



RegioneLombardia
IL CONSIGLIO

ESPERIENZE DI SECONDO WELFARE IN LOMBARDIA

A CHE PUNTO SIAMO

Policy Paper

**ESPERIENZE
DI SECONDO WELFARE
IN LOMBARDIA
A CHE PUNTO SIAMO**

AGOSTO 2016

Ricerca promossa dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia nell'ambito del Piano ricerche 2016

Policy paper "Esperienze di secondo welfare in Lombardia. A che punto siamo" (Cod. Éupolis Lombardia SOC16008)

Consiglio regionale della Lombardia

Dirigente referente: Elvira Carola

Éupolis Lombardia Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione

Dirigente referente: Paolo Pinna
Project leader: Guido Gay

Gruppo di ricerca:
Guido Gay, Éupolis Lombardia; Giulio Pasi, Centro Luigi Einaudi/Percorsi di Secondo Welfare

Publicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Indice

ABSTRACT

EXECUTIVE SUMMARY

KEY POLICY MESSAGES

INTRODUZIONE

1. IL WELFARE SOTTO PRESSIONE

1.1 IL WELFARE STATE IN UN CONTESTO CHE CAMBIA	12
1.2 PRESSIONI ESOGENE ED ENDOGENE	14
1.3 LA NECESSITA' DI PASSARE DAL "VECCHIO" AL "NUOVO" WELFARE	18

2. IL SECONDO WELFARE

2.1 INQUADRAMENTO E DEFINIZIONE	23
2.2 I SERVIZI SOCIALI RICONDUCIBILI ALLA SFERA DEL SECONDO WELFARE	29
2.3 I PILASTRI DEL SECONDO WELFARE	35
2.4 GLI ATTORI DEL SECONDO WELFARE: ALCUNI DATI SU ITALIA E LOMBARDIA	38
2.5 LA "SCUOLA LOMBARDA" DEL SECONDO WELFARE	42

3. SECONDO WELFARE E DIMENSIONE REGIONALE

3.1 PARTNERSHIP LOCALI IN UN'OTTICA DI SECONDO WELFARE	48
3.2 IL RUOLO DI REGIONE LOMBARDIA PER LO SVILUPPO DEL SECONDO WELFARE	50
3.3 ESPERIENZE MESSE IN CAMPO DA ALTRE REGIONI	53

4. PROFILI DI CRITICITA' E OPPORTUNITA'

4.1 LUCI E OMBRE DEL SECONDO WELFARE	58
4.2 I VOLANI PER LA CRESCITA DEL SECONDO WELFARE	60

INDICAZIONI DI POLICY

BIBLIOGRAFIA

SITOGRAFIA

ABSTRACT

Il welfare state italiano si trova oggi soggetto a pressioni che condizionano efficacia ed efficienza delle sue azioni, impedendogli di rispondere coerentemente ai bisogni sociali vecchi e nuovi della popolazione. In uno scenario di sfide e trasformazioni sociali sempre più complesse, nel nostro Paese è andata pertanto delineandosi la necessità di individuare un “nuovo” modello di welfare che permetta di affrontare in modo più efficace le crescenti domande di tutela sociale espresse dai cittadini e che, nel contempo, consenta allo Stato di tenere sotto controllo il proprio bilancio. Una delle ipotesi ritenute più promettenti in tal senso è oggi quella del “secondo welfare”: un mix di programmi e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, forniti da un’ampia gamma di attori privati, che vanno progressivamente affiancandosi ai tradizionali interventi garantiti dal settore pubblico. Si tratta di azioni sviluppate da soggetti sia profit sia non profit che, a diverso titolo, sono oggi in grado di offrire misure e interventi sociali capaci di affiancare sussidiariamente gli attori pubblici, laddove questi ultimi non riescono più a fronteggiare da soli i bisogni di welfare dei cittadini. Il presente documento, dopo aver fornito un’analisi dei caratteri e delle dimensioni di tale fenomeno nel contesto italiano, vuole dar conto dell’importante ruolo che il secondo welfare ha assunto nell’ambito lombardo, presentando dati ed esperienze di particolare rilievo in tal senso. A fronte dei dati e delle esperienze descritte, l’intento è dimostrare come l’ente regionale, lungi dall’essere esautorato delle proprie funzioni, possa giocare un ruolo di primo piano per sostenere, diffondere e governare pratiche e approcci di secondo welfare quanto mai fondamentali per la tenuta del modello sociale lombardo. Al fine di supportare un tale urgente compito, si offrono in chiusura anche alcune indicazioni di policy, utili a rafforzare pratiche già in atto e dare impulso a iniziative future.

EXECUTIVE SUMMARY

Il lavoro che segue intende considerare primariamente alcune domande. Quale ruolo può giocare l'ente regionale per affrontare rischi e bisogni sociali sempre più complessi in modo efficiente, coerente e tempestivo, nonostante l'ormai evidente crisi del welfare? Quali misure può assumere Regione Lombardia, e in specie il legislatore regionale, per individuare strade che, nonostante il ridimensionamento della propria capacità di spesa, le permettano di continuare a rispondere efficacemente alle necessità dei cittadini?

I welfare state europei si trovano oggi in una condizione di crescente difficoltà che li rende incapaci di affrontare, totalmente o parzialmente, molti bisogni sociali vecchi e nuovi delle proprie popolazioni. Le ragioni che hanno condotto a tale situazione sono molteplici e riconducibili sia a fattori strutturali, propri dei singoli sistemi – organizzazioni interna della spesa, scelta dei destinatari degli interventi, incapacità di valutare l'impatto generato – che a pressioni trasversali i vari Paesi, andate aumentando nel corso degli ultimi anni. Si tratta, da un lato, di fenomeni “esogeni” quali la globalizzazione e il processo di integrazione europea che hanno influenzato profondamente le azioni adottabili dagli Stati nazionali, indebolendone molto spesso la capacità strategica ed operativa proprio sul fronte sociale; dall'altro lato, parliamo di dinamiche “endogene” come i cambiamenti demografici, i mutamenti delle strutture familistiche e le trasformazioni del mercato del lavoro – in particolare per quel che riguarda giovani e donne – che hanno ridisegnato i confini entro cui tradizionalmente operavano gli attori pubblici.

L'Italia, a causa del perdurare della crisi economico-finanziaria e di problemi strutturali che affondando le proprie radici molto indietro nel tempo, in tema di welfare si trova oggi in forte difficoltà al pari di tanti altri Paesi europei. In questo scenario di sfide e trasformazioni è andata pertanto delineandosi la necessità di individuare un “nuovo” modello di welfare che permetta di rispondere in modo efficace a domande di tutela sociale sempre più differenziate e complesse e, nel contempo, consenta di tenere sotto controllo i costi da sostenere a questo scopo.

Tra le ipotesi di cambiamento formulate negli ultimi anni, la più promettente appare senza dubbio quella del “secondo welfare”. Con tale termine si intende un mix di programmi di investimenti sociali a finanziamento non pubblico fornito da un'ampia gamma di attori privati, che operano prevalentemente in reti contraddistinte da un forte carattere territoriale, i quali vanno progressivamente affiancandosi agli attori pubblici che operano nell'arena del welfare. Si

tratta di azioni sviluppate da soggetti sia profit che non profit – come aziende, assicurazioni, sindacati, fondi integrativi, associazioni datoriali, enti bilaterali, fondazioni, associazioni, enti di volontariato, mutue, enti religiosi, cooperative e imprese sociali – che a diverso titolo sono in grado di offrire un ampio ventaglio di misure e interventi sociali per affrontare i rischi e bisogni dei cittadini. Tali soggetti non vanno a sostituire spesa pubblica con spesa privata ma, al contrario, mobilitano risorse aggiuntive che permettono di implementare azioni sussidiarie rispetto ai “tradizionali” interventi messi in campo dallo Stato.

Negli anni della crisi il “peso” del secondo welfare in Italia è andato continuamente aumentando e oggi rappresenta un fenomeno che non solo è impossibile ignorare, ma al contrario, occorre tenere sempre più in considerazione. Il presente documento, oltre ad introdurre sommariamente il secondo welfare da un punto di vista teorico, offre dati ed informazioni aggiornati sulle diverse categorie di attori che lo compongono, che dimostrano come tale fenomeno abbia assunto una dimensione sempre più rilevante per il sistema del welfare lombardo. Sul punto, alcuni numeri che nel documento emergono – e su cui si intesse la riflessione – sono i seguenti:

- Il 41,9% delle imprese lombarde offre ai propri dipendenti programmi di welfare;
- Il welfare aziendale in Lombardia è diffuso prevalentemente nelle imprese di grandi (75,2%) e medie dimensioni (50,7%), ma risulta significativo anche nelle piccole (30,1%) e micro imprese (23,8%) – che notoriamente costituiscono lo zoccolo duro del sistema imprenditoriale del Paese – con percentuali superiori rispetto al resto d’Italia;
- Il 15,3% delle realtà non profit che operano in Italia (46.141 unità) si trovano in Lombardia e impegnano quasi un milione di persone tra personale retribuito (210.000 persone) e volontari (793.000);
- Tra il 2001 e il 2011 le organizzazioni non profit lombarde sono aumentate di circa il 38% e il loro personale del 61,2%, con tassi molto più alti rispetto a quelli nazionali;
- In Lombardia ha sede la più importante Fondazione di origine bancaria del Paese che, grazie a un patrimonio di quasi 7 miliardi di euro, nel 2015 ha permesso di realizzare ben 1.076 interventi sul territorio grazie a 159 milioni di euro in erogazioni.

A seguire, il documento dunque descrive e approfondisce alcuni esempi significativi di secondo welfare sviluppati in Lombardia. Le esperienze riportate sono ritenute particolarmente utili per comprendere i vari ambiti in cui il secondo welfare può nascere e svilupparsi e, soprat-

tutto, per comprendere i risultati che possono essere raggiunti grazie a queste attività finalizzate a perseguire il benessere dei territori e delle comunità.

Intuendo le potenzialità del secondo welfare non solo come realtà operativa bensì come alleato strategico, diverse istituzioni regionali negli ultimi anni si sono attivate per sviluppare politiche favorevoli alla sua diffusione. Il documento presenta alcune esperienze – in primis quelle riconducibili a Regione Lombardia – attuate grazie al contributo degli attori regionali. Queste permettono di comprendere meglio quale ruolo possano giocare le Regioni per sostenere la diffusione e la strutturazione di tale fenomeno sui propri territori.

Alla luce dei dati, delle informazioni e delle esperienze analizzate nel presente documento, sono inoltre offerte alcune indicazioni di policy per il legislatore regionale, volte a sostenere, accompagnare e governare lo sviluppo di un ecosistema favorevole alla proliferazione di iniziative di secondo welfare. Si propone in tal senso di:

- riconoscere sul piano politico-istituzionale l'importanza del secondo welfare per il sistema sociale lombardo, attribuendo agli attori che lo compongono la possibilità di rappresentanza e interlocuzione con le istituzioni regionali;
- sostenere e incentivare il secondo welfare introducendo misure premiali che sostengano i soggetti che lo compongono e/o che potrebbero rafforzarne le attività tanto quanto la propensione a sviluppare sinergie e reti locali;
- facilitare l'insorgere di strumenti adeguati per una governance partecipata del secondo welfare, così da trarre vantaggio da quanto già opera nel tessuto sociale regionale, consentendo l'attivazione di politiche sociali più mirate ed efficaci, sia in termini di risposta ai rischi e bisogni, sia per quanto concerne i costi e la dimensione di impatto finanziario.

KEY POLICY MESSAGES

- Da oltre due decenni i Paesi europei stanno cercando di riformare i propri modelli sociali, basati su strutture demografiche e socio-economiche ormai datate. La coerenza tra le ambizioni programmatiche e la realizzazione di questi cambiamenti sostanziali, tuttavia, non è di facile interpretazione. Le riforme introdotte a livello nazionale, che si sono principalmente concentrate sull'implementazione di grandi programmi di protezione sociale, attualmente non appaiono in grado di affrontare le numerose trasformazioni sociali in atto.
- Per comprendere il ruolo che il secondo welfare va assumendo all'interno del contesto italiano appare anzitutto necessario comprendere quali siano le dinamiche che hanno condotto il nostro sistema di protezione sociale nell'attuale situazione di crisi.
- È nel solco delle strategie elaborate in risposta alla crisi del welfare che si colloca l'ipotesi del secondo welfare, in base alla quale la risposta ai problemi dei sistemi di welfare può venire da un mix di programmi di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, forniti da un'ampia gamma di attori economici e sociali collegati in reti caratterizzate da una forte componente territoriale. Si tratta di una serie di azioni, diversificate per settore di *policy* e area di bisogno, finalizzate ad affrontare il ridimensionamento del welfare pubblico e garantire un ventaglio ampio e articolato di misure e interventi sociali grazie all'intervento di attori privati, sia profit che non profit.
- Questo cambio di prospettiva impone però che anche e soprattutto gli attori pubblici si attivino per modificare il proprio approccio tradizionale ai temi del welfare ed affrontare nel miglior modo possibile i cambiamenti in atto, come sta d'altra parte già avvenendo sulla dimensione regionale.
- Al di là del numero di provvedimenti, una politica pubblica che sia in grado di sostenere e accompagnare la nascita e poi governare lo sviluppo di un ecosistema favorevole alla proliferazione di iniziative di secondo welfare, non potrà che essere l'insieme di diverse misure tra loro connesse e interdipendenti.

INTRODUZIONE

Da oltre due decenni i Paesi europei stanno cercando di riformare i propri modelli sociali, basati su strutture demografiche e socio-economiche ormai scomparse. La coerenza tra le ambizioni programmatiche e la realizzazione di questi cambiamenti sostanziali, tuttavia, non è di facile interpretazione. Le riforme introdotte a livello nazionale, che si sono principalmente concentrate sull'implementazione di grandi programmi di protezione sociale, attualmente non appaiono in grado di affrontare le numerose trasformazioni sociali in atto.

Il welfare state italiano è uno dei sistemi europei che si trova in questa condizione, soggetto a due grandi pressioni che condizionano efficacia ed efficienza delle sue azioni. La prima proviene dai vincoli di bilancio che, oltre a impedire incrementi di spesa, impongono misure di contenimento dei costi che molto spesso vanno a colpire proprio il fronte degli interventi sociali. La seconda, invece, è connessa alle rapide trasformazioni della struttura dei bisogni sociali, in particolare per quel che riguarda i cosiddetti “nuovi rischi” cui il welfare pubblico pare oggi incapace di fornire risposte adeguate.

La domanda intorno alla quale ci s'interroga è quindi relativa a come affrontare il cambiamento in atto, pur continuando a garantire ai cittadini servizi capaci di rispondere ai rischi e bisogni sociali vecchi e nuovi che contraddistinguono il nostro tempo.

Il presente documento si propone pertanto di affrontare un simile interrogativo, richiamando gli aspetti essenziali di una strategia di riforma dei sistemi di welfare, o meglio di ricalibratura degli stessi, elaborata in ambito italiano, evidenziandone gli aspetti più significativi in chiave regionale e in specie con riguardo al contesto istituzionale italiano, nonché socio-economico della Lombardia. Tale strategia è quella del cosiddetto “secondo welfare”. Nella sua accezione classica, il secondo welfare è definito come un mix di protezioni e investimenti sociali a finan-

ziamento non pubblico forniti da una vasta gamma di attori economici e sociali, fortemente legati al proprio territorio di riferimento ma aperti al confronto e alle collaborazioni trans-locali, che vanno progressivamente affiancandosi al primo welfare di natura pubblica ed obbligatoria. Un approccio, dunque, che si basa sull'azione di soggetti privati – appartenenti ad ambiti anche molto diversi fra loro – i quali, in un'ottica sussidiaria, si muovono nell'arena del welfare per rispondere all'emergere di bisogni sociali vecchi e nuovi cui il pubblico fatica oggi a dare risposta.

Per comprendere a pieno le dimensioni, gli attori e le prospettive del secondo welfare appare innanzitutto inevitabile comprendere il contesto in cui questo si colloca. In questo senso la prima parte del presente elaborato sarà orientata ad individuare i tratti che caratterizzano la crisi dei sistemi di protezione sociale, identificando le pressioni cui sono sottoposti e le relative sfide che sono emerse negli ultimi anni. Alla luce delle questioni emerse, il secondo passaggio consisterà nell'inquadramento e definizione del concetto di secondo welfare, un'analisi dei servizi sociali a esso riconducibili nonché il “peso” degli attori che operano in tale ambito, sia per quanto riguarda l'ambito nazionale che il contesto lombardo. Il terzo passaggio della riflessione sarà specificamente dedicato alla dimensione regionale. Dopo un breve approfondimento dedicato al ruolo delle partnership locali per la diffusione del secondo welfare si andranno ad individuare alcune esperienze concrete esemplificative del ruolo assunto da Regione Lombardia per lo sviluppo e la diffusione del secondo welfare; in seconda battuta andranno ad essere descritte alcune esperienze sviluppate da altre Regioni. Infine, a conclusione della riflessione avviata, una sezione di chiusura sarà dedicata ad alcune indicazioni di policy, chiaramente basate su una disamina delle criticità e potenzialità delle esperienze di secondo welfare esaminate e delle altre esperienze italiane ed estere considerate, tenendo particolarmente conto del principio di sussidiarietà che informa in via generale il secondo welfare, anche alla luce dell'assetto istituzionale italiano e dei processi evolutivi degli strumenti di *governance* a livello europeo.

Ancora in via preliminare, si ritiene opportuno rilevare come le esperienze, dinamiche e riflessioni che saranno riportate nelle pagine che seguono, sono frutto di un più ampio e sistematico lavoro di ricerca, svolto dal Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare. Tale progetto di ricerca, che oggi costituisce un unicum nel panorama accademico e politico italiano, nasce dalla collaborazione tra il Centro Einaudi di Torino e l'Università degli Studi di Milano e dal 2011 si occupa di individuare, approfondire e raccontare esperienze di secondo welfare che hanno progressivamente preso piede nel nostro Paese, costituendo pertanto il primo e unico osservatorio sui temi del secondo welfare. La mole di lavoro svolto dal laboratorio Percorsi di Secondo Wel-

fare è condizione indispensabile per poter rappresentare il mondo del secondo welfare in termini sintetici e al tempo stesso accurati. Senza tale “miniera” di conoscenze, e senza la disponibilità del gruppo di ricercatori, anche le riflessioni che seguono non solo non avrebbero il carattere di sistematicità necessario per giungere alla elaborazione di alcune indicazioni di policy, ma forse non avrebbero nemmeno visto la luce¹.

¹ Il ripensamento delle politiche di welfare è un tema su cui il Centro Einaudi di Torino si è costantemente misurato nei suoi oltre cinquant’anni di attività: il Laboratorio Percorsi di secondo welfare si colloca proprio sulla frontiera di questa riflessione, divenuta più che mai urgente alla luce di quanto accaduto negli anni della crisi economica e finanziaria. Il Laboratorio è infatti frutto di questa attenzione del Centro, che ha accettato l’invito a coordinarlo in collaborazione con l’Università degli Studi di Milano e il Corriere della Sera e grazie al sostegno di importanti partner istituzionali: Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione Cariparo, Fondazione Crc, Fondazione Con il Sud, Fondazione Bracco, Forum Ania Consumatori, Luxottica, Edenred, Cisl Lombardia, Cisl Piemonte e Comune di Torino. Forte di questo sostegno, da aprile 2011 Percorsi di secondo welfare esplora, analizza e valuta le molteplici e variegate iniziative capaci di coniugare il ridimensionamento della spesa pubblica con la tutela dei nuovi rischi sociali, sviluppate sia a livello nazionale che internazionale. Grazie a un costante e articolato lavoro di approfondimento, nei suoi cinque anni di vita il progetto ha prodotto centinaia di contributi originali, interviste, working paper e articoli scientifici (in gran parte disponibili sul sito www.secondowelfare.it) e contribuito a realizzare decine di eventi e convegni sui temi del secondo welfare. Le principali ricerche svolte dal Laboratorio sono state raccolte nel Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013, presentato nel novembre 2013 a Milano presso l’Auditorium di Fondazione Cariplo, e nel Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015, presentato nel novembre 2015 presso la Biblioteca Nazionale di Torino. Attualmente è in fase di elaborazione il Terzo Rapporto, che sarà pubblicato nell’autunno del 2017.

1. IL WELFARE SOTTO PRESSIONE

Per comprendere il ruolo che il secondo welfare va assumendo all'interno del contesto italiano appare anzitutto necessario comprendere quali sono le dinamiche che hanno condotto il nostro sistema di protezione sociale nell'attuale situazione di crisi. Per tale ragione, in questo paragrafo, dopo aver richiamato i principali trend socio-economici e globali, cercheremo di individuare i caratteri del modello di welfare italiano, segnalando in particolare alcuni dei problemi più rilevanti emersi negli ultimi anni, che in realtà affondando le proprie radici molto più addietro nel tempo.

1.1 Il welfare state in un contesto che cambia

I welfare state europei hanno vissuto l'apice del proprio sviluppo durante il cosiddetto "Trentennio Glorioso", ovvero il periodo compreso tra la fine della Seconda guerra mondiale e i primi anni Settanta. In questa fase, grazie all'intensa crescita economica e al rafforzamento dei diritti civili e sociali, nella maggior parte dei Paesi democratici occidentali si è assistito alla rapida e pervasiva espansione di sistemi di protezione sociale sempre più ampi e complessi.

Nei Paesi del Sud Europa, e in particolare in Italia, durante questo periodo aureo del welfare, si andarono strutturando modelli incentrati sull'uomo capofamiglia, occupato in prevalenza nell'industria, cui era garantita una generosa protezione da parte dell'attore pubblico al fine di salvaguardare, oltre se stesso, anche il benessere dei familiari a carico (il c.d. *male breadwinner model*) (Lewis 2001, Saraceno 2003). Su questa scia, si andò progressivamente delineando un sistema di welfare che garantiva a un numero consistente di cittadini una protezione a tutto tondo, "dalla culla alla bara", dedicata non solo agli aspetti prettamente lavorativi (come accadeva, in parte, già all'inizio del Novecento) ma anche a rischi legati a vecchiaia, invalidità o disoccupa-

zione. Molti di questi sistemi “mediterranei”, tuttavia, si caratterizzavano per evidenti disparità al proprio interno: un divario crescente tra *insiders* – i lavoratori occupati, con accesso ad ampie tutele sociali – e *outsiders*, ovvero gli esclusi dal mercato del lavoro che godevano di minori tutele o, addirittura, ne erano completamente privi; ma anche per differenze interne alle stesse categorie tutelate, con sostanziali disparità tra coloro i quali erano occupati in piccole imprese – che ricevevano prestazioni di importo modesto e godevano di trattamenti di minor favore – e lavoratori delle imprese medie e grandi – che godevano invece di una più ampia gamma di tutele. Nel nostro Paese in particolare, nonostante l’evidente divario nei livelli di garanzie tra iperprotetti e sotto-tutelati, in quegli anni non si riuscì ad avviare un serio dibattito politico capace di individuare soluzioni per affrontare la questione.

Le ragioni sulle quali tali elementi contraddittori del nostro sistema si fondano sono riconducibili principalmente a due fattori. Da un lato, il ruolo assunto dalla famiglia all’interno della società italiana, abbastanza solida e ramificata da sopperire a molte delle mancanze del sistema di welfare; dall’altro lato, all’implementazione di programmi *ad hoc* che, specialmente nelle regioni meridionali, assumevano la forma di vero e proprio assistenzialismo incapace, tuttavia, di affrontare i problemi nella loro complessità (Ascoli 1984, Ferrera 1984 e 1993, Maino 2013). Problematiche non affrontate adeguatamente che, come vedremo, avranno conseguenze anche negli anni successivi. E che il nostro sistema sconta ancora oggi.

Dopo la straordinaria crescita economica e sociale che negli anni Cinquanta e Sessanta aveva accompagnato la fase espansiva del welfare, negli anni Settanta – complici le diverse crisi politiche, sociali, economiche e finanziarie che contraddistinguono il decennio – si assistette all’affermarsi di quella che Pierson (2001) ha indicato come “era dell’austerità permanente” (*silver age of permanent austerity*). Si tratta di una fase caratterizzata dalla necessità di contenere la spesa pubblica che si era così fortemente espansa nei tre decenni precedenti, ma anche, paradossalmente, dall’emergere di nuovi rischi sociali – come la non autosufficienza, l’esclusione sociale, il mancato sviluppo o l’obsolescenza del capitale umano, la precarietà lavorativa, la difficoltà di conciliazione fra responsabilità lavorative e responsabilità familiari – derivanti da profondi cambiamenti demografici, economici, sociali e culturali. Sfide, queste, che si sono trascinate fino ai giorni nostri e che la crisi economica e finanziaria del 2008 ha contribuito ad esacerbare con conseguenze molto serie per la tenuta del sistema di welfare nel suo complesso.

1.2 Pressioni esogene ed endogene

Come spiega Maino (2013) con particolare chiarezza, tale situazione è riconducibile a pressioni sia esogene che endogene, le quali hanno agito in modo considerevole sulle singole economie nazionali del Vecchio Continente.

Per quel che riguarda le spinte “esterne”, due in particolare sono i fenomeni cui occorre fare riferimento per comprendere come si è giunti alla situazione attuale: la globalizzazione e il processo di integrazione europea (Taylor-Gooby 2004, Farnsworth e Irving 2011, Greve 2012). Da una parte, la globalizzazione ha agito sul welfare state imponendo nuovi vincoli e limitando, dopo la Golden Age, le capacità dei governi nazionali di progettare, finanziare e gestire i propri sistemi di protezione sociale (ad esempio, le nuove exit options dei capitali, come i fenomeni dell’outsourcing e dell’offshoring, hanno reso più complessa per gli Stati la gestione finanziaria e la regolamentazione del mercato del lavoro). Dall’altra parte, un forte impatto sulla configurazione nazionale del welfare state è stato generato dall’integrazione europea che, a partire dagli anni Ottanta, attraverso sia il completamento del mercato interno sia l’effettiva unione economica e monetaria, ha messo in moto un processo che è andato a condizionare, direttamente e indirettamente, anche lo sviluppo dei sistemi di welfare nazionali (si pensi ad esempio al Trattato di Maastricht del 1992 che, con la cancellazione virtuale dei confini e la creazione di un mercato unico, ha condotto alla progressiva dissoluzione dello stretto e tradizionale legame tra diritti sociali e territorio) (Ferrera 2005 e 2008).

Per quel che riguarda le spinte “interne”, cui qui si ritiene di dare particolare spazio, considerate le finalità del presente scritto, occorre invece concentrarsi su fenomeni quali i cambiamenti demografici e le trasformazioni del mercato del lavoro, in particolare per quel che riguarda giovani e donne.

Sul fronte demografico, le stime più recenti effettuate dalla Commissione Europea (2015) dicono che nel corso dei prossimi decenni la popolazione dell’Unione aumenterà ma, nel contempo, diventerà molto più “grigia”. Entro il 2060 le persone che vivono in UE cresceranno di circa il 3% (da 507 a 523 milioni) ma saranno sempre più vecchie. Le proiezioni dicono che l’aspettativa di vita per gli uomini passerà dagli attuali 77.6 anni a 84 anni, mentre per le donne da 83.1 a 89.1 anni. La popolazione over 65, che attualmente rappresenta il 13,3% della popolazione, salirà al 16,6%; quella con più di 80 anni, e qui sta forse il dato più impressionante, raddoppierà passando dall’attuale 5,1% all’11,8%. Nel contempo, mentre la popolazione 0-14 anni resterà sostanzialmente stabile (intorno al 15%) quella nella fascia d’età 14-65 anni calerà dra-

sticamente passando dall'attuale 66% al 55,6%. Un tale scenario pone sfide molto impegnative a livello sia micro che macro-sociale. Si prospettano non solo crescenti responsabilità di cura in capo alle famiglie, ma anche forti pressioni sui singoli Stati europei per l'erogazione dei servizi socio-sanitari e delle prestazioni pensionistiche. Se è vero che grazie alle riforme previdenziali effettuate in diversi Paesi europei la spesa per le pensioni rispetto al PIL europeo dovrebbe restare sostanzialmente stabile (intorno all'11%), bisogna tuttavia tener conto che tra 45 anni il rapporto tra lavoratori (che garantiscono la sostenibilità del sistema previdenziale) e pensionati cambierà radicalmente: attualmente in UE per ogni pensionato ci sono 4 persone che lavorano, entro il 2060 il rapporto sarà di 2 a 1. Si prevede invece un notevole aumento dei costi sia per le spese sanitarie (dal 6,9% al 7,8% del PIL UE) sia per le spese legate alla long term care (da 1,6% a 2,7%) che solo in parte verranno compensate dalla diminuzione di voci come gli unemployment benefits, che però caleranno non per una diminuzione dei livelli di disoccupazione ma piuttosto per il calo sostanziale delle persone in età da lavoro. Nel nostro Paese le conseguenze di questi mutamenti in atto si prospettano molto più complesse rispetto al resto dell'Unione. La quota di over 65, che oggi rappresenta il 21,2% della popolazione, nel 2060 sarà pari al 30%; quella degli over 80, oggi pari al 6,3%, raggiungerà il 13,1%. Tuttavia, non occorrerà aspettare 45 anni per verificare l'esplosività della situazione. Una recente ricerca realizzata dal Censis in collaborazione con Fondazione Hpnr dimostra come la spinta demografica non sia collegabile solo alla sostenibilità economico-finanziaria del nostro sistema, ma anche alla tenuta del modello sociale nel suo complesso. Già oggi nel nostro Paese si registra infatti un difficile rapporto sociale tra generazioni: in tema di lavoro 7.5 milioni di occupati preferiscono avere relazioni solo con lavoratori della propria età, mentre 4.6 milioni vorrebbero fare corsi di formazione solo coi propri coetanei. Una situazione che si ripete anche nella sfera privata: sono infatti sempre di più gli italiani che si fanno visitare solo da medici della propria età, inviano o rinunciano agli acquisti in assenza di un commesso coetaneo, non accettano consigli da una persona di una età diversa dalla propria. Ad essere "isolazionisti" sono soprattutto i più giovani: il 10% dei millennials (18-34 anni) non vuole avere nessun genere di rapporti con persone di altre età. Una tendenza a "trincerarsi", quella dei giovani, che può essere ricondotta alla sensazione di contare sempre di meno, tanto sul piano demografico che su quello sociale. Pochi e sempre meno, circondati dagli spettri della precarietà lavorativa, poco influenti sul piano politico e sociale, i giovani reagiscono legittimandosi reciprocamente e cercando di tenere fuori le altre generazioni (Bandera 2016a). Una condizione che presumibilmente si farà sempre più complicata di fronte al previsto aumento delle persone anziane e la contestuale diminuzione di quelle più giovani.

Questa spaccatura generazionale è ravvisabile anche nei dati che riguardano il mercato del lavoro. In linea generale, nei Paesi dell'Unione europea gli effetti della crisi economica risultano ancora forti e presumibilmente non diminuiranno di intensità in tempi brevi, determinando comprensibili pressioni sui sistemi di protezione sociale. Le rilevazioni effettuate nell'anno 2015 dicono che il numero degli occupati, nonostante dal 2014 sia in atto una lieve ripresa a livello continentale, è ancora inferiore rispetto ai livelli pre-crisi del 2008 di circa 2.2 milioni di unità. Il ritmo di crescita dell'occupazione 15-64 anni inoltre risulta fortemente differenziato da Stato a Stato. In 13 Paesi UE il tasso di occupazione – che in media si attesta al 65,6% – non solo è tornato ai livelli precedenti il 2008, ma li ha addirittura superati. Tra questi Paesi spiccano Svezia, Germania e Regno Unito, che presentano valori superiori al 72%. Di contro, 15 Paesi, pur presentando un miglioramento rispetto al punto peggiore segnato dall'economia europea (raggiunto nel 2013) non hanno ancora colmato il divario con la situazione pre-crisi e, nella maggior parte dei casi, i tassi di occupazione del 2015 sono di molto inferiori alla media europea. Tra questi Paesi si colloca l'Italia, dove il tasso di occupazione è aumentato a un ritmo più contenuto rispetto alla media UE, attestandosi al 56,3%. Un valore molto lontano dalla media del Continente. I divari territoriali, inoltre, restano molto accentuati: se nel Centro-Nord su dieci persone tra i 15 e i 64 anni ne risultano occupate più di sei – con valori pressoché analoghi alla media UE – nel Mezzogiorno gli occupati sono poco più di quattro su dieci, un valore inferiore anche a quello della Grecia. Significativi anche i divari per fasce di età. Negli ultimi anni l'aumento dell'occupazione nel nostro Paese ha interessato esclusivamente gli occupati over 50 anni: nonostante la crisi c'è stata una crescita di oltre 9 punti rispetto al 2008, che ha portato il livello al 56,3%. Dati negativi riguardando invece la fascia 35-49 anni – dove l'occupazione è ferma al 71,9%, in calo di 4,2 punti rispetto al periodo pre-crisi – e quella dei millennials, il cui tasso di occupazione è fermo 39,2%, ben 11 punti inferiore rispetto al 2008 (Istat 2016). Tuttavia, anche quei giovani italiani che hanno un lavoro non si trovano in una condizione particolarmente rosea. A dirlo è un'indagine condotta dal quotidiano britannico The Guardian su otto Paesi (Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia, Spagna, Stati Uniti, Canada e Australia) che dimostra come negli ultimi tre decenni il reddito disponibile dei giovani sia calato in sette di essi (fa eccezione l'Australia). Mentre trent'anni fa i giovani adulti guadagnavano più della media nazionale, oggi guadagnano in media il 20% in meno. In Italia il reddito delle famiglie composte da persone con età compresa fra 25 e 29 anni è diminuito del 19% rispetto alla media nazionale, a fronte di un aumento del 12% riferito alla fascia 65-69 anni e del 20% per la fascia 70-74 anni. E così i giovani si trovano spesso a rinunciare a quelle condizioni che fino a qualche anno fa caratterizzavano la vita adulta – un lavoro stabile, una casa, la prospettiva di ricevere

una pensione adeguata, la capacità di risparmio – esacerbando tensioni sociali di cui si è accennato poco sopra (De Gregorio 2016).

Questi mutamenti, oltre che sui giovani, hanno avuto importanti conseguenze anche sulle donne, sempre più spesso chiamate a incrementare il reddito familiare attraverso l'ingresso nel mercato del lavoro. Negli ultimi anni si è assistito a significativi mutamenti per quel che riguarda il lavoro femminile, con inevitabili effetti sia sugli equilibri familiari che sulla strutturazione del welfare state tradizionale. L'occupazione femminile in Europa ha infatti seguito un trend abbastanza positivo, dovuto però al progressivo innalzamento dell'età pensionabile delle donne in molti Paesi, specialmente nel settore pubblico. Nella media dei Paesi UE l'incremento del tasso di occupazione nel corso del 2015 ha riguardato più le donne (+0,9%) che gli uomini (+0,7%), confermando una tendenza che dura da diverso tempo. Rispetto al 2008 il tasso di occupazione delle donne è cresciuto di 1,5 punti percentuali, raggiungendo il 60,4%; per gli uomini l'indicatore, che segna 70,8%, è invece calato di 1,8 punti percentuali rispetto al periodo pre-crisi. A livello continentale, tra il 2008 e il 2015 il divario di genere nei tassi d'occupazione è sceso da 13,7 a 10,4 punti. Nel nostro Paese, tuttavia, le differenze restano ancora marcate: nel 2015 il tasso d'occupazione maschile è del 65,5% mentre quello femminile è del 47,2%, con un divario di 18,3 punti percentuali (Istat 2016). Tuttavia anche in Italia l'immagine di nuclei familiari retti da un unico lavoratore (male breadwinner) non appare più adattabile a un sistema che, al contrario, richiede sempre più spesso che entrambi i coniugi siano impegnati nel mondo del lavoro. Ad oggi, infatti, un nucleo familiare che si regge su un'unica fonte di reddito espone maggiormente i minori al rischio di povertà. E i bambini svantaggiati, come mostrano diverse ricerche, soffrono non solo dal punto di vista cognitivo, ma anche a livello comportamentale e sociale, in quanto è più facile che in futuro rientrano fra i cosiddetti working poors, lavoratori con basse qualifiche, occupazioni precarie e poco retribuite, destinati con molta probabilità a essere pensionati poveri e non autosufficienti. Il rinnovamento dei sistemi di welfare richiede quindi interventi mirati a ridurre l'impatto dei nuovi rischi sociali senza tuttavia trascurare quelli più tradizionali. E, in questo senso, sono aumentate le pressioni verso i policy-makers affinché incentivino nuove strategie che favoriscano l'occupazione femminile e implementando misure di work-life balance. La mancata conciliazione fra occupazione retribuita e vita privata, come detto, spesso preclude alle donne con figli la possibilità di contribuire alla crescita del reddito familiare e, nei casi in cui sono componenti di un nucleo familiare mono genitoriale, rischiano invece di farle scivolare verso situazioni di povertà. E le conseguenze si ripercuotono non solo sulla realizzazione della donna ma anche, e soprattutto, sul benessere dei figli (Maino 2013).

A fronte di quanto detto finora, possiamo enucleare almeno tre macro-dinamiche che hanno contraddistinto il sistema italiano alla luce della crisi progressiva del suo sistema di welfare. In primo luogo, la crescente differenziazione dei bisogni ha reso sempre più inefficaci le risposte offerte dalle pubbliche amministrazioni. Le tradizionali misure di welfare incentrate principalmente su erogazioni monetarie (pensioni, sussidi) e sull'offerta di servizi standardizzati, alla luce dei cambiamenti in atto si trovano sempre più in difficoltà nel dare risposte ai nuovi bisogni emergenti a causa della crisi. In secondo luogo, assistiamo al sovraccarico del welfare "fai da te". Il sistema-famiglia nel nostro Paese ha da sempre prodotto al suo interno un ampio ventaglio di servizi per i propri componenti (minori, giovani e anziani) garantendo una "rete di sicurezza" fondamentale per la tenuta del sistema. Oggi tuttavia la famiglia non risulta non più in grado di compensare le lacune del pubblico, sia a causa dello sfaldamento delle relazioni familiari che degli oneri sempre di cura sempre più ampi che finiscono in capo alle famiglie (ed in particolare alla componente femminile delle stesse). In terzo e ultimo luogo, la crisi ha accentuato problemi "sommersi": per aiutare i propri componenti più fragili molte famiglie hanno dovuto ridurre i consumi, intaccare i risparmi, indebitarsi. Si è innescato in molti casi un circolo vizioso che ha portato al peggioramento delle condizioni di vita di coloro che già si trovavano difficoltà: si assiste in tal senso a una cronicizzazione delle situazioni di povertà grave già in essere. Al contempo, si rileva un progressivo "scivolamento" verso situazioni di indigenza di persone che mai si erano trovate in questa condizione e che quindi vivono sul al limite della soglia di povertà.

1.3 La necessità di passare dal "vecchio" al "nuovo" welfare

In questo scenario di sfide e trasformazioni emerge con ancora più forza la necessità di rispondere in modo efficace a una domanda più differenziata di tutela sociale. Il dibattito sulla necessità di ristrutturare lo Stato sociale e adattarlo ai costanti mutamenti in atto, in particolare, è stato spesso condotto in termini di "nuovo" e "vecchio" welfare. Da un lato, il "vecchio" welfare state è considerato maggiormente orientato a coprire i rischi della vecchiaia, disoccupazione, malattia e invalidità, a cui tenta di rispondere mediante trasferimenti monetari; il suo target di riferimento è il lavoratore dipendente, la cui famiglia risulta protetta attraverso i suoi diritti di lavoratore. Il "nuovo" welfare state, invece, non ha un "destinatario tipo" ma deve piuttosto fare i conti con le diverse facce della vulnerabilità, che colpisce in particolare e sempre più la classe

media, fornendo più prestazioni e servizi e sempre meno trasferimenti in denaro. In questo quadro, la capacità di guadagno (e quindi di benessere) degli individui può crescere se si investe in istruzione, formazione e condivisione del lavoro di cura familiare (Huber e Stephens 2006).

Come detto, le soluzioni che i governi europei, tra cui quello italiano, hanno provato a mettere in campo negli ultimi due decenni sono stati interventi di *retrenchment* (Pierson 1995, Starke 2006) o misure e programmi di “ricalibratura” dei sistemi di welfare (Ferrera e Hemerijck 2003, Bonoli e Natali 2013). Per far questo, i governi europei hanno fatto ampio riferimento alla Strategia di Lisbona, orientandosi in particolare verso interventi di “riequilibrio” interno della spesa sociale. In quest’ottica quasi tutti i Paesi UE hanno quindi cercato di riformare i propri sistemi di protezione sociale seguendo tre strade ricorrenti: mettendo mano al sistema pensionistico per rispondere alla sfida demografica e ai problemi di sostenibilità finanziaria; riformando i mercati e le politiche del lavoro nazionali in base a principi di condizionalità e attivazione; promuovendo “investimenti sociali” per le categorie più vulnerabili (donne e bambini, non-autosufficienti e indigenti cronici). Il bilancio complessivo di questa pur importante stagione di riforme si è tuttavia rivelato insoddisfacente: ad esclusione di alcuni contesti – si pensi in particolare ai Paesi scandinavi, l’Olanda e, in parte, Regno Unito e Irlanda – nella maggior parte d’Europa la struttura interna della spesa sociale è ancora molto simile a quella dei primi anni 2000. I risultati, dunque, non sono stati ovunque gli stessi e non ugualmente efficaci nel combattere la crisi (Ferrera 2013a).

Guardando all’Italia, si può dire che ad oggi il nostro paese presenta ancora una spesa pensionistica ipertrofica, forti squilibri a sfavore delle politiche volte a rispondere ai sopra citati nuovi rischi e bisogni sociali, e persistenti problemi di sostenibilità economica e di efficienza nell’erogazione delle prestazioni. Le ragioni di tali caratteristiche probabilmente risiedono nel fatto che la strategia di modernizzazione del sistema di welfare seguita dal nostro Paese in anni recenti si è basata su una premessa troppo ambiziosa e, forse, irrealistica sul piano politico. Prendendo atto dei vincoli finanziari, si era dato per scontato che le riforme potessero avvenire principalmente tramite “ricalibrature” interne della spesa sociale (Ferrera e Hemerijck 2003, Maino 2013): meno pensioni, più servizi sociali; meno ai padri, più ai figli; meno risarcimenti, più opportunità. Inoltre, sul versante dell’efficienza, si sperava che l’adozione dei nuovi approcci di *public management* potesse dare risultati rapidi, significativi e politicamente accettabili. Un programma (o forse una speranza) che evidentemente ha avuto un successo particolarmente limitato (Ferrera 2013a). La maggior parte degli schemi di welfare hanno in questo senso continuato a erogare prestazioni molto generose per la tutela di rischi già largamente coperti, mentre

hanno trascurato nuove situazioni di rischio come la non autosufficienza, la povertà tra i minori e i bisogni di conciliazione tra famiglia e lavoro, ma anche il potenziamento di competenze lavorative scarse o obsolete e gli interventi rivolti a situazioni di insufficiente copertura previdenziale (Armingeon e Bonoli 2006).

I dati sulla spesa sociale italiana sono esemplificativi in tal senso, poiché fotografano una situazione che si discosta molto poco da quella degli anni Novanta, durante i quali si era giunti all'approvazione delle riforme del sistema pensionistico, sanitario, del mercato del lavoro e, nel 2000, dell'assistenza. Per la verità, qualche passo in avanti è stato compiuto, ma i tentativi di riforma messi in atto si sono inevitabilmente scontrati (e questo non solo in Italia) con l'enorme resistenza degli interessi costituiti intorno a schemi basati su spettanze e diritti acquisiti (i cosiddetti *entitlement programmes*). In questo senso, ad esempio, le riforme pensionistiche che si sono susseguite negli anni hanno lasciato indenni intere generazioni di lavoratori ed entreranno a regime solo tra qualche decennio. Inoltre, le risorse pubbliche che a seguito delle "ricalibrature" avrebbero dovuto essere destinate ad affrontare i nuovi rischi e bisogni sociali si sono rivelate davvero esigue, se non addirittura inesistenti (Ferrera 2013a). Dal quadro di finanza pubblica disponibile nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2015 (Mef 2015) emerge come la spesa sociale pubblica nel 2014 rappresentasse il 39,7% del totale della spesa pubblica in Italia e il 42,8% della spesa pubblica corrente. In termini di incidenza sul PIL la quota è del 20,3%: una spesa per la protezione sociale che in base ai dati 2013 risulta in linea con la media dell'UE a 28, pari al 19,6%. Inoltre, con una spesa pari al 41,3% sul totale della spesa della Pubblica amministrazione, l'Italia si colloca all'ottavo posto tra i 28 paesi europei (media UE a 28 pari al 40,2%). Se non sembra dunque sussistere un problema quantitativo della spesa per il welfare, l'analisi dei dati mostra il perdurare di uno sbilanciamento interno della stessa, confermando che il problema italiano è stato e continua ad essere l'articolazione interna della spesa sociale e non il suo valore complessivo. Lo dimostra ad esempio la grande quantità di risorse – soprattutto per quanto riguarda la componente previdenziale e quella sanitaria – destinata al segmento più anziano della popolazione. Se prendiamo a riferimento la spesa sanitaria assorbita dalla popolazione anziana, si osserva che questa è pari al 20%, superiore di 4,9 punti alla media dei paesi UE a 28. Inoltre, a fronte di una quota della spesa del 39,7% relativa alle prestazioni sociali, si rileva che il 31,1% della spesa pubblica è destinata alle pensioni. Un'articolazione che, inevitabilmente, continua a penalizzare le altre componenti del welfare, soprattutto quelle per i giovani e per le famiglie. In Italia quest'ultima assorbe appena il 2% della spesa totale della Pubblica amministrazione e all'1% del PIL. Nel corso degli ultimi dieci an-

ni disponibili (2004-2013) il livello di spesa per la famiglia in rapporto al totale della spesa della Pubblica amministrazione e al PIL è risultato sostanzialmente stabile e non ha beneficiato di incrementi a favore delle politiche di conciliazione o per interventi destinati alle fasce di famiglie più vulnerabili. Si tratta di valori inferiori se confrontati con la media dei 28 Paesi UE: in termini di incidenza sul totale della spesa della PA, infatti, in Europa il livello è del 3,5% e l'Italia si colloca al ventiseiesimo posto; rispetto al PIL la media europea è dell'1,7% e l'Italia è al ventiduesimo posto (Maino 2015a).

Di fronte a questi dati la domanda resta e si rafforza: la crisi del welfare – che è cominciata subito dopo la sua fase espansiva e che, in modo “carsico”, ha continuato a ripresentarsi sino ai giorni nostri, fino alla fase più acuta iniziata nel 2008 – come può essere affrontata? A fronte di quanto precedentemente esposto, possiamo individuare tre possibili piste che si è provato a percorrere per rispondere al quesito. La prima vede nelle già citate misure di *retrenchment* il suo fulcro: il welfare state dovrebbe essere oggetto di tagli finalizzati a un suo progressivo smantellamento, mantenendo forme di salvaguardia solo per la copertura dei bisogni sociali primari. C'è chi, in questa prospettiva, si è spinto fino a cogliere e sottolineare i segnali di un processo di privatizzazione in base al quale la protezione dai rischi sociali verrebbe sottratta alla sfera pubblica e fatta ricadere progressivamente e interamente sul mercato e quindi sulle spalle degli individui (Hacker 2004). La seconda si incentra sul mantenimento complessivo del welfare, da realizzarsi attraverso interventi di ricalibratura volti a ridefinire le priorità e a bilanciare tra settori le risorse, spostandole da quelli sovra-protetti verso quelli sotto-tutelati (Ferrera e Rhodes 2000, Pierson 2001, Ferrera e Hemerijck 2003, Bonoli 2006). Infine, un terzo approccio si interroga sulla necessità e la possibilità di un ripensamento del welfare state che porti all'emergere di un modello di protezione sociale rinnovato. Evidenze empiriche mostrano come di fronte all'acutizzarsi dei problemi derivanti dalla recente crisi si sia iniziato a valutare e sperimentare nuove soluzioni e linee di intervento. In questo contesto ha preso avvio un ampio dibattito circa il contributo che attori e risorse non pubbliche possono e potranno fornire in futuro. Ad esempio Trampusch (2006) individua nel ripensamento dei rapporti fra datori di lavoro e sindacati una strategia promettente per produrre e garantire attraverso la contrattazione una risposta ai nuovi bisogni sociali.

Come si è già avuto modo di proporre più sopra, la domanda che emerge con urgenza dalla ricostruzione di un welfare sempre più sotto pressione è quindi relativa all'esistenza di strategie che (affiancandosi e integrandosi con gli interventi di ricalibratura) consentano di accelerare i tempi della transizione. In altri termini, ci si chiede se ci siano interventi in grado di contribuire

in modo sostanziale al ripensamento complessivo del modello di welfare (italiano), proiettandolo verso un “neowelfare” (Ferrera 2013b) che – rinnovato anche in termini concettuali e superate certe vecchie categorie di pensiero – poggia con confidenza sull’integrazione tra due sfere di intervento sociale, una pubblica e una popolata anche da soggetti privati.

2. IL SECONDO WELFARE

È in questo solco che si colloca l'ipotesi del secondo welfare, in base alla quale la risposta ai problemi dei sistemi di welfare può venire da un mix di programmi di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, fornite da un'ampia gamma di attori economici e sociali collegati in reti caratterizzate da una forte componente territoriale (Ferrera e Maino 2011). Si tratta, in altre parole, di una serie di azioni, diversificate per settore di *policy* e area di bisogno, finalizzate ad affrontare il ridimensionamento del welfare pubblico e garantire un ventaglio ampio e articolato di misure e interventi sociali grazie all'intervento di attori privati, sia profit che non profit. Nel presente paragrafo cercheremo di definire meglio il concetto di secondo welfare, i servizi che possono essere ricondotti in tale sfera e i "pilastri" di questo approccio. Da ultimo, forniremo alcuni dati sugli attori del secondo welfare che operano in Italia e in Lombardia.

2.1 Inquadramento e definizione

L'espressione "secondo welfare" nasce nel 2011 come semplice titolo di giornale. Infatti, in un'inchiesta del Corriere della Sera, Dario Di Vico intendeva attribuire un nome a una nuova generazione di politiche sociali, sviluppate al di fuori del perimetro pubblico, che intrecciando le esperienze degli enti locali, delle fondazioni e delle aziende – secondo le stime del giornalista – avrebbe avuto le potenzialità per aggiungere cinque punti di PIL di spesa sociale ai 27 finanziati allora dal welfare state. Negli anni successivi, l'espressione si è progressivamente arricchita sul piano concettuale ed empirico ed è oggi diventata un'apprezzata categoria interpretativa,

sempre più spesso utilizzata nel nostro dibattito pubblico, con qualche eco non secondaria anche in ambito internazionale².

Tuttavia, per arrivare a una definizione di secondo welfare che rispetti il processo di riflessione e concettualizzazione avvenuto, che chiarisca a pieno il significato del termine, e al contempo metta in luce le differenze rispetto al welfare pubblico, appare necessario in via preliminare definire meglio alcuni concetti.

Il primo concetto meritevole di approfondimento è quello di “benessere”. Questo ha a che fare con le condizioni di vita degli individui, le risorse di cui dispongono e le opportunità che si presentano loro nelle varie fasi dell’esistenza (o “ciclo di vita”) per migliorare la propria situazione personale. Riprendendo la definizione di Ferrera (2006), il welfare state – e le politiche sociali che da esso discendono – riguarda corsi d’azione volti a definire le norme, gli standard e le regole in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità considerate particolarmente rilevanti per migliorare le condizioni di vita ed il benessere dei cittadini e, dunque, meritevoli di essere in qualche modo “garantite” dallo Stato. Si tratta di norme, standard e regole che nelle democrazie contemporanee sono incorporate nella nozione di cittadinanza sociale (Marshall 1950): essere cittadino vuol dire godere non solo di diritti civili e politici ma anche di specifici diritti sociali, che si configurano come diritti-spettanze. Sono diritti che danno titolo a ottenere risorse – come ad esempio le prestazioni monetarie – e/o a fruire di opportunità (ad esempio l’accesso a servizi e prestazioni specifiche) che migliorano le condizioni di vita. Tuttavia, mentre i diritti civili e diritti politici tutelano libertà e facoltà dei cittadini sulla cui certezza non si può transigere, i diritti sociali sono diversi perché conferiscono *spettanze*, ossia titoli a partecipare alla suddivisione del bilancio pubblico – dipendente dal gettito fiscale e dal funzionamento dell’economia – nelle sue varie voci di spesa. I diritti sociali, per loro natura, non possono esse-

² Un ruolo decisivo in tale processo di arricchimento concettuale ed empirico, nonché nella diffusione del concetto a livello nazionale e internazionale, è stato giocato dal già citato Laboratorio di Percorsi di Secondo Welfare. Oltre ai Rapporti sullo stato del secondo welfare in Italia – pubblicati ogni due anni sui temi più rilevanti in materia – il progetto si caratterizza per un’intensa attività di approfondimento e informazione. Dall’inizio dell’attività di ricerca, il Laboratorio ha contribuito alla realizzazione di decine di conferenze, seminari e workshop sia in Italia che a livello internazionale; ha realizzato una collana di working paper che attualmente si compone di 15 documenti originali (sia in italiano che in inglese); ha sviluppato un portale online in cui sono pubblicati centinaia di contenuti relativi ad esperienze e dinamiche che riguardano il mondo del secondo welfare: nel solo 2015 sono stati messi online circa 350 articoli, letti da oltre 179.000 visitatori unici che hanno effettuato 380.000 visite e visualizzato 2.236.000 pagine (le proiezioni per il 2016 indicano un aumento di circa l’80% di tutti gli indicatori). Da fine 2015 il progetto ha assunto anche una dimensione più internazionale, lanciando una sezione in inglese in cui sono trattate esperienze italiane ed estere legati al tema della *social innovation*.

re quindi considerati imm modificabili nel tempo e il loro contenuto deve essere programmaticamente commisurato alle risorse di cui uno Stato dispone, all'andamento del sistema economico e alle trasformazioni socio-demografiche che caratterizzano la fase storica. In questo quadro, lo Stato ha quindi progressivamente sviluppato corsi d'azione per organizzare concretamente la produzione e distribuzione di queste risorse ed opportunità volte a migliorare le condizioni di vita dei suoi cittadini. Corsi d'azione che, come sottolineato in precedenza, ora debbono essere necessariamente e pesantemente mutati per fronteggiare le nuove condizioni di vita e i nuovi scenari socio-economici.

Accanto alla nozione di "benessere" occorre poi prendere in considerazione anche le nozioni di "rischio" e di "bisogno", che giocano un ruolo importante per la caratterizzazione delle politiche sociali (Ferrera 2006). Il rischio implica l'esposizione a determinate eventualità che possono accadere (ad esempio la malattia) e che, quando colpiscono, producono effetti negativi generando un bisogno. Quest'ultimo si configura come una carenza, la mancanza di qualcosa di importante, e al tempo stesso il "bene" necessario per sopperire o rimediare a tale mancanza (ad esempio la mancanza di salute e la necessità di cure adeguate per farvi fronte). Rischi e bisogni sociali costituiscono delle "sfide" per le condizioni di vita degli individui e, anch'esse, come già sottolineato, mutano nel tempo in relazione alle trasformazioni della società.

Nel corso dei decenni lo Stato ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel garantire la tutela dei principali rischi e bisogni che possono intaccare il benessere dei cittadini, definendo in questo senso norme, regole e standard di valutazione in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità fra i cittadini. Gli enti preposti all'erogazione di queste prestazioni sociali occupano un posto di primo piano all'interno dei sistemi amministrativi pubblici – si pensi ad esempio a sanità e assistenza, comparti importantissimi non solo per i servizi forniti ai cittadini ma anche per il numero di dipendenti pubblici coinvolti nella gestione, organizzazione ed erogazione dei servizi – ma nonostante la loro centralità gli enti e i funzionari pubblici non sono gli unici attori dei sistemi di welfare. L'apparato statale riveste *in primis* un ruolo di fornitore diretto di servizi e prestazioni a finalità sociale, ma può incidere sulla distribuzione di risorse e opportunità anche in maniera indiretta, disciplinando l'intervento di attori non pubblici nell'arena del welfare. Ai rischi e ai bisogni, infatti, si può far fronte ricorrendo anche a risorse e opportunità connesse alla sfera del mercato (ad esempio il mercato del lavoro, dentro il quale si distribuiscono i redditi), alla sfera della famiglia (che include anche le reti parentali e amicali) e a quella delle associa-

zioni intermedie³ (Ferrera 2006). Le condizioni di vita e il benessere degli individui, pertanto, dipendono proprio dal posto che ciascun cittadino occupa all'interno delle reti familiari, lavorative e associative, dalle modalità di organizzazione e funzionamento di queste reti e dai loro reciproci rapporti.

Per comprendere meglio queste relazioni è possibile immaginare il sistema come un quadrilatero, il c.d. “diamante del welfare” (Figura 1) che raffigura il sistema di relazioni formali e informali fra i quattro “produttori” di welfare, rappresentati dai quattro vertici del diamante: Stato, Mercato, Terzo Settore e Famiglia (Ferrera 2006). Come suggerisce la figura, lo Stato gioca un ruolo predominante e sovra-ordinato all'interno del diamante: da un lato, è il “contenitore” di tutti i processi di produzione di benessere, formali e informali, pubblici e non pubblici; dall'altro, è il “regolatore sovrano” di questi processi (come indicano le frecce che collegano gli angoli del contenitore statale con gli altri soggetti del sistema).

Figura 1 – Il “diamante” del welfare



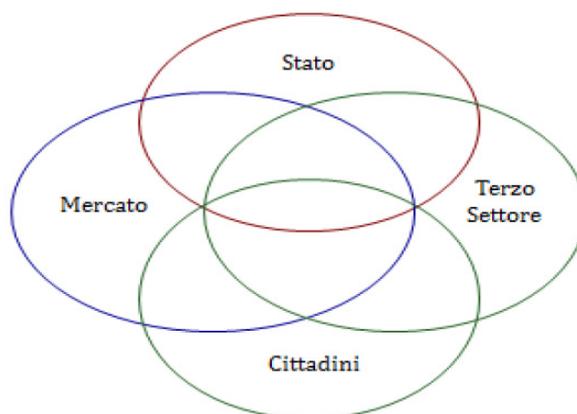
Fonte: Ferrera, 2006

Negli ultimi anni, tuttavia, i diversi attori che compongono il “diamante” – come già mostrato nelle pagine precedenti – sono stati attraversati da una profonda crisi e sottoposti a sfide analoghe. Di fronte alle trasformazioni in atto e alle pressioni esercitate dalla situazione contingente

³ Con quest'ultima espressione si fa riferimento al variegato mondo del Terzo Settore e in particolare alle comunità informali come il vicinato o il quartiere di residenza, ai gruppi organizzati come le associazioni di categoria e alle organizzazioni di volontariato che operano senza fini di lucro (Ascoli e Ranci 2002).

si è assistito a un progressivo avvicinamento delle quattro dimensioni, che in molti casi si sono trovate sovrapposte fra loro (Figura 2).

Figura 2 – Stato, mercato, Terzo settore e cittadini nel secondo welfare



Fonte: Maino, 2013

Pertanto, in questa nuova configurazione coesistono ambiti in cui i protagonisti delle quattro sfere agiscono ancora in totale autonomia, ambiti in cui si sviluppano sinergie di tipo bilaterale e, infine, casi – sempre più frequenti – in cui i vari *stakeholders* fanno rete e insieme producono programmi e iniziative contraddistinte da un più elevato grado di condivisione di risorse finanziarie e progettuali. Sempre più spesso vengono quindi a crearsi situazioni in cui Stato, Mercato, Terzo Settore e cittadini cooperano per produrre in modo sinergico soluzioni e risposte per il benessere di individui e famiglie, ossia dei destinatari degli interventi di welfare.

Il secondo welfare scaturisce proprio da questa più stretta collaborazione fra soggetti appartenenti ad ambiti diversi, che lavorano insieme per rispondere all'emergere di bisogni sociali vecchi e nuovi. Esso è “secondo” rispetto al sistema pubblico di protezione sociale, il “primo welfare”, in cui rientrano i regimi di base previsti dalla legge che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza – cioè quelli connessi alla salute, alla vecchiaia, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, al pensionamento e alla disabilità – e quindi tutte le prestazioni e i servizi considerati “essenziali” per una sopravvivenza decorosa, un'adeguata integrazione nella comunità e per il godimento dei diritti fondamentali di cittadinanza. Nella sfera del secondo welfare, invece, rientrano le forme di protezione sociale integrativa volontaria (fondi pensioni, sanitari, assicurativi, ecc.) e quella parte dei servizi sociali (sempre più ampia e complessa) che il settore pubblico non è parzialmente o totalmente in grado di garantire. Primo e secondo welfare non devono tuttavia essere considerati separati e/o contrapposti, perché sono piuttosto due sfere fra loro in-

trecciate, che sfumano l'una nell'altra a seconda delle politiche e delle aree di bisogno, e in cui la seconda si configura come sussidiaria rispetto alla prima. Il secondo welfare, quindi, non soppianta il primo welfare, ma ne integra le lacune laddove necessario, con interventi da definire pragmaticamente: bisogno per bisogno, territorio per territorio, comunità locale per comunità locale (Ferrera e Maino 2011). In questo senso, quando si parla di secondo welfare non si tratta di sostituire spesa pubblica con spesa privata, ma piuttosto di mobilitare risorse aggiuntive per rispondere a bisogni e aspettative crescenti in un contesto socio-economico sempre più complesso. In quest'ottica, il welfare state tradizionale (le sue risorse, il suo personale, i suoi standard di prestazione) non viene messo in discussione nella sua funzione redistributiva di base, bensì integrato dall'esterno laddove vi sono domande di tutela e domande di servizi alla persona o alle famiglie che non siano già adeguatamente soddisfatte (Maino 2013). Il passaggio di funzioni da sempre afferenti alla sfera del welfare pubblico verso la rete privata del secondo welfare non comporta una sovrapposizione di responsabilità, ma piuttosto un intervento sussidiario che contribuisce ad alleggerire il soggetto pubblico dalle molteplici pressioni cui è attualmente sottoposto. L'idea alla base di un tale intervento sussidiario consiste nella delega di poteri e responsabilità dal centro alla periferia, ma anche e soprattutto dal soggetto pubblico ai corpi intermedi della società. Affidare più responsabilità ai privati non solo può giovare allo Stato, il quale risulta alleviato, per quanto possibile e in determinate aree, dal peso delle pressioni sociali, ma può anche condurre alla valorizzazione degli attori privati che integrano con proprie iniziative le strategie pubbliche di welfare (Ronca 2011, Brugnoli e Vittadini 2008, Vittadini 2007). Un principio, quest'ultimo, sancito nel nostro ordinamento dall'articolo 118 della Costituzione⁴, il quale formalizza il riconoscimento delle comunità locali e dei corpi sociali intermedi e ne ammette l'autonomia, che inquadra i soggetti privati in ambito territoriale locale quali attori complementari, e non sostitutivi, rispetto alle istituzioni pubbliche.

In sintesi, quando si parla di secondo welfare, al termine “secondo” è data una triplice connotazione. In primo luogo, *temporale*: le azioni del secondo welfare si innestano sul tronco del primo welfare, di natura pubblica e obbligatoria, che – ci si ripete – è cresciuto nel corso dello scorso secolo. In secondo luogo, *funzionale*: le azioni del secondo welfare si aggiungono alle iniziative del primo welfare e ne integrano le lacune e carenze laddove necessario, stimolandone la modernizzazione attraverso la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, operativi e finan-

⁴ In particolare il comma 4, che sancisce il principio di sussidiarietà orizzontale, stabilisce che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

ziari e avventurandosi in aree di bisogno che sono in gran parte rimasti al di fuori della portata dei programmi pubblici tradizionali. In terzo luogo, *finanziaria*: il secondo welfare mobilita risorse non-pubbliche, messe a disposizione da una vasta gamma di attori economici e sociali, che si affiancano a quelle pubbliche stanziare per affrontare rischi e bisogni sociali dei cittadini (Ferrera e Maino 2014).

2.2 I servizi sociali riconducibili alla sfera del secondo welfare

Fatte queste premesse e fornita una definizione di secondo welfare, proviamo a capire quali sono le prestazioni e i servizi che rientrano nella sfera del primo welfare e quali, invece, possono essere ricondotti nell'ambito del secondo welfare. Per approfondire questo tema può essere anzitutto utile prendere in considerazione il dibattito sviluppatosi a livello europeo in tema di servizi, di servizi di interesse economico generale e, in seguito, di servizi sociali e sanitari di interesse generale.

Come ben descritto da Maino (2013), in molti Paesi UE il dibattito su tali tematiche ha tratto origine dal permanere di numerosi ostacoli – come restrizioni normative e procedure amministrative poco chiare a livello statale – per quegli erogatori di servizi che intendevano espandere le proprie attività oltre i confini nazionali in cui tradizionalmente operavano, impedendo loro di sfruttare le potenzialità del mercato unico europeo. La risposta delle istituzioni comunitarie fu anzitutto l'adozione da parte del Consiglio di Lisbona di un programma di riforme economiche da adottarsi entro il 2010 e inteso a fare dell'Unione Europea “*l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo*” (Consiglio Europeo 2000). Nel dicembre 2000, la Commissione UE, accogliendo l'invito degli Stati Membri, formalizzò il nuovo approccio europeo al tema della liberalizzazione dei servizi e, nel luglio 2002, presentò una relazione in cui erano individuati gli ostacoli che ancora rallentavano il mercato interno, disegnando una strategia che potesse agevolare l'eliminazione delle barriere ancora presenti alla libera circolazione dei servizi. Nel 2006, approvando la direttiva Bolkenstein (Direttiva 2006/123/CE), il Parlamento Europeo definì le disposizioni di carattere orizzontale per la libera prestazione dei servizi all'interno del mercato comune, stabilendo in questo modo una cornice giuridica che consentisse la completa armonizzazione della materia tra i diversi Stati. La direttiva mirava a realizzare quattro obiettivi principali: facilitare la libertà di stabilimento e la libertà di prestazio-

ne di servizi all'interno dell'UE; rafforzare il diritto dei destinatari/utenti dei servizi; promuovere la qualità dei servizi; stabilire un'effettiva cooperazione amministrativa fra gli Stati membri.

Diverso fu invece il percorso seguito in tema di servizi di interesse generale⁵, la cui liberalizzazione è stata definita da una specifica disciplina dettata dalle caratteristiche pubbliche dei servizi stessi, o comunque dalla presenza prevalente nei Paesi membri di mercati monopolistici, spesso direttamente gestiti o partecipati dallo Stato. La questione era infatti delicata: tracciare i confini tra la sfera del mercato interno – soggetto a disciplina della concorrenza – e la sfera della solidarietà – che invece è esente e dev'essere messa al riparo da logiche, e conseguenze, della concorrenza. Dalla seconda metà degli anni Novanta a livello comunitario è andato sviluppandosi un approccio che, se ha evitato un'armonizzazione regolatrice dall'alto dei sistemi di welfare nazionali, ha però teso a inserirli in una struttura istituzionale a due pilastri: da un parte i diritti sociali fondamentali, dall'altra il metodo di coordinamento aperto. In un'ottica di convergenza fra i Paesi membri, il primo pilastro ha cercato di individuare una lista di diritti sociali enumerati, riconosciuti e difesi dal diritto comunitario, mentre il secondo è arrivato alla definizione e condivisione di un insieme di obiettivi sostanziali e di procedure standard per perseguirli, capaci di promuovere e sostenere processi di riforma a livello nazionale. Sempre su questo tema, nel 2009, con il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU) è stata introdotta una clausola sociale orizzontale in forza della quale l'UE s'impegna a tenere conto, nelle sue politiche e azioni, delle esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione, garanzia di un'adeguata protezione sociale, lotta contro l'esclusione sociale, livelli elevati di istruzione, formazione e tutela della salute umana. Nel TFEU, inoltre, è stato inserito il protocollo 26 sui servizi di interesse generale, il quale con l'articolo 1 stabilisce che i valori comuni dell'Unione Europea con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale comprendono in particolare: il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti; la diversità fra i vari servizi di interesse

⁵ Si tratta di quelle attività soggette ad obblighi specifici di servizio pubblico proprio perché considerate di interesse generale dalla autorità pubbliche. Sotto questa voce si ritrovano sia attività di servizio non economico (sistemi scolastici obbligatori, protezione sociale ma anche le funzioni inerenti alla potestà pubblica come la sicurezza, giustizia, la difesa ed altro) ma anche attività di servizio cosiddette di interesse economico generale, ovvero servizi resi nell'ambito di un mercato concorrenziale dove si trovano ad operare soggetti privati ma anche soggetti pubblici. Per la loro caratteristica, i servizi di interesse economico generale si pongono in una sorta di zona franca intermedia tra attività economiche, da gestire secondo i canoni dell'efficienza e nell'ambito di un contesto competitivo e attività non economiche da gestire in funzione dell'interesse generale ed in vista di obiettivi di coesione sociale o territoriale, di equità redistributiva ecc.

economico generale e le differenti esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse; un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente. Mentre, all'articolo 2, si afferma che le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse generale non economico.

Questo articolato dibattito durato più di un decennio e la conseguente progressiva modifica del quadro normativo comunitario hanno portato a elaborare una nozione di servizi sociali di interesse generale che definisce un ambito di policy "protetto" dalla logica di "apertura" al mercato e alla concorrenza del diritto UE. Si tratta dei servizi a cui l'autorità pubblica competente riconosce e attribuisce finalità di interesse generale in materia sociale e/o sanitaria e che da questa sono supportati o sovvenzionati. Si tratta cioè di servizi finalizzati a garantire obiettivi quali la protezione sociale, l'occupazione e l'uguaglianza, e che comprendono di solito i regimi di sicurezza sociale obbligatori che coprono rischi come l'invecchiamento, il pensionamento e l'invalidità, gli infortuni sul lavoro o la disoccupazione. Una nozione generale che, unitamente alle specificità nazionali⁶, identifica quei servizi che fanno parte del "nucleo duro" del primo welfare (Maino 2013).

La normativa europea, tuttavia, include nei servizi sociali di interesse generale un insieme di altri servizi direttamente erogati alle persone/famiglie (definiti anche "servizi di prossimità"), in cui possono essere ricondotti i servizi per la cura dei figli, per la non autosufficienza o, più in generale, schemi di supporto agli individui in condizione di bisogno. Si tratta di servizi che svolgono funzioni di prevenzione o di sostegno alla coesione sociale, nella misura in cui sono finalizzati a contrastare rischi come la povertà, le conseguenze per la perdita del lavoro, la presenza di debiti o eventi tragici. In pratica si tratta di servizi sociali di interesse generale che, per loro natura, sono spesso erogati non direttamente dallo Stato ma da realtà del Terzo Settore senza finalità di lucro o con fini di beneficenza. La legislazione UE identifica quindi una seconda

⁶ Per l'Italia, la cornice di riferimento è in primo luogo la Costituzione e in particolare gli articoli 32 comma 1 ("La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti") e 38, comma 1 e 2 ("Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria") – i quali sanciscono principi che hanno permesso di introdurre schemi e programmi di previdenza sociale come il Servizio Sanitario nazionale e i livelli essenziali delle prestazioni – e il quadro normativo che discende dalla modifica del titolo V della Costituzione, in particolare il già citato articolo 118.

fascia di schemi e programmi sociali esterni al “nucleo duro” delle prestazioni del primo welfare, ma che svolgono al contempo una missione di interesse generale riconducibile ad un insieme di obbligazioni esplicitamente dichiarate o regolamentate dalla normativa. Si tratta di una seconda fascia “mista”, che non è più primo welfare in senso stretto, ma è comunque soggetta a regolazione pubblica in quanto tocca principi quali l’accessibilità, la disponibilità, l’universalità, la copertura territoriale, la continuità, la sostenibilità finanziaria, la qualità, la tutela dell’utente e la trasparenza. Oltre questa fascia “intermedia”, o appunto “mista”, ci sono inoltre tutte le prestazioni e i programmi che possiamo ricondurre nell’ambito del secondo welfare. Le prestazioni fornite per contrastare rischi e bisogni possono quindi essere riportate alle tre fasce come qui definite, dove la prima fascia è inserita nel primo welfare, mentre la seconda e la terza fascia sono appannaggio del secondo e frutto di risposte sinergiche provenienti dai diversi *stakeholders* pubblici, privati e del privato sociale in esso operanti. Si tratta di tre fasce che sfumano l’una nell’altra, i cui confini possono variare a seconda del tempo e delle aree di bisogno, e per cui è praticamente impossibile – ammesso fosse utile – stabilire una demarcazione univoca e rigida, formulata a priori. Si definiscono così le due grandi sfere, distinte ma fra loro fortemente intrecciate, del primo e del secondo welfare, al cui interno operano attori diversi che sempre più tendono a collaborare fra loro contribuendo al progressivo avvicinamento e alla sovrapposizione delle arene che compongono il diamante del welfare.

La citata Strategia di Lisbona e la più recente Strategia Europa 2020 hanno inoltre delineato un’articolazione su cinque direttrici che riguardano i sistemi di welfare europei. In primo luogo, i sistemi di protezione sociale devono prestare attenzione e dare risposte ai nuovi rischi e bisogni sociali; in secondo luogo, occorre aumentare l’erogazione di servizi limitando i trasferimenti; terzo, è prioritario stimolare lo sviluppo di capitale umano; quarto, è necessario ricorrere a soluzioni innovative sotto il profilo sociale; infine, è auspicabile ragionare in termini di ciclo di vita per garantire misure di welfare in tutte le fasi e rispetto ai bisogni che in ciascuna possono emergere.

In una simile prospettiva, possiamo chiaramente ritrovare elementi tipici dell’approccio dell’investimento sociale proposto da Giddens (1998), secondo cui lo Stato deve svolgere una funzione preventiva, non limitandosi a posteriori a correggere o limitare eventi negativi già accaduti. In quest’ottica lo Stato deve offrire un servizio il più possibile adeguato al bisogno, riducendo gli spazi per interventi standardizzati e impersonali e, soprattutto, deve occuparsi di promuovere stili di vita positivi, sostenere la formazione di capitale umano e sociale, coinvolgere e valorizzare le organizzazioni della società civile, del Terzo Settore, della filantropia (Jenson

2010, Morel, Palier e Palme 2011). Alla luce di quanto descritto fino ad ora, appare palese che nella fase attuale lo Stato sociale dovrebbe essere riformato in questi termini, promuovendo lo sviluppo delle capacità individuali, l'istruzione e la formazione permanente di ogni cittadino. Alcune ulteriori riflessioni sviluppatesi a livello comunitario in questo senso hanno inoltre permesso di individuare un ventaglio ampio di aree di policy, evidenziate nel cosiddetto *Social Investment Package* (COM 2013/83), che possono costituire un terreno fertile per l'investimento sociale (Tabella 1).

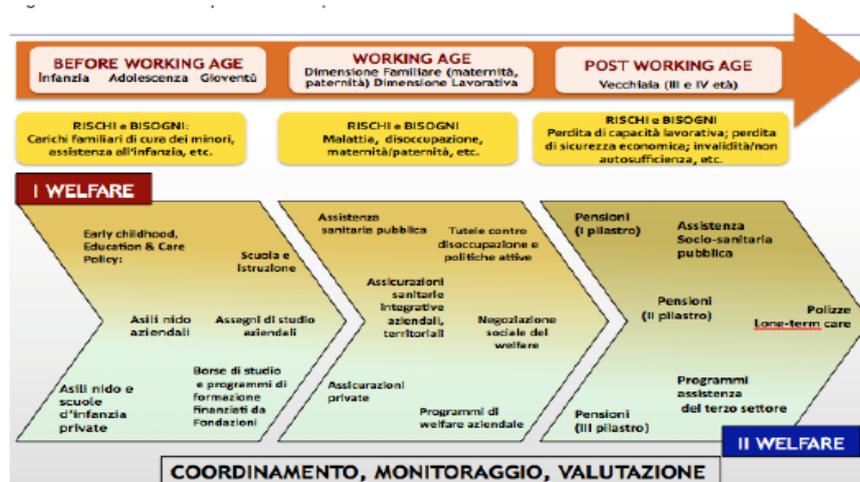
Tabella 1 – Lista delle aree e misure di policy del Social Investment Package

<p>I. HORIZONTAL THEMES</p> <p>A. Life course approach</p> <p>B. Progressive universalism</p> <p>C. Activating and enabling policies</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Job search assistance 2. Job training 3. Activation policies / returning to the labour market 4. «Best-offer pricing» 5. Accessible and affordable transport 6. Basic bank accounts 7. Energy inclusion measures <p>D. Measuring poverty</p> <p>E. Measuring investment, effectiveness, efficiency</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4. Exclusion of marginalised populations: Roma, migrants and ethnic minorities 5. Homelessness prevention measures 6. Housing-led strategies 7. Reviewing regulations and practices on eviction
<p>II. CHILD POLICIES</p> <p>A. Early Childhood Education and Care (ECEC)</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Equal access to quality education b. School segregation and use of special needs education c. Conditional cash transfers 	<p>VII. HEALTH CARE AND LONG-TERM CARE</p> <p>A. Health promotion</p> <p>B. Preventive health care</p> <p>C. Long-term care</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Care services at home 2. Institutional care 3. Support for family members
<p>III. YOUTH</p> <p>A. Measures to prevent early school leaving</p> <p>B. Youth guarantee schemes</p>	<p>VIII. SOCIAL POLICY INNOVATION, SOCIAL ENTERPRISES AND CSR</p> <p>A. Enabling regulatory environment for social innovation and social economy</p> <p>B. Financial support for social innovation and social economy</p> <p>C. Commissioning social services to social enterprises</p> <p>D. Promoting Corporate Social Responsibility</p>
<p>IV. GENDER</p> <p>C. Reconciling work and private life</p> <ol style="list-style-type: none"> a. In-house childcare facilities b. Accessible and family-friendly workplaces c. Leave benefits <p>D. Gender gaps</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lower activity rates for women 2. Fewer average weekly working hours 3. Pay gap 	<p>IX. FINANCING OF SOCIAL PROTECTION AND SOCIAL INVESTMENT</p> <p>A. Financing reforms</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tax collection improvement and fight against fraud 2. Broadening of tax bases 3. Growth-friendly tax structures <p>B. Innovative funding mechanisms</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Micro-finance 2. Policy based guarantees 3. Payment by results and Social Investment Bonds
<p>V. ACTIVE AGEING</p> <p>A. Adapted workplaces</p> <p>B. Up-skilling</p> <p>C. Lifelong learning</p> <p>D. Early retirement and gap between effective and statutory retirement age</p> <p>E. Working longer</p>	<p>X. POLICY DESIGN AND ADMINISTRATIVE ASPECTS</p> <p>A. Simplification of benefit systems and administration / one-stop-shops</p> <p>B. Progressive universalism / Better targeting</p> <p>C. Conditionality of benefits</p> <p>D. Measures to reduce fraud/error</p>
<p>VI. PROTECTING THROUGH MINIMUM FLOOR</p> <p>A. Activating and enabling services and support</p> <p>B. Adequate income support (reference budgets methodology)</p> <p>C. Inclusive labour market measures to confront</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Working poor / in-work poverty 2. Labour market segmentation and polarisation 3. Long-term unemployment 	<p><i>Elaborazione sui documenti dell'Expert Group on Social Investment for Growth and Cohesion, giugno 2013</i></p>

Fonte: Maino, 2013

Pertanto, se il concetto di welfare ha a che fare con le condizioni di vita degli individui – cioè con le risorse e opportunità di cui dispongono nelle varie fasi dell’esistenza – allora analizzare un po’ più a fondo come si struttura il percorso di vita può aiutare a comprendere quali risposte possono essere ad oggi garantite dal welfare pubblico e dove, invece, si aprono spazi per il secondo welfare. Con il termine “corso di vita”, secondo l’accezione di Maino (2013) intendiamo tutte quelle traiettorie – che a volte scorrono parallele, a volte si intersecano, ma comunque sono strettamente interdipendenti fra loro – che formano il disegno complessivo del percorso sociale seguito dall’individuo e/o dalla famiglia di cui esso è membro. Rispetto al più classico approccio del “ciclo di vita”, che si concentra più sugli eventi o sulle transizioni in quanto tali (ad esempio la nascita di un figlio o l’ingresso nel mondo del lavoro), l’approccio del corso di vita si interessa sul “quando” questi avvengono, rapportandoli ad altri eventi interni ed esterni (le traiettorie) alla famiglia (Saraceno 2003). Tale prospettiva non definisce a priori quali siano le fasi e le scansioni rilevanti della vicenda familiare e consente quindi una lettura dei corsi di vita effettivi e del modo in cui vengono progressivamente costruiti, senza misurarne la distanza o, viceversa, la vicinanza rispetto a un modello standardizzato. Un approccio che appare più che mai opportuno nel contesto attuale, in cui le circostanze esterne che incidono sulle vite di singoli individui e delle famiglie – ma anche la loro variabilità a livello di territorio, di gruppo sociale, di coorte di nascita – sono sempre più numerose e complesse. Questo approccio ci offre una chiave in più per collocare i programmi di protezione a cavallo tra primo welfare e secondo, sia rispetto ai corsi di vita sia rispetto ai rischi e ai bisogni tipici di ogni loro fase (Figura 3).

Figura 3 – Corso di vita e prestazioni a cavallo tra primo e secondo welfare



Fonte: Maino, 2013

Come si evince dalla rappresentazione di Maino (2013), il corso di vita si può suddividere in tre fasi principali – gli anni che precedono l’ingresso nel mondo del lavoro, quelli della vita attiva, quelli del ritiro/della vecchiaia – a loro volta scomponibili in varie sotto fasi. Rispetto ad esse possiamo individuare programmi e schemi di primo welfare, ma anche numerose misure e iniziative di secondo welfare, apprezzando anche figurativamente il *continuum* tra i due mondi.

2.3 I pilastri del secondo welfare

Alla luce di quanto detto finora possiamo provare a descrivere i tratti caratteristici del secondo welfare identificando tre pilastri su cui si fonda il paradigma (Maino 2015a): l’apertura a soggetti non pubblici, l’innovazione sociale e l’*empowerment* dei destinatari.

Aprire a soggetti non pubblici in tema di welfare significa sostanzialmente valorizzare i diversi *stakeholder* che appartengono alla sfera del Mercato e del Terzo Settore: dalle imprese alle assicurazioni, dagli enti bilaterali alle mutue e ai fondi integrativi, dalle organizzazioni sindacali alle associazioni datoriali, dalle fondazioni di origine bancaria agli enti filantropici, dalle associazioni ed enti non profit alle organizzazioni di volontariato fino alle imprese sociali e alle cooperative. Solo per citare i più importanti. Si tratta di soggetti che sono progressivamente diventati sempre più attivi nei loro ambiti di intervento per quel che riguarda le politiche di welfare e che sempre più frequentemente agiscono in modo sinergico tra di loro per aumentarne l’impatto del proprio agire. In particolare, come emerge da diverse ricerche sviluppate all’interno del Laboratorio Percorsi di secondo welfare, nell’ambito del secondo welfare risultano sempre più numerose le partnership pubblico-privato-non profit, costituite in contesti differenti per fronteggiare sfide condivise dai diversi attori in campo. In molti casi sono emerse le condizioni per la creazione di veri e propri patti/accordi/tavoli tra i differenti attori, pubblici e privati per programmare e progettare le politiche del territorio, condividere priorità, risorse e responsabilità, favorire sinergie e integrazioni. In questo senso, la *governance multi stakeholder* e la progettazione partecipata rappresentano elementi distintivi e imprescindibili del secondo welfare (Lodi Rizzini 2015a). Il passaggio da *government* a *governance*, sottintende un mutamento profondo in termini di riconfigurazione dei rapporti tra i soggetti protagonisti della sfera pubblica e della produzione delle *policy*, perché implica un diverso modo di definizione e attuazione delle politiche pubbliche. Questo non è più basato e trainato dall’offerta pubblica, bensì risultato di una progettazione costruita a livello di comunità locale e incentrata su un nuovo modo di individuare i bisogni, risorse e soluzioni. Una *governance* multi attore implica infatti lo sviluppo di proces-

si di *policymaking* aperti e influenzati dalla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi *stakeholder*; permette di superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato a favore di una ripartizione degli stessi fra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; consente di sostenere una logica di rete piuttosto che una logica gerarchica e processi di negoziazione e co-partecipazione piuttosto che di imposizione burocratica; incentiva l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione.

L'innovazione sociale costituisce il secondo pilastro del secondo welfare. Occorre anzitutto sottolineare che, a partire dal dibattito che si è sviluppato in questi ultimi anni, il concetto di innovazione sociale manca di una comunità epistemica di riferimento. Non vi è infatti quasi alcun accordo sulla definizione di innovazione sociale, sulle relazioni di causa-effetto e sulle politiche da implementare a suo supporto. L'ambiguità che circonda l'idea di innovazione sociale è dovuta in particolare al suo *status* di fenomeno in continua evoluzione, che contribuisce a farne un concetto che non è sicuramente facile da mettere a fuoco (Bekkers et al. 2013), anche a causa di un suo uso troppo semplicistico, come parola d'ordine per descrivere una vasta gamma di pratiche (Moulaert et al. 2013); un'ambiguità che ha portato Jenson e Harrisson (2013) a parlare di un *quasi-concept*. Tuttavia non si può non cogliere appieno anche le sue potenzialità: è un concetto che prelude alla nascita di una comunità epistemica, consente adattabilità e flessibilità, offre una focalizzazione analitica per identificare e affrontare nuove sfide. Cercare di comprenderne i confini può quindi aiutare a capire meglio anche il secondo welfare. Secondo la definizione del Bepa (2011), il termine "innovazione" si riferisce allo sviluppo e alla realizzazione di nuove idee, che si possono tradurre in nuovi prodotti, servizi o modelli; il termine "sociale" riguarda invece il tipo di valore che le soluzioni innovative sono in grado di generare: un valore meno concentrato sul mero profitto e più sul benessere delle persone, la qualità della vita, il progresso umano e lo sviluppo sociale. Secondo Mulgan et al. (2007) le innovazioni sociali sono "*attività e servizi innovativi che originano dall'obiettivo di soddisfare un bisogno sociale e che sono prevalentemente sviluppati e diffusi attraverso organizzazioni il cui scopo primario è di tipo sociale*". Moulaert et al. (2013) sostengono che per trovare soluzioni innovative rispetto a problemi di esclusione, deprivazione, alienazione, mancanza di benessere, il focus degli interventi deve svilupparsi a livello locale, là dove i problemi si manifestano. L'innovazione sociale deve essere quindi in grado di individuare le esigenze specifiche provenienti dal basso, dalle persone più vulnerabili, non adeguatamente soddisfatte da parte del welfare statale, e sviluppare strategie innovative, servizi e processi per aumentare la coesione sociale. In questo senso, l'innovazione crea nuove relazioni sociali e collaborazioni e comporta nuove interazioni tra gli

stakeholder e il territorio per analizzare i problemi, sviluppare strategie per affrontarli e attuarle adeguatamente. Il processo di innovazione sociale richiede infatti cambiamenti nelle relazioni sociali e permette di ridisegnare processi partecipativi che coinvolgono una grande varietà di *stakeholder* appartenenti a diversi settori della società, coinvolti nella strutturazione di arene multilivello e *multi stakeholder* in cui si incontrano e interagiscono Stato, Mercato, Terzo Settore e singoli cittadini. In questo senso, la forza dirompente dell'innovazione sociale risiede nel contributo alla riconfigurazione del diamante del welfare attraverso innovazione di prodotto e di processo, rafforzando le relazioni tra soggetti diversi e la capacità di utilizzare beni e risorse in modi diversi, che ne possono migliorare e potenziare la capacità della società di agire. L'innovazione sociale, se ben regolata e calibrata, può quindi essere uno strumento strategico per uscire da sistemi di protezione sociale rigidi, bloccati da problemi di sostenibilità finanziaria e da pressanti questioni sociali⁷.

Il terzo pilastro è infine costituito dall'*empowerment* dei destinatari che implica pertanto una maggiore partecipazione, responsabilizzazione ed attivazione di fornitori e beneficiari degli interventi, oltre che la compartecipazione ai costi, da parte almeno di alcuni cittadini. Occorre infatti superare l'idea che tutte le prestazioni sociali debbano essere finanziate dalla fiscalità generale e poste in capo al welfare pubblico. Nell'attuale situazione, infatti, appare ormai inopportuno – oltre che poco sostenibile – garantire servizi gratuiti anche a chi si può permettere di sostenerne il costo. Visti anche i problemi di tenuta finanziaria, occorrerebbe rafforzare la dimensione della contribuzione individuale e incentivare il fatto che una quota non residuale di prestazioni possa essere finanziata tramite risorse private, ad esempio tramite forme assicurative regolate dal settore pubblico. In questo modo potrebbero essere liberate significative risorse pubbliche – continuando ad esempio a erogare, ed eventualmente migliorare, prestazioni gratuite per i meno abbienti – e verrebbero nel contempo promosse forme mature e innovative di risparmio privato. Inoltre, questa può essere una strada per creare occupazione e rilanciare crescita e sviluppo. Sotto questo profilo, ad esempio, si pensi alla messa a punto di servizi alla persona e alle famiglie che, se garantiti da attori del secondo welfare, potrebbero sia rispondere ai nuovi biso-

⁷ La condizione è ovviamente che non si consideri l'innovazione sociale come una panacea per risolvere tutti i problemi. Come sottolinea anche il Bepa (2011), le innovazioni sociali dovrebbero sostenere ma non sostituire le politiche di welfare tradizionali né il ruolo fondamentale che lo Stato è tenuto a ricoprire sia in termini di programmazione sia in termini di finanziamento del nucleo duro delle politiche di protezione sociale. Un concetto pienamente in linea con il paradigma del secondo welfare. In questo senso possiamo addirittura considerare il secondo welfare come un vero e proprio “laboratorio di innovazione sociale”, composto da un variegato insieme di soggetti che si uniscono per definire nuovi processi, modelli e servizi in grado di rispondere ai bisogni della società in cui operano (Maino 2013).

gni (ad esempio quelli di conciliazione tra lavoro e vita personale) sia offrire opportunità. In tal senso il secondo welfare può essere anche un motore di quello che Ferrera (2014) definisce come “neo-terziario sociale”, capace di 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 dei cittadini.

2.4 Gli attori del secondo welfare: alcuni dati su Italia e Lombardia

Come detto, tra gli attori del secondo welfare possiamo annoverare una vasta gamma di soggetti che concorrono a fornire beni e servizi di welfare che integrano l’azione dell’attore pubblico come, a titolo esemplificativo, aziende, assicurazioni, sindacati, fondi integrativi, associazioni datoriali, enti bilaterali, fondazioni, associazioni, enti di volontariato, mutue, enti religiosi, cooperative e imprese sociali. Negli ultimi anni il contributo di queste realtà è andato aumentando nel campo del welfare, e ha determinato importanti risultati dal punto di vista economico, finanziario e occupazionale, incidendo in maniera sempre più rilevante, direttamente o indirettamente, sulle condizioni di vita di milioni di cittadini. Di seguito – senza la pretesa di quantificare il contributo di questo mondo vasto ed in continua evoluzione – si cercherà di fornire qualche dato che aiuti a capire il “peso” di tali soggetti a livello nazionale e, laddove presenti dati disaggregati, a livello regionale (Lombardia).

Per quanto riguarda il sistema delle imprese e il ruolo che il welfare aziendale è andato assumendo in questi anni, sono diverse le fonti che confermano un rafforzamento del secondo welfare in tale ambito. Il Rapporto Istat 2015 fornisce un’interessante mappatura delle pratiche di welfare aziendale e *corporate social responsibility* messe in campo nel corso 2014. L’analisi su un campione di imprese manifatturiere, dei servizi e del commercio ha permesso di individuare le pratiche di welfare aziendale più diffuse nel nostro Paese. In cima alla classifica si collocano le iniziative volte a tutelare la salubrità dei luoghi di lavoro e la sicurezza dei lavoratori, ed iniziative connesse al rispetto della legislazione in materia, che sono realizzate da quasi due terzi delle imprese commerciali e da oltre l’80% delle aziende attive nei settori manifatturiero e dei servizi; al secondo posto si trovano le attività di formazione professionale e di aggiornamento per i dipendenti. Si segnalano poi le misure che hanno l’obiettivo di rendere più flessibile l’orario di lavoro e favorire la conciliazione fra vita personale e lavoro e quelle che garantiscono

un'offerta di "servizi di prossimità" (come asili nido, ricreazione, sostegno e assistenza sociale) che tuttavia sono solo rispettivamente al quart'ultimo e penultimo posto per frequenza all'interno delle imprese. A livello settoriale, le misure di flessibilizzazione dell'orario sono particolarmente diffuse nel comparto dei servizi, dove più del 50% delle imprese afferma di aver adottato misure di questo tipo, contro il 24,2% del commercio e il 36,2% della manifattura. Il settore servizi è anche il più attivo sul fronte dei servizi di prossimità con il 30,7%, contro il 17,6% delle imprese manifatturiere e appena il 4,2% di quelle attive nel commercio (Mallone 2015). Per quanto riguarda la Lombardia, in base all'indagine di Confindustria Lombardia (2015) sul mercato del lavoro lombardo per il 2014, nel 41,9% delle imprese lombarde i dipendenti beneficiano di programmi di welfare. Questi ultimi interessano il 23,8% delle micro imprese, il 30,1% delle piccole imprese, il 47,2% delle imprese tra i 50 e i 100 addetti, il 50,7% delle medie imprese e il 75,2% delle imprese di grandi dimensioni. Dati interessanti arrivano anche dalla ricerca Welfare Index PMI (2015) che si è concentrata sulle piccole e medie imprese, ovvero maggior parte delle realtà aziendali presenti nel nostro Paese. La ricerca mostra come la Lombardia sia una delle aree con il più alto di tasso di PMI che presentano almeno un'iniziativa di welfare aziendale. Le imprese oggetto dell'indagine hanno dichiarato di offrire servizi dedicati a formazione e sostegno mobilità nel 66,6% dei casi (media italiana 64,1%), assicurazioni per famiglie e dipendenti nel 56,5% (in Italia il 53%), sostegni economici ai dipendenti nel 50% (in Italia 46,2%), previdenza integrativa nel 41% (in Italia il 40,4%), servizi dedicati alla salute nel 37,1% (contro il 38,8%), sicurezza e prevenzione incidenti nel 35,4% (contro il 38%). In misura minore sono offerti anche servizi dedicati a pari opportunità e sostegno ai genitori (18% vs 18,5%), welfare allargato al territorio (14,4% vs 15%), integrazione sociale per i più deboli (15,1% vs 14,1% e conciliazione vita-lavoro (6,4% vs 4,9%).

Il secondo welfare si conferma in via di consolidamento anche sul fronte della sanità, soprattutto grazie alla forte espansione delle polizze assicurative e delle società di mutuo soccorso. Oggi la spesa sanitaria finanziata direttamente dal privato rappresenta il 2% del PIL, a fronte di una spesa sanitaria pubblica che ammonta al 6,8% (OCSE 2015). I fondi riconosciuti dal Ministero della Salute per il 2014 erano 290 e il numero di assistiti è più che raddoppiato tra il 2010 e il 2013 (da 3.312.474 a 6.914.401). L'ammontare delle risorse dichiarate (che corrisponde al totale delle prestazioni garantite) in quattro anni è arrivato a toccare 2.112 milioni di euro (dato 2013), di cui 691 milioni destinati alle prestazioni vincolate. Con riferimento alle polizze malattia, le assicurazioni detengono una posizione di leadership nella sanità integrativa italiana. Complessivamente l'Ania (2015) stima che con riferimento alla sanità integrativa in Italia ci

siano circa 12 milioni di assistiti, seppure con livelli di assistenza molto variabili, attraverso polizze malattia, fondi e casse, e società di mutuo soccorso. Con riferimento a queste ultime, nel Paese risultano operative ormai più di 100 mutue che si occupano di prestazioni socio-sanitarie (numero che sale a 150 se si contano anche le mutue che svolgono esclusivamente attività in campo sociale). Esse sono principalmente collocate nelle regioni settentrionali – in particolare in Lombardia, Piemonte e Emilia Romagna – e comprendono sia realtà di grandi dimensioni, che operano su gran parte del territorio nazionale, sia di più piccola entità, particolarmente radicate su territori circoscritti. Gli italiani che oggi hanno una copertura integrativa grazie all'iscrizione a una società di mutuo soccorso sono circa 1 milione. Di questi circa 15.000 sono iscritti a Insieme Salute Lombardia, una delle maggiori realtà del panorama nazionale (Payra 2015).

Per quel che riguarda il variegato mondo del Terzo Settore, i dati mostrano chiaramente segnali di grande vitalità. Come confermato dall'ultimo Censimento Istat (2013) al termine del 2011 le organizzazioni non profit attive in Italia risultavano 301.191, il 28% in più rispetto al 2001 (anno dell'ultima rilevazione censuaria sul settore), con una crescita del personale dipendente pari al 39,4%. Il settore vede attivamente impegnate oltre 5.7 milioni di persone, di cui oltre 1 milione sono dipendenti retribuiti. Un elemento che permette di caratterizzare meglio l'attività delle istituzioni non profit nell'ottica del secondo welfare ci viene poi fornito dalla tipologia dei destinatari dei servizi erogati, in base alla quale è possibile distinguere fra istituzioni mutualistiche (quelle orientate agli interessi e ai bisogni dei soli soci) e istituzioni di pubblica utilità (o solidaristiche) le cui attività sono dirette al benessere della collettività in generale (o comunque di un insieme più ampio della eventuale compagine sociale). Le istituzioni non profit rilevate in Italia nel 2011 sono nel 61,8% dei casi di pubblica utilità, mutualistiche nel restante 38,2% (Istat 2013). Le istituzioni solidaristiche sono presenti in misura nettamente superiore alla media nazionale nei settori della Filantropia e promozione del volontariato (97,4%), della Sanità (92,7%), dell'Assistenza sociale e protezione civile (90,6%), dell'Istruzione e ricerca (82,7%)⁸. Con riferimento ai servizi erogati, a caratterizzare il settore dell'Assistenza sociale e protezione civile sono anzitutto gli interventi per l'integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio (27,5% del totale delle unità attive nel settore) e il sostegno socio-educativo (indicato nel 24,2% dei casi). L'inserimento lavorativo in imprese o cooperative rappresenta invece il servi-

⁸ I settori e relative denominazioni qui riportati sono tratti dal 9° *Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit* e mantenuti inalterati per la praticità di eventuali approfondimenti.

zio maggiormente erogato dalle istituzioni del settore Sviluppo economico e coesione sociale (49,3% del totale). Il servizio maggiormente indicato dalle istituzioni impegnate nella Filantropia e promozione del volontariato è il finanziamento di progetti (17,5% sul totale di settore). A testimonianza della forza e dinamicità del settore, il totale delle entrate di bilancio delle istituzioni non profit risulta pari a 64 miliardi di euro (Istat 2014a). La composizione interna delle entrate mette in luce che le fonti di origine privata rappresentano il 65% (più di 40 miliardi), mentre quelle di origine pubblica, complessivamente considerate, il 35%. A questo va aggiunto che circa un italiano su otto svolge attività gratuite a beneficio di altri o della comunità (Istat 2013). La Lombardia primeggia anche in questo campo: nella regione si registra infatti il valore più elevato di realtà non profit attive nel Paese – 46.141 pari al 15,3% del totale – che impegnano quasi un milione di persone tra personale retribuito (210.000 persone) e volontari (793.000). Occorre sottolineare come la quota di personale retribuito risulti molto superiore (il 35,3% in più) rispetto al resto del Paese, un dato che indica la professionalizzazione di un comparto sempre più importante all'interno dell'economia regionale. Rispetto al 2001, infatti, le organizzazioni non profit sono aumentate di circa il 38% e il loro personale del 61,2%, con tassi quindi molto più alti di quelli nazionali (Istat 2014b). I settori di attività prevalente delle istituzioni non profit lombarde sono Cultura, sport e ricreazione (62,5%), Assistenza sociale e protezione civile (9,7%), Istruzione e ricerca (6,5%) e Sanità (4,5%). In appena tre settori si concentra circa l'80% degli addetti a livello regionale: Sanità (33,9%), Assistenza sociale e protezione civile (28,5%) e Istruzione e Ricerca (17,8%).

Risulta poi particolarmente rilevante il ruolo assunto dalle Fondazioni di Origine Bancaria (FOB), che sicuramente sono tra le realtà più impegnate nello sviluppo del secondo welfare. Queste istituzioni, infatti, posseggono competenze, strutture organizzative e disponibilità economico-finanziarie adeguate a integrare le misure di welfare garantite dal settore pubblico. Grazie ai rendimenti dei propri patrimoni (nel 2015 pari complessivamente a 40.752 milioni di euro) le FOB garantiscono significative erogazioni destinate a sostenere i loro territori operativi (936,7 milioni di euro per la realizzazioni di 21.564 interventi nel solo 2015) ma, soprattutto, hanno sviluppato la capacità di monitorare e valutare correttamente i diversi bisogni emergenti nel tessuto sociale e la conseguente attitudine a sviluppare misure e attività innovative per rispondervi. Negli ultimi anni, in particolare, si è assistito a un'evoluzione del ruolo delle FOB, sempre più propense alla creazione di reti, sia sul proprio territorio di riferimento sia a livello nazionale, che si compongono di diversi *stakeholder* – pubblici, privati e non profit – che cooperano per lo sviluppo di iniziative congiunte. Negli ultimi anni, inoltre, le FOB a causa del per-

sistere della crisi hanno orientato le proprie energie verso interventi a carattere sociale, impegnandosi maggiormente sia dal punto di vista erogativo che di sviluppo delle partnership. Significativi in tal senso sono, da un lato, l'aumento delle quote di risorse destinate a interventi di secondo welfare – nel 2015 pari a 519,8 milioni di euro (il 55,5% del totale) – e, dall'altro, la firma dell'accordo con il Governo per la costituzione del *Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile*, che vede le FOB direttamente impegnate nello sviluppo di politiche in tale ambito e che prevede uno stanziamento fino a un massimo di 100 milioni l'anno nel periodo 2016-2018 da parte delle Fondazioni (ACRI 2016, Bandera 2013a, Agostini 2016). La Lombardia in questo campo vanta la presenza sul proprio territorio della più importante FOB italiana: Fondazione Cariplo. Oltre a possedere un patrimonio di 6.850 milioni di euro – che nel 2015 ha permesso di realizzare ben 1.076 interventi sul territorio grazie a 159 milioni di euro in erogazioni (Fondazione Cariplo 2016) –, la Fondazione negli ultimi anni si è rivelata all'avanguardia nello sviluppo di soluzioni innovative per rispondere ai bisogni di welfare della popolazione lombarda.

2.5 La "scuola lombarda" del secondo welfare

Per aiutare a comprendere meglio la complessità e l'importanza del secondo welfare nel contesto italiano vi proponiamo di seguito alcuni casi concreti che dimostrano i diversi ambiti in cui è possibile assistere alla nascita e allo sviluppo di esperienze che coinvolgono attori che a diverso titolo agiscono sussidiariamente rispetto allo Stato Sociale.

Come detto all'interno del secondo welfare le fondazioni, specialmente quelle di origine bancaria, stanno giocando un ruolo sempre più significativo per lo sviluppo di esperienze capaci di conciliare il dimensionamento della spesa pubblica e la tutela di rischi e bisogni vecchi e nuovi in un'ottica di innovazione sociale. In questo campo, la già citata Fondazione Cariplo svolge da diversi anni un ruolo di primo piano grazie ad una strategia operativa volta a sostenere lo sviluppo sociale, culturale ed economico del proprio territorio di riferimento. Tra le molteplici attività che attualmente sono sostenute dalla Fondazione, due in particolare appaiono molto significative per lo sviluppo di azioni di secondo welfare. La prima attività è il bando "Welfare in Azione", pensato per agevolare e rafforzare il welfare di comunità, ovvero azioni in grado di riconnettere le risorse e le forze dei diversi territori per rispondere meglio ai bisogni vecchi e nuovi emergenti in essi. L'iniziativa si basa su consistenti bandi annuali attraverso cui favorire l'innovazione del sistema di welfare sostenendo sperimentazioni che sappiano attivare risposte più efficaci, efficienti ed eque, e che possa sostenere la dimensione comunitaria attraverso il co-

involgimento di società e cittadini in processi di innovazione sociale. La strada individuata a questo scopo è duplice: da un lato i bandi vogliono sostenere sperimentazioni nate dal basso, “laboratori viventi” capaci di declinare nel concreto approcci innovativi (di *governance*, processi e servizi); dall’altro, vogliono approfondire e diffondere le buone pratiche eventualmente sviluppate attraverso il monitoraggio degli interventi finanziati, la costituzione di una comunità di pratica che alimenti il confronto e lo scambio delle diverse competenze ed esperienze, la narrazione di come il progetto si sia sviluppato a livello locale. In quest’ottica, finora, sono stati finanziati due bandi (2014 e 2015), per sostenere le sperimentazioni ritenute in grado di attivare risposte più efficaci, efficienti ed eque e capaci di coinvolgere le comunità in processi partecipati per rendere maggiormente incisivi, stabili e sostenibili gli interventi da attivare sui territori. I progetti selezionati hanno durata triennale e si caratterizzano per un percorso di monitoraggio e supporto al fundraising, supervisionato da Cariplo, che intende così renderli il più possibile sostenibili ed efficaci. I primi due bandi finora emessi hanno raccolto complessivamente 115 proposte; di queste, 30 sono state selezionate per partecipare alla fase di progettazione e 18 sono state concretamente attivate sui diversi territori⁹. Per la loro realizzazione Cariplo ha messo a disposizione 19 milioni di euro, che si sono tuttavia moltiplicati grazie alle azioni di fundraising messe in campo dai diversi attori coinvolti nei singoli progetti. In totale sono state mobilitate risorse per complessivi 45 milioni. Un terzo bando è stato varato nel marzo 2016 e a dicembre saranno resi noti i progetti selezionati. La seconda iniziativa giudicata particolarmente significativa è quella delle Fondazioni di comunità. Nate negli Stati Uniti all’inizio del secolo scorso e diffuse progressivamente in tutto il mondo, queste istituzioni filantropiche intendono favorire lo sviluppo della qualità della vita delle comunità residenti nei territori in cui si trovano a operare. Le fondazioni comunitarie agiscono come enti di erogazione, garantendo contributi economici alle organizzazioni non profit, sostenendone gli interventi e favorendo la produzione di attività e servizi per rispondere ai bisogni emergenti all’interno della comunità. Fondazione Cariplo è stata la promotrice delle prime fondazioni comunitarie italiane dando vita, tra il 1998 e il 2007, a 15 delle 38 presenti nel nostro Paese (Bandera 2013b). Nel 2015 il patrimonio delle

⁹ Nell’area di Rho, ad esempio, con il progetto #Oltreperimetri, è stata creata una rete territoriale per condividere le risorse a sostegno delle persone più fragili; sui territori di Crema, Cremona e Casal Maggiore “Fare Legami” punta a ridisegnare un welfare più efficace ed efficiente, in grado di rispondere ai bisogni delle persone vulnerabili partendo dai “patti generativi”; in partnership col Comune di Milano è stato varato “Welfare di tutti”, finalizzato a riformare i servizi comunali per la domiciliarità in un’ottica maggiormente aperta e attenta ai bisogni degli utenti. Per approfondire i diversi progetti si consiglia di visionare il sito tematico creato da Cariplo, in cui sono raccolte periodicamente informazioni relative agli obiettivi e alle fasi di sviluppo delle diverse attività.

fondazioni comunitarie riconducibili a Fondazione Cariplo ha complessivamente superato la soglia dei 255 milioni di euro; nello stesso anno sono state raccolte oltre 7.000 donazioni, per un valore totale di 12 milioni di euro, ed erogati 23,4 milioni di euro, a favore di oltre 1.800 interventi, in gran parte realizzati nell'ambito dell'assistenza sociale (Bandera 2016c).

Oltre alle fondazioni istituzionali, recentemente anche le fondazioni d'impresa – realtà costituite da aziende private per perseguire finalità diverse da quelle istituzionali, in prevalenza filantropiche o comunque legate al mondo non profit – hanno iniziato ad occuparsi con maggiore intensità di questioni legate all'ambito del welfare. Secondo un'indagine condotta dall'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS), tra il 2011 e il 2014 le fondazioni d'impresa hanno destinato 45 milioni di euro al sostegno di 172 progetti sviluppati per aiutare circa 40mila giovani italiani in cerca di lavoro (si tratta di misure che vanno dall'istruzione tecnica al sostegno economico tramite borse di studio, dall'inclusione scolastica all'educazione civica, dalle attività artistico-sportive alla formazione professionale, fino ai tirocini aziendali e alle misure più innovative quali incubazione d'impresa e start-up, concorsi d'idee e scambi internazionali). Tra le fondazioni d'impresa maggiormente attive nel nostro Paese si segnala ad esempio l'esperienza di Fondazione Bracco, realtà nata su iniziativa dell'omonima casa farmaceutica. Questa fondazione si propone di migliorare la qualità della vita delle persone e aumentare il livello di coesione sociale valorizzando il patrimonio culturale, sviluppando la sensibilità ambientale, sostenendo la ricerca scientifica e la tutela della salute, favorendo l'educazione e la formazione professionale dei giovani e sostenendo iniziative di carattere assistenziale e solidale. In quest'ultimo campo, ad esempio, Fondazione Bracco insieme ad altri soggetti istituzionali del territorio ha realizzato "Oltre i margini", progetto che si propone di offrire servizi e favorire l'inclusione sociale a Banzate, uno dei Comuni più multietnici d'Italia (il 33% dei circa 11mila residenti sono stranieri, appartenenti tra l'altro a 72 etnie diverse). Per quel che riguarda il sostegno ai giovani, invece Fondazione Bracco ha investito con forza sul progetto Diventerò, un'iniziativa pluriennale lanciata nel febbraio 2012 per accompagnare i giovani di talento nel loro iter formativo e professionale, promuovendo percorsi innovativi in grado di porre in sinergia il mondo accademico e quello del lavoro.

Negli ultimi anni anche le aziende private, come dimostrano i dati esposti nel paragrafo precedente, hanno iniziato a investire sempre di più in tema welfare. Accanto alle grandi realtà che hanno scelto di sviluppare propri programmi di welfare aziendale - si pensi ad esempio alle esperienze Luxottica, Nestlé, Tetra Pak, UBI Banca o Intesa San Paolo, solo per citare quelle più note -, appaiono particolarmente interessanti le dinamiche orientate a una maggiore territorializzazione dei servizi di secondo welfare, soprattutto quando in queste risultano coinvolte le PMI.

Si tratta di casi in cui le misure messe in campo dalle imprese non interessano unicamente i lavoratori e le loro famiglie, ma anche – direttamente o indirettamente - un numero sempre maggiore di cittadini che vivono sui territori in cui tali imprese hanno sede. Succede infatti che molte imprese, a causa degli alti costi necessari a costituire, sviluppare e gestire propri servizi di welfare, non potendosi muovere in autonomia decidano di mettersi insieme per strutturare interventi condivisi. Per far questo molte aziende hanno fatto ricorso al contratto di rete¹⁰ e lo hanno utilizzato specificamente in tema welfare, avvalendosi così della possibilità di condividere vantaggi che vanno oltre le singole realtà imprenditoriali coinvolte e mettere a fattor comune risorse, conoscenze e competenze. Un esempio dell'applicazione di contratto di rete è GIUNCA - Gruppo Imprese Unite Nel Collaborare Attivamente. Nata a Varese nel 2012 da dieci realtà manifatturiere del varesotto, questa rete d'impresa si propone di sviluppare e diffondere “comportamenti aziendali e intraziendali socialmente responsabili in materia di welfare e formazione” come strategia di miglioramento della competitività del territorio nel suo complesso. Grazie alla rete sono stati sviluppati servizi e convenzioni dedicate ai circa 1.700 lavoratori delle imprese coinvolte, che hanno portato vantaggi economici e, soprattutto, di conciliazione tra tempi di vita e lavoro. Nel 2015 su impulso della Rete Territoriale di Conciliazione (vedi infra) di Varese, è inoltre partito il progetto “*eLavoroeFamiglia*” che vede coinvolte non solo le aziende ma anche Comuni e associazioni non profit per permettere a oltre 3.000 famiglie della provincia di accedere a servizi socio-sanitari di qualità a costi agevolati (inferiori fino al 50% rispetto al prezzo di mercato) e rimborsi fino a 1.000 euro per la fruizione di servizi di welfare. Dalla positiva esperienza delle Reti Territoriali di Conciliazione ha preso avvio nella zona di Mantova anche EuGenio. Si tratta di un progetto, cui partecipano tre Comuni e otto aziende, che hanno visto nel welfare aziendale un'occasione non solo per i lavoratori delle imprese aderenti ma anche per il territorio nel suo complesso. Nella sua prima fase EuGenio si è occupato di utilizzare le risorse stanziare da Regione Lombardia per favorire la conciliazione vita-lavoro attraverso convenzioni sul territorio in diversi ambiti (commerciale, dei servizi, consulenza medica e legale). Nel medio termine, invece, EuGenio si propone di diventare totalmente indipendente dalle risorse pubbliche mettendo a sistema e condividendo le esperienze e le competenze già sperimentate all'interno delle singole aziende che ne fanno parte. Tutte le aziende aderenti hanno infatti deci-

¹⁰ Si tratta di una forma giuridica (introdotta con il d.lg. n. 5/2009, poi modificato dalla l. n. 134/2012 e dal d. lg n. 179/2012) attraverso cui più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere - individualmente e collettivamente - la propria capacità innovativa e la propria competitività, collaborando in forme e in ambiti attinenti all'esercizio delle proprie imprese, oppure scambiandosi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica, o ancora esercitando in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa

so di costituire un fondo comune nel quale hanno investito risorse proprie, in aggiunta al budget pubblico previsto per il progetto, al fine di finanziare le spese di segreteria, coordinamento e comunicazione e, nel futuro, di strutturazione dei servizi (Iasi 2015).

In un'ottica di secondo welfare appare inoltre particolarmente interessante il ruolo assunto da alcuni Comuni per lo sviluppo di azioni innovative volte a rispondere ai bisogni dei propri cittadini nonostante la riduzione delle risorse a disposizione degli enti pubblici. Il Comune di Milano, ad esempio, grazie alla partecipazione al primo bando Welfare in Azione di Fondazione Cariplo, di cui abbiamo parlato poco sopra, ha strutturato il nuovo sistema comunale della domiciliarità collaborando sia con le Asl che con le organizzazioni del Terzo Settore. Il progetto triennale, denominato "Welfare di tutti", intende: sviluppare piattaforme collaborativo-connettive, sia digitali che fisiche, per ricomporre e integrare l'offerta di servizi di cura, valorizzando e connettendo le diverse risorse e competenze presenti in città; diffondere logiche di *service management* maggiormente inclusive sostenendo processi di ri-socializzazione orientati alla condivisione, all'integrazione e alla flessibilità; aumentare la sinergia tra risorse pubbliche e private migliorando le funzioni di regia e coordinamento dell'offerta di servizi; ampliare la percentuale di copertura dei bisogni, raddoppiando il numero di cittadini che fruiscono dei servizi formali di cura. Il progetto è ancora in corso e, ovviamente, occorrerà aspettare la conclusione per valutare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, ma già ora è possibile notare alcuni elementi interessanti. A inizio 2016, ad esempio, è stata lanciata WeMi, piattaforma online che connette persone e servizi domiciliari e che è stata realizzata grazie alla collaborazione di Palazzo Marino con 58 enti erogatori di servizi accreditati presso il Comune. La piattaforma, che dovrebbe diventare pienamente operativa a partire da settembre, permetterà di gestire servizi condivisi – come il baby-sitting per più famiglie della stessa zona, le assistenti famigliari di condominio o la "badante condivisa" – garantendone la qualità e offrendoli gratuitamente, scontati o a pagamento a seconda del reddito dell'utente. La sperimentazione di soluzioni innovative, tuttavia, non si limita ai grandi enti locali. Il Comune di Cinisello Balsamo (75.000 abitanti), ad esempio, prendendo atto del peggioramento delle forme di povertà sul proprio territorio, ha avviato un percorso di ricostruzione dei servizi che ha coinvolto diversi attori sociali locali e che ha portato alla nascita del Tavolo povertà. Un progetto interessante, giacché questo non ha un mero ruolo consultivo o di indirizzo (come spesso accade quando viene costituito un "tavolo per") ma possiede importanti funzioni progettuali e di coordinamento delle politiche comunali (Lodi Rizzini 2016). O, ancora, il Comune di Collebeato (provincia di Brescia), grazie alla negoziazione so-

ziale¹¹ ha sviluppato nuovi servizi rivolti ai suoi 4.684 abitanti e 1.970 famiglie. Grazie a un patto firmato da Sindaco e sindacati (Fnp Cisl e Spi Cgil di Brescia), sono state varate nuove misure per l'integrazione del reddito di adulti in condizione di disagio socioeconomico e una serie di iniziative più specifiche dedicate alla popolazione anziana (assistenza domiciliare, telesoccorso, servizio pasto a domicilio, soggiorni estivi, trasporti a fini socio-sanitari, centri diurni). L'accordo è stato premiato nel corso della Fiera della contrattazione 2014 organizzata da Cisl Lombardia, non solo per la completezza dei temi trattati ma anche per la struttura che esplicita le finalità, i soggetti destinatari, i requisiti d'accesso e le modalità di erogazione di ogni specifico intervento (Sala 2015).

¹¹ Si tratta di un'attività negoziale in cui i sindacati e interlocutori istituzionali si confrontano intorno a tematiche, sociali andando oltre il terreno e i temi "tradizionale" della contrattazione – il luogo di lavoro e il conflitto sulla distribuzione del reddito da lavoro – per allargarsi alle politiche di protezione sociale e alla salvaguardia del reddito complessivo dei cittadini, coinvolgendo in tal senso controparti istituzionali diverse da quelle "naturali" delle relazioni sindacali, come i Comuni. Il metodo è quello del negoziato con le amministrazioni pubbliche competenti cui i sindacati, in genere unitariamente, presentano richieste (spesso precisate in piattaforme) che costituiscono poi la base di intese per lo più formalizzate in accordi. Questo confronto, che non è disciplinato da specifiche normative, ha luogo da anni soprattutto intorno ai momenti di previsione finanziaria e strategica delle istituzioni interessate (Sala 2015).

3. Secondo welfare e dimensione regionale

A questo punto dovrebbe essere chiaro che quando si parla di secondo welfare non si intende sostituire spesa pubblica con spesa privata ma, piuttosto, mobilitare risorse aggiuntive per rispondere a bisogni e aspettative crescenti in un contesto socio-economico sempre più complesso. Tali risorse – *in primis* economiche e finanziarie, ma anche organizzative e umane – possono essere fornite a diverso titolo da un'ampia gamma di attori privati, sia profit che non profit, che hanno la possibilità e la capacità di affiancare gli attori pubblici nello sviluppo, gestione ed erogazione dei servizi sociali. Questo cambio di prospettiva impone però che anche e soprattutto gli attori pubblici si attivino per modificare il proprio approccio tradizionale ai temi del welfare ed affrontare nel miglior modo possibile i cambiamenti in atto. In questa sezione si accennerà brevemente al ruolo che le partnership tra enti locali e soggetti privati possono assumere per lo sviluppo di politiche favorevoli alla diffusione del secondo welfare e si andrà quindi ad identificare alcune misure messe in campo da Regione Lombardia in tal senso. Da ultimo vedremo come altre amministrazioni regionali si stiano muovendo per sviluppare condizioni favorevoli al secondo welfare, così da portare su un piano comparato e più empirico quanto detto sino ad ora, oltre che offrire materiale sulla base del quale giungere alla identificazione di alcune indicazioni di policy per il legislatore regionale.

3.1 Partnership locali in un'ottica di secondo welfare

Gli enti locali si trovano nella condizione ideale per assumere un ruolo centrale nella promozione di collaborazioni pubblico-private finalizzate allo sviluppo del secondo welfare, a condizione che, come è stato detto nelle pagine precedenti, avvenga un ribaltamento delle tradizionali logiche di programmazione sociale. I partenariati locali possono originare dal tentativo di rispondere a una domanda di partecipazione non adeguatamente coperta dall'offerta standard di politiche e/o possono essere finalizzati all'individuazione di nuovi modelli di regolazione e pro-

duzione di beni pubblici in grado di fronteggiare meglio i problemi legati all'implementazione delle politiche. In una prospettiva manageriale, ad esempio, possono essere lo strumento che consente di accrescere la capacità di intervento della pubblica amministrazione tramite la costituzione di sinergie fra attori che appartengono a sfere diverse. In una prospettiva "consociativa", invece, possono porre l'accento sulla volontà di conciliare interessi e visioni diverse per trovare soluzioni implementabili e offrire così una migliore risposta ai bisogni. Infine, possono essere la strada per incentivare l'inclusione e la partecipazione di una pluralità di attori anche nelle fasi progettuali, in modo tale da prevenire potenziali conflitti e veti e raggiungere il più ampio consenso possibile (Vesan e Sparano 2009).

Perché ciò avvenga in modo virtuoso, come spiega Maino (2013), deve cambiare il paradigma di riferimento: rischi e possibili soluzioni a questi ultimi devono diventare il punto di partenza per coinvolgere soggetti non pubblici. È in tal senso che la logica del risparmio economico, attraverso la mera esternalizzazione dei servizi, non può più essere quella prevalente e ad essa vanno pertanto affiancati reali tentativi di rinnovare le politiche pubbliche. Due in particolare sono gli elementi cruciali per favorire l'identificazione di misure e interventi di secondo welfare attraverso tale strada: nuovi modelli di *governance* e un approccio che abbracci il già citato paradigma dell'innovazione sociale.

Per quanto riguarda la *governance*, gli enti locali sono oggi chiamati ad assumere un ruolo pro-attivo e di coordinamento dei diversi *stakeholder* in campo, configurando modalità innovative di rapporto fra i soggetti che a diverso titolo possono concorrere a programmare, finanziare e produrre servizi ed interventi sociali. Perché questo avvenga occorre però ridisegnare i processi di *policy-making* secondo alcune direzioni chiaramente identificate in letteratura. Occorre aprire alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi attori; è necessario superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato a favore di una ripartizione degli stessi fra diversi livelli istituzionali sulla base delle competenze specifiche; bisogna sostenere una logica di rete piuttosto che una logica gerarchica e processi di negoziazione e compartecipazione piuttosto che di imposizione burocratica; diviene cruciale incentivare l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione.

Per quanto riguarda il tema dell'innovazione sociale, occorre ricordare quanto già detto in precedenza: innovare, specialmente in questo contesto di crisi, è necessario ma tutt'altro che semplice poiché richiede ai suoi protagonisti dinamismo, visione del futuro e capacità di fare rete. Queste qualità, tipiche di molti attori che operano nell'arena del secondo welfare, non sono certo tra le competenze tipiche degli attori del primo welfare ma ora – in un contesto di risorse

limitate e bisogni crescenti – esse divengono assolutamente decisive. Gli enti locali, in ragione delle loro competenze nel settore delle politiche sociali, oggi più che mai sono pertanto chiamati a cogliere una duplice sfida: quella di giocare insieme il ruolo di facilitatori dell'innovazione e di garanti dei diritti sociali esistenti (European Policy Centre 2010).

3.2 Il ruolo di Regione Lombardia per lo sviluppo del secondo welfare

Negli ultimi anni Regione Lombardia ha sviluppato diverse iniziative per costruire condizioni favorevoli alla nascita di partnership pubblico-private in grado di affrontare le sfide sociali emergenti in diversi territori. In questo paragrafo andremo quindi ad analizzare alcune iniziative messe in campo dal Governo regionale per favorire una maggiore sinergia tra pubblico e privati per rispondere alle esigenze sociali vecchie e nuove dei cittadini lombardi.

Le Reti Territoriali di Conciliazione

Come dimostrano diversi studi in materia (Maino 2001, Pesenti 2008, Vittadini 2007, Brugnoli e Vittadini 2008, Neri 2010, Carabelli e Facchini 2011) il sistema di welfare lombardo a partire dalla prima Giunta Formigoni si è caratterizzato per un approccio marcatamente orientato alla sussidiarietà, sia nella sua forma verticale che orizzontale. Coerentemente con questo orientamento che ha riguardato molti aspetti delle *social policies* regionali, la Lombardia negli ultimi anni ha avviato un percorso innovativo anche nell'ambito delle politiche di conciliazione, sia sotto il profilo delle soluzioni di *governance* del processo sia rispetto alla produzione di *policy*. Nel novembre 2010 la Giunta Regionale con l'approvazione della delibera 381 ha gettato le basi per la nascita delle Reti Territoriali di Conciliazione (RTC), un tassello chiave della politica di lombarda in tema di *work-life balance* che ha permesso di valorizzare i territori e di ripensare il ruolo dei tanti *stakeholder* che operano al loro interno. Le RTC si propongono di coinvolgere una vasta platea di attori, sia pubblici che privati, in grado di collaborare alla realizzazione di interventi per la conciliazione dei tempi di vita personale e di lavoro. Tra il 2010 e il 2013, nel corso del primo triennio di sperimentazione, sono stati firmati tredici Accordi di programma che hanno costituito nei territori lombardi altrettante RTC, all'interno delle quali sono stati approvati tredici Piani territoriali che hanno permesso la co-progettazione di circa 130 iniziative composte sia da azioni trasversali (di formazione, promozione e comunicazione) sia da azioni *ad hoc*

rivolte alle famiglie, alle imprese e al territorio nel suo insieme. Complessivamente la prima fase di sperimentazione ha coinvolto formalmente circa 450 *stakeholder* tra promotori (Asl, Ster, Provincia, Comuni, Uffici di Piano, Camere di Commercio e ambiti territoriali) e aderenti (imprese, sindacati, Associazioni datoriali, associazioni del Terzo Settore, cooperative, Fondazioni, Rsa, Aziende ospedaliere, diocesi e istituzioni religiose, enti del sistema educativo e della formazione professionale) (Madama e Maino 2013).

Nel 2013 il progetto è stato riconfermato per il periodo 2014-2016 con l'intento di dare continuità all'esperienza capitalizzata nel triennio precedente e valorizzare maggiormente la dimensione territoriale. La novità più significativa è stato l'incremento del numero di RTC, passate da 13 a 15, e un nuovo sistema di *governance* territoriale articolato su tre livelli: un livello regionale, rappresentato dalla cabina di regia regionale; un livello intermedio, costituito dalle singole reti territoriali con la Asl come ente capofila; un livello vicino al territorio sviluppato a partire dalle Alleanze Locali, partnership costituite attraverso contratti di tra soggetti pubblici e privati, inviati alla Asl capofila della rete, in cui sono esplicitati i ruoli, le modalità di partecipazione e gli apporti economici, tecnici e di contenuto proveniente dai vari partecipanti alle attività della Rete (Maino 2015c). In questo nuovo quadro ciascuna RTC, guidata dalla Asl territorialmente competente, ha ricevuto il compito di definire le proprie modalità operative interne – la composizione di un Comitato di valutazione e il monitoraggio dei progetti presentati dalle Alleanze territoriali – e le procedure di selezione delle proposte progettuali. Attraverso queste novità il Governo regionale ha inteso rafforzare il processo di validazione condivisa in un'ottica di valutazione partecipata, incentivando tra l'altro il ricorso alla contrattazione di secondo livello. qualora le reti scelgano di implementare azioni che coinvolgano il mondo delle imprese, infatti, queste dovranno favorire l'utilizzo della contrattazione e – dove possibile – lo strumento della rete d'impresa per lo sviluppo delle attività. I Piani territoriali per la conciliazione che sono stati sviluppati, pur con alcune differenze da territorio a territorio, prevedono quattro linee di intervento comuni che ben ricalcano i principi del secondo welfare: la prima consiste nello sperimentare forme di partenariato pubblico-privato rappresentative dei numerosi *stakeholder* presenti sul territorio per muovere un'ampia "massa critica" e sviluppare una profonda e sistematica collaborazione tra il mondo sociale ed economico-imprenditoriale; la seconda linea riguarda il dare centralità al tessuto imprenditoriale e produttivo, coinvolgendo il più attivamente possibile imprese, organizzazioni sindacali e datoriali ed incentivando il più possibile il ricorso alla contrattazione decentrata; la terza consiste nell'integrare e armonizzare gli strumenti della programmazione locale (Piani di Zona, PTO, Accordi di programma per lo sviluppo economico, dai Piani

territoriali per i giovani ai Distretti del commercio, Patti territoriali per l'occupazione, etc.) con lo sviluppo delle RTC; infine, la quarta linea di intervento è realizzare una gestione della Rete attraverso strumenti di *governance* che favoriscano la partecipazione e il coinvolgimento degli *stakeholder* a tutti i livelli, siano improntati a chiarezza e trasparenza, promuovano coprogettazione e in alcuni casi anche erogazione e implementazione congiunta delle attività.

In attesa della conclusione della seconda fase, è già possibile affermare che la sperimentazione delle RTC e delle Alleanze territoriali si è dimostrata in grado di definire modelli di *governance* innovativi e più funzionali e, al tempo stesso, di valorizzare una progettazione congiunta pubblico-privata capace di coniugare le esigenze di cura e di lavoro delle famiglie con il forte bisogno di investimento in termini di promozione del capitale umano. Attraverso la creazione di arene di *governance* multilivello e multi attore, le RTC sono state capaci di dar vita a processi locali partecipati e sostenere la costruzione e lo sviluppo di un sistema coerente di politiche e di azioni per la conciliazione famiglia-lavoro, dando apparentemente il via a una nuova fase volta a favorire cambiamenti culturali, organizzativi e istituzionali (Gobbo e Maino 2015, Madama e Maino 2013). A conclusione del secondo triennio di sperimentazione delle RTC molte tuttavia saranno le questioni da affrontare per capire quale futuro avranno le Reti all'interno del contesto regionale. Come emerso nel corso della prima edizione degli Stati Generali della Conciliazione e del welfare aziendale che si sono svolti nell'aprile 2016 (Bandera 2016b), occorrerebbe infatti incentivare momenti di formazione e accompagnamento degli *stakeholder* coinvolti e coinvolgibili, agevolare occasioni di condivisione e integrazione tra i diversi attori e, soprattutto, capire come la riforma socio-sanitaria regionale – che ha ad esempio sostituito le Asl con le Asst (Agenzie socio-sanitarie territoriali) – potrebbe influenzare l'operatività delle RTC.

Legge di riconoscimento e tutela del diritto al cibo

La Legge regionale n. 34 del 6 novembre 2015 impegna Regione Lombardia ad un più incisivo contrasto allo spreco e alla povertà alimentare sul territorio regionale attraverso l'introduzione di nuovi strumenti normativi e tramite lo sviluppo di *policies* che valorizzino l'azione degli attori, sia pubblici che privati, che operano in questo settore. La legge persegue diversi obiettivi: incentivare le iniziative che recuperano le eccedenze prodotte dalla filiera agroalimentare al fine di ridistribuirle gratuitamente ai cittadini che si trovano in grave difficoltà economica; introdurre criteri premiali per soggetti privati e pubbliche amministrazioni che intraprendono a-

zioni per la riduzione degli sprechi e la cessione delle eccedenze agli indigenti; promuovere programmi e corsi volti a rendere istituzioni e cittadini più consapevoli degli impatti ambientali, economici e sociali generati dallo spreco di cibo, e che possano indicare come rendere più sostenibile l'acquisto, la conservazione, la preparazione e lo smaltimento finale degli alimenti. La parte più interessante del provvedimento è certamente l'articolo 6, che istituisce la Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo, una cabina di regia composta da rappresentanti di istituzioni pubbliche, private e non profit operanti nella filiera lombarda della lotta allo spreco e della redistribuzione alimentare, cui è sostanzialmente affidato il compito di stabilire le strade migliori per dare attuazione alla legge. Questa previsione indica la volontà del Legislatore regionale di coinvolgere direttamente tutti gli attori interessati a riconoscere e tutelare il diritto al cibo per creare condizioni ottimali volte a rispondere sia al problema dello spreco che a quello della povertà alimentare. La Consulta, che sarebbe dovuta essere attivata entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge regionale, non è tuttavia ancora operativa. Ciò significa che non è al momento possibile esprimere una valutazione precisa degli impatti di tale legge e, pertanto, i benefici derivanti da una *governance* condivisa per la tutela del diritto al cibo sono ad oggi allo stadio di potenziale inespresso (Bandera 2015). Tuttavia, e in attesa della piena operatività della legge, si può dire che essa rappresenti un caso estremamente interessante, posto che – al di là della consapevolezza o meno del legislatore ai tempi della sua approvazione – costituisce un primo caso di regolazione del secondo welfare.

3.3 Esperienze messe in campo da altre Regioni

Piemonte: il “Patto per il sociale”

Il 19 ottobre 2015 la Giunta regionale del Piemonte ha approvato il cosiddetto “Patto per il sociale delle Regione Piemonte 2015/2017”, uno strumento di programmazione delle politiche sociali sviluppato a seguito di un lungo lavoro di confronto con i territori promosso dall'Assessorato alle Politiche Sociali a partire dalla primavera del 2014. Per la definizione del Patto sono stati realizzati una serie di incontri a livello locale che hanno visto protagonisti gli attori a vario titolo coinvolti nell'implementazione delle politiche di welfare (amministratori, operatori del sociale, esponenti del settore del privato sociale, ecc.). Il Patto risponde alla volontà politica del Governo regionale di costruire un rapporto di fiducia e cooperazione tra Regione e territorio, che ha permesso di identificare filoni di intervento prioritari sul fronte delle politiche sociali: recupero del ruolo di programmazione strategica e indirizzo da parte della Regione;

revisione e semplificazione della normativa per renderla più adeguata alle esigenze e ai bisogni delle comunità; costruzione di un sistema di governo delle politiche sociali più razionale ed efficiente. A partire da queste esigenze sono stati individuati tre assi strategici per il periodo 2015/2017: integrazione socio-sanitaria; inclusione sociale e del contrasto alle diverse forme di povertà; sostegno alle responsabilità genitoriali e prevenzione del disagio minorile. La stessa applicazione dei diversi assi strategici prevede un coinvolgimento diretto dei territori (creazione cabina di regia socio-sanitaria; cooperazione degli attori locali per il contrasto alla povertà; messa a sistema di progettualità già assistenti), nell'ottica di un ripensamento complessivo della *governance* dei servizi di welfare di competenza regionale (Agostini 2015b).

Trentino: Family Audit e distretti famiglia

Nel 2014 la Provincia Autonoma di Trento ha avviato un ripensamento delle proprie politiche familiari sulla base della valorizzazione delle capacità di vari attori (pubblici, privati e Terzo Settore) e delle famiglie (singole o associate) di auto-organizzarsi per rispondere a bisogni dei nuclei familiari presenti sul territorio. L'obiettivo era ed è la creazione di un sistema integrato di servizi che tenga in conto i bisogni delle famiglie e le risposte strutturali presenti o sperimentabili sul territorio. In oltre 10 anni di sperimentazione sono nati diversi strumenti per accompagnare le famiglie nei loro progetti di vita: l'*audit* per la conciliazione dei tempi lavoro-famiglia, una certificazione territoriale e familiare per dare visibilità alle misure *family-friendly*; la progettazione dei servizi familiari; i buoni di servizio per le attività estive; i *vademecum* sulle nuove tecnologie; i progetti di accoglienza familiare. Il principale strumento per valorizzare l'apporto di ogni singolo soggetto è tuttavia la certificazione familiare che avviene attraverso la creazione di marchi di attenzione, il cosiddetto marchio "Family in Trentino". "Questo viene rilasciato gratuitamente a tutti gli operatori (alberghi, musei, Comuni, terme, impianti sciistici, associazioni sportive, imprese profit e non profit) che nella loro attività si impegnano a rispettare specifici criteri (standard di servizio e/o politiche di prezzo) per soddisfare le esigenze della famiglia, sia residente che ospite. La Provincia ha costruito questo progetto in collaborazione con un'associazione di promozione sociale, il Forum Trentino delle Associazioni Familiari, dando alla *governance* un'impostazione duale: l'Agenzia per la Famiglia è l'organo della Provincia che ha la responsabilità pubblica dell'intervento e del coordinamento delle azioni; il Forum ha il ruolo di attivatore dell'ambiente delle famiglie e delle loro associazioni. Il punto di incontro dei due attori è lo Sportello Famiglia: pensato e agito come un *hub* della rete dove avviene lo scambio di informazioni tra l'interno e l'esterno, sono pensati e riformulati i servizi, ven-

gono erogati i marchi e si relazionano i Comuni, le famiglie e le associazioni. Negli anni è venuta inoltre a crearsi anche una cornice strutturale e di senso: il Distretto Famiglia. Si tratta di un territorio, spesso una valle, considerato accogliente ed attrattivo per le famiglie, che agevola e promuove l'aggregazione reticolare di servizi ed attori plurali che hanno a cuore lo sviluppo territoriale e l'agio familiare. Gli attori del Distretto sono tutti i soggetti che, su quel territorio, interagiscono con le famiglie: le autonomie locali, le associazioni di famiglie e le organizzazioni di Terzo settore, gli attori economici for-profit e non profit. Da una parte, il Distretto Famiglia ri-territorializza i servizi e le pratiche familiari: andando oltre una logica *cash* ri-attiva gli attori interessati alla famiglia, distogliendogli da una logica passivizzante, e favorisce la gemmatura di reti generative e plurali fondate sul senso di appartenenza e sull'identità territoriale. Dall'altra, il Distretto è diventato un esempio da seguire: alcune Regioni e persino l'amministrazione centrale stanno provando le principali direttive per la semplicità con cui è ripetibile lo schema della certificazione territoriale (Orlandini 2013).

Umbria: la ricerca sull'associazionismo familiare

Nel 2013 l'Assessorato al Welfare della Regione Umbria ha promosso una ricerca sull'associazionismo familiare – i cui dati sono stati raccolti nel volume “*L'associazionismo familiare in Umbria: cura, dono ed economia del bene comune*” (Grasselli e Montesi 2013) – per colmare un vuoto di conoscenza sulle caratteristiche e sulla consistenza dell'associazionismo familiare nella regione. Attraverso l'analisi delle modalità operative, delle criticità ma anche delle potenzialità delle associazioni familiari, la ricerca ha cercato di individuare il ruolo che le famiglie, unite in associazioni ad *hoc*, svolgono e possono svolgere per l'attuazione del secondo welfare all'interno del territorio regionale. La ricerca ha offerto importanti indicazioni di *policy* – costituzione di un albo dell'associazionismo sociale regionale più aggiornato e dinamico o di un albo delle associazioni familiari; sostegno alle organizzazioni attraverso agevolazioni fiscali o normative; promozione e intensificazione dei legami delle associazioni con le reti nazionali e internazionali; costruzione di “reti leggere” tra le associazioni per conseguire delle economie di scala nello svolgimento di alcune attività comuni senza nuocere all'autonomia di ciascuna; concertazione più sistematica in materia di programmazione sociale, così da perseguire forme più evolute di sussidiarietà – al fine di “*rafforzare l'iniziativa autonoma, l'empowerment e l'esercizio della pratica del dono da parte delle famiglie*”, con le connesse ricadute positive sulla responsabilizzazione di cittadini e operatori, sulla formazione di capitale sociale e quindi sul “*processo di umanizzazione della società e dell'economia*” (Lodi Rizzini 2014).

Liguria: il Fondo sanitario integrativo regionale

Nel 2013 in Liguria è stato creato un Fondo sanitario mutualistico territoriale integrativo del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), denominato “Mutua Liguria”, per consentire ai cittadini di usufruire di prestazioni sanitarie integrative dei LEA e, in particolare, permettere agli anziani di ricevere assistenza domiciliare integrata. La novità principale di questa mutua sta nel fatto che è aperta a tutti e, non essendo orientata al profitto, ha come obiettivo di dotare i cittadini di capacità negoziale collettiva nel rapporto con l’offerta di servizi e prestazioni in ambito sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale. L’intento, inoltre, è quello di attivare una connessione diretta con il territorio, rispetto tanto all’individuazione dei bisogni emergenti quanto alla valorizzazione degli erogatori (anche privati) di servizi e prestazioni. L’iniziativa è partita nel giugno 2012 con la costituzione dell’Associazione “Per una mutua ligure”, voluta da Legacoop Liguria, Fimiv e Mutua Cesare Pozzo in coerenza con le finalità del Progetto Salute Legacoop. L’Associazione intendeva costruire un network fra le realtà cooperative e mutualistiche maggiormente strutturate nei diversi settori regionali, al fine di generare un’offerta basata sull’ottimizzazione dei processi relativi alla tutela della salute e del benessere dei cittadini, e aveva posto tra le sue finalità la creazione a livello regionale di un fondo sanitario mutualistico territoriale integrativo del SSN. Mutua Liguria si è data come obiettivi quelli di dotare l’utenza pagante individuale di capacità negoziale collettiva, conferire in un collettore unico i contributi destinati alla sanità integrativa versati sia dai lavoratori dipendenti (o dalle aziende in loro favore) sia dai singoli cittadini (superando la dicotomia tra fondi aziendali chiusi ed esclusivi e fondi aperti alla società civile), garantire il mantenimento delle prestazioni integrative lungo tutto l’arco di vita e, infine, attivare una connessione diretta e dinamica con il territorio per individuare sia i bisogni effettivi sia i servizi e le prestazioni da erogare. La partecipazione della Regione Liguria, che attraverso una nuova legge quadro regionale del Terzo Settore (LR 42/2012) ha riconosciuto la mutualità integrativa tra i soggetti titolati a partecipare alle attività di programmazione, costituisce una novità nel panorama italiano. Attraverso la partecipazione regionale la mutua è infatti agevolata al rispetto delle linee guida e dei protocolli di qualità, è sottoposta a controllo sulle attività integrative e ottiene inoltre vantaggi dal punto di vista della diffusione e della comunicazione delle iniziative attraverso i canali regionali (Bandera, Maino e Mallone 2013, Lodi Rizzini 2013).

Emilia Romagna: la ricerca sulla diffusione del welfare aziendale nella regione

L'Assessorato Welfare e Politiche Abitative della Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con Unioncamere Emilia-Romagna, nel 2015 ha scelto di avviare una ricerca sullo stato del secondo welfare nelle imprese della regione. L'obiettivo è di mappare lo sviluppo dei sistemi di welfare aziendale e dei servizi di conciliazione vita-lavoro all'interno delle aziende che operano in Emilia-Romagna, identificando e valorizzando le esperienze più significative in tal senso. La ricerca, realizzata dal gruppo di ricercatori del Laboratorio Percorsi di Secondo welfare in collaborazione con alcuni studiosi dell'Università di Bologna, si basa su una *survey* somministrata ad un campione rappresentativo di piccole e medie imprese che operano sul territorio regionale e su interviste con *stakeholder* considerati rilevanti all'interno del mondo produttivo regionale (dirigenti di associazioni sindacali e datoriali, rappresentanti delle istituzioni locali e grandi e piccole imprese identificate come *best practice*). In questo modo l'amministrazione regionale intende comprendere il livello di diffusione dei benefit di welfare tra le aziende e le caratteristiche dell'offerta, così da poter indirizzare al meglio l'attività futura della Regione e identificare nuove linee di intervento che possano permettere una maggiore sinergia tra mondo imprenditoriale e organismi regionali in un'ottica di secondo welfare. Il progetto di ricerca si concluderà a dicembre 2016 con la presentazione di un apposito rapporto.

Veneto: la Legge sugli empori solidali

Negli ultimi anni nel nostro Paese sono andati diffondendosi i cosiddetti empori solidali, realtà che si prefiggono di contrastare il fenomeno della povertà alimentare con attività finalizzate ad aumentare il livello di inclusione sociale dei più bisognosi. Luoghi che, oltre ad occuparsi della distribuzione di cibo, cercano di essere punto di riferimento per coloro i quali vivono situazioni socialmente complesse, tentando di dar loro gli strumenti e il supporto adeguato per uscire da tale condizione. La Regione Veneto a fine 2014 ha approvato un provvedimento per mettere in comunicazione le realtà già esistenti (favorendo confronti tra le stesse ed evitando eventuali duplicazioni degli interventi). Ulteriore obiettivo del provvedimento era quello di sostenere e sistematizzare la nascita di altri empori solidali nella regione. Il provvedimento mira a far diventare gli empori luoghi di riferimento per le persone in difficoltà a causa della crisi e i diversi operatori attivi a loro sostegno, rendendo in questo modo più efficaci le tante azioni intraprese dai vari soggetti del territorio per combattere la povertà e il disagio sociale a partire dalla redistribuzione delle eccedenze alimentari (Lodi Rizzini 2015b).

4. PROFILI DI CRITICITA' E OPPORTUNITA'

A fronte di quanto detto finora possiamo provare a identificare i punti di forza e debolezza che contraddistinguono il secondo welfare. Tale operazione si rende necessaria soprattutto dalla prospettiva dell'amministrazione pubblica e del regolatore, chiamati entrambi a sostenere e sistematizzare una dimensione del welfare che se è sempre più necessaria, è altresì dinamica e in costante evoluzione.

4.1 Luci e ombre del secondo welfare

In primo luogo, partendo dagli elementi positivi, possiamo senza dubbio affermare che il secondo welfare possiede ad oggi una rilevanza economica, finanziaria e occupazionale di tutto rispetto. I dati precedentemente esposti ci parlano di un insieme di attori, esperienze e dinamiche che, direttamente e indirettamente, ormai incidono concretamente sulle vite di milioni di persone. In secondo luogo, è evidente come molte attività riconducibili alla sfera del secondo welfare abbiano dato vita a numerose iniziative capaci di fronteggiare in modo efficiente ed efficace nuovi tipi di rischi e bisogni cresciuti a causa della crisi economica e non adeguatamente coperti dall'intervento pubblico. In terzo luogo, molte delle realizzazioni nell'ambito del secondo welfare sono state realizzate grazie all'implementazione di soluzioni innovative sul piano degli strumenti, dell'organizzazione e della *governance*. Un'intraprendenza e una creatività che, in un'ottica di innovazione sociale, riguardano anche molti attori pubblici, in particolare gli enti locali. Nonostante vincoli finanziari sempre più stringenti sono molte le istituzioni che hanno intrapreso incisive operazioni di razionalizzazione dei propri modelli di spesa e si sono indistriate per mobilitare l'impegno dei propri territori, anche sotto il profilo finanziario, per affrontare i problemi approntando nuove soluzioni rispetto al passato.

Accanto alle dinamiche positive ora sinteticamente riportate, esistono anche alcune zone d'ombra e criticità su cui occorre riflettere. In primo luogo, esiste il rischio di un incastro “distorto” e opportunistico fra primo e secondo welfare, con implicazioni negative in termini di efficienza ed equità. L'eccessiva diffusione di iniziative di secondo welfare “dimostrative” o “pilota” può indebolire gli incentivi alla ricalibratura del primo welfare, consolidando la tendenza alla conservazione dello *status quo*. Una dinamica che è spesso sostenuta dalla percezione (errata) che “si è già fatto tutto” sul fronte della riforma del primo welfare e che tutto quel che manca nel sistema pubblico possa quindi essere demandato al secondo. Così non è, poiché ci sono ancora ampi margini di riequilibrio, razionalizzazione e recupero di efficienza all'interno della spesa sociale pubblica che possono liberare risorse da destinare ai nuovi rischi. Un'altra distorsione può venire dall'accentuazione della segmentazione del mercato del lavoro, soprattutto per quel che riguarda il welfare aziendale. Se da un lato continuano ad aumentare gli esempi di grandi imprese che offrono sistemi di welfare aziendale sempre più articolati ai propri dipendenti, dall'altro troviamo piccole e medie realtà imprenditoriali spesso prive delle risorse finanziarie e organizzative per introdurre questi schemi o comunque non in grado di arrivare a una massa critica sufficiente per ottenere condizioni vantaggiose nella negoziazione con i fornitori. Le grandi imprese rischiano così di trasformarsi in isole di relativo benessere per i propri dipendenti, in contrapposizione alla grande maggioranza della forza lavoro che invece non ha la possibilità di accedere ai medesimi benefici. In secondo luogo può configurarsi la difficoltà delle diverse iniziative sparse sui territori di fare sistema fra loro, dando luogo a una configurazione incompleta o troppo disordinata del secondo welfare, incapace di cogliere e valorizzare complementarità e sinergie tra gli attori in campo. Al contrario, la capacità di innovazione sociale dev'essere gradualmente promossa e attivata grazie alle reti di attori e dentro modelli di *governance multi-stakeholder* e multi-livello, e in questo senso le istituzioni pubbliche devono avere la forza di assumere un ruolo di coordinamento e monitoraggio dei processi, evitando tanto la creazione di “doppioni” che la persistenza di “vuoti” funzionali. In terzo luogo occorre ricordare la disparità territoriale: un problema che riguarda anzitutto il grande divario Nord-Sud, ma che può presentarsi anche all'interno di territori socialmente ed economicamente sviluppati ed apparentemente omogenei.

In termini poi più generali, che peraltro chiamano in gioco proprio la responsabilità del settore pubblico, in specie il legislatore-regolatore, si deve segnalare l'assenza o la debolezza di meccanismi di monitoraggio e valutazione delle misure di secondo welfare, che possano aiutare a tenere sotto controllo le iniziative che nascono e si sviluppano sui territori; capire quali inizia-

tive possono trasformarsi da sperimentazioni e progetti pilota in programmi tanto stabili da poter contare su un flusso di risorse continuativo; fare leva su monitoraggio e valutazione per fare sistema ed eventualmente diffondere le buone pratiche.

Inoltre, e per concludere, bisogna prestare particolare attenzione affinché si eviti che l'adesione al paradigma dell'investimento sociale resti parziale ed incompiuto. In questo senso occorre lavorare affinché il secondo welfare “sfondi” anche e soprattutto sul piano culturale, diventando uno stimolo per tutti gli attori in campo ad aderire con maggior convinzione a tale paradigma. In particolare occorrerebbe riaprire una riflessione sul concetto classico di universalismo inteso come copertura onnicomprensiva di tutta la popolazione, per tutti i bisogni meritevoli di tutela e in forma completamente gratuita, contrapponendo come alternativa quella dell'universalismo progressivo. Un accesso esteso a tutta la popolazione, ma con filtri selettivi capaci di calibrare il paniere delle prestazioni in base all'intensità del bisogno e della situazione economica degli utenti. Un modo per garantire di meno a chi ha meno bisogno e chiedendo a chi può permetterselo una compartecipazione progressivamente più elevata per accedere alle prestazioni garantite (Ferrera e Maino 2013a).

4.2 I volani per la crescita del secondo welfare

Se quanto sino ad ora illustrato assume un carattere sufficientemente chiaro sotto il piano teorico quanto empirico, rimane aperto l'interrogativo sulla possibilità di identificare una strategia di promozione del secondo welfare capace non solo di stimolarne l'ulteriore crescita, ma anche di orientare i suoi attori e i suoi programmi verso direzioni virtuose. Chiaramente il riparto di competenze tra Stato e Regioni sacrifica le seconde sotto diversi punti di vista. Tuttavia non sembra superfluo consegnare al legislatore regionale alcuni suggerimenti di carattere generale che seppur dovrebbero trovare ascolto innanzitutto da parte delle istituzioni centrali, lo Stato, potrebbero in ogni caso incontrare l'interesse del regolatore regionale, posto che alcuni margini per un intervento restano aperti.

Sul punto si deve partire considerando quanto affermato chiaramente da Maino (2015), la quale – alla luce delle ampie ricerche svolte dal Laboratorio di Percorsi di Secondo Welfare – sostiene che il consolidamento del secondo welfare è stato alimentato da diversi volani. Da qui dunque occorre prendere le mosse per delineare una opportuna strategia.

Tra i volani che occorre attivare e sostenere quello delle risorse è ovviamente indispensabile. Si è detto in diverse sedi che i soggetti attivi nella produzione del secondo welfare e quelli po-

tenzialmente interessati a entrarvi sono sempre più numerosi. Per i primi la sfida è quindi come assicurare la sostenibilità finanziaria e come crescere. Per i secondi invece si tratta di reperire le risorse iniziali. In entrambi i casi, il ruolo chiave deve essere giocato dalla cosiddetta finanza sociale, intesa in senso lato. Vanno promossi percorsi non convenzionali per l'accesso al credito, incentivando gli istituti disponibili e interessati a finanziare la costruzione di *partnership* progettuali finalizzate a iniziative sociali. Gli strumenti finanziari sono infatti chiamati a svolgere un ruolo strategico anche nella trasformazione delle imprese sociali. Da questo punto di vista sarebbe importante immaginare una legge quadro che fosse in grado di mettere ordine tra i diversi attori del secondo welfare, non tanto perché la normativa nazionale sia carente, quanto piuttosto per offrire un riconoscimento a questi numerosi soggetti che contribuiscono in modo significativo alla costruzione del modello sociale lombardo. In altri termini potrebbe essere interessante considerare l'ipotesi di proporre, in chiave migliorativa rispetto a quanto fatto dalla Regione Liguria, una legge quadro per il Terzo Settore, che riconosca ad alcuni soggetti la possibilità (definita e normata) di prendere parte alle attività di programmazione. Come d'altra parte si sono approvate leggi volte a sostenere la competitività delle piccole e medie imprese, si potrebbe immaginare qualcosa di analogo per un fenomeno crescente come l'impresa sociale, la quale – oggi più che mai prima – sembra particolarmente ricettiva rispetto ad ogni contributo finalizzato al suo cambiamento (ad esempio, un punto particolarmente delicato per le imprese sociali riguarda la disponibilità di tecnologie a basso costo, per l'individuazione e la soluzione di problemi sociali, che può innescare modalità di intervento molto diverse dalle attuali, promuovendo processi anche repentini di crescita, capitalizzazione e trasformazione). Un ulteriore volano che deve essere considerato con attenzione riguarda l'estensione delle reti e il trasferimento di conoscenze e buone pratiche, per superare frammentazione e duplicazioni. Come suggerito anche da Maino (2015), qui si potrebbe agire su due fronti. Innanzitutto la condizionalità per l'accesso ai finanziamenti, pubblici e privati, prendendo esempio dalla nuova strategia di condizionalità adottata dalla UE per le politiche di coesione. Tramite la condizionalità si dovrebbe spingere le reti già esistenti ad allargarsi (ad altri soggetti, ad altre misure, ad altri settori d'intervento) e a costruire "reti di reti". Il secondo fronte è l'adozione di forme di capitalizzazione "a basso costo" delle *best practice* esistenti, al fine di diffondere/restituire quanto appreso dalle esperienze/progettualità di maggior successo.

La normativa fiscale non è poi importante solo per il welfare negoziale, ma per quasi tutta la gamma di attività del secondo welfare. Il fisco produce un impatto significativo sui comportamenti che hanno a che fare con la produzione, distribuzione e allocazione del reddito delle per-

sone e delle imprese. L'identificazione dei caratteri di un fisco pro welfare è un'operazione delicata e complessa. Se ben congegnata, tale operazione può promuovere una maggiore diffusione di strumenti assicurativi come la sottoscrizione di polizze sanitarie e/o di *long term care* o l'iscrizione alle mutue sanitarie o l'adesione a piani di accumulo per la formazione dei figli, ovvero l'agevolazione di spese sociali private come quelle per le assistenti familiari o le babysitter, quelle per la formazione. Si è già detto sul punto che il maggior spazio di manovra è quello di cui gode l'amministrazione statale, tuttavia non si può escludere a priori un ragionamento che miri a verificare marginalità di intervento sulla – invero già sacrificata – fiscalità regionale.

Peraltro l'intreccio fra primo e secondo welfare non riguarda solo le cornici normative, ma anche le dinamiche organizzative al cosiddetto livello *grass roots*. Aiuterebbero molto alcuni cambiamenti interni agli enti regionali e locali che promuovessero l'azione sinergica e sistematica tra assessorati: sulla falsa-riga del processo già in corso in Regione Lombardia, per esempio istituendo una cabina di regia congiunta tra ambito sanitario e socio-assistenziale gestita congiuntamente dagli assessorati alla sanità e alle politiche sociali (e al reddito di autonomia). La stessa azione sinergica andrebbe costruita o rafforzata tra l'assessorato alle politiche sociali, quello alle politiche del lavoro e l'assessorato con competenze in materia di *housing/casa* per creare una filiera virtuosa in grado di fronteggiare il rischio vulnerabilità e povertà.

Un altro aspetto cruciale riguarda l'accesso ai servizi. Nel nostro paese a livello locale l'accesso a molte prestazioni, da quelle sanitarie a quelle socio-assistenziali, dall'istruzione alla formazione e ai servizi per l'impiego, è spesso molto difficile perché l'offerta è frammentata, non è chiaro a chi rivolgersi, dove acquisire informazioni, quali siano i requisiti necessari. Persone in condizione di non autosufficienza, immigrati, famiglie con figli a carico (soprattutto fino a 3 anni) sono i tipi di destinatari che più sperimentano queste difficoltà. Per questo sarebbe strategico puntare alla creazione di punti di accesso unici (sportelli unici o *one-stop-shops*) per favorire l'integrazione tra i servizi, la personalizzazione delle risposte attraverso una trattazione mirata di casi/soggetti in condizione di vulnerabilità e la creazione di collaborazioni mirate e localizzate fra primo e secondo welfare.

INDICAZIONI DI POLICY

Da quanto ora illustrato potrebbero discendere numerose proposte, tuttavia, si ritiene utile formularne una unica, elaborata anche sulla base delle competenze del Consiglio Regionale lombardo e che all'interno del medesimo schema normativo sia orientata a rispondere alle varie necessità sopra segnalate.

Si tratta di una proposta che trova la propria ratio nel compito individuato per l'Ente Regionale: sostenere e accompagnare la nascita e poi governare lo sviluppo di un ecosistema favorevole alla proliferazione di iniziative di secondo welfare, facendo leva sulle opportunità offerte da questo tipo di dinamiche e mitigando i rischi in esse insiti. Chiaramente l'obiettivo non è quello di promuovere il secondo welfare per se stesso, quanto piuttosto mettere in sicurezza, dandogli stabilità, il sistema di protezione sociale che Regione Lombardia offre ai propri cittadini.

Un simile approccio tiene in considerazione le funzioni del Consiglio Regionale, il quale pur distinto dalla Giunta e dagli Assessorati, mantiene un potere d'indirizzo politico rispetto questi ultimi. In particolare la seguente proposta prevede l'adozione da parte del Consiglio Regionale di un provvedimento legislativo che persegue un triplice obiettivo: in primo luogo, riconoscere sul piano politico-istituzionale l'esistenza del secondo welfare e del contributo che esso offre al modello sociale lombardo, attribuendo a questo variegato mondo di iniziative un potere di rappresentanza (interna ed esterna) e interlocuzione con le istituzioni; in secondo luogo, sostenere e incentivare – nei limiti delle competenze assegnate dal quadro costituzionale – il secondo welfare come attore sempre più protagonista all'interno della strategia di protezione sociale di Regione Lombardia, introducendo misure premiali per tali esperienze, così iniziando a gettare le basi per la nascita di nuovi attori o la crescita degli esistenti; in terzo luogo, facilitare l'insorgere di strumenti adeguati per una governance partecipata del secondo welfare, così da

trarre vantaggio da quanto già opera nel tessuto sociale regionale e che consente l'attivazione di politiche sociali più mirate ed efficaci, sia sotto il profilo della risposta ai bisogni e rischi sociali, sia per quanto concerne i costi e la dimensione di impatto finanziario.

Se ai fini espositivi si intende offrire alcune distinte raccomandazioni per ciascuno dei tre obiettivi sopra individuati, val la pena chiarire in via preliminare che le tre direzioni di intervento, che corrispondono a tre distinti obiettivi, in realtà rappresentano la specificazione di una unica finalità, ossia quella di sostenere e accompagnare la nascita, e poi governare lo sviluppo, di un ecosistema favorevole alla proliferazione di iniziative di secondo welfare. Occorre pertanto superare la logica narrativa che segue tenendo in prima considerazione la dimensione integrata della proposta, che ad avviso di chi scrive costituisce anche la condizione per la sua efficacia.

..*

1. RICONOSCIMENTO DEL SECONDO WELFARE E DEL CONTRIBUTO SPECIFICO DA QUESTI OFFERTO PER LA SOSTENIBILITA' DEL MODELLO SOCIALE LOMBARDO

Il riconoscimento del secondo welfare come realtà primaria che contribuisce alla sostenibilità del modello sociale lombardo passa dalla attenzione che Regione Lombardia attribuisce a questo fenomeno in crescita. Tale attenzione non è tuttavia incondizionata e nemmeno può prescindere da una attenta considerazione del secondo welfare secondo una prospettiva dinamica e capace di leggerlo come realtà in costante mutamento.

Alla luce di tali considerazioni e quale strumento atto a riconoscere e al tempo stesso monitorare il contributo offerto dal secondo welfare al modello sociale lombardo, appare utile immaginare l'istituzione di un soggetto, che potremmo indicare come Osservatorio sul Secondo Welfare in Lombardia, che sia in grado di registrare le varie tipologie di iniziative, il volume dei relativi interventi e i livelli di soddisfacimento dei bisogni e rischi sociali affrontati.

Compito di tale Osservatorio sarebbe poi l'elaborazione di strumenti analitici utili a rappresentare le varie esperienze di secondo welfare assumendo criteri ordinatori tipici del mapping (e dei case study), così da poter dar conto – con mappature periodiche – dei cambiamenti occorsi e dei percorsi evolutivi seguiti dal secondo welfare.

L'Osservatorio sul Secondo Welfare in Lombardia potrebbe quindi costruire un database regionale del secondo welfare, raccogliendo materiale per indagini empiriche specifiche, eventualmente strutturate in accordo con le esigenze di Regione Lombardia e le sue strategie di po-

licy. Il contributo in termini di conoscenza che l'Osservatorio potrebbe dare sarebbe infatti cruciale su almeno due fronti: da un lato consentirebbe a Regione Lombardia di sviluppare le proprie iniziative di politiche pubbliche avvalendosi di informazioni preziose per l'individuazione del policy design ottimale agli obiettivi perseguiti; dall'altro – e su un piano più generale – si configurerebbe come volano per la diffusione – almeno nell'ambito di pertinenza – di una cultura di *evidence-based policymaking* rafforzata dalla pratica.

Un ulteriore contributo che l'Osservatorio sul Secondo Welfare in Lombardia potrebbe offrire alla amministrazione regionale è poi relativo alla sua governance: azioni di monitoraggio costante e valutazione continua del secondo welfare costituiscono risposta a quanto da tempo va emergendo nel mondo del secondo welfare. In tale contesto infatti è sempre più avvertita dagli attori maggiormente significativi l'esigenza di promuovere forme di misurazione degli impatti sociali, concentrando quindi le energie sugli outcome delle iniziative piuttosto che sugli output. Mentre tale movimento costituisce una tendenza importante per una caratterizzazione in termini di una sempre più accentuata consapevolezza manageriale tra gli operatori del secondo welfare, la misurazione degli impatti sociali diviene strumento ideale per un riconoscimento effettivo e non appena nominale del secondo welfare.

Una ulteriore funzione che potrebbe essere infatti assegnata all'Osservatorio sul Secondo Welfare in Lombardia è quella di mantenere – attraverso lo sfruttamento delle informazioni già in possesso grazie all'attività di mappatura e monitoraggio – un albo del secondo welfare. L'appartenenza a tale albo, o qualche forma di relazione contrattuale che si sostanzia nel supporto a questo genere di soggetti o iniziative, potrebbe essere l'elemento discriminante anche per l'attribuzione di eventuali sostegni e incentivi da parte di Regione Lombardia.

2. SOSTEGNO E INCENTIVO PER LO SVILUPPO E LA CRESCITA DEL SECONDO WELFARE QUALE STRATEGIA DI RAFFORZAMENTO DEL MODELLO SOCIALE LOMBARDO

Nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale all'Ente regionale, per lo sviluppo e la crescita del secondo welfare quale strategia di rafforzamento del modello sociale lombardo, è necessario adottare strumenti di sostegno e d'incentivazione quanto più possibile adeguati. Gli strumenti di sostegno e di incentivazione possono essere di natura economica, tuttavia alla luce del quadro generale della finanza pubblica si ritiene che sia più agevole e più appropriato per il legislatore lombardo muoversi sul piano di una regolazione abilitante e che mantenga fisso quanto già illustrato relativamente alla necessità di un riconoscimento del secondo

welfare e del contributo da questi offerto per la sostenibilità del modello sociale lombardo: l'opzione che dunque si intende avanzare come ulteriore declinazione di un intervento regionale sul secondo welfare assume prevalentemente i tratti di una regolamentazione che vada a sostenere e incentivare lo sviluppo e la crescita del secondo welfare secondo un approccio indiretto, ovvero mediante un combinato disposto di misure normative e iniziative di infrastruttura.

Una ipotesi, posto il margine relativamente ridotto sul fronte della fiscalità regionale, consiste nell'introduzione di un criterio premiale a favore di soggetti appartenenti e/o in relazione con il secondo welfare, nell'ambito delle regole di aggiudicazione contenute nei bandi di Regione Lombardia e delle società del sistema regionale, fermo restando ovviamente il rispetto della disciplina imposta dal legislatore nazionale mediante il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

I criteri sulla base dei quali individuare i soggetti titolari a beneficiare di tali premialità, potrebbero essere quelli riguardanti il loro appartenere alla categoria del secondo welfare (sarebbero sia soggetti non profit che profit, come ad esempio imprese che avessero implementato al proprio interno forme di welfare aziendale per i propri dipendenti) o, eventualmente, il sostegno offerto a realtà del secondo welfare (contributi sia finanziari che di risorse umane, know-how, network, tecnologie, ecc.).

L'Osservatorio sul Secondo Welfare in Lombardia potrebbe qui agire come soggetto titolare a rilasciare questa forma di "certificazione" mediante l'inserimento di ciascun richiedente in possesso dei requisiti, nell'albo del secondo welfare (potrebbero essere immaginate all'interno dell'albo due categorie di iscritti, una ordinaria, per i soggetti che direttamente "fanno" secondo welfare; una straordinaria, per i soggetti diversi ma tuttavia significativamente impegnati nel sostegno a tali iniziative).

Ulteriore dimensione su cui criteri di premialità potrebbero essere introdotti riguarda quella delle amministrazioni locali che assumessero il secondo welfare come paradigma per lo sviluppo delle politiche sociali locali, avvalendosi dunque in maniera significativa di strumenti tipici quali i partenariati pubblico-privato e l'affidamento di servizi ad attori del Terzo Settore: anche in questo caso un elemento delicato come il riconoscimento o meno dell'effettiva appartenenza al mondo del secondo welfare di un determinato soggetto potrebbe trovare nella funzione di "certificazione" dell'Osservatorio sul Secondo Welfare in Lombardia una risposta adeguata e sussidiaria (ovviamente nella misura in cui l'indipendenza dell'Osservatorio sarà garantita mediante un accurato disegno della sua governance).

3. GOVERNO PARTECIPATO DEL SECONDO WELFARE E ATTRIBUZIONE DI COMPITI DI INTERLOCUZIONE INTER/INTRA-ISTITUZIONALE E SETTORIALE

L'ultima declinazione della proposta consiste nella istituzione di un altro organismo, ossia la Consulta del Secondo Welfare, ovviamente accompagnato dalla previsione nella legge di bilancio di una cassa minima e proporzionata alla operatività che gli si intendesse attribuire, e che svolga alcune funzioni già sopra accennate.

In primo luogo potrebbe agire come un soggetto istituzionalmente riconosciuto per la facilitazione di una consultazione continua e trasversale con i diversi assessorati. In questo senso si potrebbe parlare di un compito di facilitatore di una interlocuzione intra-istituzionale, mediante la quale sarebbe possibile approfittare della conoscenza dei territori e dei bisogni sociali acquisita dai numerosi soggetti appartenenti al secondo welfare, anche nell'ottica di una azione di policy maggiormente integrata e sinergica tra i diversi membri del governo di Regione Lombardia.

In secondo luogo, la Consulta potrebbe essere dotata di alcune facoltà che la rendano facilitatore anche del dialogo inter-istituzionale, dunque tra le diverse istituzioni operanti su differenti livelli. In particolare la Consulta potrebbe essere chiamata ad iniziare e sostenere (principalmente in termini di know-how e promuovendo partnership a livello territoriale) la costituzione di punti unici di accesso ai servizi offerti dal secondo welfare, sulla scia del modello tipico degli one-stop-shop. Mediante lo sviluppo di partenariati che potrebbero trovare come ospite e referenti le Asst, la Consulta potrebbe effettivamente contribuire alla nascita di centri di coordinamento a livello locale per i vari operatori del secondo welfare, creando pertanto le condizioni perché nuove professionalità emergano nei territori agendo da "intermediari del secondo welfare" (una sorta di broker dei servizi sociali a finanziamento non pubblico verso cui orientare coloro che ne avessero la necessità).

In terzo luogo, la Consulta potrebbe offrire direttamente o indirettamente, magari stipulando appositi accordi con l'Osservatorio, il sempre più richiesto e necessario supporto agli attori del secondo welfare, nel rapporto tra loro, quindi consentendo e facilitando la creazione di sinergie, oltre che tra essi e altri soggetti operanti nell'ambito socio-economico lombardo. Questo compito di interlocuzione intra- e inter-settoriale, come in parte già segnalato poco fa, si tradurrebbe nella definizione di nuove professionalità, con rilevanti e specifiche competenze, andando a sostenere lo sviluppo anche della occupazione mediante la crescita di un neo-terziario sociale che in molti paesi europei mostra tassi di crescita considerevoli.

..*

A chiosa finale giova ribadire che le tre dimensioni entro cui la presente proposta prende forma seppur distinte non sono indipendenti. L'efficacia di tale proposta deriva infatti dalla integrazione di diverse misure e da un approccio complesso (non lineare) allo sviluppo delle politiche pubbliche, in specie sociali. D'altra parte quello che emerge chiaramente dalla osservazione attenta del secondo welfare è che il policy maker, e qui ci si riferisce per le ragioni già espone a quello regionale, è chiamato ad abbandonare un approccio meramente lineare nel design delle proprie iniziative, immaginando che ad ogni azione segua una (e una sola) reazione. Come documenta la vivacità del secondo welfare, le strutture di welfare e le politiche che li sostengono sono sistemi complessi, animati da dinamiche multi-attore nelle quali ad una azione spesso e volentieri corrispondono altre azioni, in grado a loro volta di ritornare sulla prima e riformularne obiettivi, modalità e schemi implementativi. Questa è la ragione per la quale, al di là del numero di provvedimenti, una politica pubblica che sia in grado di sostenere e accompagnare la nascita e poi governare lo sviluppo di un ecosistema favorevole alla proliferazione di iniziative di secondo welfare, non potrà che essere l'insieme di diverse misure tra loro connesse e interdipendenti.

BIBLIOGRAFIA

ACRI (2016), *Ventunesimo rapporto sulle Fondazioni di Origine Bancaria. Anno 2015*, Roma.

Agostini C. (2016), *Al via il fondo per contrastare la povertà educativa, Percorsi di secondo welfare*, 20 maggio 2016.

Agostini C. (2015a), *Regione Lombardia: al via il Reddito di Autonomia, Percorsi di secondo welfare*, 23 ottobre 2015.

Agostini C. (2015b), *Il Patto per il Sociale in Piemonte: i contenuti, Percorsi di secondo welfare*, 30 ottobre 2015.

Armingeon K. e Bonoli G. (2006), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, London, Routledge.

Ania (2015), *Fondi sanitari. La necessità di un riordino*, Position paper Ania, Roma.

Ascoli U. e Ranci C. (2002) (a cura di), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, Kluwer Academic.

Bandera L. (2016a), *Le trincee generazionali di un'Italia sempre più vecchia, Percorsi di secondo welfare*, 7 maggio 2016.

Bandera (2016b), *Come sono andati gli stati generali della conciliazione e welfare aziendale di Regione Lombardia, Percorsi di secondo welfare*, 11 aprile 2016.

Bandera L. (2015), *La Lombardia è la prima Regione a dotarsi di una legge per tutelare il diritto al cibo*, Percorsi di secondo welfare, 28 ottobre 2015.

Bandera L. (2013a), *Le fondazioni di origine bancaria: sperimentazioni a sostegno delle reti*, in Ferrera M. e Maino F. (a cura di) Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Bandera L. (2013b), *Le Fondazioni di comunità: una nuova declinazione della filantropia*, in Ferrera M. e Maino F. (a cura di) Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Bandera L., Maino M., Mallone G. (2013), *Le assicurazioni: nessi e sinergie possibili*, in Ferrera M. e Maino F. (a cura di) Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Bekkers V., Tummers L.G., Stuijzand B.G., Voorberg W. (2013), *Social Innovation in the Public Sector: An integrative frame work*, Lipse working papers, n. 1, Rotterdam, Erasmus University Rotterdam.

BEPA – Bureau of European Policy Advisers (2011), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Bruxelles, Commissione Europea.

Bonoli G. e Natali D. (2013) (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Brugnoli A e Vittadini G. (2008), *La sussidiarietà in Lombardia, i soggetti, le esperienze, le policy*, Milano, Guerini, 2008.

Carabelli C., Facchini C. (a cura di) (2011), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, Franco Angeli, Milano.

Castrataro D., Pais I. (2014), *Analisi delle piattaforme italiane di crowdfunding*.

Centro Studi Confindustria Lombardia (2015), *Il lavoro in Lombardia. Rapporto 2015*, Milano.

Commissione Europea (2015), *The 2015 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*.

Consiglio Europeo (2000), *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio Europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000.

De Gregorio O. (2016), *Giovani sempre più poveri: aumentano i divari generazionali*, Percorsi di secondo welfare, 1 aprile 2016.

European Policy Centre (2010), *Europe 2020: Delivering Well-being for Future Europeans*.

Farnsworth K. e Irving Z. (2011) (a cura di), *Social Policy in Challenging Times: Economic Crisis and Welfare Systems*, Bristol, Policy Press.

Ferrera M. (2014), *Le prospettive dei buoni acquisto per il welfare*, Corriere della Sera, 10 giugno.

Ferrera M., (2013a), *Secondo welfare: perché? Una introduzione*, in Ferrera M. e Maino F. (a cura di) *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Ferrera M. (2013b) *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, "Stato e mercato", n. 1, pp. 3-36.

Ferrera M. (2008), *The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects*, "West European Politics", 31, n. 1-2, pp. 82-107.

Ferrera M. (2006), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino.

Ferrera M. (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity*, Oxford, Oxford University Press.

Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà, politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino.

Ferrera M., Hemerijck A. (2003), *Recalibrating European Welfare Regimes*, in Zeitlin J. e Trubeck D. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press, pp. 88-128.

Ferrera M., Maino F., (2014), *Social Innovation Beyond the State. Italy's Secondo Welfare in a European Perspective*, Centro di Ricerca e Documentazione Einaudi, Working Paper 2WEL, 2/2014.

Ferrera M., Maino F. (2015), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Ferrera M., Maino F. (2013a), *Promesse del secondo welfare e questioni aperte. Una conclusione*, in Ferrera M. e Maino F. (a cura di) *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Ferrera M., Maino F. (2013), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Ferrera M., Maino F. (2011), *Il "secondo welfare" in Italia: sfide e prospettive*, *Italianieuropei*, n. 3/2011.

Ferrera M., Rhodes M. (2000), *Building a Sustainable Welfare State*, "West European Politics", 23, n. 2, pp. 257-282.

Fondazione Cariplo (2016), *Bilancio di Missione. Esercizio 2015*, Milano.

Ghetti V. (2016), *Il rilancio del Reddito di Autonomia lombardo*, *Lombardia Sociale*, 20 aprile 2016.

Giddens A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Gobbo M., Maino F. (2015), *Reti territoriali per la conciliazione e alleanze locali in Lombardia*, in Ferrera M. e Maino F. (a cura di) *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Grasselli P. e Montesi C. (2013), *L'associazionismo familiare in Umbria: cura, dono ed economia del bene comune*, FrancoAngeli.

Greve B. (a cura di) (2012), *The Times They Are Changing? Crisis an The Welfare State*, New York, Wiley-Blackwell.

Guidetti C. (2015), *La via lombarda al Reddito di autonomia*, *Lombardia Sociale*, 30 ottobre 2015.

Hacker J.S. (2004), *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*, "American Political Science Review", 98, n. 2, pp. 243-260.

Huber E., Stephens J.D. (2006), *Combating Old and New Social Risks*, in K. Armingeon e G. Bonoli (a cura di), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, London, Routledge, pp. 143-168.

Istat (2016), *Rapporto annuale 2016. La situazione del Paese*, Roma.

Istat (2015), *Rapporto annuale 2015. La situazione del Paese*, Roma.

Istat (2014a), *Il profilo delle istituzioni non profit alla luce dell'ultimo censimento*, Roma.

Istat (2014b) *9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit. Principali risultati e processo di rilevazione in Lombardia*, Roma.

Istat (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit*, Roma.

Jenson J. (2010), *Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, "Global Social Policy", 10, n. 1, pp. 59-84.

Jenson J., Harrisson D. (2013), *Social innovation research in the European Union. Approaches, findings and future directions*, "Policy Review", Wilco Project Working Paper.

Lodi Rizzini C. (2015a), *Costruire partnership: quali prospettive?*, Percorsi di secondo welfare, 28 ottobre 2015.

Lodi Rizzini (2015b), *Gli empori della solidarietà nel contrasto alla povertà alimentare*, in Ferrera M. e Maino F. (a cura di) *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Lodi Rizzini C. (2014), *L'associazionismo familiare in Umbria: cura, dono ed economia del bene comune*, Percorsi di secondo welfare, 17 giugno 2014.

Lodi Rizzini C. (2013), *Liguria: verso l'integrazione tra pubblico e Terzo Settore, Percorsi di secondo welfare*, 30 maggio 2013.

Madama I., Maino F. (2013), *La conciliazione famiglia-lavoro: le Reti territoriali in Lombardia*, Ferrera M. e Maino F. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.

Maggi S., De Pietro C. (2015) (a cura di), *Le prospettive del mutuo soccorso nel sistema sanitario italiano*, Bologna, il Mulino.

Maino F. (2015b), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in Ferrera M. e Maino F. (a cura di) *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Maino F. (2015b), *Imprese, lavoratori e istituzioni locali: verso un welfare sempre più territoriale*, "la Rivista delle Politiche Sociali", n. 1, pp. 59-76.

Maino F. (2015c), *Reti di conciliazione e nuove alleanze territoriali: l'esperienza di Regione Lombardia*, Informaires, n. 1, maggio 2015.

Maino F. (2013), *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse e innovazione sociale*, in Ferrera M. e Maino F. (a cura di) Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Maino F. (2001), *La politica sanitaria*, Bologna, il Mulino.

Mallone G. (2015), *Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica*, in Ferrera M. e Maino F. (a cura di) Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Marshall T.H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University.

Mef – Ministero dell'Economia e delle Finanze (2015), *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanze 2015*.

Morel N., Palier B. e Palme J. (2011) (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.

Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (a cura di) (2013), *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham, Edward Elgar.

Mulgan G. et al. (2007), *Social innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*, working paper, Skoll Centre for Social Entrepreneurship, Saïd Business School, University of Oxford.

Natili M. (2016), *Il Reddito di Autonomia lombardo a confronto con altre Regioni*, Lombardia Sociale, 7 aprile 2016.

Neri S. (2010), *Il mercato preso sul serio?*, paper presentato al XXIV Convegno Sisp, Venezia, 16-18 settembre.

Orlandini M. (2013), *Il Distretto Famiglia della Provincia Autonoma di Trento*, 10 marzo 2013.

Payra B. (2015), *La mutualità di territorio: le società di mutuo soccorso nella sanità integrativa*, in Ferrera M. e Maino F. (a cura di) Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Pesenti L. (2008), *Politiche sociali e sussidiarietà. I modelli, gli attori, le esperienze*, Roma, Edizioni Lavoro

Pierson P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Pierson P. (1995), *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rajoy M. (2008), *Demographic Trends in Southern Europe: Rethinking the Welfare State*, “European View”, n. 7, pp. 195-202.

Ronca (2011), *Welfare integrativo, big society, CSR e cooperazione*, “Bollettino speciale Adapt”, 2 marzo.

Saraceno C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il mulino.

Starke P. (2006), *The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review*, “Social Policy & Administration”, 40, n. 1, pp. 104-120

Taylor-Gooby P. (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Trampusch C. (2006), *Industrial Relations and Welfare States. The Different Dynamics of Retrenchment in Germany and the Netherlands*, “European Journal of Industrial Relations”, n. 2, pp. 121-133.

Vesan P. e Sparano V. (2009), *I partenariati per lo sviluppo locale*, Roma, Carocci Unicredit Foundation (2012), *Ricerca sul valore economico del Terzo settore in Italia*.

Vittadini (2007) (a cura di), *Che cos'è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano, Guerini e Associati.

Welfare Index PMI (2015), *Il welfare aziendale fa crescere l'impresa. Rapporto Welfare Index PMI 2016*, Generali, Confindustria e Confagricoltura.

SITOGRAFIA

www.eurostat.it

www.istat.it

www.lombardiasociale.it

www.secondowelfare.it

www.regione.lombardia.it

welfareinazione.fondazionecriplo.it/it/

APPENDICE – CASI DI SECONDO WELFARE IN LOMBARDIA

Di seguito una rappresentazione a fini esemplificativi di alcune iniziative e alcuni eventi realizzati in Lombardia e che assumono una decisa rilevanza in una prospettiva di secondo welfare.

Queste e altre iniziative sono oggetto di studio da parte del Laboratorio di Percorsi di Secondo Welfare, il quale costituisce una sorta di database non strutturato per quanto riguarda l'oggetto del presente studio.

Le informazioni di seguito riportate sono quindi basate su quanto riportato sul sito del gruppo di ricerca.

Iniziativa o evento	Breve descrizione	Per saperne di più
“Il Mio Welfare”: la piattaforma web per il welfare di Cisl Lombardia	“Il Mio Welfare” è uno strumento ideato da Cisl Lombardia e Fnp Lombardia per fornire un sostegno concreto al lavoro di delegati e attivisti Cisl di tutte le categorie. Si tratta di un compendio di informazioni di primo livello, con rimandi ad approfondimenti rispetto ai temi sociali, socio-sanitari e sanitari, mirati alle esigenze della famiglia e dei suoi componenti. Grazie alle informazioni raccolte in questo <i>vademecum online</i> , i delegati e gli agenti sociali Cisl possono orientare i lavoratori e i pensionati a un accesso alle prestazioni economiche e ai servizi di welfare nazionali e regionali.	http://www.secondowelfare.it/sindacati/il-mio-welfare-la-piattaforma-web-per-il-welfare-di-cisl-lombardia.html
Bando economia circolare: i vincitori Per Geodeoponics, Solution e S.U.P.E.R.market un finanziamento a fondo perduto e un anno di incubazione presso Speed MI Up	Promuovere la transizione verso un'economia circolare attraverso iniziative innovative, incoraggiare l'imprenditorialità tra i giovani e diffondere i valori dell'economia positiva. Sono questi gli obiettivi con cui Fondazione Bracco, Positive Economy Forum San Patrignano, l'incubatore Speed MI Up e il fondo di investimento Oltre Venture, hanno lanciato la prima edizione del bando per startup innovative impegnate nell'economia circolare. Tre le start up premiate, che riceveranno un finanziamento a fondo perduto per le spese di costituzione della società e un anno di incubazione presso Speed MI Up, l'incubatore dell'Università Bocconi, della Camera di Commercio di Milano e del Comune di Milano comprensivo dei servizi di formazione, tutoring e consulenza. Si tratta di un'importante iniziativa, a cominciare dall'intento di promuovere un modello pro-	http://www.secondowelfare.it/fondazioni/bando-economia-circolare-ecco-i-vincitori.html

	<p>duittivo basato su presupposti sostenibili sia dal punto di vista ambientale che sociale. Ma soprattutto perché, se guardiamo l'età media dei partecipanti, 32 anni, e la qualità dei progetti presentati, il bando è un'ulteriore prova di come il Paese abbia un giovane capitale umano molto qualificato ma non adeguatamente valorizzato. Un dato dimostrato dal numero degli espatri degli under 35, quasi 40.000 nel 2015 secondo le stime del Rapporto Migrantes, e dalle cifre sulla povertà giovanile, individuata ormai da tutti gli studi più recenti – da Istat a Caritas ad altri studi internazionali – come una delle emergenze del momento. Investire su queste categorie è quindi fondamentale per dare slancio all'economia e al futuro del Paese.</p>	
<p>Accordo del Gruppo UBI Banca tra i migliori del 2015: "ha trasformato la criticità in opportunità"</p>	<p>Nel corso della sesta edizione della "Fiera della Contrattazione" organizzata dalla Cisl Lombardia per valorizzare - nonostante la crisi - la vivacità della contrattazione di secondo livello, nell'ambito della presentazione degli accordi più innovativi ovvero "modelli da replicare" o dai quali prendere spunto, un importante accordo del Gruppo UBI del 2015 è stato selezionato e riconosciuto tra i 7 migliori dell'anno.</p>	<p>http://www.secondowelfare.it/welfare-contrattuale/un-accordo-del-gruppo-ubi-del-2015-riconosciuto-tra-i-7-migliori-dell-anno.html</p>
<p>L'accordo territoriale di Legnano: come portare welfare e conciliazione nelle PMI. Gabriella Merlo racconta come si è stata realizzata l'intesa, che riguarda 24 imprese e oltre 600 dipendenti</p>	<p>Il 5 settembre 2016 presso il Comune di Legnano è stato firmato l'accordo territoriale per le micro, piccole, medie imprese e cooperative sul nuovo welfare integrativo aziendale. In totale hanno aderito 24 aziende e oltre 600 dipendenti.</p> <p>L'accordo – che ha carattere sperimentale e durata biennale – intende facilitare la realizzazione di piani aziendali e interaziendali che abbiano come obiettivo la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, creando un'opportunità di scambio reciproco tra le imprese, le cooperative e gli enti locali aderenti.</p> <p>L'accordo è uno dei risultati del progetto "La conciliazione innova la piccola impresa: un modello da promuovere" ed è stato cofinanziato dalla Regione Lombardia. Fa parte di quel percorso – fatto di leggi, accordi territoriali, <i>partnership</i> tra pubblico e privato – per la diffusione di un sistema di <i>work-life balance</i> rivolto alle imprese e basato sul coinvolgimento degli <i>stakeholder</i> territoriali. Inoltre, come sottolineato nel testo dell'accordo, la strategia che muove i soggetti coinvolti è quella di un potenziamento del welfare territoriale: le misure di welfare aziendale e interaziendale realizzate non devono quindi essere intese come sostitutive dei servizi territoriali ma, piuttosto, come un metodo per il loro potenziamento, finalizzato al miglioramento della qualità della vita dei dipendenti, dei loro familiari e dei cittadini.</p> <p>Il progetto nasce nell'ottobre 2014 quando, per favorire la cultura della conciliazione vita-lavoro e per sostenere e incentivare le micro, piccole e medie imprese nella sperimentazione di modelli sostenibili a supporto dei bisogni dei dipendenti, l'Ufficio di Piano Ambito Legnanesi promuove un partenariato con le PMI e le istituzioni locali. Entro pochi mesi, tale partenariato trova il favore di numerose realtà e viene sottoscritto dal Comune di Legnano, da Città Metropolitana di Milano, dall'Associazione Irene e dalle rappresentanze sindacali e datoriali territoriali.</p>	<p>http://www.secondowelfare.it/aziende/accordo-territoriale-di-legnano-come-portare-welfare-e-conciliazione-nelle-pmi.html</p>

	<p>Nel corso del 2016 il progetto assume una maggiore rilevanza in seguito all'approvazione della Legge di Stabilità: con la definizione dei benefici fiscali relativi ai premi di produttività erogati attraverso servizi di welfare aziendale, l'accordo territoriale si propone di divenire anche uno strumento che consenta alle PMI di godere della defiscalizzazione. Perciò, se da un lato lo scopo principale è quello di produrre un cambiamento culturale incoraggiando la diffusione delle pratiche di welfare e di conciliazione vita-lavoro, dall'altro il progetto ha cercato di coinvolgere le realtà imprenditoriali e cooperative limitate dalle loro dimensioni, cercando di alimentare lo scambio e la logica di rete.</p>	
<p>La nuova strategia di Fondazione Cariplo per rafforzare la filantropia comunitaria. Filippo Petrolati spiega gli obiettivi e i primi risultati del piano triennale dedicato alle Fondazioni di Comunità</p>	<p>Sono nate negli Stati Uniti all'inizio del Novecento e si sono diffuse progressivamente in tutto il mondo. Le Fondazioni di Comunità, sono istituzioni filantropiche che si propongono di migliorare la qualità della vita nei territori in cui operano, aggregando risorse provenienti dalla comunità e orientandole verso iniziative volte a rispondere ai bisogni dei cittadini. Questi enti si configurano come veri e propri protagonisti del secondo welfare. Fondazione Cariplo è senza dubbio la realtà che, nel nostro Paese, ha dato maggiore impulso alla diffusione di queste organizzazioni, avendo contribuito, tra il 1998 e il 2007, alla costituzione e allo sviluppo di 15 Fondazioni di Comunità, che operano in Lombardia e nelle province piemontesi di Novara e del Verbano Cusio Ossola. Una scelta che, stando ai numeri, finora ha portato a risultati importanti: nel 2015 il patrimonio di queste Fondazioni comunitarie ha complessivamente superato la soglia dei 255 milioni di euro; nello stesso anno sono state raccolte oltre 7.000 donazioni, per un valore totale di 12 milioni di euro, ed erogati 23,4 milioni di euro, a favore di oltre 1.800 interventi, prevalentemente nell'ambito dell'assistenza sociale, delle attività culturali e della tutela del patrimonio artistico e ambientale.</p>	<p>http://www.secondowelfare.it/fondazioni/la-nuova-strategia-di-cariplo-per-la-filantropia-comunitaria.html</p>
<p>Protezione Futuro: il nuovo piano assistenziale firmato Insieme Salute. Nel corso dell'assemblea dei soci la mutua sanitaria integrativa ha presentato la sua nuova offerta di tutela in caso di non autosufficienza</p>	<p>Lo scorso 21 maggio presso l'Auditorium del Museo Nazionale della Scienza e della Tecnologia Leonardo da Vinci di Milano si è svolta l'Assemblea annuale dei Soci di Insieme Salute, la mutua sanitaria integrativa con sede a Milano che garantisce da più di 20 anni sussidi e rimborsi di spesa per ogni tipo di prestazione sanitaria (pubblica e privata) a oltre 15.000 soci. Sono intervenuti: l'Assessore alle Politiche sociali e Cultura della salute Pierfrancesco Majorino, il direttore della società di mutuo soccorso Campa Massimo Piermattei, Valentina Cuccolo in rappresentanza della società di mutuo soccorso Pinerolese, il coordinatore del Dipartimento Welfare Legacoop Lombardia Felice Romeo, il presidente della Federazione Italiana della Mutualità Integrativa Volontaria (FIMIV) Placido Putzolu. Durante i lavori dell'Assemblea è stato delineato un 2015 più che positivo, caratterizzato dalla solidità economica e dalla crescita della Mutua relativamente al numero di Soci e nuovi iscritti e al patrimonio culturale e immobiliare di Insieme Salute. In tale occasione, inoltre, Insieme Salute ha presentato l'innovativa Protezione Futuro: la nuova assistenza che tutela in caso di non autosufficienza. Si tratta di un aiuto concreto che garantisce, in caso di accertato</p>	<p>http://www.secondowelfare.it/mutualismo/protezione-futuro-il-nuovo-piano-assistenziale-firmato-insieme-salute.html</p>

	<p>stato di non autosufficienza, il rimborso o la fornitura di servizi in forma diretta fino a 500 euro al mese per un massimo 5 anni. La cifra può essere usata per: assistenza alla persona (anche badanti); assistenza infermieristica; trattamenti fisioterapici e riabilitativi; acquisto o noleggio di ausili, presidi e tutori; aiuto domestico familiare; retta per la degenza in strutture residenziali o semi residenziali per persone non autosufficienti. Protezione Futuro può essere attivata da chiunque non abbia ancora compiuto i 65 anni. Dopo l'adesione la protezione è garantita per sempre, senza limiti di età.</p> <p>L'incontro è stato anche occasione per invitare tutti i partecipanti alla festa in Cascina Cappuccina, che si sarebbe svolto a Melegnano il giorno 11 settembre 2016, in occasione dell'Anno del bambino. In tale occasione Insieme Salute, in collaborazione con la Cooperativa Sociale Eureka!, ha proposto laboratori per i bambini (0-14 anni), una visita guidata della cascina e delle diverse attività agricole che ospita: allevamento biologico non intensivo di lumache e galline ovaiole, onoterapia (alloggio e cura di asini per la terapia di bambini e adulti disabili e non), ortoterapia.</p>	
<p>Progetto A Casa Mia: a Mortara vivere da soli si può. Una sperimentazione realizzata dalla cooperativa Come Noi per promuovere la convivenza di persone con disabilità motoria e intellettiva</p>	<p>La cooperativa Come Noi avvia le proprie attività all'interno di un convento concesso in comodato gratuito, ma alla fine degli anni '90, dopo circa dieci anni di attività, con l'incremento dei servizi erogati, acquisisce un terreno fuori città e avvia la costruzione di un immobile composto da diverse unità abitative che consentono di attivare servizi diurni e di sostegno abitativo e residenziale inizialmente pensati per i nuclei familiari ma con il passare del tempo utilizzati prevalentemente come comunità-alloggio. Tali servizi sono stati il terreno che ha consentito lo sviluppo della sperimentazione "A Casa Mia".</p> <p>Questo progetto nasce intorno al fatto che alcune famiglie, anziché visitare diverse strutture residenziali per cercare un eventuale posto libero ove collocare il figlio, hanno deciso di provare a farlo vivere da solo insieme ad altre persone nella stessa condizione; hanno messo a disposizione un appartamento e chiesto la disponibilità della cooperativa. All'inizio sia l'amministrazione che l'equipe di operatori hanno espresso alcune perplessità sulla fattibilità del progetto, che però è stato poi approvato; attualmente vi sono tre convivenze di persone con disabilità intellettiva e un appartamento singolo con una persona con disabilità motoria (lo staff sta lavorando per attivare il secondo).</p>	<p>http://www.secondowelfare.it/terzo-settore/a-casa-mia-vivere-da-soli-si-puo.html</p>
<p>Fondazione Cariplo presenta il progetto "Attiv-aree". 10 milioni di euro per ripopolare le aree interne del Paese, aumentando opportunità, servizi e investimenti</p>	<p>È stata presentata venerdì 20 maggio la call for ideas del programma Attiv-aree di Fondazione Cariplo, dedicato alla valorizzazione delle aree interne. Si tratta di quelle zone del Paese che sono distanti da grandi centri di agglomerazione e di servizio (istruzione, salute, mobilità), presentano traiettorie di sviluppo instabili e hanno problemi demografici ma che, allo stesso tempo, sono fortemente policentriche, dotate di risorse che mancano alle aree centrali (ambientali e culturali) e dotate di forte potenziale di attrazione.</p> <p>Il bando Cariplo, come ha spiegato Dario Bolis, Direttore Comunicazione della Fondazione,</p>	<p>http://www.secondowelfare.it/fondazioni/fondazione-cariplo-presenta-il-progetto-attiv-aree.html</p>

	<p>nasce dal tentativo di "comprendere come invertire quel trend negativo di perdite demografiche, economiche e di servizi, che si traducono in perdita di benessere per i cittadini, e immaginare luoghi da recuperare ma che possano anche offrire occupazione". Un programma di importanza strategica visto che le aree interne costituiscono circa il 60% del territorio nazionale e ospitano poco meno del 25% della popolazione.</p> <p>I contenuti del progetto sono stati illustrati da Elena Jachia, Direttore Area Ambiente Fondazione Cariplo, che ha sottolineato come queste aree soffrano spesso di una distanza dai centri di offerta dei servizi che può fare allontanare i cittadini e alimentare fenomeni di abbandono, dunque la perdita di conoscenze e saperi diffusi. "Perdendo queste aree, non utilizziamo un capitale straordinario di risorse naturali, culturali ed umane".</p> <p>Il programma intende agire in un'ottica sinergica, valorizzando le esperienze già attive e le reti territoriali esistenti. Nel 2014 l'Italia si è infatti dotata di una strategia nazionale con risorse economiche consistenti, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), in corso di implementazione attraverso la programmazione 2014-2020 dei fondi comunitari combinati con le risorse dedicate nelle leggi di stabilità. Anche altri player, come Compagni di San Paolo, hanno già avviato iniziative in questa direzione. Si tratta quindi un movimento pubblico e filantropico con il quale Cariplo ha ritenuto opportuno e utile collegarsi.</p>	
WILA, il welfare degli artigiani lombardi	<p>Era stato previsto dall'accordo sulle linee-guida per il rinnovo dei contratti regionali dell'artigianato sottoscritto dalle parti nel 2012. Dopo più di tre anni ha visto la luce. Si tratta di WILA, il fondo bilaterale "Welfare Integrativo Lombardo dell'Artigianato" dedicato ad assicurare prestazioni integrative di natura sociale e sanitaria ai lavoratori del comparto (eccetto edilizia e trasporti). Operativo da luglio 2015, WILA è finanziato da un contributo di 5 euro mensili per dipendente, interamente a carico della parte datoriale.</p> <p>Per quanto riguarda l'assistenza socio-sanitaria, il Fondo offre una copertura annua massima per iscritto e mette a disposizione dei lavoratori coperti la possibilità di accedere a strutture convenzionate con UniSalute, il partner che già gestisce il fondo nazionale di assistenza sanitaria integrativa del comparto (San.Arti.); i lavoratori che abbiano usufruito di prestazioni fuori del circuito UniSalute possono successivamente chiederne il rimborso. I servizi inclusi nel Fondo riguardano innanzitutto le cure odontoiatriche, ma comprendono anche indennità per l'astensione facoltativa dal lavoro per maternità e paternità o per l'astensione dal lavoro, per malattia o infortunio, oltre il periodo di comporto. Contributi sono previsti anche in caso di non autosufficienza, temporanea o permanente. Sul fronte delle prestazioni sociali, il fondo Welfare Integrativo Lombardo dell'Artigianato mette a disposizione dei lavoratori una serie di erogazioni monetarie volte a ridurre il carico sostenuto da molte famiglie per sostenere spese come rette di asilo di nido, l'acquisto di libri scolastici per i lavoratori e i loro figli o rette per genitori ricoverati in Residenze Sanitarie Assistenziali.</p> <p>Un'esperienza, quella di WILA, che dimostra il particolare radicamento degli strumenti della bilateralità territoriale nel comparto artigiano. Rispetto alle poche esperienze già esistenti in</p>	<p>http://www.secondowelfare.it/enti-bilaterali/wila-il-welfare-degli-artigiani-lombardi.html</p>

	<p>altri territori (come San.in.Veneto in Veneto o SIA3 in Trentino), la peculiarità di WILA va ricercata nella sua natura integrativa e non sostitutiva rispetto agli strumenti della bilateralità nazionale. In altre parole, il nuovo fondo si aggiunge e non si sostituisce al fondo nazionale (San.Arti.), dando così vita a un'integrazione territoriale dell'integrazione nazionale.</p>	
<p>Welfare in Azione: la terza edizione del bando che vuole cambiare il welfare locale. Cariplo anche nel 2016 stanzerà 10 milioni di euro per sostenere le partnership pubblico private che vogliono fare innovazione sociale</p>	<p>Oggi, di fronte alle difficoltà del settore pubblico e delle singole realtà del terzo settore nel rispondere ai nuovi bisogni sociali, risulta più che fondamentale ragionare su risposte che siano in grado di reperire nuove risorse e, soprattutto, ripensare il modello di governance con cui si sviluppano le <i>social policies</i> locali. Per questa ragione Fondazione Cariplo anche nel 2016 metterà a disposizione 10 milioni di euro per rinnovare il welfare locale. Lo farà attraverso il bando "Welfare di Comunità e Innovazione Sociale", o più semplicemente "Welfare in Azione", che attraverso un'azione aperta e partecipata da comunità, aziende e istituzioni si prefigge di cambiare l'approccio con cui vengono sviluppati i servizi sociali sui territori. L'obiettivo di Cariplo in questo senso è di contribuire a innovare l'attuale sistema di welfare sostenendo sperimentazioni che sappiano attivare risposte più efficaci, efficienti ed eque, rafforzando la dimensione comunitaria attraverso il coinvolgimento di società e i cittadini in processi di innovazione sociale. Per fare questo la strada individuata dalla fondazione milanese è duplice: da un lato sostenere le sperimentazioni nate dal basso, "laboratori viventi" capaci di declinare nel concreto approcci innovativi (di governance, processi e servizi); dall'altro approfondire e diffondere conoscenza attraverso il monitoraggio degli interventi finanziati, la costituzione di una comunità di pratica che alimenti il confronto e lo scambio delle diverse competenze ed esperienze e la narrazione di quanto il progetto nel suo insieme stia muovendo nelle singole realtà territoriali coinvolte.</p>	<p>http://www.secondowelfare.it/fondazioni/cariplo-presenta-la-terza-edizione-di-welfare-in-azione.html</p>
<p>Riunioni di famiglia: un intervento preventivo soft che produce effetti tangibili</p>	<p>Il Progetto "Riunioni di Famiglia" è un esempio interessante di progettazione sperimentale oggetto di valutazione controfattuale. Un caso raro, tanto più nel campo degli interventi di natura sociale, spesso considerati per definizione troppo "evanescenti" – vista la loro natura dinamica e relazionale – per poter essere oggetto di rigorosa valutazione dell'efficacia. Ma anche un esempio utile, che sottolinea l'auspicabile centralità dell'evidenza empirica nell'orientare le scelte di <i>policy</i>, soprattutto in un contesto che, caratterizzato dall'emergere di bisogni nuovi e dalla scarsità di risorse disponibili per farvi fronte, rende sempre più urgente capire quali politiche funzionano (e quali no). Il progetto, che è il frutto di una collaborazione che ha visto coinvolti numerosi attori – il mondo accademico (Università Cattolica), i servizi (con l'Azienda Speciale Consortile "Comuni Insieme per lo Sviluppo Sociale", che riunisce i Comuni di Baranzate, Bollate, Cesate, Garbagnate Milanese, Novate Milanese, Senago e Solaro), la scuola (con la partecipazione di 14 scuole secondarie di primo grado del Bollatese), il terzo settore (le Fondazioni Cariplo e Peppino Vismara hanno contribuito al finanziamento del progetto), la Regione Lombardia</p>	<p>http://www.secondowelfare.it/primo-welfare/progetto-riunioni-di-famiglia-un-intervento-preventivo-soft-capace-di-produrre-effetti-tangibil.html</p>

	<p>(con l'ASL Milano 1) – è stato al centro del convegno organizzato il 3 dicembre scorso presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano: un'occasione preziosa per tutti gli attori coinvolti nel progetto per trarre un bilancio da questa innovativa esperienza di secondo welfare e provare a sviluppare alcune riflessioni sulle prospettive future.</p>	
<p>I referti? A ritirarli pensa il maggiordomo di via</p>	<p>Ritirare referti, prenotare visite oppure sbrigare pratiche. Un maggiordomo è un aiuto essenziale per chi lavora. Lo ha dimostrato il progetto "Libera tempo a Pavia", nato da un'alleanza locale tra Provincia, Consigliere di parità provinciale, Comune di Pavia, Cna Pavia e Cesvip Lombardia, per promuovere innovative azioni di family friendly nella pubblica amministrazione, sostenere le imprese attraverso interventi di welfare interaziendale e promuovere progetti innovativi di orientamento all'occupazione nei servizi legati alla conciliazione famiglia-lavoro". Il progetto, i cui risultati sono stati illustrati in un incontro che si è tenuto oggi in piazza Italia, realizzato nel 2015, ha avviato la sperimentazione di nuove modalità di lavoro family friendly nella pubblica amministrazione attraverso l'introduzione del facilitatore on site e lo sviluppo di un modello di welfare interaziendale integrato volto a favorire lo sviluppo economico del territorio e promuovere la conciliazione famiglia-lavoro attraverso l'introduzione della figura del maggiordomo di via.</p>	<p>http://www.secondowelfare.it/governi-locali/i-referti-a-ritirarli-pensa-il-maggiordomo-di-via.html</p>
<p>Dopo Londra, anche Milano avrà il suo Fondo per lo sviluppo urbano. Grazie alla collaborazione tra pubblico e privato finanzia progetti edilizi e di riqualificazione urbana</p>	<p>Milano ha dato vita al primo Fondo per lo sviluppo urbano, confermandosi così capitale italiana non soltanto della finanza tout court, ma anche di quel capitalismo "paziente" che vede nella collaborazione tra pubblico e privato il mezzo per realizzare obiettivi di riqualificazione urbana ed edilizia altrimenti difficili da realizzare – con le casse degli enti locali sempre più vuote e i privati sempre più restii a investire in progetti poco redditizi. Il capologo lombardo diventa così il primo Comune italiano, e il secondo europeo, a dotarsi di uno strumento finanziario di questo genere. In Europa, finora, lo aveva fatto – e con successo – soltanto Londra. L'obiettivo del Fondo (previsto e sostenuto dalla programmazione europea) è finanziare progetti di riqualificazione urbana o il recupero di aree dismesse attraverso interventi di housing sociale, la creazione di infrastrutture e lo sviluppo di nuove misure di efficienza energetica. "Tutte queste operazioni" ha sottolineato il vicesindaco De Cesaris sono "a bassa redditività finanziaria ma ad alto contenuto sociale", e sono quel genere di interventi che normalmente faticano a trovare finanziatori "tradizionali" come le banche. Il Fondo è aperto a investitori istituzionali e privati (banche, fondazioni, istituti di credito...) e dovrebbe essere operativo entro i prossimi 10-12 mesi. Una volta a regime il Fondo promuoverà gli investimenti attraverso l'erogazione di prestiti, di garanzie sul credito o acquisendo partecipazioni societarie. Il modello è simile a quello avviato circa dieci anni fa da Fondazione Cariplo e Fondazione Housing Sociale per il social housing, ma aperto a una gamma più ampia di investimenti e interventi. Lo scopo non è certo speculativo, tuttavia gli investimenti genereranno utili che serviranno a mantenere in equilibrio finanziario il Fondo stesso e a essere reinvestiti per alimentarlo.</p>	<p>http://www.secondowelfare.it/enti-locali/dopo-londra-anche-milano-avra-il-suo-fondo-per-lo-sviluppo-urbano.html</p>

<p>TOC ! TOC ! Una app online per le pari opportunità. Al via il progetto per le donne lombarde realizzato nell'ambito dell'iniziativa regionale "Progettare la parità in Lombardia"</p>	<p>E' stato presentato da pochi giorni alla Casa dei Diritti del Comune di Milano - spazio inaugurato lo scorso anno nel cuore della città per l'erogazione di servizi e l'organizzazione di eventi e momenti di incontro aperti alla cittadinanza - il progetto "Creazione di un'applicazione per le pari opportunità" - TOC ! TOC ! Lombardia, realizzato nell'ambito dell'iniziativa regionale "Progettare la parità in Lombardia – 2013".</p> <p>Un progetto nato dalla <i>partnership</i> tra diversi attori - Regione Lombardia, la Casa delle Donne di Milano, le associazioni Arci e Donne e Tecnologie, il blog del Corriere della Sera La27Ora, la Fondazione Elvira Badaracco, CentroLumina, Ala Milano Onlus, Medionauta e il notiziario Eco dalle Città – e rivolto alle donne per rispondere alle esigenze delle cittadine lombarde, dall'agevolazione nella gestione delle necessità quotidiane e dei carichi familiari fino all'offerta di possibili soluzioni per situazioni di emergenza, come questioni legate alla salute della donna e dei familiari o ad episodi di violenza.</p> <p>TOC! TOC! Lombardia si serve di due strumenti - un portale <i>web</i> e una <i>web app</i> - allo scopo di fornire agli utenti indirizzi e informazioni circa le strutture e i servizi di cui hanno bisogno. Le strutture censite sul territorio lombardo - sia pubbliche che private, come ospedali, consultori familiari, consultori privati accreditati, istituzioni, sportelli d'ascolto, associazioni culturali e di categoria, centri di <i>coworking</i>, di formazione, incubatori, banche del tempo, centri anti-violenza e case di ospitalità - sono già numerose e suddivise per favorire l'utilizzo in sei aree: salute, cultura, famiglie, lavoro, sessualità e violenze. All'interno della sezione "cerca strutture" sono già oggi raggiungibili circa 351 associazioni e fondazioni e centri anti-violenza, circa 145 consultori, 12 Consigliere di parità, 146 centri per l'impiego e di collocamento, 14 spazi di <i>coworking</i> e 95 ospedali. Il progetto è arricchito anche dalle sezioni "focus", che offre articoli e approfondimenti utili rispetto a ciascuna delle aree tematiche individuate, e "gioca!", un espediente "leggero" per sensibilizzare e informare rispetto alle tematiche del progetto attraverso semplici quiz online con domande di cinema, lavoro, politica, sessualità e storia.</p>	
--	--	--

