

Maurizio Ferrera

Introduzione



Come citare questo capitolo:

Ferrera M. (2017), *Introduzione*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 11-15.

Documento scaricato dal sito del [Laboratorio Percorsi di secondo welfare](#)

Maurizio Ferrera

INTRODUZIONE

Con questo *Terzo Rapporto, Percorsi di secondo welfare* compie sei anni. Il cammino fatto è abbastanza lungo per tirare qualche filo: a che punto siamo? Proverò a rispondere facendo in realtà tre diversi “punti”: uno sulla fase evolutiva che il welfare sta attraversando; uno sulle trasformazioni concrete che abbiamo osservato; e un terzo sulla nozione stessa di “secondo welfare”.

Iniziamo dalla fase. La crisi scoppiata dopo il 2008 ha creato enormi difficoltà ai sistemi di protezione sociale, stringendoli nella morsa delle risorse calanti e dei bisogni crescenti. Il “martello” dei bisogni ha forse colpito più dell’“incudine” delle risorse. Nella maggioranza dei Paesi (Italia compresa) la spesa sociale a prezzi costanti pro-capite non è diminuita, in alcuni casi è addirittura aumentata. Ma non è stata in grado di fornire risposte adeguate al moltiplicarsi delle difficoltà materiali e delle nuove vulnerabilità generate dalla Grande Recessione. Disuguaglianza e povertà sono così aumentate. Molte famiglie hanno sofferto pesanti arretramenti nel proprio tenore di vita. Dati i persistenti squilibri del nostro welfare pubblico, le aree di bisogno rimaste maggiormente scoperte sono (state) quelle dell’assistenza e dei servizi sociali, soprattutto per le famiglie numerose e senza saldi ancoramenti al mercato del lavoro.

In risposta alla forte pressione dei bisogni, si sono attivati canali di risposta aggiuntivi rispetto a quelli pubblici. La sfera del welfare è un “diamante” a quattro punte. Oltre allo Stato, contribuiscono al benessere delle persone il sistema-famiglia, il mercato, le associazioni intermedie. La ricerca empirica aveva documentato un “risveglio” di queste componenti/attori del diamante già prima della crisi, e in tutti i Paesi. La crisi ha però accelerato questo trend. Principalmente, abbiamo detto, per *faute d’État*, per le lacune e vincoli del Pubblico. Ma anche – e non secondariamente – sotto la spinta di nuove motivazioni e impegno sociale. Nel discorso dell’Unione Europea, il decennio della crisi è considerato e interpretato anche come una fase di innovazione sociale: per quanto riguarda non solo gli attori coinvolti nel campo del welfare, ma soprattutto per la logica di azione che ha mosso alcuni di questi attori, per le nuove modalità organizzative e il carattere fortemente “relazionale” e “a rete” degli interventi.

In un profetico saggio apparso nel 1981, alla fine del cosiddetto “Trentennio Glorioso”, il politologo e studioso di welfare americano Hugh Heclo aveva previsto l’avvio di una nuova

fase di “sperimentazione” nello sviluppo a lungo termine del welfare. Aggiungendo che essa non si sarebbe manifestata per il tramite di grandi ondate di cambiamento, ma sotto forma di successive increspature: non come un ripido crinale, ma come una fila di colline sdrucchiolevoli. La metafora dell’increspatura ben si presta, mi sembra, a rappresentare il cambiamento del welfare europeo e in particolare italiano dell’ultimo decennio. La sperimentazione non è iniziata, per miracolo, sei anni fa, quando lanciammo *Percorsi di secondo welfare*. Al contrario, l’osservatorio nacque proprio perché ci accorgemmo che erano in corso una serie di interessanti cambiamenti, destinati ad incidere profondamente sul sistema sociale. Ed infatti, nel corso degli anni, dalle piccole increspature si è abbastanza rapidamente passati alle fila di colline.

I processi di cambiamento che abbiamo osservato empiricamente nei nostri lavori hanno raggiunto una massa e una scala molto considerevole. Fare un “punto” preciso è difficile. Infatti le misure di secondo welfare sono ad oggi quasi impossibili da quantificare, per la ragione più semplice e banale: mancano le fonti di dati. In questo *Terzo Rapporto* abbiamo cercato, per ciascuno dei settori analizzati, di indicare per quanto possibile dei dati quantitativi, fornendo anche delle infografiche riassuntive. Ma il quadro resta lacunoso. Senza entrare troppo nel merito e con tutti i possibili caveat riguardo all’affidabilità delle cifre, possiamo però dire che dal punto di vista delle risorse (risorse non pubbliche mobilitate verso prestazioni e servizi di secondo welfare) l’ordine di grandezza è di diversi punti di Pil, sicuramente più del 5%. E le cifre sono molto cospicue anche per quanto concerne i potenziali (oltre che effettivi) beneficiari, ossia il numero di persone che in vario modo possono fruire di prestazioni, servizi, sostegni. Ad esempio, il settore della bilateralità e quello della mutualità integrativa riguardano milioni di persone. Con l’inclusione del welfare aziendale in seno all’ultimo Ccnl dei metalmeccanici le imprese che potrebbero attivare programmi di questo genere sono più di 200 mila (molte hanno già iniziato), con un bacino di potenziali beneficiari superiore a un milione e mezzo di lavoratori. A sua volta, la filantropia (soprattutto grazie alla massa critica delle Fondazioni di origine bancaria) è giunta a svolgere – per i beneficiari raggiunti e le risorse impiegate – un ruolo di sistema. Anche solo limitandoci a questi esempi, è chiaro che il secondo welfare non è più un insieme di iniziative sporadiche. Non sono più i “cento fiori” di cui parlammo nel *Primo Rapporto*. Si tratta di veri e propri nuovi pilastri di un edificio destinato a pesare (che lo si voglia o no) nel panorama del welfare e più in generale del modello sociale italiano.

L’altro cambiamento rilevante rispetto a quando *Percorsi di secondo welfare* ha iniziato il proprio lavoro è che intorno a questi pilastri si sono progressivamente formate delle cornici regolative e orientative da parte dell’attore pubblico. A livello UE, il neo-adottato Pilastro Europeo dei Diritti Sociali ha definito in maniera abbastanza dettagliata il perimetro e i contenuti degli standard sociali che debbono essere garantiti in forma di diritti soggettivi esigibili dai cittadini UE, nei paesi in cui risiedono. In un certo senso, possiamo guardare al Pilastro Europeo come al manifesto del modello sociale UE ed anche come punto di riferimento per il ruolo e le funzioni del primo welfare, quello basato sui diritti di cittadinanza. Al di sotto della cornice UE, nel nostro Paese sono anche stati fissati alcuni nuovi paletti normativi intorno ai quali far ruotare i confini tra primo e secondo welfare. Pensiamo alla riforma del Terzo Settore, alle norme sul welfare aziendale e contrattuale, alla

parte “sociale” del Jobs Act. Insomma, i “cento fiori” non sono solo sbocciati, ma stanno trovando via via un proprio *ubi consistam* in un quadro di cui si inizia a vedere l’articolazione, anche normativa.

E veniamo al terzo “punto”. Osservate in retrospettiva, le transizioni incrementali possono rivelarsi forze di mutamento anche radicale. Quando ci si trova immersi al loro interno, si fa però fatica a decifrarle. La nozione di secondo welfare ha avuto un discreto successo come categoria interpretativa del cambiamento in atto. Ha fornito, crediamo, un’utile lente analitica attraverso cui ordinare, come osservatori, gli sviluppi empirici e orientare la progettazione e l’azione da parte dei nuovi attori. Come è inevitabile che accada quando un nuovo concetto si fa strada nel lessico scientifico, giornalistico o politico, il suo significato non è immediatamente chiaro, c’è un forte rischio di fraintendimenti, sospetti e pregiudizi, soprattutto in una cultura come quella italiana, intrisa di “dieterismo”. Sono rischi inevitabili, che avevamo scontato sin dall’inizio e che non ci preoccupano.

Ci sembra però opportuno reagire alle due principali obiezioni che abbiamo ricevuto sulla nozione di secondo welfare. La prima è di tipo analitico: il concetto metterebbe assieme cose eterogenee, pretenderebbe di ricondurre ad una qualche unità attori e programmi distinti e disparati e, così facendo, confonderebbe la realtà invece di chiarirla. A questa obiezione rispondiamo in due modi. Primo: la realtà non si rivela mai da sé e in sé, siamo noi che la ordiniamo raggruppando insieme entità che sono sempre e solo particolari, ma che ci sembra condividano qualche rilevante somiglianza. L’utilità di un concetto dipende da quanto rilevanti sono quelle somiglianze. Secondo, fra le varie possibili strategie di raggruppamento, quella delle risorse (pubbliche/non pubbliche: il criterio principale alla base di “secondo welfare”) non ci sembra affatto irrilevante nel cambiamento di fase sopra descritto. Se, in un contesto di “austerità permanente”, *ciò che osserviamo* (e non necessariamente *ciò che vorremmo accadesse*) è la mobilitazione di risorse aggiuntive rispetto alla spesa pubblica per finanziare iniziative di welfare, è a nostro avviso utile disporre di una categoria analitica che colga, appunto, questo aspetto. Il welfare state non è solo spesa pubblica, ma quest’ultima è sicuramente uno dei suoi connotati essenziali. Riteniamo che disporre di una nozione, di una categoria analitica che (insieme ad altre, ovviamente) ci consenta di catturare le aggiunte a questo connotato essenziale possa essere utile e fruttuoso.

Parlare di secondo welfare significa dunque innanzitutto chiederci quanto (chi e come) si fa nella sfera del welfare al di là di ciò che finanzia direttamente lo Stato. Non è welfare “privato”, almeno non nell’accezione stretta del termine, in quanto una parte molto importante di risorse è frutto di mobilitazione e organizzazione *collettiva* di fondi che non sarebbero altrimenti (o almeno non immediatamente, né facilmente) disponibili per la sfera del welfare. I confini sono mobili, l’ho già detto, e non sempre trasparenti. Ci sono ad esempio le agevolazioni fiscali: senza di esse molti esperimenti di secondo welfare non nascerebbero né si consoliderebbero. Ma è frettoloso e sbrigativo liquidare il secondo welfare agevolato come sottrazione di risorse pubbliche che altrimenti andrebbero al primo welfare. Non sappiamo qual è il saldo finale di queste operazioni, non solo in termini di benessere generale, ma neppure sul bilancio dello Stato. Può ben essere che, come altre forme di *deficit spending*, il valore delle agevolazioni sia più che compensato in termini di maggiore occupazione e maggiori transazioni attivate dalle iniziative di secondo welfare e

dunque di maggior gettito. Ciò è ad esempio quanto emerge dalla ricerca comparata su alcune esperienze straniere (come i voucher-servizi). Le agevolazioni fiscali sono uno strumento imprescindibile della politica economica. Prima di condannarlo come programmaticamente inefficiente o iniquo nella politica sociale, proviamo almeno a studiarne empiricamente gli effetti (obiettivo su cui *Percorsi di secondo welfare* è già e resterà impegnato).

La seconda obiezione è più insidiosa e ha a che fare con il supposto “retro-pensiero” che starebbe alla base del secondo welfare. Nel nostro Paese è molto radicata la cultura del “Pubblico” come sfera privilegiata o addirittura esclusiva del welfare e dell’“universalismo” (accesso, omogeneità delle prestazioni, finanziamento fiscale, erogazione da parte dell’amministrazione pubblica) come unico approccio in grado di garantire l’equità. Abbiamo già avuto modo di dire, nei *Rapporti precedenti*, che pur contenendo un grano di verità, questo orientamento è in realtà una petizione di principio, comprensibile nel discorso politico, molto meno in quello della ricerca empirica. Chi pratica seriamente la ricerca e ha conoscenze storico-comparative sa bene che processi ed esiti delle politiche dipendono da tantissimi fattori. E che nel mondo reale i valori dell’efficienza, dell’efficacia e dell’equità si realizzano attraverso mix di strumenti, in combinazioni contingenti e variabili. Non solo: il “Pubblico” come sfera di definizione e garanzia dell’interesse generale e del bene comune è un’astrazione, in quanto sempre politicamente costruita in contesti pratici. E dunque frutto di negoziati e compromessi fra idee, valori e interessi in competizione fra loro – compromessi non sempre virtuosi. Proprio l’esperienza italiana dovrebbe averci insegnato questa lezione. Quando parliamo di Stato sociale, proviamo per un momento a spostare l’attenzione da sociale (le prestazioni che arrivano ai cittadini) a Stato. E poi associamo Stato a *politica e pubblica amministrazione*, quelle sfere di cui come scienziati sociali abbiamo analizzato e documentato per decenni limiti e difetti. Questo esercizio dovrebbe indurre qualche cautela riguardo alla presunta e assoluta superiorità del “Pubblico” (rispetto al “civile” o a un qualche mix che comprenda anche il privato) nel rispondere ai bisogni sociali.

Per evitare equivoci, aggiungo subito che essere cauti non significa rassegnarsi al fatto che in Italia abbiamo e dobbiamo tenerci una politica e una pubblica amministrazione di cattiva qualità. Né significa svalutare l’importanza dei diritti, delle tutele, degli schemi e delle strutture statali. Cautela vuol dire solo realismo. Si tratta di un’esortazione a vigilare sui limiti e le disfunzioni che caratterizzano il sistema politico e amministrativo italiano (che concretamente sono, appunto, il “Pubblico”). E, parallelamente, una esortazione a considerare la possibilità che agli esiti desiderati (solidarietà, sicurezza) si possa arrivare, a seconda delle circostanze, seguendo diverse possibili strade, a volte spostandosi dall’una all’altra. Parlando più chiaro: la nostra è una esortazione a non pre-giudicare il secondo welfare come programmaticamente erosivo rispetto al primo, a rimanere aperti (sul piano descrittivo e su quello valutativo) rispetto al contributo positivo che il secondo welfare può dare alle *chance* di vita dei cittadini in questa nuova fase storica di ri-sperimentazione del welfare e dei suoi modelli.

I vari capitoli di questo *Terzo Rapporto* approfondiscono gli sviluppi nei settori che hanno registrato particolare vitalità e innovazioni nell’ultimo biennio. La scelta degli ambiti, degli attori, delle iniziative è ovviamente frutto di una selezione, che va inquadrata entro l’intero

lavoro svolto dai *Percorsi di secondo welfare*: in parte già presentato nei *due Rapporti precedenti*, in parte contenuto nelle varie sezioni e prodotti del nostro sito secondowelfare.it. Ci auguriamo che i lettori trovino nelle nostre analisi una base informativa e spunti interpretativi che li aiutino a “fare ordine” e, a seconda dei ruoli, a prendere decisioni basate su quella conoscenza empirica dei fenomeni e consapevolezza critica dei valori che ispirano la cultura liberale e la tradizione del Centro Einaudi.