

Come cambia il welfare italiano

Franco Abidah

In che modo si sta trasformando oggi il welfare italiano? E soprattutto, che ruolo giocano in questo processo lo Stato, il Terzo Settore e il sistema finanziario?

Trasformazione, cambiamento, crisi, sfida, opportunità. È difficile trovare un discorso sul welfare italiano ed europeo che non si apra con una combinazione di queste parole. Nella loro genericità e astrattezza queste parole sono pericolose e tendono a nascondere processi sociali e culturali molto profondi e per nulla generici e astratti. È dunque necessario chiedersi: trasformazione verso quale direzione? Opportunità per chi? Qual è la posta in gioco della sfida? Chi rischia che cosa?

Le recenti vicende politiche nazionali sono ricche di riferimenti a questi processi: la perdurante fedeltà del Governo alle politiche europee di austerità fiscale che impediscono non solo lo sviluppo ma perfino la tenuta delle politiche sociali nazionali e locali; la proposta di introduzione di nuove misure parziali e settoriali per il sostegno ai cittadini che vivono in condizioni di povertà assoluta; il cosiddetto *Civil Act* che propone un'ulteriore svolta imprenditorial-finanziaria del Terzo Settore. A ciascuna di queste tendenze e iniziative del governo si contrappongono opinioni e proposte alternative: la campagna (Im)patto Sociale, che chiede di escludere le spese sociali dai vincoli del Patto di Stabilità; diverse proposte di forme di sostegno economico universale per le persone in stato di povertà; diverse (per quanto minoritarie) voci critiche del Terzo Settore che chiedono la garanzia di diritti universali piuttosto che l'apertura di mercati sociali.

Ma in che modo si sta trasformando oggi il welfare italiano? Che ruolo giocano in questo processo lo Stato, il Terzo Settore e il sistema finanziario? Per capire la trasformazione in corso occorre tenere presente le caratteristiche del sistema alla vigilia della crisi globale, coerenti con il cosiddetto modello del *welfare mix*, consolidatosi a partire dagli anni '80. In quella fase lo Stato, nelle sue diverse articolazioni, affidava in modo crescente al Terzo Settore sociale (cioè a quel 30% circa del mondo Non-Profit che opera nel campo dei servizi alla persona) l'implementazione delle politiche sociali, mentre il sistema bancario (privatizzato agli inizi degli anni '90) offriva credito e sosteneva, attraverso le Fondazioni di Origine Bancaria (FOB), interventi di carattere filantropico. Si trattava di un sistema largamente imperfetto, fratello minore del modello di welfare integrato e "attivante" predicato dall'Unione Europea, rispetto al quale rimaneva dotato di risorse largamente insufficienti e spesso male utilizzate.

Due dati illustrano l'effetto che su questo modello hanno avuto la crisi e le politiche che ne sono seguite: tra il 2008 e il 2014, in Italia il numero di persone che vivono in

condizioni di povertà assoluta è più che raddoppiato (da 1,8 a 4,1 milioni), mentre il valore dei fondi trasferiti dallo Stato agli Enti Locali per i servizi sociali è diminuito del 70%, mandando in frantumi i fragili equilibri del nostro sistema di protezione sociale. Occorre tuttavia non limitare l'attenzione ai tagli, per interrogarsi su cosa essi abbiano prodotto e stiano producendo sia in termini di risultati che in termini di strategie dei principali attori del settore. Come cambiano i ruoli di Stato, Terzo Settore e mondo finanziario? Come cambia la loro relazione?

Per quanto riguarda lo Stato si verifica una forte riduzione di budget e di personale con conseguente impossibilità di rispondere alla pressante domanda sociale e si assiste a una ridefinizione dei suoi compiti: non più attore che definisce e tutela i diritti sociali dei cittadini e nemmeno attore che governa l'insieme dei servizi, ma piuttosto soggetto *facilitatore* che crea le condizioni perché i diversi attori sociali (profit e non-profit) agiscano per il bene comune, facendo assieme il proprio interesse e quello della collettività, lasciando agire quello che un recente report del G8 chiama *il cuore invisibile del mercato*¹. Dunque lo Stato non solo de-regolamenta, ma soprattutto ri-regolamenta: a livello locale ridefinisce i criteri di accreditamento degli Enti del Terzo Settore premiando i soggetti economicamente più forti e capaci di co-finanziare gli interventi e contemporaneamente apre e struttura mercati privati del welfare: soprattutto nel campo dei servizi alla persona con l'incentivazione del welfare aziendale e nel campo abitativo con l'abbandono dell'edilizia popolare e il sostegno all'housing sociale. A livello nazionale e internazionale, opera invece con leggi che tendono ad appiattire l'intero Terzo Settore sul modello dell'impresa sociale *low profit* e a trasformare il welfare in un nuovo campo di investimento finanziario. A questo proposito sono esemplari l'attivismo dell'Unione Europea con la combinazione di politiche di austerità e di incentivazione dell'impresa sociale e del G8 con il lavoro della Task Force sull'investimento finanziario a impatto sociale e le sue raccomandazioni.

Per quel che riguarda il Terzo Settore sociale, questo paga il prezzo della diminuzione dei finanziamenti pubblici da cui è dipendente per circa il 70% del suo fatturato e dispiega una nuova strategia di *crescita dimensionale*: piccole cooperative e associazioni sono assorbite entro consorzi di grandi dimensioni e fatturati; servizi ed enti storici riorganizzano e ridimensionano il proprio lavoro; viene usata per la prima volta nella storia del settore in modo massiccio la cassa integrazione per i lavoratori. La parte più imprenditoriale del settore sviluppa nuove strategie e punta tutto sulla cosiddetta identità ibrida *profit/non-profit* nell'ottica di accrescere l'indipendenza economica dal settore pubblico. Il settore abitativo (con il già richiamato housing sociale), quello dei servizi alla persona (attraverso diverse forme di welfare aziendale) e quello sanitario (con l'apertura di medicina leggera privati, a volte nella forma del *non-profit* o *low-profit*) sono – per il momento – al centro di questa strategia. Anche l'attore più anomalo del Terzo Settore, ovvero le FOB, che da sole producono una grandissima fetta del fatturato del mondo Non-Profit, vive una fase di transizione. Queste infatti, da un lato hanno visto dimezzati negli anni della crisi i propri utili e dunque le proprie donazioni (da quasi due miliardi di euro l'anno a circa 1 miliardo), dall'altro pianificano importanti cambiamenti strategici sviluppando, accanto alle attività filantropiche consolidate nel tempo, nuove azioni di investimento finalizzate

alla trasformazione in senso maggiormente imprenditoriale del Terzo Settore nel suo complesso.

Complessivamente si tratta di un processo che punta a risolvere le ambiguità e i limiti del precedente sistema di *welfare mix* accentuando il peso delle dinamiche e dei valori del mercato (diminuzione dei fondi pubblici, maggiore dipendenza da risorse private incerte, intensificazione della dinamica imprenditoriale del Terzo Settore, attrazione di capitali di investimento privati) a discapito dei principi e dei diritti universali (perdurante mancanza di una misura universale contro la povertà, mancanza di standard minimi uniformi a livello nazionale per le prestazioni sociali, collasso dei servizi pubblici).

Idee e pratiche per contrastare questa tendenza esistono, ma dovrebbero coordinarsi per contribuire a produrre una visione e una strategia politica complessiva.

¹ G8 Task Force on Impact Investment (2014), *Impact Investing: the hidden heart of the market*, <http://www.socialimpactinvestment.org/>