

Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia

Quinto Rapporto sul secondo welfare

a cura di Franca Maino



Giappichelli

Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia

Quinto Rapporto sul secondo welfare

Percorsi di secondo welfare è un Laboratorio di ricerca legato al Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano.

La sua *mission* è analizzare e raccontare come sta cambiando il welfare esplorando i nessi fra sostenibilità delle politiche e tutela dei nuovi rischi sociali, in particolare approfondendo le nuove sinergie tra attori pubblici e privati.

Attraverso le proprie attività di ricerca, informazione, formazione e accompagnamento, Secondo Welfare ambisce a promuovere un dibattito empiricamente fondato, plurale e accessibile. A tale scopo diffonde le proprie analisi attraverso il portale online www.secondowelfare.it, cura i *Rapporti sul secondo welfare in Italia* e la collana di Working Paper 2WEL, realizza ricerche per enti pubblici, realtà private e organizzazioni del Terzo Settore.

Il Laboratorio, che è oggi fulcro di un ampio network di soggetti che si occupano a vario titolo di ricerca e disseminazione sui temi legati al secondo welfare, svolge le proprie attività istituzionali grazie al supporto di importanti partner.

Il Rapporto ha una versione online corredata da collegamenti ipertestuali che rimandano a fonti utili ad approfondire quanto proposto nel volume.

È scaricabile liberamente dal sito del Laboratorio Percorsi di secondo welfare, www.secondowelfare.it.



IUSTITIAM COLIMUS

Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia

Quinto Rapporto sul secondo welfare

a cura di Franca Maino



Giappichelli

© Copyright 2021 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-4256-5
ISBN/EAN 978-88-921-5618-0 (ebook - pdf)



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Rotolito S.p.A. - Pioltello (MI)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Percorsi di secondo welfare è realizzato in partnership con:



Fondazione
Compagnia
di San Paolo



Fondazione
Cassa di Risparmio
di Padova e Rovigo



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

INDICE

	pag.
Prefazione di Maurizio Ferrera	XV
Introduzione di Franca Maino	1
 Parte Prima – Le sfide della pandemia	
1. La crisi pandemica e le nuove sfide al welfare state	9
Franca Maino	
Introduzione	9
1.1. Spesa sociale e sanitaria pubblica tra passato e presente	12
1.2. Invecchiamento, solitudine e non autosufficienza	14
1.3. Mercato del lavoro e disoccupazione	19
1.4. Famiglia e infanzia	22
1.5. Le molte facce della povertà	25
1.6. Politiche abitative	29
1.7. Migranti e accoglienza	30
1.8. Riflessioni conclusive	33
Riferimenti bibliografici	34
2. Il secondo welfare e la sfida pandemica, tra pubblico-privato e nazionale-locale	39
Franca Maino	
Introduzione	39
2.1. La crisi pandemica come opportunità?	40
2.2. Il welfare tra pubblico-privato e nazionale-locale: dibattito e prime evidenze	44

	pag.
2.3. Il secondo welfare e le sue diverse forme	48
2.4. L'impatto del Covid sul secondo welfare: filantropia, imprese e comunità	54
2.5. Nuovi bisogni e logiche di intervento: quali direttive di cam- biamento nell'era pandemica?	58
Riferimenti bibliografici	59
Parte Seconda – Il secondo welfare alla prova del Covid-19: quali traiettorie di sviluppo?	
Nota metodologica	
Le expert survey sul welfare aziendale territoriale, filantropico e di prossimità	65
3. La survey sul welfare aziendale territoriale	75
Franca Maino e Valentino Santoni	
Introduzione	75
3.1. L'impatto della pandemia e le prospettive di sviluppo futuro del welfare aziendale territoriale	76
3.2. Pubblico-privato e nazionale-locale: il posizionamento dei protagonisti del welfare aziendale territoriale	84
3.3. Le opportunità del welfare aziendale nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030	90
3.4. Considerazioni conclusive: le sfide future per il welfare aziendale	97
Riferimenti bibliografici	104
4. La survey sul welfare filantropico	107
Franca Maino e Celestina Valeria De Tommaso	
Introduzione	107
4.1. L'impatto della pandemia e le prospettive di sviluppo futuro del welfare filantropico	108
4.2. Pubblico-privato e nazionale-locale: il posizionamento dei protagonisti del welfare filantropico	120
4.3. Il contributo e le opportunità del welfare filantropico nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030	127
4.4. Considerazioni conclusive: le sfide future per il welfare filan- tropico	131
Riferimenti bibliografici	135

pag.

5. La survey sul welfare di prossimità	139
Chiara Lodi Rizzini e Orlando De Gregorio	
Introduzione	139
5.1. L'impatto della pandemia e le prospettive future del welfare di prossimità	140
5.2. Pubblico-privato e nazionale-locale: il posizionamento dei protagonisti del welfare di prossimità	150
5.3. Le opportunità del welfare di prossimità nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030	153
5.4. Riflessioni conclusive	156
Riferimenti bibliografici	159
6. Welfare aziendale territoriale, filantropico e di prossimità a confronto	161
Chiara Lodi Rizzini e Franca Maino	
Introduzione	161
6.1. Presente e futuro del secondo welfare	162
6.2. Il welfare tra pubblico-privato e nazionale-locale: ritorno al futuro?	170
6.3. Il ruolo di WAT, WEF e WET nel raggiungimento degli SDGs	179
6.4. Conclusioni	183
Riferimenti bibliografici	185

Parte Terza – Esperienze dai territori: la pandemia come acceleratore di cambiamento

7. Il welfare aziendale e contrattuale, tra sostenibilità e “filiera corta”	189
Valentino Santoni	
Introduzione	189
7.1. Il welfare aziendale e gli effetti della pandemia	191
7.1.1. Welfare aziendale: una definizione del fenomeno	192
7.1.2. Le più recenti novità normative	194
7.1.3. Il welfare aziendale e il PNRR	196

	pag.
7.2. La diffusione del welfare aziendale in Italia ai tempi del Covid-19	197
7.2.1. Il welfare contrattato nell'anno della pandemia	199
7.2.2. Il welfare nella contrattazione collettiva	201
7.2.3. Il welfare nella contrattazione di secondo livello: i dati Ocsel	204
7.3. Il welfare aziendale alla prova dello sviluppo sostenibile	206
7.3.1. L'Agenda 2030 e il welfare aziendale	208
7.3.2. Il ruolo delle imprese nella promozione della mobilità sostenibile	210
7.3.3. Il welfare aziendale territoriale (o "a filiera corta")	213
7.4. Considerazioni conclusive: il welfare aziendale alla prova dello sviluppo sostenibile	219
Riferimenti bibliografici	220
 8. Valoriamo: reti partecipate per un welfare aziendale a misura di territorio	 225
Elisabetta Cibinel e Franca Maino	
Introduzione	225
8.1. La territorializzazione delle politiche sociali	226
8.2. Coesione sociale, territorio e secondo welfare	229
8.3. I sistemi di welfare locale: superare retoriche e semplificazioni	231
8.4. Il progetto Valoriamo: genesi e sistema di governance	233
8.4.1. Gli obiettivi e il disegno generale del progetto	234
8.4.2. I livelli di governance del progetto	237
8.5. Valoriamo: quattro aree operative sinergiche e nuove figure di riferimento	239
8.6. Le sfide poste dalla pandemia di Covid-19	245
8.6.1. Il lockdown e l'emergenza sul territorio leccese	246
8.6.2. "Costruiamo l'estate": opportunità per la conciliazione vita-lavoro e l'inserimento lavorativo	247
8.7. Valoriamo e la sfida del welfare territoriale: cambiamenti realizzati e prospettive future	249
Riferimenti bibliografici	253

9. Il caso OsservaBiella: il ruolo della filantropia per accompagnare i territori nel cambiamento	257
Elisabetta Cibinel	
Introduzione	257
9.1. Le Fob tra cambiamento sociale e ascolto dei bisogni emergenti	258
9.1.1. Fob: dall'innovazione al cambiamento sociale	258
9.1.2. Le risposte della filantropia alla pandemia di Covid-19	261
9.2. L'attività istituzionale delle Fondazioni di origine bancaria	263
9.2.1. Settori di intervento e dinamiche erogative	264
9.2.2. Le modalità operative delle Fob nell'anno della pandemia	267
9.3. Un caso studio: l'Osservatorio per i bisogni sociali del territorio di Biella	271
9.3.1. Costruire l'Osservatorio con l'aiuto degli stakeholder locali: l'indagine	273
9.3.2. Prime riflessioni sul percorso svolto	274
9.3.3. L'Osservatorio per i bisogni sociali del Biellese: verso il cambiamento sociale?	276
9.4. Riflessioni conclusive: il cambiamento sociale dopo la pandemia	279
Riferimenti bibliografici	280
10. Innovazione sociale e reti per il welfare: l'esperienza di Bergamo nell'emergenza pandemica	283
Chiara Agostini	
Introduzione	283
10.1. Innovazione sociale e reti per il welfare: il framework analitico	285
10.2. Il caso di Bergamo	287
10.3. L'esperienza di Bergamo nella pandemia: un laboratorio per l'innovazione sociale	290
10.3.1. Nuovi interventi e responsiveness	290
10.3.2. Verso una maggiore efficacia degli interventi	293
10.3.3. Inclusività delle reti ed empowerment	296
10.3.4. Verso una maggiore efficienza nella ricomposizione delle istanze territoriali	300
10.4. Riflessioni conclusive	306
Elenco delle interviste	308
Riferimenti bibliografici	309

pag.

11. Accoglienza diffusa, narrazioni alternative e Terzo Settore	311
Orlando De Gregorio e Paolo Moroni	
Introduzione	311
11.1. I temi e il percorso di ricerca	312
11.2. Dati e narrazioni sulle migrazioni	316
11.2.1. I flussi migratori ai tempi della pandemia: il caso dell'Italia	316
11.2.2. Oltre i soliti frame, servono nuove narrazioni	320
11.3. Accoglienza e integrazione tra primo e secondo welfare	323
11.3.1. Una riconoscione sulle buone pratiche	323
11.3.2. Non più soli: il caso della Valle di Susa	326
11.3.3. L'esperienza del progetto Minplus	331
11.4. Considerazioni conclusive	335
Riferimenti bibliografici	336

Parte Quarta – **Prospettive**

Conclusioni	
Mercato, Terzo Settore e comunità per il ritorno dello Stato sociale	345
Franca Maino	
Gli Autori	355

Maurizio Ferrera

PREFAZIONE

Il biennio coperto da questo Quinto Rapporto sul secondo welfare (2020-2021) è stato uno dei più tragici della nostra storia recente. La pandemia da Covid-19 ha provocato danni sociali enormi e ha creato un clima di allarme che le generazioni nate dopo la Seconda guerra mondiale non avevano mai sperimentato. Si è diffusa una incertezza “radicale” a livello sia individuale sia collettivo. La scienza è stata incapace di indicare subito una strada efficace per contenere il virus. La socialità è divenuta una fonte di pericolo. Persino la famiglia si è trasformata in uno scudo bucato: ciascuno è rimasto solo con il proprio corpo, con l’auto-isolamento come unica e ultima garanzia di sicurezza. Il virus si è manifestato e diffuso per il tramite di focolai che hanno colpito con particolare intensità alcune zone e tipi di comunità. Nel tessuto sociale ed economico si sono così formati dei “buchi”, distribuiti in modo non uniforme tra famiglie e territori. I *lockdown* hanno a loro volta provocato conseguenze diverse fra settori produttivi e categorie occupazionali. Nel corso del 2021, alcuni comparti hanno ricominciato a produrre e vendere beni e servizi, a versare le retribuzioni ai dipendenti: in questo modo, il rimbalzo ha consentito di recuperare i livelli pre-crisi. Per altri settori, invece, il calo della domanda si è rivelato altissimo e potenzialmente letale: le cicatrici della pandemia rimarranno così visibili a lungo. Sono inoltre emerse tensioni e veri e propri dilemmi tragici fra valori e obiettivi politici: privilegiare la salute pubblica o le esigenze dell’economia e dunque del reddito delle famiglie? Per quanto e per quali attività limitare la libertà di movimento – un diritto fondamentale – in nome

della tutela della salute? Nei tempi bui del sovraccarico degli ospedali e in particolare dei reparti di terapia intensiva si è sfiorato un dibattito tragico, socialmente e praticamente intrattabile: chi privilegiare nella cura, anche quando questa scelta può condannare un paziente alla morte?

La pandemia e i suoi tanti e inevitabili *spillover* hanno prodotto effetti sistematici di vasta portata. Negli anni Settanta il politologo Robert Keohane coniò il termine “interdipendenza complessa” per caratterizzare il nuovo contesto politico ed economico creato dalle crisi petrolifere. Oggi il dibattito parla invece di *deep interdependence*: la velocità dei processi di innovazione ha trasformato la conoscenza e la tecnologia in fattori trainanti della produzione, infondendo dinamiche di cambiamento “caotico” nell’economia globale. Conoscenze e tecnologie si sviluppano ormai entro network internazionali in modo disperso e si diffondono attraverso catene produttive lunghe e ingarbugliate, che si estendono da un Continente all’altro. L’interdipendenza profonda è il risultato di queste dinamiche, accompagnate dalla globalizzazione della finanza e degli investimenti, dell’informazione e delle telecomunicazioni, della ricerca, e persino del lavoro e del consumo, tramite piattaforme.

La pandemia ha però messo in luce un aspetto della globalizzazione “spinta” di cui era consapevole fino a pochi mesi fa solo una manciata di scienziati: il livello biologico. L’interdipendenza profonda non si ferma al mondo umano e ai suoi artefatti, ma si spinge molto più in basso: coinvolge la connessione evolutiva fra specie viventi e i loro ambienti. Il cambiamento climatico, la crescente densità di popolazione, la mondializzazione degli scambi, degli spostamenti e dei flussi migratori influenzano in modo sempre più intenso il XXI secolo. I rischi di malattie, anche gravi o letali, sono destinati ad aumentare. Le principali fonti di rischio saranno collocate proprio nelle interfacce fra mondo umano, animale e ambientale. I nostri sistemi di salute pubblica sono impreparati a questa sfida. Da tempo gli studiosi di scienze della vita raccomandano l’adozione di un nuovo approccio fortemente integrato del paradigma chiamato *One Health*: esiste un solo sistema in cui la salute di ogni elemento umano, animale o ambientale è strettamente interconnesso con gli altri. Per questo dobbiamo

incoraggiare la transizione non solo verso l'economia circolare, ma anche verso la salute circolare, il cui primo obiettivo deve essere quello di governare la biodiversità e la produzione primaria di beni alimentari (il 60% dei patogeni che colpiscono l'uomo sono zoonotici, ossia provengono dal passaggio animale-uomo).

I sistemi a interdipendenza profonda sono caratterizzati da periodi di relativa stabilità, alternati a momenti difficilmente prevedibili di cambiamento improvviso e turbolento. È il modello degli equilibri punteggiati: i punti sono le fasi improvvise di rottura, che impongono il passaggio da vecchi a nuovi equilibri, non sempre facili da individuare e costruire. Questi sistemi sono sì in grado di auto-organizzarsi dal basso, ma sono anche esposti al rischio di auto-disgregazione, come ha drammaticamente mostrato l'emergenza pandemica.

La teoria dei rischi sistematici suggerisce che per interrompere le *escalation* auto-distruttive il più precocemente possibile occorre disegnare un insieme di difese coordinate e sequenziali: meccanismi di monitoraggio e di allerta, strumenti di contenimento immediato e di pronto intervento, *firewalls* (letteralmente: "muri tagliafuoco") capaci di interrompere le catene dei danni e così via. Non esiste purtroppo un *backstop* a prova di bomba: e ciò a causa dell'inevitabilità degli errori umani di stima e valutazione rispetto a minacce inedite e sconosciute (come appunto il Covid-19). Se le linee di difesa sono dispiegate in sequenza, e ciascuna scatta solo dopo al fallimento di quella precedente, la capacità di neutralizzazione è molto più elevata. È probabile, infatti, che ciascuna barriera difensiva contenga qualche "buco" non intenzionale, come nelle fette del formaggio Emmenthal: la teoria si chiama appunto *Swiss Cheese Theory*¹. Ma è implausibile immaginare che i buchi in ciascuna barriera (ad esempio, le falliche in termini di prevenzione sanitaria o terapia intensiva) siano allineati l'uno con l'altro fra diverse barriere. Così se anche una dinamica distruttiva (il contagio virale, il calo della domanda, la crescita improvvisa di un dato bisogno sociale) riesce ad attraversare il primo buco della prima barriera, è difficile che riesca

¹ J. Reason (1990), *Human Error*, Cambridge, Cambridge University Press.

ad attraversare anche uno dei buchi della seconda, della terza e così via. La pandemia di Covid-19 ha prodotto tanti danni anche perché le barriere nazionali contro eventuali epidemie erano quelle standard della sanità pubblica, imprimate sulla cura ospedaliera invece che sulla prevenzione e la medicina di base. Il virus ha così trovato davanti a sé delle vere e proprie autostrade: persino i centri di pronto soccorso sono diventati luoghi d'infezione.

Le metafore della *Swiss Cheese Theory* possono offrire una utile chiave interpretativa delle dinamiche che hanno caratterizzato l'intero sistema di welfare italiano. La crisi Covid-19 ha colpito un Paese già afflitto da un ventennio di stagnazione economica e di crescita delle diseguaglianze sociali e territoriali. La pandemia ha sovrapposto nuove tensioni a forma di "buchi" a un retroterra già intriso di insicurezze, vulnerabilità e povertà, legate all'onda lunga della globalizzazione e a quella più corta della Grande Recessione seguita allo shock finanziario del 2008. Più ancora che per altri Paesi, nel caso italiano è chiaramente emersa non solo la fragilità delle "linee di difesa" esistenti, ma anche la sovrapposizione dei loro "buchi": pensiamo all'assenza di uno schema nazionale di risposta alla non autosufficienza (prima barriera), al sotto-finanziamento dei servizi locali in questo settore (seconda barriera), nonché alle crescenti difficoltà (economiche e pratiche) delle stesse famiglie a sobbarcarsi il carico di cura (terza barriera). Dopo la vera e propria decimazione di anziani nei reparti di terapia intensiva e nelle residenze assistite, la predisposizione di un robusto sistema multi-livello e multi-attore per il sostegno alla non autosufficienza e l'assistenza geriatrica è diventata una priorità assoluta.

Questo Quinto Rapporto ben documenta il ruolo importante che il secondo welfare ha svolto in Italia durante la pandemia nei principali compatti che lo compongono: il welfare aziendale territoriale (WAT), il welfare filantropico (WEF) e il welfare di prossimità (WEP). Dai vari Capitoli emerge chiaramente come l'insieme di iniziative messe in campo in questi ambiti abbiano costituito una importante barriera difensiva che ha mitigato i rischi e risposto ai bisogni, attivandosi su entrambe le "code": quella delle prevenzioni e degli interventi pionieri, da un lato, quella dei sostegni emer-

genziali, dall'altro lato. Il secondo welfare ha consentito e promosso un riposizionamento dei confini del welfare tra Pubblico e privato, da una parte, e nazionale-locale, dall'altra. Sul primo fronte, particolarmente rilevanti sono stati ad esempio l'attività dei fondi sanitari integrativi e le nuove opportunità di sviluppo del welfare aziendale promosse dai contratti collettivi nazionali. A livello decentrato, ciascuno dei tre comparti ha mobilitato risorse e competenze su un ampio ventaglio di settori (si vedano in particolare i Capitoli della terza parte del Rapporto). Il welfare aziendale ha contribuito a contenere i contagi tra i lavoratori, a mantenere il reddito dei lavoratori, a favorire la conciliazione tramite permessi e congedi "su misura" e lo *smart working*. Le Fondazioni filantropiche hanno messo a disposizione risorse finanziarie e *know how*, spesso sostenendo iniziative di "cerniera" fra attori pubblici e privati. Le associazioni intermedie e il Terzo Settore si sono mobilitati per espandere l'offerta di servizi sociali locali, nello sforzo di allinearla alla struttura dei bisogni. Più in generale, il secondo welfare ha contribuito ad attutire le conseguenze di quelle lacune che ancora caratterizzano il primo welfare italiano, che riguardano principalmente il lavoro indipendente, i lavori atipici, i disoccupati di lungo periodo, gli inattivi senza sussidi, i non autosufficienti, gli immigrati. E naturalmente tutte le persone in condizioni di povertà, soprattutto se minori.

Il Rapporto non manca di sottolineare anche alcune criticità che riguardano il secondo welfare: una certa frammentazione funzionale e organizzativa, le difficoltà a superare gli steccati e ad abbracciare appieno, in ottica sistematica, la logica della co-progettazione e co-produzione. Vi sono poi alcuni fronti in ritardo rispetto alle esperienze di altri Paesi. Fra questi possiamo menzionare ad esempio la scarsa offerta di schemi di assicurazione sociale contributiva (su base volontaria, mutualistica o assicurativa) per alcuni nuovi rischi emersi durante la pandemia. Si pensi soprattutto a forme di assicurazione del reddito (*wage insurance*) che coprano le riduzioni percentuali di retribuzione previste per le prestazioni di disoccupazione o la riduzione temporanea delle ore di lavoro, per i congedi di malattia o parentali. Schemi simili sono in vigore da tempo nei Paesi scandinavi, soprattutto in Svezia, dove sono intermediati dai sindacati. Questo "neo-previ-

denzialismo” potrebbe estendere il proprio raggio di copertura anche sul lato dell’offerta (*supply side social insurance*). La crisi Covid-19 ha mostrato l’alto rischio a cui pandemie e *lockdown* espongono le imprese, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni che operano nei settori produttivi più colpiti. In molti Paesi esistono già vari tipi di polizze assicurative che coprono il rischio di interruzione forzosa dell’attività. In Germania è coperto l’80% delle imprese, in Italia solo il 20%. Si tratta di assicurazioni private, dove non sono infrequenti pratiche di scrematura dei rischi. Anche qui si potrebbero fare dei passi avanti, passando a forme di assicurazione sociale collettiva capaci di mutualizzare i rischi “catastrofici” spalmandoli sull’intero bacino di imprese.

Dopo decenni di spinte culturali e istituzionali verso l’allargamento della logica di mercato, è probabile che la pandemia faccia ora oscillare il pendolo verso il recupero della logica dell’interesse pubblico. Un fenomeno che certo non sorprende: lo Stato moderno è nato come risposta al problema della sicurezza personale ed è naturale che i cittadini si rivolgano alle istituzioni pubbliche quando ad essere in gioco sono vita e salute. A ottant’anni dal Piano Beveridge, torna oggi opportuno ricordare una delle sue massime ispiratrici: il profitto è un buon servitore, ma non deve mai essere il padrone. Semmai il rischio è che vi sia un ripiegamento verso forme obsolete di nazional-statalismo, che si accentuino quelle spinte etnocentruste ed etnoregionaliste che hanno fatto la propria comparsa in molti Paesi nel corso degli ultimi due decenni.

La realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) costituirà una opportunità unica per rinnovare nelle sue fondamenta il sistema di welfare italiano, per quanto riguarda sia i confini tra pubblico e non pubblico, sia la divisione del lavoro fra centro e periferia. Ciascuna delle 6 missioni in cui si articola il Piano apre margini importanti per innovazioni su entrambi i fronti. Ciò è vero in particolare per la missione 5 su Inclusione e Coesione (20 miliardi di euro da spendere entro il 2026). Qui il PNRR prevede sia l’accelerazione della riforma del Terzo settore – al cui completamento mancano ancora importanti decreti attuativi – sia la valorizzazione funzionale dei Comuni e delle aree metropolitane, dove le condizioni di

disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse. Entrambi gli interventi sono volti a sfruttare tutte le possibili sinergie tra imprese sociali, volontariato e amministrazioni locali, “in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore”. Quest’ultimo comparto dovrà dare anche il proprio contributo ad un ampio ventaglio di politiche: dalla realizzazione del Servizio Civile Universale al contrasto della povertà materiale, del disagio abitativo, della non autosufficienza, della disabilità e della rigenerazione urbana. Il Piano menziona poi espressamente il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minori nelle regioni del Mezzogiorno, finanziando iniziative del Terzo Settore, con specifico riferimento ai servizi assistenziali nella fascia 0-6 anni e a quelli di contrasto alla dispersione scolastica e di miglioramento dell’offerta educativa nella fascia 5-10 e 11-17 anni.

I tre compatti del secondo welfare potranno inoltre partecipare attivamente alle iniziative sul fronte della formazione, finanziate dall’apposito “Piano Nazionale Nuove Competenze”. È infatti previsto un incisivo rafforzamento del sistema della formazione professionale, promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati. Il welfare aziendale potrà svolgere un ruolo di primo piano nel favorire la rimodulazione degli orari di lavoro e le attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali.

Una lettura attenta del PNRR consente di individuare anche nuovi terreni per una possibile espansione del secondo welfare: dall’economia circolare alla creazione di *Green Communities*, dalla valorizzazione del patrimonio culturale alla rivitalizzazione delle aree interne. Come osserva Franca Maino, la curatrice di questo Rapporto, in tutta la sua drammaticità la pandemia può essere anche vista come una opportunità, un evento focalizzante per ripensare e rafforzare l’architettura istituzionale del nostro welfare. Grazie al programma Next Generation EU, per i prossimi cinque anni disponiamo di una importante dotazione di risorse finanziarie e di una dettagliata cornice progettuale, che prevede peraltro sistemi di monitoraggio e momenti di valutazione. Per tutti i protagonisti del secondo welfare si

tratta di una occasione irripetibile per crescere e definire meglio il proprio ruolo. In quest'ottica, il presente Rapporto può dunque essere letto non solo come un bilancio dell'ultimo biennio, ma anche come una "baseline" rispetto a cui valutare i progressi che ci auguriamo possano essere conseguiti nel prossimo quinquennio.

Franca Maino

INTRODUZIONE

Il Quinto Rapporto sul secondo welfare, nell'anno del decennale del Laboratorio, propone un'analisi delle nuove sfide al sistema di welfare italiano alla luce delle conseguenze socio-economiche della pandemia di Covid-19. La crisi pandemica ha (ri)portato in evidenza le note fragilità economiche e sociali del sistema di protezione sociale italiano e mostrato come le distorsioni distributive e funzionali – originatesi sin dalla sua prima fase espansiva – si ripercuotano sulla spesa destinata a famiglie, sostegno al lavoro e alla casa, contrasto alla povertà, accoglienza e inclusione sociale. Nonostante i numerosi tentativi di riforma del welfare che si sono susseguiti negli ultimi anni, e che in alcuni ambiti hanno raggiunto importanti traguardi (dall'introduzione del Reddito di Cittadinanza all'Assegno Unico e Universale per i Figli, passando per la riforma del Terzo Settore), ulteriori interventi sono necessari per tutelare le aree di bisogno più scoperte e per generare un reale cambiamento sociale. La pandemia, anche grazie al contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, può rappresentare un punto di svolta per rinnovare il sistema di welfare, a livello nazionale e a livello locale, adeguandolo ai bisogni sociali emergenti.

In questo quadro il Volume si interroga sul potenziale impatto della sfida pandemica sui rapporti, da un lato, tra Pubblico e privato e, dall'altro, tra centro e periferia del nostro Paese. L'obiettivo è comprendere quali siano le dimensioni analitiche che consentono di interpretare l'evoluzione del secondo welfare e gli intrecci con il primo. A questo scopo, a partire dall'autunno del 2020, il Laboratorio ha realizzato focus group, expert sur-

vey e approfondimenti tematici per comprendere come il secondo welfare può (e potrà) rafforzare nel tempo il proprio ruolo di alleato del welfare pubblico.

Molti osservatori ritengono che la pandemia stia riportando in auge uno Stato sociale preponderante, capace di mettere in campo risorse e competenze tali da tirare le fila di ambiti di intervento che per anni sono rimasti ai margini. La nostra impressione è, invece, che la crisi abbia dato ulteriore centralità ad attori non pubblici nei sistemi di governance *multistakeholder* chiamandoli ad agire secondo logiche d'azione responsabili, sostenibili e integrative rispetto al Pubblico. In questo senso l'analisi proposta nel Volume indaga in particolare tre forme del secondo welfare (welfare aziendale territoriale, welfare filantropico e welfare di prossimità) e tre dimensioni (il nesso tra welfare e territorio, le reti e l'innovazione sociale) in cui tale dinamica risulta più evidente. Infatti, se da un lato la pandemia ha acuito i limiti strutturali del welfare tradizionale – e la sua incapacità di farvi fronte – essa sembra avere accelerato il protagonismo di Mercato, Terzo Settore e comunità, avviando nuovi processi di semplificazione e sburocratizzazione degli strumenti di erogazione dei servizi di welfare, aprendo a nuove prospettive per l'innovazione e per la costituzione di reti multiattore e il consolidamento di pratiche di co-programmazione e co-progettazione.

Il Rapporto si articola in quattro parti.

La prima propone un'analisi dello stato di salute del nostro sistema di welfare e intende descrivere la portata della sfida pandemica, definendo in tal modo la cornice dentro cui trovano collocazione le riflessioni della seconda e terza parte. Il Capitolo 1, nello specifico, è dedicato a descrivere l'impatto che la pandemia ha avuto sulla spesa pubblica sociale in alcuni ambiti – sanità, invecchiamento e non autosufficienza, politiche del lavoro, famiglia e infanzia, contrasto alla povertà, immigrazione e accoglienza – raccontando di un welfare state che fatica a correggere le distorsioni che lo caratterizzano. Il Capitolo 2 si interroga, invece, sul possibile impatto della sfida pandemica sui rapporti tra Pubblico e privato, da un lato, e tra centro e periferia, dall'altro, per andare ad individuare le dimensioni di

analisi rilevanti per indagare – nel resto del Volume – l’evoluzione del secondo welfare e i suoi intrecci con il primo.

La seconda parte è dedicata alle traiettorie di sviluppo del secondo welfare alla prova del Covid-19. L’analisi qui condotta mira ad indagare come il secondo welfare e le tre sfere che lo compongono – welfare aziendale territoriale (WAT), welfare filantropico (WEF) e welfare di prossimità (WEP) – siano cambiate durante la pandemia e come, secondo gli esperti interpellati nelle tre survey inviate nella primavera del 2021, siano destinate a cambiare in futuro. Qui trovano spazio quattro capitoli. Il Capitolo 3 si occupa del welfare aziendale territoriale (Maino e Santoni), il Capitolo 4 del welfare filantropico (Maino e De Tommaso), il Capitolo 5 del welfare di prossimità (De Gregorio e Lodi Rizzini); nel Capitolo 6 vengono messe a confronto le tre forme di secondo welfare precedentemente approfondite e i risultati emersi dalle survey (Maino e Lodi Rizzini). Tutti i capitoli presentano una struttura analoga: si concentrano dapprima sulle trasformazioni dei tre tipi di secondo welfare avvenute durante la pandemia e su quelle che potranno verificarsi in futuro per poi discutere come si stanno ridefinendo i rapporti tra nazionale-locale e tra pubblico-privato, attraverso il posizionamento della leadership di alcune organizzazioni-chiave nelle aree di welfare oggetto di studio e i risultati della survey e dei focus group condotti nell’autunno 2020. Infine discutono del contributo attuale e futuro – nell’arco del prossimo triennio – delle tre aree di secondo welfare al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell’Agenda 2030.

Nella terza parte trovano spazio cinque capitoli dedicati a ricostruire in ambiti specifici la capacità di reazione alla pandemia dei protagonisti del secondo welfare a livello territoriale. Il Capitolo 7 affronta il tema della contrattazione del welfare aziendale (Santoni) con l’obiettivo di indagarne il ruolo nel fornire risposte concrete ai nuovi bisogni sociali esacerbati dalla pandemia tra contrattazione e territorializzazione del welfare aziendale, approfondendo anche in questo caso le possibili connessioni con il raggiungimento degli Obiettivi strategici definiti dall’Agenda 2030. Di fronte alla crescente rilevanza dei sistemi di welfare locale il Capitolo 8 (Cibinel e

Maino) – oltre ad illustrare le dinamiche di accelerazione che l'emergenza pandemica ha determinato su un processo di territorializzazione già in atto – mira a indagare la portata delle reti locali partecipate per il rinnovamento del welfare locale e in termini di capacità di reazione a shock esogeni, come la pandemia di Covid-19. Per approfondire queste dinamiche si propone un'analisi del progetto Valoriamo, un'iniziativa sperimentale di welfare aziendale territoriale sviluppato nella provincia di Lecco.

Le Fondazioni di origine bancaria (Fob) sono tra gli attori più rilevanti della filantropia istituzionale italiana e svolgono un ruolo centrale nella promozione di progettualità e iniziative di welfare, specialmente nel contesto locale. A partire da questo presupposto il Capitolo 9 offre un affondo sul welfare filantropico (Cibinel), interrogandosi sulle conseguenze determinate dalla pandemia sull'attività delle Fob. In particolare si propone di capire se lo shock causato dallo scoppio della pandemia abbia determinato cambiamenti più o meno permanenti nell'operatività e nell'attività istituzionale delle Fob e se il modello di intervento, attento alla promozione di un cambiamento sociale duraturo, abbia superato gli ostacoli posti dalla crisi. Per rispondere a queste domande il capitolo analizza i dati relativi all'attività istituzionale delle Fob nel corso del 2020 e approfondisce il caso studio di un progetto promosso dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Biella. Si tratta di una iniziativa volta a istituire un Osservatorio dei bisogni sociali del territorio con la collaborazione dei principali attori locali pubblici e privati: un esempio di come la filantropia possa operare – pur in condizioni emergenziali – impegnandosi nella promozione di un cambiamento sociale di lungo periodo e condiviso con il contesto locale. Il Capitolo 10 è dedicato al welfare di prossimità attraverso l'analisi del caso di Bergamo (Agostini). Da tempo, le trasformazioni del welfare state spingono nella direzione di un welfare radicato territorialmente e a carattere reticolare. L'emergere di nuovi bisogni sociali, unitamente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, hanno infatti incoraggiato la nascita di reti che sempre più spesso includono un'ampia e variegata platea di attori economici e sociali nella produzione dei servizi di welfare. Tali reti durante la

pandemia sono state sottoposte a un test estremamente difficile. L'obiettivo del capitolo è quello di indagare la loro capacità di fronteggiare la crisi pandemica producendo innovazione sociale e promuovendo nuove forme di intervento e aggregazione anche in un contesto emergenziale. L'analisi si concentra sul Comune di Bergamo che può essere considerato un "caso estremo" poiché, da un lato, è stato uno dei più colpiti dalla pandemia e, dall'altro, è da tempo impegnato nel promuovere l'innovazione sociale del proprio sistema di welfare locale, a cui si affianca anche una certa vivacità del tessuto sociale. L'esperienza di uno dei comuni più colpiti dalla pandemia consente pertanto di offrire spunti di analisi sui cambiamenti che interessano le reti di welfare di fronte a sfide esogene e shock imprevisti.

Infine, il Capitolo 11 riguarda l'accoglienza diffusa dei migranti richiedenti protezione internazionale tra narrazioni alternative e ruolo del Terzo Settore (De Gregorio e Moroni). Il capitolo fa riferimento principalmente all'esperienza condotta nell'ambito del progetto Interreg Italia-Svizzera Minplus, che approfondisce le modalità di governance dell'accoglienza e dell'integrazione in alcuni territori del Piemonte (dalla Valle di Susa alla Val d'Ossola, passando per Novara). Il capitolo approfondisce il tema delle reti multiattore coinvolte nelle politiche di accoglienza e integrazione e quello delle nuove narrazioni sulle migrazioni. In particolare, il ruolo dei *frame* prevalenti nei media rispetto alle migrazioni è affrontato, soffermando l'attenzione su alcune buone pratiche di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo, rifugiati e giovani migranti e approfondendo un progetto realizzato in Valle di Susa. Il capitolo propone alcune riflessioni sulle prospettive dell'accoglienza e delle politiche di integrazione tra primo e secondo welfare.

L'ultima parte del Volume è dedicata alle riflessioni conclusive, che rileggono in prospettiva quanto emerso dal Rapporto e dalle sue analisi sulle trasformazioni del (secondo) welfare nel corso del biennio 2020-2021. Un periodo certamente particolare e drammatico, ma anche ricco di esperienze e dinamiche significative per capire come il nostro sistema sociale possa

affrontare le sfide epocali che la pandemia ha accelerato e reso ancora più palesi che in passato. In questo senso le Conclusioni, oltre a evidenziare alcuni punti di attenzione, individuano le principali traiettorie di cambiamento che il nostro sistema di protezione sociale potrà seguire in futuro.

Insieme agli altri autori, desidero esprimere un sincero ringraziamento alle organizzazioni e alle persone che ci hanno “accompagnati” nella stesura del Quinto Rapporto sul secondo welfare, che segna anche il decennale dalla nascita del Laboratorio. Le ricerche che abbiamo svolto nel biennio pandemico 2020-2021, di cui questo Volume dà conto, non avrebbero infatti potuto essere realizzate senza la costante collaborazione con i tanti soggetti che sono quotidianamente impegnati nella realizzazione di interventi di secondo welfare. La loro disponibilità a condividere dati, informazioni e riflessioni sulle trasformazioni sociali in atto nel nostro Paese (ma non solo) hanno rappresentato un fondamentale patrimonio di conoscenza di cui siamo loro grati. Un ringraziamento particolare va agli esperti che hanno preso parte alla survey i cui risultati sono presentati e discussi nella seconda parte del Volume e a tutti coloro che in questo biennio abbiamo avuto l’opportunità di coinvolgere in focus group e interviste e che direttamente o indirettamente ci hanno fornito spunti e materiale empirico per le nostre analisi.

Ci teniamo inoltre a ringraziare in modo particolare le organizzazioni del nostro [Network](#) che in questi due anni si è ulteriormente allargato e con cui continua una proficua collaborazione, e ovviamente i [Partner](#) del Laboratorio che da diversi anni ci accompagnano e sostengono nel nostro lavoro di ricerca e disseminazione.

Un ringraziamento, infine, a Lorenzo Bandera ed Elena Barazzetta per il loro prezioso supporto organizzativo e per l’attenta rilettura dei capitoli.

Parte Prima

Le sfide della pandemia

Franca Maino

LA CRISI PANDEMICA E LE NUOVE SFIDE AL WELFARE STATE



Introduzione

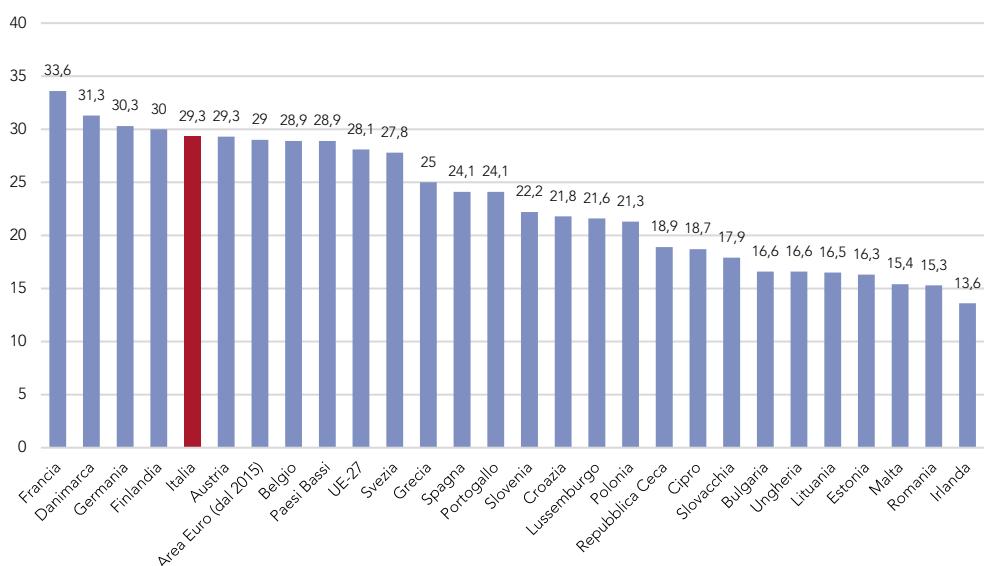
Il 2020 e il 2021, gli anni della pandemia da Covid-19, saranno ricordati come un biennio straordinario dal punto di vista delle sfide e dei bisogni sociali e degli investimenti in welfare realizzati per farvi fronte. Da un lato, le misure di distanziamento volte al contenimento del contagio hanno avuto un impatto fortissimo su fronti cruciali, come ad esempio sanità, occupazione e povertà. Dall'altro, i vari livelli di governo – da quello europeo a quelli locali, passando ovviamente per quello nazionale – hanno stanziato una mole enorme di risorse per affrontare l'emergenza sanitaria e le sue conseguenze sociali, in particolare attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) legato a Next Generation EU.

Nel momento in cui pubblichiamo questo Volume i dati a nostra disposizione non ci permettono di fotografare con precisione tutti i cambiamenti avvenuti e le relative risposte messe in campo per affrontarli, ma dal nostro osservatorio appare evidente il tentativo da parte del Pubblico di ricomporre la propria spesa sociale per provare a correggere, almeno in parte, le anomalie strutturali che caratterizzano il welfare state italiano da ben prima della pandemia¹. Nel 2019 la spesa sociale pubblica costituiva in Ita-

¹ Come in tutti i precedenti Rapporti sul secondo welfare, a cui si rimanda (Maino 2013, Maino 2015, Maino e Ferrera 2017 e Razetti e Maino 2019), anche in questo dedichiamo spazio a ricostruire le principali sfide che il welfare state italiano si trova ad affrontare. Confrontarli può

lia il 29,3% del Pil. Un dato al di sopra della spesa media dell'UE a 27, pari al 28,1%, e sostanzialmente in linea con quella media dei Paesi appartenenti all'Area Euro (29%) (Figura 1.1). A differenza di quanto si possa pensare, dunque, i problemi del nostro welfare state non sono da ricondurre a una bassa capacità di spesa, quanto piuttosto alla sua articolazione interna.

Figura 1.1. La spesa sociale pubblica in % del Pil nei Paesi UE27 (anno 2019)



Fonte: elaborazione da database Eurostat.

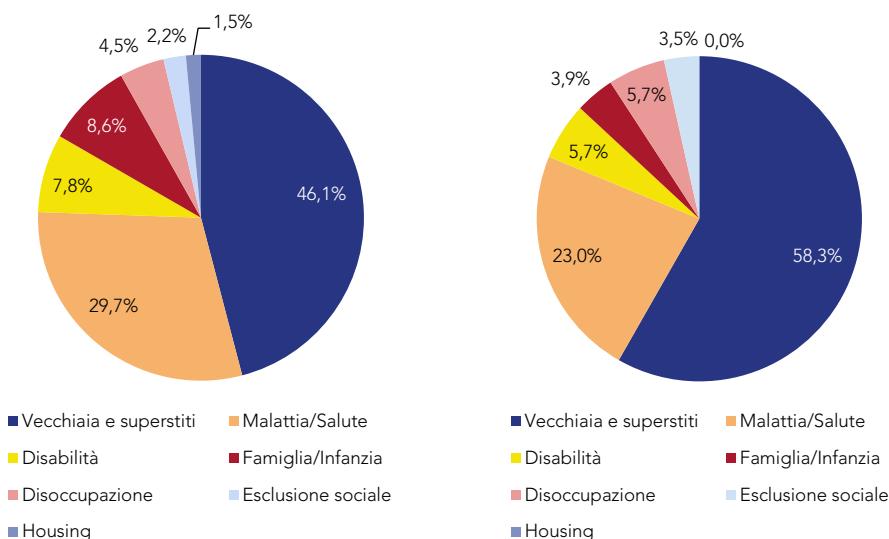
Essa è infatti fortemente sbilanciata verso alcune voci a discapito di altre, come emerge chiaramente dal confronto con la spesa pubblica sociale degli altri Paesi europei (Figura 1.2). In Italia le prestazioni previdenziali assorbono il 58,3% della spesa pubblica – 12 punti in più rispetto alla media della UE a 27, pari al 46,1%² – mentre tutte le altre voci, eccetto “disoccu-

essere utile per comprendere l'evoluzione dei principali ambiti di politica sociale dell'ultimo decennio.

²Come già sottolineato in Razetti e Maino (2019), l'obiezione secondo cui la comparazione con gli altri Paesi risulterebbe scorretta a causa del conteggio, all'interno della spesa italiana per vecchiaia e superstiti, delle cosiddette prestazioni “assistenziali” non coglie nel segno. Tale prestazione è infatti conteggiata alla stessa voce anche negli altri Stati membri. Quella di Euro-

pazione”, sono sotto-finanziate rispetto agli altri Paesi. Di seguito abbiamo voluto ricostruire questo scenario in divenire guardando a diverse componenti della spesa sociale e mettendo in luce le criticità del primo welfare, acute proprio dalla crisi pandemica, su cui sarebbe prioritario intervenire. Comprendere l’andamento è infatti cruciale per riflettere anche del ruolo assunto dagli attori del secondo welfare in questa fase di profondo cambiamento e di quello che potrebbero giocare nel prossimo futuro. Nello specifico andremo ad approfondire come sia cambiata la spesa sociale pubblica in sette aree cruciali per il welfare: sanità, invecchiamento e non autosufficienza, politiche del lavoro, famiglia e infanzia, contrasto alle povertà, politiche abitative, immigrazione e accoglienza.

Figura 1.2. Composizione percentuale della spesa sociale pubblica, per funzioni: confronto Italia – media UE27 (anno 2019)



Fonte: elaborazione da database Eurostat.

stat è una classificazione funzionale (rischio: “vecchiaia e superstiti”) che prescinde dalla natura assicurativa o assistenziale delle prestazioni.

1.1. Spesa sociale e sanitaria pubblica tra passato e presente

Nel 2019 la spesa pubblica per il settore sanitario era pari al 23%, quasi 7 punti più bassa rispetto alla media europea (29,7%). Nell'ultimo decennio tale percentuale è calata sensibilmente (era il 25,6% nel 2009), mentre nel resto d'Europa è andata sostanzialmente stabilizzandosi. La questione appare evidente anche guardando alla spesa sanitaria pubblica in termini di Pil (6,5% vs 8%) e alla spesa pubblica pro capite a parità di potere di acquisto (2.611 euro vs 3.080 euro) (dati Eurostat relativi al 2018).

In questo quadro non deve stupire se la spesa sanitaria privata, già tradizionalmente elevata nel nostro Paese, tra il 2010 e il 2020 sia andata aumentando. Nello specifico la spesa *out-of-pocket*, quella cioè sostenuta di tasca propria dai cittadini, è cresciuta dal 20,55% al 21,13% della spesa sanitaria totale (Database Oecd). Una spesa privata *out-of-pocket* elevata, come noto, rischia di generare effetti regressivi sulla distribuzione del reddito e sulle condizioni di salute dei cittadini (cfr. Razetti e Maino 2019). In assenza di un soggetto terzo (pubblico o privato) che funga da intermediario fra fornitore e pagatore della spesa sanitaria privata non si realizza infatti alcuna redistribuzione del rischio. Un fattore che causa un aumento dei costi, soprattutto per le persone più svantaggiate sotto il profilo di salute e/o del reddito disponibile. La necessità di ricorrere alla sanità privata per rispondere ad esigenze sanitarie crescenti che non trovano prestazioni adeguate nella sanità pubblica rischia di peggiorare lo status economico delle famiglie con redditi (più) bassi e di spingere a rinunciare alle cure, generando un impatto negativo sulle condizioni di salute della popolazione più vulnerabile (Razetti e Maino 2019).

Secondo le stime realizzate dal Banco Farmaceutico sulla base dei dati Istat relativi ai consumi delle famiglie, nel 2020 le persone indigenti possono permettersi una spesa sanitaria pro-capite pari al 17% di quella sostenuta dalle persone "non povere" (10,25 euro vs. 60,96 euro). Tale gap – tra famiglie povere e non povere – è tanto più elevato nelle Regioni in cui il rapporto percentuale tra la spesa sanitaria a carico dei poveri e quella dei non poveri è al di sotto della media nazionale pari al 16,8% (Campania,

Lombardia, Sardegna, Liguria, Veneto Emilia–Romagna, Abruzzo). Queste Regioni si differenziano tuttavia per i livelli di reddito e consumo pro-capite e, quindi, non è possibile fornire una spiegazione univoca al fenomeno. Si sottolinea inoltre come, nel 2020, la pandemia abbia provocato una contrazione della spesa sanitaria delle famiglie povere che invece è rimasta stazionaria nel caso delle famiglie non povere. In particolare, alla contrazione della spesa sanitaria è seguita la rinuncia alle cure mediche che ha riguardato in misura maggiore le famiglie e gli individui poveri. In media, circa il 33% delle famiglie povere (il 55% al Sud, 25,8% al Centro e 22,8% al Nord), a causa della condizione di fragilità economica, hanno deciso di limitare il numero delle visite e degli accertamenti a scopo preventivo e di rivolgersi a medici e centri diagnostici più economici. Meno della metà, circa il 14,2% delle famiglie non povere, ha intrapreso le stesse scelte (Banco Farmaceutico 2021).

Vi è poi il problema della rinuncia a visite o accertamenti specialistici per problemi di liste di attesa, la cui durata non è sempre compatibile con le esigenze di assistenza delle famiglie. L'emergenza pandemica ha portato a un rinnovato investimento nella sanità (sul Pil passa dal 6,4% del 2019 al 7,4% del 2020), ed è certo che il PNRR, attraverso la missione 6, incrementerà ulteriormente tale quota. Tuttavia, anche nel 2020 oltre il 10% dei cittadini ha dichiarato di aver rinunciato, pur avendone bisogno, a visite o accertamenti negli ultimi 12 mesi per motivi legati a difficoltà di accesso; nel 2019 la quota era pari al 6,3% (Istat 2021a). Le ragioni, come sottolineato da Del Vecchio et al. (2020), sono diverse rispetto al passato³. A causa della pandemia di Covid-19 la sanità italiana è stata infatti investita da una forte rimodulazione delle attività sia nell'area dei consumi pubblici che in quella dei consumi privati. I fattori che hanno maggiormente inciso sui secondi sono stati il timore del contagio e l'introduzione di misure di distanziamento che hanno comportato, tra i pazienti, un numero elevato di cancellazioni, in particolare per tutte quelle prestazioni percepite come diffe-

³ Per approfondimenti si rimanda anche a Aiop/Ermeneia (2021).

ribili o non urgenti, specie quelle ambulatoriali; una forte e progressiva contrazione della disponibilità dei professionisti, una parte dei quali chiamati a supportare lo sforzo delle strutture pubbliche di appartenenza; misure nazionali e regionali che hanno definito la sospensione dell'attività ambulatoriale «differibile e non urgente».

La necessità di rispondere all'emergenza sanitaria ha quindi avuto (e continua ad avere) pesanti ripercussioni sulla salute delle persone, tra cui in particolare quelle affette da malattie croniche. Secondo una survey promossa da Cittadinanzattiva (2020) il 44,1% dei pazienti rispondenti ha subito la cancellazione o il ritardo di visite specialistiche, interventi o esami. Il 41,2% ha avuto difficoltà a reperire informazioni rispetto alle modalità di accesso alle cure e alle terapie mentre il 38,2% ha dichiarato di avere avuto problemi ad entrare in contatto con medici e specialisti. E per quasi il 15% è stato problematico reperire i farmaci. Dati che confermano come l'impatto della pandemia abbia coinvolto anche i pazienti non affetti dal Covid, con conseguenze di medio e lungo periodo per il SSN italiano.

1.2. Invecchiamento, solitudine e non autosufficienza

L'Istat quantifica in quasi 14 milioni i residenti in Italia che nel 2020 avevano più di 65 anni, pari al 23,2% del totale della popolazione a fronte di un 20,3% medio in Unione Europea (Istat 2020a). Secondo le previsioni dell'Ocse nel 2050 la quota degli over 65 sul totale della popolazione sfiorerà il 34% mentre quella degli over 85 supererà il 7%. In questo quadro l'indice demografico di *dipendenza strutturale*⁴ – già oggi pari al 56,3% – arriverà all'85%, mentre quello di *dipendenza degli anziani*⁵ crescerà dal 35,6% al 63%.

Ormai da anni l'aspettativa di vita di chi nasce in Italia è in costante au-

⁴ Rapporto fra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 e più) e la popolazione in età attiva (15-64 anni) per 100.

⁵ Rapporto fra la popolazione anziana (65 e più) e la popolazione in età attiva (15-64 anni) per 100.

mento e solo a causa delle morti legate al Covid-19⁶ essa ha subito una battuta d'arresto negli ultimi due anni. Ma vivere più a lungo non significa necessariamente vivere in buona salute. Gli italiani hanno infatti una aspettativa di vita più alta rispetto alla maggior parte dei Paesi UE, ma inferiore in termini di anni in buona salute. In media, in Italia, l'aspettativa di vita senza limitazioni⁷ dopo i 65 anni è pari a 9,8 anni, inferiore alla media UE (10,2) e molto più bassa rispetto, ad esempio, alla Svezia, dove è di 15,8 anni. Nello specifico, nel 2018 l'aspettativa di vita nel nostro Paese a 65 anni era pari a 22,5 anni per le donne ma in media solo 12,7 di questi sono vissuti con limitazioni nelle attività, mentre per gli uomini, con un aspettativa pari a 19,3 anni, sono 9,3 quelli in cui mediamente si riscontrano limitazioni. Larga parte della popolazione over 65 che vive in Italia passa dunque la maggior parte dell'età anziana in una condizione più o meno grave di non autosufficienza. Secondo una delle stime più recenti di Istat⁸, in Italia gli anziani non autosufficienti – che riportano gravi limitazioni motorie, sensoriali e cognitive⁹ – sono pari a 3,86 milioni di persone (nel 2016 erano circa 2,9 milioni). A confermare parzialmente tale stima ci sono i dati dell'indagine europea EHIS 2019, che evidenziano come, tra i 9,6 milioni di over 75 italiani, circa un terzo (3,2 milioni) presentano gravi difficoltà motorie, comorbilità, compromissioni dell'autonomia nelle attività quotidiane di cura della persona e nelle attività strumentali della vita quotidiana (Istat 2021a). Tra questi, 1,2 milioni di anziani dichiarano di non poter contare su un aiuto adeguato

⁶ La vita alla nascita era stimata in 84,3 anni per le donne e 79,6 per gli uomini, in calo rispetto al 2019, quando il valore si attestava rispettivamente a 85,3 e 81 anni (Database Istat).

⁷ Il numero medio di anni che una persona di 65 anni può aspettarsi di vivere senza subire limitazioni nelle attività per problemi di salute; l'indicatore è calcolato da Istat guardando a persone che da almeno 6 mesi hanno limitazioni nella vita autonoma a causa di problemi di salute che determinano difficoltà nel compiere le attività quotidiane abituali.

⁸ Le stime Istat (2021b) rientrano nell'indagine su "Le condizioni di salute della popolazione anziana in Italia" pubblicata a luglio 2021.

⁹ L'Istituto Statistico Nazionale fa riferimento alle limitazioni in almeno una delle attività che riguardano le funzioni del movimento (attività motorie del camminare e salire o scendere le scale), le funzioni sensoriali (vedere e sentire) o quelle cognitive (ricordare e concentrarsi). Per ciascuna di queste funzioni si rileva il livello di difficoltà a compiere le specifiche attività, secondo la valutazione soggettiva dell'intervistato.

alle proprie necessità: circa 1 milione di essi vive solo oppure con altri familiari tutti over 65, senza supporto o con un livello di aiuto insufficiente. Inoltre, circa 100.000 anziani, anch'essi soli o residenti con altri familiari anziani, oltre a non avere aiuti adeguati hanno difficoltà economiche e non possono accedere a servizi a pagamento per avere assistenza. In questo quadro dunque la questione della cura si intreccia fortemente con quella della solitudine. Secondo Istat nel 2018 circa 1 anziano over 65 su 3 viveva solo, ovvero 4 milioni 373 mila; di questi quasi 3 milioni avevano più di 75 anni. Nel complesso gli anziani soli rappresentano il 43,7% delle famiglie con almeno una persona di 65 anni e più e la metà di tutte le famiglie composte da una sola persona. In particolare gli uomini con più di 65 anni che vivono soli sono 1 milione 166 mila, mentre le donne quasi il triplo: 3 milioni 207 mila¹⁰.

Le risposte offerte dal Pubblico a questa fascia di popolazione sono da più parti considerate inadeguate (cfr. Fostì e Notarnicola 2019; Fostì et al. 2021; NNA vari anni; Maino e De Tommaso 2021) e i dati sulla spesa pubblica sociale e sanitaria riproducono, su scala ridotta, le storture che caratterizzano complessivamente la spesa pubblica italiana (Razetti e Maino 2019). Secondo la Ragioneria Generale dello Stato nel 2019 la spesa pubblica complessiva dedicata alla Long Term Care¹¹ (Ltc) risultava pari a circa l'1,75% del Pil, in linea con la media europea e destinata a crescere fino al 2,8% nel 2070 (MEF 2020)¹². I dati a disposizione evidenziano la consisten-

¹⁰Tale condizione è nella maggior parte dei casi determinata dalla vedovanza, in particolare tra le donne (78,9%) mentre solo in maniera minore tra gli uomini (47,7%), dove è invece più alta la componente di separati o divorziati.

¹¹Secondo la definizione OECD (2020), i servizi di assistenza a lungo termine (Ltc) aiutano le persone a vivere nel modo più indipendente e sicuro possibile quando non possono più svolgere le attività quotidiane autonomamente. Ci si riferisce in particolare ai servizi che le persone richiedono per soddisfare tre tipi di esigenze. In primo luogo, le attività della vita quotidiana (ADL) comprendono un insieme di attività di cura personale, come lavarsi, vestirsi e andare in bagno. In secondo luogo, le attività strumentali della vita quotidiana (IADL), il cui svolgimento permette di poter vivere in modo indipendente. Essi includono la spesa, le pulizie e la preparazione del cibo. Terzo, oltre alle ADL e alle IADL, alcune persone non sono in grado di svolgere attività sociali in modo indipendente (come incontrare gli amici o andare al cinema e a teatro). Ciò può portare all'isolamento relazionale, che può a sua volta condurre alla depressione e al deterioramento della salute fisica e delle capacità cognitive.

¹²Il dato include la parte prettamente sanitaria (lo 0,7% del Pil nel 2019), pari a 12,3 miliardi

za della voce di spesa rappresentata dall'Indennità di Accompagnamento: alla fine del 2019, il numero di prestazioni in pagamento superava 1,9 milioni di euro, per una spesa che ammontava attorno allo 0,8% del Pil (il 45,3% dell'intera spesa pubblica per Ltc). Le altre prestazioni di carattere non sanitario erogate a livello locale (prestazioni socio-assistenziali prevalentemente in natura, di tipo residenziale o semi-residenziale) erano invece pari allo 0,27% del Pil. La bassa percentuale di questa componente è legata alla modesta copertura fornita dai servizi di assistenza domiciliare (sia l'Assistenza Domiciliare Integrata sia il Servizio di Assistenza Domiciliare). Le ore dedicate in media a ciascun assistito anziano nel corso di un anno rimangono molto basse (ad esempio 16 ore nel 2016, con un'ampia varianabilità regionale, cfr. Fosti *et al.* 2021), aprendo il campo a riflessioni sull'inefficacia dei percorsi di presa in carico, che appaiono molto contenuti nell'intensità e limitati nel tempo.

Anche i dati sulla residenzialità non appaiono rassicuranti. Secondo il dataset I.Stat nel 2018 risultavano attivi 12.857 presidi residenziali, per un totale di 420.329 posti letto operativi. Gli assistiti erano 386.783 persone, di cui 295.473 con almeno 65 anni e, di questi, oltre 233.874 non autosufficienti¹³. Fosti *et al.* (2021) incrociando le stime sugli anziani non autosufficienti con quelle riferite all'offerta di servizi disponibili, ritengono che, nel 2016, il tasso di copertura pubblica dei servizi sociosanitari (domiciliari e residenziali) si attestasse al 37% e quello dei servizi sociali al 14,3%, presentando livelli di intensità assistenziale complessivamente molto bassi.

L'assenza di risposte verso molti bisogni legati alla non autosufficienza ha contribuito a rafforzare forme di "welfare fai-da-te", già molto diffuse nel nostro Paese. In mancanza di adeguate misure pubbliche molte famiglie, soprattutto quando impossibilitate a ricorrere a soluzioni residenziali,

di euro corrispondenti al 39,9% della spesa per Ltc (MEF 2020). Oltre all'Indennità di Accompagnamento la spesa "non sanitaria" per l'assistenza continuativa agli anziani comprende anche una quota della spesa sostenuta dalle Amministrazioni locali per l'erogazione dei servizi di supporto alla persona e le prestazioni economiche direttamente erogate dai Comuni.

¹³ Per i dati Istat si rimanda a I.Stat, *Presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*, consultabile al sito: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=22694#>) e a Istat (2019).

scelgono di farsi carico della maggior parte degli oneri organizzativi ed economici dell'assistenza optando per forme di domiciliarità incentrate sul ruolo delle cosiddette badanti¹⁴ e/o sull'aiuto informale dei caregiver familiari. Stime recenti e riferite al 2018 quantificano la spesa delle famiglie per l'assistenza agli anziani pari a 15 miliardi di euro, tra spesa regolare (retribuzioni, Tfr e contributi) e spesa irregolare (solo retribuzioni) (Rapporto Domina 2020). Il [Rapporto "Badanti dopo la pandemia"](#) evidenzia che alla fine del 2019 le persone regolarmente occupate come badanti in Italia erano 407.000¹⁵ di cui il 92% donne e per tre quarti straniere (Pasquinelli e Pozzoli 2021). Il Rapporto delinea inoltre un insieme di altre 600.000 persone impegnate senza un contratto, per un totale di circa 1 milione di addetti. Già in Razetti e Maino (2019) si sottolineava la correlazione inversa tra livello di reddito e ricorso ai familiari nel fornire assistenza alle persone non autosufficienti, a conferma del fatto che la scarsità o mancanza di servizi accessibili finisce spesso per ostacolare l'ingresso nel mondo del lavoro delle famiglie più fragili e, al loro interno, delle donne.

Tradizionalmente infatti i bisogni di cura degli anziani nel nostro Paese trovano risposta nei caregiver familiari e in particolare nelle donne che assorbono tali responsabilità nel 71% dei casi¹⁶. La diminuzione del numero di figlie/nuore (ma non di mogli) caregiver ha tuttavia ridotto il numero di donne in età centrale potenziali fornitrice di cura: negli ultimi 30 anni il rapporto tra numero di donne 46-69 anni e numero di ultra-70enni è passato da 2,3 a 1,6 (Istat 2021a). Il numero di potenziali prestatrici di cura per gli anziani si riduce anche perché sempre più donne sono entrate nel mercato

¹⁴ Fosti et al. (2021) stimano in 1.018.555 le assistenti familiari, regolari e irregolari, presenti in Italia nel 2018.

¹⁵ Va notato che la presenza di un contratto regolare non sempre assicura che vi sia corrispondenza tra prestazioni contrattualizzate ed effettivamente fornite (Da Roit e Ranci 2021).

¹⁶ L'associazione del ruolo del caregiver al sesso femminile è un retaggio culturale tipico dei sistemi di welfare familiisti (Naldini 2001) e Sud europei o mediterranei (Ferrera 2008; 2019), come quello italiano. Il modello di welfare familiista si caratterizza per una scarsa offerta di servizi pubblici di cura e l'attribuzione di responsabilità alla famiglia (incluse quelle legali), accompagnato da uno scarso peso delle politiche familiari. In un modello culturale in cui l'uomo lavora e contribuisce alle spese del nucleo familiare, alla donna sono tradizionalmente attribuite le funzioni produttive di cura (il cosiddetto *malebreadwinner model*, cfr. Lewis 2001).

del lavoro e sempre di più ne entreranno in futuro, e per un periodo più lungo della loro vita a causa dell'innalzamento dell'età pensionistica. Infine, va tenuto in conto che in tal senso si è ridotto anche l'ammontare di tempo che le donne possono dedicare al lavoro di cura non retribuito, fattore che contribuisce a spiegare i crescenti bisogni di conciliazione tra carichi familiari e lavorativi¹⁷.

I dati qui presentati appaiono preoccupanti anche alla luce degli effetti della pandemia che ha colpito soprattutto gli anziani, con effetti letali proprio tra i più fragili che, come visto, nel nostro Paese non sono adeguatamente o sufficientemente protetti contro i rischi di malattia e in termini di presa in carico e assistenza. Non a caso le persone anziane con malattie croniche e non autosufficienti sono state le vittime principali del Covid-19: nel biennio 2020-2021 secondo l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) sono stati registrati 130.468 decessi. L'età mediana dei pazienti deceduti e positivi al virus è 80 anni ed è più alta di oltre 35 anni rispetto ai pazienti che hanno contratto solo l'infezione. Nella fascia di età superiore ai 90 anni il numero di decessi di sesso femminile è superiore a quelli di sesso maschile: la componente di popolazione con più di 90 anni è infatti costituita per circa il 72% da donne¹⁸.

1.3. Mercato del lavoro e disoccupazione

Negli ultimi anni l'Italia ha aumentato le risorse destinate agli interventi di contrasto della disoccupazione – un fronte su cui il nostro Paese è sem-

¹⁷ Negli ultimi anni sono aumentati i tassi di occupazione femminile (nel 2021, circa di 10 punti percentuali rispetto al 2000) e il numero di famiglie "dual-earner" (in cui entrambi i componenti della coppia lavorano). Nonostante ciò, i dati Istat mostrano per il 2020 un tasso di occupazione femminile inferiore di oltre 20 punti percentuali rispetto a quello maschile: donne e uomini sono infatti occupati, rispettivamente, nel 52,7% e nel 72,6% dei casi. La presenza di figli incide negativamente sul tasso di occupazione femminile: le donne con almeno un figlio di età inferiore ai sei anni sono occupate nel 53,4% dei casi, quelle senza figli il 71,9% delle volte (Database Istat 2021).

¹⁸ I dettagli relativi ai dati menzionati sono disponibili al sito dell'Istituto Superiore di Sanità (<https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-decessi-italia>).

pre stato poco generoso – e ha riservato alle politiche del lavoro quote di spesa sociale superiori a quelle mediamente stanziate nei Paesi della UE. L'aumento della disoccupazione – soprattutto negli anni più duri della crisi economica – ha portato ad investire in misure di sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro (ASPI, MiniASPI e NASPI)¹⁹ che hanno allargato la platea dei potenziali beneficiari e la generosità degli importi, riducendo le distanze del nostro sistema di politiche passive del lavoro rispetto a quello dei principali Stati membri (Vesan 2019). L'Italia, con poco più di un quarto del totale delle risorse pubbliche stanziate, resta invece lontana dalla media europea nell'ambito delle politiche attive.

Anche per questo i dati sul mercato del lavoro indicano una situazione peggiore rispetto al resto d'Europa che si è aggravata con l'emergenza sanitaria: il tasso di disoccupazione italiano, dopo un calo durato un quinquennio, nel 2021 è tornato a salire al 9,7%, mentre in Europa è sceso al 7,1%, portando a un incremento del differenziale di 0,5 punti rispetto alla media UE27 (Database Eurostat). In questo quadro sono andate rafforzandosi le tre principali forme di segmentazione (generazionale, di genere e territoriale), da tempo ritenute tratti strutturali del mercato del lavoro italiano (cfr. Sacchi e Vesan 2015).

Il nostro mercato del lavoro continua, infatti, ad essere inadeguato ad accogliere le istanze dei più giovani: nel 2021 il tasso di disoccupazione degli under 25 era pari al 30,4%, contro una media UE27 del 17,3%, posizionando, per incidenza del fenomeno, l'Italia dopo la Grecia e la Spagna. Anche se rispetto al 2014 – quando toccò il 42,7% – il tasso di disoccupazione giovanile risulta in calo, il differenziale di 14 punti rispetto all'Europa resta molto elevato (Database Eurostat)²⁰. A conferma di queste difficoltà di accesso, si consideri che nel 2020 i neet, acronimo di "not in employment, education or training", cioè i giovani che non studiano e non lavora-

¹⁹ Acronimi, rispettivamente, di Assicurazione Sociale per l'Impiego, Mini Assicurazione Sociale per l'Impiego e Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego.

²⁰ Differenziale con la media europea passato da 5 punti nel 2009 a 20,2 punti del 2014 (Database Eurostat).

no, erano il 25,1% della popolazione italiana tra i 15-34 anni: il valore più alto registrato tra tutti i Paesi dell'UE, in cui è in media il 15%²¹ (Database Eurostat).

Sul fronte del lavoro femminile, invece, a settembre 2021 il tasso di disoccupazione tra le donne risultava superiore a quello maschile di quasi 2 punti percentuali (10,5% vs 8,1%), confermando un gap mantenutosi costante nel tempo, almeno dal 2011. Il divario di genere è inoltre evidente guardando al tasso di occupazione femminile, che nel 2020 era di circa 20 punti inferiore rispetto a quello maschile: 52,7% contro 72,6% (Database Istat). Nonostante questa distanza sia andata riducendosi (era pari a 22,1 punti percentuali nel 2009, come riportato da Razetti e Maino 2019), si è mantenuta pari quasi al doppio della media UE, dove – nel 2020 – il differenziale fra occupazione femminile e maschile era di circa 12 punti percentuali. Proprio sulle donne la pandemia ha infierito maggiormente sotto il profilo occupazionale. Rispetto agli uomini hanno infatti dovuto fare i conti con nuovi carichi di cura – specialmente *nei confronti dei figli* minori, nel momento in cui le scuole sono state chiuse – e per questo hanno maggiormente faticato a bilanciare vita personale e lavoro nelle diverse fasi dell'emergenza. I carichi sono ricaduti principalmente sulle donne, da un lato, per le caratteristiche strutturali del mercato del lavoro italiano e, dall'altro, per le decisioni di policy assunte nel quadro della crisi pandemica (dalla scelta dei settori non essenziali ma prioritari alle decisioni nel campo della scuola). Ad aggravare la situazione è venuto meno, specialmente nella fase più acuta della pandemia, anche il supporto dei nonni, più vulnerabili al Covid-19 e quindi meno in grado di rendersi disponibili per la gestione dei nipoti. L'inesorabile conseguenza per molte donne è stata la riduzione delle ore di lavoro retribuito o in casi estremi – seppur non così eccezionali – la totale rinuncia all'occupazione. Un fenomeno preoccupante ma che non sorprende se si considerano le condizioni strutturali già presenti pre-Covid-19.

Molti sono infatti gli ostacoli alla conciliazione, a partire dal sistema di

²¹ Un dato quello italiano che rivelerebbe inoltre notevoli disparità territoriali: nel 2020 i Neet residenti al Nord sono il 23,3%, il 19,9% al Centro e il 32,6% al Sud (Database I.Stat).

fruizione dei congedi di maternità, paternità e parentali all’insufficiente offerta di servizi all’infanzia e di assistenza alle persone non autosufficienti, dall’organizzazione del sistema scolastico – che non garantisce in tutte le scuole la copertura del “tempo pieno” – alla ancora troppo bassa possibilità di usufruire di orari flessibili per bilanciare tempi di lavoro e carichi di cura. Le famiglie, e nel caso specifico le donne, avendo a disposizione strumenti formali insufficienti, cercano allora di “destreggiarsi” tra i vari impegni lavorativi e le responsabilità familiari ricorrendo ad una serie di strumenti informali. Tra questi il principale è rappresentato dal ricorso a persone vicine al nucleo familiare che mettono a disposizione il loro tempo per soddisfare i bisogni di assistenza e cura. Una soluzione molto utilizzata soprattutto da chi ha figli piccoli fino ai 6 anni. Se si considerano i costi medi dei servizi per l’infanzia sia privati che pubblici (di cui tratteremo nel paragrafo seguente), il ricorso ai nonni, ai parenti o ad altre persone vicine alla famiglia rappresenta infatti una grande fonte di risparmio e, spesso, l’unica soluzione percorribile (Maino et al. 2021). Si osservi però che sono in diminuzione le famiglie che possono contare sull’aiuto dei nonni. Sempre più spesso accade che questi vivano lontano o che siano a loro volta bisognosi di cure e assistenza e, quindi, non in grado di badare ai nipoti – un fenomeno in aumento anche perché la nascita del primo figlio arriva ormai sempre più tardi, e dunque con nonni sempre più anziani.

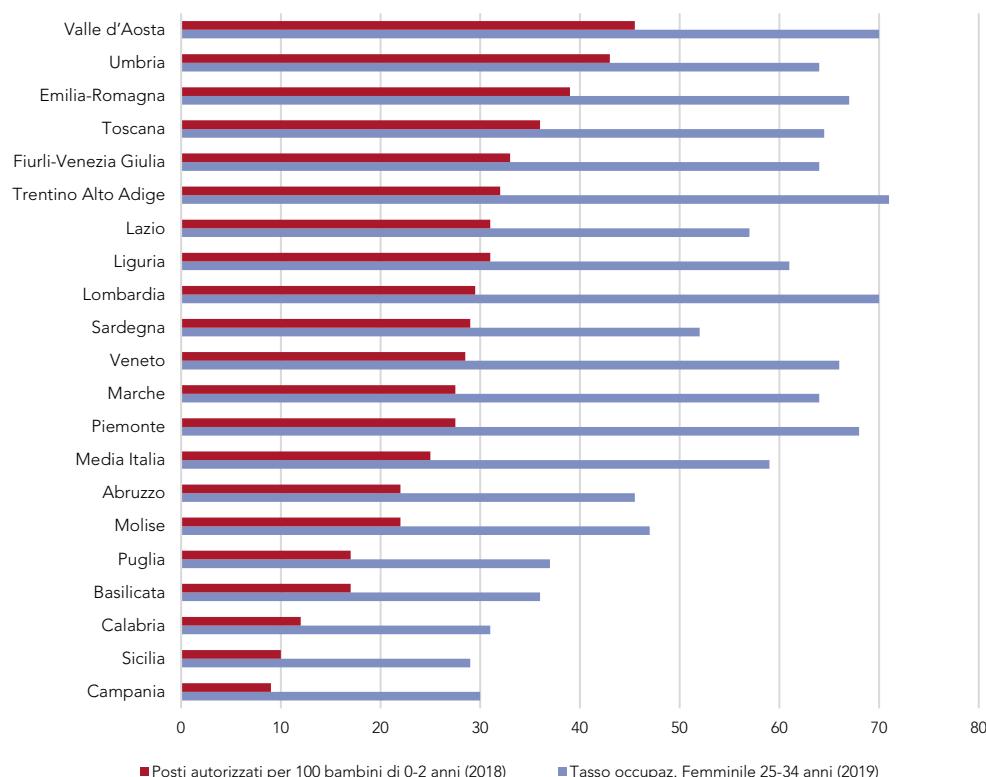
1.4. Famiglia e infanzia

La spesa per famiglia e infanzia assorbe il 3,9% della spesa pubblica sociale italiana ed è ben lontana dalla media UE a 27 nel medesimo ambito, pari all’8,6%.

Diversi sono gli indicatori utili per comprendere quanto una disponibilità (più) contenuta (rispetto all’investimento fatto da altri Paesi europei ma anche rispetto ad altri settori di intervento) di risorse pubbliche impatti sulla vita quotidiana delle famiglie italiane. I servizi per l’infanzia destinati ai bambini di età inferiore a 3 anni, ad esempio, nel 2019 coprivano meno di un quarto del potenziale bacino di utenza, garantendo dunque un’offerta

di posti disponibili negli asili nido inferiore alla soglia del 33% stabilita dall'Unione Europea²². Tali servizi sono cruciali per agevolare la conciliazione famiglia-lavoro e favorire una maggiore occupazione femminile. La disponibilità di servizi per la prima infanzia è infatti centrale per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro e questo emerge chiaramente guardando alla correlazione tra disponibilità dei servizi di presa in carico dei bambini più piccoli (numero di posti per la fascia 0-2 anni) e il tasso di occupazione femminile (cfr. Figura 1.3).

Figura 1.3. Tasso di occupazione femminile 25-34 anni (2019) e numero di posti in asilo nido per 100 bambini di 0-2 anni (anno 2018), valori %



Fonte: Openpolis (2021a).

²² È stato il D.Lgs. n. 65/2017 a recepire l'obiettivo del 33% di copertura e, insieme, a riconoscere agli asili nido una funzione pienamente educativa e non meramente assistenziale.

Un altro indicatore della marginalità delle politiche per la famiglia in Italia è la "distribuzione anagrafica" della povertà. Questa infatti decrese all'aumentare dell'età della persona di riferimento della famiglia stessa: tra il 2019 e il 2020, a conferma di un trend che nel nostro Paese è in atto ormai da un decennio, la povertà è aumentata tra chi ha tra i 35 e i 64 anni (da 7,2% a 9,2%), mentre si è mantenuta su valori inferiori alla media nazionale per gli over 65 (anche in questa fascia si registra comunque un aumento, dal 4,8% al 5,4%, ma molto meno marcato rispetto alle altre) (Istat 2021c). Un dato che conferma come il nostro sistema di protezione sociale sia sbilanciato verso la tutela dei rischi sociali connessi all'invecchiamento a danno di misure dedicate alle fasce più giovani della popolazione. Le famiglie composte da giovani in media dispongono di redditi più bassi, hanno minori capacità patrimoniali e pertanto hanno tendenzialmente una capacità di spesa inferiore, soprattutto se al loro interno ci sono figli minori.

Proprio i minorenni sembrano essere i più colpiti dalle conseguenze economiche della crisi pandemica. Nella fascia 0-17 anni la povertà assoluta nel 2020 si attesta al 13,5%, ben al di sopra della media nazionale pari al 9,4% e in aumento rispetto all'11,4% del 2019. In termini assoluti significa che 1 milione e 337 mila bambini e ragazzi con meno di 18 anni sono assolutamente poveri, incapaci cioè di accedere a beni e servizi essenziali per avere una vita dignitosa (Istat 2021c). Il fenomeno non è nuovo nel nostro Paese, ma fa impressione il livello di crescita seguito nell'ultimo decennio. Rispetto agli anni seguenti alla crisi economico-finanziaria del 2008, quando il livello di povertà dei minorenni era del 4,3%, il tasso di povertà assoluta è più che triplicato. Questa condizione di povertà materiale è intrecciata strettamente con i bassi livelli di scolarizzazione delle loro famiglie, che alimentano un circolo vizioso difficile da spezzare. In Italia, spiegano Openpolis (2021c, dati riferiti al 2019), tra i figli di genitori con la laurea, il 75% ha la probabilità di laurearsi a sua volta. Dato che scende al 48% tra chi ha alle spalle una famiglia dove il titolo di studio raggiunto è il diploma e al 12% se i genitori hanno la licenza me-

dia²³. La povertà materiale finisce per saldarsi alla povertà educativa²⁴ alimentando dinamiche che mettono a rischio la realizzazione economica e lavorativa di una parte della popolazione e, più in generale, la sostenibilità complessiva del welfare state.

Questa situazione è andata ulteriormente peggiorando a causa della pandemia. Oltre all'impatto economico già ricordato, che attualmente riguarda soprattutto le famiglie con minori a carico, occorre riflettere su come l'interruzione dei servizi educativi, la chiusura delle scuole e il ricorso alla didattica a distanza abbiano determinato un aumento della povertà educativa con ricadute anche nel lungo periodo. Secondo Rapporto di Save the Children "Salviamo il futuro adesso", il ricorso alla Dad ha favorito l'aumento della disuguaglianza sociale: il 42% di bambini e ragazzi vive in case sovraffollate e quindi prive di spazi adeguati allo studio; il 12,3% dei bambini fra 6 e 17 anni non dispone di un computer o di un tablet per collegarsi; il 57% di coloro che dispongono di device li deve comunque dividere con gli altri componenti della famiglia; solo il 30,2% dei ragazzi in Dad presenta competenze digitali alte, mentre due terzi hanno competenze basse o di base e il 3% non possiede nessuna competenza (Save the Children 2020).

1.5. Le molte facce della povertà

Nel 2019 le persone a "rischio povertà"²⁵ erano il 24,6% del totale dei residenti in Italia contro una media UE27 del 21,1%. Il fenomeno, cresciuto

²³ Desta dunque particolare preoccupazione, come evidenziato da Openpolis e Con i Bambini (2019), il processo di graduale disinvestimento pubblico sul fronte dell'educazione, cui l'Italia dedica il 3,9% del proprio Pil (dati Eurostat, anno 2016), a fronte di una media UE del 4,7%, e di valori superiori in Paesi come Francia (5,4%), Regno Unito (4,7%), Germania (4,2%).

²⁴ Le competenze in matematica, italiano e inglese risultano significativamente più basse fra i ragazzi provenienti dal quartile socio-economico e culturale più svantaggiato (cfr. i dati INVALSI riferiti al 2021).

²⁵ Calcolate da Eurostat come la percentuale di persone con un reddito disponibile equivalente (dopo i trasferimenti sociali) al di sotto della soglia del rischio, che è fissata al 60% del reddito disponibile equivalente nazionale mediano dopo i trasferimenti sociali.

fortemente nel decennio seguito alla crisi del 2009, è ulteriormente peggiorato per effetto della pandemia. Nel 2020, dopo il leggero miglioramento del 2019, la povertà assoluta è tornata ad aumentare prepotentemente raggiungendo il livello più elevato dal 2005, cioè da quando Istat compila le serie storiche su questo indicatore (Istat 2021c). Nell'anno della pandemia le famiglie in povertà assoluta sono oltre 2 milioni (con un'incidenza pari al 7,7%), per un totale di oltre 5,6 milioni di individui (9,4%), in significativo aumento rispetto al 2019 quando l'incidenza era pari, rispettivamente, al 6,4% e al 7,7%. Inoltre, è parzialmente cambiata la distribuzione geografica della povertà. Nel 2020 l'incidenza percentuale delle famiglie in povertà assoluta si conferma più alta al Sud, dove passa dall'8,6% al 9,4%, ma la crescita più ampia si registra nelle regioni settentrionali dove la povertà tra le famiglie sale al 7,6%, dal 5,8% del 2019. Tale dinamica fa sì che, se nel 2019 le famiglie povere del nostro Paese erano distribuite quasi in egual misura tra Nord (43,4%) e Mezzogiorno (42,2%), nel 2020 risultano prevalenti nel Nord, con il 47%, rispetto alle regioni meridionali dove si trova il 38,6% del totale.

Diversi dati ci dicono che a essere cresciuti sono soprattutto i cosiddetti "nuovi poveri", ovvero persone che si trovano per la prima volta in condizioni di indigenza a causa, in particolare, delle ripercussioni della pandemia sul mercato del lavoro. Secondo il 6° Rapporto sulle Politiche contro la povertà di Caritas Italiana (2021) la metà dei nuclei in povertà assoluta e di quelli beneficiari del Reddito di Cittadinanza (RdC) ha almeno un occupato al proprio interno a testimonianza del fatto che la "povertà lavorativa" è in forte crescita (Agostini e De Tommaso 2021). Sempre Caritas (2020) spiegava che, al principio della pandemia, "tra gli assistiti nel periodo marzo-maggio hanno prevalso i disoccupati (il dato è segnalato dal 92,3% delle Caritas), le persone con impiego irregolare fermo a causa delle restrizioni imposte dal lockdown (indicato sempre dal 92,3%), i lavoratori dipendenti in attesa della cassa integrazione ordinaria o in deroga (87,6%) e i lavoratori precari o intermittenti che, al momento della presa in carico, non godevano di ammortizzatori sociali (81,7%)". Affiora in modo netto da Nord a

Sud la presenza di un'Italia dall'economia nera e grigia, sfiorata solo tangenzialmente, in particolare nei primi mesi dell'emergenza, dalle misure di tutela introdotte dal Governo, lasciando intravedere l'ipotesi di una nuova fase di "normalizzazione" della povertà, come accaduto dopo il 2008 (De Lauso e De Capite 2020). Lo confermano le informazioni raccolte presso i Centri di Ascolto (CdA) nel periodo 15 maggio-15 settembre 2020 e confrontate con quelle registrate nel medesimo intervallo temporale del 2019: i nuovi poveri rappresentano quasi la metà degli assistiti (il 45% a fronte del 31% nell'Italia pre-Covid). Rispetto ai profili socio-anagrafici, i dati dei CdA testimoniano un incremento dell'incidenza delle donne, che anche in questo caso si confermano più fragili e svantaggiate sul piano occupazionale e spesso portavoci dei bisogni dell'intero nucleo familiare. Aumenta in modo molto evidente il peso degli italiani così come l'incidenza dei giovani tra i 18 e i 34 anni e, inoltre, si registra una crescita delle famiglie con figli minori. Di contro, diminuisce il peso della grave marginalità, la percentuale di persone senza dimora, di stranieri (magari di passaggio) e delle persone sole (Caritas 2020).

Il Banco Alimentare ha segnalato di aver assistito, tra l'inizio della pandemia e la fine di giugno 2020, 2,1 milioni di persone contro gli 1,5 milioni prima del Covid-19 (un incremento di quasi il 40% del numero di assistiti, di cui il 34% proprio "nuovi poveri"). Il 77% delle famiglie già fragili ha visto cambiare la propria disponibilità economica e il 63,9% ha ridotto l'acquisto di beni alimentari (ActionAid 2021a; 2021b).

Si tratta di dati che fotografano una povertà le cui caratteristiche sono cambiate e sono tuttora in evoluzione, e rispetto alle quali sono necessari strumenti nuovi e velocemente adattabili a un contesto in costante cambiamento. In un quadro complessivamente molto critico, appare tuttavia importante evidenziare come rispetto al 2019, quando era pari al 11,4%, l'incidenza della povertà relativa familiare²⁶ nel 2020 segni un calo genera-

²⁶ È, stando alla definizione fornita da Istat, da considerarsi relativamente povera una famiglia di due componenti che presenta una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro-capite. Inoltre, per definire le soglie di povertà relativa per famiglie di diversa

lizzato al 10,1%. Anche a livello individuale si registra una riduzione dell'incidenza: la media nazionale passa infatti dal 14,7% del 2019 al 13,5% del 2020, con un miglioramento in particolare nel Mezzogiorno (dal 25,8% al 22,6% del 2020). La variazione dell'incidenza della povertà relativa (-1,3 punti percentuali rispetto al 2019) è frutto, oltre che di un calo della spesa per consumi (Istat 2021c), anche delle misure messe in campo a sostegno dei cittadini – dal Reddito di Cittadinanza al Reddito di Emergenza e all'estensione della Cassa integrazione guadagni – che hanno consentito alle famiglie in difficoltà economica – sia quelle scivolate sotto la soglia di povertà nel 2020, sia quelle che erano già povere – di mantenere una spesa per consumi non molto distante dalla soglia di povertà. In particolare, sempre secondo il 6° Rapporto di Caritas, il Reddito di Cittadinanza, a cui sono stati destinati nel 2020 oltre 8 miliardi di euro, ha protetto una rilevante fascia della popolazione dalle conseguenze economiche della pandemia (nel corso del 2020 l'aumento di nuclei percettori della misura è stato pari al 43%) permettendo al 57% dei nuclei che lo ricevono, soprattutto famiglie composte da una o due persone, di superare la soglia di povertà. Tuttavia, il Rapporto spiega anche che solo il 44% dei nuclei poveri fruisce della misura. In altre parole, in Italia il 56% degli aventi diritto non accede al RdC: si tratta perlopiù di famiglie residenti al Nord, in cui sono presenti minori, hanno un patrimonio mobiliare (risparmi) superiore alla soglia consentita e un richiedente straniero²⁷ (Caritas 2021). Al contempo, invece, il 36% delle famiglie che ricevono il RdC non sarebbero effettivamente povere.

Un altro fattore che influenza significativamente l'incidenza della povertà è il titolo di godimento dell'abitazione in cui si vive. Secondo i dati Istat (2021c) il 43,1% di tutte le famiglie povere (866.000 famiglie) sono in affitto, a fronte di una quota pari al 18,3% sul totale delle famiglie residenti.

ampiezza, Istat utilizza coefficienti correttivi che considerano i differenti bisogni così come le economie e diseconomie di scala delle famiglie.

²⁷ Si specifica inoltre come, a causa dei limiti imposti dalla normativa (che richiede tra i criteri di eleggibilità 10 anni di residenza in Italia), attualmente siano escluse dalla possibilità di richiedere il RdC 4 famiglie straniere su 10 (Caritas 2021).

1.6. Politiche abitative

L'ultimo dato riportato nel paragrafo precedente ci permette di rivolgere l'attenzione anche alla sostanziale assenza di politiche abitative in Italia e alle conseguenze che da essa derivano. Definite "il pilastro traballante del welfare state" (Ranci e Pavolini 2015), le politiche per la casa occupano infatti uno spazio marginale nel nostro sistema di politiche sociali (Lodi Rizzini 2021a, 2021b; Maino et al. 2021). L'edilizia residenziale pubblica si attesta nel nostro Paese al 3,8%, una percentuale molto bassa in confronto, ad esempio, al 16% in Francia ma ben lontana anche dal 6% della media europea (Housing Europe 2021). Sono oggi circa 700.000 gli alloggi pubblici presenti in Italia, mentre sono 650.000 le richieste, già approvate, nelle liste di attesa municipali, il che significa che il numero degli iscritti alle liste è quasi pari al numero di alloggi esistenti, che in gran parte sono ovviamente già occupati (Housing Europe 2019). Il tasso di deprivazione abitativa²⁸ si mantiene nel 2019 sul 5%, contro una media UE del 4% (Eurostat 2021). Le stime pre-Covid riportano in 50.000 le sentenze di sfratto, con un aumento del 57% in 10 anni (dal 2006 al 2016), di cui la quota di quelli per morosità incolpevole è passata dal 75% all'89% (Forum Diseguaglianze Diversità 2021). Il "blocco degli sfratti" (ripetutamente confermato nel biennio pandemico) ha momentaneamente tenuto il problema sotto controllo, ma è ragionevole prevedere che quando sarà completamente revocato "la questione casa" si imporrà prepotentemente nelle agende politiche. Inoltre, il lockdown ha reso più che mai evidenti i numerosi problemi che caratterizzano molte abitazioni odierne: insalubri; troppo piccole per consentire, ad esempio, ai bambini di frequentare le lezioni e contemporaneamente ai genitori di lavorare in *smart working*; senza spazio all'aperto; sovraffollate o abusive. In tanti casi proprio gli alloggi sono divenuti luogo di contagio a causa dell'impossibilità di rispettare forme precauzionali di distanziamento.

²⁸ La grave deprivazione abitativa è definita come la percentuale di popolazione che vive in abitazioni considerate sovraffollate, presentando anche almeno uno dei problemi seguenti di deprivazione abitativa: 1) penetrazione di acqua dal tetto; 2) assenza di bagno, doccia o servizi igienici interni; 3) un'abitazione in cui la luce è insufficiente.

Questo ancora di più per gli anziani: molti di quelli che vivevano in casa propria hanno dovuto affrontare la solitudine, la difficoltà a reperire cibo e beni essenziali, ma anche nel ricevere cure e assistenza. Quelli nelle Residenze Sanitarie per Anziani (RSA) invece, se non si sono ritrovati al centro di focolai potenzialmente mortali, sono rimasti isolati per mesi.

Discutendo di abitare e invecchiamento, sono due in particolare le sfide su cui ci si dovrà concentrare superata l'epidemia (Maino et al. 2021). La prima riguarda i rapporti sociali e il sentimento di solitudine che spesso accompagna la vecchiaia. Su questo fronte si può investire in soluzioni abitative che favoriscono l'incontro e le relazioni, guardando ai *cohousing* o ai progetti di "home-sharing". Una strada percorribile considerando che più di un quarto degli italiani over 65 vive in un alloggio più grande di quanto necessario – con impatto negativo sul rischio di povertà energetica e sulla salute – e che il 70-80% delle case in Europa non è adeguato a favorire tra gli anziani una vita indipendente (Housing Europe 2020). Soluzioni abitative condivise, però, non sono semplici da far accettare agli anziani che, come sappiamo, tanto più passa il tempo, tanto più sono radicati alla propria casa, che non è solo lo spazio fisico in cui abitano ma anche luogo di memorie, di appartenenza e identità. Da qui la seconda sfida: una riforma dei servizi di cura domiciliare per favorire l'*ageing in place*, consentendo almeno agli anziani che lo desiderano di rimanere il più possibile a casa propria. Il tutto attraverso un approccio che integri casa e servizi di care multidimensionale, a partire dal presupposto che l'autonomia non dipende solo dalle condizioni personali di salute fisica e mentale, ma anche dall'ambiente circostante (Lodi Rizzini 2020a e 2020b).

1.7. Migranti e accoglienza

Dalla metà degli anni Duemila sono cresciute anche le sfide connesse all'accoglienza e all'integrazione dei migranti (come approfondito nel Capitolo 11), trovando sempre più spazio nel dibattito pubblico e nell'agenda di policy, complice la crisi economica globale e le sempre più frequenti cri-

si umanitarie che hanno acuito le difficoltà materiali di fasce sempre più ampie di persone che hanno cercato di entrare nel nostro Paese.

Nel 2020 le persone accolte nelle varie strutture adibite all'accoglienza – hotspot (punti di crisi), Centri di Accoglienza (CdA), Centri di Accoglienza e per Richiedenti Asilo (CARA), Centri di Primo Soccorso e Accoglienza, Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), Sistemi di Accoglienza e Integrazione (SAI) (ex SPRAR/SIPROIMI)²⁹ e altre strutture temporanee – sono state quasi 80.000. Si tratta di un dato in forte calo rispetto agli anni precedenti – si pensi che nel 2017 erano state oltre 180.000 (Openpolis 2021b) – ma non per questo il tema ha richiesto e richiede minore attenzione, innanzitutto per ragioni di natura organizzativa e gestionale. Negli anni la maggioranza dei richiedenti asilo (oltre il 70%) è andata concentrandosi nei CAS – i Centri di accoglienza straordinaria gestiti dalle Prefetture dove gli stranieri ricevono servizi di base – che avrebbero dovuto rappresentare una misura temporanea (Openpolis e ActionAid 2018). La quota di richiedenti asilo accolti nei CAS è andata invece crescendo anno dopo anno in linea con l'aumento delle presenze di stranieri e di un mancato incremento dei posti disponibili nelle strutture del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), quello che avrebbe dovuto diventare il canale ordinario di accoglienza³⁰.

L'inefficacia delle politiche di accoglienza rivolte a chi arriva in Italia sono evidenti anche sotto il profilo della ridotta capacità di integrazione, come dimostrano i dati sulle condizioni di vita in cui si trovano le persone straniere presenti in Italia e, in particolare, sulle ampie differenze di trattamento ri-

²⁹ Il passaggio dal sistema SPRAR/SIPROIMI a quello SAI è stato previsto dal D.L. n. 130/2020. L'art. 4 che introduce il modello SAI, che intende riavvicinarsi al modello SPRAR, prevede due livelli differenziati di erogazione dei servizi: il primo è rivolto ai richiedenti asilo cui sono destinate "prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio"; il secondo livello, destinato ai titolari di protezione internazionale e finalizzato all'integrazione, prevede, oltre ai servizi forniti dal primo livello, l'orientamento al lavoro e la formazione professionale.

³⁰ Il cui ruolo è stato circoscritto dal primo c.d. Decreto Sicurezza (D.L. n. 113/2018), poi parzialmente rivisto con il D.L. n. 130/2020 che ha incluso i titolari di protezione internazionale e reintrodotto i richiedenti asilo, lasciando però fuori i titolari di permesso umanitario (che costituivano una ampia quota).

spetto ai cittadini italiani. Come evidenziano Frattini e Campa (2020) l'Italia (con la Grecia), entrambe tra i principali Paesi di accoglienza, è quella in cui gli immigrati incontrano il più alto differenziale (circa 7,8%) rispetto ai nativi nella probabilità di trovarsi nel primo decile della distribuzione del reddito e, simmetricamente, di non trovarsi in quello più alto (circa l'8,9%).

Ciò è dovuto in larga parte al fatto che l'occupazione degli stranieri tende a concentrarsi in mansioni poco remunerate, il che influenza anche la loro capacità reddituale. In questo senso, non stupisce che le persone straniere in povertà assoluta siano oltre 1,5 milioni: il 29,3% di tutti gli stranieri residenti contro il 7,5% dei residenti italiani. In generale le famiglie in povertà assoluta sono nel 71,7% dei casi composte da soli italiani mentre per il restante 28,3% da stranieri, ma nel complesso le famiglie di stranieri sono solo l'8,6% del totale (Istat 2021c). Tale condizione è riconducibile anche al fatto che gran parte degli stranieri sono esclusi dalle misure di contrasto alla povertà: come ricordato sopra, 4 famiglie straniere su 10 non hanno i requisiti per richiedere il Reddito di Cittadinanza³¹. Al contempo, spesso molti, essendo con maggiore frequenza impiegati “in nero”, non beneficiano delle misure di sostegno alla disoccupazione che rappresentano, per molti italiani, una misura fondamentale per non scivolare in condizioni di povertà.

Un quadro, quello qui tratteggiato, che sottolinea la necessità, oltre che l'urgenza, di definire misure di inclusione sociale rivolte a persone e famiglie straniere. Come messo in luce da De Gregorio (2019) risulta sempre più urgente, in controtendenza con l'impostazione di *policy* adottata negli ultimi anni in chiave essenzialmente securitaria, la messa a punto di vere e proprie “filiere dell'accoglienza” che adottino modelli di governance capaci di coinvolgere i territori e i loro stakeholder, di promuovere l'accoglienza diffusa, di costituire reti allargate alla società civile, di favorire il coordinamento tra pubblico e privato anziché il mero ricorso a modalità di *outsourcing* dei servizi.

³¹ Per beneficiare del RdC agli stranieri sono richiesti dieci anni di residenza e una documentazione estremamente complicata da reperire.

1.8. Riflessioni conclusive

I dati fin qui presentati raccontano di un welfare state che si trova in balia delle proprie distorsioni strutturali, che ora appaiono esacerbate dalla pandemia.

La spesa sociale pubblica, come detto, risulta fortemente sbilanciata verso i rischi legati alla vecchiaia ma ciononostante non sembra sufficiente per sostenere i nuovi bisogni degli anziani fragili, in particolare se soli e in condizioni di non autosufficienza. Al contempo, gli ambiti in cui si stanno verificando i maggiori cambiamenti – come povertà, lavoro, conciliazione casa e accoglienza – e su cui sarebbero necessari investimenti e strumenti flessibili, efficaci e di qualità per invertire trend sempre più negativi continuano a essere non adeguatamente finanziati. Non è un caso che in Italia oggi il rischio povertà sia più elevato per i nuclei familiari (mono-parentali e non) con figli minori, per i giovani, gli stranieri e le persone che vivono in abitazioni in affitto. O che le donne, specialmente le madri, siano state le più colpite dalle conseguenze economiche e occupazionali della crisi pandemica. E che ci siano (nuove) fasce di popolazione a rischio di essere avvilluppati in una spirale che trascina verso il basso intrappolando in una condizione di deprivazione e povertà severa (Ferrigni 2021; Maino, Agostini e De Tommaso 2021).

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da diversi tentativi di riforma del welfare, alcuni portati a termine come per l'introduzione di una misura di reddito minimo su scala nazionale (il Reddito di Cittadinanza) e, nel 2021, per l'approvazione dell'Assegno Unico Universale per i Figli. Altri invece, come nel caso dell'assistenza continuativa agli anziani per affrontare il nodo della non autosufficienza associata all'invecchiamento, non hanno raggiunto risultati significativi.

La pandemia può tuttavia rappresentare un punto di rottura e aprire le porte a cambiamenti profondi nel welfare state. La straordinarietà della fase storica che stiamo vivendo, con i suoi enormi mutamenti sociali ma anche con la disponibilità di ingenti risorse finanziarie – da quelle stanziate per affrontare la fase emergenziale a quelle messe a disposizione dal Next

Generation EU per il periodo 2021-2026 – potrebbe costituire un’occasione per rinnovare finalmente il nostro sistema sociale, adeguandolo ai rischi e bisogni del presente e del futuro.

Un adeguamento che dovrebbe avvenire anzitutto su impulso del livello di Governo centrale ma che – come argomentato nei capitoli di questo Volume – sembra essere già in corso grazie ai livelli sub-nazionali di governo e ad attori non pubblici che concorrono allo sviluppo del secondo welfare. Il Capitolo 2 si interroga proprio su come la pandemia possa rappresentare una opportunità per ripensare e riformare radicalmente il welfare italiano attraverso una diversa articolazione dei rapporti tra centro e periferia e tra attori pubblici e attori non pubblici, contribuendo a consolidare quei processi che da tempo hanno iniziato a mettere in discussione la rappresentazione del welfare come un diamante (Maino 2015; Jenson 2015; Ferrera 2019) le cui punte operano in modo separato e subordinato rispetto al ruolo dello Stato. Si tratta di comprendere se l’avvicinamento e la sovrapposizione delle arene pubblica, del mercato, delle organizzazioni intermedie e della famiglia possono continuare a generare incastri virtuosi e logiche sinergiche in grado di fornire risposte ai bisogni emergenti integrate tra loro e di forte impatto sociale.

Riferimenti bibliografici

- ActionAid (2021a), *La fame non raccontata*, Roma.
- ActionAid (2021b), *La pandemia che affama l’Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*, Roma.
- Agostini C. e De Tommaso C.V. (2021), *I working poor*, in F. Longo e F. Maino (a cura di), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Egea, Milano, pp. 135-163.
- Aiop/Ermeneia (2021), *Ospedali&Salute. Diciottesimo Rapporto annuale 2020*, Milano, FrancoAngeli.

- Banco Farmaceutico (2021), *Donare per curare, Rapporto povertà sanitaria e donazione farmaci*, Roma.
- Caritas Italiana (2020), *Gli anticorpi della solidarietà*, Report 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia. <https://www.caritas.it>
- Caritas Italiana (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Roma.
- Cittadinanzattiva (2020), *Isolati ma non soli: la risposta alla pandemia nel racconto delle associazioni*, XVIII Rapporto nazionale sulle politiche della cronicità, Roma.
- Lodi Rizzini C. (2021a), *Condividere e collaborare per cambiare l'abitare*, Rivista Solidea, 3/2021.
- Lodi Rizzini C. (2021b), *L'abitare collettivo, una nuova strada per l'housing sociale*, Rivista SRM, 1/2021.
- Da Roit B. e Ranci C. (2021), *Cura degli anziani, la riforma inizia dal PNRR*, www.lavoceinfo.it, 29 aprile 2021.
- De Gregorio O. (2019), [Accoglienza dei migranti: quali effetti avrà la Legge di Bilancio?](http://www.secondowelfare.it), www.secondowelfare.it, 10 gennaio 2019.
- De Lauso F. e De Capite N. (2020), *Gli anticorpi della solidarietà*, Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia, Caritas Italiana, Roma.
- Del Vecchio M., Fenech L., Preti L.M. e Rappini V. (2020), *I consumi privati in sanità*, in Cergas-Bocconi (a cura di), *Rapporto OASI 2020*, Egea, Milano, pp. 237-289.
- DOMINA, Osservatorio Nazionale (2021), *Secondo Rapporto annuale sul lavoro domestico 2020*, Roma.
- Ferrera M. (2008), *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Mondadori, Milano.
- Ferrera M. (2019), *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino.
- Ferrigni N. (2021), *Le nuove povertà nel territorio di Roma Capitale*, Roma, Aracne.
- Forum Diseguaglianze Diversità (2021), *Una casa dignitosa, sicura e socievole per tutti*, 14 febbraio 2021.
- Fosti G. e Notarnicola E. (2019) (a cura di), *Il futuro del settore LTC. Prospettive dai servizi, dai gestori e dalle policy regionali. 2° Rapporto Osservatorio Long Term Care*, Milano, Egea.
- Fosti G., Notarnicola E. e Perobelli E. (2021) (a cura di), *Le prospettive per il settore socio-sanitario oltre la pandemia*, 3° Rapporto Osservatorio Long Term Care, Milano, Egea.

- Frattini T. e Campa P. (2020), *4th^d Migration Observatory Report. "Immigrant Integration in Europe"*, Collegio Carlo Alberto e Centro Studi Luca d'Agliano.
- Housing Europe (2019), *The State of Housing in the EU 2019*.
- Housing Europe (2020), *The State of Housing in the EU 2020*.
- Housing Europe (2021), *The State of Housing in the EU 2021*.
- Jenson J. (2015), *Social Innovation: Redesigning the Welfare Diamond*, in A. Nicholls, J. Simon e M. Gabriel (a cura di), *New Frontiers in Social Innovation Research*, Palgrave Macmillan, pp. 89-106.
- IRPET (2020), *Note sugli effetti economici del Covid-19*, Nota 16/2020.
- Istat (2019), *Rapporto Bes 2019. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma.
- Istat (2020a), *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2018/2019*, Roma.
- Istat (2020b), *Gli anziani e la loro domanda sociale e sanitaria*, Roma.
- Istat (2021a), *Bes 2020. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma.
- Istat (2021b), *La condizione di salute della popolazione anziana in Italia*, Anno 2019, Roma.
- Istat (2021c), *La povertà in Italia. Anno 2020*, Roma.
- Lewis J. (2001), *The Decline of the Malebreadwinner Model: Implications for Work and Care*, in "International Studies in Gender, State & Society", Vol. 8, pp. 152-169.
- Lodi Rizzini C. (2020a), [Invecchiare a casa: cosa sta cambiando con il Covid, www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 8 settembre 2020.
- Lodi Rizzini C. (2020b), [Cohousing e sanità, il benessere del nostro futuro passa da qui](#), Corriere Buone Notizie, 8 dicembre 2020.
- Maino F. (2013), *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse e innovazione sociale*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 17-46.
- Maino F. (2015), [Secondo Welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F., Agostini C. e De Tommaso C.V. (2021), [Contrastare le povertà](#), Studi sui nuovi scenari per le politiche regionali promossi dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, Consiglio Regionale della Lombardia, luglio 2021.
- Maino F. e De Tommaso C.V. (2021), *Gli anziani fragili*, in F. Longo e F. Maino (a cura di), *Platform welfare. Nuove Logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea, pp. 165-190.

- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F., Lodi Rizzini C. e Razetti F. (2021), *Problemi emergenti e sistemi di welfare: partire dai dati*, in F. Longo e F. Maino (a cura di), *Platform welfare. Nuove Logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea, pp. 25-53.
- MEF (2020), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 21, Roma.
- Naldini M. e Saraceno C. (2001), *Sociologia della famiglia*, Bologna, il Mulino.
- NNA – Network Non Autosufficienza (anni vari), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.
- OECD (2020), *Accessibilità dei servizi di assistenza a lungo termine tra gli anziani nell'area OCSE e UE*, www.oecd.org/health
- Openpolis (2021a), *Asili nido in Italia*, 27 aprile 2021.
- Openpolis (2021b), *Che cosa sono i Cas, lo Sprar e gli Hotspot*, 13 settembre 2021.
- Openpolis (2021c), *In Italia il titolo di studio dei figli dipende troppo spesso da quello dei genitori*, 16 marzo 2021.
- Openpolis e ActionAid (2018), *Centri d'Italia. Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati*, Roma.
- Openpolis e Con i Bambini (2019), *Scuole e asili per ricucire il Paese*, Roma.
- Pasquinelli S. e Pozzoli F. (2021), *Badanti dopo la pandemia*, Quaderno WP3 del progetto "Time to care", Milano.
- Pavolini E. e Ascoli U. (2019), *The Dark Side of the Moon: il ruolo del sistema fiscale nel sistema di protezione sociale italiano*, in "Politiche Sociali", n. 1, pp. 23-46.
- Ranci C. e Pavolini E. (2015), *Le politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Razetti F. e Maino F. (2019), *Attori e risorse, tra primo e secondo welfare*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 49-88.
- Sacchi S. e Vesani P. (2015), *Employment policy: Segmentation, Deregulation and Reforms in the Italian Labour Market*, in U. Ascoli e E. Pavolini (a cura di), *Handbook of Italian Social Policies*, Bristol, Policy Press, pp. 71-99.
- Save the Children (2020), *L'impatto del Coronavirus sulla povertà educativa*, Roma.
- Vesani P. (2019), *La politica del lavoro*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, Terza Edizione, Bologna, Il Mulino, pp. 133-201.

Franca Maino

IL SECONDO WELFARE E LA SFIDA PANDEMICA, TRA PUBBLICO-PRIVATO E NAZIONALE-LOCALE

2

Introduzione

I dati riguardanti sanità, invecchiamento e non autosufficienza, politiche del lavoro, famiglia e infanzia, contrasto alla povertà, immigrazione e accoglienza presentati nel Capitolo 1 raccontano di un welfare state che fatica a correggere le distorsioni che lo caratterizzano. In questo capitolo ci interroghiamo sul possibile impatto della sfida pandemica sui rapporti tra pubblico e privato da un lato e tra centro e periferia dall’altro per andare ad individuare le dimensioni di analisi rilevanti per indagare – nel resto del Volume – l’evoluzione del secondo welfare e i suoi intrecci con il primo. Per affrontare questi temi il capitolo è strutturato in 5 paragrafi. Il primo si interroga sulla pandemia quale opportunità di cambiamento per il sistema di welfare italiano. Il secondo è dedicato ad esplorare il dibattito sulle trasformazioni del welfare tra pubblico-privato e nazionale-locale. Il paragrafo tre riparte dalla definizione di secondo welfare per esplorare le sue forme con particolare riferimento al welfare filantropico, al welfare aziendale territoriale e al welfare di prossimità. Il quarto paragrafo analizza l’impatto del Covid-19 sul secondo welfare e in particolare sulla filantropia, le imprese e le comunità. Il paragrafo cinque conclude individuando le principali direttive di cambiamento nell’era pandemica.

2.1. La crisi pandemica come opportunità?

Come è noto, le crisi – in quanto shock esogeni per i sistemi economici e sociali – spesso rappresentano “eventi focalizzanti” (Birkland 1998) che generano nuove opportunità per introdurre cambiamenti di *policy*. Gli studi sulle politiche pubbliche ricorrono al concetto di finestra di *policy* per indicare un intervallo temporale in cui si verificano le condizioni o, appunto, emerge l’opportunità per (ri)formulare una politica pubblica (Kingdon 1984; Giuliani 1996). Tali cambiamenti non sono però automatici: le finestre possono richiudersi e non dare luogo a processi trasformativi che favoriscono il rinnovamento dei paradigmi di riferimento e delle soluzioni in campo. Inoltre, i cambiamenti possono essere promossi a più livelli, dal nazionale al locale, e non necessariamente solo dall’attore pubblico. Anche attori non pubblici possono avere un ruolo nel promuovere il cambiamento. Alcune finestre di *policy* si aprono con una cadenza regolare (si pensi alle leggi di bilancio o agli appuntamenti periodici dettati dall’agenda UE), altre invece sono l’esito di avvenimenti contingenti e spesso imprevisti, come è stato nel caso della pandemia da Covid-19.

È alla luce di questo quadro che ci siamo interrogati, già nel corso della prima ondata¹ e poi nei mesi successivi, su quale tipo di sfida rappresentasse la pandemia per il welfare (state) italiano. Due apparivano gli scenari estremi all’interno dei quali esplorare il reale evolversi degli eventi e delle scelte di *policy* ad essi collegati. Da un lato un’emergenza sanitaria trasformatasi in crisi profonda destinata ad aggravare le criticità del primo welfare, accrescere ulteriormente le disuguaglianze, indebolire il potenziale del secondo welfare (ampiamente documentato nei [precedenti rapporti](#) sul secondo welfare). Dall’altro una opportunità per ridefinire i rapporti tra pubblico-privato e centro-periferia in termini di solidarietà, inclusione, ruolo dei territori e del *community building*. Lungo il continuum tanti possibili

¹ Su questo punto si rimanda alla ricerca dal titolo “Organizzazioni solidali ai tempi del Covid-19” curata da Maino e Razetti (2020) sul ruolo solidale assunto da imprese, parti sociali, organizzazioni del Terzo Settore e pubbliche amministrazioni durante il primo lockdown.

esiti da indagare sapendo che la realtà è fluida e imprevedibile e la sfida pandemica si sta trasformando in una “costante”² identificata nel dibattito con espressioni come “nuova normalità” o “prossima normalità”.

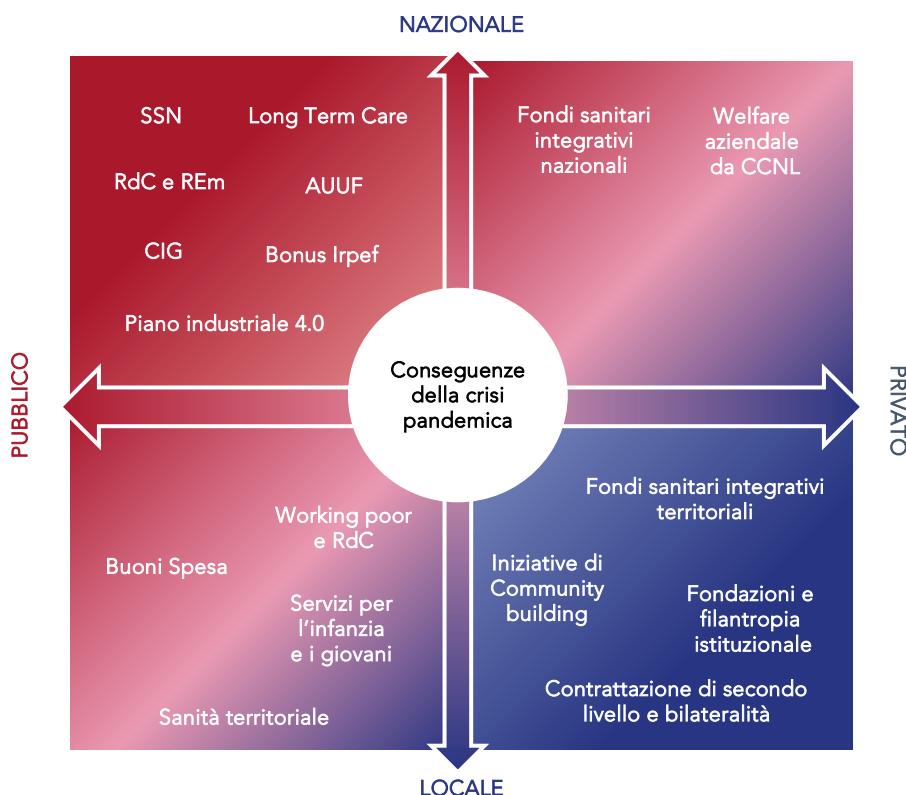
Guardare indietro agli ultimi 10 anni ci ha mostrato che il sistema pubblico di protezione sociale – quello che fin dall'inizio dei nostri studi abbiamo indicato come “primo welfare” (Maino e Ferrera 2013; Maino 2022) – ha grosse criticità irrisolte e il secondo welfare è cresciuto ma non si è ancora pienamente consolidato (ed è stato a sua volta colpito dagli effetti della pandemia). Nonostante le risorse del PNRR³, è prematuro “cantare vittoria” e gli esiti non sono scontati. Il ritorno al passato non è però un’opzione, anche se la strada sarà lunga e tortuosa. Ipotizzando che gli esiti dei prossimi anni saranno un mix dei due scenari “polari” si è scelto di prendere in considerazione ed esplorare due dimensioni di cambiamento: i rapporti tra la sfera pubblica e quella privata e i rapporti tra il livello cen-

² Si pensi, con riferimento all'autunno del 2021, all'impennata dei contagi e alla circolazione di nuove varianti in molti paesi europei, alle dichiarazioni sulla possibile quarta ondata, ai paesi in via di sviluppo con tassi di copertura vaccinale molto bassi.

³ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è il documento predisposto dal Governo italiano per presentare alla Commissione europea come l'Italia intende investire i fondi assegnati nell'ambito del programma Next Generation EU. Il Piano, oltre a descrivere i progetti che l'Italia intende realizzare grazie ai fondi comunitari, delinea come le risorse saranno gestite e presenta le riforme finalizzate in parte all'attuazione del Piano e in parte alla modernizzazione del Paese (riforme orizzontali o di contesto, vale a dire misure d'interesse generale; riforme abilitanti, funzionali a garantire l'attuazione del Piano; settoriali, riferite a singole missioni o comunque ad ambiti specifici; concorrenti: non strettamente collegate con l'attuazione del Piano ma comunque necessarie per la modernizzazione del paese, come la riforma degli ammortizzatori sociali). Il PNRR si articola in tre assi principali: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale e raggruppa i progetti di investimento in 16 componenti, a loro volta raggruppate in 6 missioni: 1. digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2. rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. istruzione e ricerca; 5. coesione e inclusione; 6. salute. L'Italia è la principale beneficiaria di questo nuovo programma di finanziamento europeo con 191,5 miliardi di euro di fondi suddivisi tra sovvenzioni (68,9 miliardi) e prestiti (122,6 miliardi). A tali risorse si aggiungono poi circa 13 miliardi di euro nell'ambito del programma Assistenza alla ripresa per la coesione dei territori d'Europa (React-EU). Il governo ha inoltre stanziato ulteriori 30,62 miliardi che serviranno a completare i progetti contenuti nel PNRR. In totale si tratta di 235,12 miliardi di euro che andranno impiegati e rendicontati entro il 2026. Alla Missione 1 sono stati assegnati circa 40,7 miliardi. Alla missione 2 spetta la quota di risorse più ingente: 60 miliardi di euro. Circa 25 miliardi sono assegnati alle infrastrutture (Missione 3), quasi 31 ad Istruzione e ricerca (Missione 4), quasi 20 per Coesione e inclusione e circa 15 per la Salute.

trale e quello locale, come sintetizzato nella Figura 2.1 che riassume le principali politiche e misure messe in campo e/o potenziate nel corso dell'ultimo biennio in risposta alle conseguenze della pandemia. La figura mostra come ad attivarsi sia stato tanto il livello nazionale quanto quello locale e sia attori pubblici sia enti ed organizzazioni private.

Figura 2.1. Politiche e interventi tra pubblico-privato e nazionale-locale di fronte alla pandemia



Fonte: elaborazione dell'autrice.

La reazione all'irrompere della crisi pandemica e ai nuovi e crescenti bisogni determinati dall'emergenza sanitaria, economica e sociale è stata invocare un maggiore intervento pubblico (rispetto al mercato) di livello nazionale e una maggiore uniformità delle misure in ambito sociale. Sebbene

la pandemia abbia permesso di sviluppare sperimentazioni nella riorganizzazione dei servizi ospedalieri e territoriali di emergenza, dopo un decennio di austerità (Pavolini, Sabatinelli e Vesan 2021), soprattutto nella cosiddetta fase 1 (da marzo all'estate 2020) il Servizio Sanitario Nazionale è apparso sofferente e sottofinanziato⁴ (Pavolini 2020). La scuola si è dimostrata largamente inadatta a gestire la nuova situazione e l'autonomia scolastica è apparsa un ostacolo all'adozione di interventi uniformi (Alleanza per l'Infanzia 2020; Saraceno 2021). La debolezza degli interventi pubblici per gli anziani ha dominato l'agenda nazionale. La frammentazione e inadeguatezza delle politiche familiari è diventata evidente e ha alimentato crescenti diseguaglianze di genere tra lavoro da remoto e didattica a distanza. Le differenze territoriali del sistema sanitario sono state al centro del dibattito e hanno visto uno scontro crescente tra Stato e regioni (Pavolini, Sabatinelli e Vesan 2021; Vesperini 2021). La presenza (o assenza) di reti territoriali di solidarietà ha segnato la differenza nella gestione di interventi emergenziali per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

In questo quadro, sappiamo che l'incidenza dei territori è molto bassa in termini di spesa sociale complessiva. La spesa sociale dei Comuni costituisce una parte modesta della spesa pubblica destinata alle politiche sociali: secondo i dati Istat riferiti al 2018 vale circa 7,5 miliardi di euro, pari allo 0,5% del PIL, in media 124 euro pro capite (al Sud pari a 58 euro, meno della metà del resto del Paese e circa un terzo di quella del Nord-est, pari a 177 euro). È diretta prevalentemente a famiglie e minori (38,1%), persone con disabilità (26,8%), anziani (17,2%) e i tassi di copertura sono generalmente molto contenuti (cfr. Istat 2021). Ma come ha mostrato anche la crisi pandemica e come proviamo ad indagare e argomentare nel Volume, è potenzialmente alta in termini di attivazione di progettualità e collaborazioni multi-attore capaci

⁴ Si sottolinea, inoltre, come la "complessa" gestione della pandemia sia stata esacerbata dalla transizione da un governo all'altro – uno di coalizione guidato da Giuseppe Conte sino al 13 febbraio 2021 e l'altro di unità nazionale, guidato da Mario Draghi – e dalla mole legislativa che ha rappresentato un carattere di eccezionalità e che, tuttavia, risente dei tratti istituzionali del SSN e ancor più delle scelte di policy di medio-lungo periodo in termini di ristrutturazione (a livello nazionale e regionale) dei servizi territoriali, ospedalieri e di prevenzione (Vicarelli e Neri 2021).

di mobilitare risorse – economiche, ideative, organizzative – aggiuntive e/o di rendere più efficiente l'utilizzo di quelle già esistenti (in una logica aggregativa e inclusiva) proprio nelle aree di bisogno più scoperte.

Ci siamo quindi interrogati su quale tipo di conseguenze la crisi pandemica ha generato e potrà generare in termini di ridefinizione dell'assetto del sistema italiano di protezione sociale tra primo e secondo welfare. Per indagare tali trasformazioni abbiamo considerato tre dimensioni di analisi: equilibri pubblico-privato, equilibri centro-periferia e la coerenza degli sviluppi (osservati e prevedibili) rispetto all'Agenda 2030 e ai 17 Sustainable Development Goals (SDGs) delle Nazioni Unite. Sono stati proprio questi i temi al centro delle tre survey condotte nella primavera del 2021, i cui risultati sono presentati nella prima parte di questo Volume.

2.2. Il welfare tra pubblico-privato e nazionale-locale: dibattito e prime evidenze

Il secondo welfare aveva già mostrato nell'ultimo decennio e in risposta alla crisi del 2008, di saper svolgere un ruolo importante nell'integrare il primo welfare per rispondere ai bisogni sociali: dalla capacità di riconoscerli per poi articolarli e facilitarne la loro espressione per arrivare a fornire risposte, favorire la capacitazione e indurre resilienza. Nella sua drammaticità, la pandemia da Covid-19 si è rivelata un contesto ideale per testare l'effettiva rilevanza del secondo welfare nel momento in cui il primo welfare è stato messo ancora di più sotto pressione e sono cresciute le richieste di nuove, rapide ed efficaci risposte di fronte all'esplosione di bisogni, anche inediti, e a lacune e impreparazione della sanità, dei servizi socio-assistenziali e della rete di ultima istanza. In tutta Europa il secondo welfare è stato indispensabile per colmare i buchi come evidenziano i numerosi report tematici disponibili alla sezione dell'OECD dedicata alle risposte di *policy* per affrontare gli effetti del Coronavirus⁵.

⁵L'OCSE ha inaugurato una sezione per raccogliere dati, analisi e raccomandazioni su una

Con riferimento alla dimensione pubblico-privato, molti ritengono che l'emergenza pandemica abbia contribuito a definire una nuova cornice in cui piani massicci di investimento pubblico, spesa a deficit, programmi di vaccinazione di massa e pianificazione per contrastare la transizione climatica esemplificano un ritorno allo Stato interventista. Si sarebbe passati da una fase in cui il dibattito pubblico si interrogava sul ruolo del mercato e i decisori erano visti come i "gestori" a livello nazionale di tendenze economiche inevitabili alla fase attuale in cui l'attenzione è volta a definire che cosa debba fare lo Stato. Accanto a questo è però cresciuta la consapevolezza di quanto sia strategico investire sull'infrastrutturazione del sistema pubblico contando anche su alleanze e risorse non pubbliche e l'idea neoliberista del "gocciolamento verso il basso" di risorse economiche (*trickle-down economics*) ha progressivamente lasciato spazio ad una visione che si focalizza sul rafforzamento della base economica e della domanda, agendo dal basso dentro i territori e le comunità (cfr. Gerbaudo 2021).

Venendo al rapporto tra nazionale e locale, nel Report "The territorial impact of Covid-19" si sottolinea come la crisi abbia mostrato una forte dimensione territoriale, poiché gli Stati – e al loro interno le regioni – non sono state colpite allo stesso modo e l'impatto a medio e lungo termine varierà in modo significativo da un'area geografica all'altra (cfr. Oecd 2020a). La crisi sanitaria, ad esempio, ha avuto e continua ad avere esiti notevolmente diversi tra le regioni e i comuni all'interno dei Paesi in termini di casi di contagio dichiarati e decessi correlati. Le disparità regionali nei tassi di mortalità sono elevate in alcune zone, riflettendo l'accesso eterogeneo ai servizi sanitari, la diversa vulnerabilità alla malattia e la diversità territoriale delle condizioni socio-economiche. Nella prima fase della pan-

serie di tematiche per affrontare la crisi sanitaria, economica e sociale, facilitare il coordinamento e contribuire a definire un'azione globale per una sfida, la pandemia da Covid-19, collettiva. In questa sezione confluiscano rapporti di policy che forniscono indicazioni sulle misure a breve termine con un'attenzione specifica agli ambiti più vulnerabili della società e dell'economia. Oltre alle risposte immediate, l'obiettivo è fornire un'analisi delle conseguenze e degli impatti a lungo termine, aprendo la strada alla ripresa con risposte di politica pubblica coordinate tra i paesi. Qui maggiori informazioni: <https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>.

demia, le aree urbane densamente popolate sono state le più colpite, ma nella seconda metà del 2020 e del 2021 il Covid-19 si è diffuso verso regioni meno densamente abitate. Vi sono prove crescenti in molti Paesi che le regioni nella parte inferiore della distribuzione del reddito e i quartieri svantaggiati hanno tassi di mortalità più elevati (Oecd 2020a).

Anche l'impatto economico differisce da territorio a territorio. La specializzazione economica regionale nei settori direttamente o indirettamente interessati dalla crisi e la partecipazione alle catene globali del valore hanno amplificato l'impatto della pandemia, soprattutto nelle regioni con un'elevata percentuale di PMI (Oecd 2020b). Anche la "capacità di lavoro da remoto" delle imprese, a sua volta condizionata dall'infrastruttura e dai divari digitali, ha alimentato differenze significative. La disoccupazione è aumentata drasticamente in molte aree OCSE durante la seconda metà del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019, con forti differenze regionali. E le minori entrate dei Governi subnazionali sono state solo in parte compensate dalle misure dei Governi centrali a sostegno della finanza locale perché queste ultime hanno impattato in modo diverso sugli enti locali in relazione alla maggiore e minore capacità di affrontare e gestire la crisi localmente.

L'impatto regionale differenziato ha richiesto quindi risposte politiche territorializzate sui fronti economico e fiscale, sanitario, sociale, oltre che un forte coordinamento intergovernativo. Molti Paesi sono passati da un approccio decisionale di impianto nazionale, quando la crisi ha colpito nella primavera del 2020, a un approccio progressivamente più territoriale e differenziato tra le aree al proprio interno. In questo modo si è cercato di adattare le risposte alle esigenze locali provando a limitare i costi di *lock-down* generalizzati. A loro volta i Governi regionali e locali hanno adattato le loro misure di intervento al contesto locale. Ne è un esempio, da gennaio 2021, l'attuazione delle campagne di vaccinazione, con significative caratteristiche territoriali e di governance multilivello⁶.

⁶Nella maggior parte degli Stati europei le campagne di vaccinazione sono definite dai governi nazionali. La loro attuazione, tuttavia, avviene generalmente in coordinamento con i go-

I Governi hanno fornito un massiccio sostegno fiscale per proteggere le imprese, le famiglie e i gruppi sociali più vulnerabili. Il sostegno fiscale globale, molto più elevato di quanto era stato fornito durante la crisi del 2008, ammonta a oltre 13,8 trilioni di dollari, con 7,8 trilioni di dollari in spese aggiuntive e mancate entrate e 6 trilioni di dollari in conferimenti di capitale, prestiti e garanzie da marzo 2020 (Oecd 2020a). L'UE e i singoli Stati membri stanno indirizzando nuovi finanziamenti e fondi pubblici ridefinendo le priorità e riconoscendo il ruolo che i Governi subnazionali svolgono in alcune aree di policy, tra cui proprio il welfare.

Mentre le risposte immediate si sono concentrate sulla protezione dei lavoratori, dei disoccupati e delle popolazioni vulnerabili, dalla seconda metà del 2020 molti Governi hanno anche annunciato ampi pacchetti di ripresa incentrati sugli investimenti pubblici riguardanti aree prioritarie come la transizione verso un'economia a emissioni zero, la digitalizzazione, il rafforzamento dei sistemi sanitari e l'infrastrutturazione del welfare locale. Data la differenziazione territoriale dell'impatto del Covid-19 e il livello di investimento pubblico nelle mani dei governi subnazionali (57%, secondo Oecd 2020a), *“è fondamentale che le strategie di ripresa abbiano una dimensione territoriale esplicita e coinvolgano tutti i livelli di governo subnazionale nelle prime fasi della loro attuazione”*. La pandemia di Covid-19 ha dunque spinto i Governi nazionali ad attivare e/o sostenere politiche di sviluppo e di welfare a livello sub-nazionale come raramente è avvenuto in passato. E ha inoltre evidenziato la necessità di un approccio territoriale alla gestione della crisi e alla ripresa e ha messo in luce l'importanza di una governance multi-livello, fornendo al contempo evidenze dell'importanza del coordinamento, della consultazione e di un approccio collaborativo tra attori istituzionali e non pubblici.

La pandemia starebbe quindi “rivelando” e “accelerando” nuove tendenze nella definizione delle politiche di sviluppo regionale e locale. Da un lato ha amplificato le debolezze esistenti a livello locale gettando nuova

verni subnazionali e le strutture sanitarie per rispondere in modo più adeguato alle esigenze locali e tenere conto delle differenze socio-demografiche.

luce sui diversi gradi di resilienza e sulle disparità territoriali nell'accesso ai servizi sociali e sanitari. In molti casi ha portato alla luce le conseguenze di oltre un decennio di sottoinvestimenti nelle regioni e nei comuni. C'è il rischio che queste debolezze persistano anche nel medio-lungo termine o si acutizzino. Dall'altro ha notevolmente accelerato processi già avviati precedentemente, come la digitalizzazione e la transizione ecologica o la territorializzazione della protezione sociale grazie allo sviluppo del welfare di prossimità. L'impatto differenziato della pandemia su comunità, regioni e Paesi sta ispirando una discussione più ampia su come aumentare la resilienza e come essere meglio preparati per futuri shock sanitari, economici, sociali o legati al clima. I Governi a tutti i livelli sono portati a considerare o riconsiderare servizi di base più accessibili indipendentemente da dove vivono le persone e con una crescente attenzione alla sostenibilità sociale e ambientale.

2.3. Il secondo welfare e le sue diverse forme

Il secondo welfare è un insieme variegato di interventi e misure che – fornendo un mix di protezione e/o investimento sociale – intendono offrire, grazie all'apporto di risorse private fornite da una vasta gamma di attori economici e sociali che agiscono in reti territoriali ma aperte alle collaborazioni trans-locali, risposte innovative a bisogni sociali insoddisfatti e si affiancano progressivamente al primo welfare (pubblico e obbligatorio). Nonostante le sovrapposizioni esistenti, a livello analitico nel presente Rapporto abbiamo scelto di distinguere tre sfere principali del secondo welfare sulla base della natura degli attori che assumono l'iniziativa, dei soggetti che costituiscono la rete territoriale a supporto degli interventi, dei destinatari che si intendono raggiungere e degli obiettivi che si desiderano promuovere: il welfare aziendale (territoriale), il welfare filantropico e il welfare di prossimità⁷.

⁷ Nel prosieguo del Capitolo e nel resto del Volume ci riferiremo a queste tre forme usando anche gli acronimi WAT per il welfare aziendale territoriale, WEF per il welfare filantropico e WEP per il welfare di prossimità.

Il welfare aziendale è un sottoinsieme del più ampio concetto di "welfare occupazionale" (Titmuss 1958; Greve 2007), che a sua volta può essere inteso come quell'insieme di dispositivi in denaro e servizi forniti ai dipendenti dalle aziende private e dallo Stato (nella sua veste di datore di lavoro), come conseguenza del rapporto di impiego che intercorre fra i primi e i secondi. Dal punto di vista funzionale ci si riferisce a tutti quegli interventi – diretti alla totalità dei dipendenti o a categorie omogenee di essi – che spaziano dal sostegno al reddito familiare alle misure per la genitorialità e la cura dei figli, dalla previdenza complementare alla tutela della salute, dagli interventi per l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro all'area della formazione. Consideriamo inoltre welfare aziendale anche le soluzioni di flessibilità oraria e smart working che perseguono l'obiettivo di facilitare il bilanciamento fra carichi lavorativi ed esigenze personali e familiari. Il welfare aziendale territoriale (o "a filiera corta", cfr. Santoni, Razetti e Maino 2021) è una forma di welfare aziendale fortemente aperta al territorio, incline ad attivare filiere di produzione di valore capaci di mettere a sistema le risorse locali (a partire da quelle del Terzo Settore, ma non solo) e innescare circoli virtuosi di sviluppo sociale ed economico in una prospettiva sostenibile e inclusiva, coerente con quella dell'Agenda 2030 promossa dall'ONU.

Il welfare filantropico è una forma di secondo welfare che vede i propri tratti distintivi nell'iniziativa di enti filantropici (Fondazioni di origine bancaaria, Fondazioni di comunità, Fondazioni di impresa, Fondazioni di famiglia, Fondazioni di partecipazione) rivolta al sostegno e/o attivazione di organizzazioni, istituzioni e comunità per rispondere ai bisogni e/o promuovere coesione, crescita e sviluppo. Almeno nelle intenzioni dei loro promotori, risorse e interventi mirano, tra logiche erogative e logiche operative, a facilitare il coinvolgimento di una pluralità di attori locali appartenenti al Terzo Settore, alla società civile e alle istituzioni pubbliche e la creazione di reti multiattore, la sperimentazione di interventi innovativi calibrati sulle esigenze dell'ecosistema locale, empowerment dei beneficiari e capacity building delle comunità. Gli enti filantropici si avvalgono sempre più di

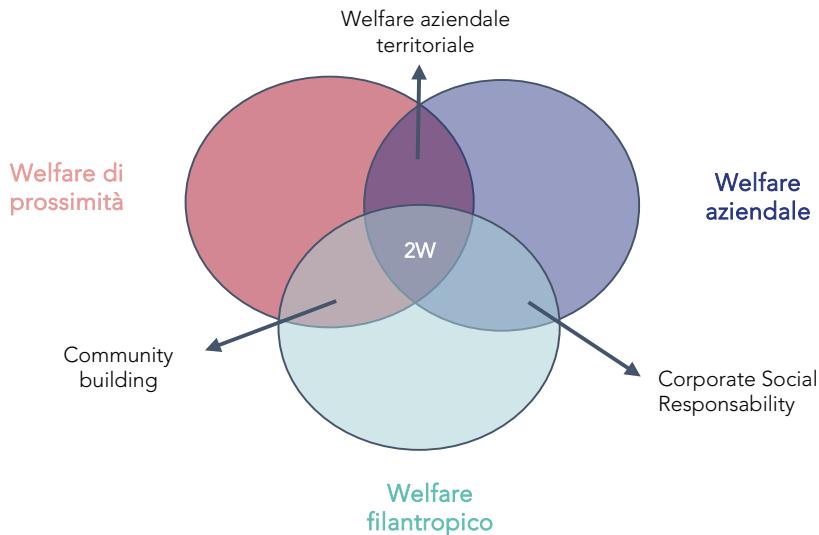
strumenti e modalità di intervento volti a generare cambiamento sociale secondo la logica che contraddistingue la cosiddetta "filantropia strategica" secondo cui non si "dona per donare" ma per produrre, appunto, cambiamento. Nell'ottica della filantropia strategica ogni organizzazione può essere un "motore di cambiamento" se adotta strumenti organizzativi e gestionali atti a valutare e migliorare le performance in modo tale da produrre un effettivo impatto sociale nel contesto in cui opera. Le fondazioni che operano secondo una logica strategica investono nella costruzione di un forte rapporto con l'organizzazione beneficiaria, erogano un finanziamento attentamente commisurato al progetto affiancando altre forme di supporto come consulenze organizzative e gestionali, valutano i risultati e promuovono progetti di medio o lungo periodo con una forte attenzione alla loro sostenibilità e alla possibilità che si trasformino nel tempo in programmi e possibilmente vere e proprie politiche (Fondazione Lang 2015; Boesso e Cerbioni 2016; Cibinel 2019).

Per welfare di prossimità, a sua volta una forma di secondo welfare, intendiamo quell'insieme di interventi e misure co-definite che mirano al benessere collettivo partendo da una lettura condivisa di bisogni e aspirazioni, prevedendo il protagonismo degli attori coinvolti. Il welfare di prossimità comporta la valorizzazione e la promozione di reti territoriali formali e informali (composte da attori pubblici, privati, associazioni e privati cittadini) che provano a rispondere a tali bisogni e aspirazioni. La prossimità è insieme origine e risultato delle misure di welfare. La prossimità è infatti frutto della capacità di intercettare le esigenze ma anche strumento degli interventi messi in campo. Le azioni di welfare di prossimità nel loro dispiegarsi generano prossimità perché rafforzano un sentimento di vicinanza e condivisione. E come la pandemia ha dimostrato, non è detto che la prossimità sia solo vicinanza fisica: essa può avvalersi della digitalizzazione (ma anche di strumenti non convenzionali) per rinforzare i legami sociali e favorire la mobilitazione comune per co-progettare e co-produrre servizi e interventi. I tratti distintivi del welfare di prossimità stanno nella predisposizione di misure e interventi a finanziamento, non solo pubblico, ma forniti

da una rete di attori territoriali istituzionali, economici e sociali in risposta ai bisogni non soddisfatti e in grado di promuovere coesione, crescita e sviluppo nelle comunità. Enti locali (Comuni e/o Consorzi) sono coinvolti con un ruolo di regia e coordinamento nel quadro della programmazione pubblica e spesso come co-finanziatori. La co-programmazione, la co-progettazione e, quando si realizza, la co-produzione favoriscono il superamento del rapporto Pubblico-Terzo Settore e possono spingersi a coinvolgere anche attori privati come le imprese. La comunità è destinataria insieme degli interventi e co-produttrice delle risposte. La prossimità è dunque riferibile alla contaminazione tra attori che si traduce in pratiche di collaborazione e cooperazione ma anche alla ricomposizione dei legami sociali e all'intrecciarsi di reti formali e informali.

La Figura 2.2 mette in relazione, nella cornice del secondo welfare, queste tre forme e individua aree di piena sovrapposizione verso aree che si intersecano parzialmente. E quindi nell'innesto tra welfare aziendale e welfare di prossimità che si sviluppa e radica il welfare aziendale territoriale mentre la *Corporate Social Responsibility* alimenta connessioni e incastri potenzialmente virtuosi tra welfare aziendale e filantropia. Le sinergie tra welfare filantropico e welfare di prossimità trovano espressione nelle pratiche di *community building* che mirano alla ricomposizione dei legami sociali e all'attivazione dal basso delle comunità locali tra attori formali e attori non convenzionali. Tuttavia, non sempre è semplice definire l'appartenenza a una o all'altra sfera. A titolo d'esempio, nella misura in cui – nelle intenzioni dei loro promotori – risorse e interventi mirano a facilitare il coinvolgimento di una pluralità di attori locali appartenenti al Terzo settore, alla società civile e alle istituzioni pubbliche e la creazione di reti multiattoresche, oltre alla sperimentazione di interventi innovativi calibrati sulle esigenze dell'ecosistema locale, l'*empowerment* dei beneficiari e *capacity building* delle comunità, welfare di prossimità e welfare filantropico agiscono in modo sinergico e spesso si sovrappongono quanto alle finalità. La differenza principale è data dal ruolo assunto, nel primo, dalle istituzioni pubbliche locali e, nel secondo, dagli enti filantropici.

Figura 2.2. Forme di secondo welfare e interconnessioni sistemiche



Fonte: elaborazione dell'autrice.

Il secondo welfare qui descritto, come analizzato più approfonditamente nel resto del Volume, ha dato prova di alimentare delle vere e proprie filiere di interventi: dai servizi di assistenza socio-sanitaria laddove lo Stato non arrivava, integrando il SSN e misure nazionali come il RdC e il REM e alleviando la pressione sul livello centrale, al redesign del ventaglio di attività per incontrare i bisogni legati all'emergenza sanitaria e sociale, allo sviluppo di partnership, soprattutto a livello locale, mobilitando stakeholder non pubblici e accelerando le pratiche di co-progettazione. Sembra aver dato un contributo cruciale nell'accompagnare la transizione verso un modello sostenibile e resiliente di società, mostrando cosa è possibile fare anche in situazioni avverse, intercettando i bisogni, spingendo sempre più in là le frontiere dell'innovazione sociale (nuovi modelli, prodotti e processi), rafforzando i "ponti" (anche grazie alle piattaforme tecnologiche) tra bisogni espressi e risposte in termini di servizi. Da questa crisi è risultato, inoltre, ancora più evidente che non sempre le persone vulnerabili riescono a fruire delle prestazioni e ad accedere ai servizi, anche quando sono disponibili. Comunicare e informare, da un lato, e facilitare e accompagnare l'accesso e la fruizione del-

le prestazioni, dall'altro sono sempre più due aree strategiche e trasversali su cui investire. Il welfare aziendale territoriale, quello filantropico e quello di prossimità avevano da tempo investito in queste direzioni e là dove erano più sviluppati hanno dato prova di sapere reagire allo scoppio dell'emergenza pandemica e prontamente mettere in campo delle risposte⁸.

Infine, la crisi pandemica ha contribuito a dare maggiore visibilità – più di quanto non fosse avvenuto in precedenza – ai temi inclusi nell'Agenda ONU 2030 sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*), nella cui cornice possono (e, sempre più debbano) essere lette anche le iniziative di secondo welfare in quanto tale e nelle sue tre declinazioni che richiamano l'attenzione proprio sui legami tra benessere personale e collettivo. Si tratta di iniziative che in questi anni un numero crescente di organizzazioni (in primo luogo del mondo profit, ma non solo) hanno messo in campo, anche grazie alle innovazioni legislative che ne hanno favorito l'intervento: dalle Leggi di Stabilità del triennio 2016-2018, che hanno introdotto importanti novità in materia di welfare aziendale, fiscalità e contrattazione, alla legge sullo *smart working* (o "lavoro agile") del 2017, alla riforma del Terzo Settore. Così come l'introduzione del Reddito di cittadinanza che per la sua implementazione chiama in causa il coinvolgimento delle amministrazioni locali e di una pluralità di attori territoriali. L'evoluzione del secondo welfare e delle sue componenti, anche alla luce della sfida pandemica, si inserisce in queste riflessioni e nel quadro di un più generale sviluppo sostenibile del territorio (considerato nella sua complessità di ecosistema economico-sociale) come schematicamente illustrato nella Figura 2.3. Quadro che abbiamo voluto indagare nella survey i cui risultati sono analizzati nei capitoli della seconda parte del Volume andando ad esplorare se oggi e nel futuro WAT, WEF e WEP possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

⁸Come vedremo nelle conclusioni, sempre più la cornice delle cosiddette "garanzie sociali", promosse dall'UE (Garanzia giovani, Garanzia per l'infanzia e per l'adolescenza, Garanzia formazione, Garanzia occupabilità) e concretamente co-finanziate dal livello comunitario a patto che vengano raggiunti certi target, rappresentano un'area in cui il secondo welfare può avere un ruolo importante di infrastrutturazione territoriale.

Figura 2.3. Il secondo welfare e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030



Fonte: elaborazione dell'autrice.

2.4. L'impatto del Covid sul secondo welfare: filantropia, imprese e comunità

Quanto emerso dal quadro sopra tratteggiato spinge ad interrogarsi e ad analizzare come la crisi da Covid-19 stia influenzando il sistema sociale italiano e, in particolare, in che modo siano (stati) oggetto di ridefinizione i rapporti tra pubblico e privato e tra il livello nazionale e locale. La realtà fluida e imprevedibile della pandemica non permette ancora di capire a pieno la portata dei cambiamenti in atto. Per approfondire si è scelto, in questo Quinto Rapporto, di concentrare l'attenzione su tre forme di secondo welfare: quello filantropico, il welfare aziendale e quello di prossimità.

Di fronte all'emergenza innescata dalla pandemia, enti filantropici e fondazioni hanno immediatamente supportato le autorità sanitarie e le organizzazioni impegnate ad aiutare le persone più colpite dalla crisi. Questa risposta all'emergenza non ha, però, stravolto il loro modo di operare né gli obiettivi di lungo periodo. Hanno, infatti, continuato a svolgere il proprio ruolo di agenti dello sviluppo sostenibile e inclusivo dei territori e del Paese. In particolare, le Fondazioni di origine bancaria

(Fob), come hanno fatto fin dalla loro costituzione avvenuta 30 anni fa, e con sempre maggiore intensità in seguito alla crisi del 2008, hanno agito come attivatrici di comunità e sperimentatrici di progettualità per contrastare le disuguaglianze e investire nei cosiddetti "beni comuni". In prospettiva, tuttavia, gli attori filantropici, da un lato, sembrano ancora alla ricerca di strumenti e luoghi di confronto che permettano loro di allinearsi su questioni chiave, come la lettura dei bisogni, l'individuazione di esperienze positive e l'implementazione di soluzioni efficaci. Dall'altro, si interrogano su quale possa essere la strategia più efficace per fare advocacy rispetto all'attore pubblico, stimolando l'innovazione dentro e insieme alla pubblica amministrazione ai diversi livelli di governo. La vera sfida sta nella capacità di co-progettare gli interventi e, soprattutto, darne attuazione senza temere il fallimento, che può essere fonte di apprendimento e miglioramento. Proprio la possibilità di "sbagliare" è individuata dagli attori della filantropia come una caratteristica da valorizzare mettendo in comune gli errori così da evitare che altri possano commetterli. La filantropia può svolgere sempre più una funzione di "cerniera" tra pubblico e privato per irrobustire gli interventi di welfare sui territori e favorirne la sostenibilità nel tempo.

Anche il welfare aziendale è stato capace di rispondere a nuove urgenze legate al contenimento del virus: introducendo dispositivi e regole di sicurezza per evitare contagi sui luoghi di lavoro, integrando il reddito dei lavoratori sospesi dall'attività, prevedendo ulteriori misure di conciliazione come permessi e congedi, favorendo un ricorso massiccio al lavoro agile. In prospettiva, il welfare aziendale dovrà prevedere sempre più interventi su bisogni "strutturali" e di forte impatto sociale, il passaggio da una logica di supplenza a carenze del welfare pubblico ad una di integrazione tra i programmi pubblici e nazionali e misure mirate e più flessibili "personalizzate" su bisogni specifici, la ricerca di sinergie la contrattazione collettiva, il welfare on top per regolamento aziendale e con gli enti locali. Restano tuttavia molti problemi aperti su cui fare attenzione: da come definire le priorità per quel che riguarda gli incentivi fiscali a come favorire la diffusione

dei piani di welfare aziendale tra le PMI. La sfida per gli attori che operano in questo ambito è poi il superamento dell'autoreferenzialità per "ri-conoscersi" reciprocamente come interlocutori che possono generare cambiamento (cfr. [Razetti 2020](#)). Questo potrebbe avvenire grazie in particolare alla territorializzazione degli interventi e dei piani di welfare aziendale, aprendo opportunità importanti per una migliore integrazione dei servizi pubblici e privati e per fare rete, contribuendo a fornire anche attraverso il welfare occupazionale risposte per contrastare le disegualanze crescenti.

La pandemia ha infine contribuito a mostrare il valore di quel welfare di prossimità volto costruire relazioni, prendersi cura delle persone, costruire comunità, nonostante la "Legge Quadro per un sistema integrato di interventi e servizi sociali" (Legge 328/2000) sia tuttora inapplicata nella parte che definisce i Livelli Essenziali dei Servizi e delle Prestazioni e le risorse necessarie per alimentare un Fondo Sociale Nazionale adeguato. Si tratta tuttavia di indagare come la pandemia abbia generato opportunità di ridefinizione del ruolo dell'attore pubblico locale quale attivatore di politiche innovative in grado di coinvolgere i soggetti economici e sociali del territorio e di abbandonare interventi di stampo familiistico e assistenziale. In particolare, una maggiore centralità della società civile e del Terzo Settore, rafforzati grazie all'innovazione e all'ibridazione, potrebbe essere favorita attraverso forme concrete di co-programmazione e co-progettazione con il pubblico, in grado di mobilitare le comunità e dare vita ad alleanze inedite. Il protagonismo dei territori dovrebbe tuttavia essere sempre conciliato con l'universalismo dei diritti (nell'alveo della Legge 328/2000 che, a vent'anni dalla sua introduzione, continua a rappresentare una cornice attuale per riformare il welfare locale) usando bene le risorse del PNRR e favorendo un'integrazione tra welfare pubblico, welfare aziendale e welfare filantropico attraverso Patti Territoriali per perseguire obiettivi condivisi e sostenibili di benessere e inclusione sociale.

Il welfare state nazionale sconta però ancora molti limiti: prevalenza di trasferimenti monetari (il 77% sul totale servizi erogati) rispetto ai servizi rea-

li (all'incirca il 23%) (dati Eurostat riferiti al 2019), squilibri distributivi tra *insider* (dipendenti pubblici) e *outsider* (autonomi, precari) del mondo del lavoro, gap di genere e una generalizzata difficoltà di accesso ai servizi per i cittadini. Anche il secondo welfare, tuttavia, non è esente da diverse criticità. Dopo dieci anni di studi è ancora evidente la perdurante frammentazione dei servizi, a cui si aggiunge una diffidenza ideologica di alcune parti della società che faticano ad accettare il ruolo di Terzo Settore e attori privati, anche quando questi si incastrano virtuosamente con l'azione pubblica.

La pandemia ha rappresentato un'ulteriore occasione per affrontare questi limiti. A livello macro puntando a colmare "buchi" importanti sul fronte assicurativo, previdenziale, sanitario e nell'ambito della Long Term Care, dove mancano strumenti integrativi adeguati alle nuove esigenze della società. A livello micro, ad esempio, agendo per rafforzare i servizi territoriali – soprattutto tramite pratiche di co-progettazione e coproduzione – per affrontare in particolare i rischi nel campo della conciliazione famiglia-lavoro, della non autosufficienza e dell'esclusione sociale e lavorativa⁹. Si aprirebbe così la strada a un "neo-universalismo sostenibile" imperniato su un accordo più diretto all'agenda UE sull'innovazione sociale (in primis, Pilastro europeo dei diritti sociali e Next Generation UE) e sulle "città prossime" (Tajani 2021), sulla creazione di cabine di regia per la creazione di ecosistemi sociali integrati, sulla canalizzazione di investimenti di banche e imprese per la sostenibilità sociale, e sulla "creatività" del mondo assicurativo e mutualistico.

⁹ Si rimanda, a titolo esemplificativo, all'esperienza di France Service, in cui una pluralità di attori del secondo welfare (La Posta, i Servizi per l'Impiego (Pole Emploi), il Sistema di Previdenza Familiare, il Conservatoire National des Arts et Métiers (Cnam), l'Assicurazione Pensionistica, la Mutualité Sociale Agricole) in coordinamento con lo Stato francese (in particolare, il Ministero della Giustizia, il Ministero degli Interni, il Ministero delle Finanze) agiscono come broker del welfare, aiutando i cittadini a districarsi tra i servizi esistenti e favorendone l'accessibilità. Delle vere e proprie "case del welfare", che stanno diventando anche punti di aggregazione sociale e culturale (cfr. [Maino e De Tommaso 2021](#)).

2.5. Nuovi bisogni e logiche di intervento: quali direttive di cambiamento nell'era pandemica?

Assume quindi una rilevanza crescente comprendere quanto il secondo welfare sia stato e possa essere in futuro un alleato del primo welfare. Come abbiamo visto, la pandemia sta contribuendo a ridefinire i rapporti tra pubblico-privato e tra centro-periferia a partire da sistemi di governance multistakeholder in cui gli attori coinvolti sono chiamati ad adottare un approccio responsabile e sostenibile nel tempo. Le direttive su cui investire e che sono oggetto di analisi dei capitoli di questo Volume riguardano il nesso tra welfare e territorio, le reti e l'innovazione sociale.

Con riferimento alla prima direttiva si tratta di investigare quanto la centralità dei bisogni, soprattutto quelli non coperti, possa favorire l'individuazione dei soggetti fragili e spesso "sconosciuti" ai servizi sociali e l'aggregazione della domanda. Domanda che dovrebbe trovare risposta in un'offerta articolata di servizi integrati lungo una filiera che mira a garantire l'accesso e la presa in carico delle persone. L'esito dovrebbe essere un secondo welfare radicato localmente, ma non "localistico", inclusivo e non escludente anche se ancorato territorialmente.

Con riferimento alla seconda direttiva le reti multiaffiliere agiscono a livello territoriale, per finalità progettuali e "operative" e per generare inclusione e circoli virtuosi di progresso sociale ed economico, ma anche a livello regionale e nazionale con finalità di advocacy e interlocuzione con il centro. Possono così contribuire al monitoraggio e alla valutazione dei processi facendo emergere, ostacoli al cambiamento, criticità e le ragioni del fallimento e alimentando dinamiche virtuose di apprendimento.

Venendo, infine, alla terza direttiva di cambiamento – quella che riguarda l'innovazione sociale – la sfida è renderla sempre più sostenibile nel tempo e responsabilizzante evitando che anche i protagonisti del secondo welfare, da promotori di innovazione, per "isomorfismo istituzionale" (Powell e Di Maggio 1991), si "appiattiscano" sull'attuale architettura istituzionale del welfare e rinuncino a trovare soluzioni che siano "scardinanti" rispetto alla sfida pandemica per generare un cambiamento pro-

fondo che affianchi alla transizione ecologica anche quella sociale. A tal fine il Rapporto si interroga su quanto la pandemia stia contribuendo a consolidare strategie decisionali di lungo periodo e realmente trasformative, strumenti e processi partecipati, pratiche di co-progettazione e coproduzione di interventi e servizi, il riconoscimento reciproco e l'ibridazione tra interessi pubblici e non pubblici e il ricorso a piattaforme sia di ricomposizione sociale sia marketplace (cfr. Longo e Maino 2021).

La crisi pandemica – caratterizzata da logiche di intervento di tipo emergenziale e dal ricorso a fondi e misure straordinarie di carattere sia nazionale sia locale – ha mostrato sia la fragilità e vulnerabilità del welfare tradizionale sia la sua incapacità a superare i nodi irrisolti che da decenni lo accompagnano. Per contro ha fatto emergere una serie di segnali (rapida sburocratizzazione e semplificazione di molti processi socio-assistenziali e della modalità di erogazione di molti servizi, radicamento di un modello di governance pubblico-privata in diversi settori di attività, soprallamento improvviso di vincoli che apparivano prima insormontabili), idonei a far ritenere possibile un cambio di paradigma del sistema di welfare e una sua riconfigurazione in chiave di maggiore appropriatezza, sostenibilità e resilienza, secondo logiche coerenti con l'approccio dell'investimento e dell'innovazione sociale, pilastri del secondo welfare.

Riferimenti bibliografici

Alleanza per l'Infanzia (2020), *Infanzia e adolescenza: il Presidente del Consiglio riceve le nove reti promotrici del documento educAzioni aprendo a un lavoro comune*, Comunicato stampa del 6 luglio 2020, Roma.

Birkland T.A. (1998), *Focusing events, mobilization, and agenda setting*, in *Journal of Public Policy*, 12, 1, pp. 53-74.

Boesso G. e Cerbioni F. (2016), *La governance delle fondazioni e le attività di sup-*

- porto alla filantropia strategica: primi risultati di un'indagine empirica, in ACRI (2016), Fondazioni di origine bancaria. XXI Rapporto Annuale, Anno 2015, Roma, pp. 275-299.
- Cibinel E. (2019), Dall'innovazione al cambiamento: una nuova sfida per le Fondazioni di origine bancaria, in Maino F., Ferrera M. (a cura di) (2019), Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019, Torino, Giappichelli, pp. 211-234.
- Fondazione Lang (2015), *Filantropia strategica. Il primo approfondimento in Italia sulle best practice a livello internazionale*, Milano.
- Gerbaudo P. (2021), *Dopo la pandemia il neo-statalismo prende il posto del neo-liberismo*, in "il Grand Continent", 21 luglio 2021.
- Giuliani M. (1996), *Finestra di policy*, in G. Capano e M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di Politiche Pubbliche*, NIS, Roma.
- Greve H.R. (2007), *Exploration and exploitation in product innovation*, Industrial and Corporate Change, Volume 16, pp. 945-975.
- Kingdon J.W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins.
- Istat (2021), *La spesa dei Comuni per i servizi sociali*, Roma.
- Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea.
- Maino F. (2022), *Il secondo welfare*, in C. Gori (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Milano, Mondadori, pp. 220-233.
- Maino F. e De Tommaso C.V. (2021), Gli sportelli unici francesi per l'accesso ai servizi pubblici: un esempio per l'Italia?, 10 marzo 2021.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F. e Razetti F. (2020), *Organizzazioni solidali ai tempi del Covid-19. Iniziative di welfare aziendale, smart working e responsabilità sociale avviate nella "fase 1": rischi e opportunità*, Percorsi di secondo welfare.
- Oecd (2020a), *The territorial impact of Covid-19. Managing the crisis across levels of government*, in OECD Policy Responses to Coronavirus, 10 novembre 2020.
- Oecd (2020b), *Coronavirus (COVID-19): SME policy responses*, in OECD Policy Responses to Coronavirus, 15 luglio 2020.
- Pavolini E. (2020), *Criticità latenti e nuove sfide: la sanità italiana alla prova del Covid-19*, in Quaderni della Coesione Sociale, 3/2020.
- Pavolini E., Sabatinelli S. e Vesani P. (2021), *I servizi di welfare in Italia alla prova*

- della pandemia uno sguardo di insieme, in "Rivista Politiche Sociali", Volume 2, pp. 211-232.
- Powell W. e Di Maggio P. (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Razetti F. (2020), *Integrazione pubblico-privato e apertura ai territori: le sfide per il welfare aziendale*, 30 novembre 2020.
- Santoni V., Razetti F. e Maino F. (2021), [Un welfare aziendale "a filiera corta". Attuale sviluppo e possibili evoluzioni in provincia di Siena](#), Le ricerche di Percorsi di secondo welfare.
- Saraceno C. (2021), *Se la nuova scuola resta impreparata*, 7 settembre 2021, La Stampa.
- Tajani C. (2021), *Città prossime. Dal quartiere al mondo: Milano e le metropoli globali*, Edizioni Angelo Guerini e Associati, Milano.
- Titmuss R.M. (1958), *Essays on the Welfare State*, Policy Press.
- Vesperini G. (2021), *Lo Stato e le Regioni nella disciplina del Covid-19. Il caso dei servizi alla persona e alla comunità*, in "Rivista Politiche Sociali", Vol. 2, pp. 389-412.
- Vicarelli G. e Neri S. (2021), *Una catastrofe vitale? Le scelte di politica sanitaria per far fronte al Covid-19*, in "Rivista Politiche Sociali", Vol. 2, pp. 233-254.

Parte Seconda

Il secondo welfare alla prova del Covid-19: quali traiettorie di sviluppo?

NOTA METODOLOGICA

LE EXPERT SURVEY SUL WELFARE AZIENDALE TERRITORIALE, FILANTROPICO E DI PROSSIMITÀ¹

La selezione degli esperti

La ricerca si è avvalsa di un questionario strutturato e rivolto ad una platea di esperti² nelle aree del welfare filantropico (WEF), di prossimità (WEP) e aziendale territoriale (WAT). Gli esperti sono stati oggetto di un'attenta selezione realizzata dai ricercatori di *Percorsi di secondo welfare* attraverso metodologie di campionamento non probabilistico³ e a scelta ragionata⁴. La selezione è avvenuta prendendo in considerazione accademici e professionisti che si occupano dei temi legati al welfare e ai suoi sviluppi. In particolare, per quanto riguarda il mondo accademico sono stati contattati professori e ricercatori riconducibili all'area delle scienze sociali, politiche ed economiche, con alle spalle lavori di ricerca e pubblicazioni incentrate sulle

¹ Si ringraziano Federico Razetti per il contributo nella fase di impostazione e somministrazione delle tre survey e Francesco Visconti per il supporto metodologico fornito durante tutta la rilevazione e per la predisposizione del dataset utilizzato per l'analisi.

² L'expert survey è un'indagine rivolta ai soli esperti dell'ambito di ricerca di interesse al fine di rilevare le loro posizioni su determinate tematiche. A livello europeo, un noto esempio di Expert Survey è rappresentato dalla *Chapel Hill Expert Survey* volta a stimare la posizione dei rappresentanti dei partiti dei Paesi membri sulle questioni politiche europee.

³ Il campionamento è non probabilistico quando per ciascun caso la probabilità di essere incluso nel campione non è nota. Il risultato finale non consente l'inferenza e per questo i risultati sono estendibili al solo campione di riferimento.

⁴ Il campionamento a scelta ragionata si verifica quando le unità statistiche da includere nel campione sono scelte in modo ragionato (in questo caso, basandosi sul grado di esperienza degli esperti con conoscenza specialistica del problema) così da selezionare solo quelle che meglio rispondono agli obiettivi di ricerca.

politiche sociali e in particolare sulle tre forme di welfare analizzate nelle survey: quello aziendale, quello filantropico, e quello di prossimità. Per quanto riguarda i professionisti, invece, la scelta è ricaduta su esperti che da anni operano in prima persona nel settore del welfare come dirigenti privati, funzionari pubblici e altre figure professionali di particolare esperienza; sono poi stati contattati anche alcuni dirigenti sindacali e di associazioni di categorie di livello nazionale allo scopo di avere il punto di vista delle parti sociali e dei cosiddetti corpi intermedi. Per i professionisti il criterio di inclusione non è stata la posizione ricoperta nelle organizzazioni ma il grado di conoscenza dei temi comprovato da pubblicazioni (anche se non necessariamente accademiche) e interventi in convegni e conferenze nazionali e internazionali.

Nella selezione degli esperti si è prestata attenzione anche alla dimensione di genere e a quella territoriale, bilanciando il più possibile la presenza di studiosi e professionisti di genere maschile e femminile e la collocazione geografica delle università e dei centri di ricerca. In ogni caso si è evitato di inviare il questionario in modo indiscriminato a tutti gli esperti di welfare italiani.

Gli esperti contattati sono stati 63 per il questionario relativo al welfare aziendale e territoriale (WAT), 66 per il welfare filantropico (WEF) e 96 per il welfare di prossimità (WEP). Complessivamente sono stati contattati 225 tra studiosi e professionisti. I sondaggi sono stati condotti dal 5 al 26 maggio 2021 in modalità CAWI (*Computer Aided Web Interviewing*) utilizzando il software SurveyMonkey. Dopo l'invito iniziale agli esperti sono stati inviati due solleciti a distanza di una e due settimane dal primo invio.

La struttura e il contenuto delle tre survey

La struttura delle survey è la medesima per le tre aree di welfare (WAT, WEF e WEP). Le specifiche domande previste in ciascuna delle sezioni sono invece differenti e afferenti all'area di welfare di riferimento. Il questionario è composto da due parti principali. Nella prima parte è stato chiesto agli interlocutori di esprimersi circa una serie di questioni cruciali per com-

prendere l'attuale sviluppo e le possibili evoluzioni dei tre settori con riferimento alla ridefinizione dei rapporti pubblico-privato e nazionale-locale (di seguito, questa prima parte è indicata come "sezione attori"). Gli esperti sono stati chiamati a valutare il posizionamento, se pubblico-privato o nazionale-locale, della leadership di alcune organizzazioni-chiave nell'area di welfare di riferimento. Per leadership abbiamo inteso il presidente o il segretario dell'organizzazione e il gruppo dirigente ristretto che lo coadiuva a livello nazionale. Nella seconda parte dei questionari, gli esperti hanno espresso il proprio parere informato sulle trasformazioni del welfare aziendale territoriale, filantropico, di prossimità avvenute durante la pandemia di Covid-19 (avendo come riferimento temporale il periodo ricompreso tra febbraio 2020 e maggio 2021) e sulle trasformazioni che potranno verificarsi in futuro (di seguito, questa seconda parte è indicata come "sezione Covid"). Il questionario ha infine indagato, con un set di domande dedicate, il contributo attuale e futuro (prossimi tre anni) delle tre aree di welfare al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals – SDGs) stabiliti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Caratteristiche dei rispondenti alle tre survey

Per quanto riguarda i rispondenti, come mostrato dalla Tabella 1, ci sono state percentuali differenti di completamento del questionario da parte degli esperti⁵. In alcuni casi, infatti, gli intervistati hanno completato esclusivamente la sezione della survey dedicata al ruolo degli attori e dei protagonisti del welfare, tralasciando la parte inerente gli impatti della pandemia (Tabella 1).

⁵ Il tempo medio di compilazione del sondaggio è stato di circa 45 minuti (poco più di venti minuti per ognuna delle due sezioni).

Tabella 1. – Numero di esperti contattati e rispondenti per area di welfare. In parentesi tasso di risposta

Area di welfare	Numero esperti contattati	Numero esperti rispondenti Sezione attori	Numero esperti rispondenti Sezione Covid
WAT	63	40 (63%)	34 (54%)
WEF	66	38 (58%)	32 (48%)
WEP	96	59 (61%)	53 (55%)

Fatta questa premessa, si segnala che le informazioni fornite da qui in poi si riferiscono ai soli rispondenti sia della sezione “attori” sia della sezione “Covid” e non all’intero campione di esperti contattati. In tutti gli ambiti di welfare, mediamente il 75% dei rispondenti ha più di 45 anni: ciò evidenzia come siano stati individuati esperti che, indipendentemente dal loro impiego, hanno avuto modo di operare per molti anni nel campo del welfare. La Tabella 2 mostra nel dettaglio le percentuali inerenti l’età degli esperti rispondenti.

Tabella 2. – Distribuzione esperti per fascia di età per area di welfare e sezione del questionario

Età	WAT		WEF		WEP	
	Attori	Covid	Attori	Covid	Attori	Covid
30-45	20,0%	17,6%	23,7%	25,0%	25,4%	23,7%
45-54	32,5%	32,4%	39,5%	37,5%	23,7%	23,6%
55+	47,5%	50,0%	36,8%	37,5%	50,9%	52,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	40	34	38	32	59	53

Di seguito mostriamo invece i dettagli relativi all’occupazione degli esperti (Tabella 3) e all’area territoriale in cui essi lavorano (Tabella 4). Per le rilevazioni inerenti i temi del welfare aziendale e del welfare di prossimità, la

maggior parte degli intervistati lavora come docente universitario o come ricercatore (sia nel settore pubblico sia in quello privato). Per quanto riguarda il welfare filantropico prevalgono invece i professionisti (le cui specifiche sono riportate nella tabella 3). Tale peculiarità deriva dal fatto che, tra le aree oggetto della ricerca, quella del welfare filantropico sembra essere quella in cui sono collocati meno lavori e ricerche di tipo accademico e scientifico; al tempo stesso, nel processo di selezione, è stato individuato un numero elevato di professionisti che operano (o hanno operato) attivamente nel mondo della filantropia. Da notare infine che i responsabili sindacali e quelli del mondo datoriale sono stati coinvolti solo per le rilevazioni che hanno riguardato il welfare aziendale.

Tabella 3. – Occupazione esperti per area di welfare e sezione del questionario

Occupazione	WAT		WEF		WEP	
	Attori	Covid	Attori	Covid	Attori	Covid
Dirigente privato	0,0%	0,0%	2,6%	3,1%	1,7%	0,0%
Dirigente sindacale/ associazione di categoria	10,0%	8,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Dirigente/ Funzionario pubblico	5,0%	5,9%	5,3%	6,3%	1,7%	1,9%
Docente/Ricercatore pubblico	45,0%	41,2%	23,7%	21,9%	57,6%	54,7%
Ricercatore privato/ professionista	15,0%	17,6%	7,9%	9,4%	15,3%	17,0%
Professionista	25,0%	26,5%	60,5%	59,4%	23,7%	26,4%
Totali	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	40	34	38	32	59	53

In merito all'area territoriale in cui gli esperti lavorano (Tabella 4), per tutte e tre le survey sembra prevalere il contesto lombardo. Segue poi il

Lazio, il Piemonte (con percentuali più basse per il WAT), la Toscana (con percentuali più elevate nel caso del WAT), l'Emilia-Romagna e il Veneto. Da notare che la risposta "Altro" è stata data da quegli esperti che hanno dichiarato di operare in tutto il contesto italiano (e non in una specifica regione) e altri che hanno affermato di essere occupati all'estero.

Tabella 4. – Regione di lavoro esperti per area di welfare e sezione del questionario

Regione di lavoro	WAT		WEF		WEP	
	Attori	Covid	Attori	Covid	Attori	Covid
Campania	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,5%	9,4%
Emilia-Romagna	7,5%	5,9%	5,3%	6,3%	3,4%	3,8%
Lazio	20,0%	20,6%	13,2%	12,5%	11,9%	11,3%
Lombardia	42,5%	44,1%	39,5%	37,5%	39,0%	37,7%
Marche	2,5%	2,9%	2,6%	3,1%	6,8%	7,5%
Piemonte	5,0%	0,0%	13,2%	15,6%	10,2%	9,4%
Puglia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	1,9%
Toscana	12,5%	14,7%	2,6%	3,1%	5,1%	5,7%
Trentino-Alto Adige	2,5%	2,9%	0,0%	0,0%	3,4%	3,8%
Valle d'Aosta	0,0%	0,0%	2,6%	3,1%	0,0%	0,0%
Veneto	2,5%	2,9%	7,9%	6,3%	1,7%	1,9%
Altro	5,0%	5,9%	13,2%	12,5%	8,5%	7,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	40	34	38	32	59	53

In generale si sottolinea una presenza ridotta di esperti residenti nelle regioni del Centro e soprattutto del Sud: solo la Campania e la Puglia sono

infatti presenti per il Meridione ed entrambi i casi si riferiscono esclusivamente alla survey sul welfare di prossimità. La ragione di questo sbilanciamento dipende probabilmente dal fatto che le Università, gli enti (pubblici e privati), le imprese e – in generale – tutte le organizzazioni in cui lavorano gli esperti delle materie analizzate nelle survey hanno la loro sede principale nel Nord del Paese.

Allo scopo di avere maggiori informazioni per condurre le analisi, è stato poi chiesto agli esperti di auto-collocarsi da un punto di vista politico e ideologico. In particolare è stato domandato: “*Molte persone quando parlano di politica usano i termini “sinistra” e “destra”. Qual è la Sua posizione? Potrebbe indicare la Sua collocazione su una scala da 0 a 10, in cui 0 significa “sinistra” e 10 significa “destra”?*”. Per approfondire la questione sono state poi fatte due domande inerenti il tema della redistribuzione della ricchezza e della tassazione; in merito è stato chiesto: “*Rispetto alla ridistribuzione della ricchezza dai ricchi ai poveri in Italia, qual è la Sua posizione? Potrebbe indicare il Suo livello di accordo su una scala da 0 a 10, in cui 0 significa “totalmente a favore” e 10 “totalmente contrario”?*” e “*Rispetto alla spesa pubblica in Italia, qual è la Sua posizione? Potrebbe indicare il Suo livello di accordo su una scala da 0 a 10, in cui 0 significa “totalmente a favore dell’incremento delle tasse per finanziare la spesa pubblica” e 10 “totalmente a favore del taglio dei servizi pubblici per ridurre le tasse”?*”.

Stando ai risultati e alle medie ottenute (Tabella 5), tra gli esperti sembra prevalere una posizione più vicina all’area politica di sinistra. Seppur con poche differenze, ciò è evidente soprattutto nel caso della rilevazione effettuata per il welfare di prossimità (WEP). Come si vede dalla Tabella 5, gli intervistati di tutte le survey mostrano una posizione più vicina all’area di sinistra in modo particolare nella domanda riguardante la redistribuzione della ricchezza (media 2,4) piuttosto che in quella inerente l’utilizzo della spesa pubblica (media 3,2).

Tabella 5. – Domande di auto-collocazione politica sinistra-destra (per aree di welfare)

Area di welfare	Media Sinistra-Destra	Media Redistribuzione	Media Tasse-Servizi
WAT	3,2	3,0	3,8
Attori	3,2	3,0	3,8
Covid	3,2	3,0	3,8
WEF	3,0	2,9	3,8
Attori	3,0	2,9	3,8
Covid	3,0	2,9	3,8
WEP	2,4	1,8	2,5
Attori	2,4	1,8	2,5
Covid	2,4	1,8	2,5
Totale	2,8	2,4	3,2

La selezione dei questionari impiegati per l'analisi

Nonostante l'elevata partecipazione degli esperti alle survey, non tutti i questionari sono stati considerati per le analisi presentate nei Capitoli 3, 4, 5 e 6. I questionari hanno infatti previsto nella parte conclusiva una domanda finalizzata all'auto-valutazione delle competenze degli intervistati. In particolare, veniva chiesto agli esperti: *"Alla luce delle domande che le abbiamo sottoposto come valuta il Suo grado di competenza sui temi oggetto del questionario su una scala da 0 a 10, in cui 0 significa 'minima competenza' e 10 'ottima competenza'?".*

Coloro che si sono attribuiti un livello di competenza nullo o inferiore a 6 sono stati esclusi dal computo delle frequenze e delle medie utilizzate per l'analisi. Questa scelta è stata fatta allo scopo di considerare nelle analisi esclusivamente gli esperti che – dopo aver letto e risposto alle domande – hanno dichiarato di avere un'adeguata conoscenza dei temi trattati. In

questo modo si è cercato perciò di escludere tutti coloro che, nonostante siano stati individuati attraverso un attento percorso di selezione fatto dai ricercatori del Laboratorio, non si sono ritenuti sufficientemente competenti per compilare in modo soddisfacente il questionario.

Come si vede dalla Tabella 6 i questionari utilizzati per le analisi che seguiranno sono 26 per la survey dedicata al welfare aziendale (il 65% dei questionari ricevuti) e per quella al welfare filantropico (il 68%) e 31 per quella sul welfare di prossimità (il 53%). In tutti i casi sono oltre la metà di quelli completati e inviati dagli esperti.

Tabella 6. – Numero di esperti che si sono definiti competenti (per area di welfare)

	Questionari conteggiati per l'analisi	% sul totale questionari ricevuti
WAT	26	65%
WEF	26	68%
WEP	31	53%

Franca Maino e Valentino Santoni

LA SURVEY SUL WELFARE AZIENDALE TERRITORIALE

3

Introduzione

Come indicato nella nota metodologica, la survey ha coinvolto complessivamente 63 esperti. Di questi, 40 hanno risposto alle domande afferenti all'attuale posizionamento degli attori del welfare aziendale su una serie di questioni cruciali per comprendere l'attuale sviluppo e le possibili evoluzioni del settore e 34 hanno compilato la parte inerente le trasformazioni avvenute durante la pandemia e quelle che potranno manifestarsi nel prossimo futuro. Si tratta di una platea di esperti che presenta al suo interno delle differenze. La maggioranza dei rispondenti (60%) afferisce al mondo della ricerca e sono docenti o ricercatori presso una struttura universitaria o un ente di ricerca privato. La restante parte del campione è così suddivisa: il 25% proviene dal mondo dei professionisti, il 10% dal sistema della rappresentanza sindacale o datoriale e il 5% dal sistema pubblico (funzionari o dirigenti). Circa la metà dei rispondenti ha più di 55 anni, il 30% tra i 45 e i 55 anni e il restante 20% tra i 30 e i 45 anni. Si tratta di esperti con orientamento politico prevalentemente di sinistra: in una scala Likert da 0 a 10, in cui 0 definisce l'orientamento a sinistra e 10 a destra, in media gli esperti si attestano sul valore 3,2. Tale posizionamento è anche confermato dalle due domande successive che hanno chiesto agli esperti di esprimere un'opinione favorevole o sfavorevole sulla redistribuzione della ricchezza in Italia e sull'incremento (o decremento) delle tasse per finanziare la spesa pubblica. In entrambi i casi, la media delle risposte è stata, rispettivamente, 3,0 e 3,8.

Per l'analisi che trovate di seguito sono stati presi in considerazione solo i questionari compilati da quegli esperti che si sono auto-definiti come competenti rispetto al tema oggetto della survey. In totale, sono quindi stati analizzati 26 questionari. Si ricorda, come specificato nella nota metodologica, che tutti gli esperti sono stati selezionati dai ricercatori di Percorsi di secondo welfare attraverso criteri rigorosi, ponendo particolare attenzione alla loro esperienza accademica o professionale.

3.1. L'impatto della pandemia e le prospettive di sviluppo futuro del welfare aziendale territoriale

Gli esperti sono stati chiamati ad esprimere il proprio parere informato circa le trasformazioni del welfare aziendale territoriale (WAT) avvenute durante la pandemia e quelle che potranno verificarsi in futuro. In particolare le domande sottoposte ai rispondenti intendevano approfondire due aspetti: da un lato i principali cambiamenti avvenuti in termini di introduzione, sviluppo e contrattazione del welfare aziendale tra il 2020 e il 2021 a seguito della crisi pandemica e, dall'altro, le possibilità di sviluppo futuro del fenomeno in risposta alle conseguenze di più lungo periodo del Covid-19. Tutti gli *item* sono stati formulati in modo tale che le risposte potessero essere espresse all'interno di una scala Likert che va da 1 (molto improbabile) a 7 (molto probabile).

Alla domanda se il WAT abbia contribuito a dare risposte ai bisogni emersi durante i mesi dell'emergenza sanitaria oltre il 50% degli esperti ha espresso una valutazione pari o superiore a 5 (valore medio di 5,2). Secondo i rispondenti dunque – nonostante le possibili criticità che il welfare aziendale può alimentare¹ – gli strumenti e le misure proposte e messe in campo dalle imprese per i propri dipendenti hanno rappresentato un sostegno significativo per fronteggiare le conseguenze della crisi pandemica.

¹In merito ci riferisce al dibattito circa le disuguaglianze che il welfare aziendale potrebbe generare, a causa delle differenze tra piccole e grandi imprese, tra settori produttivi, contesti territoriali, ecc. Per approfondire si rimanda al Capitolo 7 di questo Volume.

Si tratta di una conferma di quanto riportato nel report di Secondo Welfare "Organizzazioni solidali ai tempi del Covid-19", che – a pochi mesi dal primo lockdown – aveva mostrato come un numero ampio di organizzazioni avesse rivisto il proprio piano di welfare per fronteggiare il Covid-19 e i nuovi bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie legati alla chiusura di molte attività produttive, al distanziamento, alla necessità di lavorare in smart working, ma anche al rischio di contagio (cfr. Maino e Razetti 2020)². La domanda sulla capacità del welfare aziendale di rispondere alle necessità imposte dal Covid-19 è stata posta anche in chiave futura. In questo senso è stato chiesto se "*Il WA contribuirà a dare risposte ai bisogni emersi durante la pandemia*". Anche in questo caso il valore medio delle risposte fornite si attesta nella parte medio-alta della scala (media pari a 5,0): quattro esperti su cinque hanno indicato un voto pari o superiore al 5.

Con l'intento di capire i risvolti conseguenti alla pandemia, è stato domandato agli esperti se – secondo il loro punto di vista – le imprese sono state capaci di introdurre il welfare per la prima volta nel corso degli ultimi due anni e quindi durante l'emergenza sanitaria (media di 4,3), e se sono riuscite ad estendere le misure già esistenti a beneficio di nuove platee di beneficiari e di territori (media di 4,5). Per entrambi gli item (la cui media è quasi coincidente) gli esperti non sembrano posizionarsi ai due estremi ma propendono per il valore mediano della scala Likert. Tale incertezza può essere dipesa dal fatto che le opportunità di sviluppo del welfare aziendale dipendono fortemente dal territorio e dal tipo di impresa (Maino e Razetti 2019; Santoni 2019) e, di conseguenza, c'è molta variabilità da una regione all'altra. Difficile quindi, in una situazione di emergenza come quella determinata dalla pandemia, fornire una risposta univoca e che sintetizzi un trend generale.

Le stesse due domande sono state poste anche in chiave futura. In questo caso i rispondenti sono stati concordi nel sottolineare che saranno mol-

²Risultato reso possibile anche grazie a una serie di interventi del Legislatore e dell'Agenzia delle Entrate in merito alla normativa fiscale che regola il welfare aziendale fatti tra il 2020 e il 2021. Se ne parlerà nel Capitolo 7 di questo Volume.

te le imprese che introdurranno misure e piani di welfare nei prossimi anni (5,5) e che amplieranno il loro paniere di servizi (5,0). Gli esperti pensano quindi che, nonostante la pandemia, il welfare aziendale continuerà a crescere nel nostro Paese e che probabilmente Andrà incontro ad un ulteriore sviluppo in termini di crescita dell'offerta. E, infatti, alla domanda se, a causa delle contingenze economiche dettate dalla pandemia, molte imprese abbiano dovuto abbandonare tra il 2020 e il 2021 i loro investimenti nel campo del welfare, la media delle risposte è stata pari a 3,5. Lo stesso vale per il futuro, se cioè le ristrettezze economiche avranno un impatto negativo anche nei prossimi anni: anche in questo caso la media è pari a 3,5.

Per comprendere meglio quali siano state le scelte aziendali e delle parti sociali nella promozione del welfare aziendale e, di conseguenza, individuare quali "fonti" contrattuali (Santoni 2017) siano state utilizzate, la survey ha interrogato gli esperti in merito alla crescita del welfare contrattato – quello introdotto attraverso il coinvolgimento delle parti sindacali – e degli interventi unilaterali delle imprese (regolamenti e atti liberali). Secondo gli esperti risulterebbe essere maggiormente diffusa questa seconda pratica (media 5,1) rispetto alla contrattazione (4,4) ma entrambe sarebbero cresciute durante il periodo pandemico. Dato questo peraltro confermato da alcune indagini campionarie in materia (Santoni 2021), che saranno approfondite nel Capitolo 7.

Le stesse domande sono state poste anche in ottica futura. A sottolineare la possibilità di una progressiva crescita e diffusione del welfare aziendale entrambe le medie sono superiore a 5: sia l'approccio unilaterale (5,6) sia la contrattazione di secondo livello (5,6), aziendale e/o territoriale, secondo gli esperti tenderanno a rafforzarsi. Per entrambi gli item oltre l'85% di chi ha compilato il questionario ha indicato un valore pari o superiore a 5.

L'indagine è poi proseguita con un affondo circa l'evoluzione dell'offerta di specifiche prestazioni di welfare promosse da imprese e parti sociali. In primo luogo è stato chiesto se "*Il WA ha facilitato il ricorso alla sanità integrativa*" e se "*Il WA faciliterà il ricorso alla sanità integrativa*". In entrambi i casi i rispondenti sembrano concordi nel sostenere che il welfare aziendale sia stato un volano per la sanità integrativa nel recente passato

(media 5,0) e lo sarà anche in futuro (media 5,3). La sicurezza di tale affermazione è dimostrata dal fatto che per entrambi gli *item* le risposte hanno avuto una valutazione pari o superiore a 5 per circa il 25% degli esperti.

È stata quindi indagata l'opinione degli esperti in merito al ruolo dei piani di welfare nel facilitare l'emersione del lavoro sommerso per alcune attività legate ai servizi alla persona, come il badantato e il *baby-sitting*. Tale domanda è stata posta perché, secondo alcuni (tra gli altri, cfr. Massagli, Spattoni e Tiraboschi 2019), il fatto che le prestazioni messe a disposizione dalle imprese nell'ambito di un piano di welfare debbano essere rendicontate faciliterebbe la regolarizzazione di alcuni rapporti lavorativi nell'ambito del lavoro di cura. In merito, i risultati della survey non mostrano però concordanza tra gli esperti. Sia in chiave presente (media 4,7) sia in quella futura (media 5,0), su questo tema sembrano esserci due opposte visioni: alcuni ritengono che il welfare aziendale possa infatti rivelarsi strategico per favorire l'emersione del lavoro sommerso nel settore dei servizi, altri invece sembrano convinti che non avrebbe praticamente alcun ruolo sotto questo profilo.

Una domanda ha poi riguardato i provider di welfare aziendale, ovvero gli operatori che si occupano di mettere a disposizione delle aziende e dei lavoratori una pluralità di servizi, fungendo sostanzialmente da intermediari tra la domanda e l'offerta (Pesenti 2018; Pesenti e Scansani 2018; Razetti e Santoni 2019). Tra gli esperti non sembra prevalere una posizione netta circa i possibili cambiamenti nell'offerta di servizi che i provider hanno introdotto nelle piattaforme a seguito del Covid-19 (media 4,6). Per il futuro invece potrebbero prospettarsi delle modifiche rilevanti in merito alle prestazioni e ai benefit che i provider metteranno a disposizione di imprese e lavoratori (media 5,3): in particolare, osservando le frequenze delle singole risposte, si può notare che il 70% dei rispondenti ha indicato un valore pari o superiore a 5.

Vi sono poi tre domande che riguardano in modo esplicito la dimensione territoriale del welfare aziendale. La prima riguarda il punto di vista degli esperti circa il ruolo del welfare aziendale nell'acuire le differenze tra territori e contesti diversi. Secondo i rispondenti da febbraio 2020 in poi, cioè dall'inizio del lockdown dovuto al diffondersi della pandemia, le misure e i benefit di welfare realizzati dalle imprese avrebbero contribuito a in-

crementare le differenze tra i territori (media delle risposte pari a 4,2): quasi un rispondente su quattro ha indicato il valore massimo della scala (7). Secondo gli esperti, inoltre, questa tendenza non cambierà nel prossimo futuro: anche in questo caso la media è pari a 4,4 ma quasi un rispondente su tre ha ritenuto che sarà molto probabile che le differenze territoriali verranno acute con il welfare aziendale nei prossimi anni (indicando il valore 6 o 7). Il persistere – e per molti anche il rafforzarsi – delle differenze territoriali a causa della diffusione del welfare aziendale sembra essere una questione su cui gli esperti hanno una visione piuttosto netta. Come riportano molte indagini (Santoni 2017; Maino e Rizza 2018; Barazzetta e Santoni 2019; Maino e Razetti 2020) i fattori che determinano differenze territoriali sono varie: il welfare aziendale tende infatti ad essere maggiormente presente in contesti caratterizzati da una forte componente sindacale, dalla presenza di grandi imprese, di multinazionali e di aziende di alcuni settori specifici (come quello industriale e metalmeccanico e quello dei servizi). La questione sarà trattata e approfondita nel Capitolo 7.

La survey si è quindi concentrata sulle reti di welfare aziendale multi-attore, cioè quelle iniziative che – pur essendo finalizzate a facilitare l'introduzione di strumenti di welfare per i lavoratori – sono strutturate in modo tale da coinvolgere un numero ampio di soggetti, di solito fortemente "ancorati" a uno specifico territorio³. Alla domanda "*Le reti di WA multi-attore si sono rafforzate nel corso della pandemia di Covid-19?*" la metà degli esperti ha indicato un voto pari o superiore a 5, con una media delle risposte è stata pari a 4,6. I rispondenti sono quindi convinti che durante al pandemia questi network sia siano rinforzati. E che si rafforzeranno ancora di più nel prossimo futuro: il valore medio delle risposte in questo caso arriva a 5,4. Si tratta di una dinamica particolarmente interessante perché, secondo molte analisi (Rizza e Bonvicini 2014; Pavolini 2016; Santoni 2019; Maino e Razetti 2019; Negrelli e Rossi 2019) le reti e i progetti multi-stakeholder sono un'opportunità per andare quantomeno a limitare le disuguaglianze che il welfare aziendale può generare su vari piani e sono in

³ Per approfondire si rimanda ai Capitoli 7 e 8 di questo Volume.

espansione, sebbene non ancora diffuse in tutto il Paese e più spesso concentrate in alcune zone. Come sostenuto da Santoni, Razetti e Maino (2021), le formule di welfare aziendale "a filiera corta" (o territoriali)⁴ sono infatti in grado di coinvolgere maggiormente il territorio, attivando così filiere di produzione e di valore economico e sociale. Le reti e gli interventi collaborativi tra più attori – anche di ambiti differenti – consentono alle imprese di aggregare competenze e risorse economiche anche nei territori caratterizzati dalla presenza di tessuti produttivi frammentati e dispersi.

Anche per tali ragioni, la survey ha chiesto di indicare se gli Enti Locali hanno promosso oppure promuoveranno nei prossimi anni interventi volti a sostenere la diffusione del welfare aziendale. Per quanto riguarda la fase acuta della pandemia, gli esperti sostengono che non vi sia stata una propensione dell'attore pubblico locale a incentivare le imprese e le parti sociali per introdurre forme di welfare aziendale (valore medio pari a 4,1): quasi tutte le risposte hanno infatti indicato i valori centrali della scala. La cosa potrebbe cambiare però in futuro: in questo caso la media delle valutazioni indicate è infatti pari a 4,9. In questa direzione è plausibile che gli esperti credano che – magari proprio a seguito delle risorse previste per il PNRR – gli Enti Locali potrebbero avere maggiori possibilità di investire in iniziative di welfare aziendale territoriale nel corso dei prossimi anni.

In aggiunta alle questioni appena analizzate, sono state poi sottoposte alcune domande riguardanti le sole prospettive future del welfare aziendale da diversi punti di vista. Tali item hanno prima affrontato il tema fiscale e normativo e poi quello più legato allo sviluppo sostenibile così come definito dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Per quanto riguarda il primo aspetto, gli esperti non si sono sbilanciati nell'affermare quale sarà il ruolo dei grossi player del mercato globale che già oggi sono presenti con propri voucher e buoni acquisti sulle piattaforme di welfare aziendale⁵. Alla domanda "*Il WA rafforzerà i colossi del commercio?*"

⁴ Con questo termine ci si riferisce a interventi fortemente aperti al territorio, inclini ad attivare filiere di produzione di valore capaci di mettere a sistema le risorse locali e innescare circoli virtuosi di sviluppo in una prospettiva sostenibile e inclusiva.

⁵ Su questo tema è nato un dibattito nel corso del 2020, scaturito a seguito del c.d. Decreto

cio online (es. Amazon, eBay, ...)" il valore medio delle risposte è infatti pari a 3,8, un valore quasi a metà della scala utilizzata; inoltre il valore 4 (che indica una posizione di neutralità) è stato quello più indicato dai rispondenti. Secondo i rispondenti è probabile che la situazione non muterà nell'immediato futuro. Un discorso simile può essere fatto per la domanda "*Gli incentivi fiscali al WA saranno limitati alle prestazioni sociali*": la media è infatti pari a 3,1. In questo caso però molti si sono posizionati tra i valori 2 e 3, indicando quindi come plausibile che le agevolazioni fiscali per le imprese riguarderanno – anche nel prossimo futuro – un paniere ampio di servizi e prestazioni, e non solo quelle più legate all'ambito sociale e al welfare in senso più "nobile".

Sul tema della sostenibilità e dell'Agenda 2030 – che sarà comunque ripreso nel §3.3 – è stato invece chiesto se "*Il PNRR renderà il WA più coerente con l'Agenda 2030*" (media delle risposte 4,8) e se "*Il WA avrà un ruolo-chiave nell'affrontare le sfide ambientali*" (4,2). In base ai dati raccolti gli esperti ritengono che difficilmente, in futuro, il PNRR potrà rappresentare una leva per rendere il welfare aziendale più coerente con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e che il welfare aziendale non sarà uno strumento particolarmente decisivo per quanto riguarda le sfide legate all'ambiente. Nel primo caso si deve sottolineare che la metà dei rispondenti ha comunque espresso un valore pari o superiore a 5: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – almeno per questa parte dei rispondenti – sembra poter costituire un potenziale *boost* per lo sviluppo del tema "sostenibilità" nel campo del welfare aziendale. Inoltre, secondo chi scrive, va considerato il fatto che al momento della diffusione del questionario (nel mese di maggio 2021) vi era un'ampia incertezza su quella che sarebbe stata la portata del PNRR e su come il Piano sarebbe stato accolto dalla Commissione europea.

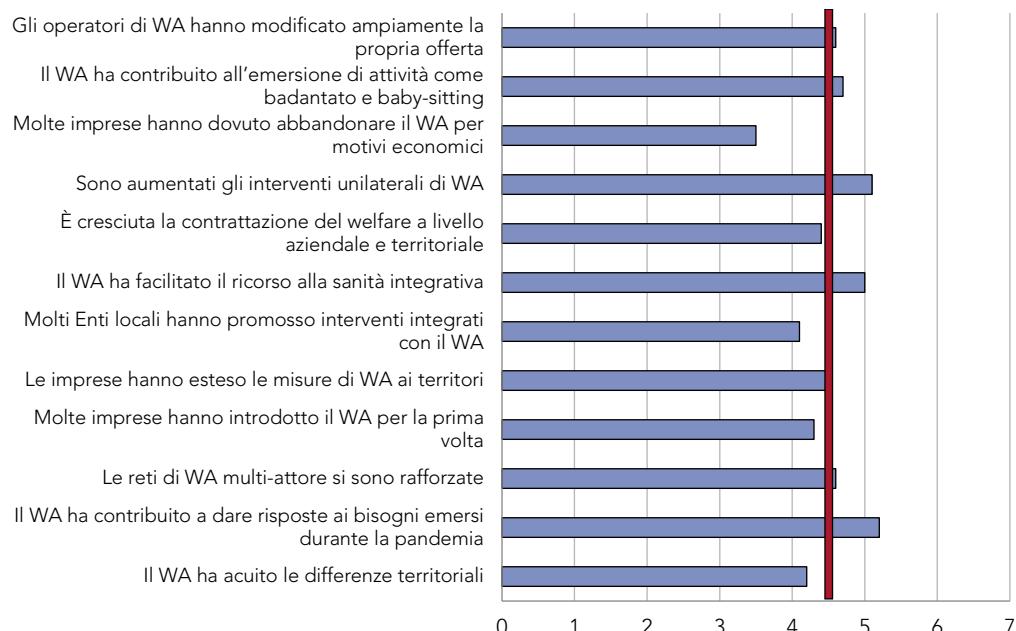
Per quanto riguarda il ruolo del WAT nell'affrontare le sfide ambientali possiamo ipotizzare invece che gli esperti ritengano i protagonisti del welfare aziendale ancora poco consapevoli delle interdipendenze esistenti tra

Agosto (d.l. 14 agosto 2020, n. 104) che ha raddoppiato il limite della soglia dei cosiddetti *fringe benefit*, comunemente utilizzati attraverso voucher e buoni acquisto. In merito alcuni esperti del tema e addetti ai lavori hanno evidenziato come una eccessiva diffusione dei *fringe benefit* avrebbe potuto favorire il ricorso all'utilizzo di card e buoni per l'acquisto di beni e servizi non strettamente legati alla sfera sociale (Marasca 2020; Perfumo 2020).

welfare e politiche ambientali e soprattutto delle ricadute che potrebbero derivare da un investimento sinergico in entrambi i campi. In realtà, come si vedrà anche nel Capitolo 7, il dibattito sul legame tra WAT e sviluppo sostenibile è particolarmente vivace ed è cresciuto nell'ultimo anno. Un esempio concreto arriva dalla questione del lavoro agile e dei suoi possibili impatti nella riduzione delle emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera⁶.

Le Figure 3.1 e 3.2 sintetizzano i risultati appena discussi e relativi al contributo presente e futuro del welfare aziendale territoriale nelle aree di riferimento.

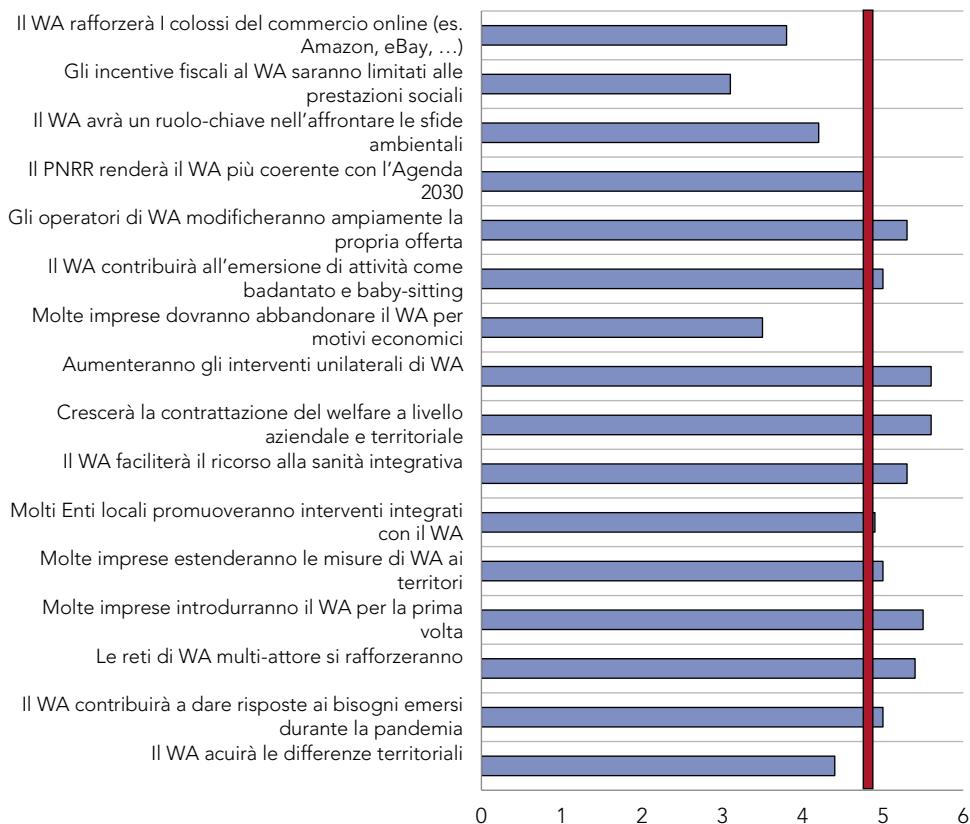
Figura 3.1. – L'impatto della pandemia di Covid-19 sul welfare aziendale territoriale



Fonte: elaborazione degli autori.

⁶In una prospettiva che guarda anche al ripensamento dei contesti urbani nella logica delle "città a 15 minuti" l'ex-Assessora del Comune di Milano Cristina Tajani nel suo libro "Città prossime" utilizza l'espressione *near-working* citando l'opportunità concessa ai dipendenti del Comune di Milano di svolgere la propria attività non a casa ma presso sedi decentrate dell'ente, sedi poco utilizzate di grandi aziende del territorio o spazi di co-working con l'obiettivo di provare ad alimentare una "*working near home economy*" attenta alla sostenibilità sociale e ambientale delle città (cfr. Tajani 2021).

Figura 3.2. – I possibili sviluppi del welfare aziendale territoriale nei prossimi tre anni



Fonte: elaborazione degli autori.

3.2. Pubblico-privato e nazionale-locale: il posizionamento dei protagonisti del welfare aziendale territoriale

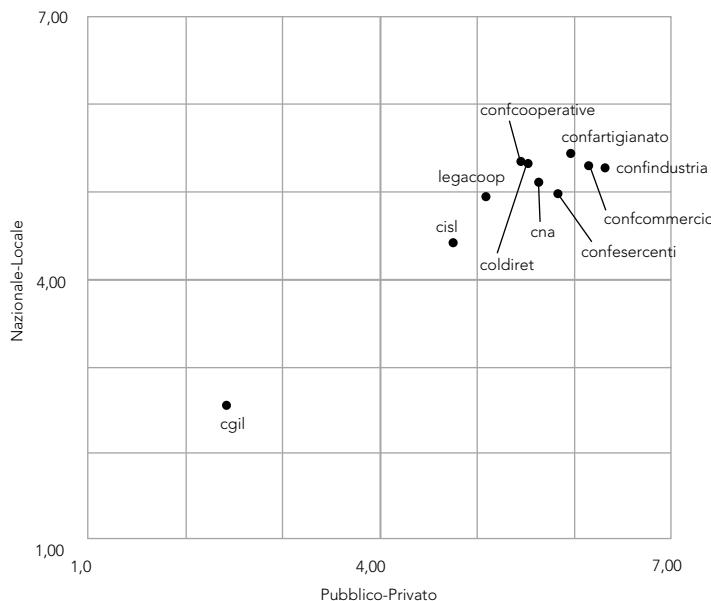
Come detto, nella seconda parte della survey è stato chiesto agli esperti di valutare il posizionamento della leadership di dieci organizzazioni-chiave nel campo del welfare aziendale (Cgil, Cisl, Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, CNA, Coldiretti, Confcooperative, Legacoop) intendendo per leadership il presidente o il segretario dell'organizzazione e il gruppo dirigente ristretto che lo coadiuva a livello nazionale. Si tratta delle due principali sigle sindacali e di otto organizzazioni datoriali

che spaziano dal mondo delle imprese a quello dell'artigianato e del commercio fino al Legacoop e Confcooperative in rappresentanza del mondo della cooperazione. Per ogni organizzazione è stato chiesto di valutare, alla luce della crisi pandemica, il posizionamento rispetto a dieci copie di affermazioni riguardanti rispettivamente i rapporti tra pubblico-privato e quella nazionale-locale.

La Figura 3.3 fornisce un indice sintetico del posizionamento degli attori-chiave considerati in merito al possibile ruolo del welfare aziendale nel ridefinire i rapporti tra nazionale-locale e tra pubblico-privato. Quasi tutte le organizzazioni trovano posto nel quadrante in alto a destra, quello che descrive un approccio più orientato verso il settore privato e la dimensione locale; a distinguersi c'è la Cgil, che viene invece unanimemente collocata dai rispondenti nella parte bassa a sinistra, che corrisponde all'area orientata al pubblico e al livello nazionale.

In generale le sigle sindacali sembrano differenziarsi dagli altri attori per essere più orientate verso il livello nazionale: ciò è particolarmente evidente per il caso della Cgil. Le associazioni datoriali sono invece quelle che più marcatamente risultano – secondo gli esperti – più a favore di un approccio al welfare che riconosce il contributo di attori privati e di attori che operano prestando attenzione ai territori e/o in sinergia con il welfare locale. Si deve però evidenziare che le sigle di rappresentanza del mondo cooperativo – Legacoop e Confcooperative – hanno valori leggermente inferiori rispetto alle sigle di rappresentanza del settore privato in senso stretto: rispetto a realtà come Confindustria, Confcommercio e Confartigianato, queste risultano infatti più spostate verso la dimensione nazionale (Figura 3.3).

Figura 3.3. – Posizionamento medio delle organizzazioni chiave del welfare aziendale



Fonte: elaborazione degli autori.

Osservando con maggiore attenzione la Figura 3.3 appare chiaro che secondo gli esperti alcune organizzazioni abbiano una concezione più privatistica del welfare. Le organizzazioni più orientate verso l'area del "privato" – come Confindustria, Confcommercio, Confartigianato e CNA – secondo gli esperti interpretano infatti il welfare aziendale come una *win-win solution*, uno strumento per ridurre la spesa sanitaria *out of pocket* e le liste di attesa del Sistema Sanitario Nazionale (SSN), per accrescere la produttività generando anche vantaggi per la collettività e per rispondere ai bisogni sociali dei lavoratori. A questo è associata inoltre l'idea che le agevolazioni fiscali dovrebbero riguardare sole le prestazioni sociali e non necessariamente un catalogo ampio di misure e che la decontribuzione del Premio di Risultato (PdR) in welfare può liberare risorse per rispondere ai bisogni emergenti. Sono inoltre sempre le associazioni di rappresentanza delle imprese e del mondo imprenditoriale a propendere verso una spinta più locale per il welfare: questo, nel caso del welfare aziendale, significa

che tali realtà prediligerebbero una contrattazione dei piani di welfare volta ad adattarsi ai bisogni e ai sistemi di welfare locali e il rafforzamento dell'autonomia delle parti sociali territoriali nel contrattare le misure e i benefit.

Come detto, per gli esperti le organizzazioni sindacali avrebbero invece delle posizioni tendenzialmente differenti. Se la Cisl si contraddistingue dagli attori sopra citati soprattutto per una visione più attenta alle dimensioni nazionale e pubblica (pur rimanendo inserita nel quadrante in alto a destra), la Cgil è l'organizzazione più "sbilanciata" verso l'ambito nazionale e pubblico: ciò significa che – per i rispondenti alla survey – il sindacato interpreterebbe il welfare aziendale come un elemento che rischia di sottrarre risorse alla collettività, favorire la sanità privata a discapito del SSN e mettere in pericolo, con la conversione dei PdR in welfare, gli importi pensionistici futuri dei lavoratori. Anche per queste ragioni, per gli esperti è sempre la Cgil a essere maggiormente propensa ad investire sulla contrattazione nazionale del welfare (ad esempio attraverso i CCNL, i Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro), allo scopo di assicurare uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale e le stesse misure per tutti i lavoratori di uno stesso comparto. Va tuttavia sottolineato che la Cgil, all'interno del quadrante in basso a sinistra, si colloca in posizione centrale a significare che sostanzialmente per nessun esperto e rispetto a nessuna delle copie di affermazioni sarebbe attribuibile una posizione estrema. Agli occhi dei rispondenti, insomma, anche la Cgil ha ormai un interesse per lo sviluppo del welfare aziendale e probabilmente rivisto posizioni che almeno fino a qualche anno fa testimoniavano chiusura e diffidenza e che oggi appaiono più attente a promuovere un welfare occupazionale di tipo integrativo che a difendere il welfare state "tradizionale" (Mallone, Natili e Jossoula 2019). Ciò è evidenziato anche da recenti approfondimenti, che mettono in luce come la Confederazione dei lavoratori sia sempre più aperta al confronto in tema di welfare aziendale. Secondo alcuni (Santoni 2017; Barazzetta e Santoni 2019; Gasparri 2020) questo sarebbe evidenziato in prima battuta dal rinnovo del Contratto Collettivo del settore metalmeccanico del 2016, che ha previsto per la prima volta l'introduzione di una

quota per ogni lavoratore da spendere in beni e servizi di welfare. Infine, anche i periodici report realizzati dalla stessa Cgil, in collaborazione con la Fondazione Di Vittorio (Cgil e Fondazione Di Vittorio 2019; 2020; 2021), mostrano come il tema sia sempre più presente negli accordi che ha sottoscritto negli ultimi anni.

Le tendenze emerse dalla survey sono confermate anche dall'analisi qualitativa della discussione avvenuta in occasione del focus group⁷, da cui emerge che le parole-chiave più di sovente associate al rapporto pubblico-privato sono (in ordine di citazione): "risorse", "aziendale", "sanità", "integrativa", "bisogni", "fondi" e "territorio" (Figura 3.4). Questo risultato, nel quadro degli interventi emersi nel focus group (ripresi in parte nel §3.4), indica come il WAT possa divenire un'opportunità concreta per integrare il welfare pubblico, soprattutto per quanto riguarda l'ambito sanitario pesantemente colpito dall'emergenza pandemica. Per migliorare l'integrazione tra il primo pilastro e gli interventi di welfare aziendale è però necessario che attore pubblico e attore privato procedano in un esercizio di "riconoscimento" reciproco, legittimando i propri ruoli e superando l'autoreferenzialità.

⁷Tra ottobre e novembre 2020 il Laboratorio Percorsi di secondo welfare ha realizzato tre focus group dedicati ad altrettanti macro-temi: welfare aziendale territoriale, filantropia e welfare di prossimità. Al focus dedicato al WAT vi hanno preso parte esponenti del mondo imprenditoriale, delle organizzazioni sindacali, del Terzo Settore e della Pubblica Amministrazione allo scopo di sviluppare riflessioni e ipotesi sul presente e sul futuro del welfare aziendale, anche declinato in chiave territoriale. I contenuti dei focus group saranno ripresi nel §3.4.

Figura 3.4. – Nuvola di parole riguardo la dicotomia pubblico-privato



Fonte: nostra elaborazione con software Nvivo.

Con riferimento alla dicotomia locale-nazionale, i termini citati più di frequente sono (in ordine di citazione): "bisogno", "mutue", "territoriale", "pubbliche", "problema", "uniformità" e "fondi" (Figura 3.5). In questo caso sembra emergere il tema delle disuguaglianze che il welfare aziendale tende a produrre tra territori e contesti differenti: per questo è spesso richiamata la necessità di adottare logiche inclusive in modo tale da coinvolgere il più possibile i territori e gli stakeholder che operano a livello locale (come, ad esempio, le Società di Mutuo Soccorso e la filiera dei servizi del Terzo Settore).

Figura 3.5. – Nuvola di parole riguardo la dicotomia nazionale-locale



Fonte: nostra elaborazione con software Nvivo.

3.3. Le opportunità del welfare aziendale nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030

Il questionario ha cercato infine di individuare se e, eventualmente, in che modo il welfare aziendale possa contribuire al raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile. In particolare sono stati presi in considerazione alcuni degli obiettivi ed è stato chiesto agli esperti di esprimere una loro valutazione attraverso una scala likert articolata tra -3 (contributo negativo) e +3 (contributo positivo); il valore 0 è considerato un contributo ininfluente rispetto al raggiungimento degli SDGs. Le domande sono state poste in modo tale da poter registrare l'apporto che il welfare aziendale ha dato durante la pandemia e quello atteso nel prossimo futuro.

L'ipotesi da cui si è partiti per ideare questa porzione del questionario risiede nel fatto che il welfare aziendale può fornire un contributo coerente con alcuni dei Sustainable Development Goals (SDGs) enucleati nella Risoluzione adottata nel 2015 dalle Nazioni Unite: contrasto alla marginalità so-

ciale e impoverimento delle famiglie (SDGs n. 1, 8, 10); educazione di qualità, equa ed inclusiva (4); garanzia di salute e benessere per tutti (3); sostegno all'occupazione e sviluppo economico (8), sostegno alle imprese, innovazione e infrastrutture (9); conciliazione, parità di genere, empowerment femminile (5); comunità sostenibili e partnership (11 e 17) (Santoni, Razetti e Maino 2021)⁸.

In particolare, come argomentato anche altrove (Maino e Razetti 2019; 2020; Santoni 2018; 2019), ci sembra che quanto più le iniziative di welfare superino la distinzione interno/esterno e favoriscano un processo partecipativo e condiviso alla base delle decisioni che esitano nei piani di welfare, tanto più è possibile interpretare questi interventi come coerenti rispetto all'Agenda 2030 e all'imperativo in essa enunciato di *"non lasciare nessuno indietro"* (*Leaving no one behind*) per combattere ogni forma di povertà e di disuguaglianza (rispettivamente SDGs 1 e 11). L'Agenda 2030 richiama così l'attenzione sulla necessità di mettere in campo tutte le misure possibili e, auspicabilmente, in modo sinergico tra ambiti di intervento. Ed è proprio in questa logica, in linea con l'obiettivo 17 dell'Agenda (che mira a incoraggiare e promuovere efficaci partenariati tra pubblico, privato e società civile), che il welfare aziendale può trovare spazio nell'agenda di policy dei governi, contribuendo a contrastare o almeno ad alleviare le conseguenze di una crisi come quella scatenata dalla pandemia di Covid-19 (Figura 3.6).

⁸ Il legame tra welfare aziendale e Agenda 2030 sarà ripreso e approfondito nel Capitolo 7 del presente Volume.

Figura 3.6. – Il welfare aziendale e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell’Agenda 2030

Il welfare aziendale può allargarsi dalla singola impresa al territorio coinvolgendo:



Fonte: Santoni, Razetti e Maino (2021).

Analizzando i risultati del questionario appare chiaro che gli esperti non sembrano tuttavia concepire il welfare aziendale come impattante per quanto riguarda le finalità definite dall’Agenda 2030. Sono infatti solo quattro gli obiettivi che ottengono una valutazione pari o superiore a 1: Obiettivo 3 – Salute e benessere; Obiettivo 5 – Parità di genere; Obiettivo 8 – Lavoro dignitoso e crescita economica; Obiettivo 17 – Partnership per gli obiettivi.

L’Obiettivo 3, quello attraverso cui ci si propone di assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età, è quello che ottiene un punteggio più alto (media +1,5). In particolare, in riferimento al periodo pandemico, oltre quattro esperti su cinque hanno indicato una valutazione pari o superiore a 1 e il 50% pari o superiore a 2. Anche in ottica futura la media resta positiva (+1,5) e oltre il 90% delle risposte sono pari o sopra il valore 1. Sembra quindi esserci condivisione tra i rispondenti nell’individuare il wel-

fare aziendale come strumento utile per raggiungere l'obiettivo in questione.

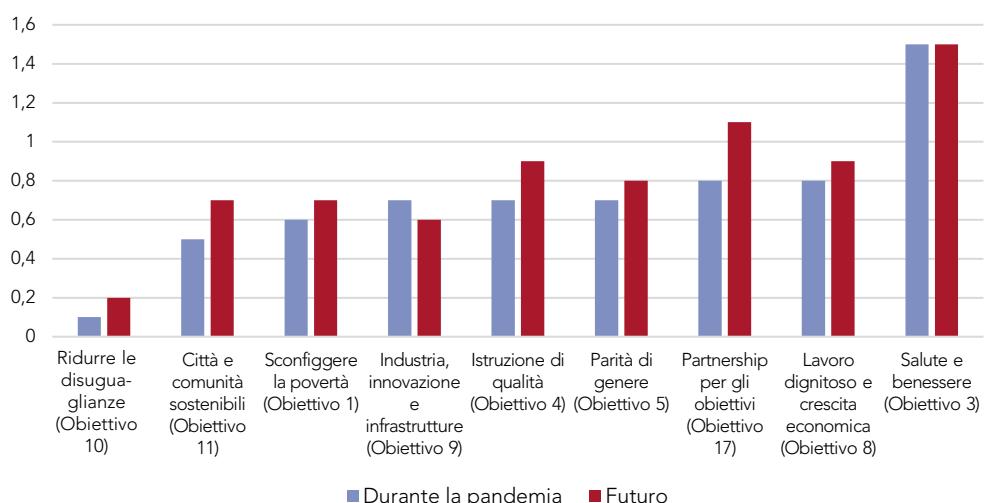
L'Obiettivo 8 – dedicato a incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile e, di conseguenza, un lavoro dignitoso per tutti – ottiene un punteggio pari a +0,8 per quanto riguarda il presente e +0,9 per il futuro. Secondo gli esperti l'impatto del welfare aziendale è quindi positivo per il raggiungimento dei target di questo SDG, ma non sembra essere comunque particolarmente rilevante. In merito, secondo chi scrive, è importante sottolineare come per i rispondenti non sia probabilmente evidente il nesso tra il fenomeno qui trattato e il raggiungimento di maggiori diritti e sicurezze nel mondo del lavoro. Il welfare aziendale potrebbe infatti contribuire a molti dei traguardi stabiliti dall'Agenda 2030 per questo specifico Obiettivo, come la promozione di politiche e interventi orientati all'innovazione, l'incremento della produttività e il supporto per un maggiore accesso ai servizi bancari, assicurativi e finanziari per tutti. Tra gli esperti sembra esserci in tal senso scetticismo e diffidenza.

Per quanto riguarda gli Obiettivi 5 e 17 è stato indicato che l'impatto del welfare aziendale sarà positivo soprattutto in prospettiva futura. Se durante il periodo del Covid-19 il ruolo del welfare aziendale non pare essere rilevante né per l'Obiettivo 5 (media +0,7), dedicato al raggiungimento dell'uguaglianza di genere e all'empowerment femminile, né per l'Obiettivo 17 (media +0,8), inerente il rafforzamento delle partnership tra gli attori sociali per una società più inclusiva e sostenibile, ma le cose potrebbero cambiare con il passare del tempo. Le medie rilevate per quanto riguarda il futuro sono infatti più elevate: +0,8 per l'Obiettivo 5 e +1,1 per l'Obiettivo 17. Anche le frequenze osservabili in merito alle risposte aggregate degli esperti consentono di capire come questi ultimi siano allineati nell'individuare il welfare aziendale come un'opportunità sia per raggiungere una maggiore parità tra i generi sia per rafforzare le partnership tra i diversi soggetti della società e del secondo welfare.

Gli esperti hanno invece ritenuto che tendenzialmente il welfare aziendale non darà né un contributo positivo né negativo per raggiungere gli altri Obiettivi di sviluppo sostenibile, come evidenzia la Figura 3.7: seppur

leggermente positive, tutte le valutazioni medie rilevate sono infatti inferiori al valore 1. Gli esperti sono quindi concordi nel ritenere le iniziative delle imprese nel campo del welfare poco rilevanti per l'Obiettivo 1 – Sconfiggere la povertà (media di +0,6 per il periodo Covid-19 e di +0,7 per il futuro), l'Obiettivo 4 – Istruzione di qualità (+0,7 per il periodo pandemico, +0,9 per il futuro), l'Obiettivo 9 – Industria, innovazione e infrastrutture (+0,7 durante la pandemia, +0,6 in futuro), l'Obiettivo 11 – Città e comunità sostenibili (+0,5; +0,7 in futuro).

Figura 3.7. – Il contributo del welfare aziendale all'Agenda 2030



Nota: i valori andavano da -3 (contributo altamente negativo) a +3 (contributo altamente positivo). Per esigenze grafiche la scala qui riportata va da 0 a 1,6 (non sono stati attribuiti valori negativi).

Fonte: *elaborazione degli autori.*

Merita invece un discorso a parte l'Obiettivo 10 – Ridurre le diseguaglianze. Come per i target appena elencati, la media delle risposte è vicina allo 0 (+0,1; +0,2 per il futuro). Secondo gli esperti non ci sarebbero nessi significativi tra il welfare aziendale e la promozione di una maggiore inclusione economica, politica e sociale. Rispetto però ai risultati emersi per gli

altri Obiettivi, in questo caso si deve sottolineare che vi è stata meno uniformità nelle risposte: le valutazioni indicate sono molto differenziate tra di loro ed evidenziano un punto di vista poco concorde tra i rispondenti.

In conclusione, per quanto riguarda il welfare aziendale sembra che gli esperti non colgano una connessione decisa tra questa espressione del secondo welfare e il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030. Come visto vi possono essere alcuni ambiti in cui questo fenomeno sta contribuendo al raggiungimento degli SDGs, specialmente quelli legati alla salute e al benessere e all'innovazione economica e occupazionale. Ve ne sono inoltre altri – come la parità di genere e il rafforzamento delle partnership – in cui potrà avere anche un ruolo rilevante nel prossimo futuro. In generale gli esperti non hanno quasi mai espresso valutazioni per indicare un contributo particolarmente positivo (ma neanche negativo) ai target di sviluppo sostenibile. Il welfare aziendale è quindi ritenuto un elemento marginale per gran parte degli Obiettivi dell'Agenda 2030. Nonostante la crescente attenzione verso lo sviluppo sostenibile da parte dei decisori pubblici, del mondo produttivo e della società civile, probabilmente è ancora poco visibile – anche agli occhi di esperti del tema – il potenziale contributo che anche il welfare aziendale potrebbe dare per rafforzare il nesso tra sostenibilità economica, sociale e ambientale. E questo nonostante nel corso degli ultimi anni siano stati promossi vari progetti di welfare aziendale che si propongono di innescare circoli virtuosi di sviluppo sociale ed economico in una prospettiva più inclusiva e sostenibile. Questa modalità di concepire il welfare aziendale – che abbiamo definito territoriale o "a filiera corta" (Santoni, Razetti e Maino 2021) – sarà approfondita nei Capitoli 7 e 8 del presente Volume. Qui teniamo a sottolineare che c'è sicuramente ampio margine per indagare con maggiore attenzione i possibili nessi e investire in modo più chiaro e diretto in questa direzione.

Una strada promettente in tal senso potrebbe essere tracciata grazie agli investimenti che il mondo produttivo, ma anche quello dei fondi e delle casse previdenziali o di altri investitori istituzionali, andranno a realizzare sotto il cappello delle politiche di ESG: Environmental, Social e Governance. Tre fattori fondamentali per indirizzare, verificare, misurare l'impegno

delle imprese in termini di sostenibilità. I criteri riconducibili alla lettera "E" di Environmental mirano a valutare come un'azienda si comporta nei confronti dell'ambiente nel quale opera e dell'ambiente in generale. I criteri collegati alla lettera "S" sono relativi all'impatto sociale ed esaminano l'impatto e le relazioni con il territorio, con le persone, con i dipendenti, i fornitori, i clienti e in generale con le comunità di riferimento. La "G" di Governance, infine, riguarda gli elementi distintivi di una gestione aziendale ispirata a buone pratiche e a principi etici, tra cui le logiche legate alla retribuzione dei dirigenti, il rispetto dei diritti degli azionisti, la trasparenza delle decisioni e delle scelte aziendali, il rispetto delle minoranze.

Le risposte raccolte con la survey sul nesso tra welfare aziendale e SDGs lasciano intendere che la cultura dell'ESG è ancora troppo debolmente diffusa nel contesto italiano e non ha messo chiaramente a tema i legami diretti e indiretti con il welfare aziendale territoriale. Questa interconnessione è però sempre più evidente secondo l'ASViS, l'Associazione Italiana per lo Sviluppo Sostenibile. Secondo il Rapporto pubblicato dall'Associazione nel corso del 2020 (ASViS 2020) le misure di conciliazione tra vita e lavoro e, più in generale, il welfare aziendale potrebbero infatti avere effetti positivi soprattutto in ottica di inclusione lavorativa femminile, ma anche per quanto riguarda l'innovazione organizzativa e delle imprese e la mobilità e gli spostamenti. Per questo la stessa ASViS indica come necessario "*migliorare le politiche e le strategie aziendali volte ad offrire a tutte le donne, come agli uomini, la possibilità di investire sulle proprie competenze senza essere frenate dagli inevitabili obblighi familiari*" (ASViS 2020, p. 158).

Questa necessità di vedere in maniera sempre più interconnessa le pratiche di welfare aziendale e gli Obiettivi dell'Agenda 2030 richiede un cambio di paradigma per quanto riguarda l'agire delle imprese. Ciò implica una re-interpretazione dei rapporti e delle relazioni che coinvolgono le aziende, le risorse naturali e l'ambiente, la società, il territorio, le comunità, e ovviamente i dipendenti, i loro familiari e tutti gli altri stakeholder (Freeman 1984; Crane, Matten e Moon 2008; Porter e Kramer 2011). Una volta compreso ciò, le aziende avrebbero la possibilità di adottare concretamente strategie legate al mondo ESG – e quindi agli Obiettivi di sviluppo so-

stenibile – e avere anche dei ritorni importanti sotto il profilo economico e sociale. In questo senso un’organizzazione “sostenibile” si trova nella condizione di affrontare minori rischi legati alle emergenze ambientali, di rispettare al meglio normative che saranno sempre più rigorose in fatto di attenzione all’ambiente ed essere quindi meno soggetta ad eventuali controversie legali. Allo stesso tempo, avrà sperimentato la centralità che le innovazioni (come il welfare aziendale) possono avere: sia in termini di capacità produttiva (ad esempio in merito all’engagement con i propri dipendenti e perciò di miglioramento delle performance) sia in termini di rapporti – sempre più orientati alla trasparenza e alla fiducia – con tutti gli stakeholder. Per questo le scelte e le strategie basate sui criteri ESG rappresentano un punto di forza in ottica futura: le aziende che le adottano possono quindi raggiungere risultati migliori in termini economici e produttivi.

3.4. Considerazioni conclusive: le sfide future per il welfare aziendale

I risultati della survey qui analizzata hanno offerto spunti interessanti per comprendere i possibili sviluppi futuri del welfare aziendale, anche nella sua concezione territoriale. Stando alle risposte fornite dagli esperti, nonostante la crisi pandemica, l’impegno delle imprese nel campo del welfare non si è fermato: al contrario, dove presente, il welfare aziendale ha contribuito a dare risposte ai nuovi bisogni scaturiti dall’emergenza sanitaria e poi sociale. Anche per queste ragioni, sempre secondo gli esperti, nel prossimo futuro le pratiche di welfare aziendale tenderanno a diffondersi ancora di più nel contesto italiano, sia attraverso la contrattazione sia grazie a interventi unilaterali delle imprese. Ciò sarà reso possibile anche dal rafforzamento delle reti formate dalle imprese e dagli attori che operano a livello locale e, perciò, da iniziative di WAT, caratterizzate da un approccio capace di valorizzare la “filiera corta”.

Rispetto al ruolo del welfare aziendale territoriale nella ridefinizione del rapporto tra pubblico e privato, da un lato troviamo chi ritiene che questo sottragga risorse alla collettività e accresca i divari tra *insider* e *outsider*,

celi la privatizzazione del welfare, che le agevolazioni fiscali dovrebbero riguardare un catalogo ampio di prestazioni e non solo e necessariamente quelle sociali, che favorisca la sanità privata sottraendo risorse al SSN e che il ricorso alle risorse del PdR metta in pericolo le pensioni del futuro perché anche in questo caso si sottraggono preziose risorse contributive. È questa la posizione di chi vede nel welfare aziendale una minaccia al welfare pubblico e teme che la pandemia possa accentuare dinamiche già in corso a scapito del pubblico. All'opposto troviamo chi considera l'iniziativa delle imprese e delle parti sociali nel campo del welfare in crescita (almeno tra le grandi imprese e in alcuni territori del nostro Paese) nonostante la crisi pandemica, una *win-win solution* grazie a cui alcuni ne beneficiano direttamente e nessuno ne risulta comunque danneggiato, una forma di tutela in grado di favorire la produttività con vantaggi per la collettività e non solo per pochi; le agevolazioni fiscali a tendere dovrebbero sempre più riguardare le prestazioni sociali, contribuire – grazie alla sanità integrativa contrattata – a ridurre la spesa *out-of-pocket* e le liste di attesa del SSN, mentre i PdR potrebbero liberare risorse per rispondere ai bisogni attuali.

Rispetto alla dicotomia nazionale-locale c'è chi ritiene che il welfare aziendale possa ampliare le differenze socio-economiche già elevate nel Paese. Per questo dovrebbe prevalere un welfare aziendale gestito a livello nazionale per raggiungere massa critica ed economie di scala e che faccia ricorso ad una contrattazione in grado di assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale (dovrebbero essere prima di tutto i CCNL a prevedere l'obbligo del welfare a livello aziendale), anche grazie ai fondi e agli enti bilaterali nazionali. All'opposto troviamo coloro che ritengono che gli incentivi di cui beneficia il welfare aziendale aiutino a recuperare la produttività persa, anche a causa della pandemia. La contrattazione dei piani di welfare aziendale dovrebbe adattarsi a bisogni differenziati e ai sistemi di welfare locali diversi nelle differenti parti del Paese e i CCNL non dovrebbero invadere l'autonomia delle parti sociali territoriali, riconoscendo anche il contributo proveniente dagli enti bilaterali nazionali e provinciali. Ci sarebbe dunque spazio per una gestione territoriale che contribuisca ad un maggior raccordo con gli enti locali e gli enti del Terzo Settore.

Sotto entrambi i profili gli esperti restituiscono un quadro in cui in questi oltre dieci anni, la progressiva espansione del WAT (seppure portandosi dietro limiti e criticità) ha contribuito a ridurre la polarizzazione delle posizioni in campo e a spingere i principali protagonisti su posizioni meno ideologiche e più aperte ad una visione che ha fatto sua l'idea che una maggiore integrazione e sinergia tra pubblico e privato e centro-periferia sia non solo possibile ma auspicabile per contribuire ad un rinnovamento profondo del welfare. Dalla survey emerge come, pur essendoci delle chiare differenze tra gli attori in campo, i protagonisti del mondo produttivo – come le imprese, le parti sociali, le casse e i fondi integrativi e gli enti bilaterali – operando nei territori di riferimento, riescono a fornire una risposta concreta ai bisogni sociali e sono in grado di attivarsi (e reagire) anche di fronte a shock esogeni come quello della pandemia di Covid-19.

Come abbiamo visto dalla survey il quadrante più popolato – in cui si inserirebbero, secondo gli esperti, la maggior parte degli attori osservati – è quello in alto a destra dove le dimensioni privato e locale si incontrano. È qui che il welfare aziendale, frutto di scelte condivise tra attori in rete tra loro e inseriti in contesti locali reattivi, può contribuire a superare rigide contrapposizioni e a favorire soluzioni integrate e inclusive e ancorate territorialmente. Una conclusione che appare in linea con quanto evidenziato nel focus group sul welfare aziendale tenutosi a novembre 2020. Allora era emersa una generale convergenza sul fatto che la crisi pandemica avesse reso ancora più evidente quanto fosse ineludibile un ragionamento di sistema sull'integrazione tra interventi di natura pubblica e interventi di iniziativa privata nel campo della protezione sociale, a partire dal terreno del welfare aziendale (Razetti 2020). Le trasformazioni demografiche, sociali, economiche e ambientali ridefiniscono l'articolazione dei bisogni rispetto ai quali si misura tutta l'inadeguatezza dell'offerta pubblica, che riesce oggi a raggiungere solo una quota modesta delle persone che avrebbero bisogno di qualche forma di sostegno. Ma tali trasformazioni impattano anche sull'insieme degli interventi di welfare aziendale che, mentre provano a fornire risposte aggiuntive e complementari ai programmi di protezione sociale, finiscono in molti casi per sostituire più che integrare il welfare

pubblico e solo in minima parte a fornire risposte ai bisogni scoperti. Una criticità questa che riguarda soprattutto l'attuale configurazione degli schemi di sanità integrativa e previdenza complementare che stentano, ad esempio, a coprire un rischio, strettamente collegato all'invecchiamento e sempre più diffuso, come quello della non autosufficienza in età anziana.

Nel corso del sopra menzionato focus group gli esponenti del mondo sindacale avevano individuato la pandemia come un'opportunità attraverso la quale comprendere che una migliore integrazione tra pubblico e privato è necessaria per il futuro, soprattutto in un contesto come quello italiano caratterizzato da profondi cambiamenti demografici e sociali. Anche dal mondo assicurativo era arrivato l'invito ad agire in un'ottica più sistematica, al fine di favorire un'integrazione virtuosa tra l'intervento pubblico, quello delle parti sociali e quello delle imprese. In merito, particolare rilevanza era stata data alla necessità di sostenere un maggiore dialogo tra la sanità integrativa – che oggi copre circa 12 milioni di persone – e il SSN. Dal posizionamento degli attori (Figura 3.3), in base alle risposte fornite dagli esperti che hanno compilato la survey, sembra confermato – con la parziale eccezione della Cgil (che comunque occupa una posizione più vicina all'incrocio dei quadranti che non nella parte bassa riferita alla prevalenza dello Stato centrale) – che tra i principali protagonisti del WAT (Cisl, Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, CNA, Coldiretti, Concooperative, Legacoop) è fortemente cresciuta l'idea che il welfare del presente e del futuro sia dato dal contributo di attori tanto pubblici quanto privati (profit e non) che operano anche a livello sub-nazionale.

Tuttavia, affinché l'integrazione tra le diverse forme di welfare operi e funzioni a vantaggio di platee più ampie di beneficiari e a protezione di una gamma più articolata di rischi sociali è necessario che attore pubblico e attore privato procedano in un esercizio che i partecipanti al focus hanno definito di "riconoscimento" reciproco. E la survey sembra confermare che, per fare un salto in termini di qualità e di massimizzazione delle risorse, c'è ancora (ampio) margine affinché, da un lato, il regolatore pubblico si confronti con il privato legittimandone in modo più chiaro e trasparente la funzione sociale e, dell'altro, la parte privata superi una certa autoreferen-

zialità riconoscendo appieno al soggetto pubblico la sua funzione di regolatore.

Come emerso dal focus group, per raggiungere tali obiettivi potrebbe risultare importante un riordino della normativa che regolamenta il welfare aziendale, ad esempio nel campo sanitario. Dal mondo sindacale e da quello della mutualità sanitaria, in particolare, è stata richiamata nel dibattito l'esigenza di una maggiore trasparenza in questo settore. I soggetti che vi operano, peraltro molto diversi gli uni dagli altri (assicurazioni, fondi, mutue), sono oggi sottoposti a obblighi minimi di informazione rispetto alla propria gestione. Come evidenziato da alcuni approfondimenti in materia (De Gregorio, Razetti e Maino 2020), le società di mutuo soccorso ad esempio erogherebbero a favore dei propri soci quote molte elevate dei loro "incassi" (intorno all'80%): si tratta di un dato con ogni probabilità superiore a quello di altre organizzazioni che gestiscono fondi sanitari ma che, in assenza di un'autorità che assicuri la trasparenza e la confrontabilità dei dati (sulla falsariga di quanto già avviene nel campo della previdenza complementare), non è attualmente possibile conoscere. Allo stesso tempo, poco si sa delle prestazioni finanziate tramite alcuni fondi sanitari, della loro natura rispetto a quelle erogate dal Servizio Sanitario Nazionale (integrativa o duplicativa), e degli effetti sul consumo finale di prestazioni. La questione di una maggiore trasparenza nel campo della sanità integrativa risulta inoltre particolarmente importante anche alla luce di quanto emerso dalla survey qui descritta. Come visto nel §3.1 secondo gli esperti gli interventi nel campo della sanità sono cresciuti in maniera rilevante nel recente passato e continueranno a rafforzarsi anche in futuro, soprattutto grazie alla "spinta" del welfare aziendale.

La crisi pandemica ha riportato all'attenzione del dibattito pubblico anche tutta la rilevanza delle dinamiche centro-periferia, identificando nel livello subnazionale la scala più adatta in cui implementare l'integrazione tra welfare pubblico e welfare aziendale. È nei territori che si articolano le reti del Terzo Settore che potrebbero offrire un contributo a realizzare quell'alleanza pubblico-privato orientata a offrire una risposta complessiva ai bisogni dei cittadini: sia di quelli più fragili (in parte già raggiunti dal welfa-

re pubblico) sia di quelli che – esclusi dall'intervento pubblico diretto e "costretti" a fare ricorso a forme di assistenza informale – dovrebbero comunque vedersi riconosciuto il diritto a trovare risposte di qualità. Questi aspetti emergono anche dalla survey e in particolare dalla parte descritta nel §3.1. Gli esperti hanno di fatto evidenziato come, in modo particolare in futuro, le reti tra imprese e quelle multi-attore per il welfare aziendale si rafforzeranno, anche grazie ad una maggiore attenzione e impegno da parte degli Enti locali. Ciò porterà ad un legame sempre più forte tra le iniziative promosse dalle imprese (e più in generale dalle reti locali) e il territorio in cui queste si sviluppano.

Gli stessi partecipanti al focus group avevano sottolineato come – per rispondere ai nuovi bisogni emergenti e per contenere l'aumento delle disuguaglianze sul piano sociale – fosse cruciale alimentare nuove relazioni e interazioni in ambito locale. Ed è nei territori, intesi come contesti di interazione fra i diversi attori che li popolano, che queste relazioni andrebbero coltivate. In questo modo si favorirebbe il riconoscimento reciproco sia tra attori dell'arena pubblica e di quella privata, sia tra soggetti che appartengono allo stesso mondo.

Un obiettivo non semplice da perseguire se il welfare aziendale è visto come vantaggioso per le imprese solo dal punto di vista fiscale e non per lo sviluppo che può innescare nel proprio territorio. Sviluppo che invece sarebbe facilitato dal coinvolgimento nelle reti – oltre che delle aziende – anche dei fornitori di servizi e possibilmente dei provider. Quest'ultimi sempre più disposti ad affiancare quelle aziende clienti (soprattutto di grandi dimensioni) che manifestano una particolare sensibilità sociale e il desiderio di mettere in rete i servizi legati al territorio. Spingersi in direzione di una maggiore valorizzazione dei territori sarebbe giustificato anche dalla regionalizzazione del SSN, una delle ragioni che giustificherebbe una territorializzazione dei principali fondi sanitari occupazionali, che dovrebbero così superare l'organizzazione di tipo categoriale e nazionale che li ha caratterizzati sin qui per adottare una configurazione intercategoriale e decentrata. Altrettanto cruciale sarebbe riconoscere l'importanza delle associazioni di categoria e di rappresentanza quali corpi intermedi che possono giocare un ruolo stra-

tegico per promuovere una cultura aziendale sensibile ad affrontare i bisogni emergenti nei territori. Infine, meccanismi in grado di rafforzare pratiche di welfare aziendale in una logica sempre più territoriale possono essere innescati anche da strategie finalizzate a ripensare l'offerta di servizi. Anche in questo caso, l'ideazione di reti e schemi atti ad aggregare l'offerta di prestazioni di welfare in ambito locale consentirebbero di rafforzare le risposte promosse dalle imprese, dalle parti sociali e dagli operatori e aiuterebbero a svincolare l'accesso ai benefit dal luogo di residenza del lavoratore.

Scegliere la scala subnazionale come terreno su cui dare realizzazione a forme più efficienti e più efficaci di integrazione tra welfare pubblico e welfare privato (in particolare aziendale) deve però scongiurare il consolidamento di forme di localismo. La necessità è quello di muoversi in un'ottica sempre più territoriale – soprattutto allo scopo di favorire l'integrazione tra le differenti forme di welfare – assicurando però una regia nazionale. Tale regia dovrebbe realizzarsi tanto sul piano istituzionale quanto sul piano della contrattazione. Da un lato sarebbe indispensabile una cornice regolativa molto più chiara di quella presente oggi; dall'altro, servirebbe un ripensamento del ruolo della contrattazione nazionale, che dovrebbe indirizzare gli accordi di secondo livello su questi temi, scongiurando l'aumento delle disuguaglianze fra settori forti e settori deboli oltreché fra aree territoriali a diverso livello di sviluppo economico, e incentivando l'attivazione di reti che coinvolgano anche i soggetti pubblici. D'altronde il tema delle disuguaglianze legate alla diffusione differenziata del welfare aziendale nel contesto italiano rappresentano un limite anche per gli esperti coinvolti nella survey descritta in questo Capitolo. Tale questione è stata infatti evidenziata dai dati che sintetizzano il pensiero dei rispondenti in merito all'impatto della pandemia e le prospettive di sviluppo futuro del welfare aziendale territoriale (§3.1).

Perciò, appare sempre più necessario sostenere e rafforzare quelle alleanze che nascono a livello locale ma che non sviluppano logiche localistiche, divenendo quindi una cerniera tra i vari livelli. Queste esperienze, che richiedono un engagement elevato e un investimento in termini di risorse e competenze da parte degli stakeholder del territorio, possono assicurare uno sviluppo più inclusivo del welfare aziendale e, più in generale,

delle altre forme di secondo welfare. La centralità di queste reti emerge infatti, come si vedrà nei Capitoli 4 e 5, anche per quanto riguarda lo sviluppo del welfare filantropico e del welfare di prossimità: le alleanze sembrano di fatto uno strumento strategico per includere in tutti i tasselli del secondo welfare i principi dello sviluppo sostenibile, limitando così le disuguaglianze e le difformità.

Riferimenti bibliografici

- ASViS (2020), *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Rapporto ASViS 2020, Roma.
- Barazzetta E. e Santoni V. (2019), *Welfare aziendale e contrattazione: sfide e opportunità per le parti sociali*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 93-118.
- Cgil e Fondazione di Vittorio (2019), *Primo Rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, Roma.
- Cgil e Fondazione di Vittorio (2020), *Secondo Rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, Roma.
- Cgil e Fondazione di Vittorio (2021), *La contrattazione di secondo livello al tempo del Covid*, Roma.
- Crane A., Matten D. e Moon J. (2008), *Corporations and Citizenship*, Cambridge, Cambridge University Press.
- De Gregorio O., Razetti F. e Maino F. (2020), *APRIRSI per ritornare al futuro: le Società di Mutuo Soccorso di fronte alle sfide della sanità integrativa*, Le ricerche di Percorsi di secondo welfare.
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management: a Stakeholder Approach*, Boston, Pitman.
- Gasparri S. (2020), *Framing work and welfare: Insights from the growing relevance of company welfare in Italy*, in "Journal of Industrial Relations", vol. 63, n. 2, pp. 235-262.

- Maino F. e Rizza R. (2018), *Le piccole e medie imprese incontrano il welfare: nuove opportunità di tutela dei lavoratori e di crescita per l'azienda e il territorio?*, in "Stato e Mercato", vol. 113, n. 2, pp. 197-224.
- Maino F. e Razetti F. (2019), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli.
- Maino F. e Razetti, F. (2020), *Organizzazioni solidali ai tempi del Covid-19, Le ricerche di Percorsi di secondo welfare*.
- Mallone G., Natili M. e Jessoula M. (2019), *La politics forte del welfare fiscale-occupazionale in Italia*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 1, pp. 47-66.
- Marasca E. (2020), Raddoppio dei fringe benefit, un nuovo ruolo per i provider e le aziende, TuttoWelfare.info, 26 agosto 2020.
- Massagli E., Spattini S. e Tiraboschi M. (2019), *Fare welfare in azienda. Guida pratica per imprese, consulenti, sindacalisti, operatori*, Bergamo, ADAPT University Press.
- Negrelli S. e Rossi P. (2019), *Trasformazioni del lavoro e welfare aziendale*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 1, pp. 117-136
- Pavolini E. (a cura di) (2016), *Welfare aziendale e conciliazione. Proposte e esperienze dal mondo cooperativo*, Bologna, Il Mulino.
- Perfumo A. (2020), I doppi benefit che dimezzano il welfare aziendale, Senza Fil tro, 4 settembre 2020.
- Pesenti L. (2018), *Il mercato dei provider in Italia*, Milano, ALTIS, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.
- Pesenti L. e Scansani G. (2018), *Provider: il welfare aziendale come mercato*, Working Paper, www.tuttowelfare.info, agosto 2018.
- Porter M.E. e Kramer M.R. (2011), *Creating Shared Value*, in "Harvard Business Review", vol. 89, n. 1-2, pp. 62-77.
- Razetti F. (2020), Integrazione pubblico-privato e apertura ai territori: le sfide per il welfare aziendale, Percorsi di secondo welfare, 30 novembre 2020.
- Razetti F. e Santoni V. (2019), *Il mercato del welfare aziendale. L'intermediazione e il ruolo dei provider*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 119-152.
- Rizza R. e Bonvicini F. (a cura di) (2014), *Attori e territori del welfare. Innovazioni nel welfare aziendale e nelle politiche di contrasto all'impoverimento*, Milano, FrancoAngeli.
- Santoni V. (2017), *Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità*,

- in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 84-102.
- Santoni V. (2018), *Gli investimenti, le opportunità e i rischi della digital health nel campo del welfare aziendale*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, pp. 217-233.
- Santoni, V. (2019), *Reti d'impresa e accordi territoriali per il welfare aziendale: i tratti distintivi delle esperienze italiane*, in "Sociologia del Lavoro", n. 153, pp. 185-201.
- Santoni V. (2021), [Il welfare aziendale nell'anno della pandemia](#), Percorsi di secondo welfare, 14 aprile 2021.
- Santoni V., Razetti F. e Maino F. (2021), *Un welfare aziendale "a filiera corta". Attuale sviluppo e possibili evoluzioni in provincia di Siena*, Le ricerche di Percorsi di secondo welfare.
- Tajani C. (2021), *Città prossime*, Milano, Guerini e Associati.

Franca Maino e Celestina Valeria De Tommaso

LA SURVEY SUL WELFARE FILANTROPICO

4

Introduzione

Come indicato nella nota metodologica, la survey su welfare e filantropia è stata inviata a 66 esperti. Di questi, 38 hanno risposto alle domande afferenti all'attuale posizionamento della leadership di alcune organizzazioni-chiave nel campo del welfare filantropico su una serie di questioni cruciali per comprendere l'attuale sviluppo e le possibili evoluzioni della filantropia in Italia (§ 4.2). Sono invece 32 quelli che hanno espresso la loro opinione sulle trasformazioni del welfare filantropico avvenute durante la pandemia e su quelle che potranno verificarsi in futuro (§ 4.1). Altrettanti sono quelli che hanno fornito il proprio feedback sul possibile contributo del welfare filantropico allo sviluppo sostenibile e agli obiettivi dell'Agenda 2030 (§ 4.3). Si tratta di una platea di esperti provenienti perlopiù dal mondo dei professionisti in ambito filantropico – rispettivamente, il 60,5% per i rispondenti alla sezione sul posizionamento degli attori e il 59,4% per la sezione del questionario riguardante la pandemia e le trasformazioni del welfare filantropico – e della ricerca (docenti e ricercatori di istituti pubblici e privati) – che costituiscono invece il 23,7% e il 21,9% del campione dei rispondenti rispettivamente per la prima e la seconda parte della survey. La maggior parte degli esperti si colloca nella fascia di età compresa tra i 30 e i 54 anni. Si tratta inoltre di esperti con orientamento politico di sinistra: in una scala Likert da 0 a 10, in cui 0 sancisce l'orientamento a sinistra e 10 a destra, si sono collocati in prossimità del valore 3. Tale posizionamento è

anche confermato dalle due domande successive che hanno chiesto agli esperti di esprimere un'opinione favorevole o sfavorevole sulla redistribuzione della ricchezza dai ricchi ai poveri in Italia e sull'incremento (o decremento) delle tasse per finanziare la spesa pubblica. In entrambi i casi, la media delle risposte è stata, rispettivamente, 2,9 e 3,8.

L'analisi che si propone di seguito ha tenuto in considerazione le sole opinioni degli esperti che si sono auto-definiti "competenti" rispetto al tema in oggetto e quindi i questionari considerati, di cui si riportano di seguito le analisi, sono pari a 26 (il 68% dei rispondenti). Si ricorda che tutti gli esperti interpellati per partecipare all'indagine sono stati selezionati dai ricercatori di Percorsi di secondo welfare attraverso criteri rigorosi, ponendo particolare attenzione alla loro esperienza accademica o professionale rispetto ai temi oggetto della survey.

4.1. L'impatto della pandemia e le prospettive di sviluppo futuro del welfare filantropico

Con la survey agli esperti è stato chiesto di esprimere il proprio parere informato circa l'impatto della pandemia sull'evoluzione presente e futura del welfare filantropico (di seguito WEF). Il welfare filantropico è una forma di secondo welfare che vede i propri tratti distintivi nell'iniziativa di enti filantropici (principalmente Fondazioni di origine bancaria, Fondazioni di comunità, Fondazioni di impresa e di famiglia) rivolta al sostegno e/o all'attivazione di organizzazioni, istituzioni e comunità per fornire risposte ai bisogni e/o promuovere coesione, crescita e sviluppo. Almeno nelle intenzioni, risorse e interventi degli enti filantropici mirano, tra logiche erogative e logiche operative, a facilitare il coinvolgimento di una pluralità di soggetti appartenenti al Terzo Settore, alla società civile e alle istituzioni pubbliche, a supportare la creazione di reti multiattore e a sperimentare interventi innovativi calibrati sulle esigenze dell'ecosistema locale, sull'empowerment dei beneficiari e sul capacity building delle comunità. Come abbiamo documentato nei primi quattro [Rapporti sul secondo welfare](#), e come è evidenziato da studi e ricerche nazionali e

internazionali dell'ultimo decennio¹, il grado di penetrazione della filantropia nella sfera del welfare è cresciuto molto. Da qui l'interesse ad indagare le conseguenze – presenti e future – della pandemia su questo specifico tassello del secondo welfare e il possibile ruolo del welfare filantropico nella ridefinizione dei rapporti tra pubblico e privato e tra il livello nazionale e quello locale.

In questa sezione analizziamo in particolare come gli esperti si sono pronunciati riguardo a due aspetti distinti che temporalmente possono collocarsi tra "oggi" – l'anno della pandemia – e "domani": da un lato, le trasformazioni in atto circa la configurazione degli interventi e delle linee di azione del welfare filantropico nel 2020 e 2021 (in corrispondenza del periodo pandemico) e, dall'altro, l'evoluzione futura di tali interventi in risposta alle conseguenze di lungo periodo del Covid-19. Tutte le affermazioni – o item – sono state posizionate all'interno di una scala Likert, affinché gli attori potessero esprimere il proprio accordo o disaccordo sulle questioni di interesse. Per entrambe le sezioni la scala Likert si articola tra 1 e 7, valori che rappresentano i due estremi del segmento². Più nello specifico l'obiettivo era comprendere se il WEF ha contribuito/contribuirà a dare risposte ai bisogni emersi durante la pandemia, limitando o meno le possibili ricalute nell'area welfare. Si è poi scelto di indagare se il WEF è cresciuto nel corso del biennio pandemico rispetto ad altre aree di intervento filantropico (es. sport, cultura, ...), se sono aumentate le erogazioni rivolte al welfare locale dei territori di riferimento e se le logiche di azione degli enti filantropici sono state di tipo emergenziale o improntate ad un approccio più strategico. La survey ha anche approfondito se gli enti filantropici hanno modificato le proprie attività per affrontare l'emergenza e se hanno semplificato le procedure per poter sostenere gli Enti del Terzo Settore (ETS),

¹ Si vedano tra gli altri Pierri (2019), Dafne (2020), Dubach e Tinonin (2020), EFC (2021), Italia non profit (2021).

² Per la prima batteria di domande, questo range assume il significato di "per niente d'accordo" (1), "né in accordo, né in disaccordo" (4) e "del tutto d'accordo" (7). Quanto alla seconda, la scala oscilla da "molto improbabile" (1), "né probabile né improbabile" (4) a "molto probabile" (7).

tra i più colpiti dalla pandemia, soprattutto nei primi mesi (cfr. Inapp 2021), prestando anche attenzione alla dimensione degli enti filantropici in relazione alla portata locale o nazionale dei loro interventi. Infine un set di domande era volto a comprendere se il WEF ha favorito il rafforzamento di reti multi-attore territoriali e se gli enti filantropici hanno concentrato le proprie azioni sulle comunità territoriali di riferimento, eventualmente sostenendo i governi locali nelle aree di policy più deboli. Per concludere, è stato chiesto un parere agli esperti sulle risposte provenienti dal mondo della filantropia: se abbiano o meno contribuito ad acuire le differenze territoriali nella gestione del welfare.

Rispetto al contributo presente e futuro del WEF nel fornire risposte ai bisogni acuiti dall'emergenza pandemica, limitando le possibili ricadute nell'area welfare, oltre il 78% dei rispondenti si dice del tutto d'accordo con l'affermazione che *"il welfare filantropico ha contribuito a dare risposte ai bisogni sociali emersi durante la pandemia"* (la media delle risposte è 5,5). Questo è quanto risulta anche nella sezione sulle prospettive future, in cui il 77% degli esperti afferma sia molto probabile che il welfare filantropico continuerà a fornire risposte ai bisogni sociali derivanti dalla crisi pandemica. In relazione alle stesse tematiche, dal focus group svolto ad ottobre 2020³ era emerso che per alcuni partecipanti lo Stato sarebbe stato chiamato ad aumentare il proprio impegno economico per fronteggiare le sfide legate al Covid-19 mentre altri avevano richiamato l'attenzione sul fatto che il quadro di indebitamento non avrebbe permesso al pubblico di mettere in campo interventi e risorse aggiuntive. In entrambi i casi l'auspicio era che le istituzioni filantropiche, grazie al loro radicamento territo-

³ Si tratta di un Focus Group dedicato al welfare filantropico a cui hanno partecipato esperti di importanti Fondazioni, network filantropici e *think tank* che operano in tale ambito o lo studiano. La discussione è stata un'occasione preziosa per cogliere riflessioni e ipotesi sul presente e sul futuro della filantropia nel nostro Paese. Per una sintesi degli spunti più interessanti emersi durante il confronto si rimanda all'articolo "Advocacy, piattaforme e sperimentazione: dove va la filantropia italiana" (cfr. Percorsi di secondo welfare 2020). Questo FG, insieme a quelli dedicati al WA e al WEP, è parte di un percorso condiviso con i partner del Laboratorio avviato nell'autunno 2020 e finalizzato alla raccolta di materiale originale da utilizzare per la stesura del presente Volume.

riale e al loro know-how, potessero contribuire a orientare l'intervento pubblico nel campo del welfare: da un lato spingendo per investimenti in grado di adottare "approcci orientati all'impatto collettivo", dall'altro "aiutando le pubbliche amministrazioni a lavorare sulla qualità e l'organizzazione dei servizi esistenti".

Un auspicio che – a detta degli esperti che hanno partecipato alla survey – sembra aver trovato, gioco-forza, un terreno fertile nella pandemia, che ha visto gli enti filantropici protagonisti nel fornire risposte sia nei mesi più duri dell'emergenza sia in quella che sarà la "nuova" normalità. Ed infatti, con riferimento agli interventi che gli enti filantropici hanno messo in campo durante la pandemia, gli esperti ritengono che il welfare filantropico abbia ricoperto un ruolo cruciale durante l'emergenza contenendone gli effetti negativi. Il 70% dei rispondenti ha dichiarato di essere d'accordo con l'affermazione "*il WEF ha limitato le ricadute sociali della pandemia*" (media 5,2) e questo è il pensiero prevalente anche rispetto alle prospettive future (circa il 70% dei rispondenti con media 5,1).

La capacità di dare risposte ai nuovi bisogni e di limitare gli effetti della crisi hanno reso necessario lo stanziamento di risorse consistenti e aggiuntive rispetto al passato (a partire dai fondi stanziati dal Governo con i vari Decreti Ristori e Sostegni). E anche le fondazioni non si sono sottratte: a detta degli esperti (media 5,1) il welfare filantropico è cresciuto rispetto ad altri campi di intervento, come l'ambiente, la cultura e lo sport⁴, segnale che le fondazioni hanno provato a reagire prontamente alle conseguenze sociali dell'emergenza concentrando maggiori risorse sul sociale, dove era più urgente la richiesta di aiuti e interventi. Secondo gli esperti, si tratta di un trend che proseguirà anche in futuro e con ricadute positive nel lungo periodo. Il welfare filantropico avrebbe inoltre contribuito ad aumentare le

⁴A titolo esemplificativo si segnala che già ad aprile 2020 le Fondazioni di origine bancaria avevano attivato un intervento collettivo, coordinato da Acri, per favorire l'accesso al credito degli enti del Terzo Settore: un Fondo di garanzia rotativo con una dotazione iniziale di 5 milioni di euro, integrabile da ulteriori contributi volontari da parte di singole fondazioni. L'obiettivo era quello di raggiungere almeno i 50 milioni di euro e mettere a disposizione di organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative e imprese sociali finanziamenti – della durata di massimo 11 anni – compresi tra i 10mila e i 100mila euro.

erogazioni per il welfare territoriale (il 71% dei rispondenti, pari ad una media del 5,7, si è espressa in questo modo) e ciò dovrebbe verificarsi anche in futuro (il 73% dei rispondenti con una media del 5,1). Dati che sono in linea con quanto emerge da un recente studio dell'European Foundation Centre⁵ – effettuato su un campione di 106 enti filantropici – che ha evidenziato come nel corso della pandemia le Fondazioni siano state capaci di rispondere agli stimoli esogeni con nuove iniziative, come la creazione di fondi emergenziali per mitigare le conseguenze economiche della pandemia e l'avvio di progetti di ricerca sperimentali. Con l'occasione sono persino nate nuove collaborazioni con enti governativi, di ricerca e tra le stesse fondazioni. Nella suddetta ricerca, la maggior parte delle fondazioni hanno dichiarato di percepire il proprio ruolo come fornitore di assets, in termini di risorse finanziarie, in quanto centro di connessioni e relazioni di expertise specifiche.

Tuttavia, nonostante nell'ultimo decennio si sia molto rafforzata la capacità degli enti filantropici di ripensare le proprie logiche di azione e gli strumenti da adottare nel rapporto con gli enti beneficiari, circa l'80% dei rispondenti (media 5,6) concorda che nel periodo pandemico le fondazioni abbiano adottato una logica di intervento prevalentemente emergenziale (piuttosto che strategica). Il parere condiviso dagli esperti è che il mondo della filantropia non avrebbe spinto sull'acceleratore della "rottura trasformativa" e avrebbe per lo più agito secondo una logica di tipo reattivo in risposta all'emergenza. Un dato che non stupisce se pensiamo soprattutto ai mesi di lockdown della prima fase ma anche alle successive ondate di contagio che nei mesi autunnali e invernali tra il 2020 e il 2021 hanno portato a nuove chiusure e previsto numerose limitazioni per evitare i rischi di contagio. Si è trattato di mesi in cui si sono intensificate le richieste da

⁵ Lo studio "EFC members' responses to the Covid-19 pandemic" si è rivolto ai membri di 106 fondazioni filantropiche internazionali distribuite in 23 paesi (Austria, Belgio, Bosnia Erzegovina, Danimarca, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Italia, Olanda, Norvegia, Polonia, Romania, Russia, Senegal, Sud Africa, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, UK, Stati Uniti). L'analisi si è avvalsa di un sondaggio volto a raccogliere i pareri delle fondazioni circa le loro reazioni alla crisi pandemica in atto, al fine di individuare punti di rottura, sinergia e potenziali linee di intervento futuri.

parte delle famiglie più in difficoltà e/o da parte degli enti del Terzo Settore costretti ad interrompere le loro attività, se non a chiudere. Mesi in cui la disponibilità e flessibilità erogativa delle fondazioni avrebbe potuto fare la differenza⁶.

In un'intervista fatta nel giugno 2020 Stefano Zamagni (cfr. [Lodi Rizzini 2020](#)), parafrasando Stephen Gould, sottolineava come in situazioni di crisi due siano le possibili vie di uscita: tornare indietro alla situazione precedente o intraprendere una strada diversa. La prima segue una logica conservatrice che tende a difendere l'esistente e quindi reagisce agli shock esterni con risposte di tipo emergenziale ed erogative, come si sarebbe visto in Italia soprattutto nei mesi del primo lockdown. La seconda via invece è quella della *resilienza trasformativa*, quella che prova a prendere spunto da quanto successo per aumentare la capacità del sistema di fare fronte alle proprie vulnerabilità e fragilità. In sintesi, da un lato ci sono azioni fondate su una logica "emergenziale", dall'altro quella imperniate su una logica "strategica". Gli esperti, guardando al futuro, ritengono che le fondazioni riprenderanno ad operare seguendo una logica strategica anziché emergenziale (il 61% dei rispondenti concorda con tale affermazione). Molto probabilmente nei mesi a venire si apriranno nuovi spazi per scelte programmatiche e operative di impianto maggiormente strategico e di lungo periodo, come almeno molti enti filantropici (anche orientati da organizzazioni di secondo livello come Acri e Assifero così come lo European Foundation Centre o Dafne, il network europeo di donatori e fondazioni) avevano iniziato a fare prima del febbraio 2020.

Inoltre, la pandemia sembra aver contribuito alla sburocratizzazione e semplificazione dei processi amministrativi e favorito un più ampio ricorso a strumenti e piattaforme digitali da parte delle amministrazioni pubbliche

⁶Un dato quello della nostra indagine in linea con quanto emerso da una survey promossa da Italia non profit, secondo cui la principale modalità di intervento con la quale i donatori istituzionali hanno offerto il loro supporto alle iniziative sociali è stata quella dell'erogazione in denaro (circa il 62% delle iniziative di aiuto messe in campo) mentre il restante 28% è rappresentato da donazioni di beni e servizi (Italia non profit 2021). Secondo il medesimo rapporto, uno sbilanciamento dovuto, quasi certamente, alla necessità di intervenire "hic et nunc" e con risorse economiche, in un periodo di grande incertezza ed emergenza.

ma anche degli ETS (cfr. Inapp 2021). Quanto tutto questo ha interessato anche il mondo della filantropia? Secondo il 72% dei rispondenti gli enti filantropici hanno modificato le proprie attività per affrontare l'emergenza (media 5,7) e si dicono altrettanto concordi che questo avverrà anche in futuro (l'85% degli attori con media delle risposte pari a 5,3). Tuttavia il 65% degli esperti ritiene che gli enti filantropici non abbiano messo in campo iniziative di semplificazione delle proprie procedure (erogative e rendicontative) per sostenere gli enti del Terzo Settore ma che questa prospettiva potrà realizzarsi in futuro (circa il 50% degli esperti concorda con tale affermazione mentre il 30% si dice né in accordo né in disaccordo). Proprio dalla crisi pandemica gli enti filantropici potrebbero trarre una lezione: adottare dei criteri meno rigidi e burocratizzati, ad esempio, per la valutazione dei progetti da finanziare e delle organizzazioni che richiedono un sostegno. A tal proposito, riteniamo che l'avvio del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore⁷ (RUNTS), favorendo la creazione di basi dati indipendenti, accessibili e disponibili a tutti, potrebbe rendere in futuro più semplice e veloce alle fondazioni il processo di valutazione e controllo dei progetti e delle organizzazioni.

Con riferimento alla dimensione territoriale del WEF, circa l'80% degli esperti ritiene che gli interventi degli enti si siano concentrati sulle comunità territoriali di riferimento e la stessa porzione di esperti sostiene che questo sarà probabile anche in futuro. Rispetto alla capacità di intervento degli

⁷ Il Registro Unico Nazionale del Terzo settore (Runts) contribuirà al superamento dell'attuale sistema di registrazione degli enti, caratterizzato da una molteplicità di registri la cui gestione è affidata alle Regioni e alle Province autonome. La Direzione generale del Ministero del Lavoro ha semplificato la partenza del Runts aggiornando gli allegati tecnici del decreto istitutivo (DM n. 106/2020) con il decreto direttoriale n. 344 del 29 luglio scorso. Il Runts è istituito a livello nazionale presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la gestione del registro avviene su base territoriale. Al Runts potranno iscriversi le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società, costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi.

enti filantropici, i rispondenti non sono né in accordo né in disaccordo sull'affermazione secondo cui "gli attori filantropici hanno sostenuto i governi locali nelle aree di policy più deboli" (media 4,6) ma dichiarano tuttavia che ciò potrà avvenire in futuro (circa il 50% dei rispondenti). Sembra quindi che, nonostante la tendenza ad operare a livello territoriale, il rapporto con i governi locali non sia particolarmente solido. Inoltre, la decisione di intervenire a livello locale piuttosto che nazionale secondo gli esperti non è correlata alla dimensione dell'ente filantropico di riferimento (media 3,8). Circa il 45% si dichiara infatti in disaccordo rispetto all'affermazione secondo cui gli enti filantropici di maggiori dimensioni abbiano realizzato più interventi di portata nazionale, mentre il 15% si dice né in accordo né in disaccordo. Quanto alle prospettive future, circa il 34% degli interlocutori ritiene che lo scenario in cui gli enti filantropici di maggiori dimensioni potranno realizzare interventi di portata nazionale sia realizzabile, mentre il 32% è in disaccordo.

Si tratta di percezioni in linea con quanto già evidenziato da Agostini e Cibinel (2017), ovvero che tra le fondazioni prevalga la capacità di elaborare delle risposte integrate ai bisogni della comunità, di catalizzare le risorse locali e nazionali attraverso la ricomposizione delle risorse esistenti sul territorio. E proprio l'apporto sinergico di attori, competenze e risorse locali è funzionale al concretizzarsi di interventi nuovi e – ove possibile – innovativi, a cui sono peraltro spesso rivolti studi di valutazione e monitoraggio con l'obiettivo di indagarne i punti di forza e di debolezza ([Bandera 2013a](#); [Agostini e Cibinel 2017](#)). Anche alla luce di queste evidenze, agli esperti è stato chiesto se il "*welfare filantropico [abbia] favorito il rafforzamento di reti multiattore territoriale*". Circa il 61% degli esperti ritiene che il welfare filantropico sia stato un importante vettore di potenziamento delle reti multiattore territoriali durante la pandemia e condivide questa posizione anche rispetto alle prospettive future. Tali tendenze erano già in atto: per quanto riguarda le fondazioni di origine bancaria (FOB), alcuni studi hanno dimostrato che queste avevano progressivamente migliorato le proprie capacità di promuovere reti multiattore e favorire la co-progettazione ([Bandera 2013a](#); [Bandera 2013b](#); [Agostini e Cibinel 2017](#)) e lo avevano fatto

in larga parte in risposta alla crisi del 2008. Come detto, anche in risposta alla pandemia, numerose fondazioni (per il capitale finanziario e strategico di cui dispongono) si sono dimostrate capaci di intercettare prontamente i problemi sociali e far seguire azioni incentrate su consolidati processi di sperimentazione. Se positive, tali esperienze potranno a loro volta essere diffuse a livello locale e nazionale rafforzando ulteriormente lo sviluppo del welfare di prossimità nei prossimi anni (cfr. Cap. 4).

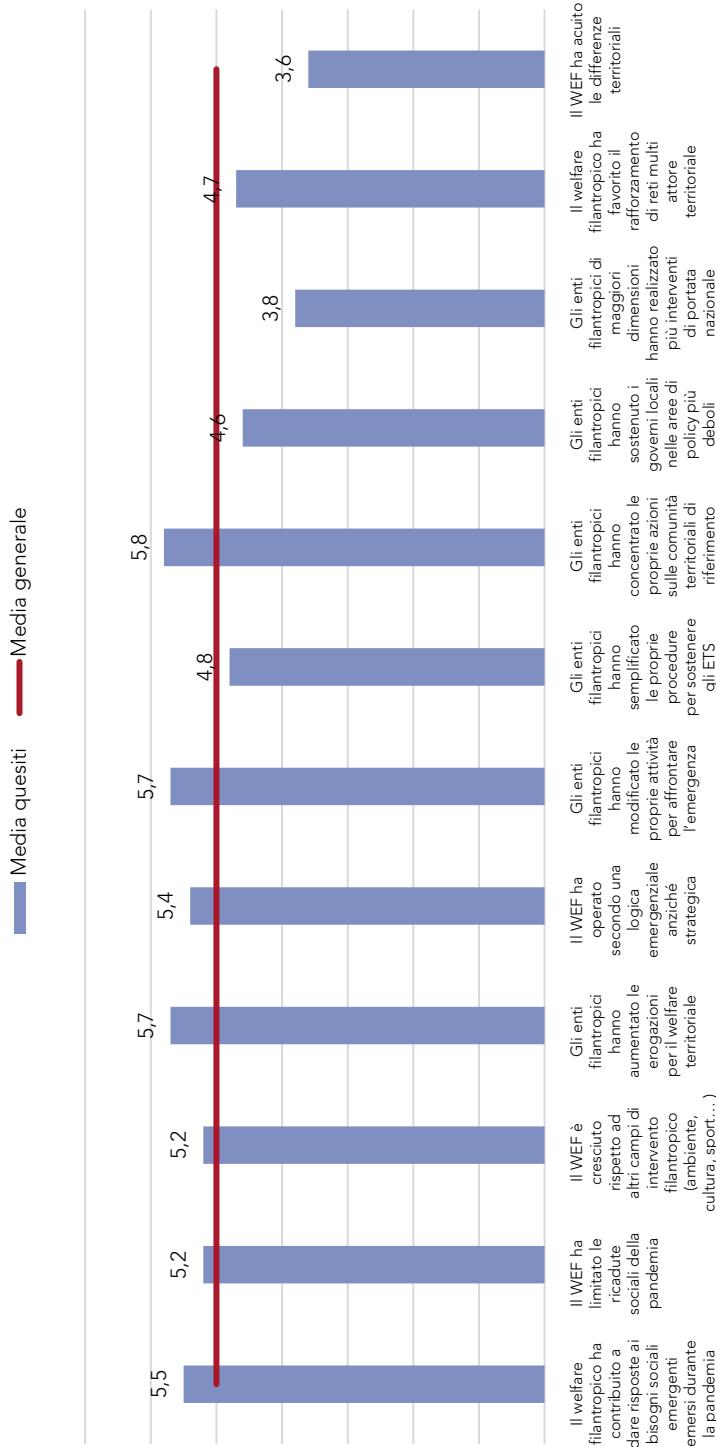
Circa il 50% degli esperti ha espresso un giudizio compreso tra 1 e 3 dichiarandosi sostanzialmente in disaccordo con l'affermazione secondo cui il welfare filantropico abbia acuito le disparità tra i territori (una quota altrettanto significativa di rispondenti, pari al 40%, è tuttavia in accordo con tale affermazione). L'opinione degli interlocutori non è così netta rispetto alla capacità degli enti filantropici di alimentare differenze territoriali e ciò si riscontra anche rispetto alle prospettive future. Con riferimento al futuro, il 40% degli esperti ritiene che il welfare filantropico contribuirà ad acuire le differenze territoriali e la stessa porzione, il 40%, sostiene il contrario; circa il 20% degli intervistati afferma invece che tale eventualità non sia né probabile né improbabile. Una parte degli interlocutori (circa il 50% per il presente e il 40% per il futuro) non intravede nella filantropia e nel welfare filantropico un potenziale amplificatore di differenze territoriali, che sono già presenti e rappresentano un tratto distintivo del welfare pubblico che la filantropia, con la sua azione a livello locale (ma anche su scala più ampia e nazionale), anche nella pandemia ha contribuito a contenere o comunque non ha concorso ad acuire.

La survey ha previsto quattro ulteriori domande sul futuro del WEF, analizzate di seguito. Gli esperti non ritengono che vi potrà essere un impatto decisivo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul settore del welfare filantropico. Alla domanda "*il PNRR renderà il welfare filantropico coerente con l'Agenda 2030*" dichiarano che questo non è né probabile né improbabile (il 28% è in disaccordo con tale affermazione, circa il 35% si dice né in accordo né in disaccordo, il 34% concorda e circa l'8% afferma di non sapere la risposta; la media è pari a 4,1). Invece le posizioni degli esperti

sembrano sbilanciarsi più verso la probabilità che gli enti filantropici dovranno ricalibrare le proprie strategie per sopperire alle carenze del PNRR (circa il 60% dei rispondenti, con media 4,8) e che questi baseranno le proprie azioni sempre più su un approccio evidence-based (circa il 66% dei rispondenti, con media 4,6). Le risposte oscillano tra il valore "5" e "7" quando ci si riferisce al ruolo-chiave del welfare filantropico nell'affrontare le sfide ambientali (circa il 58% concorda, nonostante questo il 23% dei rispondenti ha espresso una preferenza pari a 3).

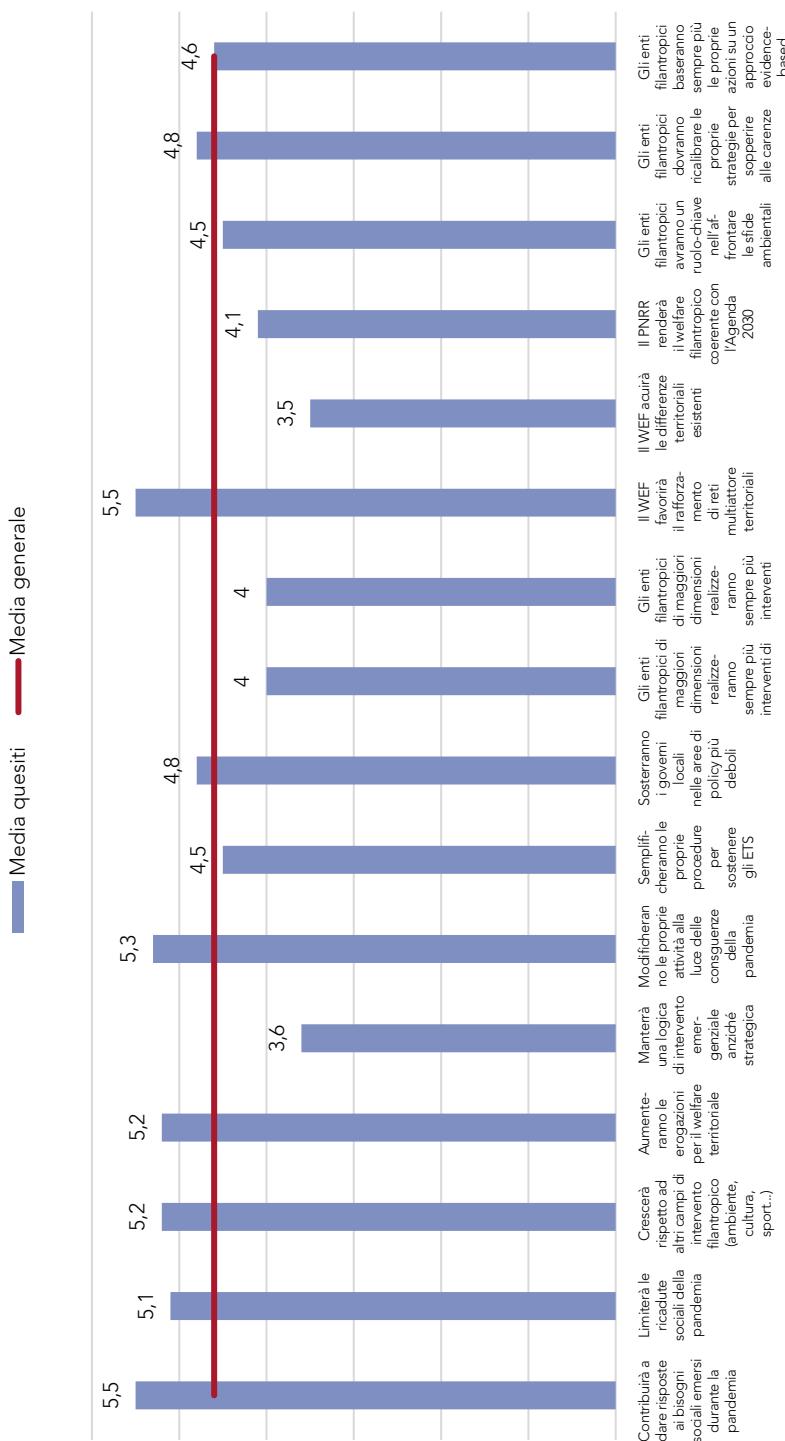
Le Figure 4.1 e 4.2 sintetizzano i risultati appena discussi e relativi al contributo presente e futuro del welfare filantropico nelle aree di riferimento.

Figura 4.1. – L'impatto della pandemia di Covid-19 sul welfare filantropico



Fonte: elaborazione delle autrici.

Figura 4.2. – I possibili sviluppi del welfare filantropico nei prossimi tre anni



Fonte: elaborazione delle autrici.

4.2. Pubblico-privato e nazionale-locale: il posizionamento dei protagonisti del welfare filantropico

Nella survey è stato poi chiesto agli esperti di valutare il posizionamento della leadership di dieci organizzazioni-chiave nel campo del welfare filantropico, intendendo per “leadership” il presidente o il segretario dell’organizzazione e il gruppo dirigente ristretto che lo coadiuva a livello nazionale. Le organizzazioni coinvolte sono state l’Associazione Casse di Risparmio e Banche del Monte SpA (Acri), che rappresenta il mondo delle 86 Fondazioni di origine bancaria; Assifero, l’Associazione Italiana Fondazioni ed Enti Filantropici⁸; Forum del Terzo Settore⁹; Cassa Depositi e Prestiti¹⁰; le due principali sigle sindacali Cgil e Cisl; tre organizzazioni datoriali, Confindustria in rappresentanza del mondo delle imprese – una parte delle quali si è dotata negli anni di proprie fondazioni corporate¹¹ – e Legacoop e Confcooperative in rappresentanza del mondo del Terzo Settore e della cooperazione, da sempre interlocutore privilegiato degli interventi filantropici; Anci, l’Associazione Nazionale Comuni Italiani, in

⁸Sono 122 le fondazioni di famiglia, d’impresa, di comunità e gli altri enti filantropici associati, ad oggi, ad Assifero.

⁹Il Forum Nazionale del Terzo Settore, costituito nel 2017, è stato recentemente definito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali l’associazione di enti del Terzo Settore maggiormente rappresentativa sul territorio nazionale, in ragione del numero degli enti aderenti. Rappresenta oggi 92 organizzazioni nazionali di secondo e terzo livello – per un totale di oltre 158.000 sedi territoriali – che operano negli ambiti del Volontariato, dell’Associazionismo, della Cooperazione Sociale, della Solidarietà Internazionale, della Finanza Etica, del Commercio Equo e Solidale del nostro Paese.

¹⁰Cassa Depositi e Prestiti, nata nel 1850 per “custodire” i depositi e il risparmio postale, è oggi un organismo di finanziamento con un ruolo-chiave in prospettiva economica ed imprenditoriale. Ha una natura ibrida, a metà strada tra l’ente pubblico e la società privata. Ha la forma giuridica di una Società per Azioni, ma l’80,1% di queste sono del Ministero del Tesoro e per la restante quota provengono da Fondazioni Bancarie, a loro volta a partecipazione e gestione sia pubblica che privata. Tra i suoi compiti principali vi è anche quello di sostenere lo sviluppo sociale. Nel 2020 si è a sua volta dotata di una Fondazione “con l’obiettivo di rafforzare il contributo e l’impegno profuso storicamente dal Gruppo per lo sviluppo sociale, culturale, ambientale ed economico dell’Italia” (come riportato sul sito di CdP), rafforzando i suoi legami con il mondo della filantropia italiana e internazionale.

¹¹Sul punto si rimanda al Quarto Rapporto sul secondo welfare e in particolare al capitolo dedicato alla filantropia di Impresa di Lodi Rizzini, De Gregorio e Maino (2019).

rappresentanza delle amministrazioni pubbliche e dei territori. Agli esperti è stato chiesto di valutare, alla luce della crisi pandemica, il posizionamento di ognuna di queste organizzazioni¹² rispetto a dieci coppie di affermazioni riguardanti rispettivamente la dicotomia pubblico-privato e quella nazionale-locale, assegnando un valore ricompreso, sulla scala Likert, tra 1 e 7 corrispondenti alle posizioni estreme sulle questioni di interesse.

Con riferimento al posizionamento degli attori in tema di welfare filantropico e rispetto agli assi nazionale-locale e pubblico-privato¹³, si osserva un auto-posizionamento tendenziale degli attori nel quadrante in alto a destra della Figura 4.3, quello riferito all'approccio privato-locale. Nel caso del welfare filantropico, i risultati sul posizionamento degli attori registrano mediamente una dispersione più alta rispetto a quelli osservati nei capitoli sul welfare aziendale e sul welfare prossimità. Alcune differenze di posizionamento possono osservarsi sia in termini inter-settoriali (ad esempio, Legacoop e Acri) che intra-settoriale (ad esempio, il Forum del Terzo Settore e Confcooperative).

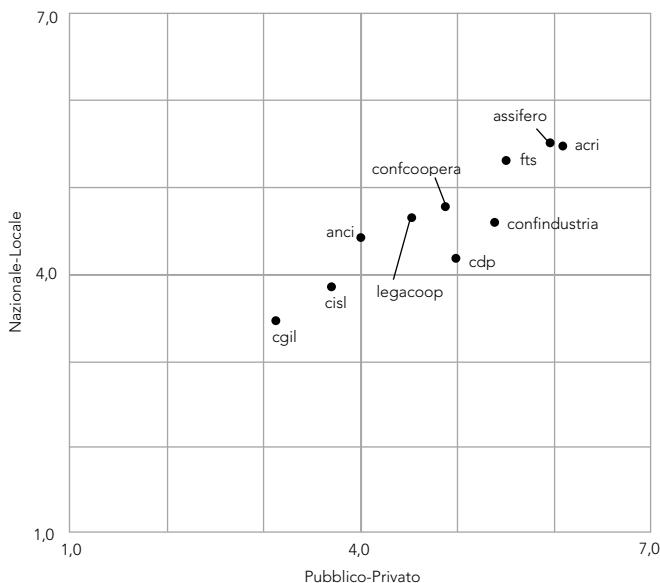
Gli unici attori a contraddistinguersi sono Anci, Cisl e Cgil. Se il primo, Anci, assume un posizionamento orientato verso il pubblico-locale, Cisl e Cgil si posizionano nel quadrante pubblico-nazionale. Ma mentre la Cgil si contraddistingue per un orientamento netto verso il pubblico-nazionale, la Cisl, che si colloca in corrispondenza dell'intersezione tra i quattro quadranti, assume una posizione più moderata tra pubblico-privato e nazionale-locale. Il resto degli attori si collocano nel quadrante in alto a destra, quello locale-privato. In particolare, due delle tre sigle del mondo datoria, Legacoop e Confcooperative, risultano leggermente più orientate al livello nazionale rispetto a Confindustria e al Forum del Terzo Settore (FTS). Quest'ultimo in particolare si pone maggiormente in linea con Assifero e

¹² Si ricorda che Cgil, Cisl, Legacoop e Confcooperative sono state incluse anche nelle survey sul welfare aziendale e welfare di prossimità; Confindustria in quello sul WA mentre Forum del Terzo Settore e Anci in quello sul WEP.

¹³ Per approfondire al Capitolo 2 e alla nota metodologica.

Acri, posizionandosi verso il privato-locale. Cassa Depositi e Prestiti (CdP), infine, risulta il soggetto più marcatamente rivolto al livello nazionale.

Figura 4.3. – Il posizionamento delle organizzazioni chiave del welfare filantropico



Fonte: elaborazione delle autrici.

Secondo gli esperti, gli attori che considerano il welfare filantropico come un ambito prevalentemente di natura privata e circoscritto al livello di intervento locale, ad esempio Acri e Assifero, ritengono che il welfare filantropico sia una *win-win solution* di cui tutti possono beneficiare (e da cui nessuno danneggiato). Per questi attori, il welfare filantropico costituisce inoltre una risposta alle lacune del welfare pubblico ed è un vettore per l'innovazione sociale, risultando quindi una risorsa per la collettività e per le amministrazioni pubbliche locali. Il welfare filantropico dimostrerebbe infine la capacità di promuovere misure replicabili su scala nazionale, diventando una fonte cruciale per la diffusione di *best practice*.

È questa una visione della filantropia in linea con quanto molti studiosi hanno evidenziato essere stata l'evoluzione conseguente la crisi del 2008 ma anche il paradigma a cui molte fondazioni ritengono si dovrebbe guar-

dare ([Lodi Rizzini, Maino, De Gregorio 2019](#); [De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino 2019](#); Pierri 2019; [Cibinel 2019](#)). La visione del welfare filantropico quale “cerniera” tra pubblico e privato (cfr. [Percorsi di secondo welfare 2020a](#)) invoca la realizzazione di interventi pubblico-privati, di programmi integrativi e il ricorso alla co-progettazione¹⁴.

Gli attori posizionati al polo opposto, quello nazionale-pubblico (Cgil e, con minore intensità, Cisl), ritengono invece che il welfare filantropico possa accrescere i rischi già insiti nel nostro sistema di welfare. Ad esempio, le azioni del welfare filantropico – poiché contestualizzate a livello locale – contribuirebbero ad esacerbare i divari territoriali e sociali tra le persone (cioè, tra chi ne beneficia e chi no) risultando “irrilevante” rispetto alle misure nazionali. Secondo questi attori il welfare filantropico costituirebbe una forma di welfare “esclusivista” i cui benefici si rivolgono solo a una fetta della popolazione e sarebbe incapace di raggiungere massa critica ed economie di scala di più ampia portata. Una forma di WEF – secondo chi si mostra più critico e pro welfare pubblico – ancorata ad una visione di filantropia più tradizionale e di stampo “paternalista”, imperniate sull’attività di pochi soggetti facoltosi, i quali – per motivazioni personali, di prestigio o per tradizione – devolvono risorse a beneficio di pochi e con finalità assistenzialistiche e non di promozione sociale. Secondo tale visione, tra le funzioni di “intermediari finanziari” e “intermediari sociali” delle fondazioni prevarrebbero dunque le prime (cfr. Ferrucci 2010, Salammon 2014).

Nel caso, dunque, del welfare filantropico si osserva una significativa variabilità inter- e intra-settoriale. Le organizzazioni di rappresentanza del settore non profit – Confcooperative, Legacoop e Forum del Terzo Settore – as-

¹⁴ In linea con gli esperti, Gaetano Giunta, Segretario generale della Fondazione di Comunità di Messina, in un’intervista rilasciata a Secondo Welfare nell’autunno 2020, sottolineava che i binomi *fondazioni di impresa e cluster territoriali* ricoprono un ruolo di supporto nella sperimentazione di paradigmi economici capaci di porre dei vincoli esterni alle logiche tipiche del capitalismo, quali ad esempio la massimizzazione del profitto. L’eco generativo di tali iniziative consiste nella capacità di indurre cambiamenti più ampi e combinare una pluralità di risorse (strumentali, conoscitive ed economiche) con attori diversi e con binomi fondazioni-territori sempre più sinergici (cfr. De Gregorio 2020a).

sumono infatti posizioni differenti sulle tematiche trattate. Tali differenze sono particolarmente evidenti nel caso del Forum del Terzo Settore, che risulta più allineato ad Acri e Assifero, e assume una visione più "locale" e "privata" della filantropia. Tale posizionamento e l'allineamento con due enti di rappresentanza del mondo delle fondazioni non stupisce se si considera che il Forum del Terzo Settore – a differenza di Legacoop e Confcooperative – è una organizzazione di "secondo livello" e rappresenta un ventaglio ampio e articolato di enti non profit che hanno rapporti continuativi con le fondazioni.

Secondo gli esperti Confindustria, che rappresenta gli interessi del mondo produttivo, sosterrebbe invece il ruolo del welfare filantropico (in particolare quello delle fondazioni corporate) considerandolo una risorsa per l'innovazione del welfare territoriale e un vettore per la diffusione di *best practices* sul piano nazionale. Confindustria assume una posizione meno distinta (4,2) rispetto alle modalità di gestione degli interventi filantropici, se in capo alle istituzioni nazionali (per raggiungere massa critica ed economie di scala) o ai territori e agli enti locali: si allinea in questo con Legacoop (4,3) e Confcooperative (4,5). La visione della Cassa Depositi e Prestiti è più orientata, seppur in misura inferiore rispetto alla posizione della Cgil, sul versante nazionale. L'organizzazione secondo i rispondenti riconoscerebbe le capacità del welfare filantropico di supplire alle mancanze del primo welfare e di rivolgersi ad interessi di carattere pubblico: CdP promuove infatti iniziative di welfare filantropico a livello nazionale.

Infine, un caso a sé è quello di Anci. Questa organizzazione è allineata con Cisl e – con intensità inferiore a Cgil – sull'idea che le agevolazioni fiscali di cui godono gli enti filantropici sottraggano risorse al welfare pubblico e favoriscano le differenze territoriali. Quanto invece alla capacità del welfare filantropico di sostenere interventi di interesse generale, alla necessità di raccordare le iniziative con gli enti locali e il Terzo Settore e, infine, per l'invito a promuovere interventi specifici di carattere locale piuttosto che grandi interventi di carattere nazionale, Anci si risulta più allineata alle posizioni di Confcooperative e Legacoop, probabilmente in quanto

rappresentanti di un mondo – quello della cooperazione e dell’impresa sociale – tradizionale interlocutore degli enti locali.

Dall’analisi della survey qui presentata e dalle opinioni degli esperti espresse nel corso del Focus Group dell’autunno 2020, si può dedurre che il mondo della filantropia non sia caratterizzato da una contrapposizione netta tra nazionale e locale, ma cerchi di garantire omogeneità tenendo al contempo in considerazione le specificità locali. La pandemia tuttavia sembra aver esasperato le differenze territoriali preesistenti, amplificando punti di forza e punti di debolezza del welfare italiano e spingendo i singoli territori a mobilitare, dove presenti, risorse anche molto diverse tra loro per affrontare i problemi legati all’emergenza. È altrettanto vero, però, che secondo gli esperti nazionale e locale devono essere tenuti insieme e a questo scopo il ruolo degli enti filantropici può risultare fondamentale perché, da un lato, essi possono stimolare lo sviluppo di una *baseline* comune a livello nazionale per l’azione filantropica e far sì che un determinato livello di qualità degli interventi possa essere raggiunto ovunque. Al contempo gli enti filantropici sono particolarmente abili nel recepire istanze e bisogni locali nella realizzazione dei propri interventi. In sintesi, le fondazioni possono essere molto importanti per elevare la qualità degli interventi a livello nazionale (e una volta definita, è importante il ruolo di advocacy affinché tale qualità venga recepita e applicata), pur continuando, al contempo, a intercettare i bisogni locali, affinché le linee generali vengano tradotte in maniera operativa sui territori. Lavorando, contemporaneamente, a livello nazionale, individuando quelle aree di intervento su cui costruire il Paese di domani, e a livello locale, grazie anche all’applicazione di strumenti di valutazione (che potrebbero anche generare occasioni di condivisione dei fallimenti).

Le tendenze emerse dalla survey sono confermate anche dall’analisi qualitativa della discussione avvenuta in occasione del focus group, da cui emerge che le parole-chiave più di sovente associate al rapporto pubblico-privato sono (in ordine di citazione): cambiamento, pubblico, capacità, risorse, innovazione, rischio. Secondo gli esperti, l’innovazione e il cambiamento sistematico sono concetti interconnessi e per poter realizzarsi richie-

dono un intervento congiunto del settore pubblico e privato, a cui deve però seguire una “rivoluzione culturale” delle modalità di intervento e delle attitudini all’innovazione. Un cambio paradigmatico nelle modalità di percepire la realtà, intervenire sui problemi sociali e sistematizzare tali pratiche di intervento.

Figura 4.4. – Nuvola di parole riguardo la dicotomia pubblico-privato



Fonte: nostra elaborazione con software Nvivo.

Con riferimento alla dicotomia locale-nazionale, i termini citati più di frequente sono (in ordine di citazione): advocacy, comunità, territoriale, intermedi, piattaforme. Il concetto di advocacy si riferisce alla capacità di “cerriera” tra i vari livelli di governo e gli enti filantropici, considerati dunque corpi intermedi capaci di avviare percorsi di apprendimento e di sperimentazione utili, come detto, ad elevare la qualità degli stessi interventi pubblici poiché propensi all’utilizzo degli strumenti di misurazione dell’impatto sociale. Il campo d’azione della filantropia risulta essere quello delle comunità: gli attori che hanno partecipato al focus group affermano che gli enti filantropici debbano agire per mettere in moto le comunità territoriali, in prospettiva di un empowerment di comunità piuttosto che individuale (Figura 4.5).

Figura 4.5. – Nuvola di parole riguardo la dicotomia nazionale-locale



Fonte: nostra elaborazione con software Nvivo.

4.3. Il contributo e le opportunità del welfare filantropico nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030

La survey ha cercato infine di rilevare se – e in che modo – il welfare filantropico possa contribuire al raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile. Il tema dello sviluppo sostenibile sempre più spesso si interseca col mondo filantropico italiano nelle sue diverse sfaccettature, e si è pertanto ritenuto utile interrogare gli esperti anche su questa dimensione.

Occorre qui ricordare come negli ultimi anni Acri e le singole Fondazioni di origine bancaria abbiano progressivamente ridefinito i loro piani strategici pluriennali tenendo conto dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030¹⁵. Al contempo, è aumentato il numero di Fondazioni di impresa che si occupano di *Corporate Social Responsibility* che orientano le proprie attività sul modello degli SDGs (cfr. [De Gregorio 2020a](#)). Anche le Fondazioni comunitarie, come ha ricordato il co-direttore della European

¹⁵ Si veda ad esempio il complesso lavoro realizzato da Compagnia di San Paolo per rimodulare la propria strategia operativa (cfr. [Percorsi di secondo welfare 2020](#)).

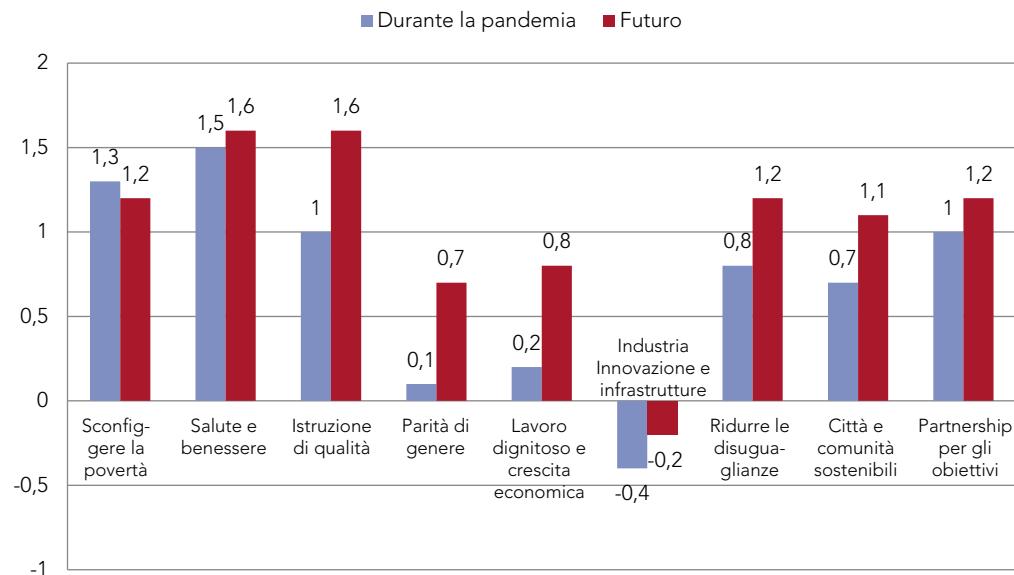
Community Foundation Initiative (ECFI)¹⁶, sono sempre più influenzate dai temi della sostenibilità attraverso l'approccio “whole of organization”, una strategia volta a spingere queste realtà a perseguire e promuovere gli SDGs e ad impiegarli come cornice di riferimento per “rileggere, riconsiderare la propria mission, la gestione del patrimonio e degli investimenti, la propria strategia, i programmi e le attività, i propri processi interni e la strategia di comunicazione”. L'integrazione di queste mission nelle attività di routine di ciascuna fondazione è un presupposto fondamentale affinché queste accrescano la loro credibilità in virtù del ruolo di “catalizzatori di cambiamento” ([Cibinel 2020](#)). Nello specifico, gli obiettivi presi in considerazione attraverso la survey sono 9: Sconfiggere la povertà (Goal 1), Salute e Benessere (Goal 3), Istruzione di qualità (Goal 4), Parità di genere (Goal 5), Lavoro dignitoso e crescita economica (Goal 8), Imprese, Innovazione e infrastrutture (Goal 9), Ridurre le disuguaglianze (Goal 10), Città e comunità sostenibili (Goal 11), Partnership per gli obiettivi (Goal 17). Gli esperti sono stati chiamati ad esprimere una loro valutazione attraverso una scala Likert tra -3 (contributo negativo) e +3 (contributo positivo); il valore 0 sta invece ad indicare un contributo nullo al raggiungimento dei suddetti obiettivi. Le domande sono state articolate in modo tale che fosse possibile definire il posizionamento degli esperti rispetto al contributo presente e futuro – con particolare attenzione all'emergenza Covid-19 – del welfare filantropico nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda ONU.

In linea di massima, gli esperti ritengono che durante la pandemia il welfare filantropico abbia concorso al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e che l'apporto potrà essere più significativo in futuro, come mostra la Figura 4.6. Una quota significativa di esperti esprime un giudizio positivo (compreso tra +1 e +3) rispetto al contributo del welfare filantropico in 8 dei 9 obiettivi: Ridurre le disuguaglianze, Città e comunità sostenibili, Partnership per gli obiettivi, Istruzione di qualità, Sconfiggere la povertà, Salute e benessere, e, in misura inferiore, Parità di genere e Lavoro dignitoso e crescita

¹⁶ In occasione del laboratorio “[Connettere le Fondazioni di comunità con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile](#)” promosso da Assifero e tenutosi nel settembre 2020.

sostenibile. In questi ultimi ambiti circa il 40% dei rispondenti ritiene che il welfare filantropico fornisca un contributo modesto (valore prossimo allo zero).

Figura 4.6. – Il contributo del welfare filantropico all’Agenda 2030



Fonte: elaborazione delle autrici.

Nota: i valori andavano da -3 (contributo altamente negativo) a +3 (contributo altamente positivo). Per esigenze grafiche la scala qui riportata va da -1 a 2 (non sono stati attribuiti dai rispondenti valori estremi).

Entrando più nel dettaglio, circa l’80% dei rispondenti ritiene che il contributo del welfare filantropico per il raggiungimento del Goal Salute e Benessere, sia molto positivo; la stessa percentuale riguarda l’obiettivo Sconfiggere la povertà. Una percentuale lievemente inferiore è registrata per l’Istruzione di qualità e Partnership per gli obiettivi. Con riferimento all’obiettivo Ridurre le diseguaglianze, circa il 70% dei rispondenti ritiene che il contributo del welfare filantropico sia in questa fase positivo e le risposte si concentrano nel range di valori compreso tra 1 (il 42%) e 3 (7,7%); solo il 10% ritiene che il welfare filantropico abbia impattato negativamente in

questo ambito. Relativamente all'obiettivo Città e comunità sostenibili, circa il 60% degli esperti si posiziona tra 1 e 3 mentre circa il 22% degli interlocutori giudica negativamente il contributo del welfare filantropico a questo obiettivo. Solo nel caso del Goal Imprese, innovazione e infrastrutture il contributo del welfare filantropico è ritenuto invece negativo (Figura 4.6). Si tratta di un dato non certo sorprendente. Come noto, la maggior parte degli enti filantropici, per statuto, non possono erogare risorse a beneficio di enti profit; nel caso delle Fondazioni di origine bancaria questo limite è addirittura stabilito da una legge dello Stato (il d.lgs. n. 153/1999). Inoltre, il contributo del welfare filantropico rispetto a questo obiettivo si verifica (specialmente nel caso delle Fondazioni di impresa) attraverso partnership che vedono il mondo della filantropia e quello produttivo collaborare (e quindi non a fronte di erogazioni dirette che, come detto, sono pressoché assenti). Probabilmente, ad oggi, gli esperti non ritengono questo tipo di esperienze sufficientemente consolidate e/o finalizzate, quando esistenti, per il perseguitamento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

In riferimento alle opinioni degli esperti sulle prospettive future, si osserva un grado crescente di ottimismo dei rispondenti rispetto al contributo del welfare filantropico agli obiettivi sopracitati. Sono infatti limitati i casi in cui si registrano valori compresi tra -1 e -3 e sono invece numerosi i giudizi compresi tra 1 e 3. In particolare, gli esperti mostrano ottimismo riguardo al contributo futuro del welfare filantropico rispetto all'Istruzione di qualità (circa il 77,8% dei rispondenti) e al raggiungimento di Salute e Benessere. Il ruolo degli enti filantropici è ritenuto potenzialmente significativo anche nel contrastare diseguaglianze e povertà e nel promuovere città e comunità sostenibili così come favorire partnership a sostegno dell'Agenda 2030. Gli intervistati sono più restii a definire come "positivo" il contributo futuro del welfare filantropico nello sviluppo di infrastrutture di qualità, la promozione dell'industrializzazione e degli altri obiettivi afferenti al Goal 9 (solo il 18,8% degli intervistati si colloca nel range di risposte tra 1 e 3). Tale diffidenza, o incertezza, si osserva anche nel caso degli obiettivi riguardanti la parità di genere e il lavoro dignitoso, in cui rispettivamente il 50% e il 56% dei rispondenti si colloca tra i valori 1 e 3 e una fetta consi-

stente di attori (circa il 30% in entrambi i casi) ritiene che il welfare filantropico possa offrire un contributo nullo.

La survey ci restituisce quindi l'immagine di un welfare filantropico già ingaggiato nella battaglia promossa dall'ONU per la sostenibilità ma il contributo che può venire dagli enti filantropici sembra non essere destinato ad avere un peso crescente in futuro, quanto meno non in tutti gli ambiti in cui il welfare filantropico può fornire il proprio contributo. Si tratta di un elemento di riflessione che Enrico Giovannini, allora portavoce dell'Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, ha sottolineato nel corso di un'intervista a Percorsi di secondo welfare (cfr. [De Gregorio 2020b](#)). Oggi gli enti filantropici, e in particolare le fondazioni, rischiano di concentrarsi sul perseguimento di alcuni obiettivi specifici, sottovalutando l'importanza dell'impianto complessivo dell'Agenda 2030. In questo senso, sosteneva Giovannini, gli enti filantropici sono chiamati a comprendere il significato di "sviluppo sostenibile" in relazione a quello di giustizia tra le generazioni, ovvero *"soddisfare i propri bisogni attuali senza pregiudicare il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni future"*.

4.4. Considerazioni conclusive: le sfide future per il welfare filantropico

Numerosi studi e contributi scientifici recenti¹⁷ hanno dimostrato come gli enti filantropici siano capaci di adottare un approccio generativo e di rivolgersi ad una molteplicità di attori con mezzi e risorse differenti. L'intreccio manifesto è quello tra benevolenza e *business*, a partire dalla diffusione negli anni Novanta della *venture philanthropy* negli Stati Uniti e poi da una vera e propria "new golden age" che ha aperto, grazie all'investimento in tre direzioni (network e collaborazioni, sinergie con governi e istituzioni pubbliche e assets strategici) enti filantropici e fondazioni all'innovazione e all'impatto sociale (cfr. Ferris 2016).

¹⁷ Si vedano i lavori di Suarez e Lee (2011), Bengo e Ratti (2014), Mosley e Galaskiewick (2015), [Bandera et al.](#) (2019), Lodi Rizzini et al. (2019).

Rispetto all'impatto sociale della pandemia, gli esperti che hanno risposto alla survey si mostrano tendenzialmente ottimisti circa la capacità degli enti filantropici di rispondere efficacemente ai nuovi bisogni sociali. In particolare, i rispondenti hanno evidenziato come il welfare filantropico abbia contribuito a limitare le ricadute sociali del periodo pandemico ed abbia incrementato i contributi per il sociale rispetto ad aree di intervento come sport, cultura e ambiente. Nonostante gli enti filantropici abbiano risposto alla pandemia secondo logiche reattive ed emergenziali, gli esperti ritengono che questo possa, in futuro, favorire la realizzazione di percorsi di resilienza trasformativa e, nel lungo periodo, stimolare la catalizzazione di nuove risorse e il rafforzamento di reti che hanno visto la luce nel corso della stessa pandemia. Gli enti filantropici secondo gli esperti si confermano in questo senso promotori e consolidatori di reti multi-attore e, in virtù della loro capacità di sperimentazione, di potenziali strategie risolutive a problemi sociali, diventando anche vettori che contribuiscono al propagarsi delle esperienze più positive anche sul piano nazionale.

Gli esperti, come evidenziato, sono invece maggiormente divisi rispetto all'affermazione secondo cui il welfare filantropico contribuirà ad acuire le disparità territoriali, sul fatto che la loro azione abbia supportato i governi locali nelle aree di *policy* più deboli e, infine, sul ruolo che il PNRR avrà nel rendere la filantropia più coerente con l'Agenda 2030.

I dati della survey appaiono in linea con quanto era emerso nel corso del già citato focus group sulla filantropia, in cui era stato sottolineato come la pandemia avesse contribuito a portare alla luce le debolezze intrinseche del welfare italiano. Compito degli enti filantropici sarebbe dunque quello di contribuire a riformare tali criticità nel medio-lungo periodo in relazione alla svolta impressa dall'Unione Europea attraverso il Next Generation EU e i fondi ad adesso collegati (*in primis* il PNRR). Questo non dovrebbe però avvenire rispondendo "passivamente" alla richiesta degli enti pubblici di sostenere le azioni ordinarie ma dovrebbe significare – per il settore filantropico – diventare uno degli interlocutori di riferimento per le pubbliche amministrazioni. In questo senso il mondo della filantropia sa-

rebbe quindi chiamato a contribuire ad una strategia complessiva di riforma del sistema di welfare del Paese. Tuttavia non tutte le fondazioni hanno la stessa visione di come si debbano affrontare i problemi: vi sono difformità che attengono alla dimensione valoriale che contraddistingue i singoli enti filantropici. Diventa quindi importante individuare e condividere grandi priorità di policy attorno a cui le fondazioni si riconoscano e grazie alle quali mettere in campo interventi mirati sui territori di riferimento: sarebbe questo un modello da sviluppare, ancor di più con le opportunità offerte dal PNRR che porterà ingenti risorse nei territori, risorse che si andranno ad affiancare ai fondi della politica di coesione. Rispetto a questo, il ruolo delle fondazioni potrebbe essere davvero strategico nel far sì che tutte queste risorse non vengano impiegate in maniera impropria e inefficace ma possano essere invece attirate su grandi piattaforme collaborative generando valore nei territori.

Quanto alle dicotomie nazionale-locale e pubblico-privato, alcune differenze di posizionamento possono osservarsi sia in termini inter-settoriali (es. Legacoop e Acri) che intra-settoriali (es. il Forum del Terzo Settore e Confcooperative). Le opinioni degli attori spaziano da quelle che considerano il welfare filantropico una *win-win solution*, un vettore per l'innovazione sociale e una risorsa per le amministrazioni locali (es. Acri e Assifero) a quelle che, invece, ritengono che contribuisca ad acuire l'intensità dei rischi già presenti nei sistemi di welfare come, ad esempio, le disparità territoriali e sociali (es. Cgil e, in misura inferiore, Cisl). Alcune differenze intra-settoriali sono ben visibili anche tra Confcooperative, Legacoop e il Forum del Terzo Settore, quest'ultima organizzazione più in linea con la visione privatistica-locale di Acri e Assifero. Con riferimento a Confindustria, tale organizzazione assume una posizione meno distinta rispetto alle modalità di gestione dell'ambito filantropico (se a livello locale e nazionale) ed è per questo più in linea con Legacoop e Confcooperative. Un caso a sé è quello di Anci che si posiziona nel quadrante "locale" ed al centro tra pubblico e privato.

Dal citato focus group svolto nell'autunno 2020 è tuttavia emersa una

posizione leggermente diversa, in cui gli interlocutori che si sono confrontati non vedono una contrapposizione netta tra dimensione nazionale e locale. A tal proposito, i partecipanti hanno sottolineato come proprio il periodo emergenziale legato alla pandemia abbia segnato una rottura decisiva rispetto al passato, tanto che è giunto "il tempo di un cambiamento sistematico" (cfr. [Percorsi di secondo welfare 2020b](#)). La realtà è in mutamento continuo e immediato, non si può distinguere tra innovazione e cambiamento ma si può stimolare la capacità pervasiva degli enti filantropici di fare innovazione. Gli enti locali, per la loro capacità pervasiva di fare advocacy, ricoprono un ruolo di preminenza nel dialogo con gli attori del primo welfare. In tal senso, nazionale e locale devono essere tenuti insieme e possono essere stimolo allo sviluppo di una strategia comune che possa individuare una baseline comune per gli interventi e che l'effetto positivo di tali interventi possa essere percepito ovunque.

Anche nel caso del contributo del welfare filantropico al raggiungimento degli obiettivi sostenibili dell'Agenda ONU 2030, gli esperti si mostrano moderatamente ottimisti rispetto al presente. Tale giudizio positivo è evidente in otto dei nove obiettivi considerati; una visione negativa emerge solo rispetto all'obiettivo 9 su Imprese, innovazione e infrastrutture. Con riferimento al futuro, le visioni si fanno via via più ottimiste e questo è particolarmente evidente nel caso della parità di genere, verso cui appunto gli esperti avevano espresso un giudizio contrario in relazione al periodo pandemico.

Infine, si sottolinea come negli ultimi anni la volontà degli enti filantropici di generare progetti di impatto e di valore si esprima sempre più attraverso modalità differenti, sviluppando nuove forme di collaborazione che, oltre alle risorse monetarie, riescono ad aggregare e moltiplicare una pluralità di energie. A tal proposito, stiamo assistendo ad un movimento sempre più globale e inclusivo della filantropia. Ne è la prova il lancio, a livello internazionale, dell'*International Philanthropy Commitment on Climate Change* – promosso da WINGS e Dafne – che nel corso dell'ultimo anno ha coinvolto Assifero in Italia e 405 enti filantropici europei. Il modello sul quale finora si

sono costruite le relazioni filantropiche mette in relazione la domanda di risorse espressa dai potenziali destinatari (enti non profit, realtà ibride, beneficiari diretti e enti pubblici, comunità e territori) con l'offerta di fondi che i donatori mettono a disposizione. Tuttavia, le evidenze empiriche, corroborate dai risultati della nostra survey, sembrano mostrare come la filantropia stia orientando i suoi interventi in modo diverso rispetto al passato: emergono nuove dinamiche, criteri allocativi differenti, scenari negoziali incentrati su partenariati plurali e radicati nei territori. Si tratta di un modello più fluido, in cui nascono nuovi luoghi di condivisione e in cui la dicotomia tra domanda e offerta viene oltrepassata da una logica di governance multiattoore e multilivello che, come abbiamo visto, prova a superare le bipartizioni pubblico-privato e nazionale-locale.

Riferimenti bibliografici

- Agostini C. e Cibinel E. (2017), [Il contributo delle Fondazioni di origine bancaria al contrasto alla povertà](#), in F. Maino F. e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 195-219.
- Bandera L. (2013a), [Le Fondazioni di Origine Bancaria: Sperimentazione e sostegno alle reti](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 289-310.
- Bandera L. (2013b), [Le fondazioni di comunità: una nuova declinazione della filantropia](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 147-178.
- Bandera L., Barbetta G.P., Cima S. e Petrolati F. (2019), [Fondazioni di Comunità. Le esperienze di Fondazione Cariplo](#), collana "Quaderni dell'Osservatorio" n. 31.
- Barman E. (2017), *The social bases of Philanthropy*, in «Annual Review of Sociology», vol. 43, pp. 271-290.

- Bengo I. e Ratti M. (2014), *Datemi una leva... Nuovi strumenti di filantropia e finanza per il sociale*, in "Impresa Sociale", n. 4, pp. 43-56.
- Bortuzzi Dubach E. e Tinonin C. (2020), *La relazione generosa. Guida alla collaborazione con filantropi e mecenati*, Milano, FrancoAngeli.
- Cibinel E. (2019), [Dall'innovazione al cambiamento: una nuova sfida per le Fondazioni di origine bancaria](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), Quarto rapporto sul secondo welfare in Italia 2019, Torino, Giappichelli, pp. 211-234
- Cibinel E. (2020), [Azioni locali per il benessere globale: le Fondazioni di comunità e l'Agenda 2030](#), www.secondowelfare.it, 1 ottobre 2020.
- Dafne (2020), [Empowering European Philanthropy](#), Rapporto annuale.
- De Gregorio O. (2020a), [Giunta: le Fondazioni di impresa possono fecondare microclimi sociali generatori di libertà](#), 21 dicembre 2020.
- De Gregorio O. (2020b), [Giovannini: anche per la filantropia è arrivato il momento di guardare all'Agenda 2030](#), 6 luglio 2020.
- De Gregorio O., Lodi Rizzini C. e Maino F. (2019), [Le Fondazioni di impresa in Italia. Rapporto di ricerca 2019](#).
- Ferris M.J. (2016), *Is this a new golden age of philanthropy? An assessment of the changing landscape*, in "Voluntary Sector Review", vol. 7, n. 3, pp. 315-324.
- Inapp (2021), *Lavoro, formazione società in Italia nel passaggio dell'era post Covid-19*, Rapporto 2021, Roma.
- Italia non profit (2021), *Lo stato della Filantropia in Italia*, Milano.
- Lodi Rizzini C., De Gregorio O. e Maino F. (2019), [Il nuovo volto della filantropia di impresa: le Fondazioni Corporate in Italia](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli.
- Lodi Rizzini C. (2020), [Zamagni: la filantropia deve uscire da una logica emergenziale e adottare un approccio strategico](#), 22 giugno 2020.
- Mosley J.E. e Galaskiewicz J. (2015), *The relationship between philanthropic foundation funding and state-level policy in the era of welfare reform*, in "Nonprofit and Volunteer Sector Quarterly", vol. 44, pp. 1225-1254.
- Pierri P. (2019), *Filantropia. Attori, caratteristiche e prospettive in Italia*, Associazione Italiana Private Banking.
- Percorsi di secondo welfare (2020a), [Compagnia di San Paolo, la "rivoluzione gentile" verso lo sviluppo sostenibile](#), www.scondowelfare.it, 25 gennaio 2020.
- Percorsi di secondo welfare (2020b), [Advocacy, piattaforme e sperimentazione: dove va la filantropia italiana](#), 23 novembre 2020.

Salamon L.M. (2014), Leverage for Good: An Introduction to the New Frontiers of Philanthropy and Social Investment, Oxford University Press.

Suarez D.F e Lee Y. (2011), *Participation and policy: foundation support for community organizing and civic engagement in the United States*, in "Public Management Review", vol. 13, n. 8, pp. 1117-1138.

Chiara Lodi Rizzini e Orlando De Gregorio

LA SURVEY SUL WELFARE DI PROSSIMITÀ

5

Introduzione

Come indicato nella nota metodologica, la survey sul welfare di prossimità (d'ora in poi WEP) ha coinvolto 96 esperti. Di questi, 59 (il 61%) hanno risposto alle domande afferenti al posizionamento degli attori, 53 (il 55%) hanno compilato la parte inerente alle trasformazioni avvenute durante la pandemia e a quelle che potranno manifestarsi nel prossimo futuro, 33 (il 34%) alla parte sugli obiettivi dell'Agenda 2030. Gli esperti provengono perlopiù dal mondo della ricerca: docenti e ricercatori di istituti pubblici e privati costituiscono infatti più del 71% dei rispondenti alla survey. Circa la metà dei rispondenti ha più di 55 anni, un quarto ha tra i 30 e i 45 anni, un quarto tra i 45 e i 55 anni.

Tra essi prevale nettamente un orientamento politico di sinistra: in una scala da 0 a 10, in cui 0 significa "sinistra" e 10 significa "destra" in media gli esperti si attestano su 2,4; più a sinistra rispetto agli esperti che hanno risposto alle survey sul welfare aziendale e filantropico. I nostri rispondenti sono decisamente favorevoli alla redistribuzione della ricchezza a vantaggio dei più indigenti e dell'incremento delle tasse per finanziare la spesa pubblica. Come nel caso delle altre due survey, ai fini dell'analisi non sono state considerate le risposte di coloro che, a fine questionario, si sono dichiarati non competenti rispetto al tema in oggetto (attribuendosi un punteggio inferiore a 6 su una scala da 0 a 10): si tratta di 28 rispondenti su 59. L'analisi che segue dunque si basa sulle risposte di 31 esperti auto-dichia-

ratisi "competenti", pari al 52% del totale dei rispondenti. Anche per questo questionario tutti gli esperti interpellati sono stati selezionati dai ricercatori di Percorsi di secondo welfare attraverso criteri rigorosi, ponendo particolare attenzione alla loro esperienza accademica o professionale rispetto ai temi oggetto della survey.

5.1. L'impatto della pandemia e le prospettive future del welfare di prossimità

Nella prima parte della survey è stato chiesto agli esperti un giudizio sulle trasformazioni che il welfare di prossimità ha attraversato durante la prima fase della pandemia e che attraverserà in futuro. Abbiamo sottoposto all'attenzione degli esperti una serie di affermazioni relative al WEP e abbiamo chiesto loro di esprimere disaccordo e accordo, indicando un valore su una scala Likert da 1 (per niente d'accordo) a 7 (del tutto d'accordo). I quesiti riguardavano, sinteticamente: la conciliazione tra welfare territoriale e nazionale; la capacità del WEP di dare risposte ai bisogni emersi durante la pandemia; il WEP come strumento di innovazione del welfare locale; il ruolo nel WEP di attori territoriali e opinione pubblica; il WEP nella cornice del PNRR.

Il primo tema indagato riguarda l'impatto del WEP sulle differenze territoriali. Il tema è connesso ad un altro affrontato nella survey: la necessità di un welfare pubblico e omogeneo in tutto il Paese. Sappiamo infatti che la disomogeneità tra i territori del Paese costituisce uno dei punti più discussi nel dibattito accademico e pubblico, anche in ragione della particolare infrastruttura istituzionale che caratterizza l'Italia: frammentata e poco equilibrata, essa appare caratterizzata al tempo stesso da logiche top-down e da mancanza di coordinamento, particolarismi e spinte centrifughe (Cassese 1998; Ciarini 2013; Bifulco 2015).

Abbiamo quindi chiesto agli esperti se durante la pandemia il WEP abbia acuito o meno le differenze tra territori. Ben il 30% degli esperti ha risposto scegliendo il valore 4, cioè non è né d'accordo né in disaccordo, il

40% degli esperti si pone tra 1 e 3, dunque non è d'accordo con il fatto che il WEP abbia acuito le differenze territoriali, un altro 30% invece è d'accordo con l'affermazione. Emerge dunque una discreta discordanza tra gli esperti, che non intravedono, almeno al momento, un chiaro effetto del welfare di prossimità sull'incremento delle differenze tra territori.

La stessa incertezza è evidente anche per il futuro: per il 48% il WEP non acuirà le differenze territoriali (le risposte vanno da 1 a 3), ciò sarà invece probabile per il 36% dei rispondenti (che rispondono scegliendo un valore da 5 a 7), si pone nel mezzo il restante 15%. Una visione più chiara emerge invece relativamente all'item: "è diventato evidente che un welfare pubblico e omogeneo in tutto il Paese è indispensabile". Il 76% degli esperti è d'accordo o molto d'accordo con questa affermazione (attribuendo una risposta che va da 5 al 7) e la media dei rispondenti si attesta sul valore di 5,4. Percentuali e medie analoghe si riscontrano anche quando chiediamo agli esperti se ciò avverrà anche in futuro: per il 58% dei rispondenti è probabile che la necessità di un welfare pubblico e omogeneo apparirà indispensabile.

Gli esperti dunque non hanno un'unica posizione rispetto all'impatto del WEP sulle differenze territoriali, ma sono concordi sulla necessità di un welfare omogeneo in tutto il Paese. Riteniamo di grande interesse notare che il dato sulla necessità di un welfare pubblico e omogeneo sul territorio nazionale è solo apparentemente in contraddizione con il giudizio altamente positivo che gli esperti danno del WEP (come vedremo poco più avanti). Ciò mostra che la contrapposizione tra un welfare incentrato su reti territoriali locali da una parte e un welfare pubblico nazionale e statuale dall'altra è ormai superata e, a nostro avviso, che la questione oggi richiede di essere affrontata senza eccessive contrapposizioni e "paraocchi" ideologici.

In questo senso, infatti, è sulla sua capacità di contrastare gli effetti della pandemia che il WEP ha ricevuto i giudizi migliori da parte degli esperti. Il 91% dei rispondenti ritiene che il WEP abbia limitato le ricadute sociali della pandemia (la media è 5,7) – circa il 63% è molto d'accordo o total-

mente d'accordo con questa affermazione; in particolare, circa il 90% ritiene che il WEP abbia contribuito a rispondere ai bisogni emersi durante la pandemia (e si colloca tra 5 e 7) e il 63% che abbia facilitato interventi in aree di bisogno poco tutelate e/o scoperte (la media è 5,1).

Un altro aspetto di cui sono convinti gli esperti è che la pandemia abbia costituito un'occasione per innovare sia le modalità che le aree di intervento, e che tale innovazione continuerà in futuro, per contenere le conseguenze dell'emergenza. La maggior parte degli esperti pensa che le iniziative di WEP siano state modificate per rispondere all'emergenza (media 5,7), così come che le reti di prossimità esistenti si siano rafforzate (la media è 5,1). Il 72% dei rispondenti inoltre è d'accordo (posizionandosi tra 5 e 7) sul fatto che siano aumentati i progetti riconducibili al WEP durante la pandemia (media 5,1).

I dati suggeriscono però che, sebbene il WEP abbia rappresentato una risposta all'emergenza, non tutte le organizzazioni e i protagonisti sono stati in grado di aggirare gli ostacoli e i limiti imposti dalla pandemia e dal distanziamento sociale. Ad esempio, solo il 51% dei rispondenti ha risposto che è d'accordo (da 5 a 7) con l'*item* "la formazione di reti di prossimità è stata facilitata"; il 69% degli esperti è d'accordo invece rispetto all'affermazione "durante la pandemia molti ETS non hanno potuto erogare prestazioni e servizi di prossimità".

Il 75% degli esperti pensa che il WEP abbia acquisito una maggiore rilevanza agli occhi dell'opinione pubblica e soprattutto che ne acquisirà in futuro (con media abbastanza alta: 5,5). Il peso acquisito dal WEP potrebbe determinare anche un cambiamento negli strumenti e nei modelli di governance. Ad esempio, rispetto a quanto dichiarato relativamente al periodo della pandemia cresce la percentuale di esperti che pensa che gli enti locali sosterranno il WEP: l'*item* relativo al sostegno degli enti locali al WEP passa da 4,8 (riferito al periodo di emergenza) a 5,2 (riferito al futuro). In particolare, secondo gli esperti, in futuro il WEP sarà realizzato attraverso gli strumenti della co-progettazione (circa il 60% è d'accordo o molto d'accordo con questa previsione), e da un maggiore ricorso a reti di pros-

simità: l'item relativo alla facilitazione delle reti di prossimità sale da 4,4 (riferito al periodo di emergenza) a 5,2 (riferito al futuro). Inoltre, secondo gli esperti, il Terzo Settore sarà in futuro nelle condizioni di erogare prestazioni e servizi di prossimità – l'item relativo all'impossibilità degli enti del Terzo Settore di erogare servizi di prossimità passa infatti da 5,3 riferito al periodo di emergenza a 3,8 del futuro.

La maggioranza degli esperti inoltre ritiene che il WEP incrementerà il ricorso alle nuove tecnologie, un dato che appare coerente con quanto più volte osservato relativamente ai nessi esistenti tra nuove piattaforme, innovazione sociale e reti di prossimità (Arcidiacono 2017; [Baracco 2020](#); Longo e Maino 2021; [Santoni 2021](#)). Sempre guardando al futuro, gli esperti non hanno un'opinione fortemente condivisa riguardo al fatto che il PNRR renderà il WEP più coerente con l'Agenda 2030 (il 45% risponde 4 collocandosi al centro della scala). Metà dei rispondenti è però tendenzialmente d'accordo sul fatto che "il WEP avrà un ruolo anche nell'affrontare le sfide ambientali". Forse un segno, quest'ultimo, del fatto che si sta facendo strada la consapevolezza dei nessi tra welfare e ambientalismo.

In sintesi, dunque gli esperti ritengono che durante la prima fase della pandemia il WEP abbia contribuito a dare risposta ai bisogni emergenti, arginando gli effetti della crisi economica e sociale, grazie anche alla capacità di innovare modalità di azione e di addentrarsi in nuove aree di intervento. Tuttavia ciò è avvenuto talvolta in modo non strutturato – si trattava pur sempre di una fase di emergenza – tanto che non tutti gli enti hanno potuto erogare prestazioni e servizi di prossimità. Un problema che in futuro dovrebbe invece attenuarsi. Anche grazie al ruolo che il welfare di prossimità ha giocato in questi mesi, secondo gli esperti esso potrà infatti acquisire un maggiore riconoscimento sia agli occhi dei cittadini che di quelli dei *policy maker*, i quali dovrebbero attuare strumenti e processi in grado di facilitare l'azione degli attori del WEP. Le medie ottenute per ciascun quesito sono sintetizzate nelle Figure 5.1 e 5.2.

Figura 5.1. L'impatto della pandemia di Covid-19 sul welfare di prossimità



Fonte: elaborazione degli autori.

Figura 5.2. I possibili sviluppi del welfare di prossimità nei prossimi tre anni



Fonte: elaborazione degli autori.

Molti dei dati emersi da questa sezione della expert survey sono in continuità con quanto emerso durante il focus group realizzato da Percorsi di secondo welfare per raccogliere informazioni utili alla stesura del presente Rapporto¹. In altri casi, ciò che è emerso dal focus group ci aiuta invece a leggere e interpretare i dati della survey apparentemente contrastanti.

Il primo tema approfondito durante il focus group è stato quello del posizionamento del WEP sull'asse pubblico-privato. Come emerge dalla nuvola nella Figura 5.3, le parole-chiave più di sovente associate a questa dimensione sono state "prossimità", "capacità", "comunità", "bisogno" e "risposta". Questo suggerisce che, secondo i partecipanti, non è tanto la natura degli attori (pubblica, privata o non profit) a "fare la differenza" nel dare risposta ai bisogni emergenti, quanto la loro prossimità, appunto, ai beneficiari, e la loro appartenenza alla comunità. Interessante notare anche come le parole che seguono sono "politiche", "mercato", "organizzazioni" e "territori".

Dall'analisi del focus group è emerso infatti che il welfare di prossimità coinvolge una pluralità di attori nell'ambito di un sistema organico e coordinato in cui l'attore pubblico continua a svolgere un ruolo centrale nella regia degli attori coinvolti. Come raccontato da una dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali che hanno partecipato al focus group "*... in questi mesi in alcune circostanze lo Stato ha usato il Terzo Settore come stampella e il Terzo Settore ha dovuto svolgere un ruolo sostitutivo. Ecco, per noi il Terzo Settore non deve svolgere un ruolo sostitutivo, deve affiancare ma non può sostituirsi al Pubblico, inteso non solo come Stato centrale ma nella sua articolazione di servizi incrociati ... cioè come co-proget-*

¹ Si tratta di un focus group dedicato al welfare di prossimità a cui hanno partecipato esponenti di importanti enti del Terzo Settore, amministratori locali, organizzazioni sindacali e think tank che operano in tale ambito o lo studiano. La discussione è stata un'occasione preziosa per cogliere riflessioni e ipotesi sul presente e sul futuro del welfare di prossimità nel nostro Paese. Per una sintesi degli spunti più interessanti emersi durante il confronto si rimanda a [De Gregorio \(2020\)](#). Questo focus group, insieme a quelli dedicati al WAT e al WEF, è parte di un percorso condiviso con i partner del Laboratorio avviato nell'autunno 2020 e finalizzato alla raccolta di materiale originale da utilizzare per la stesura del presente Volume.

tazione vera e non delega, per evitare le distruzioni che abbiamo visto. Anche perché ci piace quell'idea del contratto sociale per cui io faccio parte di una comunità, pago le tasse e quindi è la comunità, intesa come istituzione, che mi restituisce un protagonismo anche nel garantirmi una vita dignitosa. Questa garanzia credo sia in capo alle istituzioni pubbliche che la devono agire in prima istanza e la possono agire in compartecipazione con i soggetti del volontariato, del Terzo Settore e del privato sociale". Un modello che richiede un cambio anche culturale, ha evidenziato un'altra partecipante, membro di una Fondazione di origine bancaria: "Per la questione della prossimità, in questo momento ci sono due opportunità: considerare la prossimità come strumento di soluzione molte volte di bisogni emergenziali oppure considerare la prossimità come obiettivo politico di visione".

Sia dal focus group che dalla survey emerge infatti con chiarezza che la co-progettazione dovrà sempre di più acquisire rilevanza nei rapporti tra Terzo Settore e attori pubblici, superando una logica di esternalizzazione guidata esclusivamente dalla riduzione dei costi². Questo sembra l'auspicio degli esperti e di diversi referenti appartenenti al mondo del privato sociale: "Sicuramente occorre un cambio culturale da parte anche del mondo del Terzo Settore, per sentirsi sempre di più parte attiva, ma occorre cambio culturale anche degli enti locali e occorre per davvero che la riforma del Terzo Settore – che chiama due grandi parole, "co-programmazione" e "co-progettazione" – venga oggi applicata... Allora se non c'è questo cambio culturale, prima ancora che organizzativo, rischiamo gli dare delle risposte vecchie a problemi nuovi" ci ha raccontato un rappresentante del mondo dell'associazionismo durante il focus group.

² Sul dibattito relativo alla coprogettazione, le sue interpretazioni, rischi e punti di forza si veda: [Zandonai e Bandera](#) (2020), Marocchi (2020), Forgiarini (2021) e Maino (2021).

Figura 5.3. Nuvola di parole riguardo la dicotomia pubblico-privato



Figura 5.4. Nuvola di parole riguardo la dicotomia nazionale-locale



Le parole più frequentemente associate al binomio centro-periferia sono state invece "sociali", "territorio", "politiche" e "risorse"; seguite da "pro-

grammazione”, “bisogno” e “spesa”, un po’ meno ricorrenti. Questo risultato, nel quadro degli interventi emersi nel focus group, indica come secondo i partecipanti i territori possano costituire una risorsa per dare risposta ai bisogni emergenti, ma sempre nella cornice più generale di politiche sociali robuste e strutturate. I due poli dell’asse devono infatti trovare un incastro virtuoso come già spiegavano Maino e Ferrera (2013) in uno dei nostri precedenti Rapporti. E in questo senso il contributo e il protagonismo degli attori locali va valorizzato in un quadro nazionale nel quale tutti i territori siano messi nelle condizioni di rispondere ai bisogni sociali emergenti.

E in tale direzione, in particolare, appare chiara la necessità di lavorare sulla programmazione. Non a caso, il focus group si è in buona parte incentrato sulla mancata attuazione dei Livelli Essenziali di Prestazione introdotti dalla legge n. 238/2000³, che come evidenziato da alcuni partecipanti, potrebbe al contempo rispettare le peculiarità dei territori e garantire universalità e qualità nell’accesso ai servizi di welfare su tutto il territorio nazionale. Come ha spiegato una dirigente di un Comune del Nord-Italia, intervenuta al focus group *“La 328 è nata vent’anni fa e avrebbe dovuto traghettarci dalla selettività al diritto. È la grande riforma incompiuta ed è la grande testimonianza dell’insuccesso italiano della produzione normativa: una legge quadro che non arriva ad inquadrare”*. Dello stesso parere anche il mondo sindacale: *“sicuramente quello che manca è una definizione dei livelli essenziali. Se lo Stato definisce quelli, soprattutto in ambito sociale, può mettere in piedi un sistema di garanzia dei diritti fondamentali e che sono in capo alla persona ovunque su tutti i territori e di standard anche qualitativi”*. E il Terzo Settore: *“io credo che bisogna tenere insieme uniformità e differenziazione; sembra un paradosso ma a mio parere questa è la vera sfida, e credo anche questa sfida si debba provare a concretizzare tenendo insieme tre livelli, ognuno con il proprio ruolo: nazionale, regionale e locale. Io credo che il livello nazionale debba avere un ruolo di politiche di indirizzo, di cornice generale. Alcuni parlavano dei Lea, che condivido. Ma credo che il livello nazionale debba anche decentrare in maniera chiara e ovviamente giustificabile le risorse territoriali, quindi un sano decentramento economico perché credo che la parola federalismo non appartiene né alla sinistra né alla destra né tantomeno al centro”* ha segnalato un partecipante, proveniente dal mondo dell’associazionismo.

³Come ribadito anche dalla sua ideatrice l’On. Livia Turco ([Agostini](#) 2020).

In conclusione quindi, il fatto che su entrambi i macro temi (pubblico-privato e nazionale-locale) trattati nel focus group sia stata ripetuta maggiormente la parola “politiche” indica a nostro avviso la necessità di un coordinamento complessivo tra i vari livelli di governo e tra i vari attori che operano nel sociale – pubblici, privati e non profit.

5.2. Pubblico-privato e nazionale-locale: il posizionamento dei protagonisti del welfare di prossimità

Come indicato nella Nota metodologica, gli esperti sono stati chiamati a valutare il posizionamento della leadership di dieci organizzazioni chiave nel campo del welfare di prossimità, intendendo per leadership il presidente o il segretario dell’organizzazione e il gruppo dirigente ristretto che lo coadiuva a livello nazionale. Si tratta di: due organizzazioni sindacali (Cgil e Cisl); un’organizzazione di rappresentanza del settore pubblico (Anci); un *think tank* (Forum Disuguaglianze Diversità); 6 enti del Terzo Settore, in particolare 3 organizzazioni associative di produzione (Legacoop, Confcooperative e Fimiv⁴), 2 di rappresentanza del mondo volontaristico/associativo (CSVnet⁵ e Forum Terzo Settore) e una di quello religioso (Caritas)⁶. Per ogni organizzazione è stato chiesto di valutare, alla luce della crisi pandemica, il posizionamento rispetto a 10 coppie di affermazioni riguardanti rispettivamente la dicotomia pubblico-privato e nazionale-locale.

Relativamente al posizionamento degli attori rispetto agli assi pubblico-privato e nazionale-locale, agli occhi degli esperti sembra esserci una generale apertura al mondo del privato (profit e non profit) e alla dimensione locale da parte dei vari protagonisti del welfare. Tutte le organizzazioni – ad esclusione della Cgil – sono state infatti collocate nel quadrante in alto a destra, quello orientato a riconoscere il contributo del privato e a valoriz-

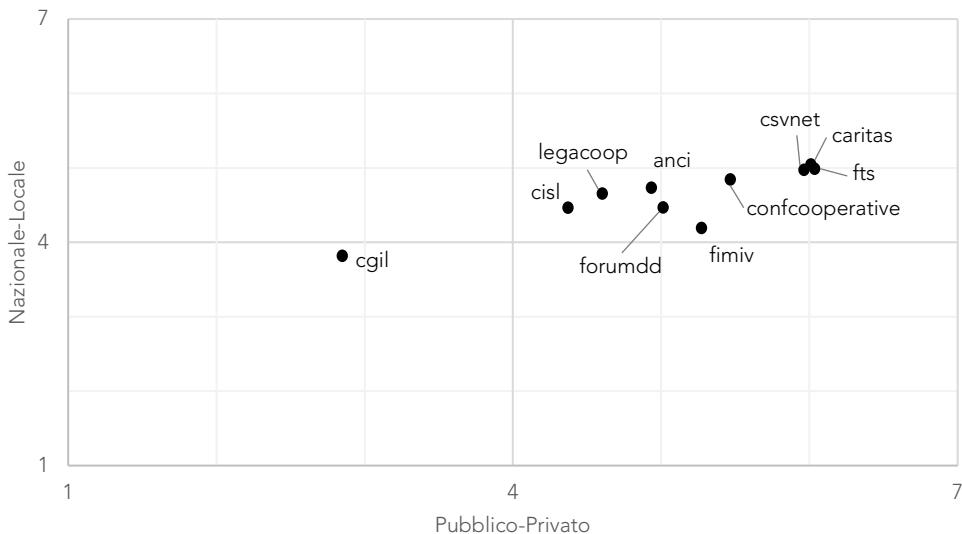
⁴ Fimiv sta per Federazione Italiana della Mutualità Integrativa Volontaria.

⁵ Si tratta dell’Associazione nazionale ed europea dei Centri di servizio per il volontariato.

⁶ Sulla classificazione si veda anche Bassanini *et al.* (2021).

zare la dimensione locale (Figura 5.5).

Figura 5.5. Il posizionamento delle organizzazioni chiave del welfare di prossimità



Fonte: elaborazione degli autori.

Sono le organizzazioni sindacali, secondo gli esperti, ad avere una visione più scettica rispetto al contributo dei privati e alla territorializzazione del welfare. La Cgil in particolare appare come l'organizzazione più preoccupata dei rischi che deriverebbero dall'espansione del WEP, mentre la Cisl sembra essere più aperta, soprattutto rispetto alla valorizzazione della dimensione locale. Un posizionamento che ad avviso di chi scrive potrebbe essere ricondotto al fatto che la Cisl da tempo pone crescente attenzione ai nessi tra welfare aziendale e welfare territoriale (Santoni 2018).

Le altre organizzazioni secondo gli esperti sarebbero invece più inclini a un'integrazione tra pubblico e privato e tra nazionale e locale. In particolare, gli esperti indicano come le organizzazioni del Terzo Settore, soprattutto quelle legate al mondo del non profit associativo/volontaristico e religioso (CSVnet, Forum del Terzo Settore e Caritas), siano quelle più aperte al welfare locale e favorevoli al contributo dei privati al welfare. Da questo

punto di vista l'apertura al privato è intesa dunque soprattutto come privato non profit e collocherebbe il WEP in quell'alveo del welfare plurale e sussidiario a cui guardano tradizionalmente i soggetti del Terzo Settore.

Per quanto riguarda infatti il rapporto tra pubblico e privato, gli esperti ritengono che le prime intravedono nel welfare di prossimità una possibile minaccia al welfare pubblico – con la sottrazione di risorse a favore del settore privato – e universale; mentre le seconde rappresenterebbero una soluzione per dare risposte a bisogni non tutelati, consolidando la sostenibilità del sistema di welfare italiano anche sul lungo periodo. Per quanto riguarda il rapporto nazionale-locale, si conferma questa polarizzazione: secondo gli esperti da un lato ci sono le organizzazioni sindacali – con Cisl in una posizione più moderata – che temono fondamentalmente un inasprimento delle differenze tra territori nell'accesso a beni e servizi di welfare; dall'altro le organizzazioni del Terzo Settore associativo/volontaristico, per le quali l'accesso ai servizi sarebbe facilitato da mutualismo e capitale sociale e dalla maggiore vicinanza dei decisori ai territori. Va inoltre segnalato che alcune organizzazioni, come quelle sindacali e la Caritas, sono state più facilmente posizionate (hanno ottenuto un tasso di risposta più alto e una distribuzione delle risposte più omogenea), probabilmente perché la loro visione rispetto alle questioni sollecitate appare piuttosto chiara agli occhi degli osservatori. Meno facile è risultato invece posizionare organizzazioni, come Anci e Forum Disuguaglianze e Diversità – probabilmente perché accorpano più soggetti con posizioni non sempre note e/o coincidenti – ma anche Fimiv – segno probabilmente di una più limitata conoscenza del mondo del mutualismo da parte degli esperti.

Facendo nuovamente dialogare i risultati di questa expert survey con il citato focus group sul WEP si possono aggiungere alcune considerazioni a margine del commento a questa sezione dell'indagine. Le risposte degli esperti alla survey risultano allineate ai discorsi del gruppo degli stakeholder coinvolti nel focus group. In quell'occasione, infatti, le organizzazioni sindacali, e in particolare la Cgil, hanno evidenziato la centralità dell'attore pubblico e del livello nazionale nel garantire l'accesso ai diritti sociali da parte di tutti i cittadini. Tuttavia questo tema è stato problematizzato an-

che dalle voci provenienti dal Terzo Settore e dagli enti locali. In particolare, è emerso come la valorizzazione dei territori e dei suoi protagonisti possa coniugarsi con una certa preoccupazione rispetto a una eccessiva frammentazione del welfare. Si tratta in altre parole di trovare un'integrazione virtuosa non solo tra pubblico e privato, ma anche tra nazionale e locale all'insegna di quelle alleanze di cui Percorsi di secondo welfare ha scritto più volte (cfr. Maino e Ferrera 2019).

5.3. Le opportunità del welfare di prossimità nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030

La terza sezione della survey è stata dedicata ad indagare l'opinione degli esperti rispetto al contributo del WEP nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030. È stato chiesto agli esperti quale contributo darà il WEP alla realizzazione di 9 dei 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) fissati dalle Nazioni Unite, scegliendo un valore da -3 (contributo altamente negativo) a 3 (contributo altamente positivo). I 9 Goal presi in considerazione sono i seguenti: sconfiggere la povertà (1); salute e benessere (3); Istruzione di qualità (4); Parità di genere (5); Lavoro dignitoso e crescita dignitosa (8); Industria, innovazione e infrastrutture (9); Ridurre le disuguaglianze (obiettivo 10); Città e comunità sostenibili (11); Partnership per gli obiettivi (17).

Metà degli esperti è d'accordo o molto d'accordo con la seguente affermazione "il PNRR renderà il WEP più coerente con l'Agenda 2030": ciò mostra che almeno una parte non trascurabile degli esperti riconosce la centralità politica del tema del WEP a livello nazionale ed europeo e intravede dei nessi con l'Agenda 2030 e il tema della sostenibilità. Tuttavia non sembra che gli esperti diano eccessiva importanza a tali collegamenti. Infatti, tra un valore da -3 a 3, come si diceva sopra, la media rispetto alla quasi totalità dei quesiti specifici si attesta poco sopra l'1. Ciò mostra che gli esperti ritengono che il WEP possa dare sì un contributo positivo al raggiungimento di questi obiettivi, ma di entità limitata.

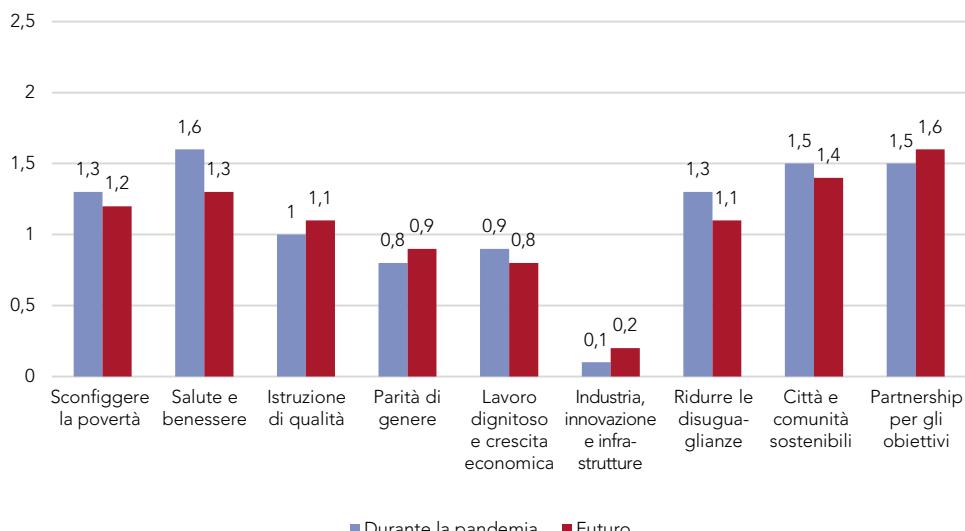
Passiamo al primo quesito: "Il WEP contribuirà a sconfiggere la povertà?". La media delle risposte è di 1,2; il 45% dei rispondenti sceglie il valore 1, più dell'80% dall'1 in su. Gli esperti concordano sul contributo che il WEP può offrire rispetto alla lotta contro la povertà: inoltre secondo la maggioranza degli esperti il WEP offrirà anche un contributo positivo nella riduzione delle disuguaglianze. Un risultato in linea con quanto abbiamo potuto rilevare dal nostro osservatorio: strumenti di protezione a livello nazionale possono coniugarsi efficacemente con reti di prossimità che permettono di calare le politiche nazionali a livello locale dando loro attuazione in modo da raggiungere nuovi poveri e nuove povertà; si pensi al ruolo giocato dalle reti di prossimità anche nella distribuzione dei buoni spesa durante la pandemia (Agostini 2021; Righettini 2021).

Per gli esperti il WEP contribuirà anche al raggiungimento di maggiore salute e benessere (la media è 1,2): anche in questo caso dal nostro osservatorio abbiamo registrato alcune esperienze, come quella del mutualismo (De Gregorio, Razetti e Maino 2020), che si iscrive pienamente in un'accensione ampia del concetto di salute, in continuità con l'Agenda 2030. Lo stesso peso viene attribuito al contributo che il WEP può offrire al raggiungimento di un'istruzione di qualità. Anche in questo caso abbiamo registrato nel corso dei nostri approfondimenti alcune esperienze che testimoniano l'importanza delle reti territoriali, e anche di iniziative di prossimità nate dal basso nell'affrontare la povertà educativa e nel sostenere percorsi di formazione ([Cibinel 2020](#)).

Se gli esperti sembrano intravedere abbastanza chiaramente il contributo del WEP rispetto a questi quattro obiettivi, sembra essere più incerta loro percezione relativamente al contributo che il WEP può offrire nel raggiungimento degli altri obiettivi inclusi nella survey: si pensi che il 27% risponde 0 rispetto al contributo che il WEP può offrire al raggiungimento della parità di genere, lo stesso capita rispetto all'obiettivo "lavoro dignitoso e crescita economica", mentre nel caso dell'obiettivo "Industria, innovazione e infrastrutture" ha risposto 0 addirittura il 54%. In questi casi, il nesso tra WEP e obiettivi 2030, da noi ipotizzato o perlomeno immaginato, è assai meno evidente per gli esperti.

Tuttavia, in linea con le nostre aspettative, più dell'80% dei rispondenti pensa che il WEP contribuirà a creare città e comunità sostenibili e a creare partnership per il raggiungimento degli obiettivi. In sintesi, gli esperti generalmente pensano che il WEP possa offrire un contributo positivo al raggiungimento di quegli obiettivi dell'Agenda più "direttamente" vicini all'ambito di intervento del welfare, anche se a questo contributo non attribuiscono un peso schiacciante. In alcuni casi ci si aspetta che il contributo del WEP crescerà in futuro, come ad esempio per quanto riguarda l'obiettivo 9 (industria, innovazione e infrastrutture), l'obiettivo 5 (parità di genere); l'obiettivo 8 (lavoro dignitoso e crescita economica), l'obiettivo 4 (Istruzione di qualità) e l'obiettivo 17 (Partnership per gli obiettivi) (Figura 5.6).

Figura 5.6. Il contributo del WEP al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, durante la pandemia e in futuro



Nota: i valori andavano da -3 (contributo altamente negativo) a +3 (contributo altamente positivo). Per esigenze grafiche la scala qui riportata va da 0 a 2,5.

Fonte: elaborazione degli autori.

5.4. Riflessioni conclusive

Gli esperti e studiosi di welfare che hanno risposto alla survey sono generalmente inclini a riconoscere il contributo positivo e il valore del welfare di prossimità. Come spiegato sopra, infatti, gli esperti ritengono che durante la pandemia il WEP abbia contribuito a dare risposta ai bisogni emergenti, arginando gli effetti della crisi economica e sociale, grazie anche alla capacità di innovare modalità di azione e di addentrarsi in nuove aree di intervento. E anche nel corso del focus group sul tema è emerso come di fronte alla pandemia i territori si siano mobilitati dando vita ad alleanze inedite. Grazie alla collaborazione con il Terzo Settore e la società civile, pur dovendo gestire in tempi brevissimi le misure introdotte a livello nazionale – tra cui ad esempio la distribuzione delle risorse previste dai “buoni spesa” – in molti casi i servizi sociali sono riusciti a rispondere tempestivamente all’emergenza (Riva 2020). In altri casi alcune realtà del volontariato e dell’associazionismo hanno consolidato i loro rapporti con il mondo della scuola, aiutando in particolare i ragazzi più fragili che rischiavano di perdersi nella lunga fase di sospensione della didattica in presenza, confermando il contributo delle reti di prossimità in funzione sussidiaria.

Ma perché la collaborazione tra pubblico e privato sia proficua, i partecipanti al focus hanno evidenziato come occorra che entrambi i mondi siano messi nelle condizioni di operare adeguatamente. Ad esempio, servizi pubblici troppo carenti e definanziati finiscono, secondo interlocutori appartenenti a istituzioni pubbliche e ad organizzazioni non profit, per incidere negativamente sul contributo offerto dal privato sociale che si trova costretto a supplire alle mancanze piuttosto che a integrare in modo virtuoso l’intervento pubblico. Anche secondo i “nostri” esperti la collaborazione tra attori è avvenuta infatti spesso in modo non strutturato ed emergenziale: molti enti del Terzo Settore non sono stati in grado di operare o garantire continuità ai servizi offerti nell’anno della pandemia. Le cose però potrebbero cambiare in futuro, grazie al riconoscimento del ruolo chiave che il Terzo Settore gioca all’interno del WEP. Come è stato riportato nel corso del focus group, esso rappresenta “l’anello di congiunzione tra il servizio

pubblico e la società civile". Perché la sua missione si realizzi a pieno si rende però sempre più necessario, secondo i nostri interlocutori, abbandonare una logica di mercato che riduce il Terzo Settore a erogatore di servizi a basso costo. Superare la logica degli appalti sarebbe possibile applicando le possibilità offerte dal Codice del Terzo Settore che prevede la co-progettazione degli interventi come modalità di interazione tra pubblico e privato. Questa logica dovrebbe oggi diventare la regola, e non l'eccezione, per realizzare quel cambio di paradigma capace di valorizzare il Terzo Settore nella costruzione di un nuovo welfare locale.

Alcuni interlocutori del Terzo Settore, partecipanti al focus group, sottolineano però che questa evoluzione comporta anche altri cambiamenti come la valorizzazione del ruolo politico e di advocacy del Terzo Settore da parte delle stesse organizzazioni non profit. Accanto al Terzo Settore, è importante infine che la società civile, in senso più ampio, affermi il suo protagonismo, perché la voce dei destinatari delle politiche possa trovare una sua rappresentanza sempre più articolata e plurale. Un cambiamento che agli occhi dei nostri esperti non è impossibile. Grazie al ruolo che il WEP ha giocato in questi mesi, potrà infatti acquisire un maggiore riconoscimento sia da parte dei cittadini che dei *policy maker*, i quali dovrebbero attuare strumenti e processi in grado di facilitare l'azione degli attori del WEP.

Siamo consapevoli che il concetto di WEP non ha una definizione univoca. Rappresenta infatti un sottoinsieme di azioni del welfare locale e territoriale ed è quindi solo in parte con esso sovrappponibile. Questo concetto evoca le reti territoriali che coinvolgono soggetti privati e pubblici, insieme a varie forme di espressione anche informale della società civile, nella formulazione di risposte ai bisogni sociali che favoriscono e rafforzano il senso di coesione sociale e di comunità. La storia del concetto di welfare di prossimità ha molte sovrapposizioni con lo stesso concetto di "secondo welfare": si tratta di iniziative che possono emergere dal basso, come forme di auto-organizzazione (si pensi alla storia del mutualismo), per poi giungere a strutturarsi e a consolidarsi in forme complesse. Inoltre si tratta di azioni che nel loro dispiegarsi rafforzano e sostengono il senso di coesione sociale, hanno un valore generativo (Lodi Rizzini 2018). Sembra quin-

di che questo concetto di welfare di prossimità, analogamente a quello di secondo welfare, catturi trasformazioni in atto nel welfare locale e territoriale, nel quale al monopolio dell'attore pubblico prima, e alla logica della mera esternalizzazione dopo, sembra subentrare una nuova logica le cui parole chiave sono "rete", "prossimità", "coprogettazione", "coproduzione". Oggi gli esperti, anche alla luce della pandemia, sembrano guardare con attenzione a queste trasformazioni, riconoscendo il valore e il contributo di queste nuove forme di intervento sociale.

Dai dati si evince però che tra gli esperti permane una certa preoccupazione rispetto alla disomogeneità e frammentazione territoriale che caratterizza da tempo il nostro Paese (Bifulco 2015) e che in tempi di pandemia si è resa più evidente. La maggioranza degli esperti ritiene dunque necessario integrare un welfare pubblico e omogeneo con il welfare territoriale basato su reti locali pubblico-private.

A nostro avviso, si tratta di un'apparente contraddizione solo per coloro che rimangono imbrigliati in una contrapposizione ormai superata e stantia⁷. Si pensi ad una misura di contrasto alla povertà fondamentale come il Reddito di Cittadinanza (di cui ci siamo occupati ampiamente su www.secondowelfare.it), una misura di reddito minimo necessaria (migliorabile secondo le indicazioni dell'Alleanza contro la Povertà)⁸, che non può che essere sostenuta da risorse pubbliche a livello nazionale ed essere in capo ai servizi pubblici locali. Eppure perché questa misura si traduca in percorsi di inclusione è necessario attivare i territori, valorizzando anche risorse e attori privati.

Dunque si tratta ancora, come indicato fin dal Primo Rapporto sul secondo welfare (Maino e Ferrera 2013) di trovare un "incastro virtuoso" tra pubblico e privato. In altri termini perché avvenga il *nesting* tra primo e secondo welfare è necessario lasciare spazio all'innovazione, allo sviluppo di reti multiattore e nuovi modelli di governance (Maino 2015), e allo stesso

⁷ Anche Marocchi (2017) ribadisce che il welfare di prossimità non presuppone necessariamente una situazione di ritiro o ridimensionamento delle istituzioni pubbliche, che anzi sono chiamate a valorizzare e investire sulle reti di prossimità.

⁸ Percorsi di secondo welfare (2021).

tempo garantire l'accesso ai diritti sociali in tutto il Paese. C'è ancora molto da fare, come i dati della expert survey ci ricordano, evidenziando che la consapevolezza dei nessi tra WEP e questione ambientale e con l'Agenda 2030 non sono ancora evidenti neanche tra gli studiosi del tema.

Riferimenti bibliografici

- Agostini C. (2020), [Intervista a Livia Turco: serve un welfare di prossimità che riflette la cultura della 328](#), www.secondowelfare.it, 18 dicembre 2020.
- Agostini C. (2021), *Il Progetto News dal monviso: quale modello per le reti del territorio*, Rapporto di ricerca, www.secondowelfare.it.
- Arcidiacono D. (2017), *Quale welfare al tempo della sharing economy? Appunti per un confronto su possibilità e criticità dell'economia collaborativa*, in "Animazione sociale", n. 8/2017.
- Baracco G. (2020), [Il Coronavirus e la sfida delle piattaforme territoriali: il caso di covid19alessandriahelp](#), www.secondowelfare.it, 3 giugno 2020.
- Bassanini F., Treu T. e Vittadini G. (a cura di) (2021), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Bologna, Il Mulino.
- Bifulco L. (2015). *Il welfare locale: processi e prospettive*, Roma, Carocci editore.
- Cassese S. (1998), *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli.
- Ciarini A. (2013), *Le politiche sociali nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Cibinel E. (2020), [A Torino c'è un'edicola che spaccia cultura e welfare di prossimità](#), www.secondowelfare.it, 3 dicembre 2020.
- De Gregorio O. (2020), [Co-progettazione, società civile, e partnership pubblico-privato. Come cambiare il paradigma del welfare di prossimità](#), www.secondowelfare.it, 7 dicembre 2020.
- Forgiarini F. (2021), Quando coprogettare, quando affidare servizi, www.welforum.it, 31 agosto 2021.
- Lodi Rizzini C. (2018), *Welfare di comunità: siamo pronti?*, in "Rivista Solidea", n. 3, pp. 34-36.

Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea.

Maino F. (2020), [Welfare più locale e multi-attore con il volontariato protagonista: una riforma in 5 mosse](#), www.secondowelfare.it, 2 febbraio 2021.

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

Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli Editore.

Marocchi G. (2017), *La prossimità farà evolvere il nostro welfare?*, in "Welfare Oggi", n. 5/2017, pp. 7-12.

Marocchi G. (2020), [Perché la coprogettazione non è un falso amico](#), [www.rivistaimpresasociale.it](#), 20 maggio 2020.

Percorsi di secondo welfare (2021), [Maino: per migliorare il Reddito di Cittadinanza, bisogna favorire la collaborazione tra servizi sociali e Centri per l'Impiego](#), www.secondowelfare.it, 14 giugno 2021.

Righettini M.S. (2021), *La politica nazionale di solidarietà alimentare durante la crisi Covid-19. Attori e strumenti dell'implementazione in cento città italiane*, paper per il XXXIV Convegno Annuale della Società Italiana di Scienza Politica (SISP), Conferenza virtuale, 9-11 settembre 2021.

Riva P. (2020), [La sfida del Coronavirus. Il non profit vince quando sa innovarsi](#), www.secondowelfare.it, 1 maggio 2020.

Santoni V. (2018), [Sbarra \(Cisl\): il welfare aziendale è un'opportunità per creare valore condiviso](#), www.secondowelfare.it, 20 luglio 2018.

Santoni V. (2021), [Le piattaforme digitali nel campo del welfare tra intermediazione e disintermediazione](#), www.secondowelfare.it, 11 maggio 2021.

Zandonai F. e Bandera L. (2020), [Quando la coprogettazione è un falso amico](#), www.secondowelfare.it, 19 maggio 2020.

Chiara Lodi Rizzini e Franca Maino

WELFARE AZIENDALE TERRITORIALE, FILANTROPICO E DI PROSSIMITÀ A CONFRONTO



Introduzione

L'analisi condotta nei capitoli precedenti ha permesso di indagare come il secondo welfare e le tre sfere che lo compongono – welfare aziendale territoriale (WAT), welfare filantropico (WEF) e welfare di prossimità (WEP) – siano cambiate durante la pandemia e come, secondo gli esperti interpellati, siano destinate a cambiare in futuro. Questo capitolo intende "tirare le somme" di quanto emerso finora, effettuando una comparazione tra le tre aree e cercando di evidenziare tendenze comuni e differenze, a partire dai risultati della survey¹ e dei focus group. L'analisi segue la traiettoria percorsa nei capitoli precedenti: dapprima si concentra sulle trasformazioni del welfare aziendale territoriale, del welfare filantropico e del welfare di prossimità avvenute durante la pandemia e su quelle che potranno verificarsi in futuro; poi discute come si stanno ridefinendo i rapporti tra nazionale-locale e tra pubblico-privato, attraverso il posizionamento della leadership di alcune organizzazioni-chiave nelle aree di welfare oggetto di studio e i risultati della

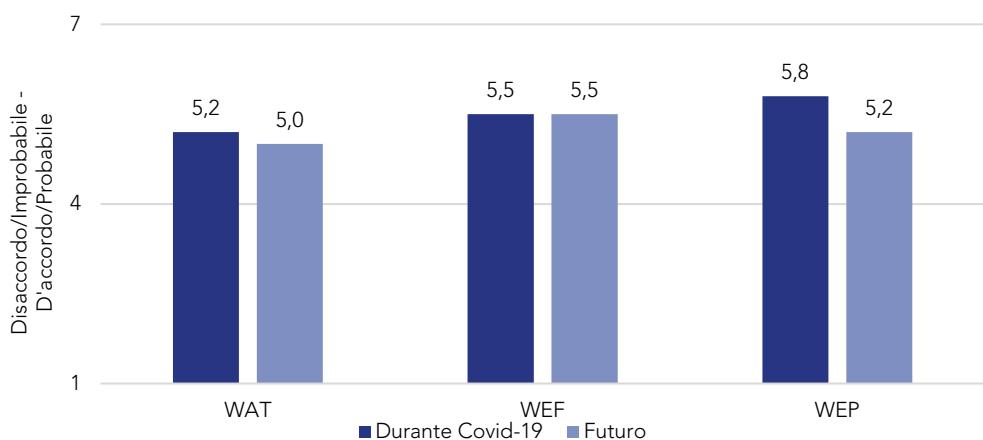
¹ Si sottolinea che il campione di rispondenti delle tre expert survey, come spiegato nella Nota metodologica, non è il medesimo per tutte le tre aree di welfare. Tuttavia l'obiettivo di questo capitolo è di individuare tendenze generali e il fatto che le tre survey presentino un impianto comune (espresso attraverso domande e items di risposta uguali o simili) le rende comparabili e consente di poter usare i risultati con una "logica" aggregata.

survey e dei focus group condotti nell'autunno 2020; infine discute del contributo attuale e futuro (prossimi tre anni) delle tre aree di welfare al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030.

6.1. Presente e futuro del secondo welfare

La ricerca si è posta innanzitutto l'obiettivo di indagare il ruolo che WAT, WEF e WEP hanno giocato all'interno del nostro sistema di welfare durante la pandemia e quale, sulla scia di quanto accaduto in questi mesi, potranno giocare in futuro. Secondo gli esperti, tutte le aree hanno contribuito a rispondere ai bisogni emersi durante la pandemia – la media si attesta per ogni area tra 5,2 e 5,8 quindi tra *abbastanza d'accordo* e *molto d'accordo* – e lo faranno anche in futuro, anche se in misura leggermente minore rispetto al presente (Figura 6.1). Grazie al loro operato, WEF e WEP (il dato non è stato rilevato sul WAT) hanno inoltre contribuito a limitare le ricadute sociali del Covid-19, soprattutto durante la fase più acuta dell'emergenza (Figura 6.2).

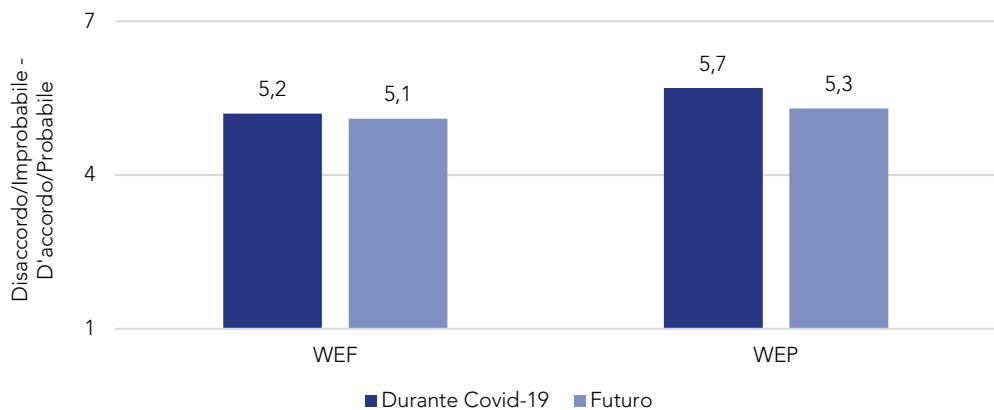
Figura 6.1. – Il contributo di WAT, WEF e WEP nel rispondere ai bisogni emersi a seguito della pandemia



Nota: il quesito chiedeva "Il WAT, WEF, WEP ha contribuito/contribuirà a rispondere ai bisogni emersi durante la pandemia?"

Fonte: nostra elaborazione.

Figura 6.2. – L'effetto di WAT, WEF e WEP nel limitare le ricadute sociali della pandemia



Nota: il quesito chiedeva "Il WAT, WEF, WEP ha limitato/limiterà le ricadute sociali della pandemia?"

Fonte: nostra elaborazione.

Comparando le tre aree, il WEP è quello che secondo gli esperti ha contribuito a questo risultato in maniera maggiore, mentre un po' più limitato appare il ruolo del WAT. Questo può essere spiegato dal fatto che mentre il WAT si è rivolto soprattutto ai lavoratori – dunque a una platea circoscritta di beneficiari, peraltro in qualche modo già tutelati da varie forme di protezione sociale legate alla dimensione occupazionale – il WEP ha agito nell'immediato e si è concentrato sugli *outsider* del sistema di welfare, risultando così quello con il maggiore impatto nel rispondere agli effetti della pandemia, soprattutto in fase di emergenza. Come spiegato nel Capitolo 3, infatti, il welfare aziendale è stato capace di rispondere a nuove urgenze legate al contenimento del virus, ad esempio introducendo dispositivi e regole di sicurezza per evitare contagi sui luoghi di lavoro, integrando il reddito dei lavoratori sospesi dall'attività, prevedendo ulteriori misure di conciliazione come permessi e congedi, favorendo un ricorso massiccio al lavoro agile. Misure che però in larga parte sono state offerte ai lavoratori che già godevano di qualche forma di welfare. Abbiamo infatti chiesto agli esperti se le imprese siano state capaci di introdurre misure di welfare aziendale per la

prima volta nel corso degli ultimi due anni e se, durante l'emergenza sanitaria, siano riuscite ad estendere le misure già esistenti a beneficio di nuove platee di beneficiari e di territori. Gli esperti hanno risposto con incertezza, posizionandosi su valori rispettivamente di 4,3 e 4,5.

Il WEP invece si è indirizzato principalmente verso gli *outsider* che non avevano alcuna forma di protezione, in base a criteri anagrafici o occupazionali, e/o a una platea di soggetti sconosciuti ai servizi sociali locali la cui condizione di fragilità è stata compromessa proprio dalla crisi sociale scatenata dalla pandemia. Si pensi in questo senso alla mobilitazione del mondo del volontariato e dell'associazionismo, ma anche di diverse amministrazioni locali, per supportare "i poveri della pandemia". Tra di essi rientrano ad esempio quei lavoratori che, impiegati in nero, non hanno avuto accesso agli ammortizzatori sociali legati alla perdita dell'occupazione. Ma anche gli immigrati che, non risiedendo in Italia da un numero sufficiente di anni, non hanno avuto accesso a misure assistenziali come il Reddito di Cittadinanza, i buoni spesa (Action Aid 2020, Istat 2021, Pagniello e De Capite 2021) o il Reddito di Emergenza².

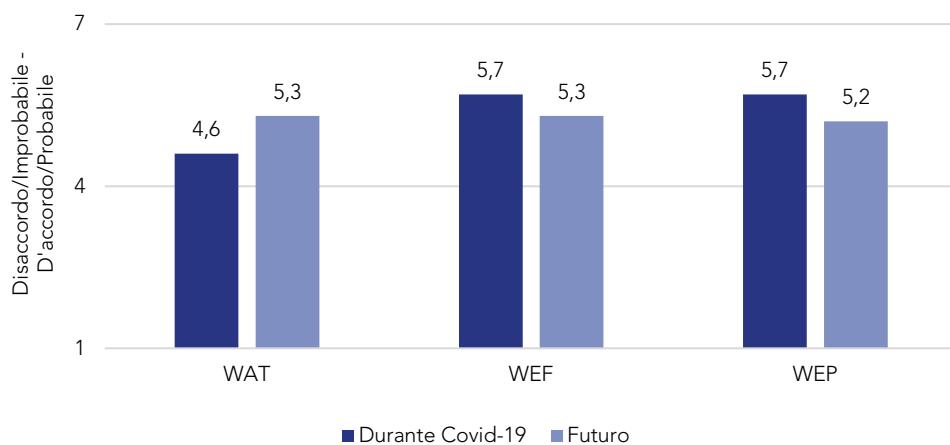
Per quel che riguarda il WEF, secondo gli esperti sarà più capace di limitare gli effetti della pandemia in futuro rispetto ad oggi. Un'opinione che si deve probabilmente al fatto che, come spiegato nel Capitolo 4, sebbene gli enti filantropici di fronte all'emergenza si siano subito attivati per supportare le autorità sanitarie e le organizzazioni impegnate ad aiutare le persone più colpite dalla crisi, il loro impegno si rivolge principalmente ad attori del Terzo Settore che intermedian l'aiuto e non direttamente ai beneficiari. Dunque gli effetti del loro operato sono percepiti più sul medio-lungo periodo che sul breve.

Altro oggetto di indagine è stata la capacità di WAT, WEF e WEP di favorire l'innovazione del welfare. Gli esperti ritengono che durante l'emergenza si sia verificato un cambiamento soprattutto all'interno di WEF e WEP (medie tra 5,2 e 5,7, ovvero tra *abbastanza d'accordo* e *molto d'accordo*).

² Misura introdotta dal Governo a maggio 2020 per fornire un sostegno al reddito a famiglie e cittadini in difficoltà economica che non potevano contare su altre forme di aiuto.

cordo), mentre non hanno un'opinione molto chiara sul WAT (media 4,6) (Figura 6.3). L'innovazione ha riguardato a volte i servizi offerti, come abbiamo visto nel caso del WAT, altre volte i destinatari, altre ancora le logiche di azione. Ad esempio, relativamente al WEF, circa l'80% dei rispondenti concorda che nel periodo pandemico molte fondazioni abbiano adottato una logica di intervento prevalentemente emergenziale. Il parere condiviso dagli esperti è infatti che il mondo della filantropia non avrebbe spinto sull'acceleratore della "rottura trasformativa" e avrebbe per lo più agito secondo una logica di tipo reattivo in risposta all'emergenza. Gli esperti ritengono che anche in futuro ognuna delle tre aree continuerà ad evolversi, in alcuni casi continuando lungo il percorso intrapreso in questi mesi, in altri cercando, per quanto possibile, di riprendere dal punto in cui ci si era fermati mesi fa. Ad esempio, sempre in tema di filantropia, gli esperti ritengono che le fondazioni riprenderanno ad operare seguendo una logica strategica anziché emergenziale.

Figura 6.3. – Le modifiche di WAT, WEF e WEP a causa dell'emergenza

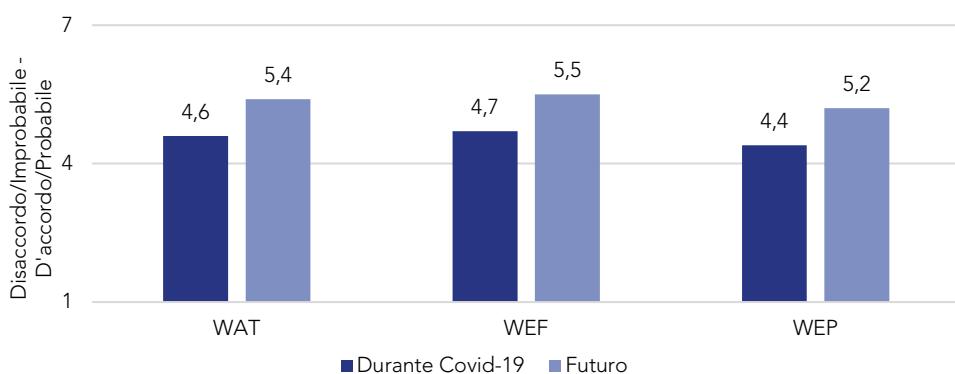


Nota: il quesito chiedeva "Il WAT, WEF, WEP è stato modificato/si modificherà a causa dell'emergenza?"

Fonte: nostra elaborazione.

Poco chiaro appare agli esperti il ruolo che durante la pandemia i tre tipi di welfare hanno giocato nel rafforzamento delle reti multi-attore (la media si attesta su valori dal 4,4 al 4,6, quindi tra *né d'accordo né in disaccordo e abbastanza d'accordo*). Probabilmente su questo punto rilevano una estrema variabilità dovuta all'emergenza. Gli esperti ritengono invece probabile che WAT, WEF e WEP rafforzeranno le reti in futuro: tutte le aree analizzate registrano un aumento di 0,8 punti nel passaggio dal presente al futuro (Figura 6.4). Si fa sempre più forte infatti la necessità di transizione verso un “cambio di paradigma” nella configurazione attuale delle reti di promozione e protezione sociale. Questo dovrà coinvolgere gli enti locali, il Terzo Settore e la società civile con l’obiettivo di generare proposte di valore (*value proposition*) piuttosto che soluzioni temporanee (Berloto e Fosti 2019; Ranci Ortigosa 2020).

Figura 6.4. – Il ruolo di WAT, WEF e WEP nel rafforzamento delle reti multiattore



Nota: il quesito chiedeva “Il WAT, WEF, WEP ha rafforzato/rafforzerà le reti multi-attore?”

Fonte: nostra elaborazione.

Sempre in tema di reti, appare particolarmente interessante analizzare il rapporto degli attori operanti nelle aree analizzate con gli enti locali, interlocutori chiave data la centralità che il livello locale ha in tutte le sfere di welfare (tra gli altri cfr. Longo e Maino 2021). Complessivamente, gli esper-

ti non hanno un'opinione netta sul raccordo con gli enti locali nel presente, ma prevedono un maggior raccordo per il futuro.

Per quanto riguarda il WAT, infatti, gli esperti non sono né in accordo né in disaccordo sul fatto che vi sia stata una propensione dell'attore pubblico locale a incentivare le imprese e le parti sociali per introdurre forme di welfare aziendale, ma in futuro credono che – magari proprio grazie alle risorse previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – gli enti locali potrebbero avere maggiori possibilità di investire in iniziative di welfare aziendale territoriale.

Anche rispetto alla capacità di intervento degli enti che rientrano nel perimetro del WEF, i rispondenti non sono né in accordo né in disaccordo sull'affermazione secondo cui "gli attori filantropici hanno sostenuto i governi locali nelle aree di policy più deboli" ma circa la metà di loro ritiene che ciò potrà avvenire in futuro.

Una tendenza in linea anche con i risultati del WEP, dove il sostegno degli enti locali al welfare di prossimità passa da 4,8 (riferito al periodo di emergenza) a 5,2 (riferito al futuro).

Sembrerebbe quindi che, nonostante la centralità che il livello locale occupa per le tre sfere di welfare, il rapporto con i governi locali non sia al momento così solido, ma sia destinato a migliorare in futuro. Una ragione può essere intravista ad esempio nel fatto che, come emerso durante i focus group e argomentato più sotto, gli attori del welfare non-pubblico – soprattutto del Terzo Settore – percepiscono ancora uno scarso coinvolgimento/raccordo con le pubbliche amministrazioni locali, soprattutto in fase di programmazione e progettazione degli interventi.

L'indagine ha infine permesso di indagare il peso che WAT, WEF e WEP hanno assunto e assumeranno nel sistema generale di welfare e come lo stanno influenzando. Innanzitutto gli esperti intravedono la crescita di tutte le sfere di welfare prese in considerazione. A loro dire, aumenteranno i progetti riconducibili al WEP, il WEF crescerà rispetto ad altri ambiti di welfare filantropico e le imprese estenderanno le misure di WAT. Relativamente a quest'ultimo, i rispondenti sono stati concordi nel sottolineare che saranno molte le imprese che introduciranno misure e piani di welfare nei

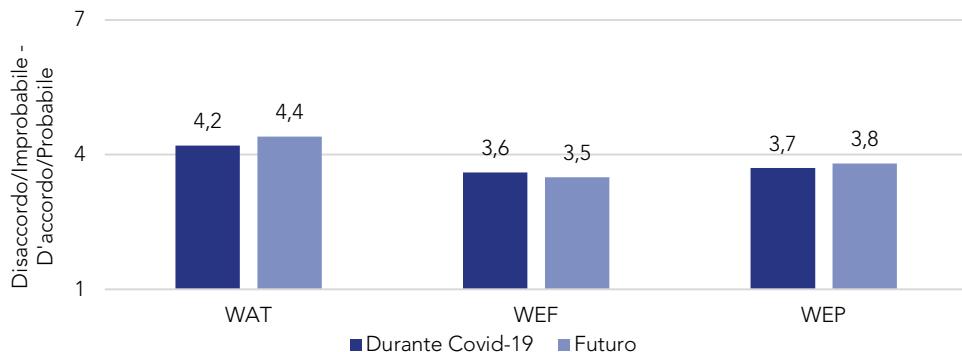
prossimi anni e che amplieranno il loro paniere di servizi. Gli esperti pensano quindi che, nonostante la pandemia, il welfare aziendale continuerà a crescere nel nostro Paese e che probabilmente andrà incontro ad un ulteriore sviluppo in termini di crescita dell'offerta. In particolare, sia l'appoggio unilaterale sia la contrattazione di secondo livello, aziendale e/o territoriale, secondo gli esperti, tenderanno a rafforzarsi, come spiegato più nel dettaglio nel Capitolo 3.

Anche il WEF, come evidenziato nel Capitolo 4, sarebbe cresciuto rispetto ad altri campi di intervento – come l'ambiente, la cultura e lo sport – in cui tradizionalmente operano gli enti filantropici. Un segnale di come questi abbiano provato a reagire prontamente alle conseguenze sociali dell'emergenza concentrando maggiori risorse sul sociale, dove era più urgente la richiesta di aiuti e interventi. Secondo gli esperti, si tratta di un trend che proseguirà anche in futuro e con ricadute positive nel lungo periodo, anche se perlopiù di portata locale e non nazionale.

Infine, come illustrato nel Capitolo 5, i rispondenti sono d'accordo sul fatto che siano aumentati i progetti riconducibili al WEP durante la pandemia e ritengono molto probabile che continueranno ad aumentare in futuro. Questo anche grazie al riconoscimento che il WEP ha ottenuto in questi mesi agli occhi della società civile, aspetto che potrebbe portare a un aumento sia gli investimenti pubblici in questo campo sia un incremento del capitale sociale – in termini, ad esempio, di volontari.

Se il loro peso è destinato a crescere e se, come visto, il raggio di azione di WAT, WEF e WEP è prevalentemente territoriale, quale sarà l'impatto delle tre aree di welfare sull'accesso al welfare? E, più nello specifico, la loro azione è destinata ad inasprire le differenze nell'accesso a beni e servizi di welfare su base territoriale? Su questo tema gli esperti si sono dimostrati tendenzialmente incerti: le risposte hanno ottenuto una media che oscilla tra il 3,5 e il 4 (Figura 6.5). La maggiore incertezza si rileva per il WAT, che del resto anche nel dibattito pubblico è normalmente guardato con più "sospetto" e considerato un potenziale veicolo di disuguaglianze (maggiori approfondimenti sulla territorializzazione del welfare saranno discussi nel paragrafo 6.2).

Figura 6.5. – L'impatto di WAT, WEF e WEP sulle differenze territoriali

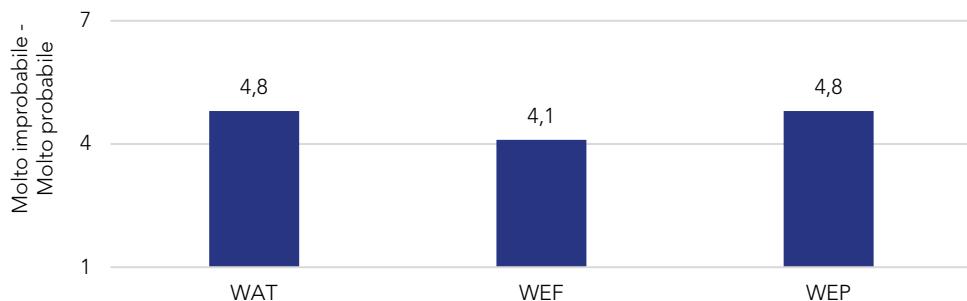


Nota: il quesito chiedeva "Il WAT, WEF, WEP ha acuito/acuirà le differenze territoriali?"

Fonte: nostra elaborazione.

Ragionando infine in un'ottica sistematica relativamente al rapporto tra welfare e crescita economica, gli esperti non hanno un'opinione netta sul fatto che il PNRR possa rendere WAT, WEF e WEP più coerenti con l'Agenda 2030 (Figura 6.6). L'incertezza in questa risposta può essere dovuta, da un lato, al fatto che lo scenario si sta ancora definendo e, dall'altro, che l'Agenda 2030 è sostanzialmente ancora poco nota, come sarà approfondito nel paragrafo 6.4.

Figura 6.6. – Il ruolo del PNRR rendere WAT, WEF e WEP più coerenti con l'Agenda 2030

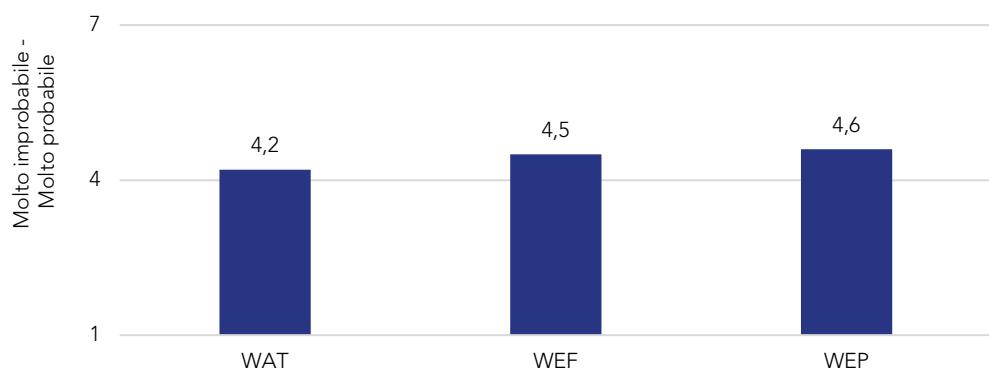


Nota: il quesito chiedeva "Il PNRR renderà il WAT/WEF/WEP più coerente con l'Agenda 2030?"

Fonte: nostra elaborazione.

La stessa incertezza riguarda il ruolo di WAT, WEF e WEP nell'affrontare le sfide ambientali, segno di una certa autoreferenzialità del welfare. In altre parole, ciò che emerge è che si tende a guardare gli effetti delle politiche sociali come circoscritti, appunto, alla dimensione sociale, senza cogliere come invece esse abbiano ricadute anche su campi apparentemente estranei, come quello della tutela dell'ambiente. Si è ancora poco consapevoli infatti delle interdipendenze esistenti tra welfare e politiche ambientali e soprattutto delle ricadute che potrebbero derivare da un investimento sinergico in entrambi i campi. In tal senso basti pensare solo al potenziale impatto del lavoro agile nella riduzione delle emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera (cfr. Carbon Trust 2021).

Figura 6.7. – WAT, WEF e WEP e sfide ambientali



Nota: il quesito chiedeva "Il WAT/WEF/WEP avrà un ruolo chiave nell'affrontare le sfide ambientali?"

Fonte: nostra elaborazione.

6.2. Il welfare tra pubblico-privato e nazionale-locale: ritorno al futuro?

Questo Volume ha una domanda di fondo: negli anni recenti, e in particolar modo sotto la spinta della pandemia, come si stanno ridefinendo nell'ambito del Welfare State il rapporto tra pubblico e privato e il rap-

porto tra il livello nazionale e quello locale? E, ancora, quale ruolo WAT, WEF e WEP giocano in questa ridefinizione? Per rispondere a questo quesito, oltre ai tre focus group tematici che si sono svolti nell'autunno 2020 (uno per area di welfare), abbiamo dedicato una parte delle tre expert survey a indagare il posizionamento della leadership³ di alcune organizzazioni-chiave nel campo delle tre aree oggetto di studio. L'idea era di utilizzare queste organizzazioni per comprendere il punto di vista dei protagonisti del secondo welfare rispetto alle conseguenze della pandemia sulle trasformazioni del welfare tra ruolo del pubblico e del privato, da un lato, e tra dimensione nazionale e locale dall'altro. Le organizzazioni sono state scelte sulla base della loro rilevanza rispetto all'area di welfare trattata, pertanto alcune sono state considerate in tutte e tre le survey mentre altre sono specifiche di una sola tra le tre forme di secondo welfare esaminate.

Come spiegato nel Capitolo 3, nell'ambito del WAT, le organizzazioni più orientate verso l'area del privato – come Confindustria, Confcommercio, Confartigianato e CNA – secondo gli esperti interpretano il welfare aziendale come una *win-win solution*: uno strumento per ridurre la spesa sanitaria *out of pocket* e le liste di attesa del Sistema Sanitario Nazionale (SSN), per accrescere la produttività generando anche vantaggi per la collettività e per rispondere ai bisogni sociali dei lavoratori. Al contrario, gli attori che si collocano nel quadrante opposto, come la Cgil, ritengono che il WAT accresca i divari tra *insider* e *outsider* e celi una progressiva privatizzazione del welfare, sottraendo risorse alla collettività – in particolare al SSN, sfidato dal ruolo della sanità integrativa.

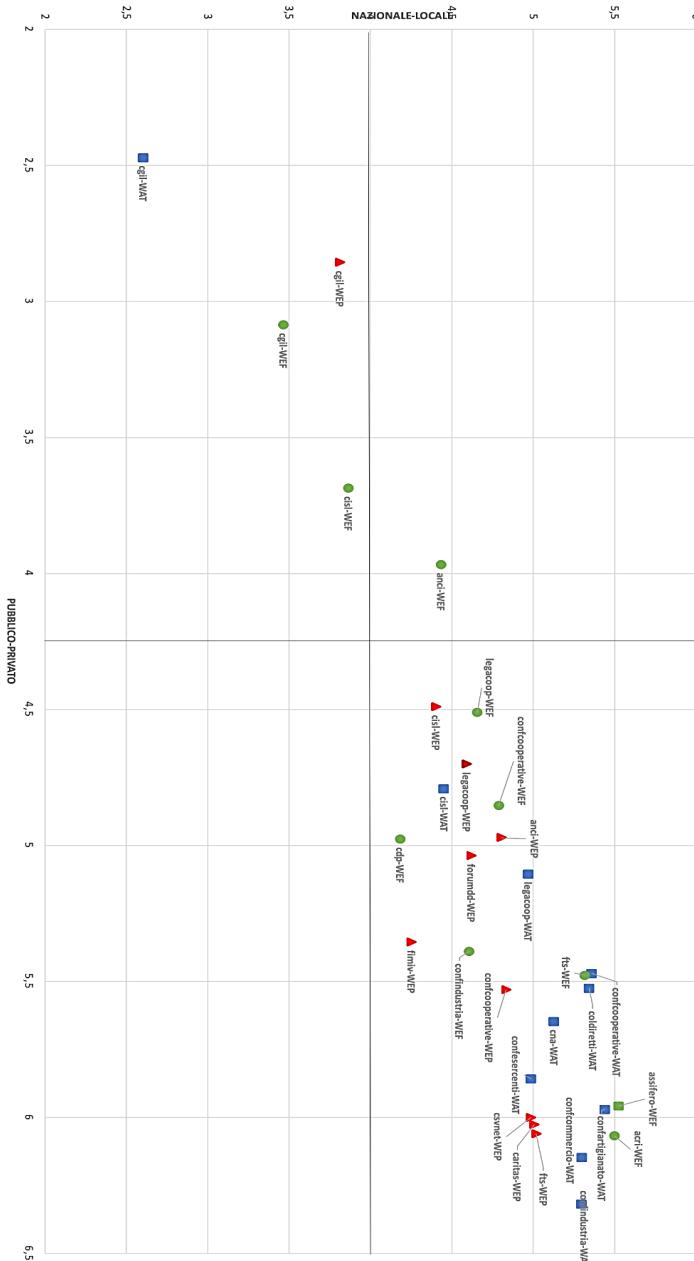
Con riferimento al posizionamento degli attori del WEF, come illustrato nel Capitolo 4, si osserva un auto-posizionamento tendenziale degli attori nel quadrante in alto a destra, quello riferito all'approccio privato-locale (Figura 6.8). Tuttavia, i risultati sul posizionamento degli attori registrano

³Intendendo per "leadership", come già spiegato nella nota metodologica e nei Capitoli precedenti, il presidente o il segretario dell'organizzazione e il gruppo dirigente ristretto che lo coadiuva a livello nazionale.

mediamente una dispersione più alta rispetto a quelli osservati nei capitoli sul welfare aziendale e sul welfare prossimità. Secondo gli esperti, inoltre, gli attori che considerano il welfare filantropico come un ambito prevalentemente di natura privata e circoscritto al livello di intervento locale – ad esempio Acri e Assifero – ritengono che il welfare filantropico sia una *win-win solution* di cui tutti possono beneficiare (e da cui nessuno è danneggiato), nonché una risposta alle lacune del welfare pubblico e un vettore per l'innovazione sociale, risultando quindi una risorsa per la collettività e per le amministrazioni pubbliche locali. Gli attori posizionati al polo opposto, quello nazionale-pubblico – Cgil e, con minore intensità, Cisl – ritengono invece che il welfare filantropico costituisca una forma di welfare “esclusivista” i cui benefici si rivolgono solo a una fetta della popolazione e sarebbe incapace di raggiungere massa critica ed economie di scala di più ampia portata.

Nell'ambito del WEP infine, come discusso nel Capitolo 5, si rileva un posizionamento abbastanza orientato al privato-locale per tutte le organizzazioni. Quelle che, come il Forum del Terzo Settore (FTS), sono orientate alla sfera privata-locale, considerano il WEP un'opportunità di arricchimento del welfare, soprattutto per la sua capacità di meglio interpretare i bisogni dei territori e di attivare le risorse locali, in particolare il capitale sociale. Al polo opposto, quello nazionale-pubblico, si collocano coloro che ritengono che il WEP accresca le ineguaglianze, incrementando i divari nell'accesso a servizi e prestazioni su base territoriale. Tuttavia, nessun soggetto ha espresso posizioni particolarmente critiche nei confronti del WEP.

Figura 6.8. – Il posizionamento degli attori nelle aree di WAT, WEF e WEP



Nota: i valori degli assi andavano da 1 a 7, sono stati ridotti per rendere l'immagine più comprensibile.

Fonte: nostra elaborazione.

Entrando nel dettaglio delle singole organizzazioni e comparando WAT, WEF e WEP, agli occhi degli esperti sembra esserci una generale apertura al mondo del privato (profit e non profit) e alla dimensione locale da parte dei vari protagonisti del welfare. Quasi tutte le organizzazioni sono state infatti collocate nel quadrante in alto a destra, quello orientato a riconoscere il contributo del privato e a valorizzare la dimensione locale.

Costituisce un'eccezione la posizione dei sindacati, che risulta quella maggiormente orientata ad un welfare pubblico e nazionale. In particolare la Cgil, che resta sempre nel quadrante in basso a sinistra (pubblico-nazionale), assume una posizione più conservatrice nel caso del welfare aziendale – va comunque precisato che non si tratta di una posizione estrema: la media infatti si attesta sempre al di sopra del 2. Più moderata è invece la sua posizione nei confronti di WEP e soprattutto WEF, dove si colloca in prossimità del valore 4, intermedio. Più centrista invece la posizione della Cisl, che si colloca nel quadrante in basso a sinistra solo per il WEF, mentre rivela maggiore apertura al locale e privato relativamente a WEP e WAT.

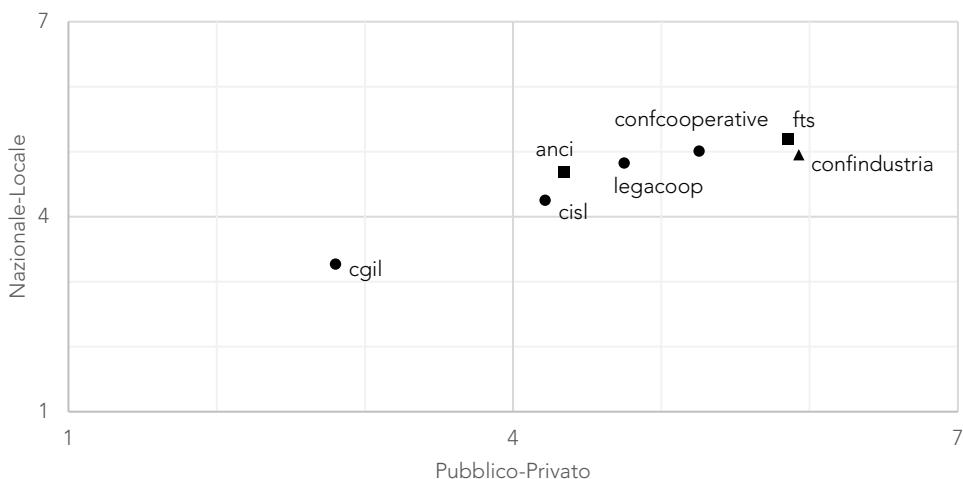
All'opposto, il mondo del privato (profit e non profit) è quello che risulta, ovviamente, più aperto al settore privato e al contesto locale. Nello specifico, le organizzazioni del Terzo Settore di stampo volontaristico/associativo e religioso risultano sempre piuttosto orientate al locale e al privato (escludendo ovviamente WAT, dove si ricorda che la loro posizione non è stata indagata). Questo probabilmente perché si tratta di organizzazioni fortemente ancorate alle comunità locali e che storicamente guardano al paradigma del welfare plurale e sussidiario.

Allo stesso tempo anche le organizzazioni datoriali incluse nelle survey – che spaziano dal mondo delle imprese a quello dell'artigianato e del commercio – risultano marcatamente a favore di un approccio al welfare che riconosce il contributo di attori privati e di attori che operano prestando attenzione ai territori e/o in sinergia con il welfare locale. Si deve però evidenziare che le sigle di rappresentanza del mondo cooperativo – Lega-

coop e Confcooperative – hanno valori leggermente inferiori rispetto alle sigle di rappresentanza del settore privato in senso stretto. Rispetto a realtà come Confindustria, Confcommercio e Confartigianato, queste risultano infatti più spostate verso la dimensione nazionale. Inoltre, Confcooperative è stata posizionata più vicino al livello locale e privato rispetto a Legacoop. Non stupisce che gli esperti riconoscano una maggiore vicinanza tra il posizionamento di Cgil e Legacoop da un lato e Cisl e Confcooperative dall'altro, ma è anche vero che non c'è perfetta coincidenza tra i due dati. Un segnale ulteriore, a nostro avviso, delle trasformazioni valoriali che stanno attraversando queste organizzazioni, che le rendono sempre più aperte all'ibridazione tra pubblico e privato e sempre più attente alla dimensione territoriale e a logiche operative multilivello.

I dati possono infine ulteriormente sintetizzati attraverso alcune medie. Per i 4 attori che ricorrono nelle 3 survey – Cgil, Cisl, Confcooperative e Legacoop – è stata calcolata per ognuna delle 2 dimensioni (pubblico-privato, nazionale-locale) la posizione media tra tutte le domande di posizionamento contenute nei questionari. Sono inoltre presenti gli attori che ricorrono in almeno 2 ambiti di welfare: ANCI e FTS in WEF e WEP e Confindustria in WA e WEF. Come si evince dalla Figura 6.9, si conferma la posizione di Cgil più a favore di un welfare nazionale-pubblico, mentre tutti gli altri attori si collocano nel quadrante opposto (locale-privato) pur presentando alcune differenze. Cisl e Anci sono più prossime all'incrocio tra i quadranti, mentre Confindustria e FTS esprimono una maggiore apertura al welfare territoriale e al privato riconoscendo il contributo che, rispettivamente, il mondo delle imprese e degli enti del Terzo Settore possono oggi dare al welfare state. Nessun attore assume in ogni caso posizioni estreme.

Figura 6.9. – Il posizionamento medio degli attori comuni a tre (cerchio) o due (quadrato se WEF e WEP, triangolo se WA e WEF) ambiti



Fonte: nostra elaborazione.

Dalla survey e dai focus group emergono ulteriori elementi di interesse su questo tema. Come spiegato sopra, gli esperti rilevano una generale apertura al mondo del privato (profit e non profit) e alla dimensione locale da parte dei vari protagonisti del welfare. Le ragioni sono molteplici e hanno a che fare principalmente con le opportunità che tale apertura può offrire per incrementare le risorse con cui affrontare rischi e bisogni emergenti, nonché col fatto che operare a livello locale consente una migliore lettura dei bisogni delle persone e, quindi, di implementare politiche più efficaci. Questo tanto più in un Paese come l'Italia, così differenziato al suo interno dal punto di vista economico, sociale e culturale. Si tratta di una visione emergente anzitutto dalla survey da cui, come abbiamo visto, si evince come WAT, WEF e WEP abbiano contribuito a dare risposta ai bisogni legati alla pandemia e ad arginarne le ricadute sociali. Ma è confermata anche da tutti e i focus group svolti, durante i quali ad esempio, in merito al rapporto pubblico-privato, le parole più frequentemente utilizzate rimandano a *bisogni, risorse e capacità* (Tabella 6.1).

Tuttavia, emergono anche perplessità da parte di coloro che vedono

nell'apertura al privato e nella territorializzazione del welfare una minaccia per il Welfare State e un passo avanti nell'allargamento della frattura tra gli esclusi (*outsider*) e i tutelati (*insider*) nell'accesso a beni e servizi di welfare. Queste preoccupazioni sono più sentite nel caso del WAT e, in misura minore, in quello del WEF (dove c'è una maggiore dispersione). Il WEP è l'ambito in cui privato e locale sono guardati con minore diffidenza: tutti gli attori sono stati posizionati nel quadrante in alto a destra e anche l'unico in basso a sinistra, Cgil, ha posizioni molto moderate.

Nella survey sul WAT è stato indagato se il welfare aziendale possa contribuire ad acuire le differenze tra territori e contesti diversi. Secondo i rispondenti, dall'inizio del lockdown le misure e i benefit di welfare realizzati dalle imprese avrebbero contribuito a incrementare le differenze tra i territori e questa tendenza non cambierà nel prossimo futuro. Il persistere – e per molti anche il rafforzarsi – delle differenze territoriali a causa della diffusione del welfare aziendale sembra essere una questione su cui gli esperti hanno una visione piuttosto netta.

Per quanto riguarda invece il WEF, dall'analisi della survey e dalle opinioni espresse nel corso del focus group sembra che il mondo della filantropia non sia caratterizzato da una marcata contrapposizione tra nazionale e locale, sebbene anche in questo caso la pandemia sembra aver esasperato le differenze territoriali preesistenti, spingendo i singoli territori a mobilitare, dove presenti, risorse anche molto diverse tra loro per affrontare i problemi legati all'emergenza.

Per quanto riguarda il WEP, non emerge invece una posizione omogenea rispetto al suo impatto sulle differenze territoriali. Quando è stato chiesto se con la pandemia il welfare di prossimità avesse acuito o meno le differenze tra territori ben il 30% degli esperti si è dichiarato né d'accordo né in disaccordo, il 40% non d'accordo con il fatto che il WEP abbia acuito le differenze territoriali, mentre il restante 30% d'accordo con tale affermazione. Risulterebbe dunque una discreta discordanza tra gli esperti, che non intravedono, almeno al momento, un chiaro effetto del welfare di prossimità sull'incremento delle differenze tra territori. La stessa incertezza è evidente anche per il futuro. Gli esperti sono però concordi sulla necessi-

tà di un welfare omogeneo in tutto il Paese: il 76% è d'accordo o molto d'accordo con questa affermazione. Percentuali e medie analoghe si riscontrano anche quando chiediamo agli esperti se ciò avverrà anche in futuro: per il 58% dei rispondenti è probabile che la necessità di un welfare pubblico e omogeneo appaia indispensabile.

La necessità di un coordinamento, di un'integrazione, che possa coniugare peculiarità e uniformità ed evitare frammentazione emerge dunque chiaramente in tutte le aree, tanto per il rapporto nazionale-locale quanto per quello pubblico-privato. Non a caso le parole più usate ad esempio nel focus group sul rapporto nazionale-locale sono state *territoriale/territorio e politiche, piattaforme e uniformità* (Tabella 6.1).

In particolare, i soggetti interpellati durante il focus sul WAT hanno evidenziato come esso possa sì divenire un'opportunità concreta per integrare il welfare pubblico, soprattutto per quanto riguarda l'ambito sanitario, ma anche come – per migliorare l'integrazione tra il primo pilastro e gli interventi di welfare aziendale – sia necessario che attore pubblico e attore privato procedano in un esercizio di “riconoscimento” reciproco, legittimando i propri ruoli e superando l'autoreferenzialità. Ma anche come – per evitare le disuguaglianze che il WAT tende a produrre – occorra adottare logiche inclusive che coinvolgano il più possibile i territori e gli stakeholder che operano a livello locale (come, ad esempio, le Società di Mutuo Soccorso e la filiera dei servizi del Terzo Settore).

Anche relativamente al WEF è stato evidenziato come il ruolo degli enti filantropici possa risultare fondamentale per stimolare lo sviluppo di una *baseline* comune a livello nazionale per l'azione filantropica e far sì che un determinato livello di qualità degli interventi possa essere raggiunto ovunque.

Lo stesso per il WEP: gli interventi emersi nel focus group indicano come i territori possano costituire una risorsa per dare risposta ai bisogni emergenti, ma sempre nella cornice più generale di politiche sociali robuste e strutturate, che valorizzino il protagonismo degli attori locali in un quadro nazionale nel quale tutti i territori siano messi nelle condizioni di rispondere ai bisogni sociali emergenti. E in tale direzione, in particolare,

appare chiara la necessità di lavorare sulla programmazione. Non a caso, il focus group si è in buona parte incentrato sulla mancata attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni introdotti dalla legge n. 328/2000.

Tabella 6.1. – Le parole più frequentemente utilizzate durante i focus group su WAT, WEF e WEP

Area welfare	Pubblico-privato	Nazionale-locale
WAT	Risorse, aziendale, sanità integrativa, bisogni, territorio, fondi	Bisogno, mutue, territoriale, uniformità, problema e pubbliche
WEF	Cambiamento, pubblico, capacità, risorse, innovazione, rischio	Advocacy, comunità, territoriale, intermedi, piattaforme
WEP	Prossimità, capacità, comunità, bisogno e risposta	Sociali, territorio, politiche e risorse; programmazione, bisogno e spesa

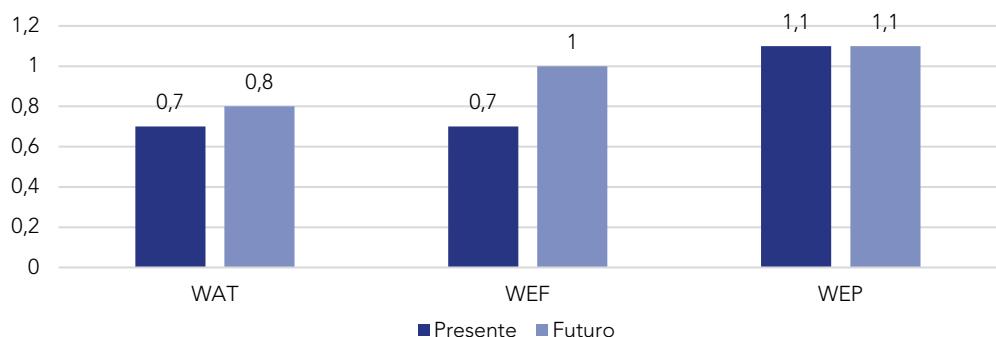
6.3. Il ruolo di WAT, WEF e WET nel raggiungimento degli SDGs

Il rapporto ha indagato, infine, il ruolo di WAT, WEF e WEP nel raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Come spiegato nel capitolo introduttivo, questa scelta si deve alla centralità che l'Agenda 2030 ha assunto nel dibattito internazionale e nazionale e a quanto appaia sempre più strategico programmare politiche e interventi che mettano al centro il tema della sostenibilità.

Come anticipato, complessivamente gli esperti non colgono una connessione evidente tra nessuna delle tre aree e il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030. Alla richiesta di valutare il loro contributo su una scala compresa tra -3 e +3 (in cui -3 indica un contributo negativo al raggiungimento dell'obiettivo mentre +3 indica un contributo positivo), nessun obiettivo raggiunge un valore superiore a 2, questo tanto per il presente che per il futuro. La maggioranza dei rispondenti ha scelto infatti un valore tra 0 e 1,5, cioè tra *nessun contributo* e *un contributo positivo ma modesto* (Figura 6.10).

Nonostante molte iniziative di welfare aziendale, filantropico e di prossimità messe in campo in questi anni da un numero crescente di organizzazioni (del mondo profit e nonprofit), anche grazie alle innovazioni legislative che ne hanno favorito gli interventi⁴, siano riconducibili alla cornice dell'Agenda 2030 e siano state dalle stesse organizzazioni proponenti ricondotte al tema della sostenibilità e agli SDGs, non sembra che si colga ancora appieno né il contributo effettivo né quello potenziale che potrebbe venire da un maggior coinvolgimento di attori non pubblici – radicati territorialmente – alle trasformazioni del welfare italiano.

Figura 6.10. – Il contributo delle aree di welfare al raggiungimento degli SDGs, media totale presente e futura



Nota: il quesito chiedeva “WAT, WEf e WEP contribuiranno al raggiungimento degli SDGs?”

Fonte: nostra elaborazione.

Alcune differenze emergono però guardando alle singole aree di welfare. L'area in cui gli esperti rilevano esserci la minore connessione con gli SDGs è quella del WAT, in cui le risposte raggiungono una media di 0,7 per il presente e 0,8 per il futuro (Figura 6.10). Come spiegato nel Capitolo 3, vi

⁴ Si pensi alle Leggi di Stabilità del triennio 2016-2018, che hanno introdotto importanti novità in materia di welfare aziendale, fiscalità e contrattazione, alla legge sul “lavoro agile” del 2017, alla riforma del Terzo Settore ma anche alle misure a cui il Governo è ricorso per contrastare gli effetti della pandemia.

possono essere alcuni ambiti in cui questo fenomeno sta contribuendo al raggiungimento degli SDGs, specialmente quelli legati alla salute e al benessere e all'innovazione economica e occupazionale. Ve ne sono poi altri – come la parità di genere e il rafforzamento delle partnership – in cui potrà avere anche un ruolo rilevante nel prossimo futuro (Figure 6.11 e 6.12). Ma in generale gli intervistati non hanno quasi mai espresso valutazioni per indicare un contributo particolarmente positivo (ma neanche negativo) ai Goal di sviluppo sostenibile. Il welfare aziendale è quindi ritenuto un elemento marginale per gran parte degli Obiettivi dell'Agenda 2030.

L'area di welfare in cui sono state individuate le maggiori connessioni con gli SDGs è invece quella del WEP (media pari a 1,1 per il presente, 1,1 per il futuro) (Figura 6.10), sebbene anche in questo caso di modesta entità. In particolare, sono gli obiettivi "Città e Comunità sostenibili" (Goal 11) e "Partnership per gli obiettivi" (Goal 17) a raggiungere i livelli più alti, soprattutto in prospettiva (Figure 6.11 e 6.12).

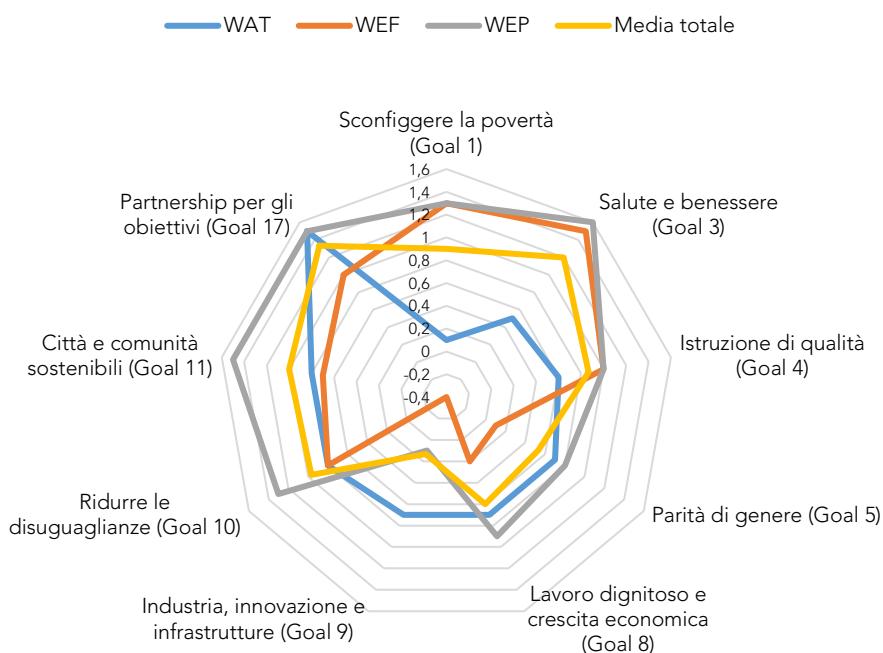
Anche il WEF mostra una connessione modesta con gli SDGs. A differenza di WEP e WAT, però, dove le medie tra presente e futuro rimangono pressoché invariate, in questo caso la media futura cresce a 1, fa cioè un piccolo "salto" rispetto a quella presente (0,7) rivelando una visione ottimista per il futuro (Figura 6.10). È soprattutto su salute, istruzione e povertà – le tradizionali aree di azione della filantropia – che gli esperti intravedono le maggiori connessioni tra WEF e SDGs (Figure 6.11 e 6.12).

Entrando più nel dettaglio (Figure 6.11 e 6.12), "Partnership per gli obiettivi" (Goal 17) è l'SDG a cui, soprattutto in prospettiva futura, secondo gli esperti tutte le tre aree di welfare potranno contribuire maggiormente, confermando il ruolo del secondo welfare nella promozione di partnership e di un nuovo modello di governance del welfare. Durante la pandemia inoltre si è registrata una convergenza verso gli obiettivi inerenti la salute, la povertà e l'istruzione – probabilmente perché percepite come emergenze contingenti, sebbene anche per il futuro appaiano come le più rilevanti. Limitato appare invece l'impatto su "Industria, Innovazione e in-

frastrutture” (Goal 9) e su “Lavoro dignitoso e crescita economica” (Goal 8) – un risultato per certi versi atteso.

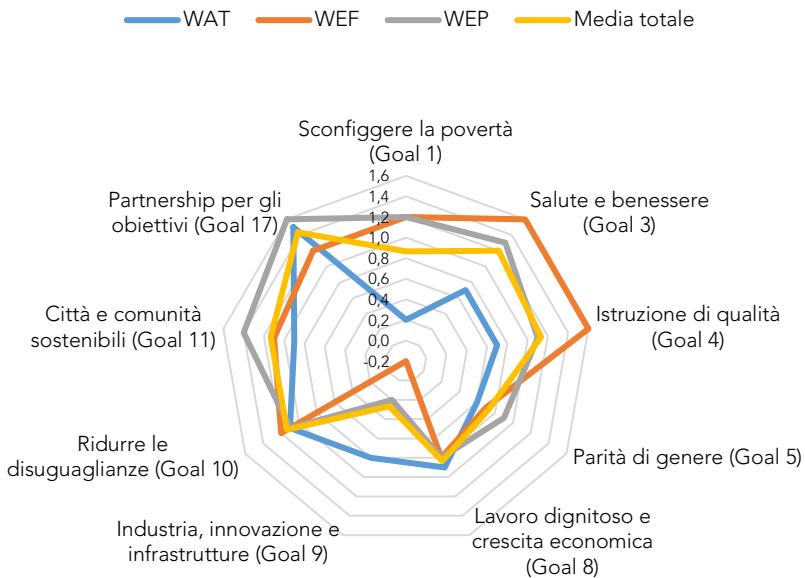
Infine, si osserva come WEF e WEP, pur con alcune differenze, risultino sempre abbastanza allineati, indicando come welfare di prossimità e filantropia siano fortemente connessi. Da un alto infatti gli attori filantropici, come abbiamo visto, prediligono interventi su scala territoriale, rivolgendosi alle comunità in cui si trovano; dall’altro il welfare di prossimità vede negli attori filantropici alcuni dei principali soggetti sia sul piano delle risorse che del *know how*. Più a sé stante risulta invece il WAT, sebbene in futuro secondo gli esperti risulterà essere più allineato (soprattutto al WEP).

Figura 6.11. – Il contributo di WAT, WEF e WEP al raggiungimento degli SDGs durante la pandemia



Fonte: nostra elaborazione.

Figura 6.12. – Il contributo di WAT, WEF e WEP al raggiungimento degli SDGs in futuro



Fonte: nostra elaborazione.

6.4. Conclusioni

L'indagine condotta ha confermato come l'esplosione della pandemia abbia costituito per il secondo welfare al contempo uno stress test e una spinta al cambiamento, anche se con alcuni elementi di incertezza, soprattutto riguardo al futuro.

Il secondo welfare, nelle sue diverse forme, ha anzitutto contribuito a proteggere le persone dagli effetti della pandemia. A dire degli esperti, infatti, tutte le tre aree prese in considerazione hanno contribuito a rispondere ai bisogni emersi durante la pandemia e a limitarne le ricadute sociali. Questo risultato ha richiesto in molti casi di cambiare rapidamente i processi di azione, di relazionarsi con nuovi interlocutori, di ripensare i servizi offerti e i relativi destinatari. Questo ha portato ad alimentare un riposizionamento dei confini del welfare tra pubblico e privato, da una parte, e nazionale-locale dall'altra. Tali

mutamenti in alcuni casi appaiono circoscritti alla fase emergenziale, ma più spesso sembrano essere destinati a rimanere anche sul lungo periodo. Sebbene lo scenario futuro sia al momento ancora difficile da prevedere, è infatti innegabile che quanto avvenuto ha cambiato in modo irreversibile le tre aree di welfare sia al proprio interno che in relazione al sistema di welfare più generale. Ciò tanto più con le riforme e le risorse che deriveranno dal PNRR.

Guardando al futuro, gli esperti ritengono che WAT, WEF e WEP non solo continueranno a fornire risposte ai bisogni dei cittadini, ma cresceranno di Volume: aumenteranno i progetti riconducibili al WEP, il WEF crescerà rispetto ad altri ambiti di intervento filantropico e le imprese estenderanno le misure di WAT.

La domanda da porsi a questo punto è: quali effetti potrebbero verificarsi sul primo welfare?

Per gli esperti sembrerebbe esserci una generale apertura al mondo del privato (profit e non profit) e alla dimensione locale da parte dei vari protagonisti del welfare. Le ragioni sono molteplici e hanno a che fare, come visto, con le opportunità che essa può offrire per incrementare le risorse con cui affrontare rischi e bisogni emergenti. Tale apertura può essere ricondotta al fatto che il secondo welfare e le sue declinazioni hanno avuto modo di radicarsi in molti territori nel decennio precedente la pandemia, fornendo risposte soprattutto alle conseguenze della crisi economico-finanziaria del 2008. Allo scoppio del Covid-19 molti territori potevano pertanto “vantare” reti multiattore – più o meno solide – che avevano già lavorato, progettato e operato insieme. Queste si sono ulteriormente attivate allo scoppio della pandemia per fornire nuove risposte in una situazione inedita e di particolare gravità. In questi territori – come si darà conto anche attraverso le esperienze che saranno analizzate nei prossimi capitoli – spesso le amministrazioni pubbliche hanno scelto di coinvolgere gli attori privati e la società civile per affrontare le emergenze, dando vita a nuove collaborazioni (o rafforzando quelle esistenti) che sembrano confermare come intorno al welfare si possano ricomporre interessi e relazioni in modo virtuoso ed efficace.

Tuttavia, non vanno dimenticate le perplessità espresse da chi vede nell'apertura al privato e nella territorializzazione del welfare una minaccia per il Welfare State e un passo avanti nell'allargamento della frattura tra outsider e insider nell'accesso a beni e servizi di welfare – anche se tendenzialmente gli esperti si sono dimostrati incerti sul fatto che le tre aree finiranno per inasprire le differenze nella fruizione di beni e servizi su base territoriale. Per questo motivo occorre sottolineare la necessità di forme di coordinamento e di integrazione che possano coniugare peculiarità e uniformità, tanto per il rapporto nazionale-locale che per quello pubblico-privato. Ad esempio grazie a interventi normativi, come l'implementazione della legge n. 328/2000, e lavorando sulla coprogettazione e sulla tessitura di reti, come peraltro sta già avvenendo in molti contesti e ambiti di policy (cfr. la terza parte del Volume). In tal senso, è interessante notare che il rafforzamento delle reti e, in particolare, il raccordo con gli enti locali, siano due degli aspetti che gli esperti hanno fatto più fatica a valutare nel presente, o hanno valutato negativamente, ma che credono miglioreranno in futuro.

Infine, i dati suggeriscono come il secondo welfare tenda ancora ad essere "autoreferenziale", cioè faccia fatica a connettersi con quelle sfere di azione che non riguardano direttamente la sostenibilità sociale. A dimostrarlo è ad esempio il fatto che gli esperti interpellati non colgono una connessione evidente tra nessuna delle tre aree analizzate e il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, così come non intravedono un ruolo significativo nell'affrontare le sfide ambientali.

Riferimenti bibliografici

Action Aid (2020), [La pandemia che affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo.](#)

Berloto S. e Fosti G. (2019), *Paradigmi di innovazione per i servizi di welfare locale:*

- servizi, service management e innovazione, in G. Fosti, E. Notarnicola, E. Ricciuti, S. Berloto e E. Perobelli, *Il cambiamento nel welfare locale: lezioni per il riposizionamento dei servizi pubblici*, OCAP 2.2019, Milano, Egea.
- Carbon Trust (2021), *Homeworking Report*, Vodafone Institute, June 2021.
- Istat (2021), *La povertà in Italia. Anno 2020*, Roma.
- Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea.
- Pagniello M. e Decapite N. (a cura di) (2021), [Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza](#), Caritas Italiana.
- Ranci Ortigosa C. (2020), *Welfare in cerca di futuro*, Welforum, 21 novembre 2020.

Parte Terza

*Esperienze dai territori: la pandemia
come acceleratore di cambiamento*

Valentino Santoni

IL WELFARE AZIENDALE E CONTRATTUALE, TRA SOSTENIBILITÀ E "FILIERA CORTA



Introduzione

Da ormai dieci anni, il gruppo di lavoro di *Percorsi di secondo welfare* si occupa di approfondire il tema del welfare aziendale. Attraverso i nostri precedenti Rapporti sul secondo welfare in Italia (Maino e Ferrera 2013; 2015; 2017; 2019) abbiamo cercato di analizzare come tale fenomeno si posizioni all'interno del più ampio campo del secondo welfare. In particolare nelle ultime edizioni del Rapporto l'attenzione dei nostri ricercatori si è spostata sulle dinamiche legate alla contrattazione del welfare e, di conseguenza, al ruolo delle parti sociali e delle relazioni industriali nell'introduzione di beni e servizi di natura sociale per i lavoratori.

Proseguendo in questa direzione, in questo capitolo si intende trattare il tema del welfare aziendale e del ruolo delle parti sociali nell'affrontare i cambiamenti sociali in atto. Come visto nel Capitolo 1, la pandemia ha infatti amplificato le sfide che il nostro sistema di welfare si trova ad affrontare: basti pensare, ad esempio, a quelle legate alla sanità, alla conciliazione vita-lavoro, all'istruzione, alla non autosufficienza e all'invecchiamento, all'occupazione e alla formazione. Queste urgenze rappresentano inoltre degli scogli importanti per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ed equità definiti dall'Agenda 2030 dell'Onu che, oggi più che mai, guidano le logiche di progetti e interventi sia pubblici sia privati.

Proprio per questo l'obiettivo del Capitolo è quello di indagare il ruolo del welfare aziendale nel fornire risposte concrete ai nuovi bisogni sociali esacerbati dalla pandemia. Inoltre con l'obiettivo di arricchire la letteratura e il dibattito sul tema, si intende approfondire ed evidenziare le connessioni tra il fenomeno qui trattato e la questione dello sviluppo sostenibile. Oltre al tema ambientale, le organizzazioni produttive sono infatti chiamate a giocare una partita di rilievo anche per quanto riguarda il lavoro dignitoso, l'innovazione, la parità di genere e il contrasto alle disuguaglianze. Proprio per questo, si propone un'analisi di come il welfare aziendale, e più in generale la contrattazione, possano divenire degli strumenti essenziali per il raggiungimento degli Obiettivi strategici definiti dall'Agenda 2030.

Dopo aver analizzato quello che è stato l'impatto della pandemia di Covid-19 sullo sviluppo del welfare aziendale nel nostro Paese (§ 7.1), saranno riprese le principali fonti relative alla diffusione del fenomeno nel contesto italiano (§ 7.2); in particolare saranno presentati dei dati tratti da due approfondimenti svolti dal Laboratorio *Percorsi di secondo welfare*: il primo riguarderà la presenza di strumenti di welfare e *fringe benefit* all'interno dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (Ccnl), mentre il secondo un'analisi originale del database di Ocsel, l'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello di Cisl¹.

Successivamente si osserveranno da vicino i legami tra il welfare aziendale e lo sviluppo sostenibile (§ 7.3). In particolare si indagheranno i nessi e le interconnessioni tra le iniziative di welfare promosse dalle imprese e dalle parti sociali e gli obiettivi dell'Agenda 2030 (§ 7.3.1); particolare spazio sarà lasciato al ruolo delle aziende e della contrattazione nella promozione della mobilità sostenibile (§ 7.3.2). In conclusione, allo scopo di approfondire le strategie necessarie per garantire una maggiore inclusività del welfare aziendale, e quindi andare nella direzione tracciata dall'Agenda 2030 riconducibile alla frase "non lasciare indietro nessuno" (*Leaving no one*

¹A questo riguardo si ringrazia l'Osservatorio Ocsel e la Cisl per la collaborazione e la disponibilità.

behind), ci si concentrerà sul concetto di welfare aziendale territoriale o "a filiera corta" (§ 7.3.3). Come si vedrà, con tale espressione si fa riferimento ad un approccio orientato alla costruzione di comunità locali orientate a fornire soluzioni inclusive ai bisogni sociali, vecchi e nuovi, a cui il welfare state fatica a offrire risposte efficaci e sostenibili.

7.1 Il welfare aziendale e gli effetti della pandemia

Gli ultimi due anni sono stati caratterizzati dall'impatto drammatico che la pandemia di Covid-19 ha prodotto sul piano sanitario, economico e psicologico per il nostro Paese. Le imprese e le parti sociali si sono trovate a far fronte ad un'ampia gamma di problematiche che hanno riguardato principalmente la tenuta produttiva e occupazionale delle aziende: crisi aziendali, blocco dei licenziamenti e limitazione dei rischi per i lavoratori sono stati i temi più caldi al centro del dibattito e del confronto tra le parti, sia a livello locale sia nazionale.

Rispetto a quanto avevamo evidenziato nel nostro [Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia](#), pubblicato alla fine del 2019, molte cose sono dunque cambiate per quanto riguarda il welfare aziendale e la sua contrattazione. Anche in questo settore infatti il Covid-19 è stato, come vedremo, un evento capace di ridefinire il processo di *agenda setting* e le priorità che gli attori coinvolti avevano in precedenza.

Ciò è anche legato al fatto che, a causa della pandemia, si è assistito a un inasprimento di alcuni dei bisogni sociali. Come visto nel Capitolo 1, la condizione pandemica ha generato effetti nefasti per quanto riguarda l'accesso al SSN, che – nel corso del 2020 – si è trovato pesantemente sotto pressione per il diffondersi del Covid-19. Inoltre le questioni legate alla cura e al sostegno da un lato delle persone non autosufficienti e, dall'altro, dei più piccoli hanno prodotto risvolti complessi per le famiglie. In questa direzione, basti pensare alla sospensione delle attività scolastiche e di quelle per l'infanzia e alla loro ripresa "a singhiozzo" avvenuta nel corso degli ultimi 24 mesi. La stessa sorte è toccata anche ai servizi dedicati agli

anziani e alle persone disabili. Questo ha aumentato incredibilmente i carichi legati all’armonizzazione dei tempi di lavoro e di cura².

Come poi certificato dall’Istat (2021), l’emergenza sanitaria ha prodotto un peggioramento anche per quanto riguarda il mercato del lavoro. I dati relativi all’occupazione mostrano dei risultati estremamente negativi per lo scorso anno. I più colpiti sembrano essere i giovani under 30 e le donne: quelle fasce già da tempo più escluse dal mercato. A ciò si collega il fatto che il nostro Paese deve scontare un forte ritardo nella promozione di politiche innovative legate alla formazione, qualificazione e riqualificazione professionale.

Per approfondire il ruolo che il può aver avuto welfare aziendale nel mitigare queste dinamiche, di seguito – dopo aver dato una breve definizione del fenomeno (§ 7.1.1) – saranno descritte le recenti novità normative (§ 7.1.2) introdotte nel corso dell’ultimo biennio. Nella parte conclusiva (§ 7.1.3) sarà fatta una breve analisi delle prospettive future in relazione con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che rappresenta uno strumento utile per lo sviluppo del welfare aziendale, soprattutto in relazione ai bisogni sociali sopra elencati.

7.1.1. Welfare aziendale: una definizione del fenomeno

A livello generale, per welfare aziendale si intende quell’insieme di dispositivi in denaro e servizi forniti ai dipendenti dalle aziende private e dallo Stato (nella sua veste di datore di lavoro), come conseguenza del rapporto di lavoro che intercorre fra i primi e i secondi, con l’obiettivo di accrescere il benessere personale e lavorativo dei dipendenti stessi e, spesso, dei loro familiari (Greve 2007; Mallone 2015; Maino, Barazzetta e Santoni 2019).

Come vi abbiamo spiegato nel corso degli anni, il welfare aziendale assume in Italia alcune connotazioni peculiari. In primo luogo, come accade

² Il tutto è divenuto più complesso anche a causa della necessità di sperimentare – spesso in modo improvvisato – interventi di smart working “generalizzato”.

anche in altre nazioni dove si sono sviluppati differenti livelli di contrattazione, l'offerta di beni e servizi di welfare può originare da fonti diverse (Massagli, Spattini e Tiraboschi 2019). Può essere il risultato di un'iniziativa assunta unilateralmente dall'impresa, senza il coinvolgimento delle parti sindacali, tramite un regolamento aziendale o un atto unilaterale³. Dall'altro lato, gli strumenti di welfare possono essere definiti attraverso un accordo tra l'azienda (o le associazioni di rappresentanza datoriale) e le organizzazioni sindacali; in tal caso le misure di welfare possono essere definite a vari livelli contrattuali: quello nazionale (Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro, Ccnl), quello territoriale (regionale o provinciale), quello di gruppo o di singola azienda.

In secondo luogo, è bene ricordare che sul piano normativo nel nostro Paese l'unica forma di regolamentazione della materia è di carattere fiscale e previdenziale (Santoni 2018; Treu 2020). La materia è infatti regolata dal TUIR, il Testo Unico delle Imposte sui Redditi che – sin dalla sua approvazione (nel 1986) – ha previsto importanti agevolazioni. La legge non offre alcuna definizione del concetto di "welfare aziendale", ma – negli artt. 51 e 100 del TUIR – sviluppa un corposo catalogo di beni, opere e servizi (definiti "di utilità sociale") il cui valore gode della totale o parziale esclusione dalla formazione del reddito da lavoro dipendente, oltre ad essere in genere deducibile dal reddito d'impresa. Ad oggi è possibile individuare 9 aree di intervento nel campo del welfare aziendale: previdenza complementare, sanità integrativa, servizi all'infanzia e all'istruzione, assistenza familiare, polizze assicurative per i dipendenti, mutui e prestiti, mobilità e trasporto, cultura e tempo libero, *fringe benefit*⁴ (Barazzetta e Santoni 2019; Razetti e Santoni 2019).

È soprattutto nel corso dell'ultimo quinquennio, che sono state introdotte una serie di modifiche e di innovazioni al testo della normativa che –

³ Per approfondire si rimanda a Massagli, Spattini e Tiraboschi 2019 e a Barazzetta e Santoni 2019.

⁴ I *fringe benefit* sono una vasta gamma di servizi e soluzioni – regolati dal comma 3 dell'articolo 51 del Tuir – che godono di specifici benefici fiscali secondo quanto previsto dalla normativa. Tra le formule più comuni ci sono: card acquisto da spendere presso catene commerciali o negozi, buoni benzina, ma anche polizze assicurative e visite mediche specialistiche.

come evidenziato da molti (Santoni 2017; Massagli, Spattini e Tiraboschi 2019; Maino e Razetti 2019) – hanno ampliato i margini di manovra per le aziende e le parti sociali, portando così a una progressiva diffusione del welfare aziendale tra le imprese italiane⁵.

7.1.2. Le più recenti novità normative

A seguito dello scoppio della pandemia il Governo ha predisposto negli ultimi mesi alcuni interventi – soprattutto di natura fiscale – con l'intento di favorire azioni che andassero a rispondere ai nuovi bisogni sociali emersi con il diffondersi del Covid-19⁶.

In particolare, prima attraverso il cosiddetto Decreto Agosto (d.l. n. 104/2020) e poi con il Decreto Sostegni (d.l. n. 73/2021), è stato raddoppiato il limite della soglia dei cosiddetti *fringe benefit*. In questo modo le imprese possono destinare ai propri dipendenti – fino al 31 dicembre 2021 – beni e servizi (anche attraverso lo strumento del voucher) per un valore massimo di 516,46 euro, il doppio rispetto ai 258,23 euro previsti dalla normativa, totalmente esenti da tassazioni. Attraverso questi interventi il Governo Conte prima e quello Draghi poi hanno puntato a sostenere economicamente i lavoratori e a dare una spinta ai consumi. Le cifre che i datori di lavoro destinano al welfare aziendale vanno a integrare la normale retribuzione ma, rispetto a quest'ultima, hanno un impatto economico maggiore (grazie ai benefici fiscali) e non possono "andare a risparmio": devono perciò essere spese dai lavoratori entro l'anno fiscale di riferimento (o comunque nel successivo, come spiegheremo in seguito)⁷.

Altre novità, volte in modo particolare a sostenere economicamente i lavoratori, sono state implementate dall'Agenzia delle Entrate. Alcune di que-

⁵ Per approfondire si rimanda a Santoni (2017) e Barazzetta e Santoni (2019).

⁶ Per approfondire la questione dei bisogni sociali e della loro evoluzione a seguito della pandemia si rimanda al Capitolo 1 del presente Volume.

⁷ Secondo recenti stime fatte da The European House – Ambrosetti, pur avendo un costo per l'Eario, questa misura permetterebbe di generare consumi aggiuntivi per una cifra che oscilla tra i 1,6 miliardi e i 4,1 miliardi l'anno. Per lo Stato l'impatto sui volumi di IVA aggiuntivi recuperabili sarebbe stimabile tra i 346 milioni di euro e i 547 milioni di euro in un anno.

ste hanno riguardato l'erogazione dei Premi di Risultato (PdR)⁸, come le Risposte del 20 aprile 2021 n. 270, del 17 marzo 2021 n. 176, e del 26 giugno 2020 n. 36/E, ma anche in parte la Risoluzione n. 55/E. Attraverso questi documenti l'Agenzia ha voluto assicurare l'imposta agevolata e la detassazione per i lavoratori dei PdR in cui gli incrementi siano stati ridefiniti a causa delle difficoltà della pandemia da Covid-19. Inoltre, con la Risposta n. 311/2021, l'Agenzia ha poi chiarito un aspetto interessante riguardante i cosiddetti "residui"⁹: al fine di ampliare le possibilità del lavoratore, è stato deciso di garantire la cumulabilità della quota del budget welfare non spesa con il premio dell'anno (o comunque del "periodo") successivo.

Altre interventi dell'Agenzia hanno poi riguardato il sostegno allo studio per i figli dei lavoratori e l'ambito sanitario. In merito al primo aspetto, la Risoluzione 37/E del 2021 ha confermato la possibilità per le aziende di godere dei benefici fiscali per il rimborso (o l'acquisto tramite voucher) di pc, laptop e tablet per la didattica a distanza (DaD). Invece la Circolare n. 8/E del 2020 ha previsto per le imprese la possibilità di introdurre formule assicurative destinate ai dipendenti per l'infezione da Covid-19 all'interno di piani di welfare aziendale.

Questo excursus normativo mostra come il welfare aziendale sia sempre più interpretato come un'opportunità per dar vita a una risposta ai bisogni sociali che – soprattutto nel periodo pandemico – sono divenuti sempre più rilevanti. Le correzioni e le precisazioni qui descritte evidenziano infatti come il welfare sia stato uno tra gli strumenti che il Governo e le Istituzioni hanno cercato di incentivare durante la crisi pandemica: ciò sembra confermato anche da quanto delineato da alcune Missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

⁸Data la ridotta produttività nel 2020 – causata dal periodo di lockdown e dalle restrizioni legate alla pandemia – per molte aziende sarebbe stato infatti impossibile raggiungere i target previsti dai contratti e necessari per erogare i premi, sia in denaro sia in welfare (tramite conversione totale o parziale del premio).

⁹Con questo termine si fa riferimento a quella porzione del premio welfare che non viene spesa dal lavoratore nell'arco temporale di vita del piano. Si tratta di un tema rilevante perché, come sottolineato da alcune indagini (Razetti e Santoni 2019), la quota di residui raggiunge in media tra il 20% e il 25% del budget welfare dei singoli lavoratori.

7.1.3. Il welfare aziendale e il PNRR

Passiamo quindi ad analizzare il possibile ruolo che il PNRR può assumere per lo sviluppo e la valorizzazione del welfare aziendale. Pur non avendo ancora trovato una concreta attuazione, il PNRR delinea alcune Missioni all'interno delle quali il welfare occupazionale può giocare un ruolo strategico (Fiorentini 2021).

La Missione 5, per la quale saranno stanziati quasi 20 miliardi di euro, è dedicata al tema *"Inclusione e coesione"*. In questo ambito il welfare aziendale può trovare un suo spazio sia alla voce *"Politiche per il lavoro"* – soprattutto attraverso gli interventi legati alla formazione e al supporto alla parità di genere nel mondo del lavoro – sia a quella *"Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo Settore"*. In generale gli interventi delle imprese potrebbero riguardare gli ambiti legati alla conciliazione vita-lavoro, attraverso misure che possono andare dalla flessibilità oraria (ma anche smart working, telelavoro e servizi di disbrigo pratiche), all'estensione dei congedi parentali e familiari, fino alle previsioni di convenzioni o servizi per i lavoratori con figli (asili nido, borse di studio, doposcuola, colonie estive o invernali, ecc.).

Nella Missione 6, che vale 15,6 miliardi di euro ed è dedicata al tema *"Salute"*, il welfare aziendale può invece essere rilevante in materia di assistenza sanitaria integrativa, in tutte le sue forme. Da segnalare poi che la questione dell'assistenza ai familiari anziani e/o non autosufficienti può invece essere interpretata come trasversale alle due missioni. Anche allo scopo di promuovere una visione il più possibile integrata del problema, il PNRR richiama infatti in più Missioni questo tema: appare evidente che, come ricordato anche in precedenza, il welfare occupazionale può rappresentare una strategia cruciale per sostenere nuove policy e iniziative legate alla cura delle persone anziane.

Infine la Missione 3, che è dedicata alle *"Infrastrutture per la mobilità sostenibile"* e per la quale sono previsti 25,4 miliardi di euro, può condurre verso il rafforzamento di interventi di mobility management anche di stampo aziendale: in questo modo possono diffondersi veicoli aziendali condi-

visi meno inquinanti, sistemi di car o bike sharing o altre azioni incentrate sulla mobilità a basso impatto ambientale. Per approfondire questi aspetti si rimanda al § 7.3.

Pur essendo ancora presto per capire quali saranno le prospettive di attuazione del PNRR, ciò che appare sempre più chiaro dagli interventi e dalle decisioni del Governo è che il welfare aziendale è percepito come uno strumento strategico¹⁰. Il dibattito – anche istituzionale – non si è infatti fermato e, molto probabilmente, proseguirà nei prossimi anni allo scopo di ampliare la normativa. L'intento sembra essere quello di incentivare il ricorso a questi strumenti sia per favorire la partecipazione delle imprese in campo sociale sia per sostenere la diffusione di misure e servizi utili ai lavoratori e alle lavoratrici, andando così a promuovere l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro, la presenza femminile nel mercato del lavoro e più in generale il miglioramento delle condizioni di lavoro.

7.2. La diffusione del welfare aziendale in Italia ai tempi del Covid-19

Come fatto negli scorsi Rapporti, ci sembra ora fondamentale proporre un quadro aggiornato sulla diffusione del welfare aziendale all'interno del nostro Paese. Ad oggi, i primi studi e approfondimenti sul tema non ci consegnano materiale sufficiente a chiarire quello che è stato l'impatto del Covid nel campo del welfare aziendale. Analizzando le prime evidenze e basi dati (Cgil e Fondazione di Vittorio 2021; Ossel 2021), si potrebbe dire che, tra gli esperti, emergono opinioni che possono essere posizionate lungo un continuum che va dall'idea che la crisi abbia limitato le risorse economiche per le imprese e che quindi vi siano meno investimenti per il welfare aziendale, fino alla convinzione che questi interventi stanno invece

¹⁰Ciò è evidenziato da vari aspetti, come la scelta di raddoppiare la soglia dei *fringe benefit* per il 2020 e il 2021 (§1.2) ma anche dalle posizioni prese da alcuni vertici istituzionali. Ne è un esempio il Piano Colao che, nella parte riservata alle politiche sociali, presentava alcune proposte in tema welfare aziendale, tra cui: l'ampliamento dei servizi di welfare orientati alla genitorialità, l'incoraggiamento alla conversione in welfare del PdR e la totale deducibilità dal reddito d'impresa anche per il welfare introdotto attraverso un atto liberale.

crescendo, perché in un momento di difficoltà come quello attuale, il secondo welfare tende a sostenere maggiormente l'intervento pubblico. Ciò che è comunque chiaro è che, per la natura del fenomeno (descritta nel § 7.1), la quantificazione delle azioni e dei piani di welfare aziendale non è un'operazione semplice da realizzare (Box 7.1).

Box 7.1. Le difficoltà nella rilevazione del welfare aziendale

Quantificare in maniera esaustiva la presenza del welfare aziendale tra le imprese del nostro Paese è ad oggi difficile e oneroso dato che le aziende hanno la possibilità di introdurre queste misure anche senza il coinvolgimento delle parti sociali, attraverso strumenti come il regolamento aziendale o l'atto unilaterale. Avere una stima precisa dei numeri e dei contenuti di questi interventi è assai complesso, in quanto non esiste ancora una banca dati che riporti in modo sistematico e aggiornato le informazioni. Come vedremo più avanti, ci sono invece dati esaustivi per quanto riguarda il welfare aziendale legato ai Premi di Produttività; mentre esistono solo alcune rilevazioni campionarie per quelle formule che prevedono la partecipazione dei sindacati aziendali o territoriali. Data la progressiva diffusione del fenomeno è più che mai necessaria la creazione di un database nazionale per raccogliere e analizzare tutti i contratti, regolamenti e interventi unilaterali in cui si tratta di welfare, come già accade per gli accordi che prevedono forme premiali. Questo strumento permetterebbe di stimare anche l'impatto economico del welfare aziendale, consentendo così di dirimere la questione circa il rapporto tra costi (soprattutto legati alla *tax expenditure*) e benefici di queste prestazioni su cui spesso si confrontano e dividono gli esperti, senza però avere a disposizione dati certi da cui partire.

Un'altra evidenza che emerge dagli studi recenti (Maino e Razetti 2020; Welfare Index PMI 2021) riguarda la progressiva diffusione di strumenti di welfare introdotti e realizzati proprio per rispondere ai bisogni emersi nel corso della pandemia. Secondo l'indagine Welfare Index PMI (2021) si sono incluse nei piani di welfare misure come i servizi diagnostici per il Covid (tamponi, test sierologici, ecc.), la formazione a distanza, le polizze sanitarie per il Coronavirus, formule di assistenza sanitaria o psicologica a distanza e altre azioni di Responsabilità Sociale d'Impresa

(RSI) finalizzate a aiutare il territorio e la comunità in cui l'azienda ha la propria sede.

Il rapporto *"Organizzazioni solidali ai tempi del Covid-19"* (Maino e Razetti 2020), realizzato da Percorsi di secondo welfare, evidenzia invece come la pandemia, già nei mesi di lockdown, aveva portato le aziende, da un lato, a rafforzare i loro interventi nel campo del welfare (soprattutto per quanto riguarda la flessibilità organizzativa e il lavoro agile, la sanità integrativa e i servizi per l'infanzia e l'istruzione) e, dall'altro, a introdurre strumenti *ad hoc* per l'emergenza. Tra questi ultimi ci sono congedi, permessi e/o ferie retribuite extra, interventi per il sostegno alla didattica a distanza, indennità e coperture assicurative in caso di isolamento o positività al virus. Dall'analisi emerge inoltre come le realtà che avevano già investito nel welfare prima della pandemia si siano ritrovate in una posizione di favore rispetto alle "neofite". In merito basti pensare alle imprese che si sono trovate a dover avviare lo smart working oppure a dover introdurre coperture sanitarie non avendo né l'esperienza pregressa né una adeguata formazione. Anche alcuni fondi e casse sanitarie di portata nazionale si sono immediatamente attivate per predisporre misure integrative (come indennità e contributi specifici) per contrastare le conseguenze dell'emergenza. Tra questi ci sono MetaSalute, Sanimoda, San.Arti, Sanilog, Cooperazione Salute e i fondi di assistenza sanitaria integrativa dei settori terziario, turismo e servizi. In totale tutti questi fondi contano oltre 4 milioni di iscritti (Santoni 2020).

7.2.1. Il welfare contrattato nell'anno della pandemia

Dopo aver precisato questi aspetti passiamo ora ad analizzare alcune delle principali fonti di dati per delineare la diffusione del welfare aziendale contrattato in Italia.

La prima di queste è il database del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹¹. Secondo queste rilevazioni, al 15 settembre 2021 i contratti

¹¹ Dal 2016 le imprese che sottoscrivono accordi con i sindacati in cui sono regolamentati

attivi e in corso di validità sono 12.653; tra questi 7.404 sono quelli che prevedono anche misure di welfare e/o la possibilità di conversione del premio: oltre il 58% del totale. In tutto interessano 1.949.262 lavoratori, che ricevono un premio welfare dal valore medio annuale pari a 1.500 euro. Come si può vedere dalla Figura 7.1, la quota di accordi in vigore che prevedono sia strumenti premiali sia welfare è andata progressivamente aumentando, fino ad attestarsi intorno al 60% del totale. Se tale percentuale si fermava al 17% a luglio 2016 (data della prima rilevazione effettuata dal Ministero), nel corso degli anni è passata da circa il 30% (luglio 2017), al 46% (dicembre 2018), fino al 57% (dicembre 2020).

Figura 7.1. Contratti che prevedono formule di produttività e welfare

	LUG 2017	DIC 2017	MAG 2018	DIC 2018	LUG 2019	DIC 2019	LUG 2020	DIC 2020	LUG 2021	SET 2021
<i>Contratti attivi</i>	11.539	15.639	10.633	17.630	14.677	17.937	11.998	14.583	11.098	12.653
<i>Contratti che prevedono welfare</i>	3.414	5.236	4.494	8.231	7.802	9.491	6.918	8.365	6.367	7.404
<i>Rapporto % tra contratti attivi e contratti che prevedono welfare</i>	29.6%	33.5%	42.3%	46,7%	53.1%	52.9%	57.6%	57.4%	57.4%	58.5%

Fonte: elaborazione dell'autore a partire dai dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La Figura 7.1 mette in luce come nel 2020 vi sia stata una leggera riduzione dei contratti di secondo livello che prevedono i PdR; anche le rilevazioni riguardanti la prima metà del 2021 sembrano confermare questa tendenza. A risentire di questa diminuzione sono quindi anche i contratti che prevedono welfare: questi però, pur calando in termini di numeri assoluti, a

strumenti premiali legati alla produttività hanno l'obbligo di inviarli telematicamente al Ministero, il quale, periodicamente, realizza delle sintesi statistiche dei contenuti e le pubblica nel proprio sito.

livello di percentuale sul totale restano comunque stabili. Si tratta di un'indicazione importante che mostra quanto questo tema sia ormai diffuso e utilizzato tra le aziende che fanno contrattazione, coinvolgendo attivamente anche le parti sociali.

Ad ogni modo, rispetto alle altre fonti regolative e contrattuali si deve sottolineare che quella premiale è la modalità meno utilizzata dalle imprese per introdurre il welfare (Santoni 2021a). I dati del Ministero sono perciò parziali. Ad evidenziarlo sono anche le stime di Aiwa, l'Associazione Italiana Welfare Aziendale, secondo cui – oltre ai quasi 2 milioni che possono accedere a forme di welfare "premiale" – vi sarebbero 3 milioni di lavoratori (impiegati in oltre 200.000 imprese) che accedono al welfare attraverso i Ccnl e altri 2,2 milioni (circa 10.000 imprese) che ne usufruiscono grazie alle altre modalità previste. Anche in questo caso si tratta però solamente di un calcolo parziale, che – per di più – deve tener conto del fatto che le varie fonti del welfare non si escludono ma possono anzi integrarsi tra loro (§ 7.1.1).

Di seguito, proprio per avere un'idea più chiara dell'impatto della pandemia, saranno presentate due analisi originali che si propongono di comprendere come è evoluta la contrattazione – sia di primo sia di secondo livello – del welfare nell'anno del Covid-19.

7.2.2. Il welfare nella contrattazione collettiva

La prima indagine prende in considerazione il database del Cnel¹² – il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – che contiene tutti gli accordi collettivi nazionali del lavoro riconosciuti e stipulati a partire dal 1990. L'analisi si è focalizzata sugli accordi collettivi stipulati dal 1° gennaio 2016 nel settore privato. In particolare sono presi in considerazione tutti i contratti, in corso di validità, sottoscritti da almeno una delle tre sigle sindacali principali¹³. La ragione di tale scelta deriva dal fatto che la crescita del fe-

¹² Disponibile nel sito ufficiale del Cnel, nella sezione "Archivio Contratti".

¹³ Un approfondimento sul welfare e la contrattazione di primo livello era presente anche nel Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia (Barazzetta e Santoni 2019). L'analisi considera

nomeno del cosiddetto *dumping* contrattuale – cioè la proliferazione di contratti firmati da organizzazioni prive di rappresentanza – abbia fatto aumentare notevolmente il numero dei Ccnl nel corso degli ultimi anni (D'Amuri e Nizzi 2017; Rubagotti 2021): come evidenziato dallo stesso Cnel molti di questi riguardano numeri davvero limitati di imprese e di lavoratori (Santoni 2019a).

Inoltre, data la ormai diffusa presenza in quasi tutti i Ccnl degli istituti della previdenza complementare (Jessoula 2019) e della sanità integrativa (De Gregorio, Razetti e Maino 2021), abbiamo deciso di analizzare esclusivamente quegli accordi che hanno previsto, per ogni dipendente, una quota da spendere liberamente in prestazioni previste dalla normativa sul welfare aziendale e in *fringe benefit*.

In totale, gli accordi che dal 1° gennaio 2016 al 30 settembre 2021 hanno previsto una quota da spendere in beni e servizi di welfare sono dieci; si deve precisare inoltre che due di questi (Pubblici esercizi e Turismo) hanno previsto una quota per il welfare esclusivamente nel caso l'azienda non avesse introdotto forme premiali (attraverso accordi territoriali o di secondo livello), mentre uno (Poligrafici e Spettacolo) ha previsto il welfare solamente come possibile forma sostitutiva dell'assistenza sanitaria integrativa). I principali risultati della nostra analisi sono riassunti nella Tabella 7.1.

però anche gli accordi sottoscritti dalle sigle sindacali meno rappresentative: i risultati sono perciò solo parzialmente comparabili a quelli riportati di seguito.

Tabella 7.1. I CCNL che prevedono welfare aziendale e fringe benefit

CCNL	Data di stipula e rinnovo	Parti contraenti	Importi previsti per il welfare	Numero aziende ¹⁴	Numero lavoratori
Settore metalmeccanico	26/11/2016 Rinnovato il 05/02/2021	Federmeccanica, Assistal, Confindustria, Fim Cisl, Fiom Cgil, Uilm Uil	200 euro	57.314	1.458.203
Orafi e argentieri	18/05/2017 Rinnovato il 21/06/2021	Federorafi, Associazione Argentieri, Fim Cisl, Fiom Cgil, Uilm Uil	200 euro	741	11.333
Pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e turismo	08/02/2018 (in corso di validità)	Fipe, Anege, LegaCoop Produzione e Servizi, Federlavoro e Servizi Confcooperative, Agci, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil	140 euro (se non è previsto PdR)	58.395	399.483
Metalmeccanici PMI (Confapi)	20/02/2018 Rinnovato il 26/05/2021	Unionmeccanica, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil	200 euro	33.569	364.544
Telecomunicazioni	09/04/2018 (in corso di validità)	Asstel, Slc Cgil, Fistel Cisl, Uilcom	120 euro	1.184	128.659
Comunicazione e Servizi Innovativi (Confapi)	09/07/2018 Rinnovato il 09/03/2021	Unigec, Unimatica Confapi; Fistel Cisl; Slc Cgil; Uilcom	258 euro	2.931	22.215
Turismo (Confesercenti)	15/11/2018 (in corso di validità)	Assoturismo, Assoviaggi, Fiepet, Fibia, Assohotel, As-socamping, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil	140 euro (se non è previsto PdR)	4.658	22.131

segue

¹⁴ I dati relativi al numero di aziende e di lavoratori a cui afferiscono i singoli CCNL sono ricavati dal collegamento tra l'archivio del Cnel e il database INPS-Uniemens, aggiornato al 20 maggio 2021, e accessibile alla sezione "Archivio Contratti" del sito del Cnel.

Poligrafici e Spettacolo	09/07/2019 (in corso di validità)	Fieg, Asig, Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil	120 euro (in possibile sostituzione di sanità integrativa)	152	3.518
Trasporto a fune	15/04/2019 (in corso di validità)	Anef, Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti-Uil, Savt trasporti	100 euro	416	6.561
Consorzi ed enti di sviluppo industriale	01/01/2019 (in corso di validità)	Ficei; FP Cgil; FPS Cisl; Uil FPL; Findici	Non definito (rimanda alla contrattazione	- (dato non disponibile)	- (dato non disponibile)

Come si può notare dalle informazioni riportate nella Tabella 7.1, in totale sarebbero 2.416.647 – impiegati in 159.360 imprese – i lavoratori che hanno diritto a delle quote di welfare aziendale (o *fringe benefit*) grazie al proprio Ccnl di riferimento. In totale sono circa l'11% delle imprese con dipendenti e circa il 14% dei lavoratori dipendenti del nostro Paese (Istat 2021): si tratta di numeri tendenzialmente stabili rispetto alla nostra rilevazione fatta nel 2019, all'interno del Quarto Rapporto sul secondo welfare (Barazzetta e Santoni 2019). La mancata crescita – che, in parte, segna una frattura rispetto a quanto evidenziato negli scorsi anni – è dovuta soprattutto al fatto che negli ultimi mesi la contrattazione di primo livello si è concentrata su alcune problematiche maggiormente legate all'emergenza pandemica, che non hanno direttamente riguardato il welfare.

7.2.3. Il welfare nella contrattazione di secondo livello: i dati Ocsel

Un rallentamento nella diffusione del welfare nel periodo del Covid-19 sembra esserci anche per quanto riguarda la contrattazione di secondo livello. Per approfondire il tema, di seguito abbiamo analizzato i dati raccolti dall'Osservatorio Ocsel di Cisl sulla Contrattazione di Secondo Livello. I dati riportati di seguito si riferiscono agli anni 2019 (per il quale è stato raccolto un campione di 1.010 accordi) e il 2020 (2.270 accordi): si deve però sottolineare che per questo secondo anno quasi la totalità dei contratti ri-

guarda l'emergenza Covid-19¹⁵ (1.878 accordi, circa l'82% del totale dell'anno 2020).

Con ogni probabilità è proprio questa la ragione per cui si assiste ad una contrazione della contrattazione del welfare aziendale. Se infatti nel 2019 prosegue il trend evidenziato negli anni precedenti (Barazzetta e Santoni 2019) che vede il welfare presente in circa un rinnovo contrattuale su tre, nel 2020 si può osservare una forte inversione di tendenza. Nell'anno del Covid solo il 5% (118 in totale) dei contratti e dei rinnovi sottoscritti prevedono misure e benefit per i dipendenti. Di questi oltre il 40% è stipulato in aziende del Nord, mentre solo il 23% in realtà con meno di 50 addetti (Figure 7.2 e 7.3). Tra i settori in cui il welfare è più diffuso c'è il comparto metalmeccanico, quello dei servizi alle imprese e quello chimico.

Figura 7.2. Il welfare nella contrattazione di secondo livello: dimensione aziendale

Meno di 50 addetti	Tra 50 e 249 addetti	tra 249 e 1.000 addetti	Sopra 1.000 addetti
23%	38%	24%	15%

Fonte: elaborazione dell'autore a partire dai dati Ocsel.

Figura 7.3. Il welfare nella contrattazione di secondo livello: area territoriale

Nord	Centro	Sud	Imprese multilocalizzate
42%	12%	5%	41%

Fonte: elaborazione dell'autore a partire dai dati Ocsel.

L'emergenza innescata dalla pandemia sembra quindi aver stravolto la contrattazione di secondo livello. Come evidenziato dal Report di Ocsel (2021), quasi la totalità degli accordi stipulati o rinnovati nel 2021 conten-

¹⁵ Si tratta di accordi siglati durante la fase emergenziale della crisi sanitaria, volti a contenere i rischi legati a salute e sicurezza e di crisi aziendale.

gono principalmente tre istituti: pratiche e strategie per la ristrutturazione e crisi aziendale, orario e organizzazione del lavoro, ambiente salute e sicurezza. Il welfare aziendale non sembra essere tra le materia che hanno trovato spazio durante l'emergenza. Ciò probabilmente è dovuto al fatto che l'imprevedibilità degli effetti scaturiti dal Covid-19 ha colto impreparate le imprese e le parti sociali: la contrattazione è stato perciò uno strumento per provare a porre rimedio agli effetti della crisi e per cercare di introdurre misure per ridurre le possibilità di contagio e garantire maggiore sicurezza sul lavoro.

Se da un lato diminuiscono gli accordi sul welfare, dall'altro si deve evidenziare un incremento di quelli che regolamentano lo smart working, che passano dal 2% del totale al 5%, triplicando però in termini di numeri assoluti (da 33 contratti a 102). Pur trattandosi di un istituto che si è diffuso notevolmente per le restrizioni legate al Covid-19, il fatto che molte aziende abbiano deciso di introdurlo attraverso la contrattazione non era scontato: la legge n. 81/2017 che disciplina lo smart working non prevede infatti il coinvolgimento della parte sindacale, ma solo un accordo individuale tra datore di lavoro e dipendente. Ciò che sembra chiaro è che, soprattutto a seguito della pandemia, il tema della flessibilità dei tempi nei luoghi di lavoro è diventato un aspetto sempre più dirimente per le imprese. Questo vale sia in termini di welfare – o meglio di *work-life balance* – sia per quanto riguarda l'evoluzione del rapporto lavorativo e lo sviluppo di nuovi sistemi di misurazione della performance e di raggiungimento degli obiettivi.

7.3. Il welfare aziendale alla prova dello sviluppo sostenibile

Come abbiamo appena visto, ma anche come sottolineato dai più recenti studi in materia (Maino e Rizza 2018; Maino e Razetti 2019; 2020; Maino, Razetti e Santoni 2019a; Santoni 2019b), oltre ad una riduzione fisiologica della crescita del fenomeno dovuta all'emergenza sanitaria, il welfare aziendale continua a diffondersi nel territorio italiano in maniera poco omogenea. In particolare i beni e le prestazioni previsti dalle imprese per i

lavoratori tendono a concentrarsi nelle unità produttive di grandi (e grandissime) dimensioni, in quelle del Nord, nelle multinazionali, nelle aziende che appartengono ad un gruppo e in alcuni specifici settori produttivi (come quello dell'industria in senso stretto e dei servizi). Il rischio principale è che questa diffusione "a macchia di leopardo" contribuisca ad alimentare sia le disuguaglianze del tessuto produttivo sia quelle tra i lavoratori del nostro Paese. Se la diffusione del welfare aziendale prosegue in una maniera disarmonica è infatti possibile che si amplifichino le fratture tra imprese, settori, ambiti produttivi e contesti territoriali differenti. Allo stesso tempo, rafforzando il legame tra welfare e posizione occupazionale, e vincolando sempre di più il primo alla seconda, si potrebbero alimentare le disuguaglianze e il dualismo tra gli *insider*, i *midsider* e gli *outsider* del mercato del lavoro¹⁶ (Pavolini, Mirabile e Ascoli 2013; Agostini e Ascoli 2014; Pavolini e Ascoli 2019).

Proprio per queste ragioni è interessante capire se attualmente si stanno sviluppando nuove logiche per il welfare aziendale che siano più inclusive e sostenibili, e quindi coerenti con gli obiettivi delineati dall'Agenda 2030. Come visto anche nel Capitolo 3 di questo Volume, ci sembra ad oggi possibile individuare delle sinergie tra il welfare aziendale – soprattutto nella sua concezione più territoriale (§ 7.3.3) – e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (Maino e Razetti 2020; Santoni, Razetti e Maino 2021). Da un lato, i benefit e le misure realizzate dalle imprese e dalle parti sociali possono rappresentare uno strumento strategico per fornire nuove risposte, efficaci e sostenibili, ai bisogni sociali vecchi e nuovi (§ 7.3.1). Dall'altro, tali prestazioni possono anche sostenere il passaggio verso una mobilità più sostenibile e meno impattante dal punto di vista ambientale (§ 7.3.2).

¹⁶In questa direzione un esempio concreto arriva anche dalle differenze, soprattutto sul piano del welfare occupazionale, tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi. In merito si rimanda a Santoni 2021b.

7.3.1. L'Agenda 2030 e il welfare aziendale

Come mai si parla quindi di nessi tra welfare aziendale e Agenda 2030? Come abbiamo osservato in questi mesi, la pandemia sta sconvolgendo profondamente il modo di essere e di operare di ogni azienda. Secondo Catturi (2021), se in precedenza il paradigma indiscusso che definiva l'agire dell'azienda era descritto dalla relazione potere-successo-profitto, il modello teorico e operativo che si sta pian piano affermando è quello incentrato sulla crescita economica sostenibile, equa e inclusiva (Cucino et al. 2021). Il modo di operare "tradizionale" delle imprese ha infatti generato forti diseguaglianze sociali, oggi ancor più aggravate dalla pandemia: il risultato è che diviene dirimente un cambiamento radicale nel modo di fare azienda. In merito Vurro e Pozzo (2021) sottolineano la necessità per le realtà produttive di basarsi su modelli di gestione improntati alla sostenibilità, necessari e utili non soltanto per il miglioramento di reputazione, identità o immagine, ma anche per la costruzione della propria legittimità sociale (Perrini e Vurro 2010).

Ciò è valido sia dal punto di vista produttivo (materie prime utilizzate, processi di riciclaggio dei rifiuti, impatto ambientale, ecc.), sia del rapporto con il capitale umano e "intangibile" (Becker 1993; Pfeffer 1994), cioè quell'insieme di fattori non materiali quali, ad esempio, la cultura aziendale, la proprietà intellettuale, il know-how, le competenze del management, la formazione, l'esperienza del personale, la fiducia nelle relazioni commerciali e di collaborazione, che consentono a un'impresa di differenziarsi dai propri concorrenti.

Per questo, come accennato nel Capitolo 3, le imprese stanno rafforzando i propri investimenti ESG, riguardanti le tre aree Environmental, Social e Governance. Sotto questo cappello rientrano una pluralità di azioni che possono essere avviate e promosse dalle aziende. In primo luogo ci sono interventi legati alla transizione energetica, alla decarbonizzazione, all'utilizzo di fonti rinnovabili, ma anche all'economia circolare. Ci sono poi iniziative orientate al sociale, come le pratiche di RSI e ovviamente di welfare aziendale, e azioni che riguardano il legame con gli stakeholder dell'azienda, dai dipendenti, fino ai clienti e al territorio.

In questa ottica il welfare aziendale può essere interpretato come uno strumento per il perseguimento di un modello di sviluppo e per un'azienda/organizzazione sostenibile. Letto attraverso le lenti dell'Agenda 2030 dell'ONU, il contributo del welfare aziendale appare coerente in particolare con alcuni degli SDGs (Sustainable Development Goals). Tra questi ci sono, in prima battuta, gli Obiettivi 5 – Parità di Genere, 8 – Lavoro dignitoso e crescita economica e 9 – Imprese, innovazione e infrastrutture.

Per quanto riguarda il Goal 5, che si propone di raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment di tutte le donne e le ragazze, gli interventi delle imprese sono cruciali per favorire la diffusione di misure inerenti alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Basti pensare alle misurelegate ai congedi parentali e familiari, alla flessibilità oraria, allo smart working, ma anche alle spese sostenute dalle imprese per le rette degli asili nido, la scuola e le attività ricreative per i bambini e i ragazzi. Anche gli Obiettivi 8, che si propone di incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, e 9, con il quale si vuole costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione responsabile e sostenibile, possono avere dei contributi rilevanti dal welfare aziendale. Questo strumento è infatti centrale per innovare il rapporto tra l'impresa e suoi dipendenti, in quanto consente di inserire all'interno della relazione lavorativa e dello scambio contrattuale anche il tema del benessere dei lavoratori e dei loro familiari. A differenza della retribuzione e degli altri istituti contrattuali, il welfare è infatti l'unico elemento all'interno della relazione azienda-collaboratore che tratta un tema privato e personale, come quello del benessere appunto (Macchioni 2014). Attraverso il welfare l'organizzazione produttiva diviene consapevole del suo ruolo sociale e si impegnă concretamente verso il suo stakeholder più importante: il suo collaboratore. In questo modo l'impresa non può più essere vista come un'entità che ricerca esclusivamente il profitto, ma piuttosto come una realtà sociale attenta alla generazione di un benessere – non solo economico – condiviso.

Il welfare aziendale può poi essere rilevante per gli Obiettivi 3 (Salute e benessere) e 4 (Istruzione di qualità). Questo perché, come si evidenzia da

tempo (Maino e Ferrera 2013; 2015; 2017; 2019), attraverso gli interventi di welfare occupazionale si contribuisce alla realizzazione di un sistema di protezione sociale integrativo in grado di fornire nuove risposte ai bisogni sociali. Attraverso piani di welfare strutturati, le imprese – ma anche le parti sociali – hanno la possibilità di favorire la diffusione della sanità integrativa e di fondi settoriali e intersettoriali (cruciali per l'Obiettivo 3); inoltre è possibile promuovere formule di formazione e di apprendimento per i collaboratori (e anche i loro figli) sostenendo percorsi di formazione e grazie al rimborso di attività scolastiche e universitarie (Obiettivo 4).

7.3.2. Il ruolo delle imprese nella promozione della mobilità sostenibile

Il welfare aziendale può rivelarsi strategico anche per sostenere miglioramenti sotto il profilo della mobilità sostenibile. Con questo termine si fa riferimento a tutte quelle azioni e pratiche finalizzate a ridurre gli impatti ambientali, sociali ed economici degli spostamenti (Di Marcello 2021). Gli obiettivi degli interventi di mobilità sostenibile – che solitamente sono incentrati sull'utilizzo e la diffusione di mezzi e combustibili alternativi, ma anche sulla reinterpretazione degli spazi della città e del territorio – si propongono dunque di limitare l'inquinamento atmosferico e acustico, la congestione stradale e il traffico, l'incidentalità, il consumo di suolo causato dalla realizzazione delle strade e infrastrutture e i costi degli spostamenti sia a carico della comunità sia del singolo (ASviS 2020).

Le imprese sono (o dovrebbero essere) quindi soggetti fortemente interessati a contribuire al perseguitamento di questi obiettivi. Come sostenuto dall'Associazione Italiano per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS 2020) ciò dipende in modo particolare dagli impatti generati dagli spostamenti tra le residenze dei lavoratori e la sede dell'azienda. In tal senso le aziende potrebbero puntare su due strategie: l'implementazione del lavoro agile e l'avvio di interventi legati alla mobilità sostenibile.

Per quanto riguarda lo smart working, delle evidenze interessanti ci arrivano dalla sua sperimentazione "forzata" che abbiamo potuto sperimentare da marzo 2020. A causa del diffondersi del Covid-19 e, di conseguenza,

della necessità di predisporre misure anti-contagio efficaci, le aziende del nostro Paese si sono trovate nella condizione di introdurre – anche in maniera forzata – il lavoro agile. Tra i suoi effetti più evidenti c'è stato quello di ridurre drasticamente la mobilità delle persone e quindi il suo impatto in termini di inquinamento (ASViS 2020). Questa evidenza è sostenuta anche da alcune ricerche scientifiche recenti, come quella di Liu et al. (2020). L'indagine ha cercato di valutare l'impatto del Covid-19 sulle emissioni di CO₂ mondiali basando le stime su una vasta gamma di dati: produzione oraria di energia elettrica, traffico giornaliero, numero di voli passeggeri quotidiani, dati relativi alla produzione mensile dell'industria, consumo energetico degli edifici, ecc. I risultati di questa complessa analisi determinano una riduzione dell'8,8% delle emissioni di CO₂ mondiali per i primi sei mesi del 2020 (rispetto al 2019) che corrisponde a circa 1,5 miliardi di tonnellate di anidride carbonica in meno rilasciate nell'atmosfera.

In tema di mobilità sostenibile, invece, la normativa che regolamenta il welfare aziendale prevede già oggi dei vantaggi fiscali per la predisposizione di servizi di trasporto collettivo (come sistemi di navette aziendali o inter-aziendali) e per l'acquisto e il rimborso di abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale (anche destinati ai familiari del lavoratore). Ma questo genere di pratiche rappresentano solo una delle possibilità che le aziende hanno per impegnarsi nell'ambito della mobilità.

Soprattutto in seguito alla pandemia, molte organizzazioni hanno iniziato a investire nella realizzazione di piani finalizzati a semplificare e ottimizzare gli spostamenti dei dipendenti¹⁷. Ciò è stato favorito dal cosiddetto DL Rilancio¹⁸, che ha reso obbligatoria per le imprese con oltre 100 dipendenti – e con sede in un capoluogo di Regione, in una Città metropolitana, in un capoluogo di Provincia o in un Comune con popolazione superiore a 50 mila persone – la presenza di un *Mobility Manager*. Questo professioni-

¹⁷ Alcune società che offrono soluzioni alle imprese e operatori del mercato del welfare aziendale si stanno organizzando per proporre alle aziende un'offerta anche in questo campo. Edenred, ad esempio, a gennaio 2021 ha lanciato la piattaforma Easy Mobility che è interamente dedicata alla pianificazione e alla gestione degli spostamenti casa-lavoro dei dipendenti.

¹⁸ D.L. n. 34 del 19 maggio 2020.

sta si occupa della realizzazione di veri e propri piani di mobilità, cioè progetti volti a semplificare e ottimizzare gli spostamenti tra la sede dell'azienda e le residenze dei lavoratori attraverso un'approfondita analisi dell'offerta dei trasporti pubblici e privati, delle potenzialità del trasporto pubblico locale e delle abitudini, preferenze e necessità dei dipendenti (Di Marcello 2021).

Gli interventi di *mobility management* possono generare un impatto rilevante sul piano ambientale. Grazie a queste iniziative è ad esempio possibile monitorare i livelli di inquinamento e di CO₂ generato dagli spostamenti; non è raro poi che i piani di mobilità aziendale siano volti alla promozione di soluzioni di trasporto alternativo, come *car pooling*, *car sharing*, *bike sharing*, trasporto a chiamata, navette, ecc. Inoltre le azioni di *mobility management* possono essere adottate anche in una logica territoriale: all'interno di aree con un'elevata presenza di imprese o di altri poli attrattivi (come università, centri commerciali, distretti industriali, ecc.) è possibile sperimentare strategie condivise per ridurre l'impatto ambientale del sistema dei trasporti pubblici e privati.

Oltre al nostro, anche altri Paesi europei hanno introdotto interventi legislativi per facilitare le imprese nella realizzazione di piani di mobilità sostenibile. Nel 2020 in Francia è stata approvata la cosiddetta *Mobility Orientation Law* (LOM) che ha introdotto un'indennità per la mobilità sostenibile (*forfait mobilité durable*). La legge prevede la possibilità per le aziende di predisporre un "bonus" di 400 euro annui per ogni dipendente per acquistare o noleggiare biciclette o altri veicoli elettrici, ibridi o a idrogeno. Nello stesso anno in Belgio è stato introdotto il *Mobility Budget* attraverso il quale le aziende possono sostenere economicamente i collaboratori nell'acquisto di auto a bassa emissione di CO₂ o mezzi alternativi all'automobile (anche in formato *sharing*).

Anche in Italia era allo studio un intervento simile a quelli appena descritti. All'interno delle prime bozze della Legge di Bilancio del 2021 alcune forze politiche avevano avanzato una proposta per ampliare le agevolazioni fiscali alle imprese per l'acquisto, il noleggio e la fruizione condivisa di mezzi di trasporto a basse emissioni, ma la norma non si è poi concretizza-

ta. Per il nostro Paese si deve comunque segnalare la nascita di una interessante realtà: Confmobility. Si tratta di un'associazione che – operando come un'organizzazione di rappresentanza delle imprese – riunisce un network di aziende del settore trasporto, logistica e industriale su tutto il territorio nazionale e che si propone accompagnare le aziende verso una mobilità sostenibile, avviando servizi e percorsi formativi di varia natura.

In sintesi, come si può vedere dalle pratiche appena descritte, il welfare aziendale può aiutare le imprese nel perseguire altri due Obiettivi definiti dell'Agenda 2030, l'Obiettivo 11 – Città e comunità sostenibili, che si propone di rendere le città e le aree abitate più sicure, inclusive e sostenibili, e l'Obiettivo 13 – Lotta al cambiamento climatico, il quale prevede un'imponente riduzione dei livelli di CO₂. In particolare, il contributo degli interventi di welfare può essere duplice. Da un lato riguarda il lavoro agile, il quale consente di spostarsi con una frequenza minore e quindi di ridurre i chilometri percorsi e l'inquinamento. Dall'altro, si riferisce al fatto che – sia attraverso i piani di welfare che prevedono agevolazioni per il trasporto sia grazie alle strategie di *mobility management* – si incentiva una mobilità sostenibile, si premiano i comportamenti virtuosi di aziende e lavoratori e si contribuisce ad alimentare una cultura più attenta all'ambiente in un periodo di transizione ambientale.

7.3.3. Il welfare aziendale territoriale (o "a filiera corta")

Per osservare da vicino le interconnessioni tra l'Agenda 2030 e il welfare aziendale è, infine, cruciale analizzare gli sviluppi che – partendo dalle imprese – possono interessare e coinvolgere tutto il territorio. In merito si fa riferimento alle esperienze di welfare aziendale territoriale o "a filiera corta", cioè quelle forme di welfare aziendale fortemente aperte al territorio, inclini ad attivare filiere di produzione di valore capaci di mettere a sistema le risorse locali (a partire da quelle del Terzo Settore) e innescare circoli virtuosi di sviluppo (sociale ed economico) in una prospettiva sostenibile e inclusiva (Santoni, Razetti e Maino 2021).

In questa direzione, il welfare aziendale è maggiormente orientato ad

aprirsi al territorio e ad attivare filiere di produzione di valore (economico e sociale) corte. Soprattutto in tessuti produttivi frammentati e dispersi (come quello di molti contesti italiani), tale prospettiva sembra agevolata dall'adozione di strumenti – dalla contrattazione collettiva interaziendale al contratto di rete, dalla bilateralità alla contrattazione territoriale, dalla costruzione di reti e partnership multiattore alla co-progettazione e co-gestione di servizi territoriali – che consentano alle imprese di aggregare competenze e risorse economiche per sostenere la progettazione e l'implementazione di piani di welfare, coinvolgendo una molteplicità di soggetti pubblici e privati, parte di un dato territorio.

Il territorio, nella prospettiva qui proposta, è da intendersi come un sistema complesso fatto di risorse (economiche, organizzative e ideative) e di relazioni (più o meno consolidate, più o meno cooperative) fra i diversi stakeholder che lo popolano. Come sta mostrando anche l'emergenza pandemica in corso, i territori possono inoltre rivelarsi contesti potenzialmente favorevoli all'innovazione, in termini di attivazione di progettualità e collaborazioni multi-attore capaci di mobilitare risorse aggiuntive e/o di rendere più efficiente l'utilizzo di quelle già esistenti (pubbliche e private, in una logica aggregativa e inclusiva) proprio nelle aree di bisogno più scoperte (Santoni 2019b). Nel territorio così inteso i piani di welfare in azienda – se generati e condivisi attraverso la collaborazione fra gli attori del territorio stesso – possono essere considerati alla stregua di un “*bene collettivo prodotto localmente*” (Becattini 2009; Maino e Rizza 2018). Ciò può non solo generare vantaggi per le imprese e i lavoratori, ma allo stesso tempo favorire lo sviluppo sociale ed economico del territorio stesso, innescando e alimentando un circolo virtuoso (Maino e Razetti 2019; 2020).

Perciò quanto più le iniziative superano la distinzione interno/esterno e favoriscono un processo partecipativo e condiviso alla base delle decisioni, tanto più è possibile interpretarli come coerenti rispetto all'Agenda 2030 (si pensi ad esempio all'Obiettivo 17 – Partnership per gli obiettivi) e in grado di limitare quelle forme di disuguaglianza intrinseche al welfare aziendale di cui abbiamo parlato all'inizio del § 7.3.

Per approfondire meglio questo concetto, di seguito saranno riportate alcune esperienze che possono rientrare sotto la definizione di welfare aziendale territoriale (Tabella 7.2). Tra queste ci sono progetti legati alle Reti per la Conciliazione vita-lavoro della Regione Lombardia¹⁹, come Agriwel e Beatrice. [Agriwel](#) è un'iniziativa che, grazie al coinvolgimento delle parti sociali dell'Alto Milanese, si propone di avviare forme di collaborazione tra le imprese agricole del territorio – tendenzialmente escluse dalle pratiche di welfare – allo scopo di sperimentare iniziative di welfare e conciliazione vita-lavoro in rete. [Beatrice](#) invece ha messo a disposizione di una rete di imprese del territorio della Val Seriana una piattaforma per il welfare aziendale; inoltre il progetto ha previsto la creazione di un portale accessibile a tutti i residenti, attraverso il quale è possibile conoscere e richiedere i servizi sociali, assistenziali e sanitari offerti dal sistema pubblico e da quello cooperativo del territorio, sia convenzionato che non.

Altri interventi di welfare aziendale “a filiera corta” sono invece promossi grazie al dialogo tra sindacati, imprese e organizzazioni datoriali. È il caso del [distretto della concia di Arzignano](#), in provincia di Vicenza, dove dal 2017 le parti sociali hanno stipulato un accordo valido per gli oltre 13.000 addetti delle 190 aziende del territorio che si occupano di attività conciarie; l'intesa prevede un premio welfare annuale per ogni lavoratore da spendere in una piattaforma digitale “aperta” a tutte le aziende del comparto. In alcuni casi possono essere solo le organizzazioni datoriali ad avviare questi percorsi, come nel caso dell'impresa sociale [WelFare Insieme](#). Si tratta di un progetto di portata nazionale che, grazie alle associazioni territoriali di Confartigianato, mette a disposizione delle micro e piccole imprese del settore artigiano tutti gli strumenti per avviare un piano di welfare sostenibile. Grazie a delle figure professionali di supporto, WelFare Insieme facilita l'interlocuzione tra impresa, lavoratori e fornitori di servizi, l'intermediazione tra domanda e offerta di prestazioni di welfare e mette a

¹⁹ Si tratta di un modello di azione integrata, avviato nel 2010, che prevede la partecipazione di attori pubblici e privati impegnati a promuovere azioni sul tema della conciliazione nel territorio lombardo.

disposizione le competenze tecniche e gli strumenti digitali per tutti i soggetti coinvolti.

Alcune iniziative vedono poi al centro il Terzo Settore, come BiellaWelfare e il Progetto Valoriamo (per approfondire si rimanda al Capitolo 7 del presente Volume). [BiellaWelfare](#) è una piattaforma digitale che racchiude un'ampia selezione di servizi alla persona, tutti realizzati dalle cooperative che operano nel biellese, disponibile per tutti i residenti del territorio e per le imprese che adottano piani di welfare. Come hanno evidenziato Santoni e Maino (2021), questa iniziativa consente alle aziende che fanno welfare di interagire e coinvolgere con la filiera dei servizi locale; questo genera due ritorni rilevanti: il primo riguarda la valorizzazione del sistema delle cooperative sociali del territorio, le quali hanno maggiori possibilità di alimentare il loro business; il secondo riguarda invece i lavoratori, che possono trovare delle risposte ai loro bisogni direttamente nel loro territorio, in una logica di "filiera corta", appunto. [Valoriamo](#) è invece un'iniziativa finanziata attraverso la quarta edizione del Bando "Welfare in Azione" di Fondazione Cariplo e costituita da un'ampia rete di attori della provincia di Lecco che punta a indirizzare le risorse del welfare delle imprese per finanziare anche interventi territoriali. Per approfondire si rimanda al Capitolo 8 di questo Volume.

Altri progetti possono essere sostenuti dall'attore pubblico, come la Rete Welfare Aziendale di Modena e Oristano Welfare District. La rete finanziata da un bando del [Comune di Modena](#) ha cercato di favorire il dialogo tra le realtà che fanno welfare e i fornitori di beni e servizi locali. Per questo, grazie alla collaborazione di un ampio numero di partner è stata ideata la "Welfare Card", uno strumento creato e distribuito dal Comune ai dipendenti delle imprese aderenti alla rete che consente a questi ultimi di acquistare beni e servizi all'interno di un circuito di realtà convenzionate. [Oristano Welfare District](#) è un progetto sottoscritto da un ampio partenariato (parti sociali, Terzo Settore e Amministrazioni pubbliche locali) che consente alle realtà produttive del territorio di accedere a un portale digitale a costi limitati. La piattaforma è stata creata *ad hoc* per questo intervento e contiene una vasta selezione di servizi; inoltre consente alle impre-

se di attivare uno strumento di fundraising territoriale, che serve per finanziare iniziative sociali per la provincia di Oristano.

Tutte queste esperienze sono accomunate dal fatto che si sviluppano grazie alla collaborazione tra un'ampia rete di attori che richiede la presenza di una struttura di governance interna più o meno complessa. Indipendentemente dallo strumento adoperato per formalizzare il progetto – che può essere la contrattazione territoriale, l'accordo di rete, il patto territoriale, il sostegno progettuale ed economico dell'attore pubblico o da enti filantropici – i casi analizzati sono caratterizzati dalla presenza di una "cabina di regia" che include i rappresentanti di tutti i soggetti aderenti alla rete per accompagnare e dare impulso ai processi e fornisce una definizione di ruoli chiara.

Come evidenziato dalla Tabella 7.2, le iniziative descritte producono inoltre degli esiti che permettono alle pratiche di welfare aziendale di diventare più inclusive, andando a limitare le potenziali disuguaglianze e difformità che possono generare in condizioni "normali". In particolare è possibile individuare quattro risvolti specifici che mettono in luce come queste iniziative di welfare aziendale "a filiera corta" siano coerenti con gli Obiettivi di sviluppo sostenibili dell'Agenda 2030. Il primo riguarda la capacità di includere, direttamente o indirettamente, anche organizzazioni "più deboli" e solitamente escluse, come le piccole e micro imprese o quelle che operano in settori in cui il welfare è un fenomeno marginale (Obiettivi 5, 8 e 10). Il secondo si riferisce al marcato radicamento territoriale che permette di ideare un progetto di ampio respiro, coinvolgendo la filiera dei servizi locale e/o le attività commerciali del territorio, stimolando così lo sviluppo economico e sociale del territorio (Obiettivi 8 e 12). Il terzo riguarda invece la capacità di implementare misure e servizi in grado di "uscire" dal perimetro dell'impresa e coinvolgere un bacino più ampio di beneficiari, come familiari, ex-dipendenti, dipendenti di altre imprese e cittadini del territorio (Obiettivi 3, 4 e 10). Il quarto e ultimo esito si genera attraverso la costruzione di un'aggregazione multiattore e, di conseguenza, di una governance articolata che consente agli attori di natura differente che operano nel territorio di interagire e dialogare per obiettivi comuni (Obiettivo 9 e 17).

Tabella 7.2. Alcune esperienze di welfare aziendale territoriale e "a filiera corta"

Progetto	Anno di avvio	Parti promotrici	Strumenti di welfare	Eredità coerenti con gli SDGs dell'Agenda 2030
Agriwel	2019	Enti del TS, parti sociali del settore agricolo, imprese	Misure e interventi ad hoc per imprese agricole	Inclusione di imprese escluse dal WA; costruzione di una cabina di regia
Beatrice	2016	Istituzioni pubbliche locali, imprese, parti sociali, filiera dei servizi del territorio	Piattaforma welfare, piattaforma territoriale	Inclusione di imprese escluse dal WA; coinvolgimento filiera di fornitori locali; costruzione di una cabina di regia
Distretto di Arzignano	2017	Parti sociali, imprese del distretto conciario	PdR convertibile in welfare, piattaforma welfare	Inclusione di imprese escluse dal WA
WelfAre Insieme	2018	Associazione datoriale, MPMI artigiane	Piattaforma welfare e azioni di consulenza per imprese, lavoratori e fornitori di servizi	Inclusione di imprese escluse dal WA; coinvolgimento filiera di fornitori locali
BiellaWelfare	2020	Enti del TS, istituzioni pubbliche locali	Piattaforma territoriale	Inclusione di imprese escluse dal WA; coinvolgimento filiera di fornitori locali
Valoriamo	2018	Imprese, associazioni datoriali e sindacali, Enti del TS, Fondazione di comunità, istituzioni pubbliche locali	Piattaforma welfare, piattaforma territoriale, strumenti di fundraising	Coinvolgimento filiera di fornitori locali; costruzione di una cabina di regia; inclusione di beneficiari extra-impresa
Rete Welfare Aziendale di Modena	2018	Enti locali, imprese, fornitori e attività commerciali	Welfare Card	Coinvolgimento filiera di fornitori locali; costruzione di una cabina di regia
Oristano Welfare District	2019	Parti sociali, Enti del TS, Enti locali	Piattaforma welfare e azioni di consulenza e formazione	Inclusione di imprese escluse dal WA; coinvolgimento filiera di fornitori locali; costruzione di una cabina di regia; inclusione di beneficiari extra-impresa

7.4. Considerazioni conclusive: il welfare aziendale alla prova dello sviluppo sostenibile

Come si è avuto modo di argomentare, l'attenzione delle imprese, delle parti sociali e dei decisori pubblici verso il welfare aziendale rimane elevata. La crisi economica e produttiva connessa con la pandemia di Covid-19 ha però portato ad una progressiva riduzione nella contrattazione di misure e benefit inclusi nei piani di welfare aziendale: le parti sociali, in particolare, sembrano essersi concentrate su altre tematiche, proprio nel tentativo di far fronte all'emergenza sanitaria e di salvaguardare la sicurezza dei lavoratori (§ 7.2).

Secondo chi scrive la pandemia rappresenta una parentesi temporanea e, nel corso dei prossimi anni, l'intervento delle imprese tornerà a crescere. Come già mostrato dalla crisi economica iniziata nel 2008, infatti, il welfare aziendale è uno strumento che tende a diffondersi soprattutto a seguito di momenti di difficoltà (Santoni 2017), in particolare per il fatto che si tratta di interventi che hanno un vantaggio sia per l'impresa (in termini fiscali) sia per i lavoratori (in termini economici e di benessere). È quindi plausibile che, al termine della crisi pandemica, nel corso dei prossimi mesi, assistiamo ad un rinnovato sviluppo di questa materia a livello contrattuale e non. Ciò è stato in parte evidenziato anche dalla survey analizzata nel Capitolo 3 di questo Volume, in cui gli esperti intervistati hanno sottolineato proprio come il welfare aziendale tenderà a rafforzare il suo ruolo di supporto del sistema di welfare pubblico.

Inoltre ciò è anche legato al fatto che – come visto anche nel Capitolo 3 – il welfare aziendale può rappresentare uno strumento rilevante per il raggiungimento di alcuni degli Obiettivi dell'Agenda 2030 (§ 7.3). In particolare ci sono alcune tematiche per cui l'intervento delle imprese nel campo del welfare può essere strategico, come il contrasto alla marginalità sociale, l'educazione, la salute e il benessere, il sostegno all'occupazione e allo sviluppo economico, l'innovazione aziendale e organizzativa, la mobilità sostenibile a ridotto impatto ambientale, la parità di genere e la conciliazione vita-lavoro.

Infine, come visto nel § 7.3.3, sviluppate in una concezione territoriale (o "a filiera corta") le iniziative di welfare aziendale possono divenire maggiormente inclusive e in grado di strutturarsi come vere e proprie policy innovative capaci di generare impatto sociale. Pur essendo ancora limitate in termini numerici, le esperienze di welfare aziendale territoriale possono essere infatti in grado di "uscire" dal perimetro dell'impresa e ampliare il bacino dei destinatari, *in primis* grazie al coinvolgimento delle micro e piccole imprese solitamente escluse da queste iniziative. Inoltre, grazie alla ramificazione territoriale, si può riuscire a coinvolgere il tessuto economico e sociale locale, valorizzando la filiera dei servizi e promuovendo la partecipazione di sindacati e organizzazioni datoriali e quindi il dialogo sociale.

In questa direzione il welfare aziendale ad "ancoraggio" territoriale riesce a produrre innovazione sociale grazie alla presenza di reti multi-attore e multi-stakeholder, e quindi di una governance complessa che cerca di mettere in relazione i soggetti che all'interno del territorio si occupano del welfare, al fine di co-progettare, co-produrre, co-gestire, co-finanziare interventi e progetti sociali. In tal modo si porta avanti un rinnovamento – sia in termini di prodotto che di processo – nell'infrastrutturazione delle prestazioni di welfare, con l'obiettivo di dar vita a un'offerta capace di integrare in maniera coerente e più inclusiva quella pubblica.

Riferimenti bibliografici

- Agostini C. e Ascoli U. (2014), *Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricalibrazione del modello italiano?*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, pp. 263-280.
- ASViS (2020), *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Rapporto ASViS 2020, Roma.
- Barazzetta E. e Santoni V. (2019), *Welfare aziendale e contrattazione: sfide e op-*

- opportunità per le parti sociali, in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 93-118.
- Becattini G. (2009), *Ritorno al territorio*, Bologna, Il Mulino.
- Becker G.S. (1962), *Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis*, in "The Journal of Political Economy", 70 (5), pp. 94-105.
- Catturi G. (2021), *Potere aziendale, pandemia e smart working*, in "Management Control", n. 2, pp. 15-38.
- Cgil e Fondazione di Vittorio (2021), *La contrattazione di secondo livello al tempo del Covid*, Roma.
- Cucino V., Di Minin A., Ferrucci L. e Piccaluga A. (2021), *La buona impresa. Storie di startup per un mondo migliore*, Milano, Il Sole 24 Ore.
- D'Amuri F. Nizzi R. (2017), *I recenti sviluppi delle relazioni industriali in Italia*, in "Questioni di Economia e Finanza", n. 416, Roma, Banca d'Italia.
- De Gregorio O., Razetti F. e Maino F. (2020), *APRIRSI per ritornare al futuro: le Società di Mutuo Soccorso di fronte alle sfide della sanità integrativa*, Le ricerche di Percorsi di secondo welfare.
- Di Marcello R. (2021), *Mobility Management e mobilità ciclistica*, Faenza, Homeless Book.
- Fiorentini, G. (2021), [PNRR e welfare aziendale: un'attività abilitante](#), L'Indro, 11 giugno 2021.
- Greve B. (2007), *Occupational Welfare. Winners and Losers*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Istat (2021), Censimento permanente delle imprese, Roma.
- Jessoula M. (2019), *La previdenza complementare: limiti e sfide in una prospettiva sistematica e comparata*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n. 3/2019, pp. 45-62.
- Liu Z., Ciais P., Deng Z. et al. (2020), *Near-real-time monitoring of global CO₂ emissions reveals the effects of the COVID-19 pandemic*, in "Nature Communications", 11, 5172.
- Macchioni E. (2014), *Culture e pratiche del welfare aziendale. Dalla responsabilità sociale alla cittadinanza d'impresa*, Milano-Udine, Mimesis.
- Maino F., Barazzetta E. e Santoni V. (2019), *Il welfare aziendale: opportunità di investimento o «mercatizzazione» per il Terzo settore? Prime evidenze dal caso del Gruppo Cooperativo CGM*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, pp. 271-288.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2015), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli.
- Maino F. e Rizza R. (2018), *Le piccole e medie imprese incontrano il welfare: nuove opportunità di tutela dei lavoratori e di crescita per l'azienda e il territorio?*, in "Stato e Mercato", vol. 113, n. 2, pp. 197-224.
- Maino F. e Razetti F. (2019), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli.
- Maino F. e Razetti F. (2020), *Organizzazioni solidali ai tempi del Covid-19. Iniziative di welfare aziendale, smart working e responsabilità sociale avviate nella "fase 1": rischi e opportunità, Percorsi di secondo welfare*.
- Maino F., Razetti F. e Santoni V. (2019a), *Welfare aziendale, contrattazione e premi di risultato*, in "XXI Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva", Roma, Cnel – Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, pp. 377-394.
- Maino F., Razetti F. e Santoni V. (2019b), *Mercato del welfare aziendale, provider e nuove opportunità occupazionali*, in "Sociologia del Lavoro", n. 156, pp. 137-155.
- Mallone G. (2015), *Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 43-68.
- Massagli E., Spattini S. e Tiraboschi M. (2019), *Fare welfare in azienda. Guida pratica per imprese, consulenti, sindacalisti, operatori*, Bergamo, ADAPT University Press.
- OCSEL (2021), *La contrattazione decentrata alla prova dell'imprevedibilità*, Roma, VI Rapporto OCSEL.
- Pavolini E., Mirabile M.L. e Ascoli U. (a cura di) (2013), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Perrini F. e Vurro C. (2010), *Corporate sustainability, intangible assets accumulation and competitive advantage constraints*, in "Symphonia: Emerging Issues in Management", n. 2, pp. 1-8.
- Pfeffer J. (1994), *Competitive advantage through people*, in "California Management Review", vol. 36, n. 2, pp. 9-28.

- Razetti F. e Santoni V. (2019), *Il mercato del welfare aziendale. L'intermediazione e il ruolo dei provider*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 119-152.
- Rubagotti O. (2021), *Welfare occupazionale e tendenze evolutive*, in "Labour and Law Issues", vol. 7, n. 1, pp. 62-92.
- Santoni V. (2017), *Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 84-102.
- Santoni V. (2018), *Gli investimenti, le opportunità e i rischi della digital health nel campo del welfare aziendale*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, pp. 217-233.
- Santoni V. (2019a), [Rappresentanza sindacale, firmato un accordo per contrastare il dumping contrattuale](#), Percorsi di secondo welfare, 24 settembre 2019.
- Santoni V. (2019b), *Reti d'impresa e accordi territoriali per il welfare aziendale: i tratti distintivi delle esperienze italiane*, in "Sociologia del Lavoro", n. 153, pp. 185-201.
- Santoni V. (2020), [Welfare contrattuale e sanità integrativa ai tempi del Coronavirus](#), Percorsi di secondo welfare, 20 aprile 2020.
- Santoni V. e Maino F. (2021) *Co-progettazione e ibridazione organizzativa per l'imprenditoria sociale ai tempi del Covid-19*, Working Paper 2WEL, n. 2/2021.
- Santoni V., Razetti F. e Maino F. (2021), *Un welfare aziendale "a filiera corta". Attuale sviluppo e possibili evoluzioni in provincia di Siena*, Le ricerche di Percorsi di secondo welfare.
- Treu T. (a cura di) (2020), *Welfare aziendale. Modelli e buone pratiche*, Milano, Wolters Kluwer.
- Vurro C. e Pozzo I. (2021), *Gli impatti competitivi del welfare aziendale nelle strategie di corporate sustainability*, in C. Manzi e S. Mazzucchelli (a cura di), *Famiglia e lavoro: intrecci possibili*, Milano, Vita e Pensiero, pp. 147-154.
- Welfare Index PMI (2021), *Il welfare aziendale genera impatto sociale*, Roma, Rapporto 2021.

Elisabetta Cibinel e Franca Maino

**VALORIAMO: RETI PARTECIPATE
PER UN WELFARE AZIENDALE A MISURA
DI TERRITORIO**



Introduzione

Negli ultimi decenni i sistemi di welfare locale sono diventati sempre più rilevanti in Italia, in Europa e in molti Paesi occidentali. Tale processo è stato influenzato da numerose dinamiche approfondite in letteratura, quali per esempio: l'intenzione di garantire una protezione più efficace contro nuovi e vecchi rischi sociali, la necessità di ridurre la spesa pubblica, un crescente interesse verso la mobilitazione delle risorse – umane, economiche, progettuali e strumentali – degli attori privati. Il processo di territorializzazione delle politiche sociali è stato inoltre sostenuto, nel corso degli ultimi decenni, dalle istituzioni europee e italiane.

Alla luce di questo quadro il presente capitolo – oltre a raccontare le dinamiche di accelerazione che la pandemia ha determinato su un processo di territorializzazione già in atto – mira a indagare la portata delle reti locali partecipate per il rinnovamento dei sistemi di welfare locale e in termini di capacità di reazione a shock esogeni, come è stato lo scoppio della pandemia di Covid-19. Per approfondire queste dinamiche l'attenzione è rivolta al progetto Valoriamo, un'iniziativa sperimentale di welfare aziendale territoriale sostenuta dalla Fondazione Cariplo nella provincia di Lecco. Il capitolo, dopo questa introduzione, si articola in sette sezioni. Nelle prime tre si approfondiscono aspetti positivi e criticità dei processi di territorializ-

zazione connessi all’evoluzione del welfare locale. Nella quarta e quinta si illustrano gli elementi distintivi del progetto Valoriamo. Nel sesto paragrafo si analizza come Valoriamo e il territorio lecchese abbiano affrontato la pandemia e quali iniziative siano state messe in campo. Il capitolo si conclude con alcune riflessioni sulle sfide che il welfare territoriale dovrà affrontare nei prossimi anni, a partire dall’analisi del caso studio di Valoriamo¹.

8.1. La territorializzazione delle politiche sociali

Negli ultimi decenni i sistemi di welfare locale sono diventati sempre più rilevanti in Italia, in Europa e in molti Paesi occidentali. Tale processo è stato approfondito sotto diversi punti di vista. Secondo Andreotti e Mingione (2016) la rilevanza della dimensione locale è emersa in risposta a due diverse – e spesso contrapposte – dinamiche: la spinta a ottenere una protezione più efficace contro i nuovi (e talvolta i vecchi) rischi sociali e l’intenzione e la necessità di ridurre la spesa pubblica. Da qui la scelta della dimensione locale che, essendo più vicina ai bisogni delle persone, dovrebbe – secondo una visione semplificata – rispondere a questi bisogni in modo migliore e più efficiente. La letteratura scientifica concorda sull’insorgere di molti cambiamenti sociali nelle dinamiche demografiche e sociali dei Paesi occidentali, come quelle relative alla famiglia e al lavoro (Bettio e Plantenga 2004; Esping-Andersen 2009; Naldini e Saraceno 2011; Korpi et al. 2013; [Razetti e Maino 2019b](#)). Questi cambiamenti hanno generato nuovi bisogni sociali e, allo stesso tempo, hanno modificato le risposte tradizionalmente implementate per i vecchi (e nuovi) bisogni. Un esempio può essere visto proprio nel ruolo delle donne nella famiglia e nella società: il loro maggiore coinvolgimento nel mercato del lavoro, così come la “mascolinizzazione” del loro corso di vita, ha ridotto il tempo (e la propen-

¹Una versione precedente del presente capitolo è stata discussa nel corso di una sessione alla XIV Conferenza ESPAnet Italia (8-11 settembre 2021) e ha potuto beneficiare di suggerimenti e commenti emersi nel confronto. Le autrici ringraziano i/le partecipanti alla sessione, così come l’intero team di progetto Valoriamo. Il capitolo è stato chiuso alla fine di settembre 2021.

sione) delle donne a occuparsi gratuitamente del lavoro domestico e di cura. Questa evoluzione, accompagnata da una mancata "femminilizzazione" del corso di vita degli uomini, ha determinato un *care gap* e la necessità di politiche, misure e servizi nuovi o rinnovati per consentire un equilibrio tra lavoro e vita privata. Riguardo all'altra spinta descritta da Andreotti e Mingione, la necessità di ridurre e reindirizzare la spesa pubblica è emersa come sempre più evidente in Italia negli ultimi decenni (Ferrera 2019). La crisi economica verificatasi nel 2008 – così come la crisi sanitaria e sociale generata dallo scoppio della pandemia di Covid-19 nel 2020 – ha reso questa richiesta ancora più impellente.

Governa e Salone (2004), Cimagalli (2013) e Maino e Ferrera (2013; 2019) hanno evidenziato un'altra dinamica che potrebbe aver favorito la territorializzazione dei sistemi di welfare: le istituzioni pubbliche mostrano un crescente interesse per la mobilitazione delle risorse – umane, economiche e strumentali – degli attori privati. L'idea di un sistema locale "attivo" (Andreotti e Mingione 2016, 253) dove organizzazioni di volontariato, operatori del Terzo Settore e imprese contribuiscono in qualche modo alla promozione del welfare si è rafforzata negli ultimi decenni a causa dei tagli alla spesa pubblica ma anche in conseguenza della convinzione che bisogni complessi richiedano risposte complesse con il coinvolgimento di ogni possibile attore.

Questo processo di territorializzazione e coinvolgimento di nuovi stakeholder è stato sostenuto dalle istituzioni europee, negli ultimi decenni, attraverso l'affermazione dei concetti di sussidiarietà verticale e orizzontale (Kazepov 2008). La sussidiarietà verticale può essere definita come la convinzione che "l'offerta di assistenza sociale dovrebbe essere costruita alla scala più bassa possibile, che consenta la fornitura più funzionale di un'efficace protezione sociale" (Andreotti e Mingione 2016, 254, trad. delle autrici); la sussidiarietà orizzontale implica invece il coinvolgimento di organizzazioni private e di volontariato nella promozione e nell'attuazione di politiche e servizi sociali. Entrambe le forme di sussidiarietà sono state sostenute dalle istituzioni europee negli ultimi anni attraverso prese di posizione politiche e interventi normativi, nonché grazie a fondi strutturali che

indirettamente hanno contribuito a legittimare e rafforzare il ruolo politico strategico di regioni, distretti e città (Bifulco 2016). In Italia le due forme di sussidiarietà sono codificate nella Costituzione; la spinta verso una regionalizzazione delle politiche sociali – e verso una più generale territorializzazione – è stata inoltre rafforzata a partire dagli anni Novanta attraverso una serie di riforme del diritto ordinario e costituzionale (Maino 2001; Governi e Salone 2004; Andreotti e Mingione 2016) e ha raggiunto un punto di svolta con la recente organica Riforma del Terzo Settore, tuttora in corso (Campedelli 2018; Fici 2018).

Il processo di territorializzazione avvenuto negli ultimi decenni – e che è stato favorito dalle istituzioni europee e italiane – si è tradotto in una generale accresciuta capacità dei sistemi di welfare locale nella progettazione, nel finanziamento e nell'attuazione delle politiche sociali (Andreotti et al. 2012; Fosti 2013; Longo e Maino 2021).

È in questo contesto che si inserisce la crisi pandemica scoppiata nel febbraio 2020. Come è noto, le crisi sono spesso “eventi focalizzanti” (Birkland 1998) che concorrono ad aprire finestre di opportunità per introdurre cambiamenti di *policy*. Tali cambiamenti non sono però automatici: le finestre possono richiudersi e non dare luogo a processi trasformativi che favoriscono il rinnovamento dei paradigmi di riferimento e delle soluzioni in campo. Inoltre bisogna sottolineare che i cambiamenti possono essere promossi a più livelli, dal nazionale al territoriale. L’incidenza dei territori è molto bassa in termini di spesa sociale complessiva² ma, come ha mostrato anche la crisi pandemica e come proviamo ad argomentare approfondendo il caso del progetto Valoriamo (v. *infra* §§ 8.4-8.6), è potenzialmente alta in termini di attivazione di progettualità e collaborazioni multiattore capaci di mobilitare risorse – economiche, ideative, organizzative – aggiun-

² La spesa sociale dei Comuni costituisce una frazione modesta della spesa pubblica destinata alle politiche sociali: secondo i dati Istat riferiti al 2018 vale circa 7,4 miliardi di euro, pari allo 0,5% del Pil, in media 124 euro pro capite (al Sud pari a 58 euro, meno della metà del resto del Paese e circa un terzo di quella del Nord-est pari a 177 euro). È diretta prevalentemente a famiglie e minori (38%), persone con disabilità (27%) e anziani (17%) e i tassi di copertura sono generalmente molto contenuti (cfr. [Istat 2021](#)).

tive e/o di rendere più efficiente l'utilizzo di quelle già esistenti (in una logica aggregativa e inclusiva) proprio nelle aree di bisogno attualmente più scoperte.

8.2. Coesione sociale, territorio e secondo welfare

Alcuni concetti approfonditi in letteratura sono utili per descrivere atteggiamenti, caratteristiche e potenzialità di un contesto attivo per le politiche sociali locali ispirato alla sussidiarietà verticale e orizzontale.

Il coinvolgimento di attori e risorse sia privati sia pubblici è un aspetto chiave nel concetto di "secondo welfare" (Ferrera e Maino 2011; Maino 2012; [Maino e Ferrera 2013](#); [Maino e Ferrera 2019](#); Maino e Lodi Rizzini 2019). Il secondo welfare può essere definito come un insieme di interventi sociali che, accanto a quelli garantiti dalle istituzioni pubbliche – il "primo" welfare –, offre risposte innovative a nuovi e vecchi bisogni e rischi sociali che colpiscono le persone e le comunità. Le iniziative di secondo welfare hanno quattro caratteristiche chiave: (1) il coinvolgimento attivo degli attori del Mercato e del Terzo Settore; (2) la creazione di partenariati effettivi e autentici tra gli attori locali (sia privati che pubblici); (3) il perseguitamento dell'innovazione sociale (ovvero la ricerca di servizi, prodotti e modelli nuovi o più efficaci); (4) una prospettiva partecipativa e responsabilizzante in cui tutti gli attori sono chiamati a mettere in comune competenze e risorse (economiche, umane e strumentali).

Coerentemente con l'attenzione del secondo welfare al coinvolgimento degli attori e delle risorse locali attraverso la creazione di partnership efficaci, un'altra riflessione interessante è stata condotta da Governa e Salone (2004) sul concetto di territorio. Gli autori richiamano dinamiche quali la crescente centralità (e capacità) della dimensione locale nelle politiche sociali e l'interesse a mobilitare risorse esterne al tradizionale ambito dei sistemi di welfare. Secondo gli autori questi mutamenti vanno di pari passo con uno spostamento del paradigma del territorio, non più inteso come spazio statico e passivo: "i territori di una certa dimensione, delimitati da confini ammi-

nistrativi, si mostrano piuttosto come ambiti territoriali dinamici, attivi, la cui forma e i cui limiti sono definiti nell'azione condivisa dei soggetti che vi operano" (Governa e Salone 2004, 797, trad. delle autrici). Gli studiosi adottano dunque una concezione del territorio in cui la dimensione geografica è condizione necessaria ma non sufficiente per delineare i confini del contesto locale. Il concetto di territorio si realizza "solo se e quando la mobilitazione di gruppi, interessi e istituzioni territoriali consente al sistema locale di comportarsi e agire come attore collettivo" (*Ibidem*). Questo processo non avviene spontaneamente, per caso o semplicemente in ragione di una prossimità fisica: atteggiamenti cooperativi ed esperienze pregresse giocano un ruolo nel facilitarlo e un'attenzione specifica deve essere rivolta agli stakeholder e alle risorse locali. Un'azione può essere propriamente definita "territoriale" solo se è condivisa tra gli attori territoriali e, soprattutto, se mira a valorizzare e "accrescere il valore delle risorse territoriali, intese nel modo più vario e più ampio possibile" (Governa e Salone 2004, 815, trad. delle autrici). Si genera così un circolo virtuoso: un progetto specifico utilizza le risorse del territorio ma, allo stesso tempo, le moltiplica e le rafforza.

I concetti di innovazione sociale e rafforzamento territoriale che caratterizzano il secondo welfare sono infine richiamati nella riflessione condotta da Cimagalli sulla coesione sociale (2013). Lo studioso richiama la definizione di coesione sociale tratta da Jeannotte (2003, 3, trad. delle autrici): "la volontà degli individui di cooperare e lavorare insieme a tutti i livelli della società per raggiungere obiettivi collettivi". Secondo Cimagalli questa definizione descrive la coesione sociale sia come obiettivo che come mezzo per realizzare politiche sociali inclusive. Una dimensione locale in cui diversi attori pubblici e privati cooperano autenticamente incarna perfettamente questa concezione di coesione sociale. Inoltre la pratica della coesione sociale favorisce l'espressione di "modalità innovative di connessione tra campi di azione tradizionalmente separati" e quindi l'assunzione di "prospettive originali di lettura delle dinamiche sociali e di intervento" (Cimagalli 2013, 265). La coesione sociale può dunque aiutare le comunità ad affrontare bisogni sociali complessi che spesso coinvolgono diversi ambiti di intervento (anche oltre lo stretto perimetro dei sistemi di welfare tradizionali).

8.3. I sistemi di welfare locale: superare retoriche e semplificazioni

Sebbene gli studiosi – così come le istituzioni europee e nazionali – vedano la territorializzazione dei sistemi di welfare come innovativa e ricca di potenzialità, hanno anche sottolineato molte criticità, smentendo la retorica e le semplificazioni che spesso caratterizzano il dibattito sull'argomento. Oltre alle precisazioni fatte da Governa e Salone (2004) sull'importanza di un'azione coordinata tra attori locali che coinvolga e accresca le risorse locali (vedi *supra* § 8.2), molti studiosi e ricercatori hanno sottolineato che non basta che un'azione sia attuata a livello locale perché sia effettivamente “territoriale”: ha bisogno di essere sostenuta da partenariati efficaci che coinvolgano autenticamente attori pubblici e privati, soprattutto del Terzo Settore (Cimagalli 2013; Gasparre e Bassoli 2020). Più in generale, pur riconoscendo la dimensione locale come innovativa, gli studiosi ne sottolineano l’ambiguità (Governa e Salone 2004) e il rischio che sia considerata “intrinsecamente buona” (Purcell 2006; Bifulco 2016, 632, trad. delle autrici) e spontaneamente in grado di rappresentare e soddisfare i bisogni e le risorse del territorio.

Inoltre anche la questione economica è oggetto di discussione: l'intervento a livello locale non è necessariamente più efficiente ed economico. Le due dinamiche descritte da Andreotti e Mingione (2016) – la spinta verso una protezione più efficace contro i rischi sociali e la necessità di ridurre la spesa pubblica – si scontrano spesso. La prossimità non basta per rispondere adeguatamente ai bisogni delle persone: servono anche adeguate risorse economiche e umane. Da questo punto di vista il coinvolgimento di attori privati non può essere la soluzione: le risorse messe in campo dagli attori privati non sono infatti paragonabili a quelle necessarie per il mantenimento dei servizi pubblici ([Ferrera 2013](#)). Allo stesso tempo le sperimentazioni condotte a livello locale non sono a costo zero per le istituzioni pubbliche: hanno bisogno di essere stabilizzate con un investimento di risorse economiche e umane affinché si determini un effettivo miglioramento della qualità dei servizi e delle politiche sociali ([Cibinel 2019a](#)). Diversamente il rischio è che i progetti locali, per quanto innovativi e im-

prontati alla partecipazione, esauriscano i loro effetti al termine del finanziamento iniziale.

Andreotti e Mingione (2016) hanno evidenziato altri due gravi rischi legati alla dimensione locale: la possibilità che emergano nuove diseguaglianze territoriali o si rafforzino quelle esistenti e il rischio che l'eccessivo coinvolgimento di specifici attori privati interferisca indebitamente ed eccessivamente nell'individuazione delle priorità all'interno delle politiche sociali locali. Sebbene il primo rischio citato non rientri nell'ambito della nostra trattazione³, va sottolineato il tema della differenziazione territoriale: "le specifiche condizioni socioeconomiche e culturali locali danno luogo a differenti assetti" (Andreotti *et al.* 2012, 1926, trad. delle autrici). Per tanto, i sistemi di welfare locale saranno tanto più forti in relazione alla solidità delle istituzioni pubbliche, alla presenza e disponibilità di organizzazioni private e del Terzo Settore e al capitale umano e sociale del territorio.

Per quanto riguarda la seconda questione, la "fragilità" (Bifulco 2016, 642, trad. delle autrici) delle azioni e dei progetti che nascono nei sistemi di welfare locale deve essere supportata da attori, competenze e risorse adeguate. I sistemi di welfare locale devono essere in grado di "sfruttare efficacemente i contributi delle organizzazioni di volontariato e delle imprese private, organizzandoli in modo sinergico" (Andreotti e Mingione 2016, 259, trad. delle autrici). Un rischio, infine, è rappresentato dalla frammentazione degli interventi ([Maino e Ferrera 2019](#); Maino e Lodi Rizzini 2019), che può verificarsi quando diversi attori lavorano sullo stesso territorio operando secondo logiche differenti e senza coordinare le proprie azioni (Governa e Salone 2004). Una governance solida e competente sarà in grado di limitare i rischi di autoreferenzialità e di supportare efficacemente i processi decisionali e di attuazione delle politiche.

³Sebbene il tema delle diseguaglianze territoriali non sia trattato in questo capitolo, è un argomento rilevante in Italia, dove la regionalizzazione delle politiche sociali è iniziata nel 2001 ma non è mai stata realizzata (Arlotti e Sabatinelli 2020; Pascuzzi e Marcello 2020). Come sottolineato da Andreotti e Mingione (2016) la fissazione dei livelli minimi nazionali e la previsione di adeguati finanziamenti pubblici per i servizi sono due questioni essenziali da questo punto di vista.

8.4. Il progetto Valoriamo: genesi e sistema di governance

In questo paragrafo e nei successivi si approfondisce il caso studio di Valoriamo, un esempio rilevante di come un sistema di welfare locale “attivo” (cfr. Andreotti e Mingione 2016) possa realizzare azioni territoriali (cfr. Governa e Salone 2004) volte a favorire l’innovazione sociale e a provare a soddisfare bisogni sociali emergenti attraverso il coinvolgimento di una pluralità di attori pubblici e privati che operano in modo sinergico e coordinato. Dati, informazioni e analisi proposte sono l’esito della partecipazione delle autrici ai lavori dell’Agenzia di innovazione (v. *infra* § 8.4.2), dell’analisi di documenti progettuali e di monitoraggio e della realizzazione di una serie di interviste ad attori chiave del progetto (in particolare alla coordinatrice e ai responsabili delle diverse aree operative) svolte nel corso degli ultimi due anni⁴. L’approccio metodologico è quindi di tipo qualitativo.

Il progetto Valoriamo, finanziato dalla Fondazione Cariplo nell’ambito del bando “Welfare in azione”⁵, si propone di creare sul territorio leccese un “sistema di welfare a km 0”: le imprese locali sono coinvolte in piani di

⁴Tali interviste hanno portato alla pubblicazione di otto articoli sul sito www.secondowelfare.it ([Cibinel 2019b](#); [Maino e Razetti 2019a](#); [Cibinel 2020a](#); [Cibinel 2020b](#); [Cibinel 2020c](#); [Cibinel 2020d](#); [Cibinel 2021](#); [Santoni e Maino 2021](#)) e alla stesura di due Rapporti sulla modellizzazione del progetto (rispettivamente nel gennaio 2020 e 2021). Un terzo Rapporto è previsto per il mese di giugno 2022, alla conclusione del progetto. Tali Rapporti, insieme al presente capitolo, sono parte dei materiali di rendicontazione del progetto Valoriamo.

⁵Nel suo complesso l’iniziativa “Welfare in azione”, avviata nel 2015, è concordemente considerata uno dei più articolati e innovativi contesti di sperimentazione sul welfare di prossimità. Si tratta di 37 progetti finanziati dalle quattro edizioni del bando omonimo promosso da Fondazione Cariplo: sperimentazioni riguardanti ambiti tematici differenti (nuove vulnerabilità, conciliazione vita-lavoro, minori, giovani, donne, occupazione, disabilità, lavoro di cura, abitare, migranti) che costituiscono un “laboratorio” sufficientemente ampio per fornire elementi di riflessione sulle strategie intraprese dai territori di riferimento della Fondazione (le province lombarde e quelle del Verbano Cusio Ossola e di Novara in Piemonte) per mettere in campo misure innovative e alimentare un sistema di welfare più efficace e capace di rispondere ai bisogni dei cittadini. Nel complesso sono stati investiti da parte della Fondazione Cariplo 36,5 milioni di euro, ma il valore complessivo di risorse generato dalle progettualità, da parte di enti pubblici e organizzazioni private, ha raggiunto quasi 83 milioni e ha mobilitato – all’interno dei 37 partenariati – oltre 350 organizzazioni (92 pubbliche e 256 del Terzo Settore), come riportato sul sito dedicato (<http://welfareinazione.fondazionecariplo.it/it/>).

welfare aziendale coprogettati con l'aiuto delle diverse figure previste e operative all'interno di Valoriamo. Nella scelta dei beni e dei servizi da inserire nei piani è privilegiato un criterio di vicinanza: sono infatti considerati prioritariamente gli attori attivi localmente, in modo che il welfare aziendale rappresenti un'opportunità in più per il tessuto produttivo lecchese. Parallelamente Valoriamo svolge un'azione di sensibilizzazione del contesto locale volta a favorire l'inserimento lavorativo di persone in condizioni di vulnerabilità. Il territorio è coinvolto anche attraverso il marketing sociale, uno strumento di raccolta fondi attraverso cui gli esercizi commerciali e la cittadinanza possono sostenere organizzazioni di volontariato.

Valoriamo è un progetto in fase di sperimentazione, operativo tra il 2019 e la metà del 2022 (con avvio formale alla fine del 2018). La Fondazione Capirolo prevede un percorso di valutazione realizzato da un ente esterno (Codici Ricerca e Intervento), mentre al Laboratorio Percorsi di secondo welfare è stato affidato l'incarico di accompagnare il progetto allo scopo di individuare direttive future di sviluppo e possibili condizioni per la stabilizzazione e l'estensione del modello Valoriamo sperimentato. Accanto agli obiettivi previsti e alle azioni concrete da realizzare, fin dalla sua progettazione iniziale Valoriamo si è proposto di superare un orizzonte puramente sperimentale impegnandosi a cercare un'integrazione stabile con le politiche e i servizi sociali locali. Questa attenzione si è rivelata cruciale in particolare nel corso della seconda annualità, in corrispondenza dello scoppio della pandemia di Covid-19: la presenza del progetto Valoriamo ha rappresentato, per il territorio lecchese, un'opportunità sotto vari punti di vista. Al tempo stesso la pandemia ha rappresentato per Valoriamo l'occasione per superare alcune criticità e per affrontare con maggiore immediatezza alcuni ostacoli e ritardi del progetto.

8.4.1. Gli obiettivi e il disegno generale del progetto

Valoriamo parte dal presupposto che il welfare aziendale costituisca un'opportunità sempre più significativa per offrire ai lavoratori, alle lavoratrici e alla comunità locale delle risposte ai loro bisogni sociali; al tempo

stesso il welfare aziendale può e deve rappresentare un'occasione di inclusione e un'opportunità per il tessuto produttivo del territorio (su questo argomento si vedano le considerazioni conclusive del Capitolo 3 del presente Volume). In concreto l'iniziativa, grazie al coinvolgimento di numerosi attori pubblici e privati⁶, si pone quindi tre obiettivi principali:

- la diffusione del welfare aziendale;
- il coinvolgimento delle imprese locali, specialmente del Terzo Settore, nella produzione di beni e servizi di welfare aziendale;
- la promozione di percorsi di inclusione lavorativa rivolti a persone in condizione di vulnerabilità.

Valoriamo insiste su tre ambiti principali: il welfare aziendale e territoriale, l'inclusione lavorativa e il marketing sociale. Attraverso l'impegno nel campo del welfare aziendale e territoriale, il progetto si concentra sullo sviluppo di piani di welfare aziendale costruiti sulla base delle esigenze di lavoratori/trici. Allo stesso tempo l'iniziativa si propone di mettere in comunicazione le aziende che cercano beni e servizi di welfare aziendale con quelle che ne sono produttrici; nella scelta dei fornitori sono privilegiate le imprese appartenenti al Terzo Settore attive localmente. Il Terzo Settore è così stimolato a innovare i propri servizi e prodotti per renderli competitivi nel mercato del welfare aziendale e più rispondenti alle esigenze del contesto locale. L'area dell'inclusione lavorativa si propone di favorire percorsi di inserimento lavorativo per le persone in condizione di vulnerabilità escluse da altre misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (in particolare il Rei prima e il Reddito di cittadinanza poi); per raggiungere questo scopo l'area si avvale anche di tecniche e pratiche di *diversity ma-*

⁶ La rete è composta da: Mestieri Lombardia, Consorzio Consolida, Csv Monza Lecco Sondrio, Welfare Lab, Comunità Montana Valsassina, Valvarrone, Val D'Esino e Riviera, Distretto di Lecco con gli Ambiti Distrettuali di Merate, Bellano e Lecco, Comune di Lecco, Azienda Speciale Retesalute, Agenzia di Tutela della Salute (Ats) Brianza, Fondazione comunitaria del Lecchese, Fondo Carla Zanetti, Api Lecco e Sondrio, ConfCommercio Lecco, ConfArtigianato Imprese Lecco, ConfEsercenti Lecco, ConfCooperative dell'Adda, Cna Como Lecco Monza, Camera di Commercio di Lecco, Network Occupazione Lecco, Cisl, Uil, Cgil, Cooperativa sociale Sineresi, TreCuori, Ance Lecco e Sondrio, Laboratorio Percorsi di secondo welfare.

nagement, volte a rendere più efficaci i percorsi di inserimento lavorativo. Il finanziamento di tali percorsi è strettamente connesso all'area del welfare aziendale: una percentuale delle risorse investite dalle imprese per l'introduzione di piani di welfare attraverso il progetto Valoriamo viene, infatti, versata in un apposito fondo istituito presso la Fondazione comunitaria del Lecchese. Il Fondo sostiene economicamente i percorsi di inserimento e promuove iniziative volte a rafforzare l'occupabilità delle persone e a sostenerle nel rientro e nella permanenza nel mondo del lavoro (corsi di formazione, iniziative di auto mutuo aiuto, misure di conciliazione tra vita privata e lavoro). L'area del marketing sociale e del fundraising coinvolge attivamente la cittadinanza e il tessuto produttivo locale nella promozione del benessere attraverso meccanismi di "responsabilità sociale circolare".

Per sostenere l'operatività del progetto è stato creato, presso la Fondazione comunitaria del Lecchese, il Fondo Valoriamo che contribuisce a raccogliere le risorse provenienti dalle diverse fonti di finanziamento e supporta l'articolato sistema di servizi di accompagnamento al lavoro. Il Fondo è alimentato attraverso canali diversi: donazioni provenienti da aziende e dalla cittadinanza, attività fundraising ordinarie e straordinarie (per esempio realizzate in particolari periodi dell'anno), meccanismi di finanziamento legati al modello di welfare aziendale (cfr. *infra* § 8.5). Attraverso diversi strumenti più o meno convenzionali Valoriamo si impegna dunque a individuare più fonti di finanziamento, anche allo scopo di rafforzare il radicamento territoriale del progetto e impegnarsi fin dall'inizio della sperimentazione in uno sforzo di stabilizzazione dell'iniziativa al di là dell'orizzonte temporale garantito dal finanziamento della Fondazione Cariplo. Da questo punto di vista è importante sottolineare che Valoriamo, con un valore progettuale di quasi 2,5 milioni di euro, riceverà complessivamente dalla Fondazione nel corso della sperimentazione 900.000 euro (circa il 36% del valore complessivo): le risorse restanti dovranno essere garantite dagli enti coinvolti, dai proventi del progetto stesso, da azioni di fundraising e dai finanziamenti di altri soggetti pubblici e privati.

8.4.2. I livelli di governance del progetto

All'interno di Valoriamo sono stati predisposti tre livelli di coordinamento che concorrono a definire il sistema di governance: la Cabina di regia politica, la Cabina di regia tecnica e l'Agenzia di innovazione (v. Figura 8.1).

La *Cabina di regia politica* ha una funzione di indirizzo politico del progetto; in questo senso rappresenta anche il volto ufficiale del "marchio" Valoriamo e prende decisioni in merito agli eventuali scostamenti dal progetto originario, a tutti i suoi sviluppi più significativi e alle sue ricadute pubbliche (brand, loghi, strategie di comunicazione, ecc.).

La *Cabina di regia tecnica* ha il compito di dare attuazione al progetto e di monitorarne l'andamento. Per fare questo intrattiene rapporti costanti con la cabina di regia politica e con il livello operativo (Agenzia di innovazione). La cabina di regia tecnica mette in contatto i due livelli favorendo uno scambio circolare di idee e informazioni: trasmette gli indirizzi determinati dalla cabina di regia politica al livello operativo perché le azioni concrete siano progettate sulla base di essi; al tempo stesso propone al livello politico strategie d'azione e di comunicazione che emergono dal confronto con l'Agenzia e dal monitoraggio sull'andamento del progetto.

L'*Agenzia di innovazione* rappresenta l'organo di coordinamento tra le diverse aree operative (cfr. *infra* § 8.5), in cui vengono raccontati gli sviluppi progettuali più importanti nelle diverse aree (il raccordo ordinario è invece affidato alle riunioni di équipe). Oltre a svolgere questa funzione essenziale, essa individua specifiche priorità strategiche nel breve e medio periodo al fine di favorire una più efficace progettazione esecutiva e di prestare ascolto alle esigenze emergenti sul territorio. A partire dalla fine del 2020 diversi incontri dell'Agenzia sono stati dedicati, per esempio, all'individuazione degli obiettivi e delle azioni prioritarie per l'ultima annualità di progetto e alla riflessione sulle linee strategiche di intervento utili a una stabilizzazione del progetto a conclusione della sperimentazione. L'Agenzia ha inoltre il compito di favorire la coprogettazione con altri enti territoriali allo scopo di ampliare le ricadute di Valoriamo a livello locale e, più in generale, favorire processi di innovazione sociale sul territorio e individuare nuove

opportunità progettuali e di intervento⁷. È infine il luogo in cui è implementata la valutazione del progetto.

Figura 8.1. I livelli di governance del progetto Valoriamo



Fonte: elaborazione delle autrici.

Questo sistema di governance è stato predisposto nel corso della prima annualità progettuale e oggetto di "aggiustamenti" successivi affinché potesse dispiegare appieno la sua funzione strategica per l'attuazione del progetto e la sua capacità di rendersi sostenibile nel lungo periodo. Ne costituisce per certi versi l'ossatura rendendo possibile il costante e fattivo

⁷ Un esempio di questo approccio è l'organizzazione di incontri tematici volti all'approfondimento di temi di particolare interesse nel corso della prima fase della pandemia, come smart working, iniziative sperimentali di welfare di prossimità, ecc. (v. *infra* § 8.6.1).

coinvolgimento di tutti gli attori locali, favorendo la loro partecipazione ai momenti ideativi e di programmazione delle attività e contribuendo all'adozione di misure che si integrano con il quadro delle politiche di welfare locale.

8.5. Valoriamo: quattro aree operative sinergiche e nuove figure di riferimento

Valoriamo prevede quattro aree operative che interagiscono tra loro in maniera costante e che hanno un'occasione privilegiata di confronto strategico nell'Agenzia di innovazione: Welfare aziendale; Welfare Hub; Percorsi di accompagnamento al lavoro; Comunicazione, fundraising e marketing sociale. Una quinta area non formalmente istituita, e trasversale alle altre quattro, è quella della valutazione. Essa è composta dal responsabile interno della valutazione e dalla valutatrice esterna incaricata da Fondazione Cariplo e coinvolge Percorsi di secondo welfare per la parte relativa alla modellizzazione del progetto.

L'area *Welfare aziendale* si occupa di coinvolgere le imprese nella realizzazione di piani di welfare aziendale a km 0: è incaricata del reclutamento delle aziende interessate a sviluppare piani di welfare aziendale, fornisce consulenza nella progettazione e stesura dei piani (e del relativo regolamento aziendale) e gestisce le relazioni con le parti sociali anche grazie alla collaborazione del Network Occupazione di Lecco.

L'area è incentrata sulla figura del *corporate manager* (CM), il professionista che incontra l'impresa e gestisce le relazioni con essa e con la parte sindacale dalla presentazione del progetto Valoriamo fino all'approvazione e implementazione del piano di welfare aziendale, impegnandosi a proporre iniziative che possano aprirsi al territorio e che abbiano ricadute concrete sul tessuto produttivo locale. Il CM, per svolgere queste funzioni, deve sapersi relazionare con gli stakeholder pubblici e privati del territorio lavorando in stretta collaborazione con l'area Welfare Hub. Il CM, individuando aziende particolarmente sensibili al tema della responsabilità so-

ciale e disposte a ospitare percorsi di inserimento lavorativo che coinvolgono persone vulnerabili, rappresenta infine un importante anello di congiunzione tra l'area legata al welfare aziendale e quella dei percorsi di accompagnamento al lavoro.

Nel corso degli anni di sperimentazione l'area ha promosso una serie di strategie diversificate a seconda delle dimensioni delle imprese: in particolare è in corso di elaborazione, insieme ad Api Lecco e Sondrio e Confartigianato Imprese Lecco, una proposta commerciale rivolta specificamente alle Pmi e alle micro imprese, per le quali il ricorso a una piattaforma di welfare aziendale è emerso come eccessivamente oneroso e non adatto a rispondere alle esigenze dei lavoratori. Alle numerose piccole e medie imprese del Lecchese sarà proposto lo strumento del buono spesa, declinato in coerenza con i principi di Valoriamo: i voucher non saranno spendibili su grandi piattaforme di e-commerce ma potranno essere utilizzati presso gli esercizi commerciali del territorio, con una forte attenzione alla valorizzazione dei prodotti e servizi locali di eccellenza e dei negozi di prossimità. I voucher potranno essere impiegati anche per acquistare i regali di rappresentanza aziendali e non solo servizi di welfare in senso stretto.

L'area *Welfare Hub* è incaricata di promuovere, in stretta sinergia con l'area Welfare aziendale, iniziative di welfare aziendale e territoriale. Se il *corporate manager* è maggiormente coinvolto sul fronte delle relazioni con l'azienda e con i sindacati, quest'area interagisce direttamente con i lavoratori: si concentra sulla rilevazione dei bisogni e sulla proposta di servizi e prodotti da inserire nei piani di welfare aziendale. In un'ottica di apertura al territorio l'area *Welfare Hub* è inoltre chiamata alla realizzazione di servizi territoriali volti a orientare i lavoratori e i cittadini rispetto alle opportunità e ai servizi predisposti localmente per rispondere ai principali bisogni sociali.

L'area è incentrata sulla figura del *welfare community manager* (WCM). Il WCM coinvolge i lavoratori nella rilevazione dei loro bisogni attraverso la somministrazione di questionari e, sulla base dell'analisi dei questionari,

supporta il CM nella stesura della proposta di piano di welfare aziendale individuando i prodotti e servizi più rispondenti alle esigenze emerse. Per questo motivo il WCM svolge un costante lavoro di mappatura dei servizi di welfare offerti sul territorio (in particolare dal Terzo Settore). Da questo punto di vista non si limita però a connettere le esigenze della popolazione aziendale con le proposte presenti localmente, ma favorisce anche processi di innovazione dei servizi supportando gli attori del Terzo Settore nel design di servizi specializzati che siano maggiormente rispondenti alle esigenze dei lavoratori e competitivi rispetto ai servizi offerti da altri provider di welfare aziendale. I beni e i servizi mappati e quelli progettati ex novo sono poi caricati su una piattaforma digitale (supportata dalla piattaforma aziendale TreCuori) che rappresenta per i lavoratori l'interfaccia del proprio piano di welfare aziendale⁸. Nell'architettura di Valoriamo il WCM costituisce un fondamentale punto di connessione tra i servizi pubblici e privati del territorio. Questa funzione trova il suo luogo privilegiato nei Welfare Point, presidi che possono essere utilizzati dalle singole aziende (ma anche dai cittadini), previo accordo, come servizi di assistenza e consulenza ai lavoratori rispetto ai piani aziendali messi in campo.

Valoriamo intende promuovere un welfare aziendale con una forte vocazione territoriale, per questo motivo l'azione dei WCM si concentra anche sulla costruzione e sull'aggiornamento della piattaforma per il welfare territoriale PassparTU, uno strumento liberamente accessibile e facilmente navigabile realizzato in collaborazione con il Csv locale. PassparTU si propone di mappare tutti i servizi offerti sul territorio dagli enti del Terzo Settore e, in parte, anche dal profit. Contiene dunque tutti i servizi mappati ai fini del caricamento sulla piattaforma TreCuori, ma anche numerosi servizi gratuiti offerti dalle associazioni del territorio⁹. Questa piattaforma rappresenta una delle eredità concrete che il progetto Valoriamo lascerà sul terri-

⁸ La piattaforma TreCuori permette di accedere a 125 servizi nella provincia di Lecco, secondo l'ultimo report di valutazione semestrale disponibile (aggiornamento a maggio 2021).

⁹ Tali servizi, proprio perché gratuiti, non possono essere inclusi nei piani di welfare aziendale e, per motivi tecnici, non possono essere caricati sulla piattaforma gestita da TreCuori.

torio a conclusione della sperimentazione: un'interfaccia contenente una mappatura di tutti i servizi offerti dal privato sociale¹⁰. Dato il forte radicamento territoriale del WCM, fin dalla fase di progettazione si è deciso di assegnare una figura di riferimento a ognuno dei tre ambiti distrettuali della provincia di Lecco (Lecco, Merate e Bellano).

L'area *Percorsi di accompagnamento al lavoro (Pal)* è responsabile dell'inclusione lavorativa e si occupa di progettare percorsi personalizzati e di promuovere tutte le azioni a essi collegate (auto mutuo aiuto, formazione, misure di conciliazione vita-lavoro). A partire dalla progettazione individuizzata coinvolge tutto il sistema locale del mercato del lavoro in un percorso di rinnovamento dei servizi di orientamento e inserimento al lavoro. L'area si avvale della collaborazione delle parti sociali del territorio ed è in capo alla sede leccese di Mestieri Lombardia, rete regionale di Agenzie per il Lavoro accreditate dalla Regione Lombardia. L'area Pal ha innanzitutto individuato un "profilo di vulnerabilità", utile a individuare lo specifico target della misura di inserimento lavorativo. Nel corso della prima annualità si è inoltre provveduto a costruire il modello di inserimento proposto da Valoriamo (v. Figura 8.2). La peculiarità del modello di inserimento è espressa, in particolare, dagli strumenti che intende adoperare: Valoriamo adotta un approccio multidimensionale alla questione lavorativa, impegnandosi a dare risposta – per esempio – anche a esigenze legate alla conciliazione tra vita personale e professionale. Da sottolineare, inoltre, la scelta di impiegare la figura del *diversity manager* al fine di favorire un inserimento lavorativo efficace delle persone in condizioni di vulnerabilità.

¹⁰ La piattaforma PassparTU permette di accedere a 292 servizi nella provincia di Lecco, secondo l'ultimo report di valutazione semestrale disponibile (aggiornamento a maggio 2021).

Figura 8.2. Elementi distintivi del modello di inserimento lavorativo di Valoriamo

Target	Modalità di accesso	Strumenti
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Persone in condizione di vulnerabilità: attraversano un periodo più o meno temporaneo di difficoltà economica ma non hanno un disagio certificato (e, dunque, non possono accedere ad altre misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accesso diretto della popolazione fortemente auspicato → predisposizione di campagne informative ▪ Meccanismi (residuali) di orientamento e invio da parte dei servizi sociali pubblici e privati e delle organizzazioni sindacali e di rappresentanza → predisposizione di apposite schede di segnalazione 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approccio plurale al tema del lavoro (con specifica attenzione alla conciliazione) ▪ Percorsi formativi progettati in collaborazione con le imprese (comunicano il loro fabbisogno occupazionale, contribuiscono alla progettazione dei percorsi formativi e si impegnano ad assumere una parte degli alunni dei corsi) ▪ Gruppi di auto mutuo aiuto e di ricerca attiva del lavoro per disoccupati ▪ Impiego del <i>diversity manager</i> per facilitare l'inserimento in azienda

Fonte: elaborazione delle autrici.

Sebbene alcune attività siano state realizzate online nel corso del 2020 – colloqui, supporto nella redazione dei CV, azioni di supporto alla ricerca del lavoro in remoto – l'area Pal è stata fortemente segnata dalla pandemia, specialmente in quelle azioni peculiari che prevedono la realizzazione di attività di gruppo (percorsi formativi, gruppi di auto mutuo aiuto)¹¹; anche l'introduzione della figura del *diversity manager* ha subito un ritardo significativo¹². Tuttavia il progetto ha registrato alcuni sviluppi interessanti,

¹¹ Le attività di auto mutuo aiuto, ad accesso libero e gratuito, sono state avviate a settembre 2021 con due percorsi a Lecco e Valmadrera. Gli interventi si strutturano attraverso gruppi di parola con l'obiettivo di valorizzare le risorse personali e sociali dei beneficiari in funzione di una riattivazione del proprio percorso di vita personale e professionale. I gruppi offrono anche interventi di formazione e informazione sulle strategie e le tecniche di ricerca del lavoro progettati in sintonia con i bisogni emersi dai gruppi stessi.

¹² Essa è avvenuta solo all'inizio del 2021, pertanto la figura del *diversity manager* non è stata finora oggetto di osservazione approfondita e non è trattata nel presente capitolo.

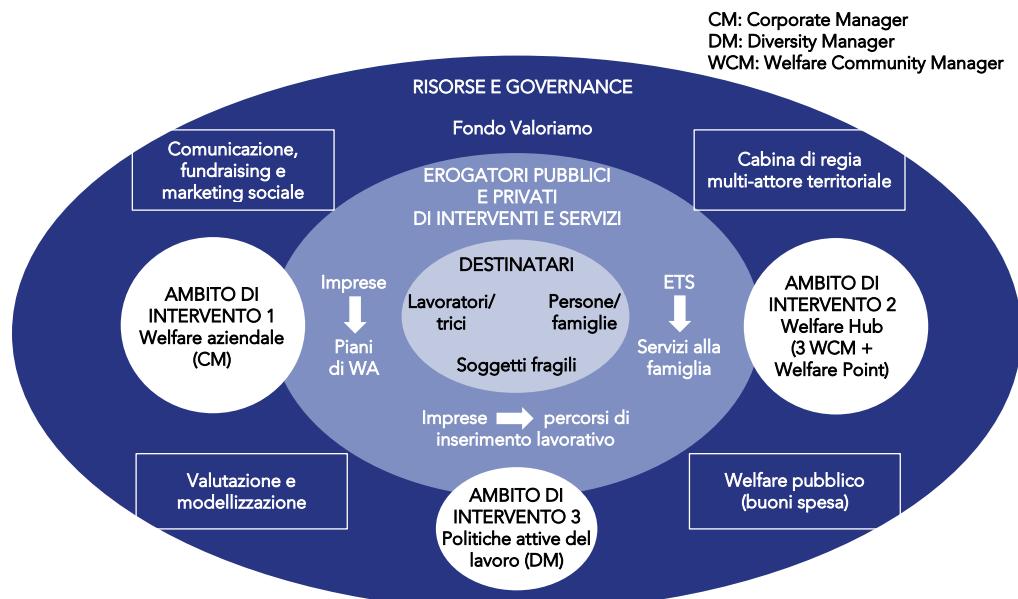
in questo senso, grazie all'iniziativa "Costruiamo l'estate" nata proprio in risposta alla pandemia (cfr. *infra* § 8.6.2).

L'area *Comunicazione, fundraising e marketing sociale* è incaricata dell'elaborazione della strategia di comunicazione, della raccolta fondi e del marketing sociale (questi ultimi realizzati in coordinamento con la Fondazione comunitaria del Lecchese). L'area si avvale di diversi strumenti ordinari (campagne fondi, donazioni individuali) e di un particolare strumento di attivazione territoriale denominato marketing sociale. Si tratta di un sistema di raccolta fondi che coinvolge gli esercizi commerciali del territorio: una volta convenzionati con TreCuori (partner di progetto che, oltre a occuparsi di welfare aziendale, promuove questo meccanismo di finanziamento), essi erogano ai propri clienti dei voucher legati al raggiungimento di una certa soglia di spesa. Il cliente può decidere a quale organizzazione non profit del territorio (tra quelle a loro volta iscritte a TreCuori) destinare il voucher. Attraverso questo sistema anche i cittadini sono coinvolti nell'iniziativa: essi possono infatti scegliere di sostenere indirettamente le organizzazioni di volontariato privilegiando, per i propri acquisti quotidiani, le attività commerciali convenzionate. D'altro canto tali esercizi partecipano direttamente alla raccolta fondi traendone però anche beneficio: sono accompagnati da consulenti TreCuori nell'individuazione della soglia di spesa necessaria per il rilascio del voucher, in questo modo possono puntare ad alzare l'importo medio degli scontrini emessi.

Lo strumento del marketing sociale – già conosciuto e impiegato precedentemente in altre campagne sul territorio lecchese – rappresenta anche un'opportunità diretta di fundraising per il progetto Valoriamo: una percentuale dei voucher di donazione viene infatti versata sul Fondo finalizzato a finanziare percorsi di inclusione lavorativa istituito presso la Fondazione comunitaria del Lecchese. I volontari delle organizzazioni che fanno parte del circuito del marketing sociale diventano inoltre "ambasciatori" di Valoriamo: promuovendo il marketing sociale per sollecitare donazioni per le proprie organizzazioni, indirettamente contribuiscono ad attrarre risorse per il progetto Valoriamo.

La Figura 8.3 restituisce in modo schematico quanto illustrato precedentemente e identifica gli elementi distintivi del progetto Valoriamo. Permette di cogliere l'articolazione dell'impianto che ne è alla base e i legami sotesti al sistema territoriale restituendo l'idea di un progetto che sta contribuendo all'infrastrutturazione del welfare locale.

Figura 8.3. Il progetto Valoriamo: risorse, governance, ambiti di intervento, erogatori, destinatari



Fonte: elaborazione delle autrici.

8.6. Le sfide poste dalla pandemia di Covid-19

Valoriamo è contraddistinto da un forte radicamento territoriale e, soprattutto nella prima fase della pandemia, si è trovato – come moltissimi servizi sociali pubblici e privati – a dover conciliare due necessità: da un lato il sostegno della popolazione, specialmente delle sue componenti più fragili, nel fronteggiamento degli effetti sanitari, sociali ed economici della pandemia; dall'altro il rispetto delle norme emergenziali emanate nelle diverse fasi attraversate dalla pandemia nel corso del 2020 e la salvaguardia

della sicurezza dei propri lavoratori. La pandemia ha poi generato sfide molteplici per il progetto: la necessaria interruzione di alcune attività, l'importanza di supportare il territorio nel fronteggiare problemi operativi grandi e piccoli in un contesto assolutamente inedito, l'opportunità di rafforzare la conoscibilità e la legittimità di Valoriamo e di coltivare radici e prospettive future per il progetto.

8.6.1. Il lockdown e l'emergenza sul territorio lecchese

L'operatività di Valoriamo è stata limitata dalla pandemia in tutte le sue quattro aree operative, tuttavia il progetto ha rappresentato per il territorio lecchese un asset strategico per il superamento delle criticità emerse nei primi mesi dell'emergenza (carenza di informazioni, frammentazione delle risposte, crescita dei bisogni di conciliazione, ecc.). Nella concitata "fase 1" gli operatori che svolgevano attività a sportello, momentaneamente non praticabili, si sono resi disponibili alle mansioni più varie per sostenere la popolazione; hanno inoltre fornito una consulenza telefonica in merito ai servizi attivi e alle opportunità offerte dagli enti pubblici e privati del territorio. L'area Comunicazione, fundraising e marketing sociale si è invece messa a disposizione delle comunità locali offrendo competenze comunicative per diffondere informazioni essenziali: i tre ambiti distrettuali (Lecco, Merate e Bellano) si sono appoggiati al team di Valoriamo per produrre il materiale informativo relativo ai diversi servizi emergenziali attivati (dal supporto psicologico gratuito alla spesa solidale). Valoriamo, attraverso i suoi canali di comunicazione e i social, è stato coinvolto anche nella diffusione di questo materiale.

A queste azioni concrete di sostegno alla cittadinanza e alle istituzioni Valoriamo ha fin da subito affiancato un lavoro culturale e di accompagnamento, stimolando le organizzazioni del territorio a ragionare insieme sulle conseguenze sociali ed economiche della pandemia a livello locale e sulle possibili strategie per affrontarle. Tra aprile e maggio 2020, a conclusione della cosiddetta "fase 1", Valoriamo e il Consorzio Consolida hanno organizzato tre "Piazze virtuali", incontri laboratoriali rivolti agli enti del

territorio e indirizzati a sollecitare riflessioni e progettualità in vista della cosiddetta "fase 2". Le Piazze si sono concentrate su temi di stretta attualità: conciliazione e attività estive; servizi per l'assistenza educativa scolastica; conciliazione e smart working.

8.6.2. "Costruiamo l'estate": opportunità per la conciliazione vita-lavoro e l'inserimento lavorativo

La riflessione e il confronto con gli stakeholder locali è proseguito anche nella cosiddetta "fase 2", a maggio 2020, con l'elaborazione del manifesto "Costruiamo insieme la nostra estate", sottoscritto da Conferenza dei Sindaci, Fondazione comunitaria del Lecchese, Confcooperative, Csv, impresa sociale Girasole, Azienda Speciale Retesalute, Comunità Montana, Consorzio Consolida, Valoriamo. L'appello conteneva un impegno a coprogettare iniziative educative e ricreative per bambini e ragazzi, con una specifica attenzione per la prima infanzia e la disabilità, nel rispetto delle norme di sicurezza. In una prima fase di lavoro è stato chiesto alla cittadinanza di compilare un questionario per rilevare esigenze e aspettative in merito all'estate, in modo da costruire proposte rispondenti alle effettive necessità.

A seguito di una fase di confronto e coprogettazione, in cui sono stati individuati criteri condivisi e strategie per conciliare le esigenze di bambini e ragazzi e il rispetto delle norme igienico-sanitarie, è nata la piattaforma "Costruiamo l'estate". Il sito, realizzato da Valoriamo in collaborazione con il Csv locale e lanciato a giugno 2020, ha raccolto servizi ludico-ricreativi ed educativi organizzati da comuni, cooperative sociali, parrocchie e associazioni nel periodo estivo e nelle prime settimane di settembre. La piattaforma è stata aggiornata costantemente, nel corso dell'estate, dai *welfare community manager* ed è stata dotata di un menù di ricerca completo e intuitivo che permetteva di selezionare il Comune di interesse, la finestra temporale, la durata (tempo pieno o mezza giornata), la fascia di età (3-5, 6-11, 12-14, 14-17) e l'eventuale presenza di servizi per la disabilità. Le famiglie potevano inoltre contattare gli operatori di Valoriamo, attraverso la

sezione “Informazioni”, per essere accompagnate nella scelta del servizio più adatto.

Contestualmente alla piattaforma informativa è stato lanciato un bando rivolto a Comuni, enti del Terzo Settore, servizi per l’infanzia accreditati, parrocchie e famiglie auto-organizzate con una dotazione di 1 milione di euro, garantiti al 60% dagli ambiti distrettuali di Lecco, Merate e Bellano e per la restante parte dal Fondo Aiutiamoci – Fase 2 (lanciato dalla Fondazione comunitaria del Lecchese). Attraverso il bando gli enti beneficiari hanno potuto usufruire di una parziale copertura (fino a un massimo del 30%) dei costi sostenuti per i seguenti servizi: sanificazione periodica e pulizia quotidiana dei locali e degli automezzi; igienizzazione/sanificazione di aree e parchi gioco; fornitura pasti. Questi servizi, in collaborazione con Valoriamo e con il Servizio Lavoro Distrettuale, sono stati realizzati attraverso inserimenti lavorativi e/o tirocini di persone in condizioni di svantaggio. Il bando, focalizzandosi sull’inclusione lavorativa in contesti di vulnerabilità, rientrava dunque appieno nel raggio d’azione di Valoriamo. I risultati raggiunti nell’edizione 2020 sono sintetizzati di seguito: più di 180.000 euro di fatturato e 10.000 euro versati nel Fondo Valoriamo; 36 pacchetti di servizi erogati; 57 persone complessivamente formate, di cui 49 assunte (e di queste 10 hanno visto la stabilizzazione del contratto dopo il periodo estivo presso una cooperativa di tipo B)¹³.

“Costruiamo l'estate” ha rappresentato una tappa fondamentale per la creazione della piattaforma PassparTU: essa è infatti stata progettata sul modello della piattaforma estiva e grazie alla collaborazione dello stesso partner (Csv). L'iniziativa “Costruiamo l'estate” è stata riproposta nel 2021 con qualche modifica: la piattaforma, ormai confluita in PassparTU, ha registrato le iniziative ricreative ed educative organizzate per l'estate 2021. Il bando estivo è stato riproposto allargando però le azioni da finanziare: accanto agli inserimenti lavorativi legati a servizi di mensa e sanificazione, le organizzazioni del territorio hanno potuto richiedere il finanziamento di

¹³ Fonte: documenti interni di monitoraggio del progetto Valoriamo (aggiornamento a maggio 2021).

parte dei costi sostenuti per la progettazione e la realizzazione delle attività educative, nonché per le iniziative legate alla sicurezza sanitaria (acquisto di dispositivi di protezione, consulenza normativa per l'elaborazione dei protocolli di sicurezza, corsi formativi per operatori e volontari). L'edizione del 2021 ha generato un fatturato di 81.748 euro e circa 4.100 euro versati nel Fondo Valoriamo. Sono stati erogati 27 pacchetti di servizi e attivati 23 inserimenti lavorativi; di questi, 5 contratti hanno visto una prosecuzione oltre le attività estive¹⁴.

8.7. Valoriamo e la sfida del welfare territoriale: cambiamenti realizzati e prospettive future

Le sfide, le riflessioni e le sperimentazioni determinate dalla pandemia – e in particolare la piattaforma “Costruiamo l'estate” – hanno rappresentato per Valoriamo un elemento di accelerazione, sebbene in un contesto segnato da ostacoli e limitazioni alle attività del progetto. Come accennato in precedenza (v. supra § 8.1), la pandemia ha rappresentato per il territorio leccese un evento focalizzante; il concetto di evento focalizzante è spesso collegato a quello di “finestra di opportunità”, una situazione in cui convergono dimensioni indipendenti e spesso contrapposte: problemi, soluzioni e consenso politico¹⁵. La pandemia ha determinato opportunità di ideazione e di intervento che è però stato possibile cogliere soltanto grazie ad alcune condizioni preesistenti che rappresentano l'essenza di Valoriamo: la presenza di una rete territoriale composta da vari soggetti pubblici e privati, l'individuazione di macro-obiettivi legati all'inclusione sociale, la predisposizione di strumenti, metodologie e professionalità apposite.

La pandemia ha rappresentato così, per Valoriamo, un'opportunità di

¹⁴ Al momento della stesura del presente capitolo non erano disponibili dati definitivi registrati a consuntivo. Si fa qui riferimento a importi e numeri indicati a preventivo e sottoposti a una prima verifica interna nel mese di settembre; gli scostamenti rispetto al dato definitivo dovrebbero essere minimi.

¹⁵ Il concetto di finestra di opportunità è stato teorizzato in Kingdon (1984) e rielaborato, nella definizione qui riportata, in Toth (2003).

rafforzamento e *capacity building* sul territorio. Innanzitutto il censimento dei servizi disponibili, che rientra pienamente nelle attività dell'area Welfare Hub, ha rappresentato un'occasione per ampliare la base dei fornitori e per rafforzare e ridisegnare alcuni servizi in funzione di un adeguamento ai limiti imposti dalla pandemia e alle esigenze espresse dalle famiglie del territorio. In una congiuntura difficile per il mercato del lavoro l'iniziativa "Costruiamo l'estate" ha inoltre contribuito alla creazione di nuove opportunità formative e lavorative e ha rappresentato per l'area "Percorsi di accompagnamento al lavoro" un importante banco di prova e la sperimentazione di un aspetto centrale del modello di inserimento lavorativo di Valoriamo: il suo essere parte di una rete. In questo senso la pandemia ha determinato un contesto che ha reso più evidenti alcuni tratti distintivi di Valoriamo, quali la flessibilità e la capacità di ascolto del territorio (in particolare della cittadinanza e del Terzo Settore). Valoriamo ha tradotto alcuni suoi cardini – l'attenzione alla rilevazione dei bisogni effettivi, l'inclusione lavorativa delle persone vulnerabili, la coprogettazione – in un'esperienza finalizzata a dare risposte tempestive a bisogni specifici scaturiti (o aggravati) dallo shock pandemico; tale iniziativa si è poi trasformata in un nuovo tassello del progetto, ampliandone la portata infrastrutturante.

Tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021 è emersa, in questo senso, un'ulteriore opportunità di ampliamento e rafforzamento del progetto: il Comune di Lecco ha deciso di affidare alla piattaforma TreCuori la distribuzione dei buoni spesa erogati per sostenere persone e famiglie in difficoltà nel corso della pandemia. Si tratta di una misura introdotta alla fine di marzo 2020 per sostenere il reddito di persone e famiglie: in una prima fase, a partire da aprile, i Comuni sono stati chiamati a erogare delle risorse per sostenere situazioni di povertà create o aggravate dalla crisi pandemica. La misura è stata rinnovata a dicembre 2020, a fronte del prolungarsi dell'emergenza. In primavera, nella prima fase di distribuzione dei buoni, Il Comune di Lecco non si era dotato di metodologie o tecnologie specifiche mentre, nel dicembre 2020, ha deciso di affidare la gestione dell'erogazione alla piattaforma TreCuori. La proposta è stata estesa a tutti i Comuni degli ambiti distrettuali di Bellano e Lecco, grazie al coinvolgimento dell'impresa socia-

le Girasole (cfr. [Cibinel 2020e](#)), e complessivamente 8 Comuni hanno aderito all'iniziativa. Valoriamo non ha fornito solo un supporto tecnico attraverso la piattaforma TreCuori, ma è stata implementata una strategia volta a rendere l'iniziativa coerente con l'impianto di Valoriamo: in alcuni contesti territoriali è stato previsto un accreditamento privilegiato delle attività commerciali di prossimità; inoltre gli esercizi (specialmente quelli legati alla grande distribuzione organizzata) sono stati coinvolti in donazioni al Fondo Valoriamo per l'inclusione lavorativa¹⁶.

Certamente la pandemia e le sue molte conseguenze economiche e sociali impatteranno significativamente su un progetto che vede nel welfare aziendale una delle sue principali azioni. Tuttavia il radicamento territoriale di questa iniziativa ha fatto sì che, nelle prime fasi dell'emergenza, Valoriamo rappresentasse un valido punto di riferimento per gli enti del territorio. Le conseguenze determinate dalla pandemia nel corso dei mesi – in termini di conoscibilità di Valoriamo sul territorio, nuovi servizi, rilevazione delle esigenze emergenti, relazioni attivate, *capacity building* dei vari soggetti coinvolti – sembrano essersi trasformate in punti di forza su cui Valoriamo potrà contare nel fronteggiare le sfide dei prossimi mesi e il cambiamento profondo che questa emergenza è destinata a generare, nonché per muoversi verso una stabilizzazione della sperimentazione in corso.

Quella territoriale sembra dunque essere una dimensione adatta per sperimentare innovazioni capaci di intercettare i bisogni attualmente scoperti, in larga parte acuiti dalla pandemia. Questo perché il welfare territoriale non si limita a quanto i Comuni possono offrire con le risorse – in genere scarse, in ogni caso insufficienti – a disposizione. Il territorio è sempre più un ecosistema socioeconomico nel quale i Comuni e i soggetti locali possono essere attori chiave nel promuovere e facilitare processi capaci di aggregare, mettere a sistema e liberare risorse presenti (dalle risorse oggi spese *out-of-pocket* al volontariato, risorse formali e informali, ecc.) e

¹⁶ Alcuni numeri restituiscono sinteticamente i risultati raggiunti tra gennaio e maggio 2021: 61 attività economiche realizzate, 45 negozi di vicinato coinvolti, 390.000 euro di transato complessivo e 940 famiglie raggiunte e sostenute (fonte: documenti interni di monitoraggio del progetto Valoriamo, aggiornamento a maggio 2021).

nell'assicurare che i processi attivati seguano logiche inclusive, orientate all'innovazione e all'investimento sociale. Cinque paiono essere – a partire dall'esperienza di Valoriamo – le dimensioni in gioco.

In primo luogo c'è la dimensione territoriale, che fa riferimento alla concezione di un contesto "attivo" (cfr. Andreotti e Mingione 2016) e propriamente "territoriale" (cfr. Governa e Salone 2004; Longo e Maino 2021) richiamata all'inizio del presente capitolo (v. *supra* §§ 8.1-8.3). Nel caso di Valoriamo tale dimensione si concretizza nel complesso processo di mappatura dei servizi fatto nel corso del primo anno di attività, grazie al quale sono state individuate e registrate numerose prestazioni erogate dal Terzo Settore e dalle organizzazioni private, con il fine di integrare l'offerta, rafforzare la filiera locale dei servizi e favorire l'orientamento della popolazione. In secondo luogo c'è la dimensione del welfare aziendale, inteso come opportunità di inclusione e rafforzamento per tutto il territorio e non solo per le singole imprese aderenti e i loro dipendenti (cfr. Maino e Razetti 2019b; [Cibinel 2020c](#)). In questa direzione, all'interno di Valoriamo, è stata creata una piattaforma digitale che mette a disposizione delle aziende tutti i servizi territoriali mappati nella logica del "km 0". In collaborazione con le associazioni datoriali, di categoria e sindacali le imprese vengono affiancate nella stesura dei piani di welfare con una particolare attenzione al processo di analisi delle esigenze dei lavoratori, specialmente per quanto riguarda i bisogni sociali.

C'è poi una terza dimensione legata all'inclusività, volta ad allargare ulteriormente le ricadute positive del welfare aziendale sul territorio secondo la logica sopra richiamata; all'interno di Valoriamo è stato creato un fondo territoriale – gestito dalla Fondazione comunitaria del Lecchese – per finanziare le politiche di inclusione lavorativa dei soggetti fragili. L'obiettivo è quello di accompagnare questi nuclei in temporanea difficoltà e ad alto rischio di cronicizzazione in percorsi personalizzati di orientamento e (re)inserimento al lavoro. Il Fondo serve a promuovere iniziative volte ad accrescere le opportunità lavorative e di formazione per le persone più vulnerabili, facilitando l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro. Questo Fondo è alimentato grazie all'apporto della comunità, la quarta dimensione

cruciale, che rimanda al coinvolgimento estensivo di tutti gli attori nella realizzazione di azioni territoriali (cfr. Cimagalli 2013; Gasparre e Bassoli 2020). In merito – all'interno di Valoriamo – sono state promosse azioni di fundraising, comunicazione, *people raising* e marketing sociale per alimentare le risorse territoriali, facendole confluire nel Fondo appena menzionato, stimolando la partecipazione della comunità locale in questo progetto, anche nell'ottica di favorire la sua sostenibilità presente e futura.

Vi è infine la dimensione del welfare pubblico, che chiama in causa il ruolo delle istituzioni pubbliche nella stabilizzazione dei progetti sperimentali (cfr. [Ferrera 2013](#); [Cibinel 2019a](#)) e, più in generale, nella promozione dell'innovazione sociale (cfr. Andreotti et al. 2012; Fosti 2013; Longo e Maino 2021) e dell'integrazione tra attori e interventi (cfr. Andreotti e Mingione 2016; Bifulco 2016; [Maino e Ferrera 2019](#); Maino e Lodi Rizzini 2019) sui territori. Tale dimensione, rafforzatasi significativamente a partire dalla pandemia all'interno di Valoriamo, riguarda l'utilizzo delle piattaforme informatiche per l'erogazione delle risorse e dei buoni spesa erogati dall'ente pubblico come forma di aiuto economico alle persone in difficoltà. Il mantenimento e l'ulteriore rafforzamento di queste relazioni sollecitate dalla pandemia rappresenteranno una sfida cruciale per l'ultima fase di sperimentazione di Valoriamo e, soprattutto, per garantire la stabilizzazione del progetto e la sua effettiva integrazione nel sistema locale di politiche e servizi sociali.

Riferimenti bibliografici

- Andreotti A. e Mingione E. (2016), *Local welfare systems in Europe and the economic crisis*, in "European Urban and Regional Studies", vol. 23, n. 3, pp. 252-266.
- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E. (2012), *Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion*, in "Urban Studies", vol. 49, n. 9, pp. 1925-1940.
- Arlotti M. e Sabatinelli S. (2020), *Una nuova geografia della cittadinanza sociale?*

- Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00, in "Politiche sociali/Social Policies", n. 3, pp. 357-374.
- Bettio F. e Plantenga J. (2004), *Comparing Care Regimes in Europe*, in "Feminist Economics", vol. 10, n. 1, pp. 85-113.
- Bifulco L. (2016), *Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation*, in "European Urban and Regional Studies", vol. 23, n. 4, pp. 628-644.
- Birkland T.A. (1998), *Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting*, in "Journal of Public Policy", vol. 18, n. 1, pp. 53-74.
- Campedelli M. (2018), Due anni dopo. L'implementazione della riforma del Terzo settore, in "Politiche sociali / Social Policies", n. 2, pp. 281-285.
- Cibinel E. (2019a), Dall'innovazione al cambiamento: una nuova sfida per le Fondazioni di origine bancaria, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), Quarto rapporto sul secondo welfare in Italia 2019, Torino, Giappichelli.
- Cibinel E. (2019b), Per un welfare generativo a km0: in provincia di Lecco parte ValoriAmo, www.secondowelfare.it, 9 febbraio 2019.
- Cibinel E. (2020a), ValoriAmo, un welfare a km 0: spunti a un anno dall'avvio del progetto, www.secondowelfare.it, 30 marzo 2020.
- Cibinel E. (2020b), ValoriAmo: il welfare aziendale territoriale risponde all'emergenza Coronavirus, www.secondowelfare.it, 15 aprile 2020.
- Cibinel E. (2020c), Il welfare aziendale: un'opportunità di crescita per tutto il territorio?, in "Rivista Solidea", n. 1, pp. 8-11.
- Cibinel E. (2020d), Costruiamo l'estate: la piattaforma per le attività estive nella provincia di Lecco, www.secondowelfare.it, 19 giugno 2020.
- Cibinel E. (2020e), Consorzio Girasole: un'esperienza di welfare innovativo nel leccese, www.secondowelfare.it, 24 marzo 2020.
- Cibinel E. (2021), Welfare e inclusione a km0: due anni di ValoriAmo, www.secondowelfare.it, 15 marzo 2021.
- Cimagalli F. (2013), Coesione sociale e nuove alleanze nel welfare locale, in "Studi di Sociologia", vol. 51, n. 3-4, pp. 259-271.
- Esping-Andersen G. (2009), *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*, Cambridge, Polity Press.
- Ferrera M. (2013), Secondo welfare: perché? Una introduzione, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Ferrera M. (a cura di) (2019), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino.

- Ferrera M. e Maino F. (2011), *Il secondo welfare in Italia: sfide e prospettive*, in "Italianieuropei", vol. 3, n. 3, pp. 17-22.
- Fici A. (a cura di) (2018), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Fosti G. (a cura di) (2013), *Rilanciare il welfare locale*, Milano, Egea.
- Gasparre A. e Bassoli M. (2020), *Governance Beyond the Rhetoric: Organizational Action, Change, and Illusion in the Italian Local Welfare System*, in "Administration & Society", vol. 52, n. 6, pp. 927-958.
- Governa F. e Salone C. (2004), *Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies*, in "International Journal of Urban and Regional Research", vol. 28, n. 4, pp. 796-818.
- Istat (2021), [La spesa dei comuni per i servizi sociali](#), anno 2018, 23 febbraio 2021.
- Jeannotte M.S. (2003), *Social Cohesion: Insights from Canadian Research*. Strategic Research and Analysis Directorate, Ottawa, Department of Canadian Heritage.
- Kazepov Y. (2008), *The subsidiarization of social policies: Actors, processes and impacts*, in "European Societies", vol. 10, n. 2, pp. 247-273.
- Kingdon J.W. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, New York, Harper Collins.
- Korpi W., Ferrarini T. e Englund S. (2013), *Women's Opportunities under Different Family Policy Constellations: Gender, Class and Inequality Tradeoffs in Western Countries Re-Examined*, in "Social Politics", vol. 20, n. 1, pp. 1-40.
- Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea.
- Maino F. (2001), *La politica sanitaria*, Bologna, il Mulino.
- Maino F. (2012), *Un secondo welfare per i nuovi bisogni*, in "Il Mulino", n. 5, pp. 833-841.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), [Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013](#), Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli.
- Maino F. e Lodi Rizzini C. (2019), *Dal primo al secondo welfare: l'innovazione sociale incontra le comunità locali*, in T. Ciampolini (a cura di), *Comunità che innovano. Prospettive ed esperienze per territori inclusivi*, Milano, FrancoAngeli.
- Maino F. e Razetti F. (2019a), [Valoriamo, a Lecco il rilancio del lavoro passa dal welfare aziendale](#), www.secondowelfare.it, 1 febbraio 2019.

- Maino F. e Razetti F. (2019b), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli.
- Naldini M. e Saraceno C. (2011), *Conciliare famiglia e lavoro. Nuovi patti tra i sessi e le generazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Pascuzzi E. e Marcello G. (2020), *La riforma mancata. Cronache del ritardo, deficit e tracce di innovazione nel welfare sociale in Calabria*, in "Politiche sociali/Social Policies", n. 3, pp. 419-438.
- Purcell M. (2006), *Urban Democracy and the Local Trap*, in "Urban Studies", vol. 43, n. 11, pp. 1921-1941.
- Razetti F. e Maino F. (2019), [Attori e risorse, tra primo e secondo welfare](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 49-88.
- Santoni V. e Maino F. (2021), [Valoriamo: welfare aziendale che sostiene inclusione lavorativa e comunità](#), www.secondowelfare.it, 28 luglio 2021.
- Toth F. (2003), *Identità, interessi locali e regolazione tecnica nella scelta di localizzazione di un ospedale. Il caso di Como*, in "Amministrare", vol. 33, n. 1, pp. 137-159.

Elisabetta Cibinel

9

IL CASO OSSERVABIELLA: IL RUOLO DELLA FILANTROPIA PER ACCOMPAGNARE I TERRITORI NEL CAMBIAMENTO

Introduzione

Le Fondazioni di origine bancaria (Fob) sono tra gli attori più rilevanti della filantropia istituzionale italiana e svolgono un ruolo centrale nella promozione di progettualità e iniziative di welfare, specialmente nel contesto locale. Nel nostro precedente Rapporto sul secondo welfare avevamo approfondito il ruolo di questi soggetti nel sostenere l'innovazione sociale, analizzando la crescente attenzione delle Fob verso la promozione di un cambiamento sociale stabile, duraturo nel tempo e condiviso con il contesto locale ([Cibinel 2019](#)).

A partire da questo presupposto il presente capitolo si interroga sulle conseguenze determinate dalla pandemia di Covid-19 sull'attività delle Fob: lo shock causato dallo scoppio della pandemia ha determinato cambiamenti più o meno permanenti nell'operatività e nell'attività istituzionale delle Fob? Il modello di intervento attento alla promozione del cambiamento sociale duraturo ha superato gli ostacoli posti dalla crisi? Per rispondere a queste domande il capitolo prende spunto dall'indagine originale realizzata dal Laboratorio Percorsi di secondo welfare per il presente Rapporto (si veda il Capitolo 4), analizza i dati relativi all'attività istituzionale delle Fob nel corso del 2020 e approfondisce il caso studio di un progetto promosso dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Biella in collaborazione con il nostro Labora-

torio. Questa iniziativa, volta a istituire un Osservatorio dei bisogni sociali del territorio con la collaborazione dei principali attori locali pubblici e privati, rappresenta un esempio interessante di come la filantropia possa operare – pur in condizioni emergenziali – impegnandosi nella promozione di un cambiamento sociale duraturo e condiviso con il contesto locale.

9.1. Le Fob tra cambiamento sociale e ascolto dei bisogni emergenti

La letteratura riconosce le Fob quali attori particolarmente propensi all'innovazione sociale. Secondo Barbetta (2013) esse godono, in questo ambito, di un "vantaggio comparato" (Ivi, 126) rispetto ad altri soggetti che operano nel contesto locale. Ciò accade in ragione delle loro specifiche modalità di intervento (cfr. Cavaletto 2015; Greco e Tombari 2020) e anche per la posizione che ricoprono all'interno delle geometrie territoriali. Esse infatti non devono soddisfare aspettative di ritorno economico immediato (come gli attori del Mercato), né sono sottoposte ai vincoli propri delle pubbliche amministrazioni in termini di rigidità organizzative e consenso elettorale. Di conseguenza le Fob, secondo un paradigma sperimentale piuttosto diffuso, hanno la possibilità di promuovere "azioni dimostrative" ([Bandera 2013](#), 24) che – se efficaci e valutate positivamente – possono essere stabilizzate e ampliate dal sistema di welfare nel suo complesso.

9.1.1. Fob: dall'innovazione al cambiamento sociale

L'approccio esclusivamente "sperimentale" sopra descritto presenta una criticità determinante: i sistemi di welfare pubblico locale raramente sono riusciti, nell'ultimo decennio, a farsi effettivamente carico della stabilizzazione dei progetti testati e valutati positivamente, vanificando così in parte lo sforzo di innovazione sociale prodotto sul territorio (cfr. [Ferrera 2013](#); [Silvestri 2019](#)). Le Fob sono da tempo consapevoli di questo rischio e, negli ultimi anni, è in corso un vivace dibattito tra professionisti e amministratori della filantropia istituzionale sulle modalità più appropriate ed ef-

ficaci per sostenere i territori e le organizzazioni che li animano¹. Nel nostro ultimo Rapporto sul secondo welfare in Italia ci eravamo interrogati su questo tema, sottolineando i limiti di un approccio all'innovazione sociale puramente sperimentale e non volto fin dall'inizio alla promozione di un cambiamento sociale stabile e duraturo nel tempo (v. [Cibinel 2019](#))². Da questo punto di vista, attraverso lo studio della letteratura (Heydemann e Toepler 2006; Mendel e Brudney 2014; Rogers 2015; Reich 2016; Anheier 2018) e la rilevazione empirica, avevamo proposto tre condizioni per il passaggio da un approccio puramente sperimentale a uno più compiutamente volto alla promozione del cambiamento sociale, attraverso la realizzazione di:

- azioni strategiche: l'impostazione strategica è ispirata fin da subito al cambiamento non deve solo orientare le scelte delle Fob (obiettivi da perseguire, modalità di intervento, durata dei progetti), ma anche tradursi nella promozione di "spazi terzi" di confronto e coprogettazione per gli stakeholder locali. Il supporto a questi spazi e l'impegno verso la coprogettazione comportano per le Fob la necessità di rinunciare a parte del loro potere decisionale nello stabilire priorità e modalità di intervento, dialogando costantemente con gli altri attori locali;
- azioni basate sull'evidenza: il coinvolgimento di professionisti esperti – interni o esterni alle Fob – e l'individuazione di solidi riferimenti teorici ed empirici (legati a rilevazioni e monitoraggi attenti) rappresentano per le Fob la possibilità di realizzare azioni metodologicamente fondate e più efficaci, evitando il rischio di promuovere iniziative che non rispondono a effettivi bisogni o priorità del territorio;

¹ Per una sintesi complessiva v. [Cibinel \(2019\)](#). Tra i contributi più recenti, specialmente in relazione alla risposta della filantropia istituzionale alla pandemia di Covid-19, si segnalano invece: [Bottasso e Silvestri \(2020\)](#); [Carazzone \(2020\)](#).

² L'innovazione sociale "consiste in nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono a bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni" (cfr. [Bepa 2011](#)). Nel precedente Rapporto sul secondo welfare avevamo ragionato sui limiti di questa definizione evidenziando come un approccio puramente sperimentale e limitato nel tempo e nello spazio indebolisca le potenzialità insite nell'innovazione sociale. Avevamo dunque proposto di integrare il concetto di innovazione sociale sperimentale con l'idea di cambiamento sociale, ovvero un mutamento stabile e duraturo nel tempo capace – anche solo parzialmente – di ridefinire gli attori, i ruoli e i servizi del sistema locale di welfare (cfr. Whitman 2008; Mendel e Brudney 2014).

- azioni condivise: il protagonismo delle Fob (e in generale del privato sociale e dei soggetti filantropici) nel campo delle politiche sociali locali è visto con preoccupazione da alcuni osservatori. Il timore è che venga promossa una visione privata del bene pubblico e del benessere sociale e, più in generale, che le organizzazioni filantropiche godano di un'eccessiva influenza nel campo delle politiche pubbliche, libere dal controllo esercitato dagli elettori nei confronti degli amministratori pubblici³. È dunque fondamentale che l'operato delle Fob non sia solo corretto dal punto di vista formale, ma che sia percepito come "giusto" e condiviso da parte degli attori locali. La risposta a questa sfida di legittimazione è l'allargamento della partecipazione a tutti i possibili interlocutori e l'impiego di approcci *bottom-up* che sappiano coinvolgere gli stakeholder nei processi decisionali e di implementazione delle iniziative promosse dalle Fob.

Le tre condizioni descritte possono essere sintetizzate come illustrato nella Tabella 9.1.

Tabella 9.1. Criticità e condizioni per la promozione del cambiamento sociale da parte delle Fob: un quadro analitico

Sfida/criticità	Condizione per il cambiamento sociale	Approcci e strumenti
Raggiungimento della <i>mission</i> e modalità di intervento	Azione strategica	<ul style="list-style-type: none"> ● Individuazione di obiettivi strategici, di sistema e orientati al cambiamento ● Sostegno a interventi pluriennali ● Scelta di strumenti di finanziamento e intervento idonei ● Promozione e accompagnamento di partenariati pubblico-privati ● Evoluzione del concetto di <i>accountability</i>: misurazione e valutazione degli interventi alla luce del concetto di cambiamento sociale

segue

³È interessante evidenziare che anche l'indagine condotta dal nostro Laboratorio per il presente Rapporto ha registrato questa criticità; per un approfondimento si rinvia alla riflessione sul posizionamento degli attori sull'asse pubblico-privato (v. § 4.2 del Capitolo 4 del presente Volume).

Autoreferenzialità	Azione basata sull'evidenza	<ul style="list-style-type: none"> ● Coinvolgimento di professionisti esperti (interni o esterni all'organizzazione) ● Solidi riferimenti teorici ● Realizzazione di rilevazioni empiriche e indagini volte alla stabilizzazione degli interventi promossi
Legittimazione	Azione condivisa	<ul style="list-style-type: none"> ● Approcci <i>bottom-up</i> ● Allargamento della partecipazione ● Coinvolgimento di tutti gli stakeholder nei processi decisionali e di implementazione degli interventi (coprogettazione e coproduzione delle iniziative)

Fonte: Cibinel (2019).

9.1.2. Le risposte della filantropia alla pandemia di Covid-19

In un contesto segnato da un crescente interesse verso la filantropia strategica è intervenuta la pandemia di Covid-19, che ha determinato una pronta risposta da parte dei soggetti filantropici ma anche uno stravolgiamento della loro attività istituzionale e della loro operatività. Uno studio condotto sulle fondazioni filantropiche negli Stati Uniti (Finchum-Mason et al. 2020) evidenzia che esse hanno cambiato significativamente la loro attività durante la pandemia: hanno istituito fondi specificamente legati alla pandemia e hanno modificato le priorità di finanziamento. Inoltre hanno cambiato il loro rapporto con i beneficiari, allentando o eliminando le restrizioni sugli attuali finanziamenti delle sovvenzioni, aumentando le comunicazioni e rendendo più flessibili i tempi di pagamento e i requisiti di rendicontazione.

Anche in Europa e in Italia la filantropia si è attivata prontamente per dare risposte alle molte esigenze generate dalla pandemia, specialmente nei primi mesi di crisi⁴. L'Acri – Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa (l'associazione che rappresenta le 86 Fob italiane) ha mappato costantemente le iniziative promosse dalle sue associate, censendo più di 150 iniziative condotte da 53 Fob. Secondo un'analisi realizzata da Mesini et al. (2021) sui dati dell'Acri tali progetti hanno interessa-

⁴ Per un approfondimento sul contesto europeo v. [EFC \(2020\)](#).

to prevalentemente (anche se non esclusivamente) l'Italia settentrionale e centrale – peraltro le aree più colpite durante le prime fasi della pandemia – e sono stati realizzati principalmente tra marzo 2020 e marzo 2021. Gli interventi si sono concentrati innanzitutto sulla risposta alle necessità medico-sanitarie più impellenti (acquisto di dispositivi di protezione individuale, di presidi sanitari e di strumentazioni varie; potenziamento dei reparti di terapia intensiva e sub-intensiva; creazione di nuovi posti letto; apertura di poli sanitari, ecc.). Sono poi state registrate numerose iniziative a sostegno dei servizi sociali e socio-assistenziali (per esempio cure domiciliari, distribuzione e consegna di generi di prima necessità, microcredito ed erogazione prestiti, interventi di contrasto alla violenza di genere e di sostegno alla genitorialità). Da segnalare, infine, l'avvio di diversi interventi a favore del Terzo Settore, primo fra tutti "Iniziativa sollievo"; questa azione di carattere nazionale è stata promossa direttamente dall'Acri per facilitare l'accesso al credito delle organizzazioni del Terzo Settore è si è concretizzata nella creazione di un Fondo di garanzia rotativo⁵.

Le evidenze empiriche emerse dalla nostra ricerca sul welfare filantropico (v. Capitolo 4 del presente Volume) convergono con quanto mostrato dai dati raccolti da Acri: i rispondenti al questionario hanno infatti osservato come il welfare filantropico abbia contribuito a dare risposte ai bisogni sociali emersi durante la pandemia limitando le ricadute sociali di quest'ultima. Sebbene gli esperti consultati concordino sul fatto che i soggetti filantropici hanno modificato le proprie attività per affrontare l'emergenza, la maggior parte dei rispondenti ha affermato che non sono state messe in atto misure di semplificazione delle procedure erogative e rendicontative per sostenere gli enti del Terzo Settore. Infine gli esperti hanno dichiarato che, nel periodo pandemico, le fondazioni hanno adottato una logica di intervento prevalentemente emergenziale (piuttosto che strategica), agendo secondo un'ottica perlopiù "reattiva" all'emergenza.

⁵ Secondo dati aggiornati a settembre 2021 "Iniziativa sollievo" ha permesso l'erogazione di circa 27,5 milioni di euro di finanziamenti agevolati a circa 500 enti non profit ([Acri 2021](#)).

genza⁶. È da evidenziare che, in questo senso, le organizzazioni filantropiche hanno messo in campo anche azioni che – pur originando in un contesto emergenziale – hanno cercato di coniugare la risposta alle esigenze emergenti del territorio con interventi ispirati a una logica strategica (come l'esperienza dell'Osservatorio biellese approfondita nella seconda parte di questo capitolo, v. *infra* § 9.3). L'analisi dell'approccio di intervento assume poi particolare rilevanza in una prospettiva futura: se è utile studiare la risposta della filantropia in fase emergenziale, appare ancora più interessante rilevare le conseguenze di medio e lungo periodo della pandemia sull'attività filantropica – in particolare delle Fob – per capire se i cambiamenti registrati avranno effetti duraturi. L'approccio improntato al cambiamento sociale (v. *supra* § 9.1.1), temporaneamente accantonato per rispondere alle molte esigenze emergenti sui territori, potrà essere confermato all'indomani della pandemia? Rispetto a questi temi la nostra indagine ha evidenziato che gli esperti si aspettano che le conseguenze positive indirettamente determinate dalla pandemia – risposte tempestive a bisogni sociali emergenti, centralità delle tematiche sociali e del sostegno ai territori negli interventi delle fondazioni, rafforzamento delle reti multiattore locali – sono destinate a durare nel tempo. Anche da questo punto di vista, dunque, è interessante analizzare iniziative virtuose per individuare esempi concreti di miglioramento e rafforzamento delle reti locali e di sostegno al territorio (v. *infra* § 9.3).

9.2. L'attività istituzionale delle Fondazioni di origine bancaria

L'Acri pubblica annualmente un documento per rendicontare l'attività delle Fob e per evidenziare sviluppi e peculiarità nel lavoro di questi soggetti. Il XXVI Rapporto ([Acri 2021](#)) è stato pubblicato nel settembre del 2021 e fa riferimento ai dati del 2020; è dunque il primo do-

⁶ Per maggiori approfondimenti sull'indagine si veda il Capitolo 4 del presente Volume, in particolare § 4.1.

cumento di questo tipo a registrare gli effetti della pandemia sull'operatività delle Fob.

9.2.1. Settori di intervento e dinamiche erogative

Nel 2020 le Fob hanno erogato 949,9 milioni di euro (+4,3% rispetto al 2019) sostenendo 19.528 iniziative con un importo medio pari a 48.640 euro (v. tabella 9.2)⁷. I settori istituzionali afferenti all'area del welfare⁸ hanno ricevuto complessivamente 500,4 milioni di euro, pari a circa il 52,7% delle erogazioni totali del 2020 (+5,2% rispetto al 2019)⁹.

⁷ Il disallineamento tra il totale 100 e i valori percentuali esposti in alcune tabelle del presente paragrafo deriva dall'arrotondamento al primo decimale dei suddetti valori, operato in via automatica in fase di elaborazione da Acri.

⁸ Sebbene i settori di intervento censiti dall'Acri siano stabili nel tempo, l'Associazione adotta criteri diversi di anno in anno per identificare quelli da considerare come afferenti all'area del welfare. In occasione del precedente Rapporto sul secondo welfare ([Maino e Ferrera 2019](#)) avevamo svolto una ricognizione sui Rapporti annuali più recenti a partire dalla classificazione adottata in Acri ([2019](#)), che comprendeva: Volontariato, filantropia e beneficenza; Assistenza sociale; Salute pubblica; Famiglia e valori connessi; Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile. A tale elenco avevamo ritenuto opportuno aggiungere il settore "Sviluppo locale" che – comprendendo le iniziative di *housing* sociale e il sostegno all'edilizia popolare locale – poteva essere propriamente ricondotto alla più generale area del welfare per le finalità che persegue, per gli strumenti che impiega e per gli attori che coinvolge. È invece stato escluso il settore "Educazione, istruzione e formazione" che, pur presentando dei tratti in comune con l'area delle politiche sociali, si concentra su progetti legati prevalentemente al miglioramento delle strutture scolastiche, all'ampliamento dell'offerta formativa e all'istruzione e formazione per adulti. Abbiamo ritenuto questi ambiti non espressamente riconducibili all'area del welfare, anche tenuto conto del fatto che il tema dell'educazione – in relazione alle politiche sociali – è presidiato più direttamente dal Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile (già incluso nei settori afferenti al welfare). Nel presente capitolo abbiamo adottato la medesima classificazione. Per maggiore chiarezza nella Tabella 9.2 i settori afferenti all'area welfare sono evidenziati in azzurro.

⁹ Per un approfondimento sull'attività istituzionale delle Fob nel 2019 e nel 2020 v. rispettivamente [Cibinel \(2020\)](#) e [Cibinel \(2021\)](#).

Tabella 9.2. Distribuzione delle erogazioni per settore beneficiario

Settori	Importi erogati nel 2020		Importi erogati nel 2019	
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%
Arte, attività e beni culturali	220,4	23,2	240,6	26,4
Volontariato, filantropia e beneficenza	145,6	15,3	131,7	14,5
Ricerca e sviluppo	112,7	11,9	130,4	14,3
Assistenza sociale	104,9	11,0	91,6	10,1
Sviluppo locale	98,3	10,4	88,5	9,7
Educazione, istruzione e formazione	94,6	10,0	89,1	9,8
Salute pubblica	63,2	6,7	29,9	3,3
Protezione e qualità ambientale	13,0	1,4	12,7	1,4
Sport e ricreazione	7,4	0,8	7,5	0,8
Famiglia e valori connessi	5,6	0,6	5,0	0,6
Diritti civili	1,0	0,1	1,6	0,2
Religione e sviluppo spirituale	0,3	0,0	0,0	0,0
Prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica	0,1	0,0	0,0	0,0
Fondo per la povertà educativa minorile	82,8	8,7	82,0	9,0
Totale	949,9	100,0	910,6	100,0

Nota: in azzurro le voci riconducibili all'area welfare.

Fonte: elaborazione dell'autrice su dati Acri (2021).

Tutti i settori afferenti all'area del welfare hanno registrato – in termini assoluti e in valori percentuali – un aumento delle risorse erogate rispetto al 2019. L'unica eccezione è rappresentata dal Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, che ha ricevuto maggiori risorse rispetto al 2019 in termini assoluti ma ha un minor peso in valori percentuali (probabilmente in ragione degli incrementi registrati in molti altri settori)¹⁰. Questa tendenza marca la differenza con tutti gli altri settori di intervento delle Fob che, invece, nel 2020 hanno ricevuto in percentuale risorse minori o uguali rispetto all'anno precedente; l'unica eccezione è rappresentata dall'area "Educazione, istruzione e formazione" che ha conosciuto un leggero incremento rispetto al 2020 (+0,2 punti percentuali), probabilmente in ragione delle diverse iniziative promosse dalle Fob per contrastare gli effetti della prolungata chiusura delle scuole.

Da sottolineare, infine, una particolare dinamica registrata all'interno del settore "Volontariato, filantropia e beneficenza", in cui sono quasi raddoppiate le erogazioni destinate a fondazioni *grant-making* e ad altri intermediari filantropici (da 33,2 milioni di euro nel 2019 a 62,3 milioni di euro nel 2020). Tali risorse sono andate a sostenere interventi realizzati – spesso in risposta alla pandemia – tramite attori filantropici attivi localmente, in particolare le Fondazioni di comunità (cfr. [Bandera et al. 2019](#)). Questi soggetti, fortemente legati al territorio di appartenenza, rispondono ai bisogni locali attraverso risorse provenienti dalle Fob e raccogliendo donazioni direttamente da cittadini, imprese e istituzioni locali. Questa dinamica erogativa appare coerente con quanto affermato dai rispondenti alla nostra indagine (v. Capitolo 4 del presente Volume), che hanno evidenziato la propensione del welfare filantropico a investire ingenti risorse nel sostegno dei bisogni sociali a livello locale (v. *supra* § 9.1.2).

¹⁰ Si sottolinea che peraltro il Fondo per la povertà educativa minorile è un'iniziativa pluriennale in partenariato e, pertanto, segue un calendario prestabilito di attività ed erogazioni. I dati riferiti al 2020 hanno inoltre registrato, per la prima volta, la modifica del meccanismo di finanziamento del Fondo introdotta con la Legge di Bilancio 2019, che ha stabilito una diminuzione del credito di imposta applicabile alle risorse versate dalle Fob (da 75% a 65%) e un abbassamento della cifra a cui è possibile applicarlo (da 100 a 55 milioni di euro). Per approfondire v. [Bandera \(2019\)](#).

9.2.2. Le modalità operative delle Fob nell'anno della pandemia

Alla luce del modello di intervento ispirato al cambiamento sociale (v. *supra* § 9.1.1) è interessante approfondire le specifiche modalità operative adottate dalle Fob nel 2020. Innanzitutto si è confermata la tendenza storica a realizzare interventi annuali a scapito di quelli pluriennali (v. Tabella 9.3). Questo andamento appare coerente con la necessità di realizzare iniziative immediate per rispondere alla pandemia; tuttavia mostra come le Fob tendano a non sfruttare appieno la libertà da vincoli di redditività immediata e consenso elettorale che è loro riconosciuta rispetto al Mercato e allo Stato (cfr. Barbetta 2013; v. *supra* § 9.1) e che permetterebbe loro di mettere in campo azioni più ambiziose e con un più ampio orizzonte temporale.

Tabella 9.3. Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione alla loro durata

Tipo di intervento	2020		2019	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Erogazioni annuali ¹¹	96,7%	93,6%	96,3%	92,4%
Erogazioni pluriennali	3,3%	6,4%	3,7%	7,6%
Totali	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione dell'autrice su Acri (2021).

Un'altra caratteristica interessante per riflettere sulle modalità operative delle Fob è la loro tendenza ad adottare un approccio *grant-making* o *operating*¹². Il 2020 ha confermato la storica propensione delle Fob per l'approccio *grant-making* a scapito di iniziative realizzate direttamente o attraverso enti strumentali (v. Tabella 9.4). Nell'anno della pandemia sem-

¹¹ Nel Rapporto Acri (2021) i dati sulle erogazioni annuali presentano un maggior livello di dettaglio che qui non è stato adottato. Pertanto è stato necessario arrotondare le percentuali relative al numero di progetti.

¹² Per approfondire le caratteristiche dei due approcci v. [Bandera \(2013\)](#) e [Cibinel \(2019\)](#).

bra esserci stato un aumento delle risorse destinate al sovvenzionamento di opere o servizi (+5,7 punti percentuali rispetto al 2019) a scapito prevalentemente del sostegno alle imprese strumentali. Questo incremento, che può essere interpretato come espressione del desiderio delle Fob di fornire risorse e sostegno agli attori operanti sul territorio nell'anno della pandemia, è comunque da leggere in prospettiva: il dato riferito all'importo percentuale del 2020 (86,2%) non è infatti molto distante dal dato registrato, per esempio, nel 2017 (85,2%)¹³.

Tabella 9.4. Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione al ruolo della Fondazione nella realizzazione degli interventi

Tipo di intervento	2020		2019	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Sovvenzionamento di opere e servizi	94,6%	86,2%	93,6%	80,5%
Realizzazione diretta della Fondazione	4,9%	8,5%	5,4%	9,9%
Sovvenzionamento di imprese strumentali	0,5%	5,3%	1,0%	9,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione dell'autrice su Acri (2021).

Al di là del meccanismo operativo di implementazione delle azioni delle Fob appare utile analizzare gli interventi anche in base al luogo in cui avviene la loro ideazione. Da questo punto di vista il 2020 ha registrato dinamiche interessanti (v. Tabella 9.5): mentre la tendenza degli ultimi anni (ben rappresentata dai dati del 2019) vedeva una prevalenza di progetti e domande presentati (e dunque ideati) da terzi, nell'ultimo anno le Fob hanno investito significative risorse in progetti di origine interna (+14 punti percentuali). Tale dinamica potrebbe essere spiegata con il carattere di

¹³ Acri (2019).

tempestività proprio di diversi interventi realizzati per rispondere all'emergenza pandemica.

Tabella 9.5. Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione all'origine dei progetti

Tipo di intervento	2020		2019	
	Numero	Importo	Numero	Importo
<i>Progetti e domande presentati da terzi</i>	37,9%	36,6%	52,2%	44,9%
<i>Erogazioni conseguenti a bando</i>	50,3%	26,8%	38,7%	32,5%
<i>Progetti di origine interna alla Fondazione</i>	11,9%	36,6%	9,1%	22,6%
<i>Totale</i>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione dell'autrice su Acri (2021).

Un'ultima caratteristica da approfondire in relazione alle modalità operative delle Fob è legata alla collaborazione e al cofinanziamento di altri soggetti erogatori. Il primo indicatore registra la propensione delle Fob a collaborare con altri soggetti erogatori nella progettazione, realizzazione e gestione delle iniziative (cosiddette erogazioni *in pool*); il secondo esprime più semplicemente la presenza di altri enti che cofinanziano i progetti. Queste dimensioni sono utili per valutare se, per esempio, nell'anno della pandemia le Fob abbiano considerato strategico collaborare maggiormente nell'ottica di ottimizzare le risorse umane, economiche e progettuali investite. Nel 2020 gli importi percentuali relativi alle erogazioni *in pool* non hanno registrato cambiamenti significativi rispetto al 2019, confermando peraltro la tendenza degli ultimi anni (v. Tabella 9.6).

Tabella 9.6. Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione al coinvolgimento di altri soggetti erogatori

Tipo di intervento	2020		2019	
	Numero	Importo	Numero	Importo
<i>Erogazioni senza il coinvolgimento di altri soggetti erogatori</i>	94,4%	84,6%	96,1%	86,7%
<i>Erogazioni in pool</i>	5,6%	15,4%	3,9%	13,3%
<i>Totale</i>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione dell'autrice su Acri (2021).

Appare invece più interessante la dinamica registrata relativamente alle erogazioni in cofinanziamento (v. Tabella 9.7). Sebbene si sia verificato un calo della percentuale di risorse destinate all'erogazione in presenza di cofinanziamento (-4,7 punti percentuali rispetto al 2019) è importante sottolineare che il 2019 aveva segnato un salto in avanti rispetto a una tendenza già rilevata negli anni precedenti, marcando uno spostamento deciso verso le erogazioni in cofinanziamento con altri soggetti (+8,3 punti percentuali rispetto al 2018 e +10,6 punti percentuali rispetto al 2017). Nell'anno della pandemia sono prevalse probabilmente motivazioni di ordine pratico, unite al desiderio di sostenere direttamente i propri territori di riferimento (aspetto emerso anche nella nostra indagine, v. Capitolo 4 del presente Volume), a scapito di interventi trans-territoriali e/o nazionali. Sarà interessante monitorare questo indicatore nel prossimo futuro per valutare se il 2020 abbia segnato un'inversione di rotta rispetto alla tendenza registrata negli ultimi anni o se, viceversa, la propensione alla collaborazione tra enti finanziatori sia stata solo temporaneamente accantonata per fronteggiare l'emergenza pandemica.

Tabella 9.7. Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione alla presenza di cofinanziamento di altri soggetti erogatori

Tipo di intervento	2020		2019	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Erogazioni senza il cofinanziamento di altri soggetti erogatori	62,5%	64,5%	64,5%	59,8%
Erogazioni cofinanziate insieme ad altri soggetti erogatori	37,5%	35,5%	35,5%	40,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione dell'autrice su Acri (2021).

9.3. Un caso studio: l'Osservatorio per i bisogni sociali del territorio di Biella

La sezione seguente è dedicata alla discussione di un progetto promosso dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Biella (CRB), Fob operante nella provincia di Biella, in collaborazione con il Laboratorio Percorsi di secondo welfare.

L'iniziativa è nata da un attento ascolto dei bisogni espressi dagli attori del territorio, attraverso una commissione appositamente istituita dalla Fondazione CRB a seguito dello scoppio della pandemia di Covid-19: lo scambio con gli attori locali ha fatto emergere l'importanza e la necessità di disporre di strumenti e momenti per poter leggere costantemente le esigenze del territorio. Da qui è nata l'idea di istituire un Osservatorio per rilevare le principali dimensioni demografiche, sociali ed economiche dell'area biellese. Se dunque possiamo inquadrare questa iniziativa nel contesto dei progetti avviati dalle Fob in risposta alla pandemia (cfr. supra § 9.1.2), è importante sottolineare che l'Osservatorio non è improntato a una logica puramente emergenziale e, anzi, si muove in un orizzonte di lungo periodo.

Il Laboratorio Percorsi di secondo welfare è stato coinvolto in questa

iniziativa dalla Fondazione CRB e ha proposto un progetto fortemente ispirato alla riflessione sul cambiamento sociale (cfr. *supra* § 9.1.1). Il percorso per la creazione dell’Osservatorio territoriale è stato costruito su due principi fondamentali: il protagonismo degli attori locali e la coerenza con l’Agenda 2030. Per quanto riguarda il primo aspetto, l’Osservatorio è stato concepito in modo da offrire costanti occasioni di incontro tra tutti gli stakeholder pubblici e privati del territorio provinciale. Inoltre si è deciso di impostare le attività di ricerca al fine di valorizzare i dati già raccolti dagli enti locali pubblici e privati, ma fino ad allora non adeguatamente condivisi. Sono dunque state mappate le informazioni raccolte dai Comuni, dai servizi sociali e sanitari locali, dall’Ufficio Scolastico Territoriale, dall’ente regionale per il lavoro (Agenzia Piemonte Lavoro). L’indagine ha coinvolto anche attori del Terzo Settore (cooperative sociali e loro organizzazioni di rappresentanza, Caritas, associazioni e Centro di servizi per il volontariato), Camera di Commercio, sindacati e organizzazioni di rappresentanza del mondo delle imprese¹⁴. Particolare attenzione è stata dedicata anche ai dati che gli istituti di statistica e di ricerca europei, nazionali e regionali raccolgono e rendono disponibili a livello provinciale. L’altro principio dell’Osservatorio è rappresentato dall’adesione agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile o SDGs (*Sustainable Development Goals*) contenuti nell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Il lavoro dell’Osservatorio ha quindi adottato la visione del futuro che è racchiusa nel documento Onu: un futuro che può e deve essere sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale ed economico. Sono dunque stati ricercati indicatori per ognuno degli SDGs (con eccezione del Goal 17 – Partnership per gli obiettivi, considerato l’Obiettivo che ispira il lavoro dell’Osservatorio nel suo complesso).

¹⁴ Il tavolo di lavoro dell’Osservatorio, ad autunno 2021, era composto da 36 enti. La partecipazione è in costante ampliamento, per informazioni dettagliate consultare il sito istituzionale dell’Osservatorio (www.osservabiella.it).

9.3.1. Costruire l'Osservatorio con l'aiuto degli stakeholder locali: l'indagine

All'inizio del 2021, dopo una serie di incontri introduttivi, l'Osservatorio ha avviato i lavori di ricerca e indagine. Partendo da un elenco di possibili indicatori stilato dal nostro Laboratorio, gli attori locali sono stati coinvolti in incontri partecipativi volti a sollecitare idee, obiettivi e indicatori già raccolti localmente. L'elenco – organizzato secondo la struttura degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile – è stato arricchito e sviluppato nel corso di una decina di laboratori tematici a partecipazione aperta svoltisi nel mese di marzo. Ogni incontro è stato dedicato a un singolo SDG o a raggruppamenti tematici di SDGs e ha coinvolto i soggetti locali più significativi rispetto alle tematiche affrontate. Il lavoro di indagine e gli incontri tematici hanno permesso di raccogliere più di 450 possibili indicatori con un buon livello di dettaglio (fonte dei dati, calendari di rilevazione e aggiornamento dei dati, presenza di variabili specifiche).

Il mese di aprile è stato dedicato alla selezione degli indicatori da inserire nel "canone" del Rapporto annuale dell'Osservatorio. Questo documento rappresenta il principale strumento di osservazione del territorio: pur essendo accessibile e di facile consultazione, si propone di offrire una lettura articolata del contesto locale raccogliendo di anno in anno gli stessi indicatori. Questi ultimi sono stati selezionati sulla base di una serie di criteri: pertinenza e rigore dei dati raccolti, copertura territoriale provinciale, rilevazioni annuali e quanto più recenti possibile, completezza dei dati, e – ove la frammentazione sia intrinsecamente presente a causa di una mancanza di dati – differenziazione delle fonti (enti locali e nazionali, organizzazioni private e pubbliche, ecc.)¹⁵.

Attraverso questo complesso processo di compilazione e analisi è stato

¹⁵ È il caso, per esempio, dei dati relativi alla povertà. Non essendo disponibili a livello provinciale indicatori statistici di povertà assoluta e relativa si è optato per la raccolta di dati di registrati da enti pubblici e privati operanti a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale (a titolo esemplificativo: Inps, Istat, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ires Piemonte – Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte, Comuni ed enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, Asl, Caritas).

possibile identificare circa 160 indicatori che meglio descrivono, in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, il contesto provinciale di Biella e i bisogni sociali dei suoi abitanti. La selezione degli indicatori è stata sottoposta a una ulteriore verifica da parte degli attori del territorio: attraverso un questionario online i membri dell'Osservatorio hanno potuto suggerire modifiche, sollevare dubbi e condividere riflessioni. Questa fase si è conclusa a fine maggio, mentre a giugno è stata avviata una revisione finale sulla base dei suggerimenti ricevuti attraverso i questionari. La fase di rilevazione dei dati si è svolta tra luglio e ottobre. Il I Rapporto annuale dell'Osservatorio è stato pubblicato nell'autunno 2021 (v. [OsservaBiella 2021](#)).

9.3.2. Prime riflessioni sul percorso svolto

Il lavoro dell'Osservatorio ha prodotto un primo risultato concreto con la costruzione della struttura e dei contenuti del Rapporto annuale. Il percorso che ha portato alla selezione degli indicatori ha fatto emergere un consistente patrimonio di dati già raccolti nella provincia di Biella e ha rappresentato, dunque, una rilevante occasione di conoscenza per il territorio stesso (anche al di là degli specifici contenuti del Rapporto). Il lavoro svolto dall'Osservatorio ha però un valore anche dal punto di vista scientifico: fornisce preziose informazioni sulla disponibilità di dati a livello provinciale in Italia. L'Osservatorio nei prossimi mesi valuterà i canali più opportuni per condividere con tutto il territorio non solo il Rapporto annuale (con i suoi 160 indicatori), ma anche la banca dati che è stata costruita grazie all'impegno di tutti gli attori locali (e che contiene più di 450 potenziali indicatori). La pubblicazione della banca dati territoriale rappresenterà dunque un secondo risultato del progetto e potrà essere la base per ampliare il campo di rilevazione dell'Osservatorio, permettendo di condurre analisi su temi specifici e di promuovere future progettualità sulla base di dati attendibili.

Nell'autunno 2021, inoltre, gli enti del territorio hanno sottoscritto un Protocollo con cui si sono impegnati a collaborare con l'Osservatorio nei

prossimi anni attraverso la partecipazione a incontri e laboratori e con la fornitura di dati per il Rapporto annuale. Il documento sancisce formalmente il terzo risultato dell’Osservatorio, ossia una più stretta sinergia tra i vari attori locali.

Un quarto risultato concreto del lavoro dell’Osservatorio è, infine, uno specifico approfondimento annuale di tipo quantitativo e qualitativo. Tale ricerca andrà ad arricchire il Rapporto, integrandolo con ulteriori indicatori e altre indagini relative a un tema specifico che verrà individuato di anno in anno dagli attori locali. L’idea è quella di conciliare l’ampio orizzonte temporale degli indicatori del Rapporto – una selezione che rimarrà pressoché invariata negli anni, per permettere di realizzare confronti e di registrare i cambiamenti nel corso degli anni – con la necessità di approfondire dinamiche e tematiche specifiche che emergeranno in futuro. Per questo motivo l’Osservatorio individuerà come argomento del focus annuale un tema considerato di particolare urgenza e attualità (per esempio perché si riferisce a un problema sorto o aggravatosi, o perché alcuni soggetti mostrano la volontà di intervenire in quell’ambito con progetti specifici, ecc.). L’analisi annuale potrà impiegare alcuni indicatori esclusi dal Rapporto dell’Osservatorio perché ritenuti troppo specifici, incompleti o non sufficientemente aggiornati; farà inoltre affidamento su specifiche indagini condotte da enti di ricerca. Il nostro Laboratorio realizzerà questo approfondimento nei primi due anni di attività dell’Osservatorio.

Gli incontri tematici condotti a marzo sugli SDGs singoli e raggruppati si sono concentrati anche sull’individuazione di problemi percepiti come urgenti o comunque rilevanti, al fine di individuare il tema oggetto dell’approfondimento annuale del 2021. Alla luce del dialogo con gli attori locali si è scelto di analizzare la condizione delle donne nel Biellese, in particolare in relazione all’occupazione e ai bisogni di conciliazione tra vita personale e lavorativa (aspetti particolarmente segnati dalla pandemia). L’approfondimento annuale è stato pubblicato contestualmente al Rapporto, nell’autunno 2021 (v. [Cibinel e Maino 2021](#)).

Il Laboratorio Percorsi di secondo welfare ha accompagnato il territorio biellese nel primo anno del progetto (autunno 2020-autunno 2021) redi-

gendo il I Rapporto annuale e realizzando l'approfondimento annuale. Continuerà a sostenere l'iniziativa anche nel 2022 affinché il progetto possa rafforzarsi e diventare una realtà affermata e riconosciuta da tutti gli attori del territorio.

9.3.3. L'Osservatorio per i bisogni sociali del Biellese: verso il cambiamento sociale?

Il progetto sperimentale dell'Osservatorio rappresenta un interessante esempio di come le Fob possano promuovere cambiamenti sociali stabili a livello territoriale, anche in risposta a shock esogeni come la pandemia di Covid-19.

Le tre "condizioni per il cambiamento sociale" sintetizzate nel § 9.1.1 (v. Tabella 9.1) descrivono le azioni delle Fob come strategiche, basate sull'evidenza e condivise. La prospettiva strategica è stata adottata come fondamento dell'Osservatorio già in fase di progettazione: sin dal principio l'iniziativa è stata pensata come uno strumento permanente per comprendere meglio le esigenze e le dinamiche locali, sebbene sia stata avviata in un momento caratterizzato – nel complesso – da logiche emergenziali. Inoltre il lavoro dell'Osservatorio è strettamente legato a nuove iniziative future, che potranno contare su una solida base dati. Un esempio di questo approccio è la decisione di affiancare al Rapporto annuale un approfondimento dedicato ogni anno a un tema diverso: questa indagine è impostata per essere fortemente orientata all'individuazione di spunti progettuali e di collaborazione sul tema specifico. È interessante anche sottolineare la scelta di adottare l'approccio olistico degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, così come la selezione degli strumenti di intervento e di finanziamento. Sarà la Fondazione CRB a sostenere le spese vive dell'Osservatorio (spese organizzative, rilevazione dei dati, progettazione grafica e pubblicazione del Rapporto annuale, individuazione dell'ente di ricerca che condurrà di volta in volta gli approfondimenti annuali); tuttavia l'intero contesto locale è chiamato a contribuire – anche grazie alla sottoscrizione di un Protocollo con validità pluriennale – attraverso il censimento e la trasmissione dei dati raccolti dalle singole or-

ganizzazioni. Questa collaborazione tra stakeholder evidenzia un ultimo aspetto centrale dal punto di vista dell'azione strategica: la Fondazione CRB, per raggiungere gli obiettivi dell'Osservatorio, ha promosso un partenariato pubblico-privato, garantendogli uno "spazio terzo" di incontro (Mendel e Brudney 2014) e offrendo un accompagnamento qualificato (offerto dalla Fondazione stessa e da un ente di ricerca esterno).

Il percorso di progettazione e implementazione dell'Osservatorio evidenzia anche l'attenzione a promuovere un'azione basata sull'evidenza: come descritto, la Fondazione CRB si è affidata a un ente di ricerca esterno (il Laboratorio Percorsi di secondo welfare) che negli ultimi anni ha condotto numerosi studi e ricerche nel campo della filantropia e ha impostato il lavoro dell'Osservatorio ancorandolo a solidi riferimenti teorici. La stessa Fondazione, inoltre, garantisce un supporto esperto dal punto di vista organizzativo, amministrativo e giuridico (in materia di trasmissione e conservazione dei dati, per esempio). L'azione appare inoltre fondata proprio perché mira a rilevare e rendere fruibili dati locali affidabili e aggiornati, al fine di ampliare la capacità della Fondazione stessa e del territorio di promuovere azioni basate su solide evidenze empiriche¹⁶. Gli indicatori individuati sono in linea con indicatori sovra-locali, pertanto sono in grado di posizionare il territorio biellese rispetto ad altre province piemontesi e al contesto regionale e nazionale.

Quanto alla promozione di azioni condivise – terza condizione per il cambiamento sociale – l'Osservatorio rappresenta un progetto profondamente radicato nel contesto locale: è stato richiesto dal territorio stesso ed è stato concepito per favorire la partecipazione di tutti i possibili stakeholder (attraverso meccanismi di cooptazione ma anche attraverso campagne stampa sui principali giornali locali). Anche le fasi di progettazione e realizzazione hanno visto il fondamentale coinvolgimento degli attori locali: grazie a un supporto scientifico esterno, essi hanno scelto gli indicatori più rilevanti, hanno individuato il tema oggetto dell'approfondimento annuale e sono stati coinvolti direttamente nella raccolta dei dati. In un'ultima fase, e

¹⁶ Questo discorso si inserisce peraltro in un dibattito più ampio, attualmente in corso, sulle potenzialità della data science per le fondazioni (v. [Candela 2020; Selva 2020](#)).

specialmente a partire dalla seconda annualità, gli enti che compongono l’Osservatorio saranno infine chiamati a immaginare progetti e interventi che possano scaturire proprio dal lavoro dell’Osservatorio.

L’aderenza del progetto descritto al quadro analitico delle Fob in relazione al cambiamento sociale è riassunta nella Tabella 9.8.

Tabella 9.8. Caratteristiche dell’Osservatorio per i bisogni sociali del Biellese in relazione al cambiamento sociale

<i>Condizione per il cambiamento sociale</i>	<i>Approcci e strumenti</i>	<i>Caratteristiche dell’Osservatorio per i bisogni sociali del Biellese</i>
Azione strategica	<ul style="list-style-type: none"> ● Individuazione di obiettivi strategici, di sistema e orientati al cambiamento ● Sostegno a interventi pluriennali ● Scelta di strumenti di finanziamento e intervento idonei ● Promozione e accompagnamento di partenariati pubblico-privati ● Evoluzione del concetto di accountability: misurazione e valutazione degli interventi alla luce del concetto di cambiamento sociale 	<ul style="list-style-type: none"> ● Obiettivi strategici, di sistema e orientati al cambiamento, nell’orizzonte dell’Agenda 2030 ● Previsione di un collegamento con altre iniziative da promuovere sul territorio ● Sostegno a interventi pluriennali ● Scelta di strumenti di finanziamento e intervento idonei ● Promozione e accompagnamento di partenariati pubblico-privati
Azione basata sull’evidenza	<ul style="list-style-type: none"> ● Coinvolgimento di professionisti esperti (interni o esterni all’organizzazione) ● Solidi riferimenti teorici ● Realizzazione di rilevazioni empiriche e indagini volte alla stabilizzazione degli interventi promossi 	<ul style="list-style-type: none"> ● Coinvolgimento di professionisti esperti (interni ed esterni all’organizzazione) ● Solidi riferimenti teorici ● Individuazione di indicatori territoriali in linea con indicatori sovra-locali ● Realizzazione di rilevazioni empiriche e indagini volte a sostenere le azioni future della Fondazione e degli altri enti del territorio
Azione condivisa	<ul style="list-style-type: none"> ● Approcci bottom-up ● Allargamento della partecipazione ● Coinvolgimento di tutti gli stakeholder nei processi decisionali e di implementazione degli interventi (co-progettazione e coproduzione delle iniziative) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Approccio bottom-up ● Allargamento della partecipazione attraverso specifici meccanismi, luoghi e strumenti ● Coinvolgimento di tutti gli stakeholder nel processo decisionale e di implementazione degli interventi (co-progettazione e coproduzione delle iniziative)

Fonte: elaborazione dell’autrice.

9.4. Riflessioni conclusive: il cambiamento sociale dopo la pandemia

Nel corso degli ultimi anni esperti, studiosi e operatori della filantropia si sono interrogati sul ruolo delle Fob nella promozione dell'innovazione sociale. Da questo punto di vista emerge con forza la necessità di realizzare iniziative sperimentali che non si esauriscano e possano essere stabilizzate e adottate dal sistema locale di welfare. Nel nostro precedente Rapporto sul secondo welfare avevamo condotto una riflessione su questo argomento, arrivando a proporre uno schema volto alla realizzazione di iniziative improntate alla promozione di un cambiamento sociale duraturo e condiviso (v. *supra* § 9.1.1). In questo contesto è scoppiata la pandemia di Covid-19, che ha determinato uno stravolgimento del sistema sanitario, sociale ed economico del nostro Paese chiamando in causa il welfare filantropico nel contrastare le conseguenze determinate dalla pandemia stessa e dalle misure messe in campo per fronteggiarla.

I dati relativi all'attività istituzionale delle Fob nel 2020 (v. *supra* § 9.2), così come le evidenze empiriche emerse dalla nostra indagine (cfr. Capitolo 4 del presente Volume), restituiscono l'immagine di un welfare filantropico pronto a dare risposte immediate e ad attivare risorse economiche e progettuali in risposta a sfide grandi e improvvise come quella determinata dalla pandemia di Covid-19. Tuttavia la nostra indagine evidenzia come gli enti filantropici abbiano agito prevalentemente sulla base di logiche emergenziali; alcuni dei dati illustrati relativamente all'attività istituzionale delle Fob nel 2020 sembrerebbero confermare questa tendenza. In uno scenario come quello determinato dallo scoppio di una pandemia l'azione emergenziale non solo è comprensibile, ma si è dimostrata necessaria per aiutare il sistema a colmare alcune lacune cruciali (si pensi per esempio all'acquisto di dispositivi e macchinari sanitari, all'allestimento di posti letti e poli sanitari, alla predisposizione di misure volte a sostenere la liquidità degli enti del Terzo Settore).

Proprio sulla base di queste dinamiche appare di particolare rilevanza l'esperienza dell'Osservatorio per i bisogni sociali del Biellese: come illu-

strato nel § 9.3.3 questo progetto – pur essendo nato in risposta alla pandemia – si ispira alla promozione di un cambiamento sociale stabile e condiviso sul territorio e, in questo senso, rappresenta un esempio interessante di come il welfare filantropico possa operare anche all'interno di condizioni emergenziali. I dati illustrati mostrano che nel 2020 le Fob hanno condotto misure prevalentemente improntate a una logica emergenziale e reattiva. Sarà fondamentale analizzare l'attività istituzionale delle Fondazioni di origine bancaria nei prossimi anni per capire se le conseguenze determinate dalla pandemia avranno effetti di lungo periodo o se, viceversa, la pandemia potrà rappresentare una spinta verso il rafforzamento del radicamento territoriale e verso la realizzazione di azioni sempre più strategiche, basate sull'evidenza e condivise.

Riferimenti bibliografici

- Acri – Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa (2019), [Ventiquattresimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria. Anno 2018](#), Roma, Acri.
- Acri – Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa (2021), [Ventiseiesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria. Anno 2020](#), Roma, Acri.
- Anheier H.K. (2018), *Philanthropic Foundations in Cross-National Perspective: a Comparative Approach*, in "American Behavioral Scientist", vol. 62, n. 12, pp. 1591-1602.
- Bandera L. (2013), [Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 109-145.
- Bandera L. (2019), [Fondo contro la povertà educativa, Borgomeo: "Bicchiere mezzo pieno: ora continuiamo con la sperimentazione"](#), www.secondowelfare.it, 16 gennaio 2019.
- Bandera L., Barbetta G.P., Cima S. e Petrolati F. (a cura di) (2019), [Fondazioni di](#)

- Comunità. L'esperienza di Fondazione Cariplo, "Quaderni dell'Osservatorio", n. 31, Milano, Fondazione Cariplo.
- Barbetta G.P. (2013), *Le fondazioni. Il motore finanziario del terzo settore*, Bologna, Il Mulino.
- Bepa – Bureau of European Policy Advisers (2011), Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union, Bruxelles, Commissione Europea.
- Bottasso E. e Silvestri A. (2020), Superiamo i bandi tradizionali: una nuova strada per la filantropia post Coronavirus, www.secondowelfare.it, 18 maggio 2020.
- Candela F. (2020), I dati nelle Fondazioni di origine bancaria: oltre la data science, www.secondowelfare.it, 20 luglio 2020.
- Carazzone C. (2020), Le fondazioni filantropiche? Adesso sostengano organizzazioni, non progetti, www.secondowelfare.it, 16 marzo 2020.
- Cavaletto G.M. (2015), *Il welfare in transizione. Esperienze di innovazione attraverso le Fondazioni*, Torino, Giappichelli.
- Cibinel E. (2019), Dall'innovazione al cambiamento: una nuova sfida per le Fondazioni di origine bancaria, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Quarto rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 211-234.
- Cibinel E. (2020), Fondazioni di origine bancaria: risorse in diminuzione, ma volontariato e sviluppo locale restano centrali, www.secondowelfare.it, 6 ottobre 2020.
- Cibinel E. (2021), Rapporto Acri 2020: nell'anno della pandemia cresce il sostegno delle Fondazioni ai territori, www.secondowelfare.it, 12 ottobre 2021.
- Cibinel E. e Maino F. (2021), Occupazione femminile e opportunità di conciliazione nel Biellese, Biella.
- EFC – European Foundation Centre (2020), EFC members' responses to COVID-19 pandemic, Bruxelles.
- Ferrera M. (2013), Secondo welfare: perché? Una introduzione, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 7-13.
- Finchum-Mason E., Husted K., Suárez D. (2020), *Philanthropic Foundation Responses to COVID-19*, in "Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly", vol. 49, n. 6, pp. 1129-1141.
- Greco A. e Tombari U. (2020), *Fondazioni 3.0. Da banchieri a motori di un nuovo sviluppo*, Milano, Bompiani.
- Heydemann S. e Toepler S. (2006), *Foundations and the Challenge of Legitimacy*

- in Comparative Perspective, in K. Prewitt, M. Dogan, S. Heydemann e S. Toepler (a cura di), *The Legitimacy of Philanthropic Foundations. United States and European Perspectives*, New York, Russel Sage, pp. 3-26.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), *Quarto rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli.
- Mendel S.C. e Budney J.L. (2014), *Doing Good, Public Good, and Public Value. Why the Differences Matters*, in "Nonprofit Management & Leadership", vol. 25, n. 1, pp. 23-40.
- Mesini D., Marocchi G. e Gnan E. (2021), *L'impatto della pandemia sulle diseguaglianze*, in Acri – Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa, *Ventiseiesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria. Anno 2020*, Roma, Acri, pp. 343-360.
- OsservaBiella – Osservatorio territoriale del Biellese (2021), *I Rapporto annuale 2021*, Fondazione Cassa di Risparmio di Biella, Biella.
- Reich R. (2016), *Repugnant to the Whole Idea of Democracy? On the Role of Foundations in Democratic Societies*, in "PS: Political Science & Politics", vol. 49, n. 3, pp. 466-471.
- Rogers R. (2015), *Why the Social Sciences Should Take Philanthropy Seriously*, in "Society", vol. 52, n. 6, pp. 533-540.
- Selva A. (2020), *La Data Science al servizio delle Fondazioni di origine bancaria*, www.secondowelfare.it, 12 giugno 2020.
- Silvestri A. (2019), *Fondazioni: l'innovazione può diventare cambiamento?*, www.vita.it, 12 gennaio 2019.
- Whitman J. (2008), *Evaluating Philanthropic Foundations According to Their Social Values*, in "Nonprofit Management & Leadership", vol. 18, n. 4, pp. 417-434.

Chiara Agostini

INNOVAZIONE SOCIALE E RETI PER IL WELFARE: L'ESPERIENZA DI BERGAMO NELL'EMERGENZA PANDEMICA

10

Introduzione ¹

Ormai da tempo, le trasformazioni che interessano il nostro sistema di protezione sociale spingono nella direzione di un welfare di prossimità a carattere reticolare. L'emergere di nuovi bisogni sociali, unitamente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica hanno infatti incoraggiato la nascita di reti che sempre più spesso includono un'ampia e variegata platea di attori economici e sociali nella produzione dei servizi di welfare.

Le reti, come illustrato nei precedenti [rapporti sul secondo welfare](#), sono spesso in grado di veicolare l'innovazione sociale. Tuttavia, durante la pandemia tali reti sono state sottoposte a un test estremamente difficile e l'obiettivo del presente capitolo è proprio quello di indagare la loro capacità di far fronte alla crisi connessa al Covid-19, producendo innovazione sociale e promuovendo nuove forme di intervento e aggregazione anche in un contesto emergenziale.

L'analisi si concentra sul Comune di Bergamo che può essere considerato un "caso estremo" poiché, da un lato, è stato duramente colpito dalla pandemia e, dall'altro, è da tempo impegnato nel promuovere l'innovazione sociale del proprio sistema di welfare locale, a cui si affianca an-

¹ L'autrice desidera ringraziare tutti gli intervistati per la disponibilità e per il tempo dedicato; senza il loro contributo la stesura di questo lavoro non sarebbe stata possibile. Eventuali errori e/o omissioni nella ricostruzione dei fatti sono esclusiva responsabilità di chi ha scritto il presente capitolo.

che una certa vivacità del tessuto sociale. Per indagare come hanno funzionato le reti nel quadro della pandemia è stato analizzato, ove disponibile, il materiale documentale prodotto dall'amministrazione comunale² e sono state realizzate nove interviste che hanno coinvolto soprattutto referenti dell'amministrazione comunale, unitamente a rappresentanti del Terzo Settore e altri soggetti che si sono spontaneamente attivati a favore di chi si trovava in condizione di bisogno durante la pandemia (per il dettaglio si veda l'elenco riportato alla fine del capitolo).

Il capitolo è articolato in quattro sezioni. La prima riporta i tratti salienti delle reti come fattore decisivo dell'innovazione sociale e individua le dimensioni analitiche utili a indagare tale fenomeno. La seconda presenta gli elementi caratterizzanti il Comune di Bergamo e le ragioni per le quali è stato scelto come caso di studio. La terza, in continuità con quanto fatto in passato (vedi Agostini 2019), applica il modello analitico delineato allo studio di specifiche reti di welfare individuate, in questo caso, nel territorio bergamasco. La quarta sezione conclude con alcune riflessioni sul ruolo giocato dalle reti come vettori dell'innovazione e sulle loro caratteristiche. In questo senso, l'esperienza di uno dei comuni più colpiti dalla crisi sanitaria consente, ad avviso di chi scrive, di aprire una riflessione sui cambiamenti che interessano generalmente le reti di welfare di fronte all'attuale emergenza. In particolare, occorrerà capire se tali cambiamenti siano duraturi oppure contingenti in quanto risultato di eventi eccezionali che producono novità di breve durata.

² Il riferimento è in particolare alle delibere di Giunta e alle determinazioni dirigenziali prodotte ad esempio per ricevere donazioni da parte di soggetti esterni all'amministrazione (§ 10.3.1) o nel quadro del Programma Rinascimento (§ 10.3.2). La documentazione è disponibile alla pagina "[Albo pretorio](#)" del Comune di Bergamo.

10.1. Innovazione sociale e reti per il welfare: il framework analitico

Le "reti" sono organizzazioni orizzontali di attori pubblici e privati che sono autonomi ma interdipendenti e che contribuiscono, attraverso il processo negoziale, alla regolazione di questioni di interesse sociale. Le reti operano attraverso azioni collettive che legano valori, obiettivi e risultati (Torfing 2012). Il tratto fondamentale delle reti è, dunque, la collaborazione tra attori di diversa natura (pubblica e privata), nessuno dei quali è in grado di controllare da solo il processo di elaborazione, implementazione e valutazione delle politiche che intende realizzare.

Entrando nel tema specifico del presente capitolo, le reti di welfare multi-attore possono contribuire in modo rilevante allo sviluppo dell'innovazione sociale, intesa come nuove idee (che possono riguardare prodotti, servizi e modelli) che rispondono a esigenze sociali (in modo più efficace rispetto alle alternative disponibili) e allo stesso tempo creano nuove relazioni sociali e collaborazioni (Hubert 2010; Maino [2013, 2017](#)). In linea con questa definizione, è possibile parlare di innovazione sociale quando: 1) si offre una nuova risposta a un bisogno sociale (novità e *responsiveness*); 2) lo si fa in maniera più efficace rispetto alle soluzioni già esistenti (maggiore efficacia); 3) si rinnovano o migliorano le capacità e le relazioni sociali (maggiore inclusività ed *empowerment*); 4) si realizza un migliore uso di beni e risorse (maggiore efficienza) (Maino e Razetti 2019). Accanto a questo, va poi considerato che l'innovazione sociale implica sia trasformazioni di "prodotto", ovvero che riguardano la natura stessa dei servizi erogati e i risultati che sono in grado di raggiungere, sia di "processo", ovvero che interessano chi offre il servizio, con quali risorse, grazie a quali interazioni, alla luce di quali interessi (Maino [2017](#)).

Il ricorso a queste definizioni è particolarmente utile per indagare se, nel mutato contesto generato dalla pandemia di Covid-19, le reti di welfare siano state in grado di promuovere l'innovazione sociale o se, al contrario, non siano riuscite a svolgere tale funzione (Tabella 10.1).

Considerando la prima dimensione dell'innovazione – "novità e respon-

siveness” – possiamo ipotizzare che la pandemia abbia spinto a riorientare i servizi e a generare un’innovazione “di prodotto”. I bisogni nati nel contesto pandemico sono infatti profondamente diversi rispetto a quelli “tradizionali” e questo può generare meccanismi di responsiveness. Se questa prima dimensione dell’innovazione riguarda il “prodotto”, le altre interessano il “processo”.

Rispetto all’efficacia, possiamo ipotizzare che il contesto emergenziale tenda a promuovere uno snellimento dei processi decisionali e delle procedure amministrative (dato che gli “interventi straordinari” solitamente seguono *iter* differenziati rispetto agli “interventi standard”) e che questo consenta di far fronte tempestivamente ai bisogni emersi nel quadro della pandemia. Sottesa a questa ipotesi è l’idea che la tempestività nel fornire delle risposte sia un obiettivo proprio di tutti gli interventi che hanno una natura “emergenziale”.

Sul fronte dell’inclusività e dell’empowerment, l’emergenza, in ipotesi, spinge soggetti normalmente non coinvolti nelle politiche di welfare ad attivarsi e a mobilitarsi e questo favorisce la costituzione di reti più ampie ed eterogenee. Ad esempio, nel contesto della pandemia, le reti possono coinvolgere nuovi volontari o nuovi attori “non convenzionali”, ovvero soggetti che, per loro natura, non sono direttamente coinvolti nella produzione di welfare ma possono comunque giocare un ruolo nell’intercettare i bisogni e/o nell’erogare beni e servizi.

Infine, con riferimento all’efficienza, il contesto emergenziale può spingere a valorizzare il ruolo degli attori che animano reti pre-esistenti alla pandemia e/o a mettere a sistema le risorse e le istanze provenienti dal territorio anche attraverso la creazione di nuove connessioni. In ipotesi, iniziative di questo tipo, da un lato, consentono di contenere i costi di erogazione dei servizi e, dall’altro, favoriscono l’incontro fra domanda e offerta di prestazioni.

Tabella 10.1. Reti di welfare e innovazione sociale nel contesto pandemico

Dimensioni dell'innovazione	Ipotesi
<i>Novità e responsiveness (nuove risposte al bisogno sociale)</i>	Si erogano nuovi servizi a fronte di nuovi bisogni emersi nel contesto pandemico
<i>Maggiore efficacia (capacità di raggiungere gli obiettivi)</i>	Cambiano i modelli di governance e le procedure attraverso cui si programmano, decidono e realizzano gli interventi
<i>Maggiore inclusività delle reti ed empowerment (migliorare o rinnovare le capacità e le relazioni)</i>	Si attivano e sono coinvolti nelle reti nuovi attori (società civile o attori "non convenzionali")
<i>Maggiore efficienza (migliore uso di beni e risorse relazionali)</i>	Si valorizzano le reti e le relazioni esistenti Si ricompongono le istanze territoriali

Fonte: elaborazione dell'autrice.

Per verificare la fondatezza di tali ipotesi di lavoro, l'analisi si è concentrata sul caso del Comune di Bergamo che, come è argomentato nella sezione che segue (§ 10.2) è un "caso estremo" particolarmente adatto a indagare sia l'impatto della pandemia, sia il ruolo delle reti di welfare in quanto vettore di innovazione sociale.

10.2. Il caso di Bergamo

Il Comune di Bergamo è un caso di studio in linea con gli obiettivi di questo lavoro per tre ragioni: 1) a Bergamo l'impatto del Covid-19 è stato particolarmente drammatico in termini di contagi e decessi; 2) il Comune già da tempo è impegnato nel promuovere l'innovazione delle proprie politiche di welfare; 3) il territorio presenta una solida tradizione di reti, anche favorita dalla presenza ventennale di una Fondazione di Comunità. In questa sezione si analizzano sinteticamente questi tre elementi.

Con riferimento al primo punto, va ricordato che la Provincia di Bergamo è stata fra le più colpite dall'emergenza Covid-19. Fra il 20 febbraio e il 31 marzo 2020, nel territorio provinciale, sono morte complessivamente 6.238 persone. Nello stesso periodo la media dei decessi avvenuti fra il 2015 e il 2019 era stata di 1.180 persone: una differenza di oltre 5.000 morti

(Consiglio dei Sindaci Bergamo *et al.* 2020) che rende la dimensione dell'emergenza a cui è stato sottoposto questo territorio. Proprio nel Comune di Bergamo, la sera del 18 marzo 2020, furono scattate le tristemente note foto in cui mezzi militari attendevano in fila per trasportare i deceduti in altre città perché i cimiteri cittadini erano al collasso, incapaci di tumulare o cremare quei morti. Scatti che nell'immaginario di molti sono rimasti il simbolo della tragedia del Covid-19. Per avere un'ulteriore misura di quanto il Covid abbia colpito il territorio, si consideri poi che in Italia, fra il 2019 e il 2020, la speranza di vita alla nascita si è ridotta di 1,4 anni. Nella provincia di Bergamo di 4,3 anni. Inoltre, considerando l'indagine annuale del Sole 24 Ore sulla qualità della vita nelle province³, fra il 2019 e il 2020 quella bergamasca perde 24 posizioni passando dalla 28° alla 52°.

Con riferimento al secondo punto – Bergamo come territorio votato all'innovazione sociale – va considerato il coinvolgimento dell'amministrazione comunale in due progetti volti appunto a promuovere l'innovazione. Il primo è Welfare Innovation Local Lab (WILL): un progetto sperimentale che, come dice il nome stesso, mira al rinnovamento del sistema di welfare locale. L'iniziativa è nata nel 2019 dalla volontà di dieci città capoluogo⁴ (fra le quali Bergamo ha assunto per certi versi il ruolo di capofila), di cooperare per sperimentare risposte innovative ai problemi strutturali che minano la sostenibilità dei sistemi di welfare. Gli ambiti di intervento di WILL sono in particolare: i lavoratori poveri, i giovani (fra 11 e 13 anni) e gli anziani fragili. Il progetto ha preso avvio nell'autunno 2019 e ha un orizzonte di cinque anni (2019-2024)⁵. Il secondo progetto è invece frutto di un finanziamento della

³ L'indagine annuale sulla Qualità della vita del Sole 24 Ore prende in esame 90 indicatori suddivisi in 6 macro-categorie tematiche (ciascuna composta da 15 indicatori) che riguardano: 1) ricchezza e consumi; 2) affari e lavoro; 3) ambiente e servizi; 4) demografia e salute; 5) giustizia e sicurezza; 6) cultura e tempo libero.

⁴ Bergamo, Como, Cuneo, Mantova, Novara, Padova, Parma, Ravenna, Reggio nell'Emilia, Rovigo.

⁵ Il gruppo di lavoro si è avvalso del coordinamento di IFEL-Anci e della supervisione scientifica del Cergas/SDA Bocconi, dell'Università degli Studi di Milano insieme a Percorsi di secondo welfare, e dell'Università Cattolica, oltre che del supporto dei Forum regionali del Terzo Settore e di KPMG. Per un approfondimento sul progetto WILL si vedano Longo e Maino (2021) e Agostini e De Tommaso (2021).

Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito del Fondo Innovazione Sociale. Questa iniziativa denominata "hOLD on: invecchiamento rigenerativo" ⁶ mira a introdurre un modello di welfare di comunità in grado di ottimizzare l'allocazione e la destinazione delle risorse (pubbliche e private) attraverso il coinvolgimento dei cittadini. Nello specifico, l'obiettivo è duplice: da un lato, ritardare di almeno 5 anni l'ingresso nel sistema dei servizi per la non autosufficienza adottando un approccio preventivo e proattivo più che riparativo e reattivo; dall'altro contenere la domanda di assistenza, riducendo di almeno il 25% i costi del sistema e migliorando la qualità di vita degli anziani e di chi se ne prende cura.

Infine, come detto, a Bergamo è presente la Fondazione della Comunità Bergamasca che, fin dal 2000, opera coinvolgendo le principali realtà private e istituzionali della provincia. Le Fondazioni di comunità nascono con l'obiettivo di catalizzare le risorse provenienti dal territorio e utilizzarle per sostenere istituzioni pubbliche e organizzazioni non profit che operano a beneficio della collettività. In sostanza, queste fondazioni realizzano un'attività continuativa di raccolta fondi "da e per il territorio" volta a migliorare la qualità della vita delle persone che lo abitano (Bandera 2013; 2017; Bandera et al. 2019). Nell'ambito della sua attività, la Fondazione della Comunità Bergamasca ha puntato a ottimizzare l'utilità sociale delle donazioni, raccogliendo e moltiplicando le risorse locali. L'obiettivo è sostenere progetti in ambito sociale, culturale e ambientale, in una prospettiva di sussidiarietà e collaborazione con gli Enti del Terzo Settore, le istituzioni e gli altri soggetti del territorio. Nei suoi primi venti anni di attività (2000-2020), attraverso i bandi territoriali, su un totale di oltre 37 milioni di euro di erogazioni, sono stati attivati progetti per un valore complessivo di quasi 98 milioni di euro ⁷ (FdCB 2020).

⁶ Capofila del progetto è il Comune di Bergamo. Del partenariato fanno parte: il Consorzio Sol.Co Città Aperta Soc. Coop. Sociale, il Consorzio R.I.B.E.S. Coop. Sociale A.R.L., l'Università Commerciale Luigi Bocconi, l'Università degli Studi di Bergamo, l'Agenzia di Tutela della Salute (A.T.S.) di Bergamo.

⁷ Questo perché la cifra annuale è incrementata grazie ai contributi di altri partner istituzionali e attraverso il cofinanziamento previsto per i singoli bandi.

10.3. L'esperienza di Bergamo nella pandemia: un laboratorio per l'innovazione sociale

In questa sezione si presentano le principali iniziative messe in campo dall'amministrazione comunale bergamasca per contrastare l'emergenza pandemica. Il focus è su come le reti di welfare presenti sul territorio cittadino abbiano promosso l'innovazione sociale considerando le quattro dimensioni presentate nella sezione 10.1.

10.3.1. Nuovi interventi e responsiveness

Come detto (§ 10.1) è possibile parlare di innovazione quando si offrono nuove risposte ai problemi sociali. Nel contesto di Bergamo questo elemento emerge in reazione alle nuove problematiche (per tipo di bisogno o per l'intensità con cui si sono manifestate) che hanno caratterizzato la fase dell'emergenza. Le reti di welfare, da un lato, erogano nuovi servizi e, dall'altro, individuano modalità di finanziamento inedite.

I nuovi servizi erogati nel contesto della pandemia

L'erogazione di pacchi alimentari e di altri beni di prima necessità (es. farmaci, dispositivi di sicurezza, prodotti per l'igiene personale) è stata una delle prime risposte allo stato di emergenza quando (fra marzo e maggio 2020) le misure di contenimento del virus hanno portato alla sospensione di tutte le attività non essenziali e alle restrizioni relative alla libera circolazione delle persone. Questi interventi, come si vedrà meglio nel prosieguo del lavoro, sono stati realizzati dall'amministrazione comunale in collaborazione con il Terzo Settore e il volontariato e sono stati (almeno in parte) sostenuti da inedite modalità di finanziamento.

Sebbene in questa attività possano in parte collocarsi interventi "tradizionali" (es. sostegno alimentare), il numero di destinatari coinvolti e la necessità di garantire beni strettamente legati alla pandemia (es. dispositivi di sicurezza come mascherine, guanti e gel igienizzante), a livello analitico, consente di collocare questi interventi nel quadro dei "nuovi servizi".

Ulteriori interventi messi in campo dall'amministrazione comunale hanno poi riguardato il contrasto al disagio economico, derivante dalla chiusura delle attività, in integrazione con le misure nazionali (es. i buoni spesa Covid-19⁸⁾ oppure si sono posti l'obiettivo di anticipare dei ristori previsti a livello nazionale ma che avevano tempi di erogazione lunghi. Infine sono stati realizzati interventi specifici volti a supportare le spese funerarie. Come emerso nel corso delle interviste:

"il segnale che volevamo dare era quello di una vicinanza, anche mostrando che potevamo essere veloci nel fornire delle risposte. Nel caso delle spese funerarie ad esempio l'azione è stata più simbolica che reale perché di fatto in pochi hanno chiesto questo ristoro" (Intervista 1).

Infine, nel quadro del Programma Rinascimento (§ 10.3.2), i servizi sociali comunali hanno messo in campo una serie di azioni a sostegno delle piccole e piccolissime imprese locali colpite dagli effetti delle misure di contenimento del virus. Si tratta di un elemento piuttosto peculiare: misure di questo tipo solitamente esulano dalla sfera di intervento del welfare e attengono piuttosto a quella dello sviluppo economico. In questo caso, tuttavia, tali misure sono state considerate strategiche in una logica di prevenzione del disagio sociale.

Nuove modalità di finanziamento

Questi nuovi servizi, peraltro, sono stati (almeno in parte) sostenuti attraverso un'inedita modalità di finanziamento. In considerazione della grande mobilitazione e solidarietà che è emersa nelle prime settimane di pandemia, il Comune di Bergamo ha lanciato una raccolta fondi rivolta a chiunque nel territorio intendesse offrire il proprio sostegno. Il Comune ha

⁸⁾ In linea con quanto previsto dall'Ordinanza 658 della Protezione civile, il Ministero dell'Interno ha stanziato 400 milioni di euro sul Fondo per i Comuni affinché gli enti locali erogassero dei buoni spesa o acquistassero generi alimentari e prodotti di prima necessità da distribuire alle famiglie in difficoltà. A partire da aprile 2020 i Comuni, spesso con l'aiuto di volontari e degli enti del Terzo Settore, hanno quindi iniziato a distribuire i buoni spesa Covid-19 o i generi e i prodotti di prima necessità acquistati con questi fondi.

quindi istituito il Fondo di Mutuo Soccorso (§ box 1) con l'obiettivo di far fronte all'impatto socio-economico dell'emergenza pandemica e di accompagnare il successivo rilancio del territorio:

"nella prima fase della pandemia c'era una grande mobilitazione nel territorio soprattutto sul fronte sanitario. In quel momento, sollecitati dal Sindaco, ci siamo posti la questione della ricaduta sociale ed economica di quello che ci stava accadendo" (Intervista 1).

Il fondo ha raccolto complessivamente circa 2,5 milioni di euro di cui, nel momento in cui si scrive, ne sono stati utilizzati 1,4 milioni mentre il resto non è ancora stato oggetto di programmazione finanziaria⁹. Il 49,8% delle risorse raccolte è stato donato dalla Banca d'Italia, il 12,8% da alcune banche, il 27,1% da imprese, il 10% da persone fisiche e il rimanente 0,4% deriva da un'attività di crowdfunding realizzata con la collaborazione della Rete del dono e della Fondazione CesVi.

Rispetto a quanti hanno donato e a un'eventuale consuetudine rispetto a una modalità di relazione pubblico-privato di questo tipo dalle interviste è emerso che:

"possiamo presumere che siano tutti nuovi donatori perché occasioni in cui il Comune ha istituito un fondo aperto richiedendo un contributo economico a tutti non ci sono state in passato. Quindi direi che si tratta di un caso senza precedenti." (Intervista 2).

È chiaro quindi che siamo di fronte a una condizione per la quale l'eccezionalità degli eventi ha spinto l'amministrazione comunale a cercare soluzioni innovative, mai sperimentate in passato, al fine di garantire l'erogazione dei nuovi servizi.

⁹Secondo i dati forniti dal Comune di Bergamo, le risorse al momento utilizzate sono state impiegate per: 1) sussidi alle famiglie vulnerabili (35,4%); 2) attività socio-culturali (20,9%); 3) dispositivi anti-covid (20,8%); 4) interventi a sostegno degli operatori economici (19,1%); 5) didattica a distanza (9%); 6) indagine epidemiologica (3,9%); 7) eventi in memoria delle vittime del coronavirus (0,9%); 7) test sierologici (0,5%).

Box 1. Il Fondo di Mutuo Soccorso

Il 26 marzo 2020, il Comune di Bergamo ha istituito il Fondo di Mutuo Soccorso (delibera 009-20) con l'obiettivo di far fronte all'impatto socio-economico dell'emergenza pandemica e di accompagnare il successivo rilancio del territorio.

Nello specifico, il fondo è nato per perseguire tre obiettivi che riguardano:

1) il sostegno e il potenziamento (in linea con l'evolversi degli eventi e il mutare delle priorità) dei servizi di assistenza agli anziani e ai soggetti più esposti agli effetti dell'emergenza in raccordo con gli interventi sanitari;

2) il rilancio della vocazione turistica e culturale della città di Bergamo sostenendo gli operatori economici e le istituzioni culturali che qualificano il contesto territoriale;

3) il sostegno alle attività produttive e commerciali nella fase post emergenza attraverso l'accesso al credito e il supporto agli investimenti.

Una volta avviato il fondo, il primo obiettivo si è concretizzato soprattutto nella realizzazione di interventi di contrasto al disagio economico (§ 10.3.1); il secondo ha riguardato l'erogazione di fondi alle associazioni culturali e teatrali che dovevano far fronte a spese fisse pur avendo sospeso le attività. Interamente dedicato al terzo obiettivo è invece il Programma Rinascimento realizzato in collaborazione con Fondazione CesVi e Banca Intesa (§ 10.3.2).

Inoltre, in una fase successiva, l'amministrazione comunale ha ricevuto direttamente delle donazioni da soggetti privati. In questo caso, i donatori hanno scelto di rivolgersi al Comune, che si è poi occupato di distribuire le risorse nel territorio. Le donazioni di questo tipo sono state due. La prima, a febbraio 2021, ha riguardato pacchi alimentari, pasti a domicilio e card spesa da utilizzare nella grande distribuzione. I donatori sono stati quattro (fra associazioni e aziende) e le risorse raccolte hanno superato i 111.000 euro e sono state destinate al sostegno di 256 famiglie. La seconda donazione, proveniente da tre realtà associative, è stata fatta a giugno 2021 e ha riguardato card spesa utilizzabili presso la grande distribuzione per un valore superiore ai 12.000 euro.

10.3.2. Verso una maggiore efficacia degli interventi

L'efficacia riguarda la capacità delle reti di raggiungere gli obiettivi che si pongono e, come detto (§ 10.1), nel contesto pandemico potrebbe esse-

re stata perseguita attraverso lo snellimento dei processi decisionali e delle procedure che tende a caratterizzare i contesti emergenziali. In questo quadro può collocarsi l'esperienza del Programma Rinascimento che, come anticipato (§ 10.3.1), mira a sostenere le piccole e piccolissime imprese.

Prima di entrare nel merito di questa analisi, è utile richiamare sinteticamente i contenuti del Programma (§ box 2) che è nato grazie a un finanziamento di Banca Intesa Sanpaolo ed è stato realizzato in partnership con il Comune di Bergamo e la Fondazione CesVi. L'obiettivo generale del programma è stato quello di sostenere il tessuto economico del territorio prevedendo due principali modalità di intervento. La prima, alla quale sono stati destinati 10 milioni di euro, riguarda l'erogazione di contributi a fondo perduto per sostenere spese inderogabili o specifici progetti presentati dalle aziende e in linea con gli obiettivi del progetto. La seconda, finanziata con 20 milioni di euro, ha riguardato invece i cosiddetti "prestiti d'impatto", ovvero prestiti a lunga scadenza e con tassi particolarmente vantaggiosi. Inoltre, è stato reso disponibile un servizio di affiancamento nella progettazione e di accompagnamento all'attuazione delle iniziative, realizzato grazie alla rete di sportelli competenti che normalmente assistono le realtà produttive del territorio. È il caso, ad esempio, dei patronati e dei servizi di assistenza all'impresa.

Box 2. Il Programma Rinascimento

Il programma Rinascimento ha individuato tre finalità:

1) evitare la chiusura delle piccole attività professionali e dei piccoli esercizi commerciali e artigianali che hanno dovuto far fronte a spese inderogabili nonostante le chiusure;

2) sostenere agli esercizi che, a seguito della pandemia, hanno avuto bisogno di modificare le proprie modalità di funzionamento per adattarsi al mutato contesto oppure hanno avuto necessità di rispondere a nuove esigenze emerse nella fase di riapertura;

3) diffondere strumenti di mobilità sostenibile.

I bandi pubblicati sono stati complessivamente otto. Di questi, due sono stati destinati a spese indifferibili (es. tasse, mutui, affitti) che le piccole imprese e attività hanno dovuto sostenere nonostante i periodi di chiusura.

Ulteriori tre bandi sono stati destinati invece alle piccole e piccolissime imprese che hanno avuto necessità di introdurre dei cambiamenti organizzativi o strutturali per poter ripartire a seguito delle restrizioni e che hanno mostrato l'intenzione di innovare il proprio modello di business. A questi tre bandi se ne aggiunge un quarto, rivolto allo stesso target, pensato per facilitare l'assegnazione di prestiti di impatto a favore delle imprese che hanno presentato richiesta di occupazione del suolo pubblico comunale e/o utilizzato dehor su spazio privato per poter realizzare la loro attività.

Infine, altri due bandi sono stati destinati rispettivamente agli Enti del Terzo Settore e ai professionisti (studi professionali e associati, alle società e ai lavoratori autonomi titolari di partita Iva e ai consulenti) intenzionati a intraprendere azioni di consolidamento, ampliamento e innovazione delle loro attività.

L'attuazione del programma è stata supportata dalla costituzione di un Comitato Tecnico composto dai rappresentati dei tre enti coinvolti (Comune di Bergamo, Intesa Sanpaolo e Fondazione CesVi) e da un esperto esterno. Proprio nella costituzione di un sistema di governance snello e nella semplificazione delle procedure si colloca il primo elemento utile a promuovere l'efficacia del progetto. Nello specifico dalle interviste è infatti emerso un sistema semplificato in cui le decisioni sono state assunte dal Comitato Tecnico:

"il potere decisionale è stato attribuito al Comitato Tecnico che era esterno rispetto agli organi decisionali del Comune. Il Comitato Tecnico infatti decideva le strategie, scriveva i bandi e definiva i criteri di rendicontazione. Il CESVI faceva lo sportello informativo e la consulenza, accoglieva le domande, le valutava. Centrale, per la buona riuscita dell'iniziativa, è stato l'aver portato fuori dal perimetro pubblico il meccanismo decisionale; questo ha poi lasciato ampio spazio alla soggettività. Peraltro, pur giocando fuori dal perimetro delle regole pubbliche, l'amministrazione comunale è stata comunque protagonista" (Intervista 3).

Più in generale, la condizione emergenziale ha consentito di operare secondo procedure più snelle e questo ha chiaramente permesso di agire tempestivamente rispetto a quanto stava accadendo nel territorio:

"l'emergenza ci ha permesso di erogare prestazioni anche al di fuori delle procedure ordinarie e questo chiaramente ha semplificato le cose" (Intervista 1).

Il Programma è stato poi supportato da una campagna informativa capillare. Ad esempio, nella fase di elaborazione dei bandi sono state coinvolte tutte le associazioni di categoria che successivamente hanno sostenuto la comunicazione coinvolgendo negli incontri di presentazione dei bandi i propri iscritti. Inoltre, è stata realizzata una campagna con una postazione itinerante (una ApeCar) per informare la cittadinanza sulle opportunità del bando. Nel corso delle interviste è stato chiesto di valutare quanto fatto ed è emerso che:

"l'esperienza è stata semplicemente eccezionale, raramente in vita mia ho visto un dichiarato coincidere con l'agito come in questo caso. Ad esempio tenendo conto che le risorse sono arrivate ai richiedenti in tempi brevissimi" (Intervista 3).

In sintesi, nel caso del Programma Rinascimento, lo snellimento del sistema di governance e delle procedure amministrative, unitamente a una significativa campagna di comunicazione, hanno permesso di agire tempestivamente a sostegno delle piccole e piccolissime imprese locali.

10.3.3. Inclusività delle reti ed empowerment

Come abbiamo visto (§ 10.3.1), la distribuzione dei beni di prima necessità è stata una delle prime risposte allo stato di emergenza, quando le attività non essenziali sono state sospese e sono state imposte restrizioni alla libera circolazione delle persone. In quella fase, anche grazie alla significativa spinta emotiva dovuta alla tragicità di quei giorni, si è assistito a un'incredibile azione di mobilitazione da parte della cittadinanza. In questa sezione, si mostra quanto accaduto nel caso di 'Superbergamo' (movimento spontaneo nato dal basso) e di "Bergamo X Bergamo, facciamo squadra" (attività di volontariato promossa e gestita dall'amministrazione comunale). Queste due esperienze sono considerate espressione di un processo di

empowerment che ha inciso positivamente sul tessuto sociale e relazionale del territorio.

Fin dal 27 febbraio 2020, un gruppo spontaneo di persone si è posto l'obiettivo di dare un supporto pratico alla città consegnando spesa e medicinali alle persone costrette a rimanere in casa per tutelare la propria salute. L'iniziativa, che si è poi data il nome di "Supporto Unitario Popolare e Resiliente" da cui l'acronimo Superbergamo, è nata nella chat interna di un'associazione formata da 20 persone. A queste si sono poi uniti numerosi gruppi, collettivi e associazioni. Nel corso del tempo, l'attività di Superbergamo si è sviluppata andando oltre la consegna di spesa e medicinali. L'avanzare della crisi economica dovuta alla chiusura di molte attività ha infatti posto in primo piano la necessità di distribuire gratuitamente generi alimentari alle persone in condizione di bisogno. Fra la fine di febbraio e l'inizio di giugno 2020, Superbergamo ha realizzato 1.672 interventi, grazie al lavoro di 156 volontari e a 676 donazioni che hanno portato a raccogliere quasi 82.000 euro (Pellegrinelli e Parolin 2021).

Già dai primi giorni di marzo 2021, è stata avviata una collaborazione fra questa realtà e l'amministrazione locale. Il Comune, infatti, è stato informato circa l'attività messa in campo e i contatti sono stati inizialmente necessari (a causa del lockdown) per consentire la circolazione dei volontari nel territorio. A distanza di circa tre/quattro settimane dall'inizio dell'attività di Superbergamo, l'amministrazione comunale ha attivato un proprio piano di intervento e adottato gli stessi obiettivi operativi di Superbergamo: dare sostegno alla cittadinanza attraverso la consegna della spesa e dei medicinali e garantire la distribuzione di cibo a chi era in difficoltà economica.

In questa fase, il Sindaco ha quindi lanciato un appello ai giovani della città affinché partecipassero, in forma volontaria, alla consegna dei beni di prima necessità a chi era in difficoltà. L'adesione, come emerso dalle interviste, è stata massiccia e ha permesso di dar vita a "Bergamo X Bergamo, facciamo squadra" un'attività strutturata di volontariato, interamente coordinata dall'amministrazione comunale. Come raccontato da tre intervistati:

"All'appello del sindaco hanno risposto centinaia di persone; all'epoca io gestivo il telefono e ricordo che squillava ininterrottamente a tutte le ore del giorno e tutti i giorni della settimana e non rispondevano solo giovani, l'appello è stato raccolto da tutte le fasce della popolazione. Più di mille persone hanno dato la propria disponibilità, non abbiamo potuto coinvolgerli tutti. Complessivamente ne abbiamo coinvolti circa cinquecento e così è nata la realtà di Bergamo X Bergamo" (Intervista 4).

"La mobilitazione ha fatto emergere una disponibilità del tutto nuova in termini di risorse di volontari; molte delle persone che si sono attivate peraltro non avevano legami con associazioni e non facevano parte di nessuna rete, si sono mobilitati e hanno dato un aiuto prezioso" (Intervista 5)

"L'emergenza ha tirato fuori qualcosa che già c'era ma che noi non coglievamo: questa disponibilità da parte di molti, che spesso sottovalutiamo e della quale non ci rendiamo conto. Invece sono elementi sui quali ora dobbiamo ragionare in termini di welfare diffuso. Su 100 persone coinvolte solo 20 facevano volontariato già prima della pandemia quindi ora uno dei temi è continuare a tenerli agganciati al di fuori dell'emergenza. Questa mi sembra la lezione più importante da tenere" (Intervista 1).

L'organizzazione e il funzionamento di Bergamo X Bergamo sono cambiate nel corso del tempo adeguandosi progressivamente alle mutevoli condizioni imposte dall'emergenza. In una primissima fase, i cittadini si rivolgevano (tramite il centralino *Bergamo Aiuta*¹⁰) al Comune con una richiesta di sostegno. L'operatore che in quel momento rispondeva assocava la richiesta a un volontario che prendeva in carico l'attività. Successivamente, l'organizzazione è stata articolata in squadre di volontari che operavano nei diversi quartieri e per ciascuna squadra il Comune ha individuato un "team leader" con funzione di interfaccia sia con il Comune sia con il

¹⁰ Realizzato dall'amministrazione comunale in collaborazione con Fondazione CesVi onlus, Bergamo Aiuta è un centralino e una piattaforma on-line attraverso la quale è possibile accedere a una serie di servizi messi a disposizione dal Comune di Bergamo grazie anche al contributo di volontari (per approfondire si veda il sito <http://bergamoaiuta.it/>).

gruppo dei volontari. In questo contesto, Superbergamo, che come detto aveva inspirato l'azione dell'ente locale e l'appello del Sindaco ai cittadini, è diventata una squadra indipendente all'interno del progetto Bergamo X Bergamo.

Come emerso nel corso delle interviste, questa esperienza ha promosso alcune riflessioni sul funzionamento dei servizi e sul possibile sviluppo futuro del volontariato. In primo luogo, è emerso con chiarezza quanto la presenza di soggetti non istituzionali nel territorio sia utile a intercettare tempestivamente i bisogni:

"l'utilizzo di luoghi non connotati eccessivamente con i servizi sociali, a cui spesso sono legati pregiudizi o preoccupazioni, si sta rilevando strategico nell'aggancio di questi nuovi portatori di bisogno" (Intervista 6).

"Il volontario è colui che connette i servizi (e quindi la pubblica amministrazione) con i cittadini e questo ha permesso ad esempio di intercettare persone che per motivi diversi non arrivavano ai servizi. Nell'ottica di un welfare di comunità questo collegamento che i volontari possono fare è molto importante" (Intervista 4).

In secondo luogo, è emerso con chiarezza quanto il volontariato costituito durante la pandemia sia profondamente diverso da quello tradizionale solitamente legato all'adesione ad associazioni ed enti:

"le persone hanno dato la loro disponibilità per un tipo di volontariato che è molto diverso rispetto a quello tradizionale che solitamente è più strutturato e magari richiede anche l'appartenenza ad associazioni e quindi una partecipazione continuativa e costante. Il modello di volontariato che abbiamo sperimentato noi invece si sposa bene con i tempi che stiamo vivendo perché le persone si sentono molto libere di dare la propria disponibilità o revocarla anche sulla base di una disponibilità periodica. In sostanza, l'ingaggio, sia in uscita sia in entrata, è molto leggero e permette alle persone di sperimentarsi anche per periodi brevi" (Intervista 4).

Il carattere peculiare di questo tipo di volontariato spinge chiaramente a interrogarsi sulla sua capacità di tenuta nel contesto post-pandemico. La rete in questo caso appare infatti lasca e questo potrebbe portare a un suo eccessivo indebolimento una volta che la spinta emotiva legata alla pandemia si sia completamente esaurita.

10.3.4. *Verso una maggiore efficienza nella ricomposizione delle istanze territoriali*

L'efficienza riguarda il migliore uso dei beni e delle risorse disponibili e, in questo contesto, è stata interpretata come capacità, da un lato, di valorizzare le reti e le relazioni presenti nel territorio e quindi di contenere i costi pur aumentando l'offerta e, dall'altro, di ricomporre le istanze del territorio e rendere quindi più efficace l'incontro domanda e offerta.

Valorizzare le reti e le relazioni esistenti

In questa sezione, si richiamano due azioni profondamente diverse (soprattutto con riferimento agli attori coinvolti e alla scala di intervento; in un caso provinciale e nell'altro relativo ad alcuni quartieri cittadini) ma che condividono un elemento importante: entrambe si basano sulla valorizzazione di reti che già esistevano prima della pandemia e che si sono dimostrate poi molto utili nella gestione dell'emergenza. Queste reti hanno infatti consentito di ampliare l'offerta di servizi pur contenendo i costi (non solo economici ma anche organizzativi) relativi alla loro erogazione. La prima iniziativa riguarda l'istituzione, in tutto il territorio della provincia di Bergamo, delle Unità Territoriali per l'Emergenza Sociale (UTES) (§ box 3) che nascono con la volontà di valorizzare il ruolo degli ambiti sociali nella gestione delle conseguenze della pandemia. La seconda ha invece a che vedere con una sperimentazione che coinvolge la rete dei negozi di quartiere in attività di presidio e fornitura di piccoli servizi alla cittadinanza.

Le Unità territoriali per l'Emergenza Sociale (UTES) sono enti sovracomunali costituiti in ognuno dei 14 ambiti distrettuali presenti nella Provincia di Bergamo con l'obiettivo di supportare i Centri Operativi Comunali

(COC), e attivati dai Comuni su indicazione della Prefettura (Maino 2020). La nascita delle UTES è frutto della volontà di valorizzare il livello sovracomunale di governo nella gestione della crisi:

"l'emergenza ha visto i comuni impegnati nell'attivazione dei COC ma nel modello di governance previsto è venuta meno la dimensione degli ambiti sociali che, di fatto, non erano stati coinvolti nella gestione dell'emergenza. Ma in questa provincia (dove abbiamo più di 230 comuni e 14 ambiti territoriali) l'integrazione è forte e gli ambiti hanno la consuetudine storica di un raccordarsi attraverso l'attività della Conferenza dei Sindaci e del relativo ufficio tecnico (Ufficio Sindaci). Sulla base di questa consuetudine, anche durante l'emergenza, si è voluto ricostruire questo livello intermedio di governo, le UTES appunto, con la finalità di supportare i comuni" (Intervista 7).

Le attività realizzate dalle UTES sono state supportate dalla raccolta fondi '#sosteniAMO Bergamo', lanciata dalla Fondazione della Comunità Bergamasca. Nel periodo compreso fra l'inizio della pandemia e la fine del 2020, sono stati raccolti complessivamente più di 595.00 euro. Oltre un terzo di queste risorse (214.000 euro) è stato raccolto attraverso l'attività di fundraising; le altre risorse sono invece arrivate dalla Fondazione Cariplo, dalla Fondazione Bergamo e dal Fondo Conferenza dei sindaci.

Nell'alveo dell'esperienza delle UTES, e successivamente alla fine del primo lockdown, è stato poi lanciato il progetto "un'anagrafe per la fragilità" che mira a ricostruire i profili di fragilità della popolazione dell'ATS Bergamo. L'obiettivo è individuare le persone a elevata fragilità e, quindi, particolarmente esposte ai rischi connessi al verificarsi di eventi avversi come il Covid-19. L'anagrafe, che dovrebbe essere alimentata da dati clinici, sociosanitari e socioassistenziali, potrebbe dunque consentire di attivare più rapidamente gli interventi a favore di queste persone fragili. Alla realizzazione di questo progetto (che nel momento in cui si scrive è ancora in fase di realizzazione) è stato destinato il residuo (circa 80.000 euro) del fondo #SosteniaAMO Bergamo, unitamente a delle risorse pubbliche.

Box 3. Le funzioni delle UTES

Le attività realizzate dalle UTES sono state di tre tipi: informative, di sostegno alla fragilità e di supporto alla logistica. Per quanto riguarda l'attività di informazione è stato attivato un servizio telefonico di ascolto e informazione ai cittadini che si è occupato di fornire una risposta alle esigenze sociali (anche) attraverso il riorientamento delle richieste verso altri livelli di intervento sociale.

Le attività di sostegno alla fragilità hanno riguardato perlopiù la presa in carico e la gestione dei bisogni sociali delle persone con Covid-19 dimesse dagli ospedali. L'obiettivo in questo caso era quello di fornire un servizio domiciliare sociale di supporto alla persona e la sua famiglia, soprattutto con riferimento alle situazioni di estrema fragilità. I servizi messi in campo hanno riguardato ad esempio l'assistenza domiciliare, la consegna dei pasti, l'acquisto di generi alimentari per le persone in difficoltà economica e il trasporto sociale e socio-sanitario.

Infine, con riferimento alle attività legate alla logistica, le UTES si sono occupate di distribuire i Dispositivi di Protezione individuale (DPI) alle persone poste in isolamento domiciliare, agli operatori sociali e di volontariato impegnati nell'attività di assistenza sociale alle persone. Le UTES si sono poi occupate di raccordare, al fine di assicurarli in tutti i Comuni dell'Ambito, i servizi di prossimità per i cittadini che ne hanno bisogno (come la consegna farmaci, i pasti a domicilio, l'assistenza) e il trasporto sociale.

La seconda azione di efficientamento realizzata grazie alla valorizzazione delle reti esistenti riguarda i "negozi di quartiere". Già prima della pandemia, l'amministrazione aveva lanciato un bando sperimentale¹¹ volto a valorizzare il commercio di prossimità supportando le capacità delle attività economiche di generare pubblica utilità. Le azioni che potevano rendere i Comuni idonei a ottenere il finanziamento (compreso fra 2.000 e 6.000 euro) riguardavano ad esempio la consegna della spesa a domicilio, servizi di supporto ai residenti (es. deposito per pacchi postali); raccolta di beni a sostegno dei cittadini indigenti e iniziative di contrasto allo spreco alimentare; collaborazioni con le scuole per visite nei laboratori dei negozi (es. all'interno di forni adibiti alla preparazione del pane).

¹¹ Il bando è parte del Progetto "Legami Urbani" finanziato nell'ambito dell'attività di riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 maggio 2016 (GU Serie Generale n. 127 del 1° giugno 2016).

Attraverso questa sperimentazione, il Comune di Bergamo aveva quindi già investito nella costruzione di reti di welfare aperte ai cosiddetti attori non-convenzionali che, come detto (§ 10.1), non solo possono offrire servizi ma possono svolgere anche funzioni di presidio del territorio. La presenza di queste reti si è dimostrata chiaramente centrale nella prima fase della pandemia:

"già prima della pandemia avevamo cercato di dare ai negozi una funzione diversa coinvolgendoli in attività leggere ma assolutamente utili. I negozi di quartiere sono in difficoltà per via della diffusione dell'e-commerce e dei centri commerciali. Abbiamo quindi puntato sulla costruzione di reti informali che rompono la contrapposizione fra chi ha bisogno e chi è risorsa mescolando un po' le carte. Quando è arrivato il lockdown i negozi alimentari sono rimasti aperti e allora è stato facile, ad esempio, attivare la distribuzione capillare delle mascherine" (Intervista 1).

In sostanza, l'efficientamento in questo caso ha riguardato il fatto che, pur attingendo a risorse preesistenti (le reti che coinvolgono i negozi di quartiere), è stato possibile rispondere a bisogni strettamente connessi al contesto pandemico (i dispositivi individuali di sicurezza).

Ricomporre le istanze del territorio

Oltre a valorizzare le reti esistenti, il Comune ha lavorato per creare nuove connessioni e quindi nuove reti. Questi interventi consentono di ridurre i costi di transazione, relativi all'incontro tra offerta e domanda di sostegno, tra operatori di diversa natura, e consentono di agevolarne la collaborazione. Come emerso nel corso delle interviste:

"l'Assessorato alle Politiche Sociali ha accolto le istanze dei diversi donatori e di coloro che si sono resi disponibili a offrire il proprio contributo, li ha orientati relativamente ai bisogni e ha favorito le connessioni tra questi soggetti e le realtà del privato sociale. Si sono quindi create virtuose collaborazioni, esperienze di prossimità e di protagonismo civile in cui il Comune ha svolto un ruolo di regia e facilitazione" (intervista 6).

In altre parole, si è trattato di un vero e proprio efficientamento delle iniziative di aiuto ai bisognosi, con procedure e meccanismi di collaborazione tesi a velocizzare gli interventi e orientarli su bisogni non coperti. Infatti, dietro a queste iniziative:

"c'è un lavoro da parte dei servizi sociali relativo all'analisi del bisogno, all'individuazione dei territori e all'aggancio delle persone cui rivolgere gli interventi. Ad esempio abbiamo cercato di indirizzare le azioni in aree che erano scoperte da altri servizi. Quindi il Comune ha fatto tutto un lavoro di cura del territorio e del beneficiario proponendosi come tramite fiduciario fra i diversi soggetti" (Intervista 8).

Questo è accaduto ad esempio nel caso del progetto "D.A.R.E. – Donne Attive Rete Emergenza" che è nato a febbraio 2021 grazie all'iniziativa spontanea di un gruppo di donne. D.A.R.E. mira al sostegno economico delle famiglie in difficoltà supportando il Banco di Solidarietà di Bergamo attraverso un versamento mensile ricorrente da parte dei 42 donatori coinvolti. Tra febbraio e agosto 2021, sono stati complessivamente raccolti 18.000 euro. Tali risorse sono state destinate all'acquisto di beni che il Banco altrimenti non avrebbe ricevuto dalle reti di recupero e distribuzione del cibo dalle quali solitamente si rifornisce. In particolare, sono stati acquistati beni di prima necessità per bambini fra zero e due anni. Le famiglie beneficiarie (che sono complessivamente 40 nel momento in cui è stata realizzata la presente ricerca) sono state selezionate dal Banco di Solidarietà su segnalazione dei servizi sociali comunali.

Le donne che hanno dato vita al progetto hanno individuato nel Comune l'interlocutore privilegiato con il quale avviare una riflessione sulle iniziative da realizzare e sui destinatari cui rivolgersi:

"mi ero un po' documentata preliminarmente e sapevo quindi che il Comune di Bergamo aveva messo in campo tutta una serie di iniziative di sostegno alle famiglie in difficoltà e questo mi sembrava una garanzia. Mi sono quindi rivolta all'Assessore e ne è nata una bellissima collaborazione perché il Comune ha giocato un ruolo di regia dandoci la possibilità di capire come potevamo muoverci" (Intervista 9).

Successivamente l'amministrazione comunale ha svolto una funzione di connessione e di facilitatore di rete indirizzando le proponenti verso un possibile interlocutore, Il Banco della Solidarietà appunto. Alla definizione di un accordo (peraltro informale) fra progetto D.A.R.E. e Banco è seguita un'attività di coordinamento dell'attività realizzata attraverso una serie di incontri trimestrali cui partecipano, oltre al Banco e alle donne del progetto, l'assessore e un'assistente sociale del Comune. Come emerso nel corso delle interviste:

"le donne hanno chiesto di intervenire e noi le abbiamo indirizzate. Abbiamo ascoltato la loro volontà e abbiamo cercato di attivare una connessione con alcune realtà che già avevamo nel territorio. (...) Abbiamo fatto un paio di incontri per capire quali erano le loro aree di interesse e poi abbiamo suggerito una collaborazione con il Banco di Solidarietà di Bergamo. A quel punto, sono state valutate le diverse alternative e si è optato per una donazione diretta al Banco di Solidarietà" (Intervista 8).

Dalle interviste è emerso poi il desiderio delle proponenti di partecipare attivamente a un'iniziativa a sostegno del territorio. Questa esigenza ha spinto alla creazione di un progetto nuovo e autonomo piuttosto che all'adesione a iniziative già esistenti (es. Fondo di mutuo soccorso). Sempre secondo quanto raccontato dalla fondatrice:

"L'assessore ci ha segnalato che c'era questo fondo ma noi volevamo fare una cosa nostra, mettere in campo una cosa in più. Volevamo che i privati cittadini si sentissero coinvolti e ci interessava partecipare e capire quello che si stava facendo" (Intervista 9).

Questo aspetto è particolarmente rilevante e spinge a una riflessione sul ruolo strategico che il Comune è chiamato a giocare nel momento in cui svolge funzioni di ricomposizione delle istanze territoriali e deve operare al fine di ridurre il rischio di un'eccessiva frammentazione degli interventi. In altre parole, l'attivismo dal basso rischia di promuovere una parcellizzazione degli interventi e il Comune deve, come in questo caso, essere in grado di mettere a sistema le opportunità che emergono evitando però

che gli interventi spontanei si concentrino solo su determinati target e/o determinati territori.

10.4. Riflessioni conclusive

L'analisi realizzata in queste pagine mostra che, nel caso di un territorio duramente colpito dalla pandemia e caratterizzato allo stesso tempo da una solida vocazione all'innovazione sociale e da una certa vivacità del tessuto sociale, le reti continuano a spingere verso l'innovazione pur trovandosi in un contesto profondamente mutato (dal punto di vista dei bisogni e rispetto all'emergere di una vulnerabilità decisamente più diffusa). L'esperienza bergamasca dimostra infatti che le reti possono agire lungo tutte e quattro le dimensioni tipiche dell'innovazione, dal momento che: riescono a rispondere a nuovi bisogni sociali, lo fanno in maniera più efficace ed efficiente rispetto al passato e, allo stesso tempo, innescano processi di empowerment.

L'analisi realizzata consente di sviluppare anche ulteriori riflessioni su ciò che è cambiato nelle reti di welfare operanti nel Comune di Bergamo. Si possono cioè identificare le caratteristiche delle reti che sono nate dopo la pandemia o che già esistevano e si sono ri-adattate nel mutato contesto.

In primo luogo, a Bergamo le reti di welfare sono ampie e variegate e questo consente di promuovere azioni che spesso sono trasversali e coinvolgono settori di *policy* differenti (aiuti ai bisognosi, raccolta e gestione di informazioni, aiuti alle piccole e medie imprese). Come conseguenza, i confini fra le *policy* tendono a diventare sempre più sottili. È il caso, in particolare, dell'esperienza del Programma Rinascimento che si rivolge alle imprese e si colloca quindi nel campo delle politiche di sviluppo economico piuttosto che di welfare. Questo intervento tuttavia condivide con le misure più strettamente legate al welfare (es. distribuzione di generi alimentari) il fatto di essere sostenuto tramite modalità innovative di finanziamento (il Fondo di Mutuo Soccorso) e riflette l'adozione di una logica strategica di tipo "preventivo" rispetto al bisogno. Infatti, anche in considerazione del tessuto economico locale, caratterizzato dalla presenza di piccole e

piccolissime imprese (che più difficilmente delle grandi imprese sono in grado di reggere l'urto delle crisi) questi interventi diventano estremamente rilevanti dal punto di vista della tutela della popolazione bisognosa.

In secondo luogo, l'analisi mostra che le reti costitutesi durante la pandemia hanno origini estremamente differenziate: in alcuni casi sono nate e si sono sviluppate seguendo una logica ascendente (o *bottom-up*) in altri discendente (*top-down*). Infatti, mentre Superbergamo nasce grazie all'azione spontanea di alcuni cittadini, Bergamo x Bergamo è frutto di un'iniziativa promossa dall'amministrazione comunale.

In tutti i casi, comunque, e qui si colloca il terzo punto, il Comune gioca un ruolo non solo di regia e coordinamento delle reti ma anche di ricomposizione delle istanze e di promozione di nuove connessioni. Emblematico è il caso del progetto D.A.R.E. che nasce "dal basso" e si sostanzia in una relazione fra due soggetti privati (le donne che donano e il Banco di Solidarietà) attivata grazie al ruolo di intermediazione dell'amministrazione comunale, che peraltro continua a partecipare agli incontri di coordinamento unitamente alle donne del progetto e al Banco.

In sostanza, a Bergamo, l'amministrazione comunale ha giocato un ruolo pivotale di ispirazione, coordinamento, finanziamento e pianificazione degli interventi e questo mostra che l'emergere di reti multiattore non determina necessariamente una diminuzione del ruolo delle autorità locali ma, al contrario, può promuovere un ampliamento delle funzioni, delle competenze e delle capacità di gestione di problemi complessi.

Infine, un'ultima riflessione riguarda le caratteristiche delle reti. Da un lato, viene spontaneo chiedersi quanto di queste azioni rimarrà nel tempo, dato che l'attivazione della cittadinanza è stata, in buona parte, spinta dall'onda emotiva legata alla pandemia. Dall'altro, le reti appaiono per loro natura sempre più fluide come dimostra il caso del volontariato. Centinaia di cittadini di Bergamo, a fronte della grave crisi sanitaria, si sono attivati spontaneamente al fine di contribuire all'aiuto dei più bisognosi. Le interviste richiamate hanno fornito evidenza di un cambio significativo rispetto alle tradizionali forme di aggregazione del volontariato (§ 10.3.3). Singoli cittadini si

sono attivati dando vita a nuove iniziative e strutture, senza connotazioni particolari e in assenza di modelli organizzativi rigidi e formalizzati. Questa origine spontanea si riverbera in forme organizzative lasche, in cui i singoli soggetti si attivano per un periodo breve e/o hanno la possibilità di entrare e uscire rapidamente dalle reti. Il tutto al di fuori dei tradizionali canali del volontariato e delle stesse reti più affermate. Al momento la sfida è dunque quella di capire se e in che modo le reti nate durante la pandemia possano consolidarsi e continuare quindi a essere parte integrante del sistema di welfare pubblico.

In conclusione, anche se è troppo presto per avanzare interpretazioni definitive, l'evidenza empirica richiamata nelle precedenti pagine sembra illustrare cambiamenti significativi che alterano il ruolo degli attori, dei processi e dei risultati delle reti di welfare. Al contempo, però tali cambiamenti confermano il potenziale delle reti multiautore e territorialmente radicate in termini di promozione dell'innovazione sociale.

Elenco delle interviste

Intervista 1, Direttore Generale, Comune di Bergamo, 13 settembre 2021.

Intervista 2, Segretario comunale, Comune di Bergamo, 13 settembre 2021.

Intervista 3, Membro Comitato Tecnico del Programma Rinascimento, docente presso l'Università Commerciale Luigi Bocconi, 8 settembre 2021.

Intervista 4, Operatore socio-culturale di rete, Ufficio di Piano, Comune di Bergamo.

Intervista 5, Presidente Confcooperative Bergamo, 10 settembre 2021.

Intervista 6, Assessore Politiche Sociali, Comune di Bergamo, il 21 aprile 2021¹².

¹² Questa intervista è stata pubblicata sul portale Percorsi di secondo welfare con il titolo [A Bergamo la pandemia è stata l'occasione per creare nuove partnership tra Pubblico e privato](#), il 22 aprile 2021.

Intervista 7, Responsabile Ufficio di Piano, Supporto amministrativo servizi sociali, Accademia belle arti, Pass, 14 settembre 2021.

Intervista 8, Coordinatrice U.O. Area Adulti, Azioni Trasversali, Servizi Sociali a favore di Minori Anziani, Adulti e Famiglie, 8 settembre 2021.

Intervista 9, Referente Progetto D.A.R.E. – Donne Attive Rete Emergenza, 11 settembre 2021.

Riferimenti bibliografici

Agostini C. (2019), *Contrasto alla povertà a livello locale: il Programma QuBì*, in Maino F., Ferrera M. (a cura di) (2019), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 235-261.

Agostini C. e De Tommaso V. (2021), *La sfida della povertà lavorativa al welfare locale nella cornice del progetto Welfare Innovation local Lab. Un'analisi empirica delle risposte sociali e istituzionali di cinque amministrazioni locali*, paper presentato alla Conferenza SISP, 9-11 settembre 2021, Panel 10.7, "Il welfare locale ai tempi del Covid-19: la sfida dell'innovazione sociale tra cambiamenti di policy e dinamiche di politics".

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

Bandera, L. (2017), *Il ruolo delle Fondazioni di comunità per l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 221-244.

Bandera L., Barbetta G.P., Cima S., Petrolati F. (2019), *Fondazioni di comunità. L'esperienza di Fondazione Cariplo*, Collana "Quaderni dell'Osservatorio", n. 31.

Consiglio dei Sindaci Bergamo, ATS Bergamo, Fondazione della Comunità Bergamasca (2020), *Verso un'anagrafe della fragilità*, Cabina di Regia.

FdCB – Fondazione della Comunità Bergamasca (2020), *Relazione di fine mandato: Guardando al futuro. 2015-2020*, www.fondazionebergamo.it.

Hubert A. (a cura di) (2010), *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*, Publication Office of the European Union, Lussemburgo.

Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea.

Maino F. (2013), [Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 17-46.

Maino F. (2017), [Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso](#), in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 19-42.

Maino F. (2020), [I territori di fronte all'emergenza Coronavirus: le Unità territoriali per l'Emergenza Sociale nella provincia di Bergamo](#), www.secondowelfare.it, 11 maggio 2020.

Maino F. e Razetti F. (2019), *Long term care: riflessioni e spunti dall'Ue, fra innovazione e investimento sociale*, in "La rivista delle politiche sociali", n. 1/2019, pp. 143-162.

Pellegrinelli C. e Parolin L. (2021), *Bergamo resiste. Storia di Superbergamo, solidarietà e attivismo al tempo del Covid-19*, Busto Arsizio, People.

Torfing J. (2012), *Governance Networks*, in D. Levi-Far (a cura di), *The Oxford handbook of Governance*, Oxford University Press.

Orlando De Gregorio e Paolo Moroni

ACCOGLIENZA DIFFUSA, NARRAZIONI ALTERNATIVE E TERZO SETTORE

BUONE PRATICHE TRA PRIMO E SECONDO WELFARE

11

Introduzione

Il presente capitolo fa riferimento principalmente all'esperienza condotta nell'ambito del progetto Minplus¹, che ci ha permesso di approfondire le modalità di governance dell'accoglienza e dell'integrazione in alcuni territori del Piemonte (dalla Valle di Susa alla Val d'Ossola, passando per Novara). Nel Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia (Maino e Ferrera 2019) l'attenzione era ricaduta sul ruolo che gli attori del Terzo Settore avevano assunto nell'ambito del sistema pubblico di accoglienza e sulle criticità determinate dai tagli finanziari all'accoglienza (v. in particolare De Gregorio 2019). In questo capitolo, riprendiamo il filo di quel ragionamento approfondendo il tema delle reti multiattore coinvolte nelle politiche di accoglienza e integrazione, e quello delle narrazioni alternative sulle migrazioni.

In particolare, nei prossimi paragrafi ripercorriamo il percorso di ricerca e tratteggiamo i temi oggetto di approfondimento (§ 11.1), in seguito ci

¹ Il progetto avviato nel 2018 nell'ambito del programma di cooperazione interregionale Italia-Svizzera sull'asse della governance vede come soggetto capofila il Ciss Ossola (consorzio dei servizi sociali della Valle d'Ossola). Il partenariato comprende la Regione Piemonte, Filos Formazione, la Cooperativa Integra, la Divisione dell'azione Sociale e della Famiglia (capofila svizzero) e la Divisione della Formazione Professionale del Canton Ticino. Il progetto è stato selezionato da Interact, organismo di supporto ai programmi di cooperazione territoriale europea, come best practice nel settore "Migrazioni e supporto ai richiedenti asilo".

soffermiamo da una parte sulla lettura dei dati relativa alla reale entità dei flussi migratori e dall'altra sui *frame* prevalenti nei media rispetto alle migrazioni (§11.2). Successivamente passiamo al nocciolo della nostra ricerca sul campo (§11.3), soffermandoci su alcune buone pratiche di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo, rifugiati e giovani migranti, e approfondendo in particolare un progetto di secondo welfare realizzato in Valle di Susa in Piemonte. Dopo aver sintetizzato gli spunti di riflessione emersi della nostra esperienza nel progetto Interreg Minplus, proponiamo alcune riflessioni conclusive sulle prospettive dell'accoglienza e delle politiche di integrazione tra primo e secondo welfare.

11.1. I temi e il percorso di ricerca

È utile qui ripercorrere gli ultimi anni di storia dell'accoglienza di richiedenti asilo nel nostro paese. È passato un lustro dalla cosiddetta “emergenza sbarchi” verificatesi tra il 2014 e il 2016 (Figura 11.1). Già allora i numeri reali, per quanto importanti, non giustificavano un racconto del fenomeno all'insegna del *frame* dell'emergenza². Certamente l'incremento delle domande di asilo – conseguenza sia degli sconvolgimenti geopolitici nei paesi di origine, in particolare le Primavere Arabe (Zupi 2012), sia del restringimento dei canali di accesso per la ricerca di lavoro nei paesi di destinazione (Allievi 2018) – ha messo alla prova i sistemi di accoglienza di diversi paesi europei.

In tema di accoglienza, il nostro paese si è distinto però per frammentarietà degli interventi e tensioni tra i diversi livelli di governance (Hein 2010; Marchetti 2011; Accorinti 2015; Allievi e Dalla Zuanna 2016; Avallone 2018; Giovannetti 2019, Ambrosini e Campomori 2020). Due i punti più critici: la concentrazione del maggior numero dei richiedenti asilo dentro il circuito

²Secondo il “paradigma dell'emergenza” i flussi migratori vengono letti essenzialmente come un fenomeno critico ed eccezionale; l'adozione di questo paradigma comporta il non riconoscimento delle migrazioni come fenomeno strutturale (Colombo 2012; Marchetti 2014; [Ferrera 2018](#)). In letteratura si discute inoltre della prevalenza di un approccio securitario alle politiche migratorie (Caponio e Graziano 2011).

dell'accoglienza straordinaria (i cosiddetti Cas) e l'estrema differenziazione della qualità dell'accoglienza tra le diverse aree del paese.

Nel corso degli anni si sono poi susseguiti cambiamenti di segno opposto sul piano normativo: dalla stretta del decreto n. 113/2018 (cosiddetto Decreto Salvini)³ fino al parziale passo indietro del decreto n. 130/2020 (cosiddetto Decreto Lamorgese)⁴. Le politiche securitarie e i tagli finanziari all'accoglienza hanno avuto infatti diversi effetti negativi, tra cui quello di spingere una parte significativa dei migranti verso l'irregolarità (Villa 2018). Secondo alcune letture sociologiche, infatti, le politiche repressive e securitarie perseguono, in particolare nei paesi mediterranei, lo scopo di mantenere ai margini la popolazione immigrata e quindi in una condizione di maggiore ricattabilità e sfruttamento nel mercato nero (Calavita 2005). In questo quadro, altri cambiamenti vanno tenuti in considerazione: ad esempio gli sbarchi verso l'Italia sono calati significativamente dal 2017 e più di recente – dopo il periodo di blocco totale nei primi mesi del 2020 – sono ripresi a salire, ma la pressione sul sistema di accoglienza rimane ben lontana dai livelli raggiunti tra il 2014 e il 2017.

Nel frattempo, nei Centri di Accoglienza, come in qualunque altro luogo, la vita quotidiana è stata sconvolta dalle conseguenze dello scop-

³ Il cosiddetto Decreto Salvini, poi convertito nella Legge 133/2018, ha rappresentato l'ultimo tassello di politiche repressive in tema di accoglienza, eliminando il permesso per protezione umanitaria, prima rilasciato ad un'alta percentuale di richiedenti asilo, e mettendo a rischio la sostenibilità economica delle esperienze di accoglienza più virtuose (Prunotto 2019). Anche i precedenti accordi con Libia del 2017 rappresentano una discutibile strategia repressiva del fenomeno migratorio, ampiamente criticata sotto il profilo dei diritti umani per le violazioni commesse dalle forze di sicurezza libiche (Amnesty International 2017).

⁴ Nel dicembre del 2020 è stata approvata con larga maggioranza la conversione in legge del decreto n. 130/2020, cosiddetto Decreto Lamorgese, che prevede: il ripristino di fatto del permesso di soggiorno per motivi umanitari – su questo tipo di permesso si veda Zorzella 2018 – ora definito "protezione speciale", l'eliminazione del divieto di registrazione anagrafica dei richiedenti asilo, una minore permanenza dei migranti irregolari nei Cpr (Centro di permanenza per il rimpatrio), una minore attesa per la richiesta di cittadinanza e soprattutto alcune modifiche per quanto riguarda il sistema di accoglienza. In particolare, il sistema Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), poi Siproimi (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori non accompagnati), cambia di nuovo nome, diventando Sai (Sistema accoglienza integrazione), sistema che include nuovamente sia i richiedenti asilo sia i rifugiati pur distinguendo le modalità di intervento per queste due sottopopolazioni (Camilli 2020).

pio della pandemia di Covid-19, dai lockdown e dal distanziamento sociale. Anche per questa ragione, per noi è stato importante riascoltare la voce degli assistenti sociali, operatori, coordinatori e project manager intervistati per la prima volta, tra il 2018 e 2019, durante le attività di ricerca sulle buone pratiche di governance dell'accoglienza nell'ambito del progetto Interreg Minplus. D'altronde, nei primi mesi dell'emergenza sanitaria, nell'ambito del progetto Minplus non abbiamo smesso di porre l'attenzione sulle condizioni di vita e di salute dei migranti (Prunotto e De Gregorio 2020), riportando tra le voci più autorevoli, quelle di Asgi e Actionaid (2020).

La nostra attenzione, durante il percorso di ricerca, è ricaduta in particolare su alcuni casi studio come Novara, la Valle di Susa, la Val d'Ossola. Le città di medie dimensioni e i piccoli comuni hanno acquisito una crescente rilevanza, in tutta Europa, nei processi di integrazione della popolazione straniera (European Committee of the Regions 2020). In questi territori, si sono infatti realizzati percorsi virtuosi che hanno coniugato politiche di sviluppo e percorsi di integrazione, ma anche esperienze dagli esiti incerti, e finanche situazioni di marginalizzazione, isolamento ed esclusione. Una crescente attenzione oggi viene attribuita al peso che assumono condizioni strutturali, storiche e culturali nel processo di policy-making delle politiche di accoglienza e integrazione a livello locale anche in aree rurali e montane⁵.

Nel nostro percorso di ricerca, realizzato in un contesto fortemente influenzato dalla pandemia, abbiamo approfondito due temi in particolare: le reti multiattore e il cambio di narrazione. Le reti multiattore sono formate da quell'insieme di soggetti formali e informali che, a vario titolo, sono

⁵È importante notare che su questo tema sono in corso diversi progetti di ricerca finanziati dalla Commissione Europea nell'ambito del programma Horizon 2020 come Whole Comm, Matilde, Welcoming spaces. Nell'universo dei comuni di piccole e medie dimensioni si possono distinguere contesti differenti in relazione all'accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati sulla base di variabili di tipo demografico, economico, sociale e culturale. Queste variabili possono contribuire a spiegare le differenze in termini di politiche locali e modalità di governance (Caponio 2020).

coinvolti nelle politiche di accoglienza e di integrazione. Il coinvolgimento di un'ampia pluralità di attori capaci di mettersi in rete ci sembra un presupposto per realizzare politiche di accoglienza e integrazione adatte alle sfide dei nostri tempi; queste riflessioni ci appaiono in linea con il *whole-of-society approach* raccomandato dal Migration Policy Institute (Papademetriou e Benton 2016) che prevede il coinvolgimento dell'intera società (dall'associazionismo al mondo delle imprese, dalle istituzioni pubbliche ai gruppi informali) nelle politiche di accoglienza e integrazione implementate a livello locale. Abbiamo cercato di indagare la consistenza, i punti di forza e criticità di queste reti nei vari territori, e in questo capitolo riportiamo gli spunti di riflessione che ne sono derivati.

Il secondo tema è rappresentato dalle narrazioni. È noto, infatti, che le migrazioni sono un tema sensibile in termini comunicativi. I media tradizionali, da un lato, tendono a leggere questo fenomeno all'interno del *frame* dell'emergenza e della sicurezza, anche quando i numeri reali sembrano dipingere un quadro ben lontano da quello sovente descritto con toni allarmistici da politici e opinionisti poco informati o in malafede. I social network, d'altra parte, sono spesso arena di un dibattito altrettanto polarizzato nel quale alla propaganda antiimmigrati, talvolta esplicitamente razzista, si contrappone il *frame* dell'umanitarismo. Esiste però un altro approccio che si sta facendo lentamente strada, a cui solitamente si fa riferimento con le espressioni "cambio di narrazione" o "narrazioni alternative" (v. Neidhart e Butcher 2020). Secondo quest'approccio, oggi promosso in Italia soprattutto da attori del secondo welfare come le Fondazioni di origine bancaria, è sempre più rilevante sfuggire alla polarizzazione del dibattito, rivolgendosi a quell'area grigia di persone che non hanno idee radicali sull'argomento, facendo leva su valori comuni ed esperienze concrete. Abbiamo indagato questo tema non dal punto di vista dei professionisti dell'informazione, ma da quello di coloro che operano quotidianamente nel campo dell'accoglienza. Abbiamo dunque cercato di capire come si confrontano con il tema del cambio di narrazione le organizzazioni coinvolte nelle politiche di accoglienza e integrazione. Ne sono derivati, anche in

questo caso, diversi spunti di riflessione che tratteremo più nel dettaglio nel corso del capitolo.

11.2. Dati e narrazioni sulle migrazioni

11.2.1. I flussi migratori ai tempi della pandemia: il caso dell'Italia

Occorre, in tema di flussi migratori, innanzitutto allargare lo sguardo al mondo: si può così notare che i maggiori flussi migratori, come riportato di recente in Italia dalla rivista Nigrizia (Sinopoli 2021), avvengono all'interno del cosiddetto Sud del Mondo e dello stesso continente africano. Il numero di rifugiati è infatti cresciuto costantemente negli ultimi anni a causa di crisi politiche, ambientali e conflitti, ma l'86% dei rifugiati internazionali si trova nei paesi in via di sviluppo (Ambrosini 2021).

Questa premessa è importante per osservare il fenomeno dei rifugiati in Europa e in Italia nelle sue reali proporzioni. Nel 2020 gli sbarchi di migranti in Italia, dopo i primi mesi di blocco totale, sono risultati nuovamente in aumento⁶, come mostrano i dati del Ministero dell'Interno, ben sintetizzati da Villa (2021). Si tratta però di un lieve incremento degli sbarchi, ben lontano dai livelli raggiunti in passato. Nel primo semestre del 2021 si contano 38.000 migranti sbarcati sulle coste italiane, nel 2011 furono invece 60.000, e nel periodo tra il 2014 e il 2017 (Figura 11.1) si registrarono tra i 110.000 e i 180.000 sbarchi l'anno (Openpolis 2021a). Ancora oggi è il mar Mediterraneo la via maggiormente percorsa per giungere in Europa, nonostante questo sia il luogo più pericoloso per i migranti (*ibidem*).

Il fenomeno degli sbarchi in Europa, per ovvie ragioni geografiche, interessa soprattutto l'Italia, la Spagna e la Grecia. Questa constatazione non deve però trarre in inganno rispetto al ruolo svolto da altri paesi europei nell'accoglienza dei migranti. Se si osservano i numeri sui richiedenti asilo

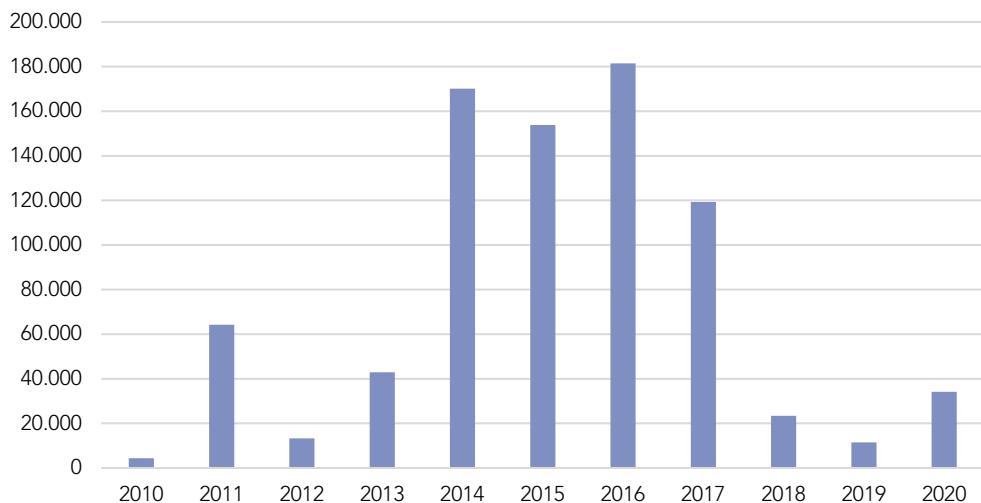
⁶È aumentato, in questo stesso periodo, anche il numero di minori stranieri non accompagnati (Msna) rintracciati sul nostro territorio. Si veda la pagina dedicata ai dati sui Msna sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

e rifugiati accolti a livello europeo emerge che l'Italia è tra i paesi meno accoglienti (Figura 11.2). Secondo Ambrosini (2021), infatti, la richiesta italiana di una più equa distribuzione dei migranti in Europa non è di fatto fondata su un'accorta lettura dei numeri reali.

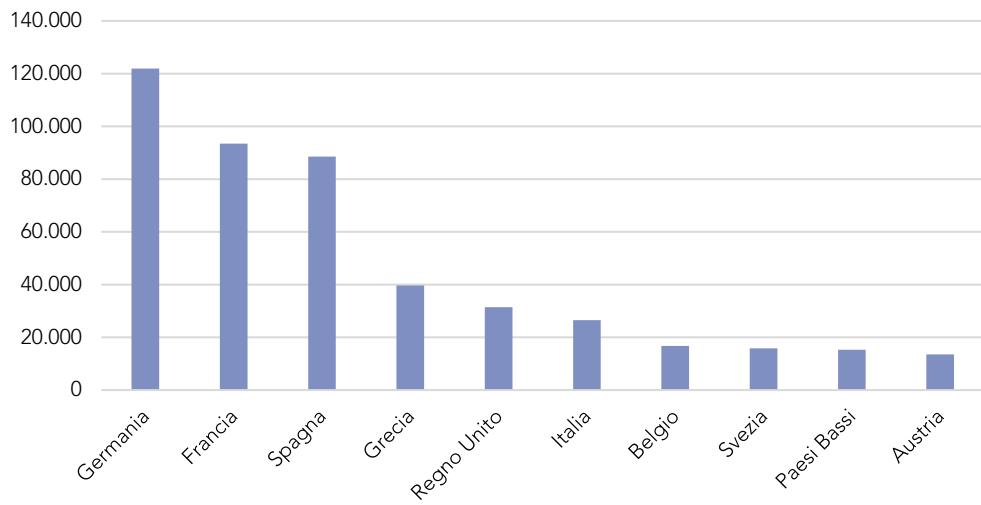
I dati pubblicati da Eurostat, riferiti alle richieste di asilo nei Paesi europei nel 2020, confermano infatti questa constatazione: l'Italia, con 26.535 domande, è all'ultimo posto nell'accoglienza dei migranti tra gli Stati europei più grandi, addirittura preceduta dalla Grecia che – con una popolazione pari a un sesto dell'Italia e un PIL pari a un decimo di quello italiano – ha ricevuto ben 40.560 domande. È la Germania a rappresentare la metà privilegiata dei migranti in Europa: quasi il 20% ha fatto richiesta di asilo nel Paese centroeuropeo. Seguono Francia e Spagna, rispettivamente con 93.475 e 88.525, mentre il Regno Unito con 31.410 domande si pone alle spalle della Grecia e precede soltanto l'Italia.

Se consideriamo la percentuale di richieste di asilo sul numero di abitanti, si passa dallo 0,79% di Cipro allo 0,04% italiano. Se dividiamo il PIL per il numero di richiedenti risulta che l'Italia è al secondo posto, dopo il Regno Unito, per il valore più alto. Paesi come la Germania e la Francia, pur avendo una ricchezza superiore a quella italiana, hanno una quota maggiore di persone accolte e, di conseguenza, hanno una disponibilità di PIL per rifugiato inferiore al nostro Paese⁷.

⁷ Queste riflessioni si trovano in una versione più estesa in diversi articoli pubblicati sul sito di Percorsi di secondo welfare e sul sito del progetto Minplus ([Moroni 2021a](#); [Moroni 2021b](#); [Moroni 2021c](#); [Moroni 2021d](#)).

Figura 11.1. Gli sbarchi in Italia dal 2011 al 2020

Fonte: Eurostat.

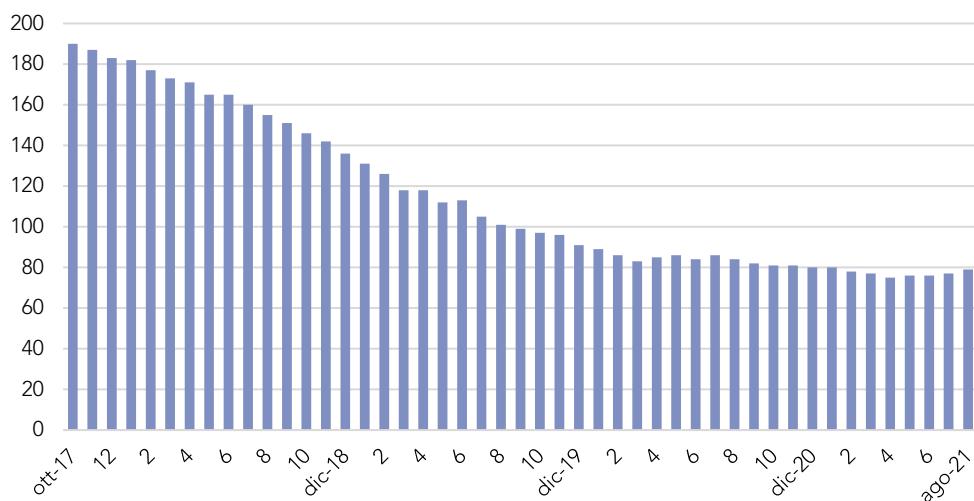
Figura 11.2. Domande di asilo nei paesi europei, anno 2020

Fonte: Eurostat.

Inoltre, non ci sono ragioni oggettive per parlare in Italia di un sistema di accoglienza sotto pressione. Ad aprile del 2021, è stato registrato il pri-

mo leggero aumento nel numero di migranti presenti nelle strutture di accoglienza da quasi quattro anni. Ma la situazione nelle strutture di accoglienza italiane è lontanissima dal numero massimo di migranti accolti, registrato a ottobre del 2017 (Figura 11.3). Le criticità del sistema non derivano dunque dalla frequenza degli sbarchi o dal numero degli ospiti dei centri di accoglienza, ma essenzialmente dalla debolezza delle politiche.

Figura 11.3. Presenze mensili nell'accoglienza (in migliaia)



Fonte: Ministero dell'Interno.

Il punto più critico riguarda, ieri come oggi, la frammentarietà del sistema di accoglienza. Il sistema più all'avanguardia, caratterizzato da piccoli numeri e progetti d'integrazione mirati (e che nel tempo ha cambiato diverse volte nome e caratteristiche (ex Sprar), accoglie circa un terzo delle presenze. La maggioranza dei migranti è inserito ancora oggi nei Centri di Accoglienza Straordinaria (Cas). Questo circuito dell'accoglienza è gestito delle prefetture e ha mostrato negli anni una forte disomogeneità nel nostro Paese, tanto da essere associato ad esempi di cattiva accoglienza saliti agli onori della cronaca e ad alcune "buone pratiche" documentate da istituti di ricerca e associazioni (Ministero dell'Interno 2017; In Migrazione

2018; Legambiente 2018; Openpolis & Actionaid 2018; Cuevas 2020; Campo et al. 2021).

A questo stato di cose si sono aggiunti gli effetti della pandemia. Diversi studi evidenziano che la crisi economica ha avuto conseguenze più negative sui lavoratori migranti (più rappresentati nei servizi). Gli stranieri sono stati più a rischio anche sotto il profilo della salute (la diagnosi di Covid-19 è avvenuta mediamente con maggiore ritardo nel caso degli stranieri), e sotto il profilo dei risultati scolastici conseguiti da studenti con background migratorio (Gnam 2021).

Accanto al tema dell'accoglienza degli adulti, non va trascurato il tema dei minori stranieri non accompagnati⁸. In Italia i Msna sono tutelati dalla legge n. 47/2017 (cosiddetta legge Zampa), considerata all'avanguardia in Europa: tra i punti salienti della legge vi sono il divieto di respingimento alla frontiera e di espulsione dei Msna, la garanzia di accesso ai servizi territoriali, l'introduzione della figura dei tutori volontari (che rappresenta legalmente il minore straniero che non ha adulti di riferimento). Questa categoria di migranti pone delle sfide sia sul terreno delle politiche di accoglienza che di quelle educative. Si tratta nella maggioranza dei casi di ragazzi vicini alla maggiore età; anche per questa ragione i loro destini sono legati alle evoluzioni e involuzioni del più generale sistema di accoglienza e delle politiche d'integrazione.

11.2.2. Oltre i soliti frame, servono nuove narrazioni

Collocando il caso italiano all'interno della situazione europea e globale appare chiaro quanto sia fuorviante parlare di emergenza e invasione. Tuttavia, numeri e statistiche non sono sufficienti a contrastare stereotipi diffusi. Infatti, l'Italia è indicata da tempo nei rapporti internazionali – ricorda

⁸ Il progetto Minplus ha affrontato sia il tema dell'accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati sia quello dei Msna. Nella seconda metà del progetto l'attenzione si è concentrata su giovani adulti arrivati da adulti o da minori soli nel nostro paese, con status di richiedente asilo o titolari di protezione. Su questa categoria di migranti si focalizzano ad esempio azioni sperimentali avviate a Novara e in Val d'Ossola. Come si legge sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ad aprile del 2021 i Msna registrati in Italia erano 6.633.

Liberati (2019) – come il paese europeo con il più alto tasso di disinformazione sulle migrazioni. Infatti, prevale nei media una narrazione distorta dei fatti che porta ad affrontare il tema delle migrazioni quasi esclusivamente nei termini di crisi umanitaria nei paesi di origine e di crisi sociale in quelli di destinazione (Figenschou *et al.* 2015).

Secondo Berry *et al.* (2016) la copertura mediatica del fenomeno migratorio dà molta più visibilità all'opinione dei politici che a quella degli stessi migranti, e nelle rare occasioni in cui si dà la parola a questi ultimi, l'interesse ricade sulle ragioni all'origine delle migrazioni e sui particolari più drammatici dei viaggi intrapresi dai migranti, mentre molto di rado si dà spazio alle esperienze di inclusione. Il tentativo, pur importante, di alcuni giornalisti di attenersi alla Carta di Roma⁹ spesso non è sufficiente per controbilanciare la narrazione *mainstream* (Bau 2021). In tema di migrazioni si è creato nel corso degli anni – secondo Binotti *et al.* (2016) – una sorta di circolo vizioso tra i soggetti protagonisti della comunicazione: da una parte i media hanno influenzato l'opinione pubblica e dall'altra ne sono stati dipendenti. Essi stessi sono stati condizionati dalla politica, ma ne hanno anche in parte indirizzato le scelte.

Gli studi sui media portano ad individuare due cornici di riferimento, che chiamiamo appunto *frame* (cfr. Moroni 2021c). Da una parte la cornice riferita al tema della sicurezza, alimentato attraverso notizie che identificano gli stranieri come i principali autori dei crimini e associano intere nazionalità a fatti di cronaca nera. Dall'altra, la cornice riferita agli sbarchi, intesi come violazione dello spazio della comunità e minaccia all'identità culturale nazionale. I due *frame* prevalenti centrati sulla difesa dei confini e sulla sicurezza interna, minacciate da criminali che si confonderebbero con i migranti, mirano ad alimentare una percezione diffusa di paure e risentimen-

⁹ Si tratta di un protocollo deontologico relativo alla comunicazione giornalistica sulle migrazioni. Il protocollo è stato firmato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e dalla Federazione della Stampa Italiana che hanno condiviso le preoccupazioni espresse dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Il protocollo invita i giornalisti a adottare termini giuridici appropriati, a evitare la diffusione di informazioni imprecise, a tutelare l'immagine e la privacy dei migranti che scelgono di parlare con i media e a trattare l'argomento interpellando, quando possibile, esperti in materia.

ti. Più recentemente lo stesso schema, riferito alla violazione dello spazio nazionale, è stato utilizzato per alimentare paure legate al possibile contagio da Covid-19 da parte dei migranti arrivati via mare. In entrambi i casi la realtà si è rivelata lontana dall'immaginazione di giornalisti e politici¹⁰.

A questi due *frame* se ne possono aggiungere altri utilizzati meno di frequente ma solo apparentemente alternativi, come quello umanitario in occasione di tragedie che coinvolgono i migranti. Di fronte al diffondersi di stereotipi negativi e di discorsi di odio, una parte dell'opinione pubblica più sensibile rispetto alle istanze solidaristiche tende a rispondere con toni e argomenti che potremmo definire uguali e contrari, accettando che a dettare l'agenda siano di fatto i movimenti antimmigrati. Anche a causa delle modalità di comunicazione prevalenti sui social, il dibattito sulle migrazioni tende a polarizzarsi e a dar voce solo agli estremismi.

Accade quindi che si costruiscano contronarrazioni che, nel rispondere direttamente agli *haters*, finiscono per dare loro maggiore visibilità e per allontanare dalla discussione gli scettici e i dubiosi, con scarsi risultati: difficilmente le contronarrazioni turbano le convinzioni degli odiatori (Neidhart e Butcher 2020). Si è ormai fatta strada tra gli studiosi e gli stakeholders più attenti la convinzione che sia necessario, infatti, adottare un altro approccio: le narrazioni alternative (*ibidem*). Questo approccio mira a spostare il dibattito su un altro piano, rivolgendosi al cosiddetto "centro fluido": coloro che non hanno opinioni forti sull'argomento ma che possono essere avvicinati ai temi dell'accoglienza, dell'integrazione e della costruzione di comunità inclusive e solidali. Come? Accogliendo dubbi e perplessità delle persone, facendo appello a valori comuni, ricorrendo a intermediari apprezzati dalle comunità, trasmettendo messaggi semplici che spostano il fulcro dai temi preferiti dagli odiatori (come ad esempio l'insicurezza, il crimine, l'emergenza, lo scontro) ad altri (come ad esempio la cura del territorio, il senso di comunità, le storie di inclusione).

¹⁰ A proposito della pandemia, va evidenziato che – come osservato da Diamanti (2021) – il virus ha contribuito a relativizzare la paura degli italiani nei confronti degli stranieri, un timore che comunque da anni ha perso il suo primato, venendo superata dalla paura della crisi economica e, appunto, del contagio da Covid-19.

Abbiamo voluto interrogarci su questo tema, confrontandoci con gli operatori e le organizzazioni che si occupano di accoglienza¹¹. Dalla nostra indagine è emerso che le organizzazioni che erogano servizi di accoglienza di rado hanno adottato una chiara strategia comunicativa; solo in qualche occasione sono state spinte a mettere a tema la questione, per esempio per rispondere agli stimoli delle fondazioni filantropiche interessate al tema del “cambio di narrazione”¹².

11.3. Accoglienza e integrazione tra primo e secondo welfare

11.3.1. Una ricognizione sulle buone pratiche

Nelle conclusioni del rapporto di ricerca sulle buone pratiche di accoglienza, realizzato nell’ambito del progetto Minplus (Maino e De Gregorio 2020), abbiamo evidenziato – tra gli altri – un elemento che è parso necessario per favorire percorsi di inclusione di richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati (Msna): la creazione sul territorio di reti multiattozione che comprendano i servizi sociali, le organizzazioni del Terzo Settore, ma anche le scuole, le aziende, la società civile più largamente intesa. Attraverso il coinvolgimento di queste reti, i progetti di accoglienza e integrazione possono connettersi più virtuosamente al welfare locale, evitando il rischio di dare luogo a una sorta di disfunzionale “welfare parallelo” (v. Openpolis 2021b).

Queste forme di collaborazione sono state fondamentali per rimodellare l’accoglienza straordinaria sul modello dell’accoglienza diffusa e integrata nel welfare locale territoriale. Ciò vale anche per i progetti volti all’integrazione di Msna¹³ e neomaggiorenni (ex Msna o meno); anche in questo

¹¹ Si veda De Gregorio ([2021a](#); [2021b](#); [2021c](#)) e Moroni ([2021e](#); [2021f](#)).

¹² Alcune buone pratiche sono state raccolte nel documento redatto da Koinetica (2021) nell’ambito del progetto Interreg Minplus: *“Mappatura e benchmarking su modelli di comunicazione efficace”*.

¹³ Quando si discute di Msna si affronta una questione a sé rispetto all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei migranti in generale: come già evidenziato i minori

caso il gioco di squadra tra organizzazioni e figure professionali differenti appare fondamentale per raggiungere una effettiva inclusione (Fondazione Ismu 2019). Tuninetti e Gullace (2021) hanno ricordato come, per esempio, in Piemonte siano stati attivati corsi di formazione per i tutori volontari; il percorso è stato avviato su iniziativa del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza grazie a una Convenzione tra Regione Piemonte, Università degli Studi di Torino, Università del Piemonte Orientale, Anci Piemonte, Regione Valle d'Aosta, Fondazione Compagnia di San Paolo, Fondazione CRT e Fondazione CRC. Nell'ambito di questa Convenzione sono anche nati gruppi di mutuo aiuto tra tutori volontari che si riuniscono periodicamente e che si scambiano informazioni e si sostengono nelle loro attività a favore dei Msna e neomaggiorenni (*ibidem*). Inoltre nell'ambito del programma Never Alone è stato finanziato in via sperimentale un progetto di sostegno ai tutori volontari in tre regioni, oltre al Piemonte, anche in Toscana e Sicilia.

Nell'ambito delle politiche di accoglienza e integrazione è interessante osservare sia le buone pratiche ideate nell'ambito del primo welfare (spesso con un ruolo dirimente di attori locali pubblici e privati)¹⁴ sia gli interventi di secondo welfare (spesso finanziati da Fondazioni di origine bancaaria, d'impresa o di comunità) volti a sostenere i percorsi di integrazione oltre i limiti di un sistema pubblico frammentato e debole. Sono infatti numerose le iniziative promosse dalle fondazioni nelle grandi città, ma anche in comuni di piccole e medie dimensioni, aree rurali e montane. Spesso gli interventi insistono proprio sulla necessità di rafforzare le reti multiaffiliate all'interno delle esperienze più virtuose di accoglienza.

Una grande attenzione viene attribuita al tema del cambio di narrazione, come dimostrano programmi come "Territori Inclusivi" e "Never Alone"¹⁵ che ne hanno fatto uno degli assi strategici dei progetti finanziati. In particolare nell'ambito del bando "Never Alone", in collaborazione con

non accompagnati sono tutelati dalla legge Zampa. Essi sono accompagnati dalla figura del tutore volontario e per loro sono previsti percorsi e strutture di accoglienza specifici.

¹⁴ Si veda anche Campomori e Feraco (2018).

¹⁵ Per maggiori dettagli si veda il sito della Compagnia di San Paolo.

Social Change Iniziative e con l'International Center for Policy Advocacy, è stato messo a disposizione delle organizzazioni un kit di strumenti per favorire il cambio di narrazione sulle migrazioni: si tratta di un video e di dodici schede che vogliono rappresentare "uno strumento trasversale che lavora sull'immaginario e sulle percezioni della migrazione, ma che può contribuire a modificare il dibattito e a stimolare un cambiamento sociale anche su altri temi di grande rilevanza oggi, affrontando una società che appare sempre più pessimista, spaventata e polarizzata" ¹⁶.

Il programma "Never Alone" è sostenuto da un insieme composito di promotori: Fondazione Cariplò, Compagnia di San Paolo, Fondazione CON IL SUD, Enel Cuore, Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione Monte dei Paschi di Siena e Fondazione Peppino Vismara e JP Morgan Chase Foundation. Nel corso delle prime due edizioni del programma sono stati stanziati 9,65 milioni di euro, finanziati 8 progetti in 12 regioni italiane, coinvolgendo un totale di più di 120 enti di cui almeno 20 enti pubblici.

In linea con l'impostazione di "Never Alone" è anche il bando "Territori Inclusivi", promosso da Compagnia San Paolo in collaborazione con la Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo e Fondazione De Mari: gli obiettivi di questo bando sono – come si legge – "*promuovere lo sviluppo e il consolidamento di reti di protezione sociale, raccordando le realtà già presenti, affinché siano capaci di offrire e ottimizzare risposte a favore di persone in condizione di fragilità e in condizione o a rischio di marginalità, con particolare attenzione a quelle con background migratorio ...*". A conclusione del processo di selezione, organizzato secondo le modalità del "bando a regia" (v. [Bottasso e Silvestri 2020](#)), sono stati finanziati 13 progetti che coinvolgono diversi territori in Piemonte e in Liguria.

Rimanendo in tema di migrazioni e secondo welfare, altri progetti sono stati presentati in occasione del "Festival delle Migrazioni" ¹⁷ nel gennaio

¹⁶ Per maggiori dettagli si veda il sito www.narrativechange.org.

¹⁷ Per maggiori dettagli si consulti il sito del Festival delle Migrazioni.

del 2021, tra cui: il progetto Welchome 3.0, promosso da Fondazione Modena, in cui il Comune di Modena ed enti del Terzo Settore collaborano al fine di promuovere l'accoglienza dei richiedenti asilo presso famiglie della città; il progetto Next, che favorisce l'incontro domanda e offerta di lavoro tra una grande azienda di logistica (Number1) e richiedenti asilo e rifugiati del territorio; il progetto Harraga per giovani Msna nella città di Palermo che, finanziato da Fondazione Cariplo, mira al consolidamento del lavoro di rete tra tutti gli attori coinvolti.

Si pensi inoltre alla Fondazione CON IL SUD che ha investito 2 milioni di euro per progetti da realizzare nelle regioni del Sud allo scopo di favorire l'inserimento lavorativo dei migranti e, allo stesso tempo, contrastare la piaga del caporalato. Si pensi inoltre all'iniziativa promossa da Acri che, grazie a una partnership composta da 14 fondazioni e 9 organizzazioni del Terzo Settore, intende intervenire con 1,2 milioni di euro in diversi ambiti dal consolidamento dei corridoi umanitari al salvataggio in mare, passando per l'assistenza giuridica e sanitaria dei migranti (Carta di Roma 2021).

Molti dei progetti mirano ad affrontare insieme le questioni dell'inclusione lavorativa e sociale. Il tema del lavoro è infatti centrale per l'effettiva inclusione dei rifugiati, oltre a costituire una delle maggiori criticità, non solo per ragioni legate alla lingua e alle difficoltà insite nei percorsi migratori, ma anche per la debolezza delle reti sociali di cui dispongono i migranti "forzati", a differenza di migranti economici e italiani (Perino e Eve 2017). In conclusione, le caratteristiche comuni nei progetti citati sono: la centralità della rete, con il suo potenziale di innovazione in tema d'integrazione dei migranti (Velleco e Mancino 2015), e la necessità di un cambio di narrazione nella comunicazione.

11.3.2. Non più soli: il caso della Valle di Susa

Nell'arco degli ultimi due anni abbiamo realizzato diverse interviste ad operatori dell'accoglienza, assistenti sociali, educatrici e educatori, project manager impegnati nel sistema pubblico di accoglienza e in progetti di secondo welfare realizzati in diversi territori del Paese. Tra questi luoghi vi

è la Valle di Susa, la più estesa e popolosa valle alpina del Piemonte, situata nella provincia di Torino ai confini con la Francia. Per la sua posizione geografica la valle, da sempre terra di passaggio, è interessata da consistenti flussi migratori verso il confine con la Francia: si tratta perlopiù di migranti molto giovani e di Msna (Intersos 2018).

È proprio in questo territorio valligiano che sono nate le prime esperienze di micro-accoglienza diffusa del Piemonte, grazie all'accordo tra la Prefettura di Torino (a cui fa capo la gestione dei Cas del territorio) e i comuni della valle. Secondo questo accordo sono stati i servizi sociali e i comuni del territorio a gestire, in collaborazione con organizzazioni del Terzo Settore, l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, di fatto trasformando l'accoglienza straordinaria in un'accoglienza integrata con il territorio e il welfare locale (sul modello dello Sprar).

Nella stessa valle ha visto la luce nel 2019 il progetto "Doman Ansema", finanziato nell'ambito del programma "Never Alone", che mira ad accompagnare all'integrazione sociale, lavorativa e abitativa giovani migranti arrivati soli in Italia. Le risorse del progetto sono volte a rafforzare i percorsi di inclusione avviati nelle comunità per minori e sostenere il lavoro di assistenti sociali, educatori e tutori volontari. Questa valle del Nord Italia al confine della Francia appare dunque un buon punto di osservazione per comprendere gli incastri tra primo welfare e secondo welfare, pubblico e privato, locale e nazionale.

Va evidenziato, in primo luogo, come il partenariato di Doman Ansema includa diverse organizzazioni con specifiche competenze: soggetti pubblici come il Con.I.SA, il Consorzio dei servizi sociali dei Comuni della Valle di Susa e della Val Sangone, e il Centro Provinciale Istruzione Adulti (Cpia 5 di Torino); attori del Terzo Settore come la cooperativa Frassati Onlus (soggetto capofila, con anni di esperienza come ente gestore della comunità di accoglienza di Salbertrand), la cooperativa Atypica (che si occupa di mediazione culturale all'interno del progetto Doman Ansema), Geos onlus (ente gestore della casa famiglia di Rubiana) e il Consorzio di cooperative sociali Coesa (specializzato nell'accompagnamento al lavoro). Il partenaria-

to si pone all'interno di una rete ancora più estesa che ha coinvolto più di 35 enti tra scuole, associazioni e aziende, a testimonianza del fatto che alla base dell'iniziativa vi è un forte radicamento nel territorio.

Guardando dentro il processo dell'implementazione emergono come cruciali i nessi tra apprendimento della lingua e inserimento lavorativo, tra mediazione linguistica e orientamento professionale. La stretta relazione tra queste dimensioni richiede che il percorso verso l'integrazione dei giovani migranti sia sostenuto da un insieme di professionisti capaci di giocare in squadra e da un insieme di organizzazioni capaci di adottare una logica di rete. Riportiamo di seguito solo alcuni esempi.

Le azioni promosse nell'ambito del progetto mirano ad aiutare i giovani beneficiari a imparare l'italiano con un'attenzione particolare al vocabolario e al linguaggio utile nelle situazioni di lavoro; allo stesso tempo le esperienze di tirocinio rappresentano, oltre a un'occasione di socializzazione con contesti di lavoro, anche quella di apprendimento della lingua. Il Cipa coinvolto nel progetto ha offerto attività laboratoriali di apprendimento dell'italiano incentrate sul mercato del lavoro, come ad esempio l'attività denominata "Alla conoscenza delle professioni possibili", e ha attivato tirocini curriculari in qualità di ente inviante, interloquendo con le imprese e i servizi del territorio. Mediatori culturali e orientatori professionali hanno collaborato in prima battuta al fine di individuare, valutare e certificare le competenze dei ragazzi e, in seconda battuta, per realizzare il matching tra le imprese del territorio e i beneficiari del progetto.

La ricostruzione dei tratti salienti di questo progetto rende evidente alcuni aspetti nodali, già evidenziati anche dalla Fondazione Ismu (2019): la presa in carico di giovani prossimi al compimento della maggiore età svela l'artificiosità della distinzione tra minori e neomaggiorenni. Questa distinzione, se intesa in modo rigido, porta a trascurare il carattere processuale e graduale del percorso di autonomia. Inoltre, questo caso studio mostra la rilevanza delle reti informali, insieme a quelle formali, ai fini dell'integrazione lavorativa e sociale dei giovani migranti.

In sintesi, l'analisi delle buone pratiche mette in luce un altro aspetto fondamentale relativo alla relazione tra accoglienza, inclusione e territori

rurali e montani: la buona accoglienza non è il prodotto naturale e scontato della dislocazione di migranti in alcuni territori rurali o remoti, l'integrazione non risulta automaticamente più facile in contesti caratterizzati da piccoli comuni (spiegazione semplicistica all'insegna del "piccolo è bello"). La buona riuscita dell'accoglienza e dei percorsi di inclusione è l'esito, sempre incerto, di una serie di variabili; in particolare solo se istituzioni e società civile si mobilitano per questo fine, adottando una logica di squadra e coinvolgendo équipe multidisciplinari, si ottengono buoni risultati anziché nuove forme di emarginazione e isolamento.

Questi spunti di riflessione sono emersi in occasione del primo approfondimento (Maino e De Gregorio 2020) su questo progetto, realizzato nel corso 2019, all'incirca un anno prima della pandemia. Ci siamo poi chiesti come abbia impattato la pandemia su questa esperienza. Dalle interviste realizzate nella primavera del 2021 emerge come all'inizio della pandemia (in particolare durante il lockdown dell'inverno e della primavera del 2020) si siano parzialmente arrestati i percorsi d'inserimento lavorativo e sociale dei ragazzi. In seguito, i percorsi di formazione e inserimento al lavoro si sono adattati al nuovo scenario di convivenza con la pandemia.

È anche accaduto che durante la pandemia ci si sia presi il tempo per svolgere attività prima trascurate¹⁸ o per immaginare nuove soluzioni e iniziative. Partendo da questa premessa, il project manager del progetto "Doman Ansema" e l'educatrice della comunità per minori di Salbertrand¹⁹ hanno evidenziato la rinnovata importanza che hanno deciso di attribuire al tema del cambio di narrazione.

Già da anni i percorsi di inclusione dei migranti in Valle di Susa hanno potuto contare sulla valorizzazione di reti di solidarietà formali e informali e sulla capacità di sperimentare iniziative volte a favorire l'interazione tra la popolazione locale e gli stranieri. Tra queste, per esempio, l'iniziativa "In-

¹⁸ Anche in altri contesti (per esempio a proposito delle strutture di accoglienza gestite dal Ciss Ossola) è emerso come lo spazio sospeso del primo lockdown abbia determinato difficoltà ed emergenze ma, al tempo stesso, abbia permesso di prendersi più tempo per alcune attività di condivisione del tempo con gli ospiti dei centri, anche per via della forzata sospensione di altre iniziative.

¹⁹ Piccolo comune dell'Alta Valle di Susa.

dovina chi viene a cena”, nell’ambito della quale diverse famiglie valsusine hanno ospitato a cena un richiedente asilo o sono state ospitate da un richiedente asilo presso le strutture di accoglienza. Si può citare inoltre il contributo della radio locale (Radio Dora) nella promozione di questi ed altri eventi interculturali. Queste modalità di comunicazione hanno certamente preparato il terreno per la realizzazione di percorsi di inclusione sociale e lavorativa, come l’inserimento in tirocinio²⁰.

Durante l’anno di pandemia la cooperativa ha rafforzato la sua collaborazione con la Rete Italiana di Cultura Popolare²¹ e ha aderito al Portale dei Saperi²². Nell’ambito di questa esperienza, il cambio di narrazione assume una forte rilevanza: la scelta è quella di non concentrare la narrazione esclusivamente sui beneficiari dell’accoglienza, ma sull’intero territorio (la Valle di Susa) e sulla comunità plurale che la abita, di cui i ragazzi stranieri e le ragazze straniere fanno parte insieme a tutti gli altri. In tal senso, imprenditrici e imprenditori di diversa origine, lavoratrici e lavoratori, semplici residenti, minori stranieri e adulti raccontano il territorio in cui abitano e vivono, partendo dal raccontare le loro storie. Nelle intenzioni di chi lavora per promuovere queste progettualità il coinvolgimento in questa esperienza collettiva di narrazione è essa stessa generativa di comunità e solidarietà: creare nuove narrazioni è parte integrante del processo di inclusione sociale.

L’approccio adottato in Valle di Susa ha molto in comune con il concetto di narrazioni alternative. Ad esempio, la focalizzazione su messaggi semplici come il seguente: l’accoglienza e l’inclusione sono possibili se presidiate da qualità, professionalità e se coinvolgono il territorio e la so-

²⁰Va evidenziato che, ai fini dell’inserimento lavorativo dei beneficiari del progetto, gli operatori fanno solitamente ricorso a vari canali, ma tra questi prevale il passaparola e la comunicazione diretta. Non di rado, alcuni imprenditori del territorio hanno svolto un ruolo di intermediari nel mondo delle imprese, diffondendo informazioni circa la possibilità di ospitare presso la propria impresa richiedenti asilo in qualità di tirocinanti e raccontando la loro esperienza.

²¹La Rete Italiana di Cultura Popolare è un laboratorio composto da enti, associazioni, scuole, gruppi e singoli cittadini che partecipano all’ideazione e (re)invenzione di nuove forme di comunità, partendo dai bisogni che emergono dalle narrazioni di chi abita i territori.

²²Il Portale dei Saperi è un progetto e un sito web che permettono di valorizzare le relazioni e le storie presenti su un territorio e rafforzare il senso della comunità di prossimità.

cietà civile. Inoltre, il riferimento a esperienze di vita come le storie di inclusione dei valsusini con background migratorio; il ricorso a intermediari autorevoli come gli imprenditori del territorio. E infine l’iscrizione dei messaggi dentro una meta-narrazione, come il senso di comunità e appartenenza al territorio intesi in senso inclusivo. Un forte stimolo verso questa direzione viene proprio da bandi come Never Alone e dall’azione delle fondazioni che si sono impegnate nel promuovere un cambio di narrazione in tema di migrazioni.

Ci si può interrogare sul peso che diversi fattori possono assumere nel determinare il successo dell’accoglienza diffusa e delle narrazioni alternative: il clima politico, l’attivismo della società civile, la storia e le condizioni socioeconomiche dei vari territori, ad esempio. In Valle di Susa, da tempo interessata dal fenomeno dei flussi migratori verso il valico francese, si è mobilitata una società civile spinta da motivazioni solidaristiche e questo ha certamente favorito la promozione di progettualità come quella descritta. Sarebbe importante però promuovere analoghe iniziative anche in contesti più avversi a sperimentazioni e innovazioni.

11.3.3. *L’esperienza del progetto Minplus*

Come laboratorio di Percorsi di secondo welfare abbiamo partecipato negli ultimi anni al progetto Interreg Italia Svizzera Minplus che si propone di elaborare un modello di governance territoriale multilivello dell’accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e Msna. Com’è noto, i progetti Interreg promuovono la cooperazione territoriale tra attori di diversi paesi riguardo a tematiche specifiche. Per certi versi questi progetti caratterizzati da partenariati transfrontalieri costituiscono “zone franche” nelle quali è possibile affrontare alcune tematiche mettendo una certa distanza dalle urgenze e dalle contingenze delle politiche nazionali, favorendo visioni e soluzioni comuni²³.

²³ Può essere d’interesse qui citare anche altri progetti Interreg sul tema delle migrazioni come ad esempio Arrival Regions, PlurAlps, Begin che hanno più di un punto di contatto con il nostro caso. Si veda il sito del programma Interreg.

Certamente si tratta di processi non sempre facili, la cui riuscita dipende dal livello di ingaggio dei vari partner e dall'effettiva cooperazione tra questi. Un ruolo importante può essere svolto anche dagli attori coinvolti in qualità di fornitori e consulenti nell'ambito di specifiche attività (com'è il caso nostro). Minplus non fa eccezione. Ha costituito uno spazio di confronto in anni critici per le politiche migratorie (dal Decreto Salvini alla pandemia, passando per il Decreto Lamorgese). Sul versante italiano sono stati coinvolti attori impegnati nel frammentato e disordinato sistema di accoglienza italiano, sul versante svizzero attori pubblici e non profit ticinesi impegnati ad attuare l'Agenda Integrazione svizzera all'interno di un quadro di politiche certamente più robusto e solido del nostro, anche se non esente da criticità²⁴.

Nell'ambito del progetto abbiamo avviato un lavoro di ricerca sulle buone pratiche di accoglienza e integrazione, con un focus sulle modalità di governance. Il percorso di ricerca (Maino e De Gregorio 2020) ha dialogato fortemente con altre attività realizzate nell'ambito del progetto, come quelle di coprogettazione e *capacity building* (alcune in fase di realizzazione) che hanno visto la preziosa collaborazione di Codici Ricerca e Intervento²⁵. Durante il percorso sono state organizzati e animati comunità di pratiche transfrontaliere e tavoli territoriali, coinvolgendo una rete ampia e plurale di attori invitati a riflettere sul tema delle reti multiattore e del cambio di narrazione sul fenomeno migratorio e sulle politiche di accoglienza.

Certamente alcune criticità, come la difficoltà di inclusione lavorativa²⁶, accomuna esperienze locali incastonate in sistemi nazionali assai differenti,

²⁴ Sulle caratteristiche dell'Agenda Integrazione si veda il documento della Confederazione Svizzera (2018).

²⁵ Si tratta di un'organizzazione indipendente che promuove percorsi di ricerca e trasformazione in ambito sociale. Per quanto riguarda il programma Minplus si rimanda alla lettura di Codici Ricerche e Intervento (2020a; 2020b), documenti consultabili sul sito del progetto Minplus.

²⁶ La letteratura (Dustmann *et al.* 2016; Fasani *et al.* 2018) sottolinea le difficoltà di inclusione lavorativa di richiedenti asilo e rifugiati in diversi contesti nazionali.

come quelli analizzati al di qua e al di là della frontiera italo-svizzera. In tema di buone pratiche, un punto in comune emerge in particolare: come abbiamo già scritto, non si fanno buone politiche di accoglienza e integrazione senza un coinvolgimento ampio della società e delle sue componenti, dagli attori pubblici al Terzo Settore, dalle imprese private all'associazionismo. Sul funzionamento di queste reti sono poi emersi in particolare due punti di attenzione: il primo riguarda la necessità di individuare attori che sappiano fungere da "cabina di regia" delle reti. Reti senza coordinamento, infatti, non riescono a offrire risposte strutturate in grado di superare l'approccio emergenziale. Il secondo riguarda la necessità di valorizzare il contributo della società civile, del volontariato e dell'associazionismo, senza però compromettere la professionalità dell'intervento. Dunque, è importante non sottovalutare il ruolo della formazione, dell'acquisizione delle competenze e puntare alla costruzione di una cornice di senso comune nel quale i vari attori sono chiamati a collaborare.

Concentrandoci in particolare sul caso italiano e piemontese, va sottolineato come nell'ambito di questo progetto Interreg si sia cercato di attirare l'attenzione verso aree del Piemonte che spesso non sono comprese negli studi sulle buone pratiche e le innovazioni sociali in tema di migrazioni: pensiamo in particolare alla Val d'Ossola (piccola valle nella provincia più a nord del Piemonte, al confine con la Svizzera) e alla città di Novara. Si tratta di territori che hanno ospitato e ospitano strutture di accoglienza e in cui molto si è fatto per promuovere percorsi di inclusione, anche grazie allo sforzo della cittadinanza e dell'associazionismo, anche se potremmo scrivere che molto di quel che avviene, si fa in sordina.

Abbiamo scritto dell'esperienza del Consorzio dei Servizi Sociali dell'Ossola che gestisce direttamente l'accoglienza avvalendosi anche del contributo della cittadinanza attiva (come l'associazione 20.01 e di agenzie formative (come Enaip). Abbiamo inoltre descritto il caso virtuoso del Sai nel piccolissimo comune montano di Vogogna, situato nella stessa valle: qui il Comune e una cooperativa sociale sono impegnati a promuovere

percorsi di inclusione che passano anche attraverso la promozione di occasioni di “interazione positiva” con la comunità locale.

Abbiamo inoltre testimoniato l’esperienza della cooperativa sociale Integra, che gestisce l’accoglienza diffusa nel difficile quartiere multietnico di S. Agabio nella città di Novara. La cooperativa collabora con il mondo del volontariato e dell’associazionismo, come Caritas, Comunità di S. Egidio, gli scout. Si tratta di esperienze in cui, attorno agli ospiti dell’accoglienza, è al lavoro una rete composita di soggetti, anche se con geometrie differenti tra i diversi territori: per esempio il modello del Ciss Ossola – come detto – prevede una gestione diretta, mentre il sistema novarese delega la gestione dei servizi ad attori del Terzo Settore.

Al di là delle differenze territoriali, un rischio in agguato in ogni caso è quello dell’autoreferenzialità; è anche per contrastare questo rischio che nascono e si sviluppano progetti come Minplus. Nelle fasi conclusive del progetto sarà importante approfondire maggiormente i possibili nessi, anche in questi territori, tra accoglienza, welfare di prossimità e secondo welfare. Si pensi, per rimanere sul caso novarese, al progetto “Comunità resilienti”, nel quartiere di S. Agabio. L’iniziativa, alla sua seconda edizione, è stata finanziata dalla Fondazione Cariplò e ha tre assi di intervento: sviluppare la capacità di autoproduzione di alimenti di qualità utilizzando beni comuni; migliorare la qualità dell’ambiente urbano; intervenire per mitigare i rischi connessi alle possibili esondazioni del torrente. Ciò avviene in un quartiere considerato tra i più difficili della città, che conta 13.000 abitanti di cui il 27% composto da stranieri²⁷ e che ospita un Cas.

Nell’ambito della ricerca esplorativa sulle modalità comunicative delle organizzazioni impegnate in progetti di buona accoglienza in queste due aree, Val d’Ossola e Novara, abbiamo colto inoltre ulteriori spunti di riflessione: la comunicazione riveste un ruolo di primo piano nelle pratiche quotidiane degli operatori, di rado però le organizzazioni hanno sistematizzato un preciso approccio al tema. Questi attori più spesso svolgono un importante lavoro comunicativo sottotraccia che assume diverse forme che si

²⁷ Sulla storia di questo quartiere e i flussi migratori si legga Ferrario (2019).

pongono a metà strada tra due idealtipi che abbiamo denominato: il “fare silenzioso” e il “narrare generativo”. Nel primo caso si cerca di evitare il clamore e di richiamare l’attenzione, muovendosi con accortezza per non provocare reazioni avverse; nel secondo caso si immagina la comunicazione come parte integrante del processo generativo di inclusione e coesione sociale, adoperandosi per creare molteplici occasioni di incontro tra residenti di lunga data e migranti.

11.4. Considerazioni conclusive

In conclusione, in questo capitolo abbiamo ricostruito i tratti salienti di alcune pratiche di accoglienza e integrazione che si muovono tra primo e secondo welfare. Alla luce della nostra esperienza di ricerca, riteniamo che sia difficile anche solo immaginare un’accoglienza e un’integrazione efficace senza il coinvolgimento di una rete ampia di soggetti, l’autoreferenzialità è davvero un pericolo che nessun attore oggi può permettersi: siano essi soggetti pubblici (come i consorzi dei servizi sociali) o privati (tradizionalmente cooperative e altri enti non profit). Da quanto abbiamo appreso sul campo, pensiamo che occorrano reti radicate nel territorio, inclusive, collaborative nelle quali venga superata la logica del mero *subcontracting*. Perché queste reti funzionino efficacemente servono finanziamenti adeguati e meno discontinui, e inoltre forme di coordinamento e regia capaci di evitare sovrapposizioni e frammentazione degli interventi.

L’intervento, anche finanziario, del secondo welfare si è dimostrato capace di promuovere innovazione sociale e di introdurre temi all’avanguardia (come il cambio di narrazione), oltre che di mobilitare, rafforzare e consolidare reti e partenariati territoriali. Rimane infatti fondamentale, al di là degli assetti politici, tenere vivo quel patrimonio di competenze e capitale sociale maturato in questi anni di esperienza nell’accoglienza. L’importante intervento delle fondazioni filantropiche (siano esse di origine bancaaria, d’impresa o di comunità) nell’ambito dell’integrazione dei richiedenti asilo, rifugiati e Msna non mette in secondo piano il ruolo centrale di pre-

sudio che sono chiamati a svolgere gli attori pubblici a livello locale e le politiche che è necessario implementare a livello nazionale, né la necessità di investire adeguate risorse pubbliche, accanto a quelle private, per l'integrazione (cambiando completamente rotta).

Parlare di immigrazione, infine, significa prendere consapevolezza della diversità che oggi caratterizza la nostra società e le comunità locali; ciò ci spinge a mettere in luce con ancora più forza un aspetto: la prossimità richiamata dal concetto di welfare di prossimità, non è data dalle stesse origini etniche o dalla stessa appartenenza religiosa o dall'affinità culturale ma è il riconoscersi negli stessi bisogni: sono questi bisogni di inclusione sociale, lavorativa, abitativa e formativa ad accomunare e rendere prossime ampie fasce della popolazione, con background migratorio e senza. La prossimità è dunque il risultato, e non solo il presupposto, delle pratiche di welfare²⁸ che mobilitano nel loro dispiegarsi una rete plurale di attori, a partire dalla stessa cittadinanza intesa in senso ampio. Nei prossimi anni ci ripromettiamo infatti di indagare maggiormente i nessi tra politiche di accoglienza, integrazione e welfare di prossimità.

Riferimenti bibliografici

- Accorinti M. (2015), *Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", vol. 11, n. 2-3, pp. 179-200.
- Allievi S. (2018), *5 cose che tutti dovremmo sapere sull'immigrazione (e una da fare)*, Bari/Roma, Editori Laterza.

²⁸ Da questo punto di vista il concetto di welfare di prossimità e di comunità si discostano dal concetto di welfare comunitario. La comunità in questa accezione, infatti, non è omogenea ed escludente rispetto alle diversità ma contiene differenze, è inclusiva, è conseguenza della comunanza di bisogni e non dalla somiglianza etnica, culturale o religiosa. Si veda anche Marocchi (2017).

Allievi S. e Dalla Zuanna G. (2016), *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*, Bari/Roma, Editori Laterza.

Ambrosini M. e Campomori F. (2020), *La controversia dell'asilo: politiche di accoglienza e solidarietà contro i confini*, in "Politiche Sociali, Social Policies", n. 2, pp. 181-200.

Ambrosini M. (2021), [Aumentano i rifugiati nel mondo ma li accolgono i paesi in via di sviluppo](http://www.welforum.it), www.welforum.it, 28 giugno 2021.

Amnesty International (2017), [Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and migrants](http://www.amnestyinternational.org), www.amnestyinternational.org, 11 dicembre 2017.

Asgi e ActionAid (2020), [L'emergenza covid-19: l'impatto sui diritti delle/dei cittadine/i straniere/i e le misure di tutela necessarie: una prima cognizione](http://www.asgi.it), www.asgi.it, 22 marzo 2020.

Avallone G. (cura di) (2018), *Il sistema di accoglienza in Italia*, Napoli-Salerno, Ortheses.

Bau V. (2021), [Ridefinire l'immagine dei bambini e degli adolescenti rifugiati nei media. Impressioni dal fronte italiano](http://www.openmigration.org), www.openmigration.org, 9 marzo 2021.

Berry M., Garcia-Blanco I. e Moore K. (2016), *Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: a content analysis of five European countries*, Ginevra, United Nations High Commission for Refugees (UNHCR).

Binotto M., Bruno M. e Lai V. (2016), *Tracciare confini: l'immigrazione nei media italiani*, Milano, FrancoAngeli.

Bottasso E. e Silvestri A. (2020), [Superiamo i bandi tradizionali: una nuova strada per la filantropia post-coronavirus](http://www.secondowelfare.it), www.secondowelfare.it, 18 maggio 2020.

Calavita K. (2005), *Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

Camilli A. (2020), [Come cambiano i decreti Salvini sull'immigrazione](http://www.internazionale.it), www.internazionale.it, 6 ottobre 2020.

Campo F., Giunti S., Mendola M. e Tarroni S. (2021), [L'accoglienza made in Italy è low cost](http://www.lavoce.info), www.lavoce.info, 4 giugno 2021.

Campomori F. e Feraco M. (2018), *Integrare i rifugiati dopo i percorsi di accoglienza: tra le lacune della politica e l'emergere di (fragili) pratiche socialmente innovative*, in "La Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 1, pp.127-157.

Caponio T. (2020), [The smaller the better? Migration governance in small and medium-sized towns and rural areas in times of crises](http://www.blogs.eui.eu), www.blogs.eui.eu, 25 giugno 2020.

Caponio T. e Graziano P.R. (2011), *Towards a security-oriented migration policy model? Evidence from the Italian Case*, in E. Carmel, A. Cerami e T. Papadopoulos (a cura di), *Migration and Welfare in the New Europe: Social protection and the challenges of integration*", Bristol, Policy Press, pp. 105-120.

Carta di Roma (2021), [Progetto Migranti: Acri lancia la terza edizione](#), www.cartadiroma.it, 28 giugno 2021.

Codici Ricerche e Intervento (2020a), [Governance collaborativa e presa in carico integrata di richiedenti protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati. Raccomandazioni dal progetto Minplus](#), www.minplus.eu, gennaio 2021.

Codici Ricerche e Intervento (2020b), [Governance collaborativa e presa in carico dei Msna. Spunti per uno strumento di autovalutazione](#), www.minplus.eu, gennaio 2021.

Colombo A. (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Confederazione Svizzera (2018), [L'agenda Integrazione in breve](#), www.sem.admin.ch, 25 aprile 2018.

Cuevas M. (2020), *Differenze territoriali nell'implementazione dell'accoglienza straordinaria: una mappatura dei casi critici*, in "Politiche Sociali, Social Policies", n. 2, pp. 245-266.

De Gregorio O. (2019), *La filiera dell'accoglienza tra buone pratiche e futuro incerto: i casi della Val Susa e del Canavese*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 263-288.

De Gregorio O. (2021a), [Comunicare l'accoglienza, raccontando il territorio: l'esperienza della Valle di Susa](#), www.secondowelfare.it, 30 aprile 2021.

De Gregorio O. (2021b), [Raccontare l'accoglienza dei migranti nei contesti montani: l'esperienza di Vogogna](#), www.secondowelfare.it, 27 maggio 2021.

De Gregorio O. (2021c), [L'accoglienza a Novara tra reti multi-attore e una partita di cricket](#), www.secondowelfare.it, 1 luglio 2021.

Diamanti (2021), *Oggi gli immigrati appaiono meno stranieri*, in "Notizie di transito. VII Rapporto della Carta di Roma", gennaio 2021, pp. 2-3.

Dustmann C., Fasani F., Frattini T., Minali L. e Schönberg U. (2016), *On the Economics and Politics of Refugee Migration*, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series, www.iza.org, settembre 2016.

European Committee of the Regions (2020), *Integration of migrants in middle and small cities and in rural areas in Europe*, 23 aprile 2020.

- Fasani F., Frattini T. e Minale L. (2018), *The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe*, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series, www.iza.org, febbraio 2018.
- Ferrera M. (2018), [Perché l'immigrazione, se affrontata con lungimiranza, può essere la soluzione a molti problemi dell'Italia](#), www.secondowelfare.it, 31 luglio 2018.
- Ferrario C. (2019), *Immigrazione e territorio a Novara: dall'accoglienza alla stabilizzazione abitativa*, in "Geotema", anno XXIII, n. 61, pp. 116-125.
- Figenschou T.U., Beyer A. e Thorbjørnsrud K. (2015), *The Moral Police. Agenda setting and framing effects of a new(s) concept of immigration*, in "Nordicom Review", vol. 36, n. 1, pp. 65-78.
- Fondazione Ismu (2019), *A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, novembre 2019.
- Giovannetti M. (2019), *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 1, pp. 1-29.
- Gnam E. (2021), [Il fenomeno migratorio e le condizioni degli stranieri in era pandemica](#), www.welforum.it, 21 maggio 2021.
- Hein C. (a cura di) (2010), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli Editore.
- In Migrazione (2018), *Primo Rapporto 2018/2019 Straordinaria Accoglienza*, giugno 2018.
- Intersos (2018), *I minori stranieri lungo il confine settentrionale italiano*, gennaio 2018.
- Koinetica (2021), [Linee guida. Mappatura e benchmarking sui modelli di comunicazione efficace](#), www.minplusproject.eu, maggio 2021.
- Legambiente (2018), *L'accoglienza che fa bene all'Italia*, novembre 2018.
- Liberati C. (2019), [L'immigrazione e la percezione di una crisi. La distorsione nella cultura di massa](#), www.openmigration.org, 21 febbraio 2019.
- Maino F. (2020), Conclusioni, in F. Maino e O. De Gregorio, [La governance dell'accoglienza di richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati. Buone pratiche dal Canton Ticino al Piemonte](#), www.minplus.eu, luglio 2020.
- Maino F. e De Gregorio O. (2020), [La governance dell'accoglienza di richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati. Buone pratiche dal Canton Ticino al Piemonte](#), www.minplus.eu, luglio 2020.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli.

- Marchetti C. (2011), *Assistiti o segregati? I grandi centri per richiedenti asilo in Italia. La società degli individui*, in "La società degli individui", vol. 41, pp. 57-70.
- Marchetti C. (2014), *Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra "emergenza" e "sistema"*, in "REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana", vol. 22, n. 43, pp. 53-70.
- Marocchi G. (2017), [Cosa è la prossimità](#), www.confinionline.it, 6 marzo 2017.
- Ministero dell'Interno (2017), *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*, giugno 2017.
- Moroni P. (2021a), [Sbarchi e richieste di asilo nell'anno di pandemia: cosa ci dicono i dati](#), www.secondowelfare.it, 15 febbraio 2021.
- Moroni P. (2021b), [I flussi di minori stranieri non accompagnati nell'anno della pandemia](#), www.secondowelfare.it, 24 febbraio 2021.
- Moroni P. (2021c), [Oltre i falsi miti sull'accoglienza in Italia](#), www.secondowelfare.it, 16 aprile 2021.
- Moroni P. (2021d), [Immigrazione e pandemia: i flussi dei richiedenti protezione internazionale in Europa](#), www.secondowelfare.it, 23 aprile 2021.
- Moroni P. (2021e), [Comunicare l'accoglienza in Canton Ticino: le esperienze di inclusione lavorativa](#), www.secondowelfare.it, 23 giugno 2021.
- Moroni P. (2021f), [Comunicare l'accoglienza in Canton Ticino: il ruolo della Croce Rossa](#), www.secondowelfare.it, 11 giugno 2021.
- Neidhart A.H. e Butcher P. (2020), *Fear and lying in Europe: fighting disinformation on migration with alternative narratives*, Issue Papers, European Policy Centre, 26 novembre 2020.
- Openpolis e ActionAid (2018), *Centri d'Italia. Report 2018, Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati*, novembre 2018.
- Openpolis (2021a), [Gli sbarchi di migranti nel Mediterraneo](#), www.openpolis.it, 16 luglio 2021.
- Openpolis (2021b), [Welfare dell'accoglienza e integrazione in Italia. Intervista a Marco Accorinti](#), www.openpolis.it, 16 marzo 2021.
- Papademetriou D.G. e Benton M. (2016), *Towards a whole-of-society approach to receiving and settling newcomers in Europe*, Migration Policy Institute, novembre 2016.
- Perino M. e Eve M. (2017), *Torn Nets. How to explain the gap of refugees and humanitarian migrants in the access to the Italian labour market*, Fieri Working Papers, [www.fieri.it](#).

- Prunotto F. (2019), [Decreto sicurezza: quali conseguenze sul sistema di accoglienza?](#), www.secondowelfare.it, 7 gennaio 2019.
- Prunotto F. e De Gregorio O. (2020), [I "sommersi" dell'accoglienza ai tempi dell'emergenza sanitaria](#), www.secondowelfare.it, 2 aprile 2020.
- Sinopoli A. (2021), [Migranti: decolonizzare la narrazione delle rotte](#), www.nigrizia.it, 20 luglio 2021.
- Tuninetti E. e Gullace G. (2021), [Il supporto ai tutori volontari di minori stranieri non accompagnati](#), www.secondowelfare.it, 4 giugno 2021.
- Vellecco I. e Mancino A. (2015), *La rete del Terzo Settore e la sfida per l'integrazione degli Immigrati*, in "Economia e diritto del terziario", n. 1, pp. 155-172.
- Villa M. (2018), [I nuovi irregolari in Italia](#), www.ispionline.it, 18 dicembre 2018.
- Villa M. (2021), [Fact checking: migrazioni 2021](#), www.ispionline.it, 13 luglio 2021.
- Zorzella N. (2018), *La protezione umanitaria nel diritto giuridico italiano*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", n. 1, pp. 1-32.
- Zupi M. (a cura di) (2012), *L'impatto delle Primavere arabe sui flussi migratori regionali verso l'Italia*, in CeSPI (2012), Osservatorio di politica internazionale, n. 59, luglio 2012.

Parte Quarta

Prospettive

Franca Maino

CONCLUSIONI

MERCATO, TERZO SETTORE E COMUNITÀ PER IL RITORNO DELLO STATO SOCIALE

La pandemia in meno di due anni ha sconvolto il nostro sistema sociale, già fortemente provato da problematiche strutturali che nel corso del Volume abbiamo avuto più volte modo di richiamare. Solo per ricordare alcuni numeri, la crisi pandemica ha accresciuto il rischio povertà in modo generalizzato e, solo in Italia, ha portato i poveri assoluti a oltre 5,6 milioni con una crescita di oltre 2 punti percentuali rispetto al 2019¹, il numero più alto da quando esistono le "serie storiche" di Istat. La perdita di circa 1 milione di posti di lavoro ha accelerato una serie di trasformazioni nel mercato occupazionale e nel sistema di produzione mettendo in luce l'ambivalenza della digitalizzazione e dei processi di globalizzazione. E, al contempo, ha fatto crescere in modo significativo il numero dei lavoratori poveri. Inoltre la pandemia ha ovviamente messo sotto pressione i sistemi sanitari e socio-assistenziali, acuendo una serie di criticità già fatte emergere dalla crisi economica e finanziaria del 2008 dopo la quale si stavano sperimentando segnali incoraggianti di ripresa.

L'Italia e i principali Paesi Europei, con sistemi di welfare inclusivi e generosi, sostenuti rapidamente e a più riprese da interventi straordinari rivolti alle categorie più vulnerabili, sembrano aver retto l'urto della crisi pandemica meglio di altre parti del Mondo². Ma nel mentre è apparso an-

¹ Nel mondo, secondo il Sustainable Development Goals Report 2021 dell'ONU, nel 2020 sono finite in condizioni di povertà estrema tra 119 e 124 milioni di persone (UN 2021).

² Come ha scritto Ferrera (2021), prima del Covid-19 "il modello sociale europeo era una

cora più chiaro che il modello di welfare europeo necessita di essere rinnovato: i rischi tradizionali (*in primis* la vecchiaia, una lunga fase di vita che dai 65 anni si estende fino oltre gli 85 anni per un numero crescente di persone) non generano più, automaticamente, bisogni, mentre quelli collegati ai nuovi rischi di salute pubblica, alle nuove vulnerabilità o quelli derivanti dalla transizione climatica e tecnologica non sono ancora adeguatamente protetti.

La pandemia ha anche rafforzato comportamenti solidali e il senso di comunità tra i cittadini e ha mostrato che ai vari livelli (dall'UE a quello nazionale, fino a quello locale) nessuno può farcela da solo, evidenziando la necessità di ripensare profondamente le istituzioni sia sotto il profilo organizzativo sia in termini di ruoli e processi. Un dato che vale anche e soprattutto per il welfare (state) chiamato – così come il mercato del lavoro e la società nel suo complesso – a fronteggiare nelle sue molteplici declinazioni le conseguenze delle sfide demografiche, sociali, digitali e ambientali. Il che rende sempre più urgente costruire un modello di welfare basato, come è stato raccontato nel Volume, su un duplice equilibrio tra Pubblico e privato, da una parte, e tra nazionale e locale, dall'altro, all'interno di una cornice in cui le interdipendenze tra Paesi e tra livelli di governo e di governance siano riconosciute come una leva strategica e siano rafforzate.

Per comprendere lo stato di avanzamento del processo di rinnovamento del welfare italiano sferzato nel giro di un decennio da due crisi, quella del 2008 e quella pandemica, il Quinto Rapporto ha voluto indagare quale tipo di sfida rappresentasse l'emergenza sanitaria e sociale da Covid-19 per il nostro sistema di protezione sociale. Due apparivano gli scenari estremi all'interno dei quali esplorare l'evolversi degli eventi e delle scelte di policy ad essi collegati. Da un lato una crisi profonda destinata ad acuire

somma di sistemi nazionali caratterizzati da principi e pratiche simili, entro un quadro comune sovranazionale". Uno dei principali cambiamenti indotti dalla pandemia è stato il rafforzamento del ruolo dell'Unione Europea, di cui è progressivamente cresciuta la presenza diretta nell'ambito sociale tramite spesa pubblica finanziata dal debito comune: dallo schema Sure per il co-finanziamento delle casse integrazioni nazionali (introdotto nella primavera del 2020) al Next Generation EU, un insieme di misure e fondi finalizzati a sostenere la modernizzazione delle infrastrutture sociali di sanità, istruzione e formazione e dei servizi sociali degli Stati membri.

le debolezze del primo welfare, accrescere le disuguaglianze sociali, indebolire il potenziale trasformativo del secondo welfare. Dall'altro, una crisi capace di creare opportunità per ridefinire i rapporti tra pubblico-privato e centro-periferia in termini di maggiore solidarietà e inclusione, oltre che di riconoscimento del ruolo di una pluralità di attori territoriali impegnati a fornire risposte innovative ai nuovi bisogni emergenti. Lungo questo continuum sono numerosi i possibili esiti da analizzare, sapendo che la sfida pandemica si è trasformata nel frattempo in "nuova normalità".

Come illustrato nei capitoli della seconda parte del Volume, una expert survey (preceduta da tre focus group) ha permesso di indagare come il secondo welfare e le tre sfere in cui si articola – welfare aziendale territoriale (WAT), welfare filantropico (WEF) e welfare di prossimità (WEP) – siano cambiate nel corso del biennio 2020-2021 e come, secondo gli esperti, possano essere oggetto di ulteriori trasformazioni nel prossimo futuro. La survey ha permesso anche di indagare come si stanno ridefinendo i rapporti tra livello nazionale e locale e tra Pubblico e privato, attraverso il posizionamento della leadership di alcune organizzazioni-chiave nelle aree di welfare oggetto di studio. Infine si è discusso del contributo attuale e futuro (nei prossimi 3 anni) delle tre forme di secondo welfare al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030.

L'indagine ha confermato come l'esplosione della pandemia abbia rappresentato per il secondo welfare sia uno stress test sia una spinta al cambiamento, sebbene permangano alcuni elementi di incertezza soprattutto riguardo all'evoluzione e alla manifestazione futura delle sue conseguenze, ancora in atto. Il secondo welfare, nel suo complesso, e le sue sfere hanno prima di tutto contribuito a proteggere persone e famiglie, ma anche organizzazioni e imprese, da molti effetti negativi della pandemia. Secondo gli esperti infatti WAT, WEF e WEP hanno contribuito a rispondere a numerosi bisogni emersi durante la pandemia e a limitarne le ricadute sociali. Questo risultato ha richiesto in molti casi di cambiare rapidamente i processi decisionali e le logiche di azione, di relazionarsi con nuovi interlocutori, di ripensare i servizi offerti e i relativi destinatari finendo per favorire

un riposizionamento dei confini del welfare tra Pubblico e privato, da una parte, e nazionale-locale, dall'altra. Un riposizionamento che ha favorito nuove sinergie e collaborazioni sia orizzontali tra portatori di interessi diversi sia verticali tra livelli di governo e governance differenti. Si tratta di mutamenti che in molti casi saranno destinati a rimanere anche nel lungo periodo, nonostante lo scenario futuro sia al momento ancora difficile da prevedere: è innegabile infatti che l'evolversi della pandemia abbia cambiato in modo irreversibile le tre aree di welfare sia al loro interno che in relazione al sistema di welfare più generale. E ad alimentare tale cambiamento contribuiranno anche le riforme e delle risorse che deriveranno dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Guardando al futuro, WAT, WEF e WEP non solo continueranno a fornire risposte ai bisogni sociali ma cresceranno in termini di volume e di intensità: aumenteranno le misure riconducibili al welfare di prossimità, il welfare filantropico rafforzerà la sua capacità di sostenere e orientare l'innovazione sociale e le imprese estenderanno le misure di welfare aziendale con una crescente attenzione alle ricadute territoriali. E in questo senso le risorse derivanti dal livello europeo saranno fondamentali per sostenere questi mutamenti ormai in corso e ritenuti sempre più necessari.

In questo contesto quali saranno gli effetti rispetto al primo welfare? Prendendo in considerazione insieme WAT, WEF e WEP, secondo gli esperti si confermerà una generale apertura al mondo del privato (profit e non profit) e alla dimensione locale da parte dei vari protagonisti del welfare. Non tutte le resistenze e diffidenze verso il secondo welfare (cfr. Ferrera 2019) sono venute meno, ma è cresciuta la capacità di penetrazione delle reti multiaittore a livello locale e la consapevolezza che solo progettando e operando insieme si possono affrontare sfide di portata epocale, comprese le emergenze e le ricadute di lungo periodo. Si tratta di segnali importanti di un cambio di paradigma a livello culturale che potrà alimentare il ricorso a nuove logiche di intervento sempre più condivise e integrate. Le ragioni di queste previsioni sono molteplici, ma indubbiamente hanno a che fare con le opportunità che tale apertura al privato, ai territori, all'innovazione e alla

capacitazione può offrire per incrementare le risorse ideative, organizzative, economiche con cui affrontare rischi e bisogni emergenti.

Tale apertura è anche da ricondurre al fatto che il secondo welfare e le sue componenti hanno avuto modo di radicarsi nelle comunità locali nel corso del decennio precedente alla pandemia per fornire risposte alla crisi economico-finanziaria del 2008. Allo scoppio del Covid-19 molti territori potevano "vantare" reti multiattore – più o meno solide – che avevano già progettato e operato insieme e che si sono attivate per fornire nuove risposte e soluzioni in una situazione inedita e di particolare gravità. Territori in cui l'amministrazione pubblica per gestire l'emergenza ha scelto di coinvolgere gli attori locali e la società civile dando vita a nuove (o rafforzate e rinnovate) collaborazioni, che sembrano confermare il fatto che intorno al welfare si possano ricomporre interessi, relazioni e logiche di intervento in modo virtuoso ed efficace.

Come detto, permangono, seppure più contenute (gli esperti si sono dimostrati incerti sul fatto che le tre aree condurranno ad un inasprimento delle differenze nella fruizione di beni e servizi su base territoriale), perplessità da parte di coloro che vedono nell'apertura al privato e nella territorializzazione del welfare una minaccia per il welfare state e un passo avanti nell'allargamento della frattura tra *outsider* e *insider* nell'accesso a beni e servizi di welfare. Proprio per evitare questi rischi, permane la necessità di un coordinamento e di un'integrazione che possano coniugare peculiarità e uniformità, ed evitare frammentazione e differenziazione, tanto per il rapporto nazionale-locale che per quello Pubblico-privato. Questo è realizzabile, ad esempio, grazie a interventi legati all'implementazione della Legge 328/2000, all'attuazione della riforma del Terzo Settore, all'utilizzo delle risorse del PNRR per favorire l'interazione tra investimenti e riforme, e continuando a investire sulle partnership tra Pubblico e privato, la co-programmazione e la co-progettazione e la tessitura di reti. Dinamiche che peraltro stanno già avvenendo in molti contesti e ambiti di policy, come evidenziato nella seconda parte di questo Volume. Il rafforzamento delle reti e, in particolare, il raccordo con gli enti locali, sono due degli

aspetti che gli esperti hanno fatto più fatica a valutare positivamente nel presente, ma che credono possano migliorare in futuro.

I risultati della survey hanno però evidenziato una certa autoreferenzialità del secondo welfare: i suoi protagonisti attraverso il WAT, il WEF e il WEP stentano a entrare in relazione con quegli ambiti di azione che riguardano più direttamente la sostenibilità sociale. Complessivamente infatti gli esperti non hanno colto un contributo evidente tra nessuna delle tre sfere del secondo welfare e il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, così come non intravedono un ruolo definito nell'affrontare le sfide ambientali. Quella della sostenibilità appare dunque una sfida che il secondo welfare deve ancora accogliere nella sua complessità, rafforzando la sua capacità di agganciare i risultati raggiunti al *framework* degli obiettivi dell'Agenda 2030 e ponendosi sempre più il fine di fare sistema e di valutare l'impatto generato.

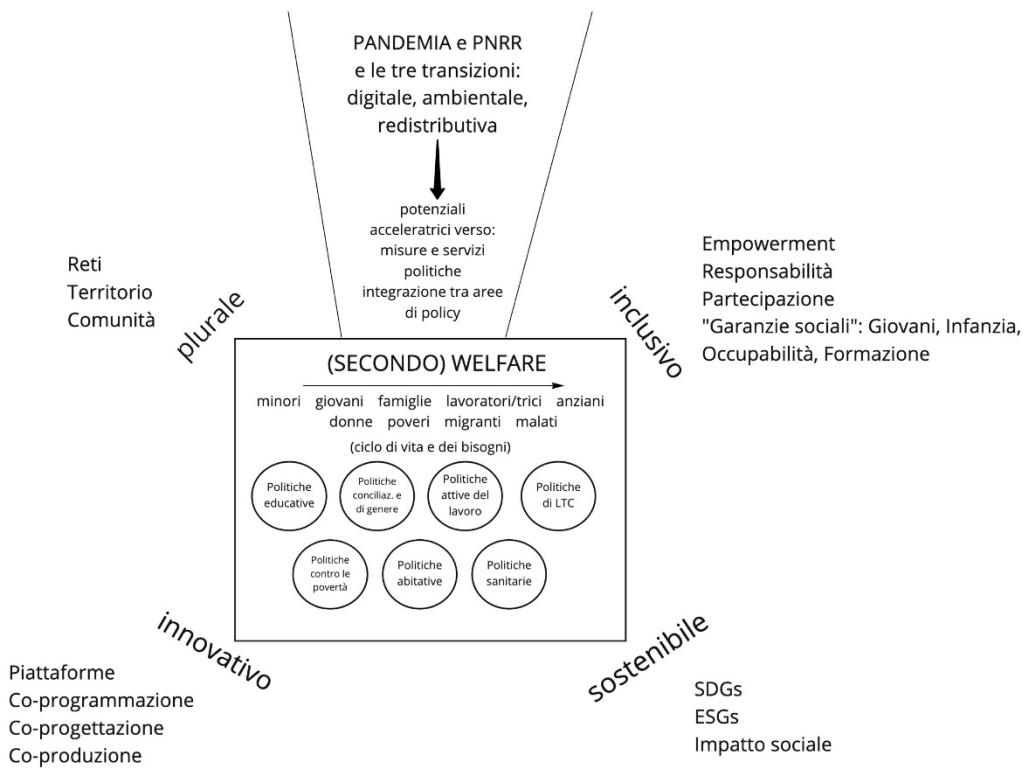
Guardando al futuro, la figura 1 richiama le sfide che il (secondo) welfare dovrà affrontare in un contesto in cui la pandemia e il PNRR – insieme alle tre transizioni in corso: ambientale, digitale e redistributiva – si configurano come potenziali acceleratrici di cambiamento per introdurre misure e politiche sempre più integrate, resilienti e in grado di rispondere ai bisogni che gli individui manifestano lungo il ciclo di vita. La capacità del welfare nel suo complesso, e del secondo welfare nello specifico, di essere sempre più plurale, inclusivo, innovativo e sostenibile dipenderà, rispettivamente, da dinamiche e processi che:

- vedranno coinvolte reti multiaffattore, territori e comunità (welfare plurale);
- puntino su empowerment, responsabilità, partecipazione e nuove "garanzie"³ per rafforzare la sua capacità di essere solidale (welfare inclusivo);

³ Si fa qui riferimento a programmi come Garanzia Giovani e Garanzia per l'Infanzia e l'Adolescenza promossi dall'UE nel corso dell'ultimo decennio (rispettivamente dal 2013 e dal 2021), misure che – per dirla con Ferrera, Madama e Corti (2021) – pur non essendo vincolanti per gli Stati Membri possono fornire nuove risorse di potere ai destinatari, risorse che possono essere equiparate ai diritti sociali. Attraverso lo strumento delle "Garanzie sociali", infatti, l'Unione Europea, pur senza competenze legali *stricto sensu*, assume un ruolo rilevante nella (ri)definizione dei diritti sociali e nell'empowerment dei suoi cittadini.

- facciano ricorso a piattaforme, co-programmazione e co-produzione di servizi e forme di mutuo-aiuto per innovare le logiche di intervento (welfare innovativo);
- guardino agli obiettivi di sviluppo sostenibile e agli ESGs per individuare indicatori in grado di misurare l'impatto sociale generato e collegare sempre di più l'assegnazione delle risorse ai risultati raggiunti (welfare sostenibile).

Figura 1. Il (secondo) welfare oltre la pandemia



Fonte: elaborazione dell'autrice.

Tenendo lo sguardo rivolto al futuro, in un quadro mutato e sempre più mutevole, gli attori pubblici e privati e quelli nazionali e locali dovranno essere più aperti all'idea che co-programmare e co-gestire interventi e servizi rappresenti per tutti un'opportunità per costruire o rafforzare i tratti distin-

tivi di un welfare che sia plurale, solidale, innovativo e sostenibile. In questo senso è possibile definire 6 potenziali direttive da seguire nel medio-lungo periodo e che riassumono quanto riportato nel Volume e sintetizzato in queste conclusioni:

- migliorare il sistema della conoscenza e la mutualità dei dati a tutti i livelli, attingendo a tutte le banche dati disponibili, per migliorare la comprensione degli effetti della crisi pandemica e rendere possibile l'intercettazione dei bisogni preminenti per porli al centro delle scelte di policy;
- rafforzare il sostegno a livello nazionale e subnazionale ai gruppi vulnerabili per limitare la crescita delle diseguaglianze e rafforzare l'inclusività. Questo richiede la semplificazione dei processi, l'agevolazione e l'accompagnamento all'accesso ai programmi di sostegno, la garanzia di servizi di qualità e flessibili, l'introduzione di regimi di sostegno fiscale innovativi e attivanti. Ma anche utilizzare le opportunità digitali (ad es. *e-health* e *e-education*) per contribuire a garantire l'erogazione continua di servizi, prestando attenzione a ridurre le disparità territoriali, economiche e sociali nell'accesso;
- introdurre o potenziare logiche e strumenti di coordinamento multilivello per accrescere la capacità di fornire risposte integrate e ridurre il rischio di interventi dispersivi e frammentati per sviluppare strategie e soluzioni in grado di generare implicazioni economiche, sociali e ambientali trasformative;
- adottare un approccio “place-based” sensibile alle politiche di innovazione locale, sostenendo la collaborazione tra comuni, ambiti territoriali e attori locali per contenere le risposte disgiunte e la competizione per le risorse, in particolare quelle del PNRR e della prossima programmazione europea. Facilitare la cooperazione tra contesti territoriali per sostenere strategie di rinnovamento definendo linee guida coerenti con l'investimento sociale e le transizioni demografica, ambientale e digitale, mettendo in comune le risorse e rafforzando le opportunità di investimento per promuovere un approccio coerente all'attivazione di un welfare di prossimità;
- bilanciare gli obiettivi di breve termine con le priorità a lungo termine

(ad esempio sostenibilità, resilienza, infrastrutture sociali) introducendo misure per superare il divario digitale e indirizzare le strategie di investimento pubblico verso priorità inclusive, verdi e digitali introducendo forme di condizionalità;

- tenendo a mente gli insegnamenti della crisi finanziaria del 2008, i governi regionali e locali dovrebbero essere coinvolti sin dall'inizio nell'attuazione territoriale delle strategie di investimento nazionali e nel ripensamento delle politiche di sviluppo locale e di rigenerazione urbana per creare ecosistemi più resilienti rispetto all'equilibrio tra urbano-rurale, ai processi di transizione climatica, e al divario digitale, in grado di affrontare in modo più efficace shock futuri.

Un insieme di direttive che mostrano come il "ritorno" alla Stato sociale (per riprendere il titolo di questo Quinto Rapporto) si possa solo configurare nella misura in cui a farne parte sono e saranno in modo sempre più significativo anche gli attori del Mercato, gli enti del Terzo Settore e la comunità nel suo insieme.

Riferimenti bibliografici

Ferrera M. (2019), *Introduzione*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Giappichelli, Torino.

Ferrera M. (2021), *Una spinta sociale europea*, il Corriere della Sera, 9 agosto 2021.

Ferrera M., Madama I. e Corti F. (2021), *I diritti sociali come risorse di potere nell'assetto multilivello dell'UE: una proposta di concettualizzazione a partire da Garanzia Giovani*, in "Rivista Politiche Sociali", 1/2021, pp. 7-25.

United Nations (2021), *Sustainable Development Goals Report 2021*, <https://www.un.org/en/>.

AUTORI

Chiara Agostini, dottore di ricerca in Analisi delle Politiche Pubbliche, è ricercatrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare dal 2014. Ha lavorato come assegnista di ricerca per l'Università di Roma La Sapienza, l'Università di Bologna e l'Università degli Studi di Milano. È stata *Visiting Scholar* presso l'Institute of Governmental Studies, Università della California – Berkeley e l'European Social Observatory di Bruxelles. Negli anni si è sempre occupata di politiche di welfare. Il suo percorso di ricerca è iniziato guardando alle trasformazioni promosse dalla Legge 328/2000 e al rapporto fra decentramento e welfare locale; successivamente si è occupata della relazione fra sistemi di welfare e sistemi dell'istruzione. Più di recente si è concentrata sulle politiche di contrasto alla povertà, di conciliazione e per l'infanzia. Il filo conduttore del suo lavoro di ricerca è l'attenzione ai sistemi di governance, sia multilivello che multistakeholder.

Elisabetta Cibinel è ricercatrice presso il Laboratorio Percorsi di secondo welfare dal 2016. Laureata a pieni voti nel 2015 in Politiche e servizi sociali presso l'Università degli Studi di Torino, ha proseguito il proprio percorso formativo conseguendo il master in *Diversity management e gender equality*. È assistente sociale specialista e in passato ha lavorato nei servizi di salute mentale in Piemonte. Per Percorsi di secondo welfare si è occupata di diversi temi di ricerca, dalla povertà alla disabilità, specializzandosi poi negli ambiti riguardanti il welfare aziendale territoriale e la filantropia istituzionale. Dal 2019 è anche giornalista pubblicista.

Orlando De Gregorio ha conseguito nel 2015 il dottorato di ricerca in Sociologia presso la Scuola di Dottorato in Scienze Umane e Sociali dell'Università degli Studi di Torino con una tesi sull'implementazione di due progetti d'inserimento lavorativo. Collabora con il Percorsi di secondo welfare dal 2018, occupandosi prevalentemente delle politiche di accoglienza e integrazione, ma anche di Terzo Settore e welfare locale. Come assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Torino, si è occupato anche di governance inclusiva delle politiche di contrasto alla povertà. Collabora anche con FIERI – Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione.

Celestina Valeria De Tommaso è ricercatrice junior presso Percorsi di secondo welfare. Ha conseguito la Laurea Magistrale in *Politics and Social Policy* presso l'Università di Bologna e partecipato a progetti di ricerca concernenti i temi dell'innovazione sociale nei sistemi di welfare locale, le nuove povertà e le sfide odierne ai sistemi di protezione sociale. Ha contribuito alla stesura del Rapporto "Nuovi Scenari di Policy. Contrastare le povertà" commissionato dal Consiglio Regionale della Lombardia e della monografia "Platform Welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali" (a cura di F. Longo e F. Maino).

Chiara Lodi Rizzini è ricercatrice presso il Laboratorio di Percorsi di secondo welfare. È dottoranda in Sociologia, Organizzazioni e Culture presso l'Università Cattolica di Milano, dove sta realizzando la tesi sulle trasformazioni dell'housing, focalizzandosi sull'abitare collaborativo. Ha conseguito la laurea magistrale in Amministrazione e Politiche Pubbliche presso l'Università degli Studi di Milano, con una tesi sul reddito di base e sulle politiche di contrasto alla povertà. Si occupa principalmente di *housing*, povertà e innovazione del welfare locale, con particolare attenzione alle nuove forme di coinvolgimento di comunità e cittadini.

Franca Maino è Professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell’Università degli Studi di Milano, dove insegna “Politiche Sociali e del Lavoro”, “Politiche Sanitarie e Socio-sanitarie”, “Welfare State and Social Innovation”. Dal 2011 dirige il Laboratorio Percorsi di secondo welfare. È membro del Comitato di redazione di Stato e Mercato e della Rivista Italiana di Politiche Pubbliche. È membro del Comitato scientifico dell’Alleanza contro la povertà, della Fondazione Welfare Ambrosiano, della Fondazione PICO e di Assoprevidenza. Da luglio 2020 fa parte del CdA dell’Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo. Ha curato, con Maurizio Ferrera, tutti i Rapporti biennali sul secondo welfare in Italia. Nel 2021 ha curato con Francesco Longo il volume “Platform Welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali”, Milano, Egea.

Paolo Moroni è stato responsabile dei processi dell’area Occupabilità e Formazione continua di Filos Formazione di Novara. Si occupa di analisi dei fabbisogni, progettazione e coordinamento di progetti complessi anche in contesti europei. Ha lavorato all’ideazione del progetto Interreg Italia Svizzera Minplus del quale, in qualità di membro del Team di progetto, sta attualmente curando la realizzazione.

Valentino Santoni è ricercatore del Laboratorio Percorsi di secondo welfare dal 2016. Ha conseguito la Laurea Magistrale in “Sociologia e Ricerca Sociale” presso l’Università di Bologna e frequentato la Scuola di Alta formazione in “Gestire un’impresa sociale”. Ha partecipato alla stesura del Terzo e del Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia, curando i capitoli dedicati al welfare aziendale. Nel corso degli ultimi anni ha partecipato a progetti di ricerca, accompagnamento e formazione sui temi del welfare per diverse organizzazioni come TSM, Fondazione MPS, Mefop, Fondazione CRC, Social Value Italia e Gruppo cooperativo CGM. È docente a contratto presso l’Università degli Studi Niccolò Cusano.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2021
nella Rotolito S.p.A. – Via Sondrio, 3
20096 Pioltello (MI)

Il Quinto Rapporto sul secondo welfare offre dati, approfondimenti e riflessioni sugli impatti che il Covid-19 ha generato sul sistema sociale italiano. Particolare attenzione è rivolta al ruolo che attori privati, organizzazioni del Terzo Settore, corpi intermedi e gruppi informali di cittadini hanno assunto per affrontare la crisi pandemica.

Il volume si basa su focus group e survey che hanno coinvolto i maggiori esperti di welfare del nostro Paese e che hanno consentito di identificare i principali mutamenti che riguardano tre sfere del secondo welfare: welfare aziendale territoriale, welfare filantropico e welfare di prossimità.

L'analisi prende in considerazione i cambiamenti presenti e futuri in tali ambiti lungo due direttive, nazionale-locale e pubblico-privato, approfondendo il posizionamento della leadership di alcune organizzazioni-chiave.

Il Rapporto è arricchito da alcuni casi studio riguardanti le tre aree di welfare oggetto di analisi.

FRANCA MAINO

Professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano, dal 2011 è direttrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare. Da sempre si occupa di welfare state e politica sociale comparata, con particolare riferimento alle trasformazioni del welfare e al ruolo assunto da attori non-pubblici.



Giappichelli compie 100 anni e celebra l'evento con le persone che hanno fatto parte della sua storia: studenti, professori, ricercatori e professionisti nel mondo del diritto e dell'economia.

Con voi collaboriamo da sempre con il metodo dell'*'Editoria in Prima Persona'*, fatto di volti, storie, competenze e innovazione. Per voi diamo il via al nuovo progetto Ventuno, una finestra editoriale sul nostro mondo e su un futuro da scrivere e studiare insieme.

Visita giappichelli.it/ventuno

€ 49,00

ISBN/EAN

A standard linear barcode representing the ISBN.

9 788892 142565