

04



QUADERNI DEL WELFARE

WELFARE LOCALE: TEORIE, ATTORI, TRANSIZIONI

**A CURA DI
MAURIZIO BUSACCA
PAMELA PASIAN**

**Con il contributo di:
Tiziano Barone, Silvia Cavallarin, Monia Barazzuol**



QUADERNI DEL WELFARE/04

Welfare locale: teorie, attori, transizioni

a cura di
Maurizio Busacca, Pamela Pasian

Con il contributo di Tiziano Barone, Silvia Cavallarin e Monia Barazzuol



REGIONE DEL VENETO



Veneto Welfare è una Unità Operativa di Veneto Lavoro, istituita con la l. reg. 18 luglio 2017, n. 15, “Interventi per lo sviluppo della previdenza complementare e del welfare integrato regionale del Veneto”.

Il Comitato Scientifico di Veneto Welfare è formato da: Laura Dal Corso, Michele Faioli, Paolo Gubitta, Franca Maino, Emmanuele Massagli, Gaetano Zilio Grandi.

Il Comitato Tecnico di Veneto Welfare è composto da: Mirco Casteller, *Presidente*, Ferruccio Righetto, Luca Romano.

Alla realizzazione di questo volume hanno collaborato anche Jessica Conconi, Daiana Lo Bosco e Dorjana Mustali.

Venezia, dicembre 2024

Quaderno del Welfare n. 4

ISBN 979-12-210-6980-8

Indice

Prefazione	»	pag. 5
<i>di Valeria Mantovan, Assessore all'Istruzione, Formazione, Lavoro e Pari opportunità della Regione del Veneto</i>		
Introduzione	»	7
<i>di Tiziano Barone, Direttore Veneto Lavoro</i>		
Il welfare locale e il futuro del welfare	»	9
<i>di Barbara Da Roit</i>		
Il processo di territorializzazione del welfare state italiano	»	19
<i>di Eduardo Barberis e Angela Genova</i>		
Il welfare aziendale in Italia: in crescita e in evoluzione	»	29
<i>di Franca Maino e Valentino Santoni</i>		
I regimi di attivazione in Europa	»	39
<i>di Ruggero Cefalo</i>		
Le piattaforme del welfare	»	47
<i>di Flaviano Zandonai</i>		
La digitalizzazione nelle organizzazioni del welfare in Italia	»	57
<i>di Gianluca Scarano</i>		
Il ruolo del Terzo Settore nel welfare locale: il caso di Venezia	»	65
<i>di Maurizio Busacca e Pamela Pasian</i>		



Prefazione

di Valeria Mantovan, Assessore all'Istruzione, Formazione, Lavoro e Pari opportunità della Regione del Veneto

La quarta edizione de “I Quaderni del Welfare” rappresenta un ulteriore passo avanti nella riflessione sul futuro del welfare italiano, con un focus specifico sul livello locale e sulle sue potenzialità di trasformazione.

Questo volume si inserisce in un contesto di profondi mutamenti economici, sociali e normativi, in cui la sfida del welfare si gioca sempre più sul territorio. È nei contesti locali, infatti, che si sperimentano soluzioni innovative, si affrontano le urgenze sociali e si promuovono percorsi di inclusione e coesione sociale.

Il lavoro qui proposto mette in luce come il welfare locale possa essere un attore cruciale nel ridefinire le logiche del welfare state tradizionale. Il welfare territoriale non solo risponde ai bisogni emergenti, ma diventa un elemento chiave per l'animazione del territorio, stimolando la partecipazione attiva delle comunità locali, valorizzando le risorse e le competenze presenti e rafforzando i legami di solidarietà sociale. Attraverso questa prospettiva, il welfare territoriale contribuisce a creare nuove connessioni tra pubblico e privato, tra istituzioni e cittadini, favorendo l'emersione di modelli partecipativi e innovativi di sviluppo sociale.

La riforma del welfare, lungi dall'essere solo un tema tecnico o economico, riguarda la nostra visione di giustizia sociale, equità e dignità umana. Non è un caso, dunque, che la Regione del Veneto stia investendo fortemente in questa direzione, con l'obiettivo di rafforzare il welfare territoriale e promuovere l'integrazione tra pubblico e privato, tra istituzioni e comunità locali. L'animazione territoriale, in questo contesto, diventa un motore di sviluppo sociale, economico e relazionale, in grado di generare nuove opportunità per le persone, le famiglie e i territori stessi.

I contributi contenuti in questa pubblicazione propongono un'analisi approfondita e poliedrica, che spazia dalle logiche di territorializzazione alla governance multilivello, fino all'esplorazione delle piattaforme digitali e del

welfare aziendale. Questi temi, cruciali per il futuro delle politiche di welfare, mettono in evidenza la necessità di un approccio sistemico e interattivo, che valorizzi il ruolo di tutti gli attori coinvolti. Attraverso l'animazione territoriale, le comunità locali sono chiamate a diventare protagoniste attive delle politiche sociali, contribuendo alla costruzione di una cittadinanza più partecipata e solidale.

Un ringraziamento speciale va a tutti coloro che hanno contribuito a questa nuova pubblicazione, in particolare agli autori e ai curatori, il cui lavoro rappresenta un prezioso strumento per chi opera nel settore e per chi, come me, è chiamato a elaborare politiche e strategie per il bene comune. La speranza è che queste pagine possano ispirare nuove riflessioni e, soprattutto, azioni concrete in grado di rispondere ai bisogni emergenti con l'obiettivo di garantire a tutti i cittadini un welfare più equo, inclusivo e sostenibile.



Introduzione

di Tiziano Barone, Direttore Veneto Lavoro

Con grande soddisfazione presentiamo la quarta edizione de “I Quaderni del Welfare”, una pubblicazione ormai consolidata ideata con l’obiettivo di arricchire la riflessione scientifica e operativa sul welfare, nelle sue diverse declinazioni. Questo nuovo volume rappresenta un contributo a nostro avviso sostanziale per comprendere le dinamiche di trasformazione del welfare state e il ruolo sempre più rilevante del welfare locale.

Il welfare locale non è più una dimensione accessoria del welfare state, ma una delle sue leve principali. Negli ultimi decenni, il decentramento delle competenze e la territorializzazione delle politiche sociali hanno portato le amministrazioni locali a essere protagoniste nella progettazione e nell’erogazione di servizi. Tuttavia, l’evoluzione di questi processi non è lineare né priva di ostacoli. I contesti locali, infatti, affrontano sfide complesse legate alla frammentazione delle risorse, alla disomogeneità della capacità di intervento e all’evoluzione dei bisogni sociali.

Questo volume esplora in profondità queste trasformazioni attraverso i contributi di autorevoli studiosi ed esperti. Barbara Da Roit apre la riflessione analizzando la relazione tra sviluppo del welfare state e welfare locale, evidenziando il ruolo chiave delle politiche territoriali nella ricalibratura dei sistemi di welfare, soprattutto nei Paesi come l’Italia, caratterizzati da un welfare frammentato. Eduardo Barberis e Angela Genova ci guidano poi nell’analisi del processo di territorializzazione del welfare italiano, descrivendo le implicazioni di tipo politico, sociale ed economico e le sfide della governance multilivello. Franca Maino e Valentino Santoni ci offrono uno sguardo sulle dinamiche del welfare aziendale, un fenomeno in forte crescita nel nostro Paese e sempre più integrato con le politiche territoriali. Ruggero Cefalo analizza le politiche di attivazione in Europa e le loro implicazioni per il caso italiano, dove il dibattito è particolarmente rilevante alla luce dei recenti cambiamenti nel mercato del lavoro e nelle politiche di sostegno al reddito. Flaviano Zandonai porta l’attenzione sul ruolo delle

piattaforme digitali come nuovi strumenti per riorganizzare l'offerta di welfare, evidenziandone le potenzialità e i rischi. Gianluca Scarano affronta il tema della digitalizzazione nelle organizzazioni del welfare, analizzando i cambiamenti organizzativi e le trasformazioni indotte dall'uso delle tecnologie. Infine, Maurizio Busacca e Pamela Pasian presentano i risultati di una ricerca-azione condotta nel territorio veneziano, offrendo uno spaccato concreto delle opportunità e dei limiti del welfare complementare territoriale.

Il filo conduttore di questi contributi è la consapevolezza che il welfare locale non è un'entità statica, ma un organismo in costante evoluzione. La sua capacità di rispondere ai nuovi rischi sociali e ai bisogni emergenti dipenderà dalla capacità di innovare, di rafforzare le reti territoriali e di creare sinergie tra pubblico, privato e Terzo Settore.

I contenuti di questo volume offrono pertanto una base preziosa per riflettere su queste sfide e su come affrontarle, con l'obiettivo di costruire un welfare più inclusivo e sostenibile.

A tutti coloro che operano nel settore del welfare – amministratori, operatori, ricercatori e decisori politici – auguriamo una buona lettura e, soprattutto, un buon lavoro. Che queste pagine possano alimentare nuove idee, stimolare il confronto e sostenere l'azione concreta per un welfare migliore per tutti.

IL WELFARE LOCALE E IL FUTURO DEL WELFARE

di Barbara Da Roit¹

Il welfare locale è storicamente una parte importante dei sistemi di protezione sociale. Il suo ruolo è mutato in relazione allo sviluppo dei welfare state europei ed occupa attualmente una posizione chiave – e problematica – per il loro futuro.

Dopo avere fatto cenno alla relazione non lineare e non univoca tra sviluppo del welfare state e del welfare locale e al ruolo che a questo è attribuito nell'affrontare la ricalibratura dei welfare state, il contributo vuole argomentare perché, attualmente, la capacità di sviluppare politiche territoriali di protezione e investimento sociale rappresenti una sfida fondamentale e complessa, soprattutto nei welfare state più deboli e frammentati come quello italiano

1. Il welfare locale e costruzione del welfare state

In numerosi paesi europei, le prime forme di sostegno ai poveri si sono sviluppate in contesti locali ad opera di iniziative private “caritatevoli” e sono state successivamente riorganizzate e regolate dall'intervento pubblico centrale. È quindi al livello locale che nasce l'“assistenza sociale”, progressivamente differenziatasi in forme e aree di intervento specializzate (gli anziani, i giovani, i disoccupati ecc.), ma generalmente orientata al sostegno (e controllo) dei gruppi sociali e degli individui più svantaggiati e considerati meritevoli ed amministrata con un certo grado di discrezionalità.

A partire da fine 1800 e in modo ancora più marcato dopo la seconda guerra mondiale, gli stati europei hanno istituito, pur con estensione e caratteristiche differenti, nuove forme di intervento sociale fondate su erogazioni monetarie standardizzate in relazione a specifici rischi soprattutto legati alla partecipazione al mercato del lavoro (le pensioni di vecchiaia e anzianità, la tutela in caso di maternità, malattia, infortuni e più tardi disoccupazione) con caratteristiche più o meno universalistiche o corporative, oltre a servizi (ad esempio per l'istruzione e per la salute) con

¹ Professoressa Ordinaria in Sociologia all'Università Ca' Foscari di Venezia. È Presidente della Commissione Etica della stessa Università.

un'elevata regolazione e codificazione a livello centrale. Inoltre, anche funzioni più tipiche dell'assistenza sociale, come il sostegno monetario in caso di povertà, ha seguito una analoga traiettoria, con l'introduzione di sistemi più codificati e fondati su regole generali. In questa lunga fase di espansione del welfare state, il welfare locale si è caratterizzato (ed è stato inquadrato) come un fenomeno residuale.

A questa tendenza fanno eccezione i paesi del nord Europa, che pur nella loro differenziazione interna, non solo si sono dotati di sistemi di protezione sociale universalistici e generosi, ma hanno anche sviluppato servizi sociali (ad esempio di cura dei bambini piccoli, delle persone anziane, delle persone con disabilità) in modo precoce (fin dagli anni cinquanta) ed estensivo. Lo sviluppo di questi interventi locali, però, è avvenuto sottraendoli alla sfera di influenza dell'assistenza sociale e offrendo servizi di cura di elevata qualità ed accessibili alle classi medie, grazie ad un mix di finanziamenti centrali e locali che consentono alle singole municipalità di sviluppare interventi in relativa autonomia nel quadro di una regolazione statale. Qui le responsabilità in materia di politiche a livello locale sono così ampie che negli anni novanta alcuni studiosi si sono domandati se avesse ancora senso fare riferimento al welfare state o si dovesse piuttosto parlare di "welfare municipality" (Kröger, 1997)². Negli altri contesti europei, lo sviluppo dei servizi territoriali è rimasto molto limitato e per alcuni versi marginale anche nel dibattito fino a tempi recenti, con la conseguente perdurante marginalità del welfare locale. In effetti, i paesi nel nord Europa presentano una spesa molto elevata per le politiche sociali in generale e per quelle dei servizi in particolare, con una forte componente di spesa locale. Ad esempio, sulla base dei dati Eurostat la spesa "locale" per la protezione sociale in rapporto al PIL nel 2022 era il 20% in Danimarca (che rappresenta un caso estremo), il 7% in Svezia, il 6% in Finlandia, contro lo 0,8% dell'Italia.

2. Il welfare locale per trasformare il welfare state?

A partire dagli anni novanta si è assistito ad un revival della dimensione locale del welfare in Europa nelle politiche (o nei discorsi di policy) e nella ricerca sul welfare in generale. In particolare, è cresciuta l'enfasi sulla necessità che gli interventi sociali siano il più possibile pensati e realizzati

² Kröger T. (1997), *Local government in Scandinavia: autonomous or integrated into the welfare state?*, in Sipilä J. (a cura di), *Social Care Services: the Key to the Scandinavian Welfare Model*, London, Routledge.

“vicino” ai problemi che intendono affrontare, in modo contestualizzato e quasi sartoriale rispetto alle esigenze della comunità locali, delle famiglie, degli individui. Inoltre, si è fatto riferimento in modo crescente alla natura democratica e partecipativa delle politiche territoriali, che comporta anche maggiori livelli di responsabilità politica da parte degli eletti e coinvolgimento attivo delle comunità nell’individuare soluzioni ai loro stessi problemi. L’approccio stesso della “social innovation” attribuisce al welfare locale capacità di innovare, identificare soluzioni e realizzarle nel quadro della co-progettazione (Kazepov e Barberis, 2008)³. Naturalmente, i critici sollevano contro-argomenti ed in particolare le potenziali disuguaglianze tra territori di offrire interventi di protezione e sostegno in relazione a diverse risorse, capacità di mobilitazione e di intervento, orientamento ideologico, con il rischio di erosione della cittadinanza sociale. Nonostante il dibattito su questi aspetti resti aperto, è indubbio che le politiche sociali abbiano recentemente spinto verso lo sviluppo di interventi locali. Ciò è riconducibile sia a trasformazioni relative alla configurazione dei rischi sociali e dei bisogni nella transizione post-fordista, sia alla tensione evidente che, a partire dagli anni ottanta, si è manifestata tra politiche sociali e risorse ad esse destinate.

In primo luogo, la “crisi” del welfare state fordista apertasi a metà degli anni settanta (e non ancora risolta) è associata a trasformazioni sociali, economiche e demografiche che hanno fatto emergere “nuovi rischi sociali” (Bonoli, 2007)⁴ ovvero rischi scarsamente presi in considerazione dai sistemi di protezione sociale tradizionali (con l’esclusione dei paesi nordici): le necessità di cura dei bambini piccoli anche per consentire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, le cure di lunga durata delle persone anziane non coperte dai sistemi sanitari fondati sugli interventi per le malattie acute e divenuta meno sostenibile per le famiglie, le difficoltà connesse alla disoccupazione di lunga durata e di specifici gruppi sociali (giovani, donne, lavoratori low skilled, per fare alcuni esempi). Questi nuovi rischi e gli interventi immaginabili per contrastarli possiedono una forte componente di servizio (di cura, educativo, formativo, di accompagnamento), difficilmente affrontabili con modalità fortemente

³ Kazepov Y. e Barberis E. (2008), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di rescaling e governance*, in «Rivista delle Politiche Sociali», n.3, pp. 51-78.

⁴ Bonoli G. (2007), *Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, in «Comparative Political Studies», vol. 40(5), pp. 495-520.

centralizzate e standardizzate, che riportano l'attenzione sui sistemi locali. Inoltre, la strategia del "social investment" (Esping-Andersen, 2000; Hemerijk, 2017)⁵ che pone l'accento proprio sullo sviluppo di servizi di cura di buona qualità e accessibili quale volano per promuovere l'occupazione e la sostenibilità stessa dei sistemi di welfare ha accentuato l'interesse per il welfare "locale".

In secondo luogo, la "crisi" del welfare tradizionale si è manifestata come parte della crisi dello Stato. La nascita e il consolidamento di organizzazioni internazionali (in particolare l'Unione Europea), da un lato, e i movimenti autonomisti sub-nazionali hanno rimesso in discussione in molti contesti e contribuito a modificare il rapporto centro-periferia e la legittimazione di interventi nazionali a favore di processi decisionali decentrati.

In terzo luogo, come noto, l'invecchiamento della popolazione e la riduzione della natalità, da un lato, e la crescita di domanda di protezione e servizi, dall'altro, contribuiscono a destabilizzare l'equilibrio tra risorse necessarie e disponibili per le politiche sociali. Il contenimento della spesa pubblica per il welfare appresenta un obiettivo generalizzato in Europa. Il decentramento di responsabilità di policy ha spesso contribuito a questa strategia grazie a diversi meccanismi che caratterizzano il funzionamento dei sistemi locali di welfare e il loro rapporto con i livelli "superiori" e con i cittadini. Per le ragioni storiche sopra accennate, il welfare locale è il "luogo" dove si risponde (o si cerca di rispondere) ai bisogni in modo adeguato piuttosto che il luogo dove si realizzano diritti sociali. Questi ultimi sono connessi tradizionalmente a prestazioni standardizzate e esigibili tipiche del welfare centrale e generalmente non sottoposte (e difficilmente sottoponibili per motivi politici) a forme esplicite e dirette di razionamento. I servizi in generale (ad esempio quelli sanitari ed educativi) e le prestazioni del welfare locale nello specifico, sono prestazioni flessibili, variabili, diversamente declinabili, in cui oltre alla quantità la qualità gioca un ruolo fondamentale, personalizzabili e negoziabili che mal si prestano alla codificazione stringente richiesta da un approccio fondato sui diritti di tipo formale. Tuttavia, ciò non esclude necessariamente diritti nella sostanza: a certe condizioni, è possibile rispondere ai bisogni e garantire accessibilità a

⁵ Esping-Andersen G. (2000), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York, Oxford University Press.

Hemerijk A. (1997), *Social investment and its critics*, in Hemerijk A. (a cura di), *The uses of social investment*, New York, Oxford University Press.

interventi e servizi di buona qualità, anche in assenza di un esplicito riferimento ai diritti. Ad esempio, i paesi del nord Europa sono quanto di più vicino all'idea di welfare locale "universalistico" nonostante l'accesso ai servizi di cura non rappresenti sempre un diritto codificato. Ciò è possibile perché le autorità locali hanno a disposizione risorse e un'infrastruttura organizzativa ed amministrativa tali da consentire elevati tassi di copertura rispetto alla popolazione interessata, un'elevata accessibilità a servizi di buona qualità e a basso costo, che consente l'inclusione non solo delle fasce di popolazione più svantaggiata ma delle classi medie. In altri termini, non basandosi generalmente su principi astratti che legano una certa condizione al godimento di un beneficio predefinito, nel welfare locale l'esistenza di fatto dei diritti sociali è subordinata non solo alla trasparenza dei criteri e delle modalità di erogazione dei servizi e delle prestazioni, ma alla capacità di riconoscere i problemi, alla disponibilità di risorse e alla capacità di intervento, alla capacità dei gruppi e dei singoli di esprimere le loro esigenze e di negoziarne le risposte. Proprio per la natura flessibile, meno standardizzata e codificata dei diritti e delle prestazioni e per il decentramento dei processi decisionali che attengono al welfare locale, la sua inclusività e il suo (potenziale) universalismo sono più fragili. A livello locale, ad esempio, è possibile ridurre il livello di accessibilità ai servizi (e di conseguenza il loro finanziamento) anche senza promuovere riforme esplicite delle politiche sociali. È noto il caso della Svezia, dove, negli anni novanta si è realizzata una politica fortemente restrittiva nell'ambito delle politiche per le persone anziane con deficit di autonomia, semplicemente aggiustando i criteri di accesso ai servizi domiciliari al livello delle singole municipalità (Szebehely, 1998)⁶. Talvolta, il decentramento delle politiche sociali ha funzionato come strategia di riforma di costose politiche nazionali fondate sui diritti, altrimenti di difficile ridimensionamento. Ad esempio, nei Paesi Bassi, dove dalla fine degli anni sessanta esisteva una assicurazione nazionale per la copertura dei costi dei servizi di long-term care, a partire dalla metà degli anni duemila il governo, dopo una lunga serie di tentativi falliti di aggredire il problema dell'espansione della spesa nel settore, ha optato per decentralizzare in larga misura la responsabilità di questa politica con l'obiettivo di sottrarre tali servizi all'abito dei "diritti sociali" e ricondurli

⁶ Szebehely M. (1998), *Changing Divisions of Carework: Caring for Children and Elderly People in Sweden*, in Lewis J. (a cura di), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, London, Ashgate.

nel sistema degli interventi locali, più aperti alla discrezionalità e ragionabili, quindi meno costosi (Da Roit, 2018)⁷.

3. Risorse e tensioni nel welfare locale in Italia

Per le ragioni sopra ricordate, il welfare locale rappresenta attualmente un elemento nodale nei processi di trasformazione del welfare state. Da un lato ha un potenziale di sviluppo di aree delle politiche sociali che in numerosi paesi restano insufficienti. Dall'altro, è il livello dove in modo più evidente si manifesta la tensione tra la necessità di investire in servizi e protezione sociale e la limitatezza delle risorse disponibili (Andreotti et al. 2023)⁸. Se nell'ambito del welfare locale l'accessibilità alle prestazioni è garantita dall'ampia disponibilità di risorse e capacità di utilizzare in modo efficace, in contesti meno ricchi di risorse (organizzative ed economiche) dedicate alle politiche sociali territoriali, tali tensioni risultano molto più forti. Ciò è particolarmente vero in Italia, dove le politiche dei servizi sono tradizionalmente deboli, frammentate, dotate di scarse risorse e dove l'aspettativa è che proprio a livello territoriale si sviluppino interventi innovativi, efficaci, rispondenti ai nuovi rischi sociali in ambiti come la cura della prima infanzia, l'assistenza alle persone anziane non autosufficienti, i servizi di inserimento lavorativo in connessione con le politiche di sostegno al reddito.

La debolezza del welfare territoriale italiano è legata a diversi problemi tra loro interconnessi. Il primo è il limitato finanziamento, nel senso che le risorse dedicate alle politiche dei servizi e degli interventi sociali (trasferite da altri livelli di governo o raccolte direttamente dagli enti territoriali) sono storicamente estremamente ridotte. Il secondo è relativo alla struttura politico-amministrativa (la dimensione degli enti locali) e alla sua capacità di intervento. Alcuni autori sostengono che il rapporto tra "dimensione" del governo locale e efficacia di policy abbia una forma a "U": se le unità politiche locali sono molto piccole il rischio è che non riescano ad affrontare

⁷ Da Roit B. (2018), *Long-term care reforms in the Netherlands: care work at stake*, in Christensen K. e Pilling D. (a cura di), *The Routledge handbook of social care around the world*, London, Routledge.

⁸ Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E. (2022), *The transformation of local welfare systems in European cities*, in Kazepov Y., Barberis E., Cucca R. e Mocca E. (a cura di), *Handbook on Urban social policies. International perspectives on multilevel governance and local welfare*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

problemi complessi e che abbiano costi eccessivi rispetto ai risultati; se sono molto grandi perderanno la loro capacità di favorire la partecipazione ai processi decisionali e la loro efficacia gestionale; sembrerebbe esistere una dimensione “ottima” intermedia che tuttavia può essere identificata solo in relazione allo specifico contesto istituzionale e di policy (Blom Hansen et al., 2023)⁹. Il caso italiano, sotto questo profilo, è particolarmente vulnerabile a seguito dell’elevata frammentazione degli enti locali e della difficoltà storica di riorganizzarli, nonché delle complicazioni politiche, amministrative, gestionali, burocratiche legate alla identificazione di livelli di governo delle politiche sociali “superiori” ai comuni (es. gli “ambiti territoriali”). Inoltre, il nostro paese risente di un sistema organico di formazione e di modalità di funzionamento dell’apparato burocratico (locale) che superi la logica puramente burocratica dell’aderenza alla norma come fine unico dell’attività. Il terzo problema attiene all’infrastruttura delle politiche sociali territoriali in senso stretto, cioè l’insieme dei processi, delle risorse umane e strumentali, delle capacità (politica, professionale, amministrativa) di analizzare i problemi, prendere decisioni, implementare ed eventualmente modificarle. Le risorse destinate alle politiche territoriali di welfare (e di converso la loro limitatezza) non si riflettono soltanto nella possibilità dei destinatari finali di accedere ai servizi e agli interventi, ma anche nella ridotta presenza di una infrastruttura che rende possibile la produzione, il miglioramento, la trasformazione, la ricalibratura di tali servizi, fatta di professionisti, esperti, strumenti, spazi, edifici, forme di comunicazione, formazione e supervisione, legittimazione nei confronti di altri comparti della pubblica amministrazione (locale). Il sistema delle politiche sociali in Italia è particolarmente sguarnito di tale infrastruttura, anche nei contesti più “avanzati”: basti pensare alla differenza tra i servizi sanitari (per quanto sotto pressione negli anni recenti) e quelli sociali per rendersene conto anche nelle regioni e nelle aree dove gli interventi e i servizi sanitari e sociali sono relativamente meglio strutturati.

Il tentativo di riforma della “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” (l. 8 novembre 200, n. 328) scontrato con la sostanziale assenza di risorse messe a disposizione (dopo il fallimento dell’annunciato riordino delle prestazioni monetarie) e con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha assegnato competenze esclusive alle

⁹ Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S. (2023), *The organization of the local welfare state*, in «No Normal Science!», Aarhus, Forlaget Politica, pp. 119-132.

regioni in materia di politiche sociali rinunciando ad una regia nazionale è seguito un periodo di “austerità permanente” e sostanziale contenimento della spesa pubblica per le politiche sociali che hanno accompagnato e seguito la crisi finanziaria della seconda metà degli anni duemila.

Una nuova finestra di opportunità si è aperta nella fase post-pandemica, che ha offerto un’occasione unica nella storia recente del welfare state italiano, grazie alla iniezione di importanti risorse economiche per le politiche sociali territoriali. I fondi provenienti dal piano dell’Unione Europea in risposta alla pandemia da Covid-19 (NextGenerationEU) e dal conseguente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sommate ad ulteriori finanziamenti europei e nazionali, forniscono teoricamente una opportunità unica di modificare l’assetto delle politiche dei servizi e degli interventi sociali territoriali. Almeno tre missioni del PNRR – 3) Istruzione e ricerca; 4) Inclusione e coesione; 5) Salute, che valgono complessivamente oltre 65 miliardi di euro – hanno una rilevanza diretta o indiretta per il welfare locale in senso lato. Per comprenderne l’ordine di grandezza basti pensare che la spesa netta dei comuni per i servizi sociali e socio-educativi nel 2021 era pari a circa 8 miliardi di euro (Istat, 2024)¹⁰, mentre la spesa sociosanitaria per le cure di lunga durata ammontava nel 2022 a circa 33 miliardi di euro (costituita per oltre il 40% dall’indennità di accompagnamento) (Pesaresi, 2023)¹¹.

Una valutazione dell’impatto del PNRR e degli strumenti collegati sulla capacità dei sistemi locali di rispondere alle sfide del welfare sarà possibile tra alcuni anni. Tuttavia possiamo ipotizzare che gli elementi che caratterizzano il welfare territoriale italiano, associati alla natura e al funzionamento dei finanziamenti PNRR avranno un peso significativo.

In primo luogo, si tratta di finanziamenti “straordinari” non destinati a finanziare l’erogazione di servizi e interventi “correnti”. Al contrario, dovrebbero avere un potenziale di trasformazione strutturale e di investimento con effetti nel lungo periodo, nel senso di consentire ai sistemi locali di welfare di funzionare in modo diverso rispetto al passato e di trovare soluzioni durature ai problemi che si trovano ad affrontare. Se l’approccio

¹⁰ Istat (2024), *La spesa dei Comuni per i servizi sociali. Anno 2021*, Report 19 giugno 2024, <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/06/REPORT_SPESA-SOCIALE-COMUNI.pdf>.

¹¹ Pesaresi F. (2023), *La spesa pubblica per Long-term care in Italia*, 4 settembre, Welforum <<https://www.welforum.it/la-spesa-pubblica-per-long-term-care-in-italia/>>.

ha teoricamente senso, solleva grandi problemi in un contesto strutturalmente povero di risorse: il rischio è quello di realizzare investimenti in infrastrutture (ad esempio posti in asili nido) che difficilmente potranno funzionare senza risorse “ordinarie” per gestirli. Per certi versi, il PNRR richiede ulteriori risorse per le politiche sociali senza le quali è immaginabile un impatto limitato nel lungo periodo, riproponendo un tema mai risolto.

Inoltre, l’accesso ai fondi è subordinato alla capacità di elaborare “progetti” nel quadro di “bandi” competitivi, secondo un approccio che caratterizza ormai da tempo le istituzioni europee e, a cascata, quelle nazionali e regionali (ad esempio il Fondo Sociale Europeo e altre linee di finanziamento per lo sviluppo territoriale) e richiede la capacità di realizzare tali progetti “spendendo” le risorse ad essi destinati in modo efficace ed efficiente. Il rischio è che le note carenze dell’infrastruttura delle politiche sociali e i problemi di carattere amministrativo-burocratico sopra accennati rappresentino un ostacolo al successo di questo approccio. Come emerso di recente, carenze di “organico”, difficoltà di coordinamento tra settori e ambiti di intervento, formalismo burocratico e conseguente lentezza rappresentano elementi particolarmente critici per la capacità di acquisire le nuove risorse disponibili (Maino et al., 2024)¹². Lo stesso si può immaginare per la loro gestione. Un rischio è che gli sforzi connessi alla (co)progettazione, al networking, alla creazione di partnership, alla stesura dei progetti e alla loro implementazione e monitoraggio assorbano le poche risorse disponibili e diventino un obiettivo in sé (Da Roit e Busacca, 2024)¹³. Ma c’è di più. Possiamo facilmente immaginare che l’impatto dei “progetti” come strumento di orientamento e sviluppo delle politiche sociali sia molto diverso in contesti dove le politiche sociali sono già fortemente strutturate e possono contare su importanti risorse ordinarie e in contesti dove i progetti stessi rappresentano un modo per supplire alla carenza di risorse ordinarie. L’idea stessa dell’organizzazione per progetti, con specifici e delimitati obiettivi, risorse finite dedicate, una linea temporale di riferimento predefinita presuppone implicitamente l’esistenza di una

¹² Maino F., Lodi Rizzini C., De Tommaso C.V. e Bonomi E. (2024), *PNRR e fondazioni: il Bando Next Generation We come leva di capacity building per le amministrazioni locali*, in «Impresa Sociale», n. 1/2024, pp. 42-55.

¹³ Da Roit B. e Busacca M. (2024), *Street-level netocracy: rules, discretion and professionalism in a network-based intervention*, in «The International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 44(3/4), pp. 296-310.

infrastruttura delle politiche e dà per scontato che esistano, accanto ai progetti, attività “normali”, di fondo su cui i progetti si innestano. Nei contesti di welfare più ricchi, i “progetti” hanno il potenziale di innovare, riorganizzare, integrare, ripensare l’esistente, sperimentare nuovi modi e forme di intervento, riorientare l’uso delle risorse. Nei contesti di welfare più poveri, essi rischiano di rappresentare uno stress organizzativo e, contemporaneamente, di non essere in grado di produrre le trasformazioni desiderate perché, al termine del progetto, una volta esaurite le risorse straordinarie disponibili, è quasi inevitabile tornare all’esistente.

In sintesi, l’approccio stesso – investimenti invece di spese, straordinarietà, progettazione – pur comprensibile, rischia di fallire proprio dove ce n’è più bisogno. Ciò non significa che la finestra di opportunità aperta dal PNRR sia già chiusa – su questo avremo modo di ragionare nei prossimi anni – ma che tenerla aperta richiede una presa di coscienza dei limiti e la (parziale, progressiva) trasformazione delle condizioni di contesto che non paiono all’orizzonte. La posta in gioco è quella del futuro del welfare, non solo locale.

IL PROCESSO DI TERRITORIALIZZAZIONE DEL WELFARE STATE ITALIANO

di Eduardo Barberis e Angela Genova¹⁴

La letteratura sui modelli, i sistemi e i regimi di welfare è in genere partita da una caratterizzazione nazionale dello “Stato del benessere”, appunto una forma organizzativa dello spazio statale che coincide con i processi di nazionalizzazione delle società ed economie capitalistiche europee. Tuttavia, tanto nella sua struttura organizzativa quanto nella sua logica di funzionamento, diverse parti delle politiche di welfare sono state e sono organizzate tramite istituzioni subnazionali (Kazepov, 2010)¹⁵.

Da una parte, la territorializzazione ha una dimensione squisitamente politica: la costruzione e ristrutturazione degli stati nazionali prevede variabili riconoscimenti delle autonomie locali e forme di legittimazione politica di diversità (se non diseguaglianze) nel finanziamento, programmazione e gestione delle politiche, nonché nei suoi esiti. Da questo punto di vista, rileva non solo quali e quante funzioni siano attribuite ad un ente o livello territoriale, ma anche quali gradi di libertà decisionale essi possano avere nelle diverse fasi del *policy process* (definizione del problema e delle soluzioni, programmazione, implementazione e finanziamento delle misure). In termini di *politics*, gli orientamenti degli elettori e gli indirizzi dei decisori (gruppi di interesse e partiti) possono favorire una territorializzazione, ora perché la cittadinanza reclama una partecipazione attiva, ora perché si ritiene che questa sia una buona strategia per controllare efficacia ed efficienza della spesa sociale. In termini di *policy*, la strutturazione della governance multilivello (nella duplice dimensione dei rapporti fra istituzioni pubbliche a diversi livelli e fra pubblico e privato)

¹⁴ Eduardo Barberis è Professore Ordinario di Sociologia Generale all'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

Angela Genova è Professoressa Associata di Sociologia Generale presso la stessa Università.

Eduardo Barberis ha curato la stesura dell'introduzione, Angela Genova del paragrafo 1. Il paragrafo 2 è frutto del lavoro congiunto degli autori.

¹⁵ Kazepov Y. (a cura di, 2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe, Public Policy and Social Welfare*, Farnham, Ashgate.

individua le dimensioni territoriali ritenute ottimali per rispondere ad un bisogno in modo organizzato (Kazepov et al., 2022)¹⁶.

Dall'altra parte, ci sono fattori sociali ed economici che possono impattare sull'organizzazione territorializzata del welfare. Si pensi a quanto la *problem pressure* possa essere diversa all'interno della stessa *polity* che funge da arena organizzativa. Caratteristiche socio-demografiche ed economiche e bisogni possono divergere tra regioni, città e territori con un duplice effetto: politiche di welfare omogenee possono avere effetti diversificati; politiche dedicate ad alcune specifiche aree o condizioni territoriali possono prevedere risposte differenziate (Barberis e Catena, 2022)¹⁷.

Se guardiamo al welfare come diritto sociale, questo significa anche che cittadini in aree diverse hanno possibilità variabili di farsi sentire (dimensione di *politics*), di trovare risposte ai propri specifici bisogni (dimensione sociale), con mix di interventi differenziati (dimensione di *policy*). E che queste risposte sinchronicamente variabili sono anche diacronicamente variabili, perché nuovi bisogni, mutati orientamenti politici e organizzativi possono far emergere nuove diseguaglianze territoriali.

In questo senso, la trasformazione dei processi di territorializzazione è legata a cambiamenti e intrecci complessi che hanno luogo nelle dimensioni sopra menzionate. In un'ottica di lungo periodo, possiamo vedere l'organizzazione territoriale del welfare come un mantice, con fasi cicliche di decentramento e riaccentramento.

Per esempio, le origini del welfare hanno visto spesso una progressiva centralizzazione dell'amministrazione dello stato sociale in capo all'autorità statale, mentre – con tempi, modi e livelli diversi, con logiche e motivi variabili, dalle istanze partecipative a logiche di efficientamento neoliberista – a partire dagli anni settanta del Novecento sono emerse traiettorie di decentramento che si sono progressivamente consolidate fino al nuovo millennio. Le crisi più recenti (da quella finanziaria del 2007 a quella pandemica del 2020) hanno favorito processi di riaccentramento o, quanto

¹⁶ Kazepov Y., Barberis E., Cucca R. e Mocca E. (2022), *Introduction to Urban Social Policies: International Perspectives on Multilevel Governance and Local Welfare*, in Kazepov Y., Barberis E., Cucca R. e Mocca E. (a cura di), *Handbook on Urban Social Policies. International Perspectives on Multilevel Governance and Local Welfare*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

¹⁷ Barberis E. e Catena L. (2022), *Regioni a confronto*, in Gori C. (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Milano, Mondadori Education.

meno, di nuovo coordinamento centralizzato (Saruis, Barberis e Kazepov, 2023)¹⁸.

Le trasformazioni territoriali delle politiche possono aver luogo con due logiche diverse, una esplicita e una implicita. La prima prevede una riforma nel modo di organizzare una misura (ad esempio, la devoluzione della sanità dallo stato alle regioni); la seconda prevede un cambiamento della rilevanza di determinate misure a condizioni organizzative invariate (si pensi al ruolo assunto negli anni ottanta dal welfare assistenziale municipale di carattere residuale una volta esaurite le misure di tutela assicurativa del reddito, in genere gestite a livello nazionale) (Kazepov, 2010).

Questo è tuttavia avvenuto partendo da situazioni di fatto molto diverse, che chiamano in causa il consolidamento di lungo periodo delle dinamiche sopra descritte. Pur evidenziando la dinamicità dei processi scalari, possiamo individuare delle configurazioni radicate in diversi sistemi di welfare, principalmente tre (Kazepov, 2010): (a) i modelli a struttura centralizzata, come la Francia, tendono a porre una parte importante delle fasi del ciclo di policy (progettazione, finanziamento e in diversi casi anche gestione) in capo ad istituzioni centrali nazionali); (b) i modelli ad autonomia locale coordinata centralmente, come nel caso scandinavo, tendono a lasciare ampi spazi di responsabilità propria o condivisa agli enti territoriali, soprattutto nella gestione, cofinanziamento, ma anche nella progettazione, pur dentro un quadro di definizione nazionale di obiettivi e priorità; (c) i modelli ad autonomia regionale, che includono in genere stati federalisti e regionalisti (Germania, Svizzera, Italia, Spagna), tendono a devolvere agli enti territoriali grandi fette della programmazione, gestione delle risorse ed attuazione delle misure. Dentro quest'ultimo modello, possiamo individuare differenze fra Paesi che hanno meccanismi di sussidiarietà attiva più consolidati (con trasferimento di risorse e supporto all'operato autonomo locale) e Paesi che ricorrono a meccanismi di sussidiarietà passiva (scaricando responsabilità ma con limitata attenzione a pesi e contrappesi per supportare gli enti territoriali e limitare gli squilibri).

¹⁸ Saruis T., Barberis E. e Kazepov Y. (2023) *The Territorial Dynamics of Social Policies during COVID-19 Lockdowns*, in Börner S. e Seeleib-Kaiser M. (a cura di), *European Social Policy and the COVID-19 Pandemic: Challenges to National Welfare and EU Policy*, New York, Oxford University Press.

Per inquadrare meglio i processi di territorializzazione, infatti, è opportuno tenere in considerazione altre due dimensioni, che interferiscono sull'efficacia dei modelli appena menzionati (Kazepov e Barberis, 2013)¹⁹:

- a) il coordinamento: in termini di efficacia ed efficienza dei sistemi istituzionali, molti studiosi, almeno a partire dal whole-of-government approach, hanno evidenziato che un elemento chiave di una territorializzazione funzionale risiede non tanto nell'individuazione dell'ente o livello preposto, quanto nella definizione di un sistema di collaborazioni, pesi e contrappesi, in una logica di rete, che favorisce meccanismi di sussidiarietà e di organizzazione integrata;
- b) il rapporto fra dimensione della governance: la territorializzazione non deve essere intesa solo in termini di rapporti gerarchici fra istituzioni pubbliche sovra- e sub-ordinate, ma come insieme delle relazioni verticali e orizzontali, che riguardano attori pubblici, del privato sociale e di mercato. Ogni filo tirato nella fitta trama della governance multilivello si trascina dietro cambiamenti negli equilibri fra livelli e attori coinvolti.

1. Dimensione territoriale e caso italiano

Attraverso l'analisi di alcuni documenti regolativi, questo lavoro intende contribuire alle riflessioni sui processi di territorializzazione delle politiche sociali, focalizzando l'attenzione sulla dimensione delle risorse. Una prima parte di dati presenterà l'andamento delle risorse destinate al fondo nazionale delle politiche sociali negli ultimi venti anni. Mentre una seconda parte si soffermerà sui dati di un caso studio regionale, prestando attenzione alla composizione delle fonti delle risorse sociali (europee, statali, regionali) e al target delle risorse stesse.

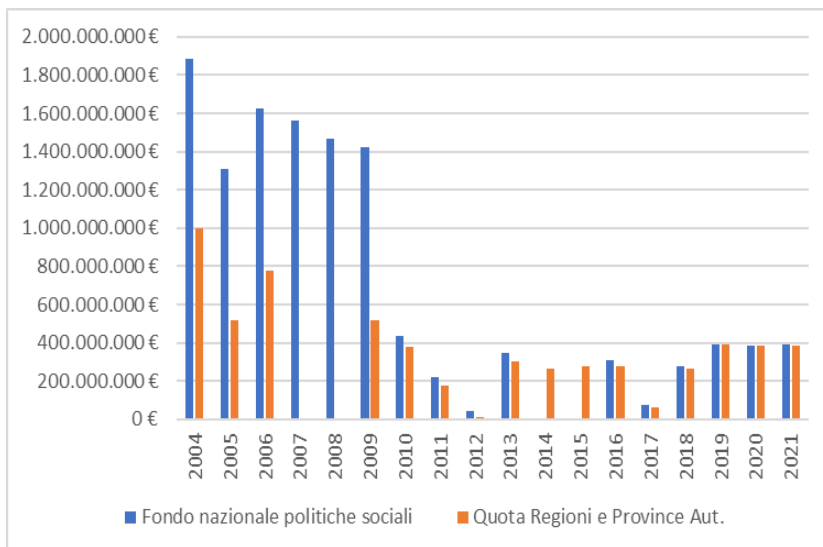
1.1. Le risorse nazionali per le politiche sociali tra il 2004 e il 2021: il passo indietro dello Stato

Le risorse investite a livello statale per le politiche sociali rappresentano un indicatore esplicito del ruolo assunto dallo Stato in queste politiche. L'analisi si sofferma sul fondo nazionale delle politiche sociali, quale fondo specifico,

¹⁹ Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di, 2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, Carocci.

nato a seguito della riforma introdotta con la legge 328/2000 e fortemente intaccata dalla successiva modifica del Titolo V della Costituzione (2001).

Graf. 1. Risorse destinate dallo Stato per il Fondo Nazionale delle Politiche Sociali e quota per le Regioni e province autonome (2004-2021).



Fonte: documenti regolativi (leggi finanziarie e di stabilità).

I dati evidenziano una marcata contrazione del fondo nazionale delle politiche sociali da 1 miliardo e 800 milioni del 2004 ai 390 milioni del 2021, passando attraverso 435 milioni del 2010 e il minimo di 43 milioni del 2012. Un dato che non può non incidere sui servizi erogati e sulle pregresse disuguaglianze territoriali, sia di risorse a disposizione delle autonomie locali, sia di bisogni differenziali espressi nelle diverse aree del Paese.

1.2. L'introduzione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali: il riposizionamento esplicito del ruolo dello Stato

Confermando quanto indicato nell'introduzione, i processi di decentramento e riaccantonamento si alternano nel corso degli ultimi decenni e si manifestano in modalità esplicite o implicite. La riduzione del

fondo nazionale delle politiche sociali, in maniera così marcata dal 2009, segna un processo di contrazione del ruolo dello Stato che necessariamente riporta in primo piano le singole Regioni e gli enti locali. A partire dal 2021 questo processo è stato esplicitamente bilanciato dalla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni. Dal 2021, infatti, nel Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023, lo Stato si impegna per un finanziamento costante e prevede uno sviluppo programmatico modulare tra le principali aree di intervento, oltre che la definizione e l'implementazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEPS). La definizione dei LEPS rappresenta una pietra miliare nel processo di territorializzazione delle politiche sociali e della definizione dei ruoli, impegni e competenze nella governance multilivello Europa/Stato/Regioni/Comuni.

I LEPS previsti dal Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali sono i seguenti:

- utilizzo dell'ISEE quale strumento di valutazione della prova dei mezzi per accedere ai servizi
- servizio sociale professionale (finanziamento: Fondo Povertà, FNPS, PON Inclusionione, Fondo solidarietà comunale)
- pronto intervento sociale (finanziamento: React, Fondo Povertà, FNPS, PON Inclusionione)
- valutazione multidimensionale e progetto individualizzato (finanziamento: FNPS, Fondo Povertà, PON Inclusionione, POC)
- supervisione personale servizio sociale (finanziamento: PNRR, FNPS)
- dimissioni protette (finanziamento: PNRR, FNPS, FNA -fondo nazionale non autosufficienza)
- prevenzione allontanamento familiare (PIPPI) (finanziamento: PNRR, Fondo Povertà)
- sostegno monetario al reddito (RdC, Assegno Sociale) (finanziamento: Fondo per RdC Bilancio)
- presa in carico sociale /lavorativa (finanziamento: Fondo Povertà, PON Inclusionione)
- servizi per la residenza fittizia (finanziamento: fondo povertà)

- progetto dopo di noi e vita indipendente (finanziamento: PNRR, FNA, Fondo dopo di noi)
- indennità di accompagnamento (finanziamento: bilancio pubblico)
- servizi per la non autosufficienza (finanziamento: FNA, risorse dedicate).

Il processo di effettiva implementazione è in corso e sarà necessario un adeguato monitoraggio e valutazione sia ex ante, che in itinere ed ex post degli stessi. In effetti, il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha istituito un gruppo di lavoro per definire criteri e indicatori per il monitoraggio delle diverse tipologie di prestazioni assistenziali previste dai LEPS, e il rafforzamento della capacità gestionali degli ambiti territoriali sociali.

1.3. Le risorse a disposizione di una regione per le politiche sociali: disuguaglianza e frammentazione nei target

Volgendo l'attenzione sulle regioni, in questa parte del lavoro presentiamo i dati relativi al finanziamento a disposizione delle stesse prestando attenzione alla fonte del finanziamento e al suo target. Lo studio si focalizza sull'esperienza della Regione Marche, scelta come caso studio alla luce della sua collocazione geografica e performativa: si tratta infatti di una regione di cerniera, tra le esperienze più avanzate delle vicine regioni Toscana ed Emilia Romagna e quelle delle altre regioni del centro sud, caratterizzate da minori investimenti nelle politiche sociali (Genova e Pesaresi, 2022)²⁰.

L'analisi dei dati relativi alle risorse a disposizione della regione caso studio evidenzia una marcata frammentazione per aree di intervento. Sulla stessa area di intervento, inoltre, operano fondi di provenienza diversa e, visto il ruolo assunto dai fondi regionali, possiamo dedurre un marcato impatto in termini di disuguaglianze territoriali tra regioni diverse, come ben documentato dai dati comparati nazionali (si veda ad esempio Barberis e Catena, 2022).

²⁰ Genova A. e Pesaresi F. (a cura di, 2022), *Rapporto sull'assistenza nelle Marche 2022*, Milano, Franco Angeli.

Tab. 1. Le risorse regionali nella Regione Marche per principali aree di intervento.

Risorse di provenienza regionale	Target di intervento			
	Famiglia e minori	Disabilità e non Autosufficienze	Inclusione sociale e povertà	Governance del sistema
1 Fondo regionale povertà			✓	
2 Fondo regionale per la non autosufficienza (FRNA)		✓		
3 Fondo regionale per l'invecchiamento attivo		✓		
4 Fondo servizio civile anziani		✓		
5 Fondo di solidarietà		✓	✓	
6 Fondo contrasto alle dipendenze patologiche			✓	
7 Fondo lotta al gioco d'azzardo patologico			✓	
8 Fondi per la disabilità		✓		
9 Fondi per servizi di sollievo a favore della salute mentale			✓	
10 Fondi per l'autismo		✓		
11 Fondo Progetto Regionale Vita indipendente		✓		
12 Fondo Politiche di prevenzione e contrasto alla violenza di genere			✓	
13 Fondi per minori fuori famiglia	✓			
14 Fondi per servizi integrativi ai nidi	✓			
15 Fondo per le città amiche dei bambini	✓			
16 Fondo Banco alimentare			✓	
17 Fondo per il funzionamento del Centro Regionale per la Mediazione dei Conflitti			✓	
18 Fondi per progettualità occasionali	✓	✓	✓	✓

Fonte: Regione Marche (2020) Piano sociale regionale 2020/2022. Assemblea Legislativa, deliberazione n.109 del 12 maggio 2020.

2. Riflessioni sui processi di territorializzazione

Il decentramento istituzionale, che ha visto un'accelerazione marcata in particolare con la riforma del Titolo V della Costituzione, e che continuerà presumibilmente ancora in considerazione della recente riforma dell'autonomia differenziata, evidenzia che nel caso italiano non c'è soltanto una variazione territoriale dei modelli organizzativi volti a soddisfare bisogni variegati, ma anche a una diversificazione delle coperture e, in sostanza, dei diritti di cittadinanza.

In teoria, la territorializzazione ha una sua giustificazione retorica come strumento di miglior raggiungimento di comuni obiettivi di uguaglianza. In vari Paesi, tuttavia, essa finisce per produrre rischi di frammentazione (Øverbye et al., 2010)²¹. Nel caso italiano, essi sembrano particolarmente gravi a causa di caratteristiche intrinseche del nostro sistema istituzionale: marcate e crescenti diseguaglianze fra territori (ad esempio, Nord vs. Sud, poli urbani vs. aree interne), limitata capacità istituzionale, scarsa prioritizzazione nell'agenda pubblica di diverse aree del welfare, fra le altre.

L'esito è uno scarso coordinamento e una frammentazione fra le più alte dell'Europa occidentale negli esiti di copertura dei bisogni. Nei diritti sociali, insomma, gli strumenti di riequilibrio territoriale implementati sono oggi poco efficaci nel ridurre la forbice fra territori.

Da un lato abbiamo una spinta al decentramento con la definizione di contrappesi e riequilibri inadeguati (si pensi alla vexata quaestio dei livelli essenziali, sopra accennata); dall'altro abbiamo l'evidenza dell'efficacia molto variabile di misure nazionali (si pensi al Reddito di Cittadinanza o a Garanzia Giovani) (Cefalo, 2019; Gori, 2023; Nesti, Bassoli e Visentin, 2023)²².

In sostanza i processi sociali ed economici – e gli interventi istituzionali tesi a contrastarne gli effetti problematici con politiche di welfare sociale –

²¹ Øverbye E., Strohmeier Navarro Smith R., Karjalainen V. e Stremlow J. (2010), The coordination challenge, in Kazepov Y. (a cura di), *Rescaling Social Policies*, Ashgate, Farnham.

²² Cefalo R. (2019), *Transizioni duali. Investimento sociale e transizione scuola-lavoro in Italia e Germania*, Roma, Carocci.

Gori C. (a cura di, 2023), *Il reddito minimo in azione. Territori, servizi, attori*, Roma, Carocci.

Nesti G., Bassoli M. e Visentin M. (2023), *Il Reddito di Cittadinanza e il processo di attuazione locale: un'analisi delle capacità amministrative*, in «Stato e Mercato», n. 2, pp. 143-180.

hanno consolidato le differenze territoriali, e in qualche caso le hanno ampliate.

La logica del contrasto interno è così radicata nel dibattito pubblico e politico che le disuguaglianze territoriali sono spesso imputate a questo o quel territorio “arretrato” o “incapace”. Tuttavia, il tema del coordinamento ci indica proprio che il problema della capacità istituzionale dei singoli enti è solo una parte della storia: bisogna forse mettere in discussione quale sia il modello nazionale di gestione (se non, più propriamente, di “accettazione”) delle disparità territoriali.

Del resto, anche i welfare territoriali in genere considerati più efficaci, certo garantiscono standard generalmente superiori rispetto alla media nazionale, ma nel quadro internazionale tutto il Paese resta classificabile come un welfare mediterraneo sub protettivo. Anche territori “ricchi” e ricchi di dotazioni di welfare su molti indicatori raramente raggiungono i livelli di protezione dell’Europa continentale e settentrionale. Cercare la salvezza in più autonomia, dunque, con ogni probabilità non solo rischia di allargare la forbice intranazionale, ma potrebbe essere non molto efficace nemmeno nel ridurre la forbice internazionale, sia perché il quadro nazionale della politica e delle politiche di welfare determina molti degli interventi locali, sia perché gli orientamenti che guidano le scelte locali non di rado sono caratterizzati da un’idea residuale e familista di welfare.

La definizione dei LEPS rappresenta un passaggio epocale nella storia delle politiche sociali italiane e nei suoi processi di territorializzazione. L’ammontare delle risorse destinate alla loro implementazione necessita di essere adeguatamente valutato soprattutto in funzione delle marcate differenze territoriali già presenti. Un segnale comunque ragguardevole in merito alla possibilità di garantire diritti sociali su tutti i territori, anche se con processi implementativi molto frammentati e controversi che necessiterebbero di essere adeguatamente accompagnati sul piano tecnico ma anche attraverso una condivisione politica.

IL WELFARE AZIENDALE IN ITALIA: IN CRESCITA E IN EVOLUZIONE

di Franca Maino e Valentino Santoni²³

Nell'ambito del secondo welfare, il welfare aziendale è uno strumento sempre più diffuso e presente nelle imprese italiane. Anche grazie agli incentivi fiscali, sempre più organizzazioni hanno sperimentato le pratiche di welfare e conciliazione vita-lavoro e hanno compreso le opportunità che ne possono derivare. Al tempo stesso, per alcune aziende sembra molto complesso introdurre questo tipo di benefit, specialmente attraverso la contrattazione di secondo livello. In questo approfondimento si farà il punto circa la diffusione del welfare aziendale nel nostro Paese e sulle caratteristiche che esso assume.

1. Policrisi e nuovi bisogni: le risposte del secondo welfare

Il termine “secondo welfare” è entrato nel vocabolario delle politiche sociali per indicare le forme di protezione e investimento sociale non esclusivamente sostenute dal welfare state, ma realizzate da attori privati, parti sociali ed enti del Terzo Settore. Questi stakeholder contribuiscono a fornire soluzioni ai bisogni sociali emergenti, mobilitando risorse private e affiancandosi al primo welfare, di natura pubblica e obbligatoria. Coinvolge attori profit e non profit che collaborano tra loro e con le istituzioni pubbliche, specialmente a livello locale, all'interno di reti multiattore per intervenire nelle aree di bisogno meno tutelate dal welfare state e più colpite dalle tante e ripetute crisi che caratterizzano gli ultimi due decenni contribuendo a rinnovare il sistema di welfare italiano. Queste collaborazioni seguono i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, dando vita a forme di governance collaborative che rappresentano gli interessi dei diversi *stakeholder* e *assetholder*.

²³ Franca Maino è Professoressa Associata in Scienza politica presso l'Università degli Studi di Milano e Direttrice scientifica di Percorsi di Secondo Welfare, laboratorio di ricerca e informazione della stessa università che studia e racconta come cambia il welfare italiano. È componente del Comitato Scientifico di Veneto Welfare.

Valentino Santoni è Ricercatore presso Percorsi di secondo welfare, Laboratorio dell'Università degli Studi di Milano.

Le iniziative di secondo welfare mirano a favorire l'empowerment dei beneficiari, incentivando partecipazione, responsabilizzazione, e co-progettazione, e dove possibile, anche co-produzione e co-finanziamento dei servizi (Maino, 2023)²⁴. L'empowerment è inteso come espansione delle opzioni di azione e di scelta delle persone, in particolare degli utenti dei servizi sociali, per trasformare i loro percorsi di vita e offrire maggiori opportunità di scelta sul proprio futuro.

Il welfare occupazionale, nella sua evoluzione più recente, ha sperimentato e consolidato esperienze di secondo welfare, frutto di collaborazioni tra attori diversi e condivisione di risorse differenti. La crisi del 2008 e l'emergenza pandemica hanno rivelato il potenziale di innovazione delle imprese, delle parti sociali, degli enti del Terzo settore e delle comunità locali, che sono risultati efficaci nell'affrontare le nuove emergenze grazie anche al welfare aziendale, contrattuale e non. Tali partnership si sono dimostrate promettenti per rispondere alle domande non coperte dall'offerta standard di servizi sociali e per individuare nuovi modelli di regolazione e produzione di beni provando a conciliare interessi e visioni differenti per soluzioni che favoriscano l'aggregazione della domanda e l'integrazione degli interventi. Inoltre va sottolineato come il welfare aziendale sia sempre più diffuso tra i paesi europei influenzato da un lato da diversi fattori socio-economici, politici e culturali e dall'altro dalle caratteristiche dei modelli di welfare a riprova che la *path dependence* può agire sia da freno sia da volano per un rinnovato sviluppo del welfare occupazionale (Greve, 2016)²⁵. Nei Paesi del Nord Europa, nonostante la lunga tradizione di politiche sociali generose e sostenute dallo Stato, il welfare aziendale è diventato sempre più importante in stretta sinergia con le politiche pubbliche al fine di promuovere misure di conciliazione tra vita lavorativa e vita privata. Nei Paesi dell'Europa continentale, in particolare Germania, Francia, Belgio e Paesi Bassi, le aziende offrono da tempo e sempre più spesso ampi pacchetti di prestazioni, che includono assistenza sanitaria privata, programmi di pensionamento e servizi per la famiglia

²⁴ Maino F. (a cura di, 2023), *Agire insieme Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare*, <https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2023/12/Agire-insieme-coprogettazione-coprogrammazione_6R2W.pdf>.

²⁵ Greve B. (2016), *The Politics of Occupational Welfare*, in Murray J. (a cura di), *Labor Markets: analysis, regulations and outcomes*, Nova Science Publishers.

(Natali e Pavolini, 2014)²⁶. Nei Paesi del Sud Europa è stata soprattutto la crisi economica e le conseguenti misure di austerità a spingere molte aziende a incrementare il proprio ruolo nel fornire benefici ai dipendenti, come discusso di seguito con riferimento specifico al caso italiano.

2. Welfare aziendale per aziende e dipendenti

Nell'ambito del secondo welfare, il welfare aziendale gioca un ruolo centrale. Nel corso degli ultimi anni queste forme di benefit e servizi che le organizzazioni garantiscono ai propri collaboratori – unilateralmente o attraverso la contrattazione – sono infatti sempre più apprezzate e conosciute da imprese e lavoratori/trici.

Per le organizzazioni il welfare aziendale è ritenuto strategico per attrarre e mantenere il personale a fronte di un aumento del turnover, dello stress e della ricerca di equilibrio tra vita personale e vita lavorativa. Il Rapporto Istat 2024 riporta un tasso di posti vacanti nelle imprese industriali e dei servizi pari al 2,4% a fine 2023 (Istat, 2024)²⁷. Anpal e Unioncamere evidenziano che il 45% delle offerte di lavoro nel 2023 ha incontrato difficoltà di copertura, con tempi superiori ai quattro mesi per trovare candidati. Questa situazione riguarda circa 2,5 milioni di posizioni professionali difficili da reperire, con una mancanza di candidati per quasi 1,6 milioni di posizioni e preparazione inadeguata per 685.000 posti. Le figure professionali più ricercate includono ingegneri dell'informazione, professioni sanitarie e infermieristiche, tecnici delle costruzioni civili (Unioncamere e Anpal, 2023)²⁸.

Il 7° Rapporto Censis-Eudaimon sul welfare aziendale²⁹ rileva che l'82% degli intervistati ritiene necessarie strategie per trattenere lavoratori/trici e il 66% per attrarli. Il 67% delle aziende ha attivato dispositivi di welfare aziendale, il 55% ha previsto forme di flessibilità negli orari di lavoro, il 33% ha

²⁶ Natali D. e Pavolini E. (2014), *Comparing (Voluntary) Occupational Welfare in the EU: Evidence from an International Research Study*, OSE Paper Series, 16, Bruxelles.

²⁷ Istat (2024), *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*, Roma.

²⁸ Unioncamere e Anpal (2023), *Lavoro: nel 2023 sono oltre 5,5 milioni le assunzioni programmate delle imprese*, comunicato stampa, 25 novembre, <https://excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/comunicati/Bollettino_Excelsior_2023.pdf>.

²⁹ Censis-Eudaimon (2024), *Il welfare aziendale e la sfida dei nuovi valori del lavoro, 7° Rapporto*, <https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/7%C2%B0_Rapporto_Censis-Eudaimon.pdf>.

migliorato le retribuzioni e il 28% ha offerto nuovi benefit. Secondo il Corporate Welfare Lab di Bocconi SDA, il 40% delle imprese ritiene che il welfare influenzi l'engagement dei dipendenti e abbia effetti economici rilevanti che grazie a piani di welfare maturi determinano un aumento del fatturato superiore al 10%. L'indagine Welfare Index PMI (2024)³⁰ di Generali Italia sottolinea che nel 2023, le aziende con un alto livello di welfare hanno registrato un utile sul fatturato dell'8,4%, rispetto al 2,7% delle aziende che offrono pacchetti di welfare "di base". La ricerca CIR Food-Nomisma indica che oltre il 50% degli HR Manager ha riscontrato un crescente interesse per il welfare aziendale negli ultimi cinque anni, ritenendo che migliori la qualità della vita (87%), il clima aziendale (81%) e l'immagine dell'azienda (78%).

Dati che sono confermati anche dal punto di vista dei dipendenti che ritengono il welfare aziendale sempre più rilevante per le loro scelte occupazionali. La ricerca CIR Food-Nomisma evidenzia che l'80% dei dipendenti ritiene fondamentale o importante un piano di welfare per la scelta del lavoro. Le prestazioni più apprezzate includono salute e prevenzione (62%) e conciliazione vita-lavoro (59%). Il 90% dei dipendenti senza un piano di welfare desidera beneficiarne, preferendo buoni spesa (85%), sanità integrativa (80%) e altri incentivi. Infine, secondo l'Employer Brand Research 2023 di Randstad, i principali driver nella scelta del datore di lavoro sono l'equilibrio lavoro-vita privata (60%), l'atmosfera di lavoro piacevole (57%) e la retribuzione e i benefit interessanti (55%). Secondo l'Osservatorio Welfare 2024 di Edenred Italia il 38% dei dipendenti vede il welfare come un sostegno al reddito delle famiglie e il 36% come supporto alle spese quotidiane. Inoltre, il 36% lo considera uno strumento per rispondere alle reali esigenze delle persone, mentre il 35% lo ritiene utile per ammortizzare l'impatto negativo delle crisi economiche. La conoscenza del welfare aziendale è cresciuta significativamente, con l'82% dei lavoratori che sa cosa è, rispetto al 60% delle rilevazioni precedenti.

³⁰ Welfare Index PMI (2024), *L'età adulta del welfare aziendale. Le PMI pronte per il rinnovamento del welfare del Paese. Rapporto Welfare Index PMI 2024*, <https://www.welfareindexpmi.it/wp-content/uploads/2024/06/WIPMI_Rapporto_2024_Digital.pdf>.

3. Welfare aziendale: quale diffusione?

Nonostante non siano disponibili quantificazioni dell'incidenza complessiva del welfare aziendale e occupazionale nel nostro Paese, è possibile fare riferimento a stime relative alla contrattazione di primo e secondo livello e alle misure di welfare promosse unilateralmente da parte delle imprese. Questi dati, per quanto non esaustivi, restituiscono un quadro dello sviluppo del welfare aziendale.

Partiamo dalla contrattazione di primo livello osservando le dinamiche relative ai Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro (CCNL). Il primo CCNL ad aver introdotto una quota per il welfare – esclusa la previdenza complementare e la sanità integrativa – è stato il CCNL del settore metalmeccanico che nel 2017 ha previsto 100 euro per ogni dipendente. Stando alle analisi di Santoni (2023)³¹, a settembre 2021 il welfare era presente in 10 CCNL attivi sul territorio italiano tra quelli sottoscritti dalle sigle sindacali CGIL, CISL e UIL, numero salito a 18 a gennaio 2024³². Attualmente il welfare originato dalla Contrattazione Collettiva interessa il 20% dei dipendenti (2.867.447 su 14.541.985) e circa il 14% delle imprese (218.680 su 1.546.376) “coperte” da CCNL firmati da CGIL, CISL e UIL. I 18 CCNL mettono a disposizione di ogni lavoratore/trice – in media – tra i 150 e i 200 euro da spendere secondo la normativa del welfare aziendale.

Con riferimento alla contrattazione di secondo livello³³, il welfare aziendale interessa circa un contratto aziendale e/o territoriale su tre (OCSEL, 2021;

³¹ Santoni V. (2023), *Il welfare aziendale e contrattuale, tra sostenibilità e “filiera corta”*, <<https://www.secondowelfare.it/rapporti/quinto-rapporto-2w/il-welfare-aziendale-e-contrattuale-tra-sostenibilita-e-filiera-corta/>>.

³² Tali dati fanno riferimento a una rilevazione fatta da Santoni attraverso il database del CNEL, che contiene tutti gli accordi collettivi nazionali stipulati a partire dal 1990. Per scelta metodologica si segnala che sono stati considerati solo i contratti sottoscritti dalle tre sigle sindacali principali. Complessivamente a giugno 2023 erano attivi 894 CCNL, di cui molti riferiti a un numero esiguo di imprese e lavoratori e sottoscritti da sigle poco rappresentative. Inoltre, data la presenza in quasi tutti i CCNL degli istituti della previdenza complementare e della sanità integrativa, si è deciso di considerare esclusivamente quegli accordi che hanno previsto una quota da spendere liberamente in prestazioni previste dalla normativa sul welfare aziendale e in fringe benefit.

³³ Secondo una recente indagine di Inapp, solo il 4% delle imprese fanno contrattazione di secondo livello: si tratta comunque di aziende con tanti occupati e quindi con un peso rilevante. Cfr. Inapp (2024), *Lavoro, Inapp: “Cresce contrattazione collettiva, ma solo 4% imprese utilizza secondo livello”*, comunicato stampa, 23 gennaio, <<https://www.inapp.gov.it/stampa-e->

CGIL e Fondazione Giuseppe di Vittorio, 2022)³⁴. Dati più specifici arrivano dai report periodici del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che raccoglie e analizza i contratti di secondo livello che prevedono Premi di Risultato (PdR): a novembre 2023 su 15.992 accordi “premiali” attivi 9.512 prevedevano misure di welfare aziendale (il 60%). I lavoratori beneficiari di prestazioni di welfare attraverso questi contratti sono in totale 2.876.957: circa il 16% degli occupati dipendenti, stimati da Istat (2023) a 18.329.000 unità. Il dato appare in linea con la tendenza degli ultimi anni: l’incidenza dei contratti che regolamentano forme di welfare aziendale sul totale di quelli che hanno premialità è costantemente cresciuta (Tabella 1).

Tab. 1. Accordi con Premi di Risultato (PdR) che prevedono welfare aziendale.

Anno di riferimento	Totale accordi con PdR	Accordi con PdR che prevedono welfare	Incidenza % degli accordi che prevedono welfare
2018	17.630	8.231	46,7
2019	17.937	9.491	52,9
2020	14.583	8.365	57,4
2021	14.196	8.475	59,7
2022	13.608	8.261	60,7
2023	15.992	9.512	59,9

Fonte: elaborazione degli autori sui dati del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Risulta invece molto complesso quantificare le misure di welfare aziendale diffuse unilateralmente, quindi senza il coinvolgimento delle parti sociali. Secondo le stime dell’Associazione Italiana Welfare Aziendale, sarebbero

media/23-01-2024-lavoro-inapp-cresce-contrattazione-collettiva-ma-solo-4-imprese-utilizza-secondo-livello>.

³⁴ OCSEL (2021), *La contrattazione decentrata alla prova dell’imprevedibilità*, VI Rapporto OCSEL, <<https://www.cisl.it/wp-content/uploads/2021/07/IV-Rapporto-OCSEL-Cisl.pdf>>.

CGIL e Fondazione di Vittorio (2022), *Terzo rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, <https://www.fondazionedivittorio.it/sites/default/files/content-attachment/Cgil-Fdv_Terzo%20Report%20contrattazione%20secondo%20livello.pdf>.

circa 15.000 le imprese che adottano questa modalità di erogazione dei beni e servizi di welfare e circa 3 milioni i lavoratori interessati (Santoni, 2023)³⁵.

Nonostante la crescente diffusione del welfare aziendale permangono le tre distorsioni rilevate, tra gli altri, in Maino e Rizza (2018)³⁶ e Maino e Razetti (2019)³⁷. La prima riguarda la dimensione aziendale: le pratiche di welfare sono ancora poco presenti tra micro e piccole imprese. Regalia (2023)³⁸ riporta che solo il 22% delle PMI utilizza abitualmente il welfare. Secondo una recente ricerca della Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro, il livello di diffusione del welfare tra le PMI è “basso” (31,9%) o “abbastanza basso” (59,2%), con una conoscenza “minima o nulla” del tema (70,3%) (Dini, 2023)³⁹. La seconda distorsione riguarda il settore produttivo: il welfare aziendale è più diffuso in settori come industria, manifattura, servizi alle imprese e telecomunicazioni, mentre è meno presente in agricoltura e edilizia, settori con molte micro imprese, margini economici ridotti e scarsa contrattazione di secondo livello (Tiraboschi, 2023)⁴⁰.

La terza distorsione è di tipo territoriale: le imprese che investono nel welfare aziendale si trovano principalmente nelle regioni del Nord Italia (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna). Razetti e Santoni (2019)⁴¹ indicavano che il 77% delle organizzazioni che offrono beni e servizi ai dipendenti si trova nel Nord. CGIL e Fondazione di Vittorio (2022) rilevano che il welfare aziendale è diffuso soprattutto nel Nord-Est (31,4%), Nord-

³⁵ Santoni V. (2023), *Tra impresa e territorio: welfare aziendale e sostenibilità in Italia*, in Maino F. (a cura di), *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare*, Milano, Percorsi di secondo welfare.

³⁶ 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.

³⁷ Maino F. e Razetti F. (2019), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli.

³⁸ Regalia I. (2023), *La regolazione del lavoro nelle piccole imprese*, in «Sinappsi», XIII, n. 1, pp. 18-31.

³⁹ Dini E. (2023), *Il welfare aziendale: diffusione e prospettive nelle PMI*, Roma, Fondazione Studi Consulenti del Lavoro.

⁴⁰ Tiraboschi M. (a cura di, 2023), *Welfare for people. Il welfare occupazionale e aziendale in Italia. Quarto Rapporto ADAPT-Intesa Sanpaolo*, Bergamo, ADAPT University Press.

⁴¹ Razetti F. e Santoni V. (2019), *Il mercato del welfare aziendale: l'intermediazione e il ruolo dei provider*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli.

Ovest (26,9%) e Centro Italia (30,4%), mentre al Sud e nelle Isole è molto meno comune (19,6%). Il Centro Studi di Assolombarda (2023)⁴² conferma questa tendenza, evidenziando che il welfare aziendale è adottato dal 62% delle organizzazioni del Centro Nord. Il Rapporto Welfare Index PMI 2024 mostra che, sebbene ci siano sempre più imprese con un progetto di welfare “alto” o “molto alto” (33% delle 6.914 aziende partecipanti all’ultima rilevazione rispetto al 10% del 2016), queste sono principalmente grandi organizzazioni industriali con più di 250 dipendenti e sede nel Nord Italia.

4. Welfare aziendale: provider e piattaforme

La crescita del welfare aziendale ha portato anche allo sviluppo di un mercato fatto di piattaforme e provider di welfare aziendale. I provider sono operatori che affiancano le imprese clienti nelle fasi di ideazione, implementazione e monitoraggio di interventi o piani di welfare aziendale. Mettono a disposizione delle aziende e dei lavoratori una pluralità di servizi di welfare fungendo da intermediari tra la domanda (espressa dalle imprese e dai lavoratori) e l’offerta di servizi e benefit di welfare aziendale. È possibile individuare due tipi di operatori: provider “proprietari” della piattaforma e provider “reseller”, ovvero non proprietari della piattaforma ma che invece “rivendono” quella di altri provider proprietari.

Secondo Pesenti e Scansani (2023)⁴³, dopo una rapida crescita del numero di provider in tutta Italia, dal 2020 in poi la quantità di questi operatori è rimasta stabile: alla fine del 2023 si contavano 104 operatori (nel 2020 erano 100). Tra il 2022 e il 2023 si è verificata l’uscita dal mercato di 8 operatori (4 proprietari e 4 reseller) e l’ingresso di 9 nuovi player (8 proprietari e 1 reseller). Dal punto di vista territoriale vi è una netta prevalenza di operatori con sedi nelle regioni del Nord (82 operatori presenti in totale). In particolare, in Lombardia si concentrano 52 provider⁴⁴, seguiti dai 13 dell’Emilia-Romagna, dai 9 attivi in Piemonte e dai 7 ubicati nel Veneto. Si tratta di un dato che conferma la scarsa diffusione del welfare aziendale

⁴² Assolombarda (2023), *Osservatorio Welfare. Anno 2022*, Rapporto n. 04/2023, Milano.

⁴³ Pesenti L. e Scansani G. (2023), *Welfare aziendale: il mercato dei provider*, Flash Report, VI edizione, ALTIS Graduate School of Sustainable Management dell’Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

⁴⁴ Si sottolinea che l’area metropolitana di Milano continua a essere il contesto di insediamento preferito dai provider: qui sono infatti attivi ben 47 (erano 44 nel 2022) dei 104 totali. Dunque cresce il peso della metropoli lombarda che, da sola, conta il 50% degli operatori.

nelle regioni meridionali. Inoltre, si deve evidenziare che tra i provider entrati sul mercato nel 2023 c'è un fenomeno nuovo: si tratta delle società Fintech che forniscono prodotti e servizi finanziari attraverso le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Queste società ricorrono ad app e/o smart card digitali per permettere ai dipendenti di comprare beni e servizi presso negozi fisici o online. Una stessa carta o applicazione digitale può essere utilizzata contemporaneamente per i buoni pasto, per i *fringe benefit* e per il resto delle prestazioni di welfare aziendale previste dalla normativa.

Secondo un'indagine di mercato condotta negli scorsi mesi da BVA Doxa per l'azienda di servizi HR, Zeta Service, payroll (50%) e welfare aziendale (41%) sono i servizi più acquistati da fornitori esterni, soprattutto tra le aziende più grandi e le multinazionali. Secondo il Rapporto Welfare Index PMI 2024 la maggior parte delle imprese che offrono ai propri dipendenti *flexible benefit*⁴⁵ hanno previsto piattaforme online (71%), mentre altre, meno numerose, utilizzano voucher o procedure amministrative tradizionali di rimborso.

Il budget medio disponibile per i lavoratori attraverso le piattaforme di welfare è cresciuto raggiungendo circa 900 euro. Le prestazioni più richieste sono *fringe benefit* e buoni carburante (35% del budget), viaggi e sport (15%), rimborsi per l'istruzione dei figli (15%), previdenza complementare (10%) e sanità integrativa (10%). Negli ultimi anni, i *fringe benefit* sono cresciuti dal 20% al 35% della spesa totale, mentre rimborsi per istruzione, sanità e previdenza sono diminuiti.

5. Welfare aziendale: prospettive future

Negli ultimi dieci anni, quindi, il welfare aziendale è cresciuto significativamente sostenuto da ripetuti interventi normativi. Oggi è prevalentemente presente nelle grandi e medio-grandi imprese, con oltre 250 dipendenti. Le micro e piccole imprese affrontano invece maggiori difficoltà dovute a risorse limitate, minori competenze interne e meno tempo per gestire i piani di welfare aziendale. È più diffuso in settori con margini economici elevati e dove è previsto dai CCNL, come nel caso dell'industria, dei metalmeccanici, dei servizi alle imprese, dell'ICT, delle

⁴⁵ Per *flexible benefit* si intendono tutte le prestazioni, i servizi e i rimborsi definiti dalla normativa di welfare aziendale che non rientrano nei *fringe benefit*.

telecomunicazioni, dei servizi finanziari e assicurativi. È meno presente in edilizia, agricoltura e settore pubblico, caratterizzati da micro imprese e margini economici ridotti. Le aziende che investono nel welfare si trovano principalmente nel Nord Italia (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna), seguite da Lazio e Piemonte.

Negli ultimi anni, il numero di CCNL che prevedono quote di welfare aziendale è aumentato, sebbene le cifre rimangano basse (circa 200 euro) e molte imprese obbligate a offrire welfare dal CCNL si limitino all'uso di buoni spesa o carburante. Il welfare aziendale cresce anche attraverso la contrattazione di secondo livello, sebbene più lentamente (solo il 4% delle imprese italiane fanno questo tipo di accordi), e grazie a forme unilaterali come regolamenti aziendali e atti liberali.

Lo sviluppo del welfare aziendale sembra poi concentrarsi sui *fringe benefit*. I governi dal 2020 hanno incrementato la soglia defiscalizzata dei *fringe benefit*, evidenziando l'importanza del welfare aziendale per aiutare i lavoratori a fronteggiare le spese quotidiane. Ciò è dipeso da una serie di interventi regolativi, finalizzati a incrementare la soglia di defiscalizzazione dei *fringe*, che hanno sempre avuto una validità temporanea. Questa progressiva centralità dei *fringe benefit* sta però disincentivando tante imprese nell'investire in pratiche di welfare più complesse e con spiccate finalità sociali, dato che i *fringe* sono più semplici da veicolare e non richiedono costi elevati alle aziende (solitamente si tratta infatti di buoni, voucher o card acquisto da spendere presso catene commerciali o negozi) (Maino e Santoni, 2023)⁴⁶.

I dati oggi disponibili e presentati permettono, in conclusione, di proporre tre riflessioni in merito allo sviluppo futuro del welfare aziendale: le aziende difficilmente abbandoneranno le misure di welfare già implementate, riconoscendone il valore strategico; i *fringe benefit* rappresentano lo strumento ad oggi più utilizzato dalle imprese nell'ambito del welfare aziendale, ma il loro potenziale impatto sociale è limitato; attraverso la contrattazione collettiva il welfare continua a diffondersi sempre di più: il settore pubblico, con oltre 3,2 milioni di lavoratori, sarà un interessante campo di sviluppo dei prossimi anni.

⁴⁶ Maino F. e Santoni V. (2023), *Welfare aziendale e territorio tra reti di domanda, reti di offerta e reti multiattore*, in Treu T. (a cura di), *Welfare aziendale. Welfare territoriale e multi-employer, post-pandemia e smart-working*, Milano, Wolters Kluwer.

I REGIMI DI ATTIVAZIONE IN EUROPA

di Ruggero Cefalo⁴⁷

Il termine attivazione è impiegato per descrivere strategie e servizi per la reintegrazione dei disoccupati nel mercato del lavoro. In senso più ampio, attivazione è anche l'attuazione di politiche – dette appunto attive – che attribuiscono agli individui responsabilità nel processo di ricerca di lavoro o formazione (Pohl e Walther, 2007)⁴⁸. Dagli anni novanta, le politiche attive del mercato del lavoro (ALMPs) si sono ampiamente diffuse in Europa, sebbene a velocità e intensità differenti tra paesi, includendo un'ampia varietà di interventi con alcune caratteristiche comuni. In primo luogo, le politiche attive adottano un approccio individualizzato, che mira a fornire servizi su misura per le esigenze dei beneficiari. In secondo luogo, pongono l'accento sull'occupazione, quindi sugli aspetti economici della cittadinanza e sull'offerta di lavoro. In terzo luogo, si basano su elementi di contrattualizzazione, per cui l'accesso a certi diritti – come il sussidio di disoccupazione – è contingente al comportamento dei cittadini. Gli interventi di attivazione possono quindi implicare pressioni sul comportamento individuale e potenziali sanzioni per ridurre la durata della disoccupazione intensificando le attività di ricerca di lavoro. In questo senso, Lødemel e Trickey (2001)⁴⁹ evidenziano come queste politiche sollevino anche questioni riguardo alla giustizia sociale e ai diritti dei lavoratori. Nel libro "An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective", gli autori introducono il concetto di workfare, laddove l'accesso al supporto dello stato sociale è condizionato alla partecipazione attiva a programmi di lavoro o formazione, con l'obiettivo di contrastare la dipendenza dall'assistenza sociale.

⁴⁷ Ricercatore in tenure track in Sociologia e politiche sociali comparate presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Firenze e Senior Research Fellow presso il Dipartimento di Sociologia dell'Università di Vienna.

⁴⁸ Pohl A. e Walther A. (2007), *Activating the Disadvantaged. Variations in Addressing Youth Transitions across Europe*, in «International Journal of Lifelong Education», n. 26(5), pp. 533-553.

⁴⁹ Lødemel I. e Trickey H. (a cura di, 2001), *'An Offer You Can't Refuse': Workfare in International Perspective*, Bristol, Policy Press.

Più recentemente, altri autori hanno proposto di differenziare tra una prospettiva di *workfare* e una prospettiva di stato abilitante (Dingeldey, 2007)⁵⁰ o, in termini simili, di investimento sociale (Morel et al., 2012)⁵¹. Come detto, la prospettiva del *workfare* si concentra sugli obblighi riguardanti la crescente condizionalità che riguarda la partecipazione a incontri con i centri per l'impiego o a corsi di formazione, fino ai tagli ai sussidi di disoccupazione. Le misure nella prospettiva dello stato abilitante e dello stato sociale, d'altra parte, includono il miglioramento dei servizi del mercato del lavoro - in particolare i programmi di formazione e i servizi di collocamento - nonché delle politiche educative e bilanciamento tra tempo di vita e tempo di lavoro. L'approccio alle politiche di attivazione varia notevolmente tra paesi, riflettendo spesso le diverse tradizioni di welfare e i contesti politico-istituzionali. In questo senso, Dingeldey (2007) identifica ad esempio forti elementi di *workfare* in un paese liberale come la Gran Bretagna; rispetto al più diffuso approccio abilitante in un paese social-democratico come la Danimarca. Nella sua analisi, la Germania occupa una posizione intermedia, sebbene recenti riforme abbiano introdotto rilevanti tratti di condizionalità per l'implementazione di politiche di attivazione nel contesto tedesco.

1. Le politiche attive: misure, contesti e territorio

Sono stati prodotti numerosi studi su tipologie ed efficacia delle politiche di attivazione. Caliendo e Schmidl (2016)⁵² hanno identificato caratteristiche e svantaggi connessi ai vari tipi di interventi, distinguendo quattro ampi tipi di programmi che perseguono l'obiettivo dell'integrazione nel mercato del lavoro (principalmente dei giovani adulti): formazione, assistenza nella ricerca di lavoro, sussidi salariali e programmi di lavoro nel settore pubblico.

- Le misure di formazione mirano a integrare i disoccupati migliorando le loro competenze e rendendoli quindi più attraenti per i datori di

⁵⁰ Dingeldey I. (2007), *Between Workfare and Enablement – The Different Paths to Transformation of the Welfare State: A Comparative Analysis of Activating Labour Market Policies*, in «European Journal of Political Research», n. 46(6), pp. 823-851.

⁵¹ Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di, 2012), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.

⁵² Caliendo M. e Schmidl R. (2016), *Youth unemployment and active labour market policies in Europe*, in «IZA Journal of Labour Policy», n. 5, pp. 1-30.

lavoro, con diversi interventi che vanno dalla formazione in aula alla formazione sul posto di lavoro nelle aziende.

- Le misure di assistenza nella ricerca di lavoro, comprese la consulenza e il mentoring, mirano a sostenere e motivare i giovani disoccupati durante il processo di ricerca di lavoro. A volte questo monitoraggio può anche portare al taglio delle indennità di disoccupazione, per incentivare l'individuo ad accettare offerte disponibili o intraprendere le attività di formazione proposte dal centro per l'impiego. Sebbene tendano ad aumentare le possibilità di occupazione a breve termine, le misure sanzionatorie possono anche aggravare le condizioni degli individui già svantaggiati.
- I sussidi salariali forniscono incentivi finanziari per i datori di lavoro per assumere individui con bassa produttività, ad esempio per mancanza di esperienza. I sussidi compensano i datori di lavoro per i costi di formazione e colmano il divario tra produttività e requisiti salariali minimi. Questi interventi tendono generalmente ad aumentare l'occupazione ma risulta difficile comprendere se i datori di lavoro avrebbero comunque assunto gli stessi giovani in assenza del sussidio (effetto "peso morto").
- I programmi di lavoro nel settore pubblico forniscono opportunità lavorative temporanee per giovani svantaggiati. Questi programmi, tuttavia, non facilitano connessioni dirette con datori di lavoro privati.

Guardando agli effetti delle politiche di attivazione, Bonoli e Liechti (2018)⁵³ osservano che, sebbene questi interventi mirino all'inclusione (lavorativa) dei più svantaggiati, altri fattori possono ostacolare la partecipazione dei gruppi più vulnerabili. Alcune misure di attivazione possono infatti richiedere alcuni pre-requisiti (ad esempio la conoscenza della lingua o un titolo di studio), come accade spesso per corsi di formazione e forme di sussidio salariale, escludendo di fatto le categorie più svantaggiate, come ad esempio migranti senza titoli di studio (Daigneault e Macé, 2020)⁵⁴. Bassi livelli di istruzione, disoccupazione di lungo periodo, instabilità e esclusione

⁵³ Bonoli G. e Liechti F. (2018), *Good intentions and Matthew effects: access biases in participation in active labour market policies*, in «Journal of European Public Policy», n. 25(6), pp. 894-911.

⁵⁴ Daigneault P.M. e Macé C. (2020), *Program awareness, administrative burden, and non-take-up of Québec's supplement to the work premium*, in «International Journal of Public Administration», n. 43(6), pp. 527-539.

sociale possono quindi precludere l'accesso ai programmi di attivazione, per via di meccanismi di selezione che ne regolano la partecipazione.

Sebbene la maggior parte delle ricerche sulle politiche attive si sia concentrata sulle differenze tra tipi di programmi e sui gruppi target, alcuni studiosi sostengono che anche il contesto di erogazione influisce sulla efficacia di queste politiche. Ciò vuol dire che lo stesso intervento di attivazione può risultare più o meno efficace a seconda delle condizioni istituzionali e socio-economiche in cui la misura viene implementata (Kazepov e Ranci, 2017)⁵⁵. Ad esempio, in periodi di recessione economica o in situazioni di scarsa qualità e finanziamento dei centri per l'impiego pubblici, le politiche attive sono meno efficaci nel fornire opportunità di lavoro ai giovani disoccupati (Escudero, 2018)⁵⁶. Le circostanze contestuali includono poi elementi territoriali (Cefalo et al., 2020)⁵⁷: le caratteristiche dell'economia regionale, i flussi migratori e lo sviluppo dei sistemi di welfare locale possono migliorare o peggiorare gli esiti occupazionali delle politiche di attivazione (Cefalo e Scandurra, 2023)⁵⁸. Le politiche attive implicano infatti l'erogazione di servizi adattati alle necessità della persona (basti pensare all'esempio dei corsi di formazione o dei servizi di orientamento e intermediazione nella ricerca di lavoro) e alle esigenze del mercato del lavoro del territorio. Di conseguenza, un ruolo cruciale è giocato proprio dagli attori del welfare locale, che si interfacciano con imprese e parti sociali proprio laddove il bisogno emerge, e contribuiscono a stabilire priorità e pratiche che danno corpo concreto alle misure di attivazione.

2. Regimi di attivazione in Europa

A partire dal riconoscimento dell'importanza delle differenze tra contesti, molti contributi hanno quindi analizzato il modo in cui le politiche attive

⁵⁵ Kazepov Y. e Ranci C. (2017), *Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case*, in «Journal of European Social Policy», n. 27(1), pp. 90-104.

⁵⁶ Escudero V. (2018), *Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison*, in «IZA Journal of Labour Policy», n. 7(1), pp. 1-26.

⁵⁷ Cefalo R., Scandurra R. e Kazepov Y. (2020), *Youth labor market integration in European regions*, in «Sustainability», n. 12(9):3813.

⁵⁸ Cefalo R. e Scandurra R. (2023), *What, for whom, and under what circumstances: Do activation policies increase youth employment in the EU?*, in «Journal of European Social Policy», n. 33(4), pp. 391-406.

sono attuate in paesi con diversi apparati istituzionali, regolativi e culturali. Queste ricerche identificano distinti regimi di attivazione, risultanti dalle configurazioni di attori coinvolti nella progettazione e implementazione delle politiche; dalle connessioni tra sistema istruzione scolastica, formazione e mercato del lavoro; e dai parametri culturali che definiscono il problema dell'esclusione sociale all'interno di una comunità. In senso ampio, i regimi di attivazione sono fortemente influenzati dal più generale modello di stato sociale (Esping-Andersen, 1990)⁵⁹.

Da questi presupposti, diversi autori hanno contribuito a sviluppare una classificazione dei regimi europei di attivazione, con particolare attenzione ai giovani in transizione dalla scuola al lavoro, come gruppo di riferimento delle politiche attive (Pohl e Walther, 2007; Pastore et al., 2021; Hadjivassiliou et al., 2019)⁶⁰.

Il modello universalistico, rappresentato dai paesi scandinavi del Nord Europa come Svezia, Finlandia e Danimarca, è caratterizzato da un sistema educativo inclusivo che offre molteplici percorsi di istruzione e formazione, nonché da alti investimenti nell'istruzione superiore. La stretta cooperazione tra le parti sociali e lo stato contribuisce all'efficacia di interventi come i tirocini (in Svezia) o i contratti di apprendistato (in Danimarca). In generale, le politiche attive sono sviluppate e ben finanziate, questi paesi si concentrano sull'attivazione preventiva dei giovani attraverso misure personalizzate e un forte impegno dei centri per l'impiego pubblici, spesso in collaborazione con le scuole. Occorre anche sottolineare però che anche in questi paesi le misure di attivazione sono diventate meno generose negli ultimi decenni, con un aumento di sanzioni e condizionalità.

⁵⁹ Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Blackwell.

⁶⁰ Pohl A. e Walther A. (2007), *Activating the Disadvantaged. Variations in Addressing Youth Transitions across Europe*, in «International Journal of Lifelong Education», n. 26(5), pp. 533-553.

Pastore F., Quintano C. e Rocca A. (2021), *Some young people have all the luck! The duration dependence of the school-to-work transition in Europe*, in «Labour Economics», n. 70, pp. 101982-101999.

Hadjivassiliou K.P., Tassinari A., Eichhorst W. e Wozny F. (2019), *How does the performance of school-to-work transition regimes vary in the European Union*, in O'Reilly J., Leschke J., Ortlieb R., Seeleib-Kaiser M. e Villa P. (a cura di), *Youth labor in transition. Inequalities, mobility, and policies in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Il modello continentale centrato sull'occupazione è esemplificato dai paesi del Centro Europa, come la Germania, l'Austria, la Francia e i Paesi Bassi. Questo regime presenta sistemi educativi selettivi e standardizzati, dove molti giovani intraprendono corsi di formazione professionale e percorsi di apprendistato, nell'ambito di robusti quadri di certificazione nazionale. I paesi continentali vantano efficienti transizioni scuola-lavoro che si traducono in bassi tassi di disoccupazione giovanile. In Germania l'apprendistato duale è ampiamente diffuso, mentre la Francia si affida principalmente alla formazione professionale scolastica; l'Austria e i Paesi Bassi si collocano in una posizione intermedia. Per quanto riguarda le politiche attive, i Paesi Bassi danno priorità a finanziamenti sostenuti a supporto di servizi per l'impiego e misure di reintegrazione dei giovani disoccupati, mentre la Francia fa più largo uso di sussidi salariali. I centri per l'impiego svolgono robuste attività di intermediazione in Austria e Germania, dove lo scopo delle politiche di attivazione è spesso facilitare l'accesso a posizioni di apprendistato per gruppi giovanili svantaggiati.

I paesi del regime anglosassone e liberale, Regno Unito e Irlanda, sono caratterizzati da un sistema educativo comprensivo, con alta flessibilità e frammentazione dell'istruzione post-obbligatoria. La formazione professionale non è standardizzata ed è spesso criticata per il suo focus sulle competenze professionali con standard qualitativi relativamente bassi e ruolo marginale rispetto ai percorsi accademici. Il coinvolgimento dei datori di lavoro è limitato, e l'allineamento tra livello di competenze dei giovani e richieste delle imprese è spesso considerato problematico. Il mercato del lavoro è molto flessibile con importante incidenza di occupazioni precarie. Le politiche di attivazione sono orientate a favorire una veloce reintegrazione dei disoccupati, ma meno importanza viene attribuita alla formazione e alla qualità degli impieghi disponibili. Nonostante i tassi di disoccupazione giovanile relativamente bassi, il Regno Unito sperimenta transizioni rapide ma instabili dalla scuola al lavoro, con alta incidenza di lavoro precario.

Il modello mediterraneo, esemplificato da paesi del Sud Europa come Spagna, Italia, Grecia e Portogallo, è caratterizzato da livelli sub-ottimali di protezione sociale. I sistemi educativi sono comprensivi ma la formazione professionale è scarsamente sviluppata, con tassi relativamente alti di abbandono scolastico. Il mercato del lavoro è fortemente segmentato con frequenti occupazioni instabili per i giovani. I servizi pubblici per l'impiego e le politiche di attivazione sono scarsamente finanziati rispetto ai paesi del

Centro e Nord Europea, e hanno capacità di intermediazione marginale. Date le deboli connessioni tra sistemi educativi e mercato del lavoro, l'obiettivo principale delle politiche di attivazione è spesso favorire l'acquisizione di esperienze lavorative e competenze (tramite strumenti come i tirocini o gli incentivi alle imprese, nel caso italiano). Ne derivano transizioni lente e difficoltose, con alta incidenza di lavoro precario e bassi livelli di competenze per giovani e adulti.

Infine, i paesi del regime post-socialista dell'Est Europa, come la Polonia, la Croazia, la Bulgaria e la Romania, mostrano una forte differenziazione di traiettorie e caratteristiche, a partire dal comune riferimento alla transizione verso un'economia di mercato negli anni novanta. In generale, questi paesi hanno sistemi educativi comprensivi, con una preferenza per l'istruzione generalista post-obbligatoria rispetto alla formazione professionale, a causa della bassa reputazione e rigidità di quest'ultima. Il coinvolgimento dei datori di lavoro nella formazione è generalmente basso, a conferma di deboli legami tra istruzione e mercato del lavoro, portando a disallineamenti di competenze. Le politiche di attivazione e centri per l'impiego sono ancora relativamente poco finanziati e sviluppati, sebbene in alcuni di questi paesi la Garanzia Giovani e il supporto europeo abbiano facilitato l'avvio di riforme e potenziamento delle politiche attive.

3. Conclusioni e uno sguardo all'Italia

In questo capitolo ho ripercorso brevemente il dibattito su politiche e regimi di attivazione in Europa. Occorre ricordare, in chiusura, che l'Italia rientra nel regime mediterraneo e, al contempo, si caratterizza per una propria traiettoria nello sviluppo delle politiche di attivazione. In Italia queste politiche iniziano a diffondersi compiutamente verso la fine degli anni novanta, e si sviluppano in un panorama frammentato da autonomie regionali e limitato finanziamento.

Politiche attive e servizi per l'impiego prendono poi forma in un contesto di perdurante disallineamento tra offerta di lavoro scarsamente qualificata (in termini comparati) e domanda di lavoro a basso tasso di innovazione, con limitate capacità di creare occupazione. Ciò vuol dire che, mediamente, i giovani italiani sono meno istruiti dei pari età europei, ma al contempo il mercato del lavoro italiano crea meno occasioni di lavoro – e in genere meno posizioni altamente qualificate – per i più giovani rispetto alla media europea. La stessa formazione professionale regionale e il sistema di

apprendistato soffrono spesso di limitata considerazione da parte dei potenziali datori di lavoro. Similmente, la rete dei centri per l'impiego fatica a fornire intermediazione efficace, in un contesto dove domanda e offerta continuano a congiungersi soprattutto sulla base di reti personali e familiari. Ne deriva un accesso difficoltoso e tardivo al mercato del lavoro per le generazioni più giovani, con ritardo di anni rispetto ai pari età europei (Pastore, 2019; Pastore et al., 2021)⁶¹, anche per via di percorsi universitari lunghi e frammentati. Il rischio principale è che le problematiche incontrate durante la fase di transizione condizionino negativamente la carriera occupazionale, nonché la futura posizione previdenziale di giovani e giovani adulti.

Un tratto caratteristico del caso italiano è poi la forte frammentazione regionale, nonostante i recenti tentativi di centralizzazione del coordinamento nazionale e il flusso di risorse proveniente dalla Garanzia Giovani Europea a partire dal 2014 (Sergi et al., 2018)⁶². Le ampie differenze economiche e le rilevanti competenze regionali in materia di politiche attive e formazione professionale contribuiscono a creare un quadro territorialmente sfaccettato, con aree di eccellenza nelle regioni settentrionali – vicine alle performance occupazionali del Centro Europa – contrapposte a territori fortemente svantaggiati specialmente nelle regioni meridionali (Cefalo et al., 2020)⁶³. Come detto, le politiche attive risentono infatti fortemente del contesto locale, e questo ha un peso importante specialmente nel caso italiano, dove ampie competenze di implementazione e anche di disegno degli interventi sono delegate alle regioni. Le reti locali tra operatori pubblici, enti di formazione, imprese private, associazioni datoriali e sindacati giocano quindi un ruolo cruciale per l'effettiva articolazione – ed efficacia – degli interventi descritti, richiamando la necessità di collaborazione diffusa sul territorio.

⁶¹ Pastore F. (2019), *Why so slow? The school-to-work transition in Italy*, in «Studies in Higher Education», n. 44(8), pp. 1358-1371.

Pastore F., Quintano C. e Rocca A. (2021), *Some young people have all the luck! The duration dependence of the school-to-work transition in Europe*, in «Labour Economics», n. 70, pp. 101982-101999.

⁶² Sergi V., Cefalo R. e Kazepov Y. (2018), *Young people's disadvantages on the labour market in Italy: Reframing the NEET category*, in «Journal of Modern Italian Studies», n. 23(1), pp. 41-60.

⁶³ Cefalo R., Scandurra R. e Kazepov Y. (2020), *Youth labor market integration in European regions*, in «Sustainability», n. 12(9):3813.

LE PIATTAFORME DEL WELFARE

di Flaviano Zandonai⁶⁴

L'innovazione nel campo del welfare che si declina su base locale e che si struttura, almeno a livello d'intenzioni, intorno a sistemi integrati di offerta di servizi, costituisce, fin dalla sua origine ormai una quarantina d'anni fa, un promettente campo di innovazione sociale (Da Roit e Busacca, 2021)⁶⁵. Questa propensione a innovare è riconducibile a un macro settore di attività, quello delle politiche sociali, che si dirama in diverse tipologie di interventi (assistenziali, educativi, socio sanitari ecc.) e inoltre alla presenza di una pluralità di soggetti pubblici ma anche privati, in particolare di Terzo Settore che svolgono funzioni di erogazione, advocacy e, a determinate condizioni, governo del sistema. Si tratta di un ambito che è nato e si è progressivamente sviluppato – seppur in modo disorganico – in senso alternativo e complementare rispetto a un sistema di welfare state centralizzato e basato, in particolare nel caso italiano, soprattutto su trasferimenti monetari (Ciarini, 2020)⁶⁶. Cogliere e indagare le principali tendenze di innovazione che caratterizzano ciò che di volta in volta è stato definito “welfare locale”, “welfare mix”, “welfare sociale” e altre etichette simili può essere utile per comprendere se questa propensione al cambiamento è sempre effettivamente attiva come qualità distintiva e, se così fosse, soppesarne la consistenza trasformativa.

Tra le diverse direttrici innovative, in epoca recente ne è emersa una che ha assunto una certa rilevanza tra ricercatori e addetti ai lavori (cioè operatori, manager, policy maker) e che deriva dal “combinato disposto” tra due tendenze diverse. Si tratta dell'intreccio tra processi di piattaformaizzazione organizzativa e di trasformazione digitale del welfare (Fosti, 2018)⁶⁷. La convergenza tra questi due fattori, che come si avrà modo di argomentare successivamente non va data per scontata, ha favorito la progettazione e la

⁶⁴ Sociologo, Open Innovation Manager Gruppo Cooperativo CGM.

⁶⁵ Da Roit B. e Busacca M. (2021), *Nota introduttiva alla sezione monografica Innovazione sociale e welfare territoriale: contesti, processi, esiti*, in «Autonomie Locali e Servizi Sociali», vol. 44 (3), pp.437-442.

⁶⁶ Ciarini A. (2020), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, Il Mulino.

⁶⁷ Fosti G. (2018), *Sharing platform e nuovi modelli di welfare*, in «E&M», n. 1.

diffusione di artefatti sociotecnici definiti “piattaforme di welfare” che sono stati veicolati come driver di innovazione anche (e quindi non solo) nell’ambito dei sistemi di welfare locale, dunque in quello che in senso lato può essere definito uno dei principali incubatori di innovazione sociale e in questo caso anche tecnologica nel nostro paese (Arcidiacono, Pais e Zandonai, 2021)⁶⁸.

Obiettivo di questo contributo è quindi di comprendere, una volta definite le caratteristiche fondanti di questi artefatti, quali siano le logiche di riferimento – intese come sostrati culturali e rappresentazioni sociali – da cui scaturiscono e, successivamente, quali siano gli impatti trasformativi attesi ed effettivamente realizzati. In questo modo si potrà comprendere se effettivamente le piattaforme di welfare rappresentano un nuovo elemento di innovazione del welfare locale e se, in quanto tale, possono essere oggetto di politiche e strategie che ne favoriscano ulteriormente la diffusione e la capacità di gestione da parte dei diversi attori che “abitano” questi contesti (Lori e Zandonai, 2020)⁶⁹.

1. Piattaforme e risorse digitali: elementi infrastrutturanti

“Piattaforma” è una parola chiave di successo che come spesso capita a queste buzzwords tende a dilatare, almeno nell’uso comune, i suoi significati e conseguentemente le sue applicazioni. Per comprenderne la rilevanza nel campo del welfare, in particolare di quello basato su sistemi integrati di offerta resi disponibili da una pluralità di attori all’interno di contesti territoriali localizzati, un primo passaggio consiste nel coglierne il carattere paradigmatico, ovvero fondativo nel riconcepire i modelli organizzativi di produzione e consumo e di valorizzazione di asset tecnologici. Secondo le definizioni più consolidate il valore distintivo della piattaforma consiste nella capacità di strutturare nuove arene di scambio multilaterali agendo sia sul versante della domanda che dell’offerta (Trabucchi e Buganza, 2023)⁷⁰. Ciò avviene principalmente attraverso due meccanismi: il primo consiste

⁶⁸ Arcidiacono D., Pais I. e Zandonai F. (2021), *Plat-firming welfare: trasformazione digitale nei servizi di cura locali*, in «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3, pp. 493-511.

⁶⁹ Lori M. e Zandonai F. (2020), *Tempo di bilanci (e di mutamenti): il ruolo delle istituzioni non profit nella geografia del welfare territoriale*, in «Politiche Sociali / social policies», 3/2020, pp. 459-484.

⁷⁰ Trabucchi D. e Buganza T. (2023), *Platform thinking. Il nuovo mindset per fare innovazione in azienda*, Milano, Egea.

nell'abilitare il protagonismo di soggetti fin qui estranei o distanti in particolare dal sistema di offerta, consentendo di mettere a valore risorse inutilizzate o sottoutilizzate (sia materiali sia immateriali). Il secondo meccanismo consiste in una nuova forma di intermediazione – veicolata attraverso la retorica del suo contrario ovvero la “disintermediazione” – basata sulla possibilità di creare i punti d'incontro tra i soggetti abilitati, grazie ai quali facilitare scambi altrimenti difficoltosi e complessi. In questo quadro l'asset tecnologico – che consiste nelle risorse dell'infosfera digitale – rappresenta non tanto un elemento costitutivo, ma piuttosto un amplificatore del modello piattaforma perché consente di abbassare le barriere d'ingresso alle arene di scambio e di moltiplicare i punti di contatto. Questa espansione degli elementi infrastrutturanti delle piattaforme grazie alle risorse digitali non è stata priva di conseguenze anche da punto di vista del modello economico e dell'assetto di governo. Se nella fase pionieristica prevaleva infatti una forma d'uso basata su relazioni di condivisione e reciprocità (sharing economy), in una fase immediatamente successiva si è imposto un business model basato sulla possibilità di estrarre una quota di valore dalla molteplicità di scambi resi possibili dalla trasformazione digitale del modello piattaforma. Scambi che quindi hanno assunto la forma di transazioni di mercato dalle quali è più semplice l'estrazione del valore da parte dei gestori delle piattaforme che quindi hanno assunto un assetto tipicamente capitalista (Lehdonvirta, 2023)⁷¹. Pur non mancando tentativi di “ripristinare il sistema” rispetto alle esternalità negative delle piattaforme dominanti (come precarizzazione del lavoro, concorrenza sleale, tendenza all'oligopolio ecc.), nella fase attuale l'infrastrutturazione sociale ed economica delle piattaforme si configura come una frontiera dell'innovazione mainstream rispetto alla quale però il campo del welfare presenta alcune importanti peculiarità.

2. Il welfare in piattaforma: un'eccezione alla regola?

Le analisi realizzate dal progetto Weplat (Pais, 2024)⁷² che tra il 2022 e il 2023 ha mappato le piattaforme di lavoro diffuse proprio in quel segmento di welfare oggetto di attenzione in questo contributo e rappresentato da

⁷¹ Lehdonvirta V. (2023), *Cloud Empires. Come le piattaforme digitali stanno superando gli Stati e come possiamo riprendere il controllo*, Torino, Einaudi.

⁷² Pais I. (a cura di, 2024), *Il welfare alla prova delle piattaforme. Lavoro e servizi di cura nella transizione digitale*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

servizi sociali, educativi e di cura, sono scaturite da un’osservazione generale, ovvero l’assenza di attori dominanti con le caratteristiche descritte nel paragrafo precedente. Non esiste quindi un “Amazon” o un “Booking” del welfare, almeno non per ora e non nel nostro paese. Può essere utile quindi cercare di approfondire le ragioni che sono alla base di questa situazione e che hanno portato, al contrario, alla proliferazione di un gran numero di piattaforme (137) con caratteristiche almeno in parte differenti da quelle più affermate e che verranno analizzate successivamente.

Una prima osservazione, più di natura politico culturale, è che il welfare non sembra configurarsi, nel suo insieme, come un contesto esplicitamente alternativo rispetto ai trend di piattaformaizzazione e trasformazione digitale. Non si rappresentano quindi quelle istanze di advocacy e di sperimentazione radicale che sono visibili in altri ambiti come ad esempio l’attivismo rispetto al lavoro nelle piattaforme rilanciando il modello cooperativo (platform cooperativism) (Scholz, 2023)⁷³. Ciò non significa naturalmente che non esistano impostazioni di fondo che possono rendere complesso l’insediamento di piattaforme digitali orientate all’estrazione del valore, come ad esempio l’impianto pubblico e universalistico – seppur con tutte le eccezioni del caso – del sistema di welfare. O ancora la presenza di un numero crescente di soggetti privati con funzione di erogazione (in particolare di terzo settore) che appaiono legati, anche in questo caso in senso ambivalente, ai modelli e alle logiche di funzionamento degli attori pubblici. Non da ultimo va ribadita la già ricordata progressiva “devoluzione” locale, almeno a livello operativo e in parte di governo, di segmenti del welfare che, di nuovo, hanno visto coinvolte le branche locali della Pubblica amministrazione ma anche provider privati di piccole e medie dimensioni e soprattutto di natura non lucrativa.

Per queste e altre ragioni l’insediamento di piattaforme caratterizzate da logiche strettamente di mercato che fanno leva su economie di scala appare piuttosto complesso, anche se naturalmente non è da escludere. Sono infatti da considerare sia le tendenze del welfare – in particolare il progressivo ritiro dell’attore pubblico e la diffusione di comportamenti di consumo in ambiti dove prevaleva la fruizione in qualità di utente – sia la già citata capacità infrastrutturante delle piattaforme grazie a consistenti investimenti

⁷³ Scholz T. (2023), *Own This!: How Platform Cooperatives Help Workers Build a Democratic Internet*, New York, Verso Books.

finanziari e, particolare non secondario, alla capacità riprodurre e diffondere la loro narrativa anche in nuovi ambiti come la cura, l'educazione ecc.

In ogni caso il welfare non appare completamente impermeabile ai processi di piattaforma e tantomeno di trasformazione digitale anche per propensioni interne verso queste direzioni. Rispetto al primo fenomeno, in particolare, vale la pena osservare che soprattutto negli ultimi anni si sono moltiplicate le progettualità (anche se spesso non sono diventate vere e proprie politiche) che hanno agito meccanismi di abilitazione e nuova intermediazione tra soggetti diversi dando vita a nuovi punti di contatto per nuove pratiche di welfare. Si tratta soprattutto di sperimentazioni del cosiddetto "welfare di comunità" che grazie in particolare a risorse filantropiche hanno cercato di allargare il campo sia dei possibili fornitori di risposte ai bisogni di protezione sociale, sia dei beneficiari allargando e diversificando i modelli di "presa in carico" (Maino, 2023)⁷⁴. L'insieme di queste innovazioni sociali nel welfare comunitario si configura quindi come un incubatore di piattaforme che hanno progressivamente trovato realizzazione grazie ad un altro fattore di sviluppo fin qui scarsamente approfondito. Si tratta infatti della diffusione di provider tecnologici (software house e altri soggetti simili) che si sono configurati come veicolatori di risorse digitali nell'ambito del welfare e dei servizi pubblici in generale e che hanno compiuto, essi stessi, un "upgrade" (Techsoup, 2024)⁷⁵. Molti di questi attori sono infatti progressivamente passati dal ruolo di fornitori di software e altre tecnologie soprattutto per esigenze di efficientamento dell'esistente, a veri e propri co-sviluppatori, in progressiva partnership con attori pubblici e privati, di quegli artefatti denominati "piattaforme di welfare".

3. Il carattere trasformativo delle piattaforme di welfare

Oltre alla mappatura, il progetto Weplat ha realizzato survey e casi studio che hanno consentito di elaborare una tassonomia in grado di articolare il campo variamente popolato delle piattaforme di welfare. Questa tassonomia può essere utilizzata, oltre che a scopo conoscitivo, anche per

⁷⁴ Maino F. (a cura di, 2023), *Agire insieme Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare*, <https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2023/12/Agire-insieme-coprogettazione-coprogrammazione_6R2W.pdf>.

⁷⁵ Techsoup (a cura di, 2024), *Digitale per bene*, vol. 2, Milano (in collaborazione con Secondo Welfare).

misurare la capacità trasformativa di questi nuovi mezzi di cui il welfare locale e dei servizi può oggi disporre in via sempre più ricorrente, e che anzi spesso contribuisce a concepire, gestire e governare. In questo modo si potrà rispondere alla domanda di fondo di questo contributo ovvero se questo modo di intendere la piattaforma e la trasformazione digitale rappresentano, ed eventualmente in quali termini, una nuova frontiera d'innovazione in un settore, quello del welfare, solitamente propenso a elaborare nuove soluzioni a livello di prodotti e servizi e di processi organizzazioni e gestionali.

La prima tipologia di piattaforma che compone la tassonomia è rappresentata dalle piattaforme di welfare aziendale che per certi versi può essere considerata l'“incubatore” dei processi oggetto di analisi. In questo ambito sono emersi i primi sistemi integrati di offerta attraverso infrastrutture digitali che hanno contribuito ad arricchire e diversificare la filiera di beni e dei servizi forniti da una pluralità di provider. Allo stesso modo il sistema d'incentivi riconosciuti al welfare aziendale, la presenza di intermediari rappresentati dalle imprese e dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e, non da ultimo, la narrativa che si è prodotta intorno a questo settore come uno dei pilastri di un “secondo welfare” ha contribuito ad allargare la platea dei beneficiari diretti (i lavoratori) e indiretti (le imprese, i fornitori e altri soggetti territoriali). Questi fattori di sviluppo hanno comunque generato risultati ambivalenti. A fronte della diffusione di questa tipologia, la rilevazione compiuta dal progetto Weplat ha segnalato un numero relativamente contenuto di piattaforme di welfare aziendale (29 su oltre un centinaio di provider) che effettivamente contengono beni e servizi riconducibili a esigenze di cura, assistenza, educazione ecc. Molte altre piattaforme di welfare aziendale non hanno potuto essere prese in considerazione nell'indagine in quanto contenevano solo trasferimenti monetari in forma di buoni e fringe benefit. Escludere dalla mappatura le piattaforme senza servizi è stata quindi una scelta di natura metodologica visto che il progetto prendeva in considerazione piattaforme di welfare basate sull'erogazione di prestazioni di lavoro, ma anche l'evidenza di una traiettoria evolutiva che ha visto, almeno in alcuni casi, le piattaforme di welfare aziendale spogliarsi della componente di “welfare nobile” rappresentata da servizi ai quali vengono riconosciuti attributi di meritorietà, interesse collettivo, valore condiviso. In sintesi, se è vero che le piattaforme di welfare aziendale hanno fatto da prototipo per la convergenza tra digitalizzazione e piattaforma è altrettanto

evidente che si sono generate delle derive del modello che hanno riguardato proprio la dimensione qualitativa della componente di welfare.

La seconda tipologia è quella delle piattaforme territoriali che può essere considerata l'innovazione più adiacente rispetto a sistemi territoriali di servizi di welfare prodotti e gestiti da una pluralità di attori, in particolare pubblici e di terzo settore. Le piattaforme territoriali (in totale 26 di cui 19 riconducibili a uno schema di franchising sui generis realizzato dalla rete di imprese sociali CGM) possono essere considerate come una sorta di spin off di quelle di welfare aziendale in quanto ne riprendono i tratti – ovvero riaggregazione dell'offerta per essere veicolata attraverso infrastrutture digitali – solo che in questo caso il campo di applicazione è diverso. Queste piattaforme, almeno nella maggior parte dei casi, attingono a servizi di welfare autorizzati o accreditati da enti pubblici locali che vengono riprogettati per essere rappresentati e almeno in parte erogati in ambiente digitale. Ciò consente, almeno nelle intenzioni dei promotori, di allargare e diversificare sia la platea dei beneficiari (raggiungendo nuovi target che per ragioni diversi sono “fuori dai radar” dell'offerta tradizionale) e anche la tipologia dei servizi offerti e dei fornitori che li rendono disponibili. A fare la differenza in sede di vera e propria piattaforma e digitalizzazione del welfare territoriale sono almeno tre aspetti ovvero i) la profondità del redesign dei servizi; ii) le modalità di aggregazione dei servizi per contenuto e la collocazione nell'interfaccia grafica; iii) la presenza di punti di contatto fisici. Se si tratta di un mero adattamento di descrizione dei servizi già disponibili (ad esempio carta dei servizi), se l'aggregazione corrisponde alle tradizioni partizioni per tipologie di utenza e tipologia d'intervento e se i punti di contatto non diventano veri e propri luoghi di coprogettazione con i beneficiari e altri stakeholder, le piattaforme territoriali rischiano di retrocedere da nuova interfaccia del welfare a una sorta di back-end gestionale ad uso e consumo dei provider.

Terza e ultima tipologia, la cui consistenza e dinamicità rappresenta un dato di ricerca per certi versi sorprendente, è rappresentata dalle piattaforme digitali, ovvero quelle che scaturiscono direttamente da risorse e ambienti digitali sia per quanto riguarda il contenuto dell'offerta di servizi e/o la sua modalità di erogazione, ma anche le forme di organizzazione delle attività e di supporto allo sviluppo. Ambiti come la terapia psicologia e il consulto medico si stanno avviando a diventare vere e proprie “industry” all'interno delle quali nascono startup non riconducibili nella stragrande maggioranza dei casi ad attori pubblici e neanche di terzo settore grazie al supporto di

programmi di incubazione e accelerazione sostenuti grazie a risorse di venture capital che in qualche caso intercettano anche quelle della filantropia strategica. La presenza di numerose iniziative (in totale 82), di imprese “campioni” come la piattaforma di psicologi Unobravo e di programmi di sostegno come Personae, l’acceleratore tematico per startup nel welfare promosso dal fondo innovazione di Cassa Depositi e Prestiti lasciano più che intravedere uno scenario di piattaforma e digitalizzazione nel welfare che almeno nell’impostazione riprende gli elementi di struttura e culturali dell’innovazione socio tecnologica mainstream.

4. Conclusioni: implicazioni strategiche per un’innovazione in fase critica

Le piattaforme del welfare mappate e indagate dal progetto Weplat e da altre iniziative di ricerca restituiscono una fase critica del ciclo evolutivo di questa innovazione. Tale criticità risiede non tanto negli esiti generati dall’applicazione diffusa di questi artefatti che appaiono ancora parziali per quanto il loro numero e il loro utilizzo sia in crescita. Riguardano piuttosto alcune ambivalenze evolutive che possono essere così riassunte:

- per le piattaforme di welfare la loro diffusione si accompagna, almeno in alcuni casi, a un inaridimento della componente di welfare in senso stretto (cioè beni e servizi di interesse collettivo);
- per le piattaforme di welfare territoriale la loro complessità in sede di progettazione, gestione e governance rischia di farle retrocedere a mero “gestionale” con impatto limitato sui beneficiari e le comunità locali;
- per le piattaforme digitale la pressione esercitata dalle logiche dominanti di finanziatori ed ecosistemi di accompagnamento rischia di esasperare modelli di replicabilità e standardizzazione rispetto a bisogni complessi.

Nonostante queste ambivalenze in tutti i casi sembra comunque rilevarsi un livello di vitalità o di generatività dei processi sociali sottostanti che forse può mettere al riparo le piattaforme di welfare da rischi di isomorfismo rispetto alle logiche attualmente dominanti. Un fattore differenziale in tal senso riguarda il rapporto con il contesto territoriale di riferimento. Ciò vale naturalmente per le piattaforme che rappresentano una sorta di prolungamento del welfare erogato a livello locale, ma anche per altre

tipologie. Il welfare aziendale, ad esempio, può trovare da un maggiore radicamento territoriale un incremento della coesione sociale intesa come bene comune capace di alimentare iniziative economiche e sociali a più ampio raggio. Anche per alcune piattaforme native digitali il rapporto con i contesti territoriali può rappresentare un'ulteriore opportunità di crescita e differenziazione della propria offerta da erogare non esclusivamente in ambiente digital. In tutti i casi la sfida consiste comunque nell'incorporare nel proprio modello di servizio e di business elementi di riproduzione dei legami sociali a corto raggio (ad esempio attraverso azioni di capacity building degli attori comunitari) senza i quali qualsiasi strategia di radicamento si rivelerebbe piuttosto complessa e ambivalente negli esiti.

A fronte di queste osservazioni possono essere individuate di seguito alcune indicazioni strategiche e di policy al fine di meglio gestire i percorsi di piattaforma e trasformazione digitale del welfare in modo che risultino autenticamente trasformativi sia nei confronti dei limiti, ormai sempre più evidenti, che caratterizzano i sistemi di welfare stessi, sia che ne salvaguardino, o auspicabilmente ne rigenerino, gli elementi costitutivi in termini di significato e orientamento: carattere pubblico, orientamento all'inclusione, propensione al ben-essere e alla coesione sociale ecc.

A tal fine possono essere individuate le seguenti azioni:

- il sostegno a processi di cambiamento organizzativo e capacitazione dei provider del welfare tradizionale, in particolare del Terzo Settore, affinché siano in grado di assorbire le innovazioni derivanti dal modello piattaforma e da un utilizzo diffuso delle risorse digitali (Busacca e Zandonai, 2020)⁷⁶;
- il ripensamento dell'architettura degli ecosistemi di supporto, puntando su partnership "social tech" finalizzate a percorsi di coinnovazione e non solo di mera adozione di tecnologie pronte all'uso (plug & play) ma poco adattabili rispetto ai contesti del welfare (Gerli e Calderini, 2020)⁷⁷;
- sperimentazione di schemi di finanziamento basati non sull'investimento selettivo su startup che hanno obiettivi di disruptive,

⁷⁶ Busacca M. e Zandonai F. (2020), *Platform social enterprises as a new model for co-production*, in «Studi Organizzativi», n. 2, pp. 61-86.

⁷⁷ Gerli F. e Calderini M. (2020), *Innovazione, sfide sociali e protagonismo dell'imprenditoria a impatto. Un ripensamento degli ecosistemi d'innovazione per una nuova generazione di politiche*, in «Impresa Sociale», n. 3, pp. 10-19.

- ma piuttosto su un portfolio di soluzioni di sistema che coinvolgono diversi attori anche su scala locale (Quaggiotto, 2024)⁷⁸;
- infine un arricchimento dei sistemi di governance, organizzazione e gestione delle attività secondo schemi orientati alla partecipazione e al coinvolgimento di diversi attori, a fronte di assetti attuali, adottati anche da parte di soggetti di Terzo Settore, che appaiono eccessivamente semplificati e asimmetrici rispetto alla natura di “interesse generale” delle attività svolte (Pais e Zandonai, 2023)⁷⁹.

⁷⁸ Quaggiotto G. (2024), *I dati e l'intelligenza delle organizzazioni*, in «Pandora rivista», intervista di Giacomo Bottos.

⁷⁹ Pais I. e Zandonai F., (a cura di, 2023), *Il welfare nell'era delle piattaforme. Apprendimenti dal progetto WePlat*, Milano, Percorsi di secondo welfare.

LA DIGITALIZZAZIONE NELLE ORGANIZZAZIONI DEL WELFARE IN ITALIA

di Gianluca Scarano⁸⁰

Il cambiamento tecnologico può influire sulla domanda di nuovi servizi e competenze sul mercato e può essere, allo stesso tempo, responsabile delle trasformazioni organizzative che investono le istituzioni pubbliche, nella misura in cui cambiano le modalità di organizzazione ed erogazione delle prestazioni sociali.

La ricerca sulla digitalizzazione del welfare può considerarsi ancora agli albori, collocandosi nel campo più generale di studi riguardante la digitalizzazione della pubblica amministrazione. Soprattutto negli ultimi anni, stiamo assistendo a rapidi progressi nel campo dell'analisi dei dati, aprendo a prospettive di processi amministrativi "automatizzati". Prospettive che si reggono su auspici di maggiore efficienza, rapidità delle decisioni, riduzione dei costi, così come migliore imparzialità degli interventi (Wihlborg et al., 2016)⁸¹.

Molti di questi obiettivi sono tutt'altro che scontati. Per comprendere maggiormente le implicazioni della digitalizzazione nelle organizzazioni del welfare è possibile articolare e approfondire questo tema guardando ad alcune dimensioni essenziali. Molti degli spunti raccolti riguardano il settore dei servizi per l'impiego (SPI), oggetto di crescente attenzione a livello europeo per le riforme orientate alla digitalizzazione. A tal proposito, l'ultimo paragrafo si concentra su alcune criticità irrisolte della digitalizzazione rispetto alla governance delle politiche del lavoro in Italia.

1. I Processi

La digitalizzazione, nell'ambito del welfare, comporta l'obiettivo minimo di ridurre i processi amministrativi paper-based e favorire l'adozione di soluzioni digitali self-service, introducendo nuovi modi online per ottenere

⁸⁰ Ricercatore in Sociologia Economica all'Università degli Studi di Torino.

⁸¹ Wihlborg E., Larsson H. e Hedstrom K. (2016), 'The Computer Says No!' - A Case Study on Automated Decision-Making in Public Authorities, Proceedings of the 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), 5-8 gennaio, pp. 2903-2912.

(e fornire) informazioni rilevanti per i cittadini (Madsen et al., 2022; Schou e Pors, 2018)⁸².

Si tratta di un processo che è frutto di tre spinte principali, tra loro strettamente legate.

Innanzitutto, la crescita di Internet e dei servizi di connettività, già nei primi anni Duemila, i quali hanno progressivamente influenzato le interazioni che avvengono tra le amministrazioni pubbliche e i cittadini. In secondo luogo, gli avanzamenti tecnologici nell'ambito della cosiddetta "quarta rivoluzione industriale", a cavallo della Grande Recessione, determinando una decisa accelerazione delle applicazioni digitali anche per il settore pubblico. A fare la differenza è la crescente disponibilità di dati e il continuo miglioramento della capacità di analizzare e gestire gli stessi. L'attenzione per queste innovazioni si lega alla possibilità di rendere più veloci i processi decisionali e - auspicabilmente - ridurre la complessità per i cittadini. Da ultimo, occorre aggiungere che, con l'applicazione di misure di lockdown e le flessioni economiche che hanno caratterizzato la pandemia di Covid-19, in diversi paesi gli strumenti digitali sono diventati un elemento chiave per le risposte a breve e medio termine da parte dei servizi di welfare nel contesto emergenziale.

In questo contesto, è possibile guardare agli SPI come una delle aree di welfare maggiormente interessate dall'adozione di strumenti digitali (Scarano e Colfer, 2022)⁸³. Gli anni successivi alla crisi economica globale, infatti, hanno visto molti paesi implementare strumenti informatici a uso intensivo di dati per informare i processi decisionali dei propri servizi. In tutti i casi, tali strumenti cercano di utilizzare a proprio vantaggio i dati amministrativi ampiamente disponibili dalle organizzazioni di welfare o di progettare survey online che catturino ulteriori informazioni. In particolare, l'introduzione di tecnologie di profiling automatizzate avrebbero dovuto promuovere la standardizzazione dei processi di selezione eseguiti dagli

⁸² Madsen C. Ø., Lindgren I. e Melin U. (2022), *The accidental caseworker – How digital self-service influences citizens' administrative burden*, in «Government Information Quarterly», n. 39, vol. 1, pp. 1-11.

Schou J. e Pors A.S. (2018), *Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare*, in «Social Policy & Administration», n. 53, vol. 9, pp. 464-477.

⁸³ Scarano G. e Colfer B. (2022), *Linking active labour market policies to digitalisation—a review between remote and automated possibilities*, in «International Journal of Sociology and Social Policy», n. 42, vol. 13/14, pp. 98-112.

operatori degli SPI. Sfruttando le basi dati disponibili, gli algoritmi consentono di determinare la probabilità di ritrovare una occupazione per un disoccupato, andando a minimizzare il rischio di discrezionalità da parte degli operatori. La supposta maggiore accuratezza nella definizione quantitativa del profilo di occupabilità di un soggetto dovrebbe consentire poi di identificare più facilmente e oggettivamente un percorso di attivazione. La crescita delle capacità analitiche disponibili permette agli strumenti di profilazione digitale emergenti di acquisire una duplice finalità di selezione e diagnosi. Da una parte segmentare l'utenza e stabilire dei diversi livelli di priorità di intervento e intensità di assistenza da parte degli operatori; dall'altra, segnalare all'operatore quali sono le principali aree di debolezza del soggetto assistito e che rappresentano le barriere principali per trovare una nuova occupazione.

2. Infrastrutture

L'introduzione di nuove applicazioni digitali nelle organizzazioni del welfare richiede innanzitutto una efficiente infrastruttura informatica nazionale che consenta l'interoperabilità dei dati tra istituzioni differenti, sia a livello di settori di welfare che di livelli territoriali di governo. Nel caso degli SPI italiani, i primi tentativi di introdurre un sistema informativo nazionale risalgono alla riforma Bassanini del 1997, che affidava la competenza degli SPI a regioni ed enti locali. Un effettivo Sistema informativo unitario (SIU) è stato messo in esercizio soltanto nel 2019. A esso affluiscono i dati relativi alle schede anagrafico-professionali (SAP), già nella disponibilità delle regioni, e permette di integrare i dati dei sistemi informatici regionali esistenti in cooperazione applicativa – *in primis* Dichiarazioni di immediata disponibilità all'impiego (DID) – consentendo alle varie amministrazioni di utilizzare i dati nella disponibilità delle altre amministrazioni e di scambiarli con altre organizzazioni (ad esempio fornire all'INPS le informazioni sulle condizionalità relative alle misure di attivazione per i beneficiari di sussidi, per sospendere l'erogazione di questi nei casi previsti dalle norme). Il SIU era stato inizialmente concepito in sinergia con uno strumento digitale che avrebbe dovuto agire come "fascicolo elettronico" – sul modello di quanto già caratterizza l'ambito sanitario – tale da valorizzare il patrimonio informativo per integrare e certificare le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi compiuti, i periodi lavorativi, la fruizione di prestazioni sociali nonché i versamenti contributivi accumulati ai fini di tali prestazioni. Il fascicolo elettronico prevederebbe cioè di integrare anche le informazioni

di carattere previdenziale, per le quali sarebbe necessario l'interscambio dei dati tra ministero del Lavoro, ANPAL e INPS, così come altri istituti previdenziali. Sulla carta uno strumento utile in contesti come quello italiano caratterizzati da elevata mobilità lavorativa inter-regionale. Si tratta, però, di un progetto la cui realizzazione risulta tuttora sospesa, date le difficoltà di integrazione informativa tra i differenti soggetti che operano nel mercato del lavoro (Sacchi e Scarano, 2023)⁸⁴.

Molto dipende anche dai dati a disposizione. Come già anticipato, si fa più frequentemente riferimento ai dati amministrativi, in quanto estraibili con relativa facilità dalle procedure a cui il soggetto è sottoposto nel suo percorso nei servizi o in altre aree di welfare. Ciononostante, a influire sulle performance di un soggetto nel mercato del lavoro sono variabili di tipo comportamentale e socio-relazionale (come attitudini, motivazioni e aspirazioni di carriera) non facilmente approssimabili attraverso i soli dati amministrativi e che pertanto richiederebbero survey ad hoc, da far compilare ai soggetti e da archiviare all'interno delle applicazioni utilizzate anche allo scopo di perfezionare future elaborazioni (Scarano, 2021)⁸⁵.

3. Risorse Umane

La digitalizzazione richiede nuove competenze non solo ai cittadini ma anche, e soprattutto, agli operatori dei servizi. Carenze di personale, di competenze e processi di formazione insufficienti, possono facilmente portare a carichi di lavoro elevati e inefficienti, finendo per incidere anche sulle motivazioni del personale. Le competenze richieste e i livelli di discrezionalità desiderati possono variare a seconda del compito. Gli operatori potrebbero aver bisogno di documentare quali attività sono state intraprese da una data persona in cerca di lavoro in un archivio digitale, insieme a tutte le decisioni che sono state raggiunte. Se impegnati in un coordinamento intersettoriale con altri attori pubblici (per esempio, con i servizi e dipartimenti di sanità, protezione sociale o istruzione, come nel caso del reddito di cittadinanza) potrebbero anche aver bisogno di inserire informazioni in una piattaforma di comunicazione condivisa. Queste attività richiedono da parte dello staff dei servizi un alto grado di formazione per

⁸⁴ Sacchi S. e Scarano G. (2023), *Le politiche del lavoro nell'era digitale: indicazioni per l'Italia dall'evidenza comparata*, in «Politiche Sociali», n. 2, pp. 269-292.

⁸⁵ Scarano G. (2021), *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego. Tra miti e riforme*, Milano, Egea.

garantire imparzialità, equità e adattamento situazionale. La qualità delle informazioni in ingresso può essere infatti influenzata dal tipo di attività registrate, che possono essere più o meno facilmente codificabili e interpretabili, nonché dall’inserimento umano stesso, dove non è da trascurare l’adesione dell’operatore a determinate innovazioni e routine. Piuttosto che eclissare o eliminare la discrezionalità, l’introduzione di tecnologie standardizzanti crea nuove tensioni e incertezze nella gestione concreta dei casi, per le quali sono necessari nuovi tipi di risposte discrezionali. Le tecnologie introdotte forniscono procedure tecniche che gli operatori devono bilanciare con la propria etica professionale, l’orientamento al cliente, le esigenze organizzative e gli obiettivi sociali e politici della prestazione. Gli operatori possono mettere in campo vere e proprie strategie di adattamento, cercando di perseguire decisioni basate su ciò che viene percepito come legittimo (Breit et al., 2020; Buffat, 2015; Pedersen e Pors, 2023)⁸⁶.

4. Rischi e tutele

La protezione da potenziali ricadute distorsive delle decisioni ricavate da un uso intensivo dei dati, soprattutto a danno di gruppi sociali già in difficoltà, sta diventando sempre più un interesse pubblico essenziale.

Il continuo miglioramento della disponibilità di informazioni rappresenta un aspetto abilitante, ma solo per quegli utenti che hanno le competenze e l’esperienza necessarie. Dal punto di vista della pubblica amministrazione, la tecnologia rende possibile anche il controllo e la sorveglianza di individui e gruppi in modi nuovi. Quotidianamente miliardi di sensori online raccolgono passivamente i dati, anche senza che gli individui ne siano consapevoli. Capire come i dati vengono generati e quanto l’individuo sia coinvolto nella loro creazione e raccolta diventa essenziale per bilanciare gli

⁸⁶ Breit E., Egeland C., Løberg I.B. e Røhnebæk M. (2020), *Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters*, in «Social Policy and Administration», n. 55, vol. 5, pp. 833-847.

Buffat A. (2015), *Street-level bureaucracy and E-government*, in «Public Management Review», n. 17, vol. 1, pp. 149-161.

Pedersen K. Z. e Pors A. S. (2023), *Discretionary responses in frontline encounters: Balancing standardization with the ethics of office*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», n. 33, vol. 1, pp. 80-93.

interessi di tutte le parti interessate e per promuovere un'efficace governance dei dati.

La priorità, nel dibattito pubblico e istituzionale, è proteggere quegli interessi meno rappresentati che finirebbero con l'essere trascurati se la regolamentazione dell'IA fosse lasciata alle sole logiche di mercato. La Strategia Digitale Europea presentata nel 2020 fa parte di questo tentativo delle istituzioni europee di qualificarsi come attore riconosciuto nel dibattito sull'innovazione digitale, investendo su una normativa quadro per gli stati membri allo scopo di uniformare le regole a tutela degli utenti in tutti i paesi comunitari. Un documento chiave, in tal senso, è il "Regolamento generale per la protezione dei dati" (reg. 2016/679 – meglio conosciuto con l'acronimo inglese GDPR – General Data Protection Regulation), entrato in vigore nel maggio 2018. Si applica, sia ad organizzazioni pubbliche che private, unicamente laddove vengono utilizzati dati che contengono informazioni personali, stabilendo una serie di vincoli e restrizioni. Qualsiasi sistema informativo utilizzi strumenti di profilazione o altri mezzi di raccolta di informazioni personali, necessita di essere conforme alle norme GDPR:

- garantire all'interessato la possibilità di accedere alle informazioni raccolte su di lui;
- esplicitare gli scopi per cui vengono utilizzati dati personali;
- notificare agli interessati le informazioni personali raccolte;
- fornire il dettaglio del funzionamento di processi automatizzati che utilizzano dati personali.

Rispetto a elaborazioni statistiche più codificate e dipendenti da dati strutturati, gli avanzamenti recenti dell'intelligenza artificiale (IA) consentirebbero modelli più flessibili, andando ad apprendere automaticamente dai dati, al punto da evolversi e acquisire nuove capacità analitiche attraverso l'interazione stessa con le informazioni generate. Nondimeno, l'IA è altrettanto accompagnata da criticità e preoccupazioni con riferimento alla mancanza di trasparenza. Si parla a tal proposito di tecnologie "black-box", dal momento che diventa molto difficile ricostruire (anche per il decisore istituzionale) il modo con cui vengono formulate le raccomandazioni e le decisioni in materia di politiche attive da erogare. Se la regolamentazione che delinea l'uso degli strumenti di IA non è chiara, le organizzazioni potrebbero evitare di investire in esse per paura di contenziosi. L'utenza stessa può finire con l'essere riluttante a essere valutata attraverso l'applicazione di determinate tecnologie.

5. Nodi critici della digitalizzazione rispetto alla governance delle politiche del lavoro in Italia

La governance multi-livello è un tratto molto comune dell'organizzazione dei servizi per l'impiego a livello europeo (Scarano, 2021). Attribuire agli enti locali il governo delle politiche attive dovrebbe assicurare, in tal senso, una programmazione degli interventi che sia più rispondente alle esigenze dei mercati del lavoro locali. La digitalizzazione, sotto questa prospettiva, dovrebbe offrire delle soluzioni in grado di limitare il rischio che il decentramento istituzionale possa tradursi in una eccessiva eterogeneità dei servizi erogati.

In particolare, a livello europeo le riforme più recenti in materia sono orientate a favorire approcci digital-by-default o digital-first. Approcci di questo tipo si possono individuare in Danimarca, Belgio (con riferimento in particolare alla regione delle Fiandre), Paesi Bassi e Regno Unito.

Le soluzioni digitali adottate sono finalizzate da un lato a raggiungere una maggiore standardizzazione dei servizi su base nazionale, dall'altro a cercare di favorire una maggiore rapidità dei processi e in tal senso ampliare i target di utenza assistiti. In questo senso, le innovazioni tecnologiche più comuni sono incentrate sulla realizzazione di una piattaforma web dei servizi nazionale, tale da garantire finalità di raccolta e archiviazione dei dati, nonché la loro interoperabilità tra livelli territoriali differenti e il monitoraggio dell'utenza assistita. Lo sviluppo di queste piattaforme deve essere inoltre finalizzato a implementare al proprio interno un tool di profilazione di tipo statistico-predittivo e applicazioni digitali di tipo self-service, utilizzabili in autonomia da parte dell'utenza dei servizi.

Come accennato in precedenza, la logica operativa di tali innovazioni si basa sulla creazione di un punto unico di accesso per tutti i soggetti assistiti, a prescindere dal luogo di residenza; sottoporre tutti gli utenti a una medesima metodologia di profilazione; far sì che questa profilazione consenta di distinguere quei soggetti su cui intervenire prioritariamente e in maniera più intensiva; minimizzare il tempo impiegato per assistere i soggetti profilati come più vicini al mercato del lavoro. Questi ultimi diventerebbero target principale per servizi digitali, prevedendone un utilizzo autonomo, senza la conduzione dell'operatore, limitato a compiti di monitoraggio sulle attività svolte da questo target di utenza.

Per quanto riguarda l'Italia, seppur la creazione del SIU, come sottolineato in precedenza, possa essere considerata un passo in avanti nella evoluzione della infrastruttura IT nazionale, lo stato dell'arte dei sistemi informativi regionali resta ancora molto frammentato e questo rende l'interoperabilità dei sistemi molto difficile e non priva di frizioni. Pur conferendo le informazioni in un unico sistema informativo nazionale, infatti, i servizi digitali disponibili dipendono da piattaforme sviluppate localmente. Ogni regione italiana può avere una propria piattaforma e un modo altrettanto diverso di archiviare i dati e gestire l'utenza.

La presenza di sistemi ben consolidati in alcune realtà regionali crea delle legacy tecnologiche che alzano notevolmente il costo-opportunità di creare processi informativi nuovi e rimpiazzare quelli esistenti. Pertanto, anche quando le infrastrutture e le metodologie sono sviluppate e completate, queste di per sé non garantiscono la collaborazione tra i livelli interessati.

Rispetto alle modalità operative dei CPI, la principale innovazione degli ultimi anni è stata rappresentata dall'introduzione di un'unica metodologia di profilazione a livello nazionale, nell'ambito del programma "Garanzia occupabilità dei lavoratori" (GOL), lanciato nel 2022. Tuttavia, restano pochi i servizi digitali a disposizione dell'utenza, limitati alla possibilità di ottenere certificati e di poter prenotare un appuntamento da svolgersi in presenza presso un centro per l'impiego. Allo stesso modo, anche gli operatori non dispongono di strumenti che consentano il monitoraggio degli utenti dopo che questi sono stati presi in carico dai servizi. Limiti, questi, che purtroppo vengono accentuati dal forte retaggio di una cultura fortemente "adempimentale" che caratterizza storicamente questo settore. La logica amministrativa e burocratica rischia di influenzare anche l'introduzione di nuovi strumenti digitali, continuando ad anteporre modalità operative tradizionalmente basate su servizi in presenza.

IL RUOLO DEL TERZO SETTORE NEL WELFARE LOCALE: IL CASO DI VENEZIA

di Maurizio Busacca e Pamela Pasian⁸⁷

Il welfare sociale italiano si caratterizza per l'importanza crescente del livello di articolazione locale (Bifulco e Centemeri, 2008; Kazepov, 2010)⁸⁸, che a sua volta è all'origine dell'allargamento delle arene del welfare (Ferrera e Maino, 2014)⁸⁹, dove acquistano nuova centralità attori storicamente esclusi dai processi di produzione degli interventi sociali, come le fondazioni bancarie (Busacca e Gelli, 2019)⁹⁰ e le imprese private profit (Maino e Rizza, 2018)⁹¹. In questo contesto, il welfare complementare – vale a dire beni e servizi che le aziende offrono ai propri dipendenti per migliorare il loro benessere, integrando le prestazioni fornite dal sistema di welfare pubblico – sta diventando una risorsa sempre più rilevante. Uno dei principali problemi alla diffusione del welfare complementare è rappresentato dalla frammentazione di domanda e offerta di servizi di welfare territoriale. In particolare, le organizzazioni che producono interventi sociali, specialmente quelle non profit, sono in prevalenza piccole e non coordinate. Così, da un

⁸⁷ Maurizio Busacca è Ricercatore in Sociologia dei processi economici e del lavoro all'Università Ca' Foscari di Venezia.

Pamela Pasian è Assegnista di ricerca e docente a contratto in Sociologia Generale presso la stessa Università.

Maurizio Busacca ha curato la stesura dell'introduzione e dei paragrafi 2 e 3, Pamela Pasian del paragrafo 1 e 4. Il paragrafo 5 è frutto del lavoro congiunto degli autori.

⁸⁸ Bifulco L. e Centemeri L. (2008), *Governance and participation in local welfare: The case of the Italian piani di zona*, in «Social Policy and Administration», n. 42(3), pp. 211-227.

Kazepov Y. (2010), *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe*, vol. 38, Ashgate Publishing, Ltd.

⁸⁹ Ferrera M. e Maino F. (2014), *Social innovation beyond the state*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, in <<https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/ferrera--ppt.pdf>>.

⁹⁰ Busacca M. e Gelli F. (2019), *Le Fondazioni come agenti di sviluppo nella governance urbana*, in Urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane (a cura di), *Quarto rapporto sulle città: il governo debole delle economie urbane*, Bologna, Il Mulino.

⁹¹ Maino F. e Rizza R. (2018), *Small and medium-sized enterprises discover welfare provision: New opportunities for combining workers protection and growth for business and territories?*, in «Stato e Mercato», n. 113, pp. 197-224.

lato, le imprese e i lavoratori faticano ad interloquire singolarmente con centinaia di soggetti sia per ragioni di spesa (rapporto costi/benefici incerto), sia per ragioni di asimmetrie informative (limitato accesso alle informazioni); dall'altro lato, interagendo con singole imprese, spesso di dimensioni ridotte, le organizzazioni che offrono servizi faticano a raggiungere livelli di domanda sufficienti per giustificare gli sforzi della produzione. Alcuni tentativi di risolvere questo problema sono stati effettuati aggregando domanda e offerta di prestazioni su piattaforme, per lo più digitali. Tuttavia, questa soluzione presenta dei limiti: quando è effettuata su larga scala si riduce la capacità di personalizzazione e territorializzazione dei servizi aggregati; quando opera localmente fatica a raggiungere quelle economie di scala necessarie per la sostenibilità della piattaforma.

A partire da queste osservazioni, la soluzione proposta da Veneto Welfare⁹² attraverso un sistema di accreditamento rappresenta un'interessante ipotesi di lavoro in quanto permetterebbe alle imprese di conoscere i propri potenziali fornitori. Il sistema di accreditamento potrebbe rappresentare una buona strategia per coniugare le esigenze di razionalizzazione con quelle di territorializzazione delle forme di aggregazione di domanda e offerta di servizi di welfare complementare. Tale sistema, però, richiede nuove conoscenze sulle organizzazioni territoriali (soprattutto organizzazioni di Terzo Settore, operanti in regime di accreditamento o convenzionamento ecc.) e sui loro processi gestionali ed erogativi.

Da tali presupposti è emersa la domanda di ricerca che ha guidato il lavoro: come sta cambiando il Terzo Settore in termini di attività prodotte e offerte e processi organizzativi? Queste trasformazioni possono favorire o ostacolare il suo ingresso in percorsi di welfare complementare?

Attraverso la ricerca-azione sul welfare territoriale complementare di cui qui presentiamo i principali risultati abbiamo inteso sviluppare e testare nel territorio del comune di Venezia un sistema di mappatura replicabile altrove, finalizzato a individuare le organizzazioni operanti nel settore e le loro modalità di offerta, così da creare le basi conoscitive per future forme di aggregazione e attivazione della domanda e dell'offerta di servizi e interventi sociali.

⁹² Per ulteriori informazioni <<https://www.cliclavoroveneto.it/-/accreditamento-veneto-welfare>>.

1. Metodologia e contesto

La ricerca-azione è stata condotta nel territorio del Comune di Venezia, che con le sue sei municipalità, nate per l'accorpamento di 13 quartieri, si sviluppa tra laguna e terraferma, e conta 252.340 abitanti. Diversi soggetti supportano il Terzo Settore veneziano, sia a livello comunale, sia metropolitano e regionale. Il Comune di Venezia, attraverso il Servizio Sociale, collabora con il privato sociale e l'associazionismo per azioni di cura, sostegno e promozione dell'autonomia di persone fragili. La Regione del Veneto, con la Direzione Servizi Sociali, programma e coordina misure per famiglie, giovani, anziani, disabili e contrasto all'emarginazione. Fondamentale il ruolo del Centro Servizi Volontariato (CSV) di Venezia nel fornire consulenza, formazione e supporto alle associazioni.

In questo contesto ha preso vita la ricerca che ha adottato una metodologia quanti-qualitativa.

In una prima fase sono state individuate le organizzazioni iscritte al RUNTS (Registro Unico Nazionale Terzo Settore), registro istituito presso il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che offre l'elenco di organizzazioni riconducibili al Terzo Settore, con sede nel Comune di Venezia, e che sono risultate essere 439. Dopo una fase di verifica di queste solamente 393 sono risultate attive e operanti.

Un questionario (in allegato) volto ad approfondire le attività, le tecnologie, la dimensione organizzativa e la rete territoriale delle organizzazioni è stato inviato a queste organizzazioni attraverso il software online Limesurvey. Il questionario ha ottenuto un numero significativo di compilazioni: 163 organizzazioni hanno risposto, circa il 41,4% dell'intera popolazione di riferimento.

I risultati del questionario sono stati analizzati per ricostruire il quadro di presenza e attività delle organizzazioni e alcuni temi ricorrenti sono stati individuati, in particolare la limitata diffusione delle tecnologie digitali, i problemi di ricambio generazionale e le limitate strategie di fundraising. Questi temi sono stati approfonditi con metodi qualitativi. Le organizzazioni che avevano accordato la loro disponibilità a partecipare alle successive fasi della ricerca attraverso il questionario, sono state invitate a partecipare ad un focus group. Sono stati realizzati complessivamente due focus group, uno a Mestre ed uno a Venezia, in cui hanno partecipato otto organizzazioni. Con

altre tre organizzazioni sono state realizzate delle interviste semi-strutturate, data la loro impossibilità a partecipare ai focus group.

2. Risultati del questionario

L'indagine ha coinvolto 163 organizzazioni su un totale di 393 organizzazioni non profit iscritte al Runts nel Comune di Venezia, di cui il 45% nate dal 2000 in poi (il 22% nate dal 2014 in poi) e il 55% prima del 2000, segno di un settore longevo e stabile ma che al tempo stesso continua a vedere la nascita di nuove organizzazioni.

Il 50% circa di queste organizzazioni si occupa di educazione e istruzione (27%) e promozione della cultura e dell'arte (23%), mentre il 15% di servizi sociali o assistenza sanitaria (8%), anche se le organizzazioni attive in questi due ultimi settori sono le più grandi in termini di volontari e personale dipendente.

Il 90% delle organizzazioni intervistate sono ottimiste, ritengono che la domanda delle attività a dei servizi offerti sia destinata a crescere (65%) o rimanere costante (25%), mentre solo il 10% ritiene sia destinata a diminuire o non sa.

La semplificazione delle procedure burocratiche e amministrative (25%) e l'aumento dei finanziamenti pubblici (28%) sono le due maggiori richieste degli intervistati, seguite da maggior supporto nella promozione e comunicazione delle attività (19%) e la creazione di una rete di collaborazione e scambio di buone pratiche tra le organizzazioni non profit del comune (15%). Meno sentito il bisogno di programmi di formazione e consulenza specifici (9%).

Meno del 10% delle organizzazioni collabora con aziende profit, erogando loro servizi, mentre quasi il 48% dichiara sinergie o collaborazioni con altre organizzazioni non profit o enti pubblici attivi nel Comune di Venezia, con le quali prevalgono gli accordi informali (25%), la sottoscrizione di accordi formali di partnership o rete (16%) o contratti di appalto o altre forme di affidamento (5%).

Il 73% delle organizzazioni intervistate usa siti web o blog per comunicare le proprie attività, il 77% i social media, il 36% forme di marketing basate sulle email, il 18% usa gestionali interni, il 16% applicazioni mobili, il 13% strumenti di raccolta fondi online. Sono del tutto assenti altri tipi di

tecnologie. Questi strumenti sono considerati utili per dare visibilità alle iniziative, favorire il coinvolgimento dei soci e migliorare i processi di lavoro, tuttavia le limitate competenze tecnologiche del personale, i costi elevati di introduzione delle nuove tecnologie e i problemi di sicurezza informatica rappresentano ostacoli alla transizione tecnologica.

Le risorse che finanziano le attività delle organizzazioni provengono per lo più dai soci, a seguire da bandi e finanziamenti delle istituzioni locali (il 50% delle organizzazioni risponde con continuità a call e bandi locali), mentre sono utilizzati in modo residuale i bandi o le altre iniziative delle istituzioni europee e internazionali (10%), delle fondazioni di origine bancaria (11%) e dei ministeri italiani (12%).

3. Un approfondimento quali-quantitativo sulle attività e i servizi offerti

Dall'analisi dei dati raccolti emergono alcuni elementi interessanti relativi alle attività svolte, ai destinatari e alle modalità di finanziamento.

Le associazioni intervistate svolgono una grande varietà di attività, che spaziano dall'educazione e istruzione alla promozione della cultura e dell'arte, dalla fornitura di servizi sociali all'assistenza sanitaria, fino alla tutela dell'ambiente e conservazione. Molte associazioni si occupano di molteplici attività, dimostrando una certa polivalenza e capacità di rispondere a diversi bisogni del territorio.

Tra le attività più frequenti troviamo:

- corsi a tema culturale, sportivo, ludico (lingue, arti, cultura, benessere)
- organizzazione di eventi culturali (mostre, spettacoli, conferenze)
- servizi di assistenza a persone fragili (anziani, disabili, malati)
- iniziative di sensibilizzazione e educazione ambientale
- attività ricreative e di socializzazione.

Per quanto riguarda i destinatari delle attività, emerge un quadro piuttosto tradizionale, con una netta prevalenza di alcune categorie:

- bambini e giovani
- persone anziane
- persone con disabilità o malattia
- persone in difficoltà economica o sociale.

Molto più rari sono i casi in cui le associazioni si rivolgono ad altri stakeholder, come ad esempio i genitori dei bambini o i figli degli anziani. Questo suggerisce un approccio ancora molto assistenziale e poco orientato alla prevenzione e al coinvolgimento delle reti familiari e sociali e all'adozione di una prospettiva del ciclo di vita.

Anche sul fronte delle modalità di finanziamento, i dati mostrano un modello di gestione piuttosto tradizionale e poco innovativo. La grande maggioranza delle associazioni fa affidamento su fonti di finanziamento "classiche" come:

- fondi pubblici (contributi da enti locali, bandi, convenzioni)
- donazioni private (da cittadini, imprese, fondazioni)
- quote associative e pagamenti dei beneficiari diretti.

Tav. 1. Attività e servizi del Terzo Settore veneziano.

Aspetto	Risultati
Tipologie di attività	<ul style="list-style-type: none"> - Grande varietà di attività svolte (educazione, cultura, servizi sociali, assistenza sanitaria, tutela ambientale) - Molte associazioni svolgono più di un'attività dimostrando polivalenza e capacità di risposta a diversi bisogni
Destinatari delle attività	<ul style="list-style-type: none"> - Prevalenza di alcune categorie: bambini, anziani, disabili, persone in difficoltà economica o sociale - Rari i casi di coinvolgimento di altri stakeholder (es. genitori dei bambini, figli degli anziani)
Modalità di finanziamento	<ul style="list-style-type: none"> - Forte dipendenza da fonti di finanziamento "classiche": fondi pubblici, donazioni private, quote associative - Raro il ricorso a strumenti di mercato (vendita di beni e servizi, fundraising, eventi) - Quasi inesistente l'accesso a forme di welfare aziendale (partnership con imprese private per servizi ai dipendenti)

Molto più raro è il ricorso a strumenti di mercato, come la vendita di beni e servizi o il fundraising attraverso eventi e campagne. Quasi inesistente, infine, l'accesso a forme di welfare aziendale, ovvero a partnership con imprese private per l'erogazione di servizi ai dipendenti e alle loro famiglie.

Questo modello di finanziamento, se da un lato garantisce una certa stabilità e permette di mantenere la natura non profit delle associazioni, dall'altro rischia di generare una forte dipendenza da poche fonti di entrata, spesso legate a logiche politiche o filantropiche. Inoltre, limita la possibilità di innovare e sperimentare nuovi servizi e modalità di intervento, più rispondenti all'evoluzione dei bisogni sociali.

4. Interpretazioni e rappresentazioni: i focus group e le interviste

L'approfondimento qualitativo della ricerca è stato realizzato attraverso focus group e interviste semistruzzurate. Nei due focus group organizzati tra febbraio e marzo 2024 hanno partecipato otto organizzazioni, eterogenee in relazione alle attività svolte, al numero di soci e agli anni di attività. Le interviste semistruzzurate sono state realizzate tra aprile e giugno con organizzazioni che erano interessate a partecipare ai focus group, ma non erano disponibili nei giorni e orari fissati. Dopo un'iniziale introduzione e presentazione dei risultati del questionario, i partecipanti sono stati inviati a riflettere e a condividere esperienze e opinioni rispetto al tema della progettazione e fundraising, all'uso delle risorse digitali e alle collaborazioni con organizzazioni non profit e profit. I focus group hanno avuto una durata di circa due ore, mentre le interviste di circa un'ora, tutti gli incontri sono stati registrati, integralmente trascritti e successivamente si è proceduto all'analisi di quanto condiviso dai partecipanti.

4.1. La progettazione: da miraggio a pratica quotidiana

Facendo riferimento a quanto emerso nel questionario, in relazione alla limitata attività di progettazione e fundraising, i partecipanti ai focus group e alle interviste sono stati invitati a condividere le proprie esperienze e riflessioni riguardanti la scrittura di progetti per accedere a finanziamenti comunali, regionali, nazionali e internazionali.

La progettazione e la partecipazione a bandi è considerata dalla maggior parte dei partecipanti un'attività eccessivamente onerosa per piccole associazioni di volontariato. La complessità dei bandi, la presenza nelle organizzazioni di solo personale volontario per lo più anziano e poco avvezzo a queste prassi, e infine l'assenza di competenze specifiche rappresentano le principali ragioni dello scarso ricorso a finanziamenti provenienti da bandi. La gestione amministrativa e la burocrazia legata alla partecipazione ai bandi ed eventualmente ai finanziamenti scoraggiano fortemente la

partecipazione. Lucia, presidente di un'associazione che si occupa di attività educative, è ben consapevole delle possibilità offerte dai bandi, avendo da poco ricevuto un finanziamento regionale:

«L'approvazione del progetto da parte della Regione ci ha aperto un sacco di possibilità, cioè quest'anno riusciremo a fare attività per un migliaio di ragazzi che non è proprio una cosa da nulla, insomma, farlo o non farlo fa la differenza» (Lucia).

Tuttavia, afferma che, con la sua associazione, applicano esclusivamente a bandi locali o regionali, ma mai nazionali o europei, poiché gestire la parte amministrativa e la rendicontazione risulterebbe estremamente complesso:

«È come gestire una piccola ditta... sono molto complessi per un'associazione di volontariato dove ci sono solo volontari, quindi non c'è il personale dedicato alla parte amministrativa dipendente... gestire i bandi è diventato sempre più complicato, fino a livello regionale ce la si fa... anche i comunali sono diventati particolarmente difficili da gestire... cioè io sto facendo del bene e mi stai mettendo il bastone tra le ruote, questa è la grossa difficoltà... uno dice vabbè insomma se devo morire a star dietro alle carte, faccio il libero cittadino e ogni tanto do una mano a portare la spesa» (Lucia).

Nei casi in cui all'interno delle organizzazioni del Terzo Settore vi sono le competenze per la scrittura e gestione di un progetto, i partecipanti ai focus e alle interviste hanno affermato di indirizzare queste risorse nei confronti di finanziamenti privati, provenienti principalmente da fondazioni e banche, che assicurano maggiore semplicità nella presentazione della domanda e altrettanta facilità nella gestione e rendicontazione del progetto.

In generale, l'esperienza delle piccole e medie associazioni è caratterizzata da uno scarso ricorso a finanziamenti pubblici e dalla percezione di una mancata valorizzazione delle piccole organizzazioni da parte degli attori pubblici, come afferma Marco:

«...con le istituzioni non vogliamo più avere niente a che fare, zero. Hanno vinto [si riferisce ad un bando comunale] tutti quelli che avevano dai 100 soci in su... le piccole realtà non sono state considerate» (Marco).

Di matrice opposta risulta l'esperienza delle organizzazioni di grandi dimensioni, con personale dipendente e competenze professionali, che ricorrono abitualmente a bandi e finanziamenti per l'implementazione delle proprie attività. Le grandi organizzazioni sono sovente partner o capofila di progetti nazionali o europei e hanno avuto modo di sperimentare il potenziale di progetti più ampi:

«...quando hai queste progettualità qua che hanno anche un respiro un po' più lungo... biennali, triennali... riesci a fare un lavoro territoriale che è veramente pazzesco... Tuttavia, portare avanti progettualità da capofila non è assolutamente semplice, perché significa poi gestire altre cooperative e tutte le loro rendicontazioni, per cui, insomma, è un lavoro certosino e non da poco... noi abbiamo assunto un progettista che fa solo questo e questa cosa ha cambiato completamente il passo – abbiamo un approccio completamente nuovo» (Agata).

Le opportunità e le ricadute positive generate dalla partecipazione a queste progettualità sono condivise dalle altre organizzazioni di grandi dimensioni coinvolte e il riconoscimento delle complessità connesse al lavoro amministrativo per la gestione di questi progetti le ha motivate a dotarsi di risorse e personale con competenze specifiche. Volgendo lo sguardo al futuro, la prospettiva è di continuare a investire in questo tipo di azioni considerate un mezzo fondamentale per poter implementare le attività da parte di queste organizzazioni.

4.2. Le reti

La costruzione di reti di collaborazione è percepita dai partecipanti ai focus group e alle interviste come auspicabile, tuttavia risulta essere estremamente faticosa. Nelle esperienze condivise dalle piccole organizzazioni è emerso come le collaborazioni con organizzazioni del Terzo Settore non profit possano risultare complesse soprattutto a causa dell'assenza di personale volontario che possa dedicarvi del tempo. Inoltre, un partecipante ha sottolineato come a suo avviso le collaborazioni con organizzazioni del non profit siano caratterizzate da competitività e individualismi tra le organizzazioni stesse:

«perché a Venezia Centro Storico le associazioni vivono da sole, sono molto gelose di quello che si fa e quindi dopo due esperienze

negative, abbiamo deciso, da qualche anno a questa parte, di fare collaborazioni one to one, cioè uno a uno» (Marco).

Viceversa, le collaborazioni con organizzazioni profit sono state descritte dai partecipanti come estremamente proficue. Seppur sporadico, lo scambio di risorse o competenze tra imprese e organizzazioni del Terzo Settore avviene in modo fattivo ed è riconosciuto come utile e desiderabile. In questo senso Marco afferma:

«Noi andiamo a cercarci i partner e a seconda del progetto andiamo nello specifico. Se dobbiamo togliere dei graffiti andiamo da un'azienda che crea, che produce il gel per togliere i graffiti, e facciamo così, iniziamo. E diciamo che troviamo molta solidarietà. Se vediamo che sono interessati, lì si comincia a ricamare, do ut des, nel senso che da questo momento noi abbiamo una certa confidenza con gli organi di stampa, cominciamo a uscire con due o tre articoli, facciamo una pubblicità e loro ci danno un aiuto, che può essere economico o può essere materiale» (Marco).

Le organizzazioni di grandi dimensioni sottolineano invece la disponibilità alla collaborazione con attori sia del profit sia del non profit.

«Noi lavoriamo con tutti perché ci siamo resi conto che per stare nel territorio bisogna ascoltare ogni attore del territorio, quindi per noi fare rete significa avere uno sguardo veramente a 360° rispetto al mondo che ci circonda» (Agata).

La strategia utilizzata per ampliare la rete viene così descritta da Michela:

«cerchiamo di collaborare e complementare una rete che si allarga per puntini, che si avvicinano, che si collegano di volta in volta» (Michela).

La rete appare quindi come un'entità in costante mutamento, le cui maglie vengono ampliate e ridefinite a seconda delle progettualità da sviluppare.

4.3. Il digitale

In relazione all'utilizzo di risorse digitali, i rappresentanti delle organizzazioni del Terzo Settore presenti ai focus group hanno confermato quanto emerso dal questionario: vengono utilizzati in particolar modo i social media per dare visibilità alle attività svolte, mentre non sono utilizzati applicativi e software gestionali. Inoltre questo utilizzo è effettuato senza alcuna

preparazione tecnica specifica, traslando nell'organizzazione le competenze personali dei soci, volontari o operatori sociali. In generale, con riferimento all'implementazione delle attività, emerge un limitato interesse verso gli strumenti digitali, che sono per lo più considerati non particolarmente utili o troppo complessi da gestire.

A seguito della pandemia da Covid-19 alcune organizzazioni hanno mantenuto l'abitudine di organizzare le riunioni dell'associazione online in orario serale, questo tipo di utilizzo delle risorse digitali è stato particolarmente evidenziato dalle associazioni in cui la competente femminile del direttivo è maggioritaria e il carico di cura familiare particolarmente presente. Le organizzazioni in cui la componente maschile del direttivo è maggioritaria affermano di preferire incontrarsi in presenza e non online.

Anche in questo caso, le grandi organizzazioni presentano una situazione differente, dove sono presenti strutture e personale dedicati alle infrastrutture e allo sviluppo tecnologico:

«Noi abbiamo in organico un responsabile dei sistemi informativi e si occupa della digitalizzazione di tutti gli aspetti della cooperativa, ci dotiamo di software che sono software per quanto riguarda alcuni aspetti gestionali legati all'impresa, insomma, che permette la rendicontazione delle presenze alla programmazione della turnistica e che va in qualche modo anche ad integrare tutti gli aspetti contabili. Responsabile dei sistemi informativi e il Data Protection Office collaborano a stretto contatto. Poi abbiamo anche un ufficio comunicazione marketing che si occupa, come dire, di dar voce a tutti i vari aspetti, insomma della cooperativa valorizzarle tramite i social che sono molto, molto seguiti» (Mario).

Queste organizzazioni riconoscono notevole importanza, inoltre, al tipo di comunicazione veicolata dai social, come sottolinea Agata:

«Avevamo assunto qualche anno fa una persona che doveva gestire solo i social... è rimasta poco, perché per quanto fosse tecnica e molto competente, non aveva il linguaggio sociale, non aveva il linguaggio della cooperativa e non riusciva a trasformarlo in un linguaggio che potesse arrivare a far breccia su quelli che sono i nostri valori, che insomma è la nostra particolarità, è quello che fa di noi qualcosa di diverso da un'impresa voglio dire. Adesso

abbiamo un'agenzia di comunicazione che ci segue per le cose più tecniche, però poi i contenuti li mettiamo noi, e abbiamo una pagina Facebook, insomma, che in pochissimo tempo è spiccata da pochi follower a più di 7.000 insomma... quindi abbiamo la possibilità di dire la nostra» (Agata).

L'uso dei social network per le grandi organizzazioni risulta quindi non solo una "vetrina" per raccontare le attività implementate, ma anche un mezzo attraverso cui veicolare contenuti socialmente rilevanti in relazione all'esperienza professionale quotidianamente maturata.

4.4. I giovani

Durante il confronto tra i partecipanti è emerso il tema della partecipazione dei giovani nelle organizzazioni del Terzo Settore. I presenti hanno condiviso l'esperienza di una scarsa partecipazione giovanile alle attività svolte, nonostante il desiderio di un maggiore coinvolgimento. Le interpretazioni date a questa esigua partecipazione sono state eterogenee.

Secondo Agnese i giovani non sono disposti ad un impegno continuativo:

«...i volontari anche i giovani, parlo anche di 40-50 anni, non vogliono una presenza costante, siccome noi siamo disponibili 365 giorni all'anno, 24 ore su 24... i giovani non vogliono questo tipo di impegno, loro vengono lo stesso mese, tre mesi, un anno, anche l'anno dopo però loro non vogliono un volontariato continuativo, un impegno per la vita, anche una mezza giornata al mese, tutti i mesi... so che ho quell'impegno là, io questo lo vedo come grande difficoltà... credo che sia il problema del volontariato... i giovani di adesso vogliono qualcosa in cambio» (Agnese).

Viceversa Lucia interpreta lo scarso coinvolgimento giovanile in modo pragmatico, a suo avviso la prospettiva che considera il volontariato come un'attività in cui i soggetti mettono a disposizione il proprio tempo e competenze necessita di essere rivista:

«...i giovani li devi prendere per il tempo che hanno, che ti mettono a disposizione, per l'attività che desiderano fare non per quella che gli vuoi far tu, quindi è compito tuo mettere in piedi delle cose che rispondano ai desideri» (Lucia).

Anche Franco è convinto che il coinvolgimento giovanile dipende dai temi trattati, dalle azioni da svolgere e da ciò appassiona i giovani:

*«...ci sono delle cause dove hai voglia se si impegnano [i giovani] e hai voglia se stanno fino alla notte e alla mattina dopo tornano»
(Franco).*

In questi differenti posizionamenti tra i partecipanti ai focus group emergono le diverse “culture” del volontariato e la complessità che i significati attribuiti alla solidarietà e all’impegno verso la società racchiude.

5. Sfide e opportunità per un settore in transizione

Pur trattandosi di un campione casuale e non rappresentativo, la numerosità dei rispondenti – 163 su 393, pari al 41,5% dell’intera popolazione di riferimento – ci permette di formulare alcune considerazioni generali.

Secondo quanto emerge dal lavoro di ricerca il Terzo Settore a Venezia è un comparto longevo e stabile. Le organizzazioni non profit attive nel comune, iscritte al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), operano prevalentemente nei settori dell’educazione, istruzione, promozione della cultura e dell’arte e nel sociale e sanitario.

La grande maggioranza delle organizzazioni intervistate è ottimista sulle prospettive future, ritenendo che la domanda dei propri servizi sia destinata a crescere o rimanere stabile, tuttavia c’è l’auspicio di una semplificazione burocratica e l’aumento dei finanziamenti pubblici. Inoltre, emerge un approccio ancora organizzato per ambiti e settori piuttosto che per assecondare il ciclo di vita degli individui, riducendo la possibilità di diversificare i propri interventi.

Dalla ricerca è emerso come per le piccole associazioni di volontariato la partecipazione a bandi sia troppo onerosa per complessità e burocrazia, scoraggiando il ricorso a finanziamenti pubblici. Più strutturate in tal senso le grandi organizzazioni con personale dipendente dedicato a queste attività.

La costruzione di reti e collaborazioni, pur auspicata, risulta faticosa per mancanza di risorse umane da dedicarvi e per una certa competitività tra le organizzazioni. Più proficue le collaborazioni con le imprese profit, seppur sporadiche. Scarso anche il coinvolgimento dei giovani nelle attività, nonostante il desiderio di una maggiore partecipazione.

Dagli approfondimenti qualitativi emerge un Terzo Settore a due velocità. Da un lato ci sono le piccole organizzazioni non profit, caratterizzate da reti sociali corte ma molto solide e scarse competenze imprenditoriali, che si manifestano in una forte dipendenza dai finanziatori pubblici locali e da una limitata capacità di progettazione. Dall'altra parte, le organizzazioni più grandi e strutturate mostrano invece competenze di progettazione, fundraising e gestione delle tecnologie più solide e articolate. In virtù di ciò, queste ultime rappresentano l'interlocutore più facile da raggiungere nello sviluppo di programmi di welfare complementare, tuttavia in tal modo si rischia di incorrere nel problema di alimentare un processo di imprenditorializzazione del Terzo Settore (Bassi e Colozzi, 2004)⁹³ a scapito del suo radicamento nelle reti sociali locali (Citroni, 2022)⁹⁴. Una strategia intermedia potrebbe essere quella di favorire lo sviluppo di competenze interne o condivise nelle piccole organizzazioni, così da coniugare la transizione verso un modello di impresa sociale e il radicamento locale, e al tempo stesso supportare l'incontro tra medie-grandi organizzazioni e imprese.

In sintesi, il Terzo Settore si conferma una componente vitale del welfare locale veneziano, in grado di rispondere ai bisogni del territorio in sinergia con istituzioni pubbliche e altri attori. Permangono però alcune criticità legate alla frammentazione, alla sostenibilità economica, al ricambio generazionale e all'innovazione, che richiedono un lavoro di rete e di capacity building per essere affrontate. Da questa fotografia emerge inoltre un mercato dualismo tra piccole organizzazioni, con limitate risorse che rendono difficile affrontare le sfide tecnologiche e professionali richieste dal settore, e le grandi, che invece sembrano più pronte ad affrontare tali sfide.

Tale scenario, in prospettiva del rafforzamento delle forme di welfare complementare e territoriale, richiede un investimento nella formazione di nuove e più sofisticate competenze, in particolare negli ambiti delle tecnologie digitali, della progettazione e del fundraising, oltre allo sviluppo di nuove strategie finalizzate a promuovere il ricambio generazionale e il lavoro comunitario e di rete. Tra queste, lo sviluppo di un approccio orientato al ciclo di vita più che alla differenziazione settoriale potrebbe

⁹³ Bassi A. e Colozzi I. (2004), *Da terzo settore a imprese sociali*, Roma, Carocci.

⁹⁴ Citroni S. (2022), *L'associarsi quotidiano: Terzo settore in cambiamento e società civile*, Milano, Mimesis.

supportare le organizzazioni a ricostruire il legame con le comunità locali e di conseguenza a rafforzare i loro sistemi di radicamento.

Alla luce di queste considerazioni, sembra importante per il Terzo Settore veneziano avviare una riflessione sulle proprie modalità di azione e di sostentamento, per individuare strategie di sviluppo più efficaci e sostenibili.

Alcuni possibili ambiti di lavoro potrebbero essere:

- una maggiore diversificazione delle fonti di finanziamento, attraverso il potenziamento del fundraising, l'accesso a fondi europei, lo sviluppo di attività di mercato coerenti con la mission;
- un ripensamento del modello di welfare, in chiave più preventiva e generativa, puntando sul coinvolgimento attivo dei beneficiari e delle loro reti, sull'empowerment di comunità, sulla co-progettazione con altri attori del territorio;
- un investimento sull'innovazione sociale, attraverso l'uso di nuove tecnologie, l'avvio di sperimentazioni, la contaminazione con altri settori (impresa, ricerca, cultura, ambiente);
- una maggiore collaborazione tra associazioni, per fare massa critica, scambiare buone pratiche, costruire progettualità comuni;
- un maggiore coinvolgimento dei giovani attraverso linguaggi e strumenti che intercettino i loro interessi e bisogni.

Si tratta di sfide complesse, che richiedono visione, competenze e risorse dedicate. Ma sono anche sfide necessarie, per garantire al Terzo Settore un ruolo da protagonista nello sviluppo sociale ed economico del territorio veneziano.

Welfare locale: teorie, attori, transizioni

Quaderno del Welfare n. 4/2024

ISBN 979-12-210-6980-8