

a cura di  
**Maurizio Busacca**  
**Pamela Pasian**

# **Welfare locale** **teorie, attori, transizioni**

con il contributo di  
Tiziano Barone, Monia Barazzuol e Silvia Cavallarín

**S&I**

---



a cura di

**Maurizio Busacca**

**Pamela Pasian**

# **Welfare locale teorie, attori, transizioni**

con il contributo di

Tiziano Barone, Monia Barazzuol e Silvia Cavallarin



*Copertina*: Cristina Bernasconi, Milano  
*Impaginazione*: Valentina Apolloni, Bresso (MI)

Copyright © 2025 EGEEA S.p.A.  
Via Salasco, 5 – 20136 Milano  
Tel. 02/5836.5751 – Fax 02/5836.5753  
egea.edizioni@unibocconi.it – www.egeaeditore.it

Prima edizione: novembre 2025

ISBN ebook 979-12-229-8068-3



Quest'opera, e ogni sua parte, è protetta dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in questa versione digitale sotto la licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0).

Scaricando quest'opera, l'Utente accetta tutte le condizioni dell'accordo di licenza per l'opera come indicato e riportato sul sito <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



# INDICE

Presentazione	XI
<b>1 LE TRASFORMAZIONI DEL WELFARE ITALIANO. NOTA INTRODUTTIVA DEI CURATORI</b>	
<b>2 IL WELFARE LOCALE E IL FUTURO DEL WELFARE</b>	
2.1 Il welfare locale e la costruzione del welfare state	9
2.2 Il welfare locale per trasformare il welfare state?	11
2.3 Risorse e tensioni nel welfare locale in Italia	14
<b>3 IL PROCESSO DI TERRITORIALIZZAZIONE DEL WELFARE STATE ITALIANO</b>	
3.1 Dimensione territoriale e caso italiano	22
3.1.1 <i>Le risorse nazionali per le politiche sociali tra il 2004 e il 2021: il passo indietro dello Stato</i>	23
3.1.2 <i>L'introduzione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali: il riposizionamento esplicito del ruolo dello Stato</i>	24
3.1.3 <i>Le risorse a disposizione di una regione per le politiche sociali: disuguaglianza e frammentazione nei target</i>	25
3.2 Riflessioni sui processi di territorializzazione	27
<b>4 IL WELFARE AZIENDALE IN ITALIA: IN CRESCITA E IN EVOLUZIONE</b>	
4.1 Policrisi e nuovi bisogni: le risposte del secondo welfare	29
4.2 Welfare aziendale per aziende e dipendenti	31

4.3	Welfare aziendale: quale diffusione?	33
4.4	Welfare aziendale: provider e piattaforme	36
4.5	Welfare aziendale: prospettive future	38

## **5 I REGIMI DI ATTIVAZIONE IN EUROPA**

5.1	Le politiche attive: misure, contesti e territorio	42
5.2	Regimi di attivazione in Europa	45
5.3	Conclusioni e uno sguardo all'Italia	47

## **6 LE PIATTAFORME DEL WELFARE**

6.1	Piattaforme e risorse digitali: elementi infrastrutturanti	52
6.2	Il welfare in piattaforma: un'eccezione alla regola?	54
6.3	Il carattere trasformativo delle piattaforme di welfare	56
6.4	Conclusioni: implicazioni strategiche per un'innovazione in fase critica	58

## **7 LA DIGITALIZZAZIONE NELLE ORGANIZZAZIONI DEL WELFARE IN ITALIA**

7.1	Processi	62
7.2	Infrastrutture	63
7.3	Risorse umane	65
7.4	Rischi e tutele	66
7.5	Nodi critici della digitalizzazione rispetto alla governance delle politiche del lavoro in Italia	67

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

8.1	Metodologia e contesto	73
8.2	Risultati del questionario	74
8.3	Un approfondimento quali-quantitativo sulle attività e i servizi offerti	75
8.4	Interpretazioni e rappresentazioni: i focus group e le interviste	77
8.4.1	<i>La progettazione: da miraggio a pratica quotidiana</i>	77

---

8.4.2	<i>Le reti</i>	79
8.4.3	<i>Il digitale</i>	80
8.4.4	<i>I giovani</i>	82
8.5	Sfide e opportunità per un settore in transizione	83

## 2 IL WELFARE LOCALE E IL FUTURO DEL WELFARE

di *Barbara Da Roit*<sup>1</sup>

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 e 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.

### 2.1 Il welfare locale e la costruzione del welfare state

In numerosi Paesi europei le prime forme di sostegno ai poveri si sono sviluppate in contesti locali a opera di iniziative private «caritatevoli» e sono state successivamente riorganizzate e regolate dall'intervento pubblico centrale. È quindi a 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 e amministrata con un certo grado di discrezionalità.

---

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

A partire da fine Ottocento 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 (per esempio, per l'istruzione e per la salute) con un'elevata regolazione e codificazione a livello centrale. Inoltre, anche funzioni più tipiche dell'assistenza sociale, come il sostegno monetario in caso di povertà, hanno seguito un'analogo 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 inquadrate) 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 (per 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, offrendo servizi di cura di elevata qualità e accessibili alle classi medie, grazie a 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»<sup>2</sup>. 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. Per esempio, sulla base dei dati Eurostat, la spesa «locale» per la protezione

---

<sup>2</sup> 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.

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.

## 2.2 Il welfare locale per trasformare il welfare state?

A partire dagli anni Novanta si è assistito a 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 «vicino» ai problemi che intendono affrontare, in modo contestualizzato e quasi sartoriale rispetto alle esigenze delle comunità locali, delle famiglie e 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<sup>3</sup>. Naturalmente, i critici sollevano contro-argomenti, in particolare le potenziali disuguaglianze tra territori nell'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 a 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 socia-

---

<sup>3</sup> 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.

li»<sup>4</sup>, ossia 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 divenute meno sostenibili per le famiglie, le difficoltà connesse alla disoccupazione di lunga durata e di specifici gruppi sociali (giovani, donne, lavoratori *low skilled*, per citare 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 centralizzate e standardizzate, che riportano l'attenzione sui sistemi locali. Inoltre, la strategia del «social investment»<sup>5</sup> 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 rappresenta 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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Esping-Andersen G. (2000), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York, Oxford University Press; Hemerijck A. (1997), «Social investment and its critics», in Hemerijk A. (a cura di), *The uses of social investment*, New York, Oxford University Press.

«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 ed 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 (per 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 interventi e servizi di buona qualità, anche in assenza di un esplicito riferimento ai diritti. Per 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 e 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, per 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<sup>6</sup>. Talvolta, il decentramento delle politiche sociali ha funzionato come strategia di riforma di costose politiche nazionali fondate sui diritti, altrimenti di difficile ridimensionamento. Per esempio, nei Paesi Bassi, dove dalla fine degli anni Sessanta esisteva un'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 nel sistema degli interventi locali, più aperti alla discrezionalità e ragionabili, quindi meno costosi<sup>7</sup>.

### 2.3 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<sup>8</sup>. 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 tradizio-

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Da Roit B. (2018), «Long-term care reforms in the Netherlands: care work at stake», in Christensen K. e Pilling D. (eds.), *The Routledge handbook of social care around the world*, London, Routledge.

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

nalmente 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 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<sup>9</sup>. 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 all'identificazione di livelli di governo delle politiche sociali «superiori» ai comuni (per esempio, 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, implementarle 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 fina-

---

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

li di accedere ai servizi e agli interventi, ma anche nella ridotta presenza di un'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.

Al tentativo di riforma della «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» (l. 8 novembre 2000, n. 328) scontratosi 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 regioni in materia di politiche sociali rinunciando a 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 all'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, sommati a ulteriori finanziamenti europei e nazionali, forniscono teoricamente un'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 socioeducativi nel 2021 era pari a circa 8 miliardi di euro<sup>10</sup>, mentre la

---

<sup>10</sup> 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](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/06/REPORT_SPESA-SOCIALE)

spesa sociosanitaria per le cure di lunga durata (costituita per oltre il 40% dall'indennità di accompagnamento) ammontava nel 2022 a circa 33 miliardi di euro<sup>11</sup>.

Una valutazione dell'impatto del PNRR e degli strumenti collegati sulla capacità dei sistemi locali di rispondere alle sfide del welfare sarà possibile solo 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 sul 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 ha teoricamente senso, solleva grandi problemi in un contesto strutturalmente povero di risorse: il rischio è quello di realizzare investimenti in infrastrutture (per 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 (per 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 a essi destinate 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

---

-COMUNI.pdf.

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

risorse disponibili<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup>. 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 un'infrastruttura delle politiche e dà per scontato che esistano, accanto ai progetti, attività «normali», di fondo su cui i progetti stessi 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.

---

<sup>12</sup> Maino F., Lodi Rizzini C., De Tommaso C.V., 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 pp. 42-55.

<sup>13</sup> Da Roit B., 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.