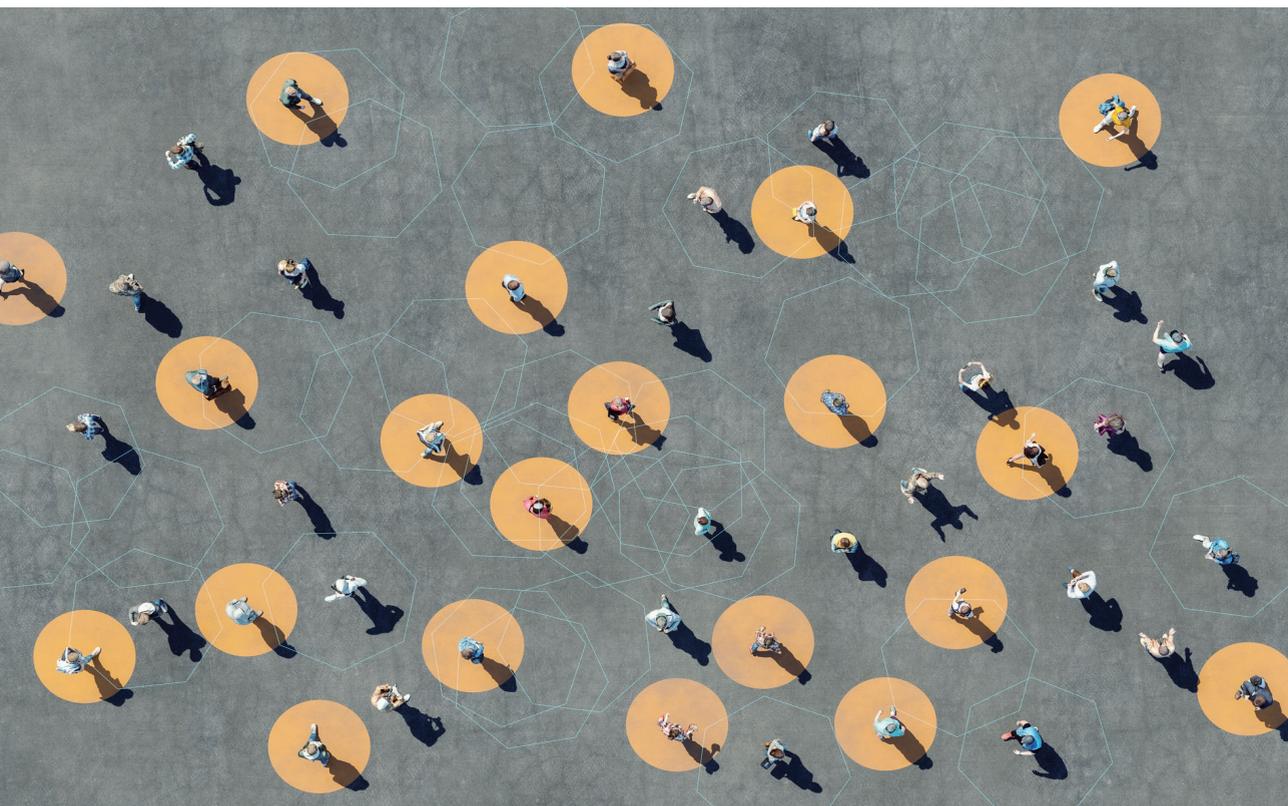


A cura di
Francesco Longo
Franca Maino

Platform Welfare

Nuove logiche per innovare i servizi locali



biblioteca dell'economia d'azienda

A cura di
Francesco Longo
Franca Maino

Platform Welfare

Nuove logiche per innovare i servizi locali

Copyright © 2021 EGEA S.p.A.
Via Salasco, 5 – 20136 Milano
Tel. 02/58365751 – Fax 02/58365753
egea.edizioni@unibocconi.it – www.egeaeditore.it

Tutti i diritti sono riservati, compresi la traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione, la comunicazione al pubblico e la messa a disposizione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni. Per altre informazioni o richieste di riproduzione si veda il sito www.egeaeditore.it

Date le caratteristiche di Internet, l'Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

Prima edizione: novembre 2021

ISBN volume 978-88-238-4724-8

Stampa: Logo S.r.l. – Borgoricco (PD)

Indice

Prefazione, di	
<i>Giorgio Gori, Sindaco di Bergamo</i>	9
<i>Luca Vecchi, Sindaco di Reggio Emilia e Delegato ANCI al welfare</i>	13
Introduzione, di Francesco Longo e Franca Maino	17

Parte I

La diagnosi del sistema: un welfare distante dai bisogni

1. Problemi emergenti e sistema di welfare: partire dai dati, di Franca Maino,	
<i>Chiara Lodi Rizzini e Federico Razetti</i>	25
1.1 La composizione della spesa sociale pubblica italiana	25
1.2 Invecchiamento e non autosufficienza	32
1.3 Disoccupazione e mercato del lavoro	37
1.4 Povertà ed esclusione sociale	39
1.5 Famiglia e infanzia	43
1.6 Housing	46
1.7 Migranti ed accoglienza	48
1.8 Conclusioni: quali sfide per il welfare?	49
<i>Bibliografia</i>	51
2. Il sistema di welfare locale: lacune, debolezze e segnali di cambiamento,	
<i>di Eleonora Perobelli e Andrea Rotolo</i>	55
2.1 Il sistema italiano di welfare locale	55
2.2 Lacune e debolezze del sistema di welfare locale italiano	60
2.3 Covid-19: la pandemia cosa ha reso ancora più evidente?	64
<i>Bibliografia</i>	67

Parte II

La cura: come innovare partendo dal basso

3. Rinnovare il welfare locale tra secondo welfare e service management,	
<i>di Franca Maino e Chiara Lodi Rizzini</i>	71
3.1 Il welfare (locale) sotto pressione	71
3.2 Il secondo welfare tra innovazione sociale e nuovi modelli di governance	73
3.3 Un nuovo protagonismo per gli attori locali, i cittadini e le reti multistakeholder	80
3.4 Ridefinire offerta e gestione dei servizi	82
3.5 Riflessioni conclusive	86
<i>Bibliografia</i>	89
4. Gli strumenti dell'innovazione,	
<i>di Sara Berloto, Francesca Meda e Elisabetta Notarnicola</i>	93
4.1 Le logiche alla base dell'innovazione sociale: collaborative society e sharing economy	94
4.2 La logica sharing può portare valore aggiunto nel settore pubblico?	101
4.3 Le piattaforme: cosa sono e quali sono le principali finalità?	103
4.4 Logiche appalti outcome-based	104
4.5 La co-progettazione	107
<i>Bibliografia</i>	110
5. I minori delle scuole secondarie di I grado,	
<i>di Francesco Longo e Francesca Meda</i>	111
5.1 I ragazzi delle medie oggi: i bisogni di un'età di passaggio	112
5.2 Il progetto Scuole Aperte: il panorama del doposcuola nella letteratura e alcune esperienze nazionali ed internazionali	117
5.3 Dalla mission alla progettazione operativa: come realizzare operativamente Scuole Aperte	123
5.4 Riflessioni conclusive	130
<i>Bibliografia</i>	132
6. I working poor,	
<i>di Chiara Agostini e Celestina Valeria De Tommaso</i>	135
6.1 La povertà lavorativa: definizioni ed elementi costitutivi	136
6.2 Misurare la povertà lavorativa	141
6.3 I working poor: strategie e interventi a livello locale	150
6.4 Esperienze dai territori	155
6.5 Gestione dei progetti e change management	157

6.6 Riflessioni conclusive	160
<i>Bibliografia</i>	162
7. Gli anziani fragili, di Franca Maino e Celestina Valeria De Tommaso	165
7.1 Gli anziani di fronte alla sfida dell'invecchiamento	166
7.2 Perché scegliere come target di intervento gli anziani fragili	172
7.3 Come intercettare gli anziani fragili: il welfare di iniziativa	176
7.4 Quali servizi per gli anziani fragili?	179
7.5 Esperienze dai territori	182
7.6 Piattaforme, gestione dei progetti e change management	184
7.7 Riflessioni conclusive	188
<i>Bibliografia</i>	189
8. Community Building di quartiere, di Sara Berloto e Francesco Longo	191
8.1 Community Building: definizione ed elementi costitutivi	191
8.2 Perché abbiamo bisogno di iniziative di Community Building?	195
8.3 Alcuni esempi concreti	197
8.4 Logiche e strumenti manageriali per il Community Building	200
8.5 Change management e risvolti pratici delle esperienze di Community Building	203
<i>Bibliografia</i>	206
Parte III	
Dalla teoria alla prassi passando dalla governance	
9. Progettare il welfare locale: il ruolo della governance, di Sara Berloto, Franca Maino e Francesca Meda	209
9.1 Progettare il welfare e gli assetti di governance: quale nesso?	209
9.2 Il modello di governance: quali principi fondanti?	214
9.3 Il modello di governance: partecipato, multilivello e funzionale	216
9.4 L'iter progettuale: quali fasi prevede?	221
9.5 Progettare sperimentazioni di riforma del welfare locale: il progetto WILL	222
<i>Bibliografia</i>	226
Conclusioni, di Franca Maino e Elisabetta Notarnicola	227
Postfazione, di Elio Borgonovi e Maurizio Ferrera	233
Gli Autori	237

Prefazione

A qualunque scala lo si guardi, il welfare italiano ha bisogno di una profonda revisione. A livello nazionale il sistema rivela evidenti limiti: scarsa copertura dei bisogni, frammentazione delle competenze e delle fonti di finanziamento, sbilanciamento a favore della popolazione anziana a scapito di giovani e famiglie, prevalenza di contributi monetari rispetto all'erogazione di servizi. A livello locale le cose non vanno meglio. I Comuni si trovano a sostenere un carico di spesa crescente trainato principalmente dalle dinamiche demografiche, penalizzati dalla stessa frammentazione di ruoli – gran parte delle risorse disponibili sono in mano ad istituzioni ed enti di rango nazionale o regionale –, sovrastati dall'emergere di nuove fragilità e sclerotizzati intorno a modelli organizzativi/erogativi perlopiù datati e inadeguati. Una caratteristica comune alle diverse scale è quella di privilegiare la relazione individuale con i cittadini, dedicandosi in particolare alle fragilità più conclamate e trascurando la dimensione della prevenzione.

Tutto ciò per dire, in termini sintetici e un po' sommari, che così non si può andare avanti e che un intervento di radicale revisione degli obiettivi e soprattutto degli strumenti a questo punto si impone.

La vicenda pandemica, oltre a sofferenze e grandi difficoltà, ha portato in dote al nostro Paese la disponibilità di cospicui fondi da parte dell'Unione Europea, e con questi l'impegno a realizzare una complessiva modernizzazione del Paese, cui non fa eccezione la rivisitazione del welfare (a partire dalla cura della non autosufficienza). L'auspicio è che sia questa l'occasione per riequilibrare l'allocazione dei benefici che vede gravemente trascurate alcune categorie di cittadini - i minori, i giovani, le famiglie numerose, larga parte degli stranieri residenti in Italia - e che ha tra le sue conseguenze la bassa partecipazione femminile al lavoro, assai lontana dalle medie europee.

Si tratta anche di ricomporre una spesa frammentata tra troppe diverse competenze – con ciò assai poco efficiente – e di ritrovare il filo di un servizio universale, superando le presenti disuguaglianze tra cittadini in grado e cittadini non in grado di affrontare una spesa out of pocket sempre più rilevante a causa delle inefficienze del welfare pubblico. Di fronte a queste carenze – un esempio:

il tasso di presa in carico di anziani non autosufficienti si ferma al 10% per quanto riguarda le strutture residenziali, e arriva solo al 30% considerando i servizi domiciliari, per altro a intensità bassissima – un gran numero di famiglie ha dato vita a una sorta di “welfare fai da te”, là dove le differenze di reddito risultano particolarmente discriminanti rispetto alla possibilità di cura.

È auspicabile e possibile che le risorse europee del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) consentano, da questo punto di vista, l'avanzamento nella qualità e nell'organizzazione dei servizi che da molti anni si attende, non solo su scala nazionale.

Anche il livello locale, che come Sindaco più direttamente mi coinvolge e mi interessa, ha l'occasione per un decisivo salto di qualità, che ha però bisogno di nuovi modelli e di nuove prassi cui informarsi. L'esperienza di WILL (Welfare Innovation Local Lab) nasce con questo obiettivo, per la verità prima dell'epidemia di Covid-19 e prima che si cominciasse a parlare del PNRR. Un gruppo di istituzioni universitarie, di associazioni e di enti locali si sono ritrovati a lavorare insieme a partire dal 2019 con l'obiettivo di rileggere e possibilmente di trasformare i meccanismi che regolano il welfare locale. L'iniziativa è partita da Bergamo e si è allargata ad altre nove città – capoluoghi di provincia, non Città metropolitane - di quattro regioni del Nord Italia: Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte, coordinate da Anci-Ifel (grazie ad Angelo Rughetti). Gli autori di questo libro – Francesco Longo e Franca Maino, rispettivamente Professore Associato del Dipartimento di Scienze sociali e politiche presso l'Università Bocconi e ricercatore del CERGIS Bocconi della SDA Bocconi e Direttrice del Laboratorio Secondo Welfare dell'Università Statale di Milano – hanno svolto un ruolo fondamentale nel promuovere, guidare e riempire di contenuti di questa inedita collaborazione: si è partiti da una mappatura della situazione dei diversi contesti comunali con l'obiettivo di rilevare sia i profili organizzativi e di spesa delle diverse Amministrazioni sia, soprattutto, gli effettivi gradi di copertura dei bisogni emergenti nelle diverse comunità. Si sono coinvolti i sindaci, gli assessori competenti – per Bergamo desidero ringraziare Loredana Poli e Marcella Messina, rispettivamente titolari delle competenze su Scuola, Giovani e Sport e sulle Politiche sociali -, nonché i dirigenti dei settori interessati, e si è lavorato molto per allineare obiettivi, linguaggi e metodi di lavoro. Si sono coinvolti i Forum regionali del Terzo Settore, KPMG e, per ogni capoluogo, i principali stakeholder dei rispettivi ecosistemi di welfare territoriale. Si è ragionato sui limiti di un sistema che registra un forte gap tra bisogni e risorse disponibili, organizzato per rigidi silos erogativi, basati su singoli cluster di fragilità (tendenzialmente sempre gli stessi - anziani non autosufficienti, disabilità e minori sottratti alle famiglie -, trascurando l'emergere di nuovi bisogni e nuove fragilità: dai NEET agli immigrati, dalle famiglie separate ai lavoratori poveri, dalla dipendenza dal gioco d'azzardo alle tantissime persone che

vivono in solitudine), e orientato a soluzioni individuali, principalmente di contenuto monetario, più che all'erogazione di servizi di tipo collettivo. Altre caratteristiche rilevanti, trasversali all'esperienza delle città, sono la centralità del mercato informale – nel caso della cura degli anziani non autosufficienti ben più esteso di quello regolare – e le rigide logiche contrattuali che regolano l'affidamento delle prestazioni al Terzo Settore da parte delle amministrazioni locali: basate esclusivamente sull'osservanza di una lista di “ingredienti” formali, anziché sulla misurazione dei risultati.

Questo il quadro, questi i limiti del sistema, questi anche gli spazi di cambiamento e di innovazione. Un obiettivo prioritario che ci siamo dati è quello di provare a ricomporre le risorse pubbliche in budget di spesa coordinati, e se non quello – forse complicato da ottenere – almeno l'integrazione dei sistemi informativi oggi del tutto separati.

Aggregazione e ricomposizione sono le chiavi per rendere più efficiente l'incontro tra domanda e offerta, e la convinzione che abbiamo maturato è che le logiche e le tecnologie che hanno fin qui governato lo sviluppo della sharing economy possano essere di grande aiuto anche al rinnovamento del welfare, sempre che si disponga di piattaforme efficienti e si sia capaci di generare una sufficiente massa critica di utenti. Questo vale per la domanda – a superare la situazione in cui ogni famiglia, sola con il suo bisogno, va in qualche modo alla ricerca di una soluzione individuale – e ancor di più per l'offerta, che è necessario accompagnare nello sviluppo di proposte professionali ad alto valore aggiunto, rivolte alla generalità dell'utenza e competitive rispetto alle seduzioni del lavoro in “nero”.

Il concetto di piattaforma – virtuale ma anche fisica – è alla base anche del disegno di potenziamento della variegata dimensione della cittadinanza attiva attraverso processi di community building: dall'uso delle scuole (aperte) come luogo di aggregazione alla promozione delle social streets o delle piattaforme on line che in ambito scolastico attivano l'incontro e la mutualità tra famiglie. Ci guida la consapevolezza dei limiti delle nostre amministrazioni dinanzi all'estensione dei bisogni e all'emergere di nuove fragilità: potremo farvi fronte solo se saremo capaci di costruire alleanze altrettanto estese, che includano certamente il contributo professionale del Terzo Settore ma che soprattutto ingaggino in profondità le enormi potenzialità che risiedono nel coinvolgimento degli stessi cittadini. La pandemia, del resto, ci ha confermato il valore insostituibile della prossimità. Quell'insegnamento ci spinge oggi a perseguire l'empowerment delle nostre comunità, a partire dalle dimensioni più locali: il quartiere, la strada, persino il condominio – e la tecnologia ci può essere di grande supporto.

Decisiva sarà infine la capacità di intervenire sull'organizzazione e sulle prassi utilizzate dalle nostre amministrazioni. Non credo si possa tornare indietro rispetto all'esternalizzazione dei servizi pubblici – del resto l'importante è

che la regia sia saldamente in mano ai Comuni, e che i processi di co-progettazione assicurino un adeguato equilibrio nel ricorso alle competenze del pubblico e del privato. I punti davvero rilevanti, guardando avanti, sono sostanzialmente due: riuscire a superare la rigida segmentazione delle politiche di welfare in silos erogativi separati – anche perché è di tutta evidenza che molto spesso i soggetti fragili sono portatori di molteplici bisogni, a cavallo tra dimensione sociale e dimensione sanitaria – e nel contempo riuscire a rinnovare profondamente i formati di affidamento e di contrattualizzazione dei servizi, passando dal finanziamento degli input – numero di operatori, numero di ore, ecc. – ad un finanziamento erogato a partire dagli outcome, ossia dagli effettivi risultati conseguiti, misurati nel loro oggettivo impatto sociale. Non ce ne nascondiamo la difficoltà ma siamo convinti che la strada del necessario cambiamento passi da qui.

Il profilo di questa collaborazione che abbraccia città, università, soggetti istituzionali e del Terzo Settore è dichiaratamente quello della sperimentazione. Non abbiamo cioè l'ambizione (fuori misura) di mettere mano alla complessiva materia del welfare territoriale, perché non ne avremmo la forza e perché le stesse linee che ho qui sinteticamente indicato – e che i lettori troveranno espone con maggiore completezza e profondità nelle pagine di questo libro – sono esplicitamente delle ipotesi di lavoro, che al termine della sperimentazione andremo a sottoporre ad un rigoroso processo di verifica e di misurazione dei risultati. Lo stesso campo è stato necessariamente limitato ad alcuni specifici profili, scelti dalle stesse amministrazioni comunali coinvolte attraverso una libera votazione.

Lavoreremo così su tre cluster, rispettivamente riferiti a tre ambiti che abbiamo giudicato prioritari (minori e giovani, povertà e anziani): i ragazzi che frequentano la scuola media (11-13 anni), i lavoratori poveri (*working poor*) e gli anziani fragili (in età compresa tra i 70 e gli 80 anni), su questi ultimi con l'evidente intento di promuoverne la più estesa autosufficienza. Non è il tutto ma è molto, e soprattutto sono convinto che ciò che apprenderemo dal punto di vista del metodo potrà essere esteso anche ad altri ambiti, nonché essere messo a disposizione di tante altre città e – perché no? – del legislatore.

Giorgio Gori
Sindaco del Comune di Bergamo

Prefazione

La denatalità, l'invecchiamento della popolazione, l'immigrazione, la globalizzazione, la digitalizzazione, il mercato del lavoro in forte trasformazione, con maggiore difficoltà, in particolare da parte dei giovani, a inserirsi nel mercato del lavoro, hanno determinato dei cambiamenti sociali importanti e reso più vulnerabili ampie fasce della popolazione, aumentando le disuguaglianze, anche a livello territoriale, e facendo emergere nuovi bisogni che sono letteralmente esplosi con l'arrivo della pandemia e della crisi socioeconomica da cui ancora non siamo usciti. Una pandemia che ha fatto emergere un'ampia fascia di persone e famiglie in condizioni di precarietà e fragilità spesso poco conosciute dai servizi sociali, e ci ha mostrato con tutta evidenza quanto sia necessario investire sui servizi di prossimità, sanitari e sociali. Ha evidenziato pure come sia necessario ricostruire legami di comunità, valorizzare il protagonismo civico, generare nuove risposte ai bisogni dal basso, dare impulso a processi di innovazione sociale e capacità generativa, per una nuova cultura dei servizi.

La sfida che abbiamo davanti è impegnativa perché in questo quadro le risposte tradizionali non possono bastare, serve un ripensamento e un adeguamento del sistema complessivo di welfare, un cambio di paradigma. Si tratta di un obiettivo fondamentale, oggi più che mai, che rappresenta anche un'opportunità storica non solo per analizzare e trovare soluzioni ai limiti del nostro sistema di servizi che sono emerse con evidenza in questi mesi, ma anche per ripensare il sistema stesso su nuove basi, più eque, strutturate, affidabili e coprogettate col privato sociale e col Terzo settore, fino ad arrivare a coinvolgere tutta la comunità, comprese le sue articolazioni più informali.

Un sistema di welfare al passo con la complessità del contesto attuale non può più basarsi su un approccio prestazionale, ma deve poter cogliere e valorizzare tutte le risorse presenti nella società per l'attuazione di politiche di investimento sociale e di inclusione, che partano da un'attenta lettura e analisi dei bisogni dei cittadini a cui occorre dare risposte adeguate. Bisogni sociali sempre più mutevoli e complessi, famiglie fragili e cittadini che necessitano di un supporto e di protezione sociale a cui l'attuale sistema di welfare fatica a dare risposte adeguate.

L'adesione al progetto WILL, partito nell'autunno 2019, proprio pochi mesi prima della pandemia, ci è sembrata un'opportunità importante per definire e sperimentare risposte innovative ai problemi strutturali del welfare. Si tratta di un percorso volto a sfruttare la dimensione di prossimità delle comunità, che sono diventate sempre di più lo spazio di scambio e incontro, la base di partenza su cui sviluppare azioni di ascolto e confronto, sperimentazione e collaborazione progettuale per il benessere e la coesione sociale. Partecipare al progetto Welfare Innovation Local Lab per un'amministrazione locale significa infatti esprimere la volontà di attivare un processo collettivo e di contaminazione per dare effettiva realizzazione a un nuovo modello di welfare. Per dare risposta ai bisogni emergenti e agli aspetti più critici, attraverso l'adozione di nuove logiche di intervento che possano portare all'ideazione e all'implementazione di risposte e servizi innovativi per migliorare il sistema di welfare locale nel suo complesso. Il proposito è quello di individuare e promuovere interventi che rispondano ai bisogni dei cittadini e che siano in grado di autosostenersi, sul piano delle risorse economiche e sociali mobilitate, per un loro miglior utilizzo.

Il Comune di Reggio Emilia, così come gli altri Comuni che partecipano alla rete WILL, credono fortemente nell'attivazione di strumenti volti a innescare processi di community building per favorire il rifiorire di nuovi legami sociali, coinvolgendo le comunità nella pianificazione, nello sviluppo e nella gestione dei servizi. Pensiamo che le politiche pubbliche debbano sostenere questi processi e debbano favorire una partecipazione attiva che sia in grado di mettere in relazione enti pubblici, reti informali, imprese private, attori del Terzo Settore, singoli cittadini di un territorio ecc. con l'obiettivo di innovare le dinamiche collettive per rispondere o per prevenire i bisogni emergenti. Attraverso l'attivazione di queste piattaforme fisiche e virtuali di ricomposizione sociale, si sperimenta la costituzione di percorsi strutturati di empowerment di comunità, che cercano di rifondare legami di fiducia, di condivisione, di assunzione di un'ottica di comunità che va oltre il mero interesse individuale. Riteniamo anche cruciale promuovere processi continui di benchmarking tra enti modellizzando e diffondendo le rispettive buone prassi, in una logica di mutuo apprendimento e di valorizzazione delle reciproche competenze ed esperienze, per poi ridefinire in maniera condivisa un piano strategico di visione e di riposizionamento dei servizi di welfare a livello locale.

In particolare questo proposito, condiviso nell'ambito del progetto WILL con gli altri amministratori partner, è quanto da tempo stiamo cercando di promuovere anche come Anci su scala nazionale attraverso il progetto Penisola sociale. L'intento è stato quello di realizzare un osservatorio di scambio e confronto sulle pratiche sociali promosse all'interno dei sistemi locali di welfare e per favorire momenti di riflessione e analisi sul sistema di welfare nazionale e sulle realtà locali. Un processo di conoscenza del sistema integrato dei servizi

sociali locali, che è stato attivato a partire dall'impatto e dai cambiamenti derivanti dall'attuale stato di emergenza epidemiologica. In termini di innovazione, crediamo, infine, possa essere interessante riflettere e ragionare sulla realizzazione di piattaforme digitali che abbiano la finalità di facilitare e promuovere l'accesso dei cittadini ai servizi pubblici e privati per la cura e il benessere. Una piattaforma digitale pubblica e aperta, che costituisca una infrastruttura strategica unitaria per tutti i provider di prestazioni e servizi di welfare pubblico, privato e comunitario, che possa mettere in connessione in modo veloce la domanda con l'offerta in modo integrato e non frammentato. Un welfare universale e promozionale, un "welfare di tutti e per tutti", capace di generare la tutela dei diritti di cittadinanza, favorire lo sviluppo delle relazioni e delle connessioni e la piena "inclusione" delle persone.

Luca Vecchi
*Sindaco del Comune di Reggio Emilia
e Delegato ANCI al welfare*

Introduzione

di Francesco Longo e Franca Maino

Il welfare locale è da tempo sotto i riflettori. Le ripetute crisi e la gestione ordinaria dei bisogni sociali (vecchi e nuovi) lo hanno messo sotto pressione. Ultima la pandemia che, affrontata con un modello di intervento emergenziale e il ricorso a misure straordinarie – dell’UE, nazionali e locali - di trasferimento monetario, ha confermato sia la fragilità dei sistemi socio-assistenziali e socio-sanitari tradizionali, sia la loro insostenibilità e difficoltà ad adattarsi alle nuove sfide. È noto, infatti, che i sistemi di welfare locale sono caratterizzati da una grande distanza tra (nuovi) bisogni e risorse pubbliche disponibili e che si occupano prevalentemente degli stessi target da almeno quattro decenni, mentre sono deboli o assenti su nuove emergenze sociali, prevenzione e attivazione. Prevvalgono logiche per settori di prestazioni e interventi rivolti a target omogenei, nel quadro di un sistema pubblico largamente basato più su trasferimenti monetari che sull’erogazione di specifici servizi reali tarati su bisogni in continua evoluzione. Peraltro, tali servizi sono spesso erogati attraverso la contrattualizzazione di soggetti privati e secondo criteri di finanziamento basati sugli *input* piuttosto che sugli *outcome*, contribuendo alla crescita di un ampio mercato informale della cura.

La crisi pandemica, però, sembra aver attivato una serie di dinamiche positive (rapida sburocraizzazione e semplificazione dei processi socio-assistenziali e di erogazione di molti servizi; superamento di vincoli che apparivano prima insormontabili; ridefinizione della governance pubblico-privata di diversi settori di attività), idonee a far ritenere possibile un radicale cambio di paradigma nel welfare locale e una sua riconfigurazione in chiave di (maggiore) adeguatezza, appropriatezza, sostenibilità e resilienza, secondo logiche coerenti con l’innovazione e l’investimento sociale. È in questa cornice che nasce il volume che vi presentiamo. Più nello specifico vi sono tre ordini di considerazioni da cui prende le mosse questo lavoro che si distingue anche per il felice incontro - intorno allo studio del welfare locale - di due prospettive disciplinari differenti: da un lato il management pubblico e, dall’altro, la scienza politica e l’analisi delle politiche pubbliche.

La prima considerazione riguarda le rapide e profonde trasformazioni sociali in corso nelle società occidentali che spesso rendono i servizi di welfare tradizionali incoerenti o incapaci di generare valore individuale e collettivo. Possiamo citare fenomeni come l'aumento del tasso di separazione dei coniugi (circa il 47% dei matrimoni in Italia, in linea con il dato Europeo¹), la solitudine delle persone (il 33% delle famiglie composte da una sola persona, un dato che raggiunge il 50% nelle grandi città²), la prevalenza dei NEET, i giovani che né studiano né lavorano, pari al 30% nella fascia 26-35 anni³, l'aumento della clusterrizzazione sociale e della polarizzazione culturale, la mancanza di mobilità sociale soprattutto nel sistema scolastico che è profondamente segregato per strati socio-culturali ed etnici di provenienza, in particolare nel passaggio dalla scuola media alla scuola superiore.

Nessuno dei problemi citati può essere risolto con i servizi tradizionalmente offerti dai sistemi locali di welfare, quali ad esempio: assistenza presso strutture sanitarie, servizi domiciliari, sostegno economico diretto o colloqui con le assistenti sociali. Essi necessitano di forme di aggregazione sociale (per contrastare, ad esempio, i bisogni che originano dalla solitudine o dall'essere genitori separati), di riattivazione esistenziale e professionale (per NEET o *working poor*), di connessione e scambio tra gruppi sociali distinti (per favorire la mobilità sociale e arginare la polarizzazione culturale): target di lavoro e processi lontani dai servizi di welfare locali come siamo abituati a conoscerli. Del resto, questi ultimi, sono stati disegnati, organizzati e sviluppati tra gli anni Settanta e Ottanta e se allora erano coerenti con il contesto socio-culturale in cui si inserivano, oggi i servizi territoriali di welfare non sono più in grado di rispondere alle sfide contemporanee per missione e finalità, per format di intervento, per modalità e approcci erogativi. Le principali differenze sono rintracciabili in quattro parole chiave - prestazioni, individuali, riparatorie, a domanda dell'utenza (distintive del welfare tradizionale) - che dovrebbero essere sostituite con: servizi, ricompositivi e aggregativi (di gruppo), con obiettivi promozionali o preventivi, di iniziativa ovvero proposti pro-attivamente dal sistema di welfare.

Una seconda considerazione scaturisce dall'analisi delle trasformazioni sociali in corso. I problemi emergenti sono di dimensioni così ampie che l'ipotesi di affrontarle con le sole risorse pubbliche a disposizione del sistema di welfare locale (ma anche regionale e nazionale) è semplicemente fuori scala. Il 24% della

¹ Eurostat database (2019), Indice percentuale di divorzi.

² F. Volpi (2019), *Il vero volto della famiglia italiana: un racconto attraverso i dati*, IREF, Roma.

³ Fondazione Cariplo (2018), *Oltre 3 milioni di giovani in difficoltà*, 21 novembre 2018.

popolazione è anziana (di cui 3 milioni sono persone in condizione di non autosufficienza), circa l'11,8% dei lavoratori sono poveri (*working poor*) e nel 2020 il tasso di inattività è pari al 35% (+1 punto percentuale rispetto al 2019), il 33% delle famiglie sono unipersonali e quindi rischiano isolamento e solitudine, la povertà, che riguarda circa 5 milioni e mezzo di individui, è sempre più multidimensionale e il lavoro ha cessato da tempo di rappresentare un argine alla vulnerabilità. Stiamo parlando, in altri termini, di problemi che investono buona parte della società, che le appartengono e che possono essere affrontati o mitigati solo riattivando i processi sociali intrinseci alle comunità, affinché le loro dinamiche evolutive ne determinino una trasformazione e un sollievo. Queste possono e debbono essere supportate e sostenute dal sistema di welfare, ma l'azione da perseguire è di attivazione di meccanismi sociali ricompositivi che progressivamente diventino cultura, comportamenti e patrimonio intrinseco della società stessa. Il sistema di welfare non può intervenire direttamente con le proprie esigue risorse sui singoli sintomi o sui disagi di milioni di persone, ma deve utilizzare le sue risorse umane, finanziarie e regolative per attivare e agire sui processi e sulle dinamiche sociali che possono rispondere alle criticità collettive emergenti. Questo impone una ulteriore profonda trasformazione della cultura e delle logiche di azione dei sistemi di welfare locale.

In terzo luogo, è necessario considerare la “rivoluzione” dei modelli di servizio e di consumo in tutti gli ambiti della nostra vita (turismo, alimentazione, intrattenimento, etc.) attraverso la *platform economy*, che permette di informarsi, acquistare e in parte consumare utilizzando forme digitali o multicanale. Si pensi, a titolo evocativo, alla serata di una famiglia metropolitana che acquista la cena con una *App*, facendosi consegnare da un *rider*, mentre tutti i membri chattano con i propri *device* personali con i rispettivi amici, in attesa di vedere un film acquistato ed erogato su una piattaforma di *entertainment*, dopo aver lavorato in *smart working* da casa o aver atteso una figlia/o di rientro con una bici in *sharing*. Nessuna di queste modalità era conosciuta e disponibile pochi anni fa, mentre oggi sta diventando progressivamente la routine. La *platform economy* è una nuova forma per acquistare servizi, ma anche per informarsi su di essi e compararli, così come per fruirli e per creare nuovi meccanismi e relazioni sociali che generano comunità digitali e fisiche, che influenzano le mappe cognitive dei suoi membri.

È difficilmente sostenibile una vita privata impostata su logiche e modelli culturali imperniati su piattaforme digitali e un sistema di welfare basato su logiche di informazione, consumo, relazione soltanto tradizionale. È come obbligare i fruitori del welfare a un doppio binario contraddittorio di accesso ai servizi: logiche di *platform economy* nella quotidianità e un improvviso ritorno indietro nella storia (sportelli, carte bollate, certificazioni, code fisiche, uffici per il disbrigo delle pratiche) quando si necessita di servizi sociali. Questa distanza

risulterà sempre più insostenibile man mano che ci abitueremo alle nuove modalità di erogazione e consumo e man mano che le generazioni dei nativi digitali avanzeranno. Non si tratta di una cattiva notizia per il sistema di welfare, perché la *platform economy* può essere molto più *user-friendly* dei servizi tradizionali, può promuovere fisiologicamente l'*empowerment* dei singoli e della comunità e la co-produzione dei servizi, può generare automaticamente reti sociali e informazioni su di esse. Ed è anche molto meno costosa e più efficiente delle modalità di intervento tradizionali. Facciamo un esempio con l'*home banking*. Gli utenti sono più contenti perché la banca è ora sempre aperta (anche la notte e nei fine settimana), perché i servizi sono personalizzati, perché la banca è ovunque (basta il *device* personale per accedervi), perché progressivamente imparano a gestire da soli le loro transazioni (*empowerment*). E allo stesso tempo la banca ha risparmiato sedi e riconvertito almeno parte del proprio personale, pur offrendo un servizio migliore. Questi enormi miglioramenti sono potenzialmente replicabili nel sistema di welfare, generando al contempo nuove opportunità lavorative, anch'esse in linea con una società che è spinta a cambiare per fronteggiare le transizioni digitale e ambientale.

Le determinanti per una trasformazione del welfare locale sono così profonde che anche il cambio del modello cognitivo, erogativo e di approccio ai servizi deve essere radicale. In questo testo proponiamo dei nuovi *framework* per impostare i servizi di welfare locali basandoli su piattaforme di ricomposizione sociale, di creazione di *marketplace* locali che favoriscano l'aggregazione della domanda e la professionalizzazione dei servizi (l'opposto della badante "personale" e in "grigio"), che orientino le Pubbliche Amministrazioni verso un approccio sempre più orientato ai risultati e alle loro misurazioni (*outcome based*). Si tratta di piattaforme multicanale, che integrano sportelli (*social point e hub*) con *call center* e digitale, in modo da poter essere inclusivi e coerenti con le caratteristiche dei distinti *cluster* sociali e i loro bisogni. Proponiamo per ogni *framework* di progettazione dell'innovazione sociale anche logiche e strumenti operativi, in modo che possano essere concretamente attuati a livello territoriale. Inoltre, per ogni logica e strumento innovativo discutiamo concrete esemplificazioni rivolte a target di utenti che esprimono bisogni emergenti, pur essendo oggi fuori dai radar convenzionali dei servizi: i ragazzi delle scuole medie, i *working poor*, gli anziani fragili a cui aggiungiamo logiche e strumenti operativi per il *community building* a livello di quartiere.

L'ambizione del libro è quindi quella di coniugare una lettura dei fenomeni sociali in continua trasformazione (basata su solidi dati quantitativi) con robusti *framework* teorici al fine di incoraggiare una radicale riprogettazione del sistema di welfare locale in ambiti di bisogno, tradizionalmente negletti, che oggi necessitano invece di risposte. Gli strumenti di riprogettazione proposti si basano su logiche di ricomposizione sociale, di valorizzazione delle risorse delle comunità e delle persone, di ridefinizione dei rapporti tra domanda e offerta

attraverso le piattaforme *marketplace* e quindi non sono correlati necessariamente ad aumenti di spesa pubblica, pur avendo l'obiettivo di raggiungere consistenti aumenti del tasso di risposta ai bisogni. Starà al lettore giudicare se siamo riusciti a raggiungere gli obiettivi al centro di questo volume, non solo sul piano del dibattito culturale, ma soprattutto sul piano delle coordinate necessarie per provare a sperimentare alcune di queste logiche generative locali, più rispondenti ai nuovi bisogni sociali e attente a coniugare sostenibilità e crescita.

Parte I

La diagnosi del sistema: un welfare distante dai bisogni

1. Problemi emergenti e sistema di welfare: partire dai dati

*di Franca Maino, Chiara Lodi Rizzini e Federico Razetti**

Il presente capitolo, che illustra i principali dati sulla spesa sociale pubblica (e non) in Italia e sulle tendenze demografiche e sociali, deve essere anticipato da una premessa. Gli anni 2020 e 2021, anni della pandemia da Covid-19, rappresentano una fase straordinaria dal punto di vista delle risorse investite quanto da quello dei bisogni. Basta pensare alle risorse investite in sanità per affrontare l'emergenza sanitaria, o all'impatto su occupazione e povertà delle misure di distanziamento volte al contenimento del contagio. Nel momento in cui si scrive non tutti i dati disponibili sono già in grado di fotografare i cambiamenti avvenuti – ad esempio i dati sulla spesa sociale di Eurostat, riferiti all'anno 2019. Allo stesso tempo il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) potrebbe cambiare la composizione della spesa e degli investimenti sociali, correggendo quelle anomalie che caratterizzano il welfare state italiano. Si tratta, quindi, di uno scenario in divenire, di cui si cercherà di dare conto sulla base dei dati precedenti la pandemia e dei dati che sono stati pubblicati fino ad agosto 2021.

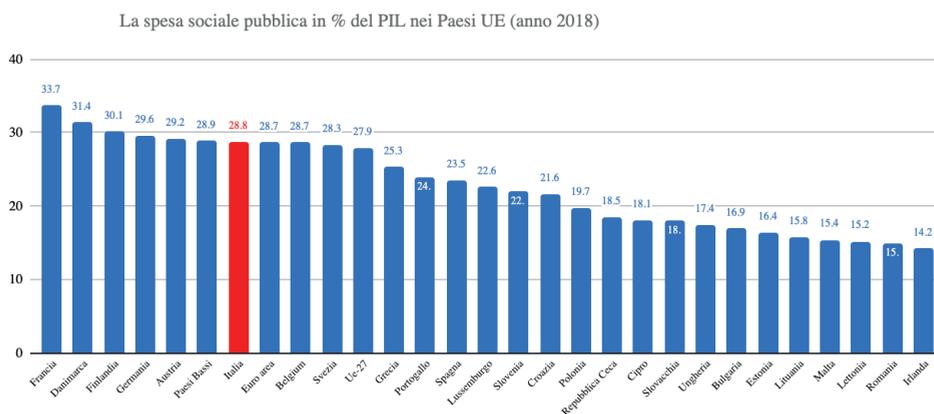
1.1 La composizione della spesa sociale pubblica italiana

Nel 2020 la spesa pubblica italiana ha assorbito complessivamente il 57,3% del Prodotto interno lordo (Database Eurostat). Si tratta di un ammontare straordinario, dovuto alle misure adottate per fronteggiare gli effetti sanitari, economici e sociali della pandemia da Covid-19. Nell'ultimo quinquennio, infatti, la spesa si era attestata su livelli inferiori al 50%. Tornando quindi ai dati “pre-emergenza sanitari” - i dati Eurostat più aggiornati disponibili riguardano la

* Ampie parti del presente capitolo riprendono, aggiornandone i dati, la sezione 2.1 del capitolo di Razetti e Maino (2019) nel Quarto Rapporto sul secondo welfare.

spesa dell'anno 2018 - si evince che una parte considerevole di questa elevata spesa pubblica è destinata a interventi di natura sociale. Nel 2018 la spesa sociale pubblica costituiva in Italia il 28,8% del Pil, quota che collocava il nostro Paese in settima posizione nell'UE a 28 (dove la spesa media si attestava al 27,9%), sostanzialmente in linea con la Germania e la media dei Paesi appartenenti all'Area Euro (28,7%; cfr. Figura 1.1).

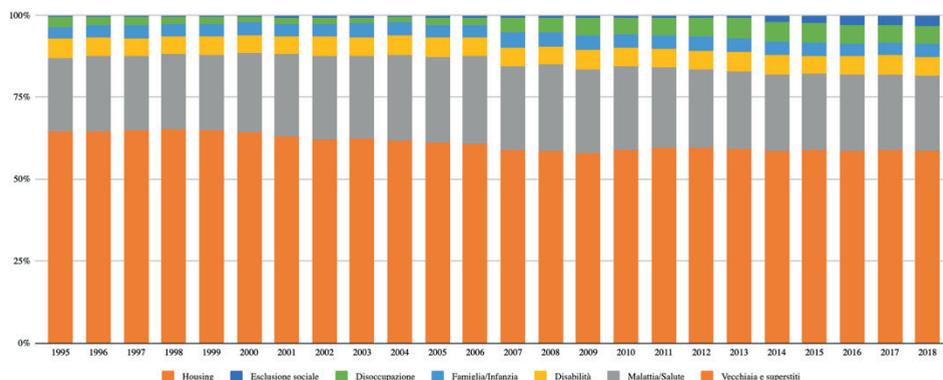
Figura 1.1. La spesa sociale pubblica in % del PIL nei Paesi UE (anno 2018)



Fonte: elaborazione degli autori da database Eurostat.

Cifre considerevoli se paragonate ad esempio alla spesa pubblica destinata all'istruzione, pari al 3,9% del Pil, alla sicurezza e all'ordine pubblico (1,8% del Pil) o alle politiche economiche e monetarie (4% del Pil) (Database Eurostat). Ciò che continua a caratterizzare la spesa sociale pubblica italiana non è dunque la scarsità di risorse a disposizione, ma un'articolazione interna fortemente sbilanciata, che penalizza le componenti del welfare diverse da quella previdenziale, soprattutto a danno degli interventi per i giovani e per le famiglie. La Figura 1.2 conferma le difficoltà incontrate dalla ricalibratura del welfare state nel nostro Paese. I dati fotografano infatti il sostanziale congelamento dell'articolazione interna della spesa sociale pubblica italiana, le cui variazioni, nell'ultimo decennio (2008-2018), sono state estremamente modeste e inadeguate a offrire una protezione efficace ai rischi e bisogni sociali odierni.

Figura 1.2. La composizione della spesa sociale pubblica in Italia, 1995-2018



Fonte: elaborazione degli autori da database Eurostat.

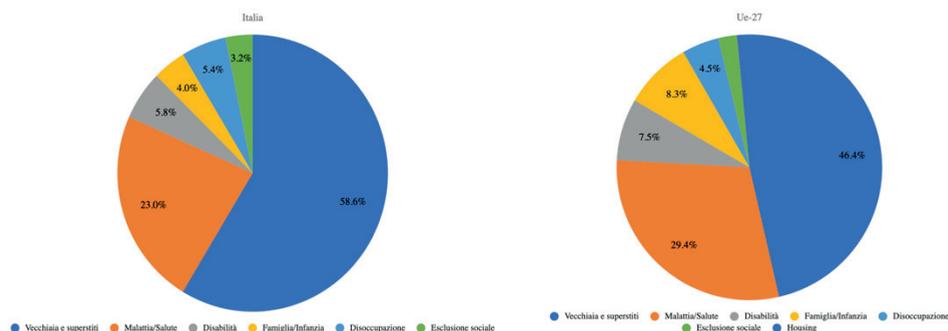
La voce “vecchiaia e superstiti”, ovvero la spesa pensionistica, da sempre ipertrofica nello stato sociale italiano, si attesta – in termini di incidenza sul totale della spesa sociale – nel 2018 su valori ancora in crescita rispetto a quelli osservati nel 2009 (ovvero 58,6% della spesa sociale totale rispetto al 57,9% del 2009). Guardando ai Paesi europei, la rilevanza di questa voce in termini di Pil (il 16,3% nel 2018) colloca l’Italia in prima posizione: si consideri che la Germania, che pure presenta una struttura demografica non dissimile da quella italiana, destina alle pensioni una quota della ricchezza prodotta sensibilmente più contenuta (il 10,9% del Pil); le riforme del sistema pensionistico italiano intervenute nel corso degli anni hanno dunque contribuito a evitare un ulteriore aggravamento della situazione, senza però determinare – ad oggi – una riduzione sensibile del peso previdenziale sul sistema di welfare. Allo stesso tempo, il settore che sembra subire il maggior ridimensionamento è quello dell’assistenza sanitaria, che in dieci anni perde quasi 2,6 punti percentuali (scendendo dal 25,6% al 23% della spesa sociale), mentre il solo incremento di spesa significativo si osserva nelle politiche contro l’esclusione sociale (cresciute dallo 0,7% al 3,2%). Pressoché assente invece continua a restare la spesa destinata alle politiche abitative⁴.

La perdurante atipicità dell’articolazione della spesa sociale pubblica italiana emerge chiaramente dal confronto con la composizione della stessa spesa a livello di UE a 27 (cfr. Figura 1.3). Oltre al macroscopico sovra-finanziamento

⁴ La spesa nel settore delle politiche abitative sarebbe stata di tipo indiretto, essendo stata realizzata prevalentemente attraverso il ricorso alle cosiddette *tax expenditures* (agevolazioni fiscali; cfr. Pavolini e Ascoli 2019).

delle prestazioni previdenziali (che in Italia assorbono 12 punti percentuali in più di quanto mediamente registrato nell'UE: 58,6% vs 46,4%)⁵, non può non notarsi – con la significativa eccezione della voce “disoccupazione” – il sottofinanziamento di tutte le altre voci di spesa. Spicca, ad esempio, la percentuale di spesa destinata a famiglia e infanzia, il 4%, contro una media europea dell'8,3%, più del doppio.

Figura 1.3. Composizione percentuale della spesa sociale pubblica, per funzioni: confronto Italia – media UE27 (anno 2018)



Fonte: elaborazione degli autori da database Eurostat.

Come messo in evidenza sopra (Figura. 1.3) il settore sanitario ha registrato invece nell'ultimo decennio un forte calo delle risorse disponibili, scese dal 25,6% al 23% della spesa sociale pubblica. Un processo in controtendenza rispetto a quanto registrato a livello europeo, dove nello stesso periodo si è assistito a una stabilizzazione, se non a un leggero incremento, di questa voce di spesa, cui è destinato, in media, il 29,47% della spesa sociale totale. Il sottofinanziamento del sistema sanitario pubblico italiano si delinea con tutta evidenza guardando all'incidenza della spesa sanitaria anche in termini di Pil (il 6,48% contro il 7,81% mediamente speso nei Paesi della UE a 27) e alla spesa pubblica pro capite a parità di potere di acquisto, pari a 2.483 euro, del 15% inferiore rispetto alla media dell'UE, pari a 2.884 euro (fonte: dati Eurostat relativi al 2017). Questi dati tuttavia sono precedenti la pandemia. L'anno 2020, infatti vedrà un forte

⁵ L'obiezione secondo cui il confronto con gli altri Paesi sarebbe scorretto a causa del conteggio delle cosiddette prestazioni “assistenziali” all'interno della spesa italiana per vecchiaia e superstiti non coglie nel segno. Tale tipo di prestazioni è infatti conteggiato alla stessa voce anche negli altri Paesi. Quella di Eurostat è una classificazione funzionale (rischio: “vecchiaia, superstiti”) che, come tale, prescinde della natura assicurativa o assistenziale delle prestazioni.

incremento delle risorse destinate alla sanità, che il PNRR incrementerà ulteriormente.

Il sottofinanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), che è il comparto che ha subito gli effetti più negativi delle politiche di austerità adottate a partire dal 2009, pone all'attenzione questioni particolarmente problematiche (cfr. anche Ermeneia, 2019). Come ricostruito dall'Istat (Blangiardo 2019), se fra 2000 e 2008 la spesa sanitaria pubblica ha fatto registrare un aumento medio annuo pari al 6% (a fronte di un aumento del Pil nominale del 3,5%), nel periodo successivo (2009-2018) l'andamento della spesa pubblica si è sostanzialmente stabilizzato (+0,3% medio annuo). Ha fatto eccezione l'anno 2020, dove la spesa sanitaria è stata incrementata per fare fronte all'emergenza sanitaria, salendo dal 6,4% del Pil nel 2019 al 7,4% del Pil nel 2020 (Database Oecd).

Se la spesa sanitaria è diminuita quella privata è invece aumentata. Si segnala in particolare l'andamento al rialzo della quota di spesa sanitaria privata *out-of-pocket* (a carico diretto dei cittadini), quota che, già tradizionalmente elevata nel sistema sanitario italiano, è cresciuta – nel decennio 2010-2020 – dal 20,55% al 21,13% della spesa sanitaria totale (Database Oecd). Come noto, una consistente spesa privata *out-of-pocket* rischia di produrre effetti regressivi sulla distribuzione del reddito e sulle condizioni di salute dei cittadini: in assenza di un soggetto terzo (pubblico o privato) che funga da intermediario fra erogatore e pagatore della spesa sanitaria privata, non si realizza infatti alcuna forma di redistribuzione del rischio, determinando così un aggravio dei costi, soprattutto a carico dei soggetti più svantaggiati dal punto di vista delle condizioni di salute e del reddito disponibile.

La necessità di far fronte con risorse private a un insieme crescente di esigenze di cura che non trovano adeguata risposta nel sistema pubblico rischia così di aggravare sensibilmente le condizioni economiche delle famiglie a più basso reddito, ma anche di acuire – soprattutto fra questi nuclei – il fenomeno della cosiddetta “rinuncia alla cure” e dunque di impattare negativamente sullo stato di salute della parte più vulnerabile della popolazione. Secondo il *Rapporto sul bilancio di welfare delle famiglie italiane* curato da MBS (2019), la salute costituisce l'area di spesa per welfare più rilevante per le famiglie, con un valore complessivo di 37,7 miliardi nel 2018 (più del 2% del Pil) e una spesa media per nucleo pari a 1.476 euro (1.000 per quelli economicamente più deboli, 2.602 per quelli più agiati)⁶. Inoltre, per affrontare queste spese, nel 2018 più di una famiglia su cinque – secondo MBS (2019) – avrebbe dovuto intaccare i risparmi o

⁶ Secondo le stime realizzate dal Banco Farmaceutico sulla base dei dati Istat relativi ai consumi delle famiglie, la spesa *out-of-pocket* delle famiglie povere sfiorerebbe i 23 euro al mese, valore più basso di quanto speso in media per i servizi sanitari dalle famiglie italiane (112 euro) (Banco Farmaceutico 2018, su dati Istat riferiti al 2016).

fare affidamento sull'aiuto dei familiari; fra le fasce di reddito più basse, tali decisioni avrebbero coinvolto quasi un terzo dei nuclei⁷.

Anche le stime in merito alle rinunce sanitarie convergono nel segnalare un aumento del fenomeno. I dati elaborati dall'Istat sulla base dell'indagine *Aspetti della vita quotidiana* indicano che la rinuncia a visite o accertamenti specialistici per problemi di liste di attesa avrebbe riguardato nel 2017 circa 2 milioni di persone, mentre la rinuncia per ragioni economiche avrebbe coinvolto circa 4 milioni di cittadini (Blangiardo, 2019). Secondo MBS (2019), nel 2018 a fare rinunce di tipo sanitario sarebbe stato invece il 40,8% delle famiglie (nel 10,2% dei casi si sarebbe trattato di rinunce "rilevanti") e il 61,5% di quelle a più basso reddito. Nel 2020, in Italia, un cittadino su dieci ha dichiarato di aver rinunciato, pur avendone bisogno, a visite o accertamenti negli ultimi 12 mesi per motivi legati a difficoltà di accesso; nel 2019 la quota era pari al 6,3%. Prima dell'epidemia, l'andamento dell'indicatore aveva fatto registrare un calo in tutto il territorio nazionale, passando dall'8,1% nel 2017 al 6,3% nel 2019. Sono più spesso le donne a rinunciare a prestazioni sanitarie e, nel 2020, la fascia di popolazione più colpita è rappresentata dalle persone con 75 anni e più (14,7%) (cfr. Istat 2021a).

In generale, come sottolineano da Del Vecchio *et al.* (2020), nel corso del 2020 la sanità è stata investita da una forte rimodulazione delle attività sia nell'area dei consumi pubblici che in quella dei consumi privati. I fattori che hanno maggiormente inciso sui secondi sono stati: il timore del contagio e l'introduzione di misure di distanziamento che hanno comportato, tra i pazienti, un numero elevato di cancellazioni, in particolare per tutte quelle prestazioni percepite come differibili o non urgenti, specie quelle ambulatoriali; una forte e progressiva contrazione della disponibilità dei professionisti, una parte dei quali sono stati chiamati a supportare lo sforzo delle strutture pubbliche di appartenenza; misure nazionali e regionali che hanno definito la sospensione dell'attività ambulatoriale «differibile e non urgente». Tutte le regioni hanno infatti rivisto criteri e requisiti per l'erogazione di prestazioni sanitarie ma con modalità spesso diverse: ad esempio, la Regione Emilia-Romagna ha perentoriamente sospeso qualsiasi attività di ambulatori e studi privati mentre la Lombardia ha previsto per le strutture private attive esclusivamente in ambito ambulatoriale la possibilità di continuare la loro attività senza limitazioni - una disposizione rimasta, comunque, in larga parte inattuata a causa della ridefinizione delle attività già in atto a causa delle scelte dei pazienti e degli operatori sanitari.

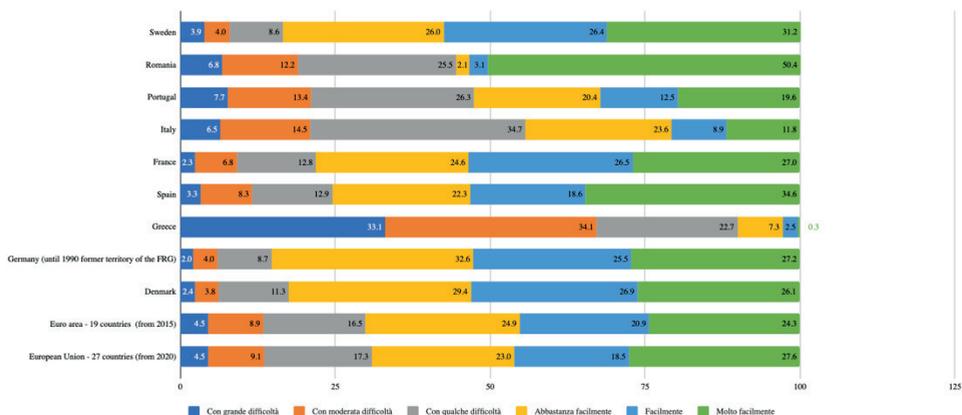
⁷ Il Rapporto curato da RBM e Censis (2017) stimava pari al 15,5% la quota di popolazione che per affrontare le spese sanitarie private aveva dovuto utilizzare tutti i risparmi e/o indebitarsi, con un'incidenza particolarmente alta tra i nuclei a basso reddito (25,2%).

Una chiara strettoia all'accesso alle cure del Servizio Sanitario è costituita inoltre dalla persistenza di liste d'attesa la cui durata non è sempre compatibile con le esigenze di assistenza della popolazione. Secondo l'indagine realizzata da Ermeneia per il *Sedicesimo Rapporto Ospedali&Salute* (Ermeneia, 2019), il vero e proprio "imbuto" rappresentato dalle liste avrebbe coinvolto nel 2018, per prestazioni fornite dalle ASL (analisi di laboratorio e accertamenti diagnostici, visite specialistiche o piccoli interventi ambulatoriali) quasi un terzo della popolazione italiana adulta (il 30,7%, ovvero 15,6 milioni di persone); di questi, più di due terzi (il 69,4%) dichiara di aver atteso il proprio turno, mentre la quota restante afferma di aver adottato una o più strategie alternative⁸. In questo quadro, l'eccessiva durata dell'attesa sarebbe la prima ragione (51,7%) alla base della decisione di rinviare o rinunciare alle cure, seguita dalle difficoltà economiche familiari (30%) e dalle difficoltà burocratiche incontrate nell'accesso (19,2%); la diminuzione o il peggioramento delle prestazioni (e dei servizi) offerti ai pazienti rappresenterebbero invece, rispettivamente, il 16,1% e il 13,1% delle motivazioni indicate.

Indicatori soggettivi che permettono una lettura del caso italiano in chiave comparata come quella elaborata da Eurostat e diffusa in occasione della giornata mondiale della salute 2018 – relativa alla difficoltà percepita a permettersi i servizi sanitari – confermano la difficoltà del sistema sanitario italiano di mantenere il proprio impianto universalistico: se nel Regno Unito i cittadini che dichiaravano di potersi permettere le cure (pubbliche o private) in modo molto o abbastanza facile erano oltre l'86% del totale, in Italia erano meno della metà (il 44,3%; cfr. Figura 1.4).

⁸ In particolare: il ricorso ad altre strutture (pubbliche: 9,4%; private accreditate; 4,8%) con liste di attesa più brevi, il pagamento privato delle prestazioni (8,7%), l'utilizzo dei servizi in intramoenia (4,5%) o a quelli erogati da medici specialisti che lavorano presso ospedali pubblici e/o privati accreditati, ma che operano anche nel loro studio privato (4%); il ricorso diretto a medici specialisti privati (3,8%) o a servizi di cliniche private a pagamento (2,9%).

Figura 1.4. Persone che usano i servizi sanitari per livello di difficoltà nel permettersi servizi di assistenza (valori %; anno 2016)



Fonte: elaborazione degli autori da database Eurostat.

1.2 Invecchiamento e non autosufficienza

I dati più recenti forniti dall'Oecd confermano che l'Italia è uno dei paesi con la popolazione più anziana al mondo e Istat (2020) indica in quasi 14 milioni i residenti che nel 2019 avevano più di 65 anni, pari al 22,8% del totale della popolazione (a fronte di un 20,3% medio in Unione Europea). Secondo le previsioni, la quota degli ultrasessantacinquenni sul totale della popolazione nel 2050 sfiorerà il 34% e quella degli over 85 supererà la quota del 7%; l'indice demografico di *dipendenza strutturale* già oggi al 56,3% arriverà all'85%, mentre quello di *dipendenza degli anziani*⁹, attualmente pari al 35,6%, crescerà fino al 63%.

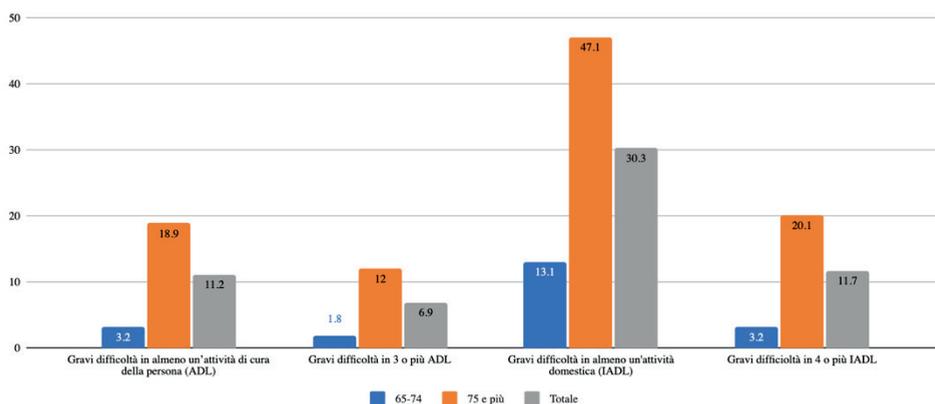
Nel 2020 la speranza di vita alla nascita era stimata in 84,3 anni per le donne e 79,6 per gli uomini, in calo rispetto al 2019, quando il valore si attestava rispettivamente a 85,3 e 81 anni (Database Istat) – un dato condizionato dalla pandemia da Covid-19. Vivere a lungo non significa vivere bene: i cittadini italiani hanno una aspettativa di vita a 65 anni superiore rispetto alla maggior parte dei paesi EU ma inferiore in termini di anni in buona salute. La speranza di vita in buona salute alla nascita si attesta infatti a 58,5 anni (nel 2018) e quella a 65 anni è pari a 13,7 anni per gli uomini e 14,1 per le donne, contro una media UE rispettivamente di 14,4 e 15,8 anni. La vita attesa senza limitazioni a 65 anni nel 2018 è pari a 10 anni per il genere maschile, con un incremento di un anno

⁹ Rapporto fra la popolazione anziana (65 e più) e popolazione in età attiva (15-64 anni) per 100.

rispetto al 2008. Per la componente femminile, similmente, si attesta a 9,8 anni, con un incremento che sfiora l'anno nello stesso periodo considerato (Database Istat).

Una delle stime più recenti – basata sull'incrocio dei dati Istat relativi alle condizioni di salute e di quelli I.Stat sugli ospiti dei presidi residenziali e relativa all'anno 2016 – attesta la popolazione anziana non autosufficiente in Italia ad oltre 2,9 milioni di persone (Fosti e Notarnicola, 2019). In particolare, nel 2015, oltre 1,4 milioni di anziani (pari all'11,2%), in massima parte over 75, dichiaravano gravi difficoltà in almeno un'attività di cura della persona (ADL). Il 6,9% presentava invece gravi difficoltà in tre o più attività ADL, quota che raggiungeva il 12% tra gli over 75. Le persone in difficoltà aumentano ulteriormente se si considerano le attività quotidiane di tipo domestico (IADL): quasi un terzo degli over 65 e quasi la metà degli over 75 avevano gravi difficoltà a svolgere almeno un'attività come preparare i pasti, fare la spesa, prendere le medicine, svolgere lavori domestici (Figura 1.5)¹⁰.

Figura 1.5. Persone 65+ con gravi difficoltà nelle attività di cura (ADL) e nelle attività domestiche (IADL) per classe di età (% sul totale della popolazione della medesima classe di età; 2015)



Fonte: elaborazione degli autori da database Eurostat.

¹⁰ Dati aggiornati al 2019 saranno presto rilasciati dall'Istat, come annunciato nell'Audizione dell'Istat presso il Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (cfr. https://www.istat.it/it/files//2021/03/Istat-Audizione-Osservatorio-Disabilita_24-marzo-2021.pdf).

Recenti dati Istat (2021b), tratti dall'Indagine di salute europea EHIS 2019, evidenziano inoltre come tra i circa 9,6 milioni di over 75, circa il 40% (2,7 milioni) presentano gravi difficoltà motorie, co-morbilità, compromissioni dell'autonomia nelle attività quotidiane di cura della persona e nelle attività strumentali della vita quotidiana. Tra questi, 1,2 milioni di anziani dichiarano di non poter contare su un aiuto adeguato alle proprie necessità: di questi circa 1 milione vive solo oppure con altri familiari tutti over 65, senza supporto o con un livello di aiuto insufficiente. Inoltre, circa 100.000 anziani, soli o con familiari anziani, oltre a non avere aiuti adeguati hanno difficoltà economiche e non possono accedere a servizi a pagamento per avere assistenza.

I dati qui presentati appaiono importanti e preoccupanti anche alla luce degli effetti della pandemia 2020-2021 che - come è noto - ha colpito soprattutto gli anziani, con effetti letali proprio tra gli anziani fragili, che nel nostro Paese non sono adeguatamente o sufficientemente protetti contro i rischi da malattia e in termini di presa in carico e assistenza. E proprio le persone anziane con malattie croniche e non autosufficienti sono state le vittime principali della pandemia. In merito, secondo l'Istat nel 2020¹¹ sono stati registrati 75.891 decessi a causa del Covid-19. La percentuale maggiore di questi si osserva per la classe di età 80 anni e più: il 52% di questi riguarda uomini e ben il 74% le donne considerando l'intero anno.

Il problema della cura si incrocia con quello della solitudine. Nel 2018, sul totale degli anziani, circa uno su tre viveva da solo (Database Istat). Gli anziani di almeno 65 anni che vivevano soli ammontavano a 4 milioni 373 mila e di questi, quasi 3 milioni avevano più di 75 anni. Nel complesso gli anziani soli rappresentano il 43,7% delle famiglie con almeno una persona di 65 anni e più e la metà di tutte le famiglie composte da una sola persona. Gli uomini anziani che vivono soli sono 1 milione 166 mila, le donne quasi il triplo (3 milioni 207 mila). La metà degli anziani soli risiede nelle regioni del Nord e tra loro - in misura ancora più accentuata dopo i 74 anni - la condizione di vedovanza è quella predominante, seppur con ampi divari di genere: tra le anziane sole la componente delle vedove arriva al 78,9%, mentre tra gli anziani soli i vedovi sono il 47,7%. In anni più recenti è invece cresciuta la componente di uomini soli separati o divorziati, passata dall'11,8% del 2007 al 27% del 2018 (per la componente femminile il fenomeno permane al di sotto del 10%).

Va infine considerato che il bisogno di cura degli anziani è cresciuto perché è aumentato il numero di anziani mentre è diminuito il numero di potenziali prestatori di cura (*caregiver*), soprattutto donne, come figlie e nuore. La diminuzione del numero di figlie/nuore (ma non di mogli) *caregiver* riduce il numero

¹¹ Istat (2020), Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità: cause di morte nei deceduti positivi a Sars-Cov-2", <https://www.istat.it/it/>.

di donne in età centrale potenziali fornitrici di cura per gli anziani: negli ultimi 30 anni il rapporto tra numero di donne 46-69 anni e numero di ultra-70enni è passato da 2,3 a 1,6 (Istat 2020). Il numero di potenziali prestatrici si riduce anche perché sempre più donne sono entrate nel mercato del lavoro e sempre di più ne entreranno in futuro, e per un periodo più lungo della loro vita a causa dell'innalzamento dell'età pensionistica. Infine, va tenuto in conto che si è ridotto anche l'ammontare di tempo che le donne possono dedicare al lavoro di cura non retribuito, fattore che contribuisce a spiegare i crescenti bisogni di conciliazione tra carichi familiari e lavorativi.

Le risposte del sistema pubblico alle sfide poste dall'invecchiamento sono concordemente ritenute inadeguate dalla letteratura (Fosti e Notarnicola, 2018; 2019; Fosti *et al.*, 2021; NNA vari anni). A livello nazionale, l'inerzia delle politiche di LTC si è manifestata attraverso decisioni inadeguate o limitate, adottate nell'ultimo decennio. Si pensi alla stabilizzazione del Fondo Nazionale per la Non Autosufficienza, istituito dalla Legge di Bilancio 2007, azzerato nel 2011-2012, e successivamente ripristinato e reso "strutturale", che ha messo a disposizione degli enti locali risorse contenute e inadeguate. Oppure all'istituzione, con la Legge di Bilancio 2018, del Fondo per il Sostegno ai Caregiver Familiari per cui è stata prevista una dotazione finanziaria modesta (appena 20-25 milioni annui nel triennio 2018-2020, diventati 30 milioni per il triennio 2021-2023). Vi è poi il Fondo per l'assistenza domiciliare - creato per rispondere all'emergenza da Covid-19 - che, tuttavia, è stato finanziato solo per il 2020 (Gori, 2021) e il Fondo per l'Alzheimer e le demenze, istituito per la prima volta con una dotazione di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023.

I dati sulla spesa riproducono, in piccolo, le storture che caratterizzano la spesa sociale italiana nel suo complesso. La Ragioneria Generale dello Stato (MEF, 2020) stima per il 2019 una spesa pubblica complessiva dedicata alla LTC pari a circa all'1,75% del Pil, cifra in linea con la media europea e destinata a crescere, secondo le previsioni della stessa Ragioneria, fino al 2,8% nel 2070 (MEF, 2020). Il dato include la parte prettamente sanitaria (nel 2019 lo 0,7% del Pil), 12,3 miliardi di euro, corrispondenti al 39,9% della spesa per LTC¹². I dati della Ragioneria Generale dello Stato evidenziano inoltre la consistenza della voce di spesa rappresentata dalle Indennità di Accompagnamento: alla fine del 2019, il numero di prestazioni in pagamento superava gli 1,9 milioni, per una spesa che ammontava attorno allo 0,8% del Pil (il 45,3% dell'intera spesa pubblica per LTC). Le altre coperture di carattere non sanitario (prestazioni socio-

¹² La spesa per LTC *non sanitaria* comprende, oltre all'Indennità di Accompagnamento, anche una quota della spesa sostenuta dai Comuni per l'erogazione dei servizi di supporto alla persona e le erogazioni economiche direttamente erogate dai Comuni stessi.

assistenziali prevalentemente in natura, residenziale o semi-residenziale, erogate a livello locale) sono stimate dalla Ragioneria pari allo 0,27% del Pil.

L'esiguità di quest'ultima componente è essenzialmente legata alla modesta copertura fornita dai servizi di assistenza domiciliare, sia essa l'Assistenza domiciliare integrata (ADI) o il Servizio di assistenza domiciliare (SAD). Nonostante entrambe presentino tassi di copertura in costante crescita tra il 2013 e il 2016 e in particolare sia proprio l'ADI a trascinare tale aumento (cfr. Fosti *et al.*, 2021) i dati mostrano che le ore dedicate in media a ciascun assistito anziano nel corso di un anno rimangono molto basse (ad esempio 16 ore nel 2016 con un'ampia variabilità regionale), aprendo il campo a riflessioni sulla limitata intensità assistenziale del servizio. È quindi difficile immaginare sulla base di questi dati un percorso adeguato di presa in carico, che appare invece molto contenuto nell'intensità e limitato nel tempo. I dati appaiono poco confortanti anche rispetto alla residenzialità. Secondo il dataset I.Stat nel 2018 risultavano attivi 12.857 presidi residenziali, per un numero complessivo di posti letto operativi pari a 420.329. Gli assistiti sono 386.783 persone, di cui 295.473 hanno almeno 65 anni e, di questi, oltre 233.874 sono non autosufficienti¹³.

Incrociando le stime fra platea di anziani non autosufficienti con quelle relative all'offerta di servizi disponibili, Fosti *et al.* (2021) concludono che il tasso di copertura pubblica si attesterebbe nel 2016 al 37% per i servizi sociosanitari (residenziali e domiciliari) e al 14,3% per quelli sociali, con livelli di intensità assistenziale nel complesso molto bassi.

La mancanza di risposte calibrate rispetto all'affacciarsi di nuovi bisogni come quelli legati alla non autosufficienza ha contribuito ad alimentare anche in questo settore di intervento sociale il radicamento di pratiche private di “welfare fai-da-te”, il cui valore economico – anche in conseguenza dell'alta incidenza di lavoro sommerso che lo caratterizza – appare di difficile quantificazione. In assenza di misure di sostegno, le famiglie si trovano costrette a farsi (quasi) totalmente carico dell'onere organizzativo ed economico dell'assistenza: la scelta prevalente è quella della domiciliarità, fondata però essenzialmente sull'aiuto informale prestato dai familiari e/o dall'assistente familiare (badante)¹⁴, affiancata da un ricorso contenuto alla residenzialità. Secondo una stima condotta da Itinerari previdenziali (2016) la spesa *out-of-pocket* per la non autosufficienza ammonterebbe a circa 9 miliardi di euro, comprensivi anche dei premi versati per polizze individuali dedicate alla LTC sotto forma di rendita

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

¹⁴ La stima proposta in Fosti *et al.* (2021) indica in 1.018.555 le assistenti familiari, regolari e irregolari, presenti in Italia nel 2018.

(Ramo IV-Malattia) di consistenza, peraltro, molto esigua (circa 90 milioni di euro nel 2017). Non sono disponibili, invece, dati relativi alle coperture organizzate in via autonoma da Fondi sanitari e tramite l'utilizzo dei premi di risultato né quelli relativi alle coperture collettive, "confusi" nell'insieme dei premi versati per le coperture sanitarie (Ramo Danni), pari nel complesso a 2,6 miliardi di euro. Stime più recenti quantificano invece la spesa delle famiglie per l'assistenza ad anziani nel 2018 in 15 miliardi, tra spesa regolare (retribuzioni, TFR e contributi) e spesa irregolare (solo retribuzioni) (Rapporto Domina, 2020). Fosti *et al.* (2021) hanno stimato che i/le badanti in Italia nel 2020 fossero oltre un milione, di cui il 60% irregolari: un numero enorme di lavoratori e lavoratrici, che va a tutti gli effetti a costituire uno dei settori occupazionali chiave del Paese. Va inoltre notato che la presenza di un contratto regolare non sempre assicura che vi sia corrispondenza tra prestazioni contrattualizzate ed effettivamente fornite (Da Roit e Ranci, 2021). Anche il recente Rapporto "Badanti dopo la pandemia"¹⁵ evidenzia che alla fine del 2019 le persone regolarmente occupate come badanti in Italia erano 407.000, di cui il 92% donne e per tre quarti straniere (cfr. Pasquinelli e Pozzoli, 2021). Il rapporto delinea inoltre un insieme di altre 600.000 persone impegnate senza un contratto, per un totale di circa 1 milione di addetti.

Sono quindi 1,4 milioni le famiglie che si avvalgono dell'aiuto delle badanti, sostenendo una spesa media annua di 11.325 euro. I dati segnalano inoltre una correlazione inversa molto evidente tra il livello di reddito e l'impegno dei familiari nella cura delle persone, a conferma che l'assenza di servizi accessibili può costituire una "trappola" rispetto all'ingresso nel mondo del lavoro soprattutto per le famiglie più fragili e, al loro interno, delle donne.

1.3 Disoccupazione e mercato del lavoro

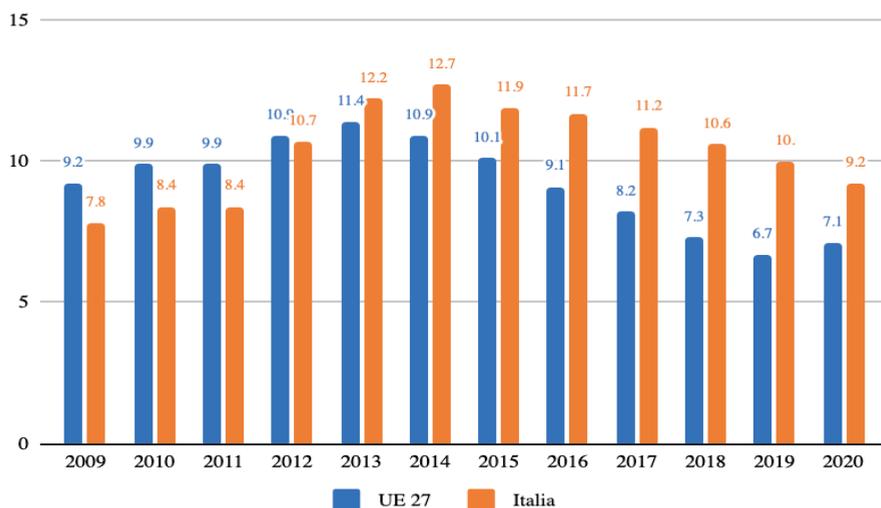
Come anticipato, negli ultimi anni si è assistito alla crescita delle risorse destinate agli interventi di contrasto della disoccupazione, tanto che – a partire dal 2012 – l'Italia, tradizionalmente poco generosa su questo terreno, ha riservato alle politiche del lavoro una quota della propria spesa in welfare superiore a quella registrata in media nell'UE. Ciò appare riconducibile sia ad un aumento della domanda di prestazioni, a fronte di un consistente aumento – negli anni centrali della crisi – del tasso di disoccupazione (che ha raggiunto il livello massimo nel 2014, per poi imboccare un percorso di graduale e lentissima riduzione; cfr. figura 1.6), sia all'introduzione di nuovi strumenti di sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro – prima ASpI e MiniASpI, poi NASpI – che hanno

¹⁵ S. Pasquinelli e F. Pozzoli (2021), *Badanti dopo la pandemia*, Quaderno WP3 del progetto "Time to care", Milano.

ampliato tanto la generosità dei sussidi quanto la platea dei potenziali beneficiari, avvicinando il sistema italiano di politiche passive del lavoro a quello degli altri Paesi europei (Sacchi, 2014; Vesan, 2019). Rimane invece consistente la distanza dell'Italia dalla media europea per quanto concerne le risorse destinate alle politiche attive, su cui è convogliato poco più di un quarto del totale degli stanziamenti pubblici per le politiche.

I dati sul mercato del lavoro sono stati aggravati dall'esplosione dell'emergenza sanitaria. Il tasso di disoccupazione totale in Italia, pur in calo nell'ultimo quinquennio, nel 2020 si attestava 9,2%, 2 punti in più rispetto alla media registrata nella UE27, pari al 7,1% (cfr. Figura 1.6). Inoltre, permangono le tre principali forme di segmentazione del mercato del lavoro messe in luce dalla letteratura come caratteristiche del contesto nazionale: segmentazioni di genere, territoriali e generazionali (Sacchi e Vesan, 2015).

Figura 1.6. Il tasso di disoccupazione totale: confronto Italia - media UE27 (2009-2018), valori percentuali



Fonte: elaborazione degli autori da database Eurostat.

Il mercato del lavoro italiano continua, infatti, a dimostrarsi particolarmente escludente nei confronti degli individui più giovani, come dimostra il tasso di disoccupazione dei ragazzi con meno di 25 anni, che nello stesso periodo si attestava al 31,7%, contro una media ue-27 del 17,3% collocando l'Italia al terzo posto, dopo Grecia e Spagna, per incidenza del fenomeno. Nonostante una tendenza decrescente dopo il picco registrato nel 2014 (42,7%), la distanza dell'Ita-

lia dall'Europa resta molto marcata anche su questo fronte: se nel 2009 il differenziale con la media europea era di 5 punti percentuali e nel 2014 era cresciuto a 20,2 punti, nel 2021 il *gap* è ancora pari a 14 punti. Nel 2020, i *neet*, ovvero i giovani che non studiano e non lavorano (“*not in employment, education or training*”) erano il 25,1% della popolazione italiana di età compresa fra 15-34 anni: si tratta del valore più alto registrato da questo indicatore tra tutti i Paesi dell'UE a 28, in cui – in media – si attestava al 15% (Database Eurostat). A maggio 2021, il tasso di disoccupazione femminile (11,5%) era superiore a quello maschile (9,8%) di quasi 2 punti percentuali, differenziale mantenutosi sostanzialmente costante nell'ultimo decennio. Il divario di genere è inoltre segnalato dai 20 punti percentuali che continuano a separare in negativo il tasso di occupazione femminile da quello maschile, pari rispettivamente al 52,7 e al 72,6% (2020). Una distanza che nel corso degli anni è andata riducendosi (era di 22,1 punti percentuali nel 2009), per effetto sia un incremento del tasso di occupazione femminile (che nel 2019, prima della pandemia, aveva raggiunto il valore massimo nelle serie storiche Istat) sia di una parallela riduzione del tasso di occupazione maschile che ha subito con maggiore intensità gli effetti della crisi e, solo dal 2015, ha conosciuto un processo di graduale risalita, arrestatosi nel 2020.

Si consideri comunque che, benché in riduzione, il divario nel tasso di occupazione osservabile in Italia fra maschi e femmine è quasi doppio di quello rilevato mediamente a livello europeo, dove la distanza fra i due indicatori era, nel 2020, di circa 12 punti percentuali. Internamente all'Italia, il divario di genere raggiunge i livelli più contenuti nelle regioni del Nord e del Centro (14,8 e 15,4 punti) e tocca il massimo in quelle del Mezzogiorno (23,2 punti) (dati Istat, 4 trimestre 2020). Gli svantaggi incontrati dalle donne nel mercato del lavoro italiano sono poi evidenziati, ad esempio, dal fatto che l'Italia fra i 28 Paesi dell'Unione si colloca seconda, dopo la Grecia, per quota di *part-time* involontari sul totale dei lavori femminili a tempo parziale: il 61,7% contro il 22,2% della media UE a 27 e il valore più basso (4,2%) rilevato in Belgio (Eurostat). Il valore rilevato in Italia nel 2009 era sensibilmente inferiore all'attuale (42,9%), a indicare che l'aumento di occupazione femminile non si è sempre accompagnato ad una crescita della qualità di tale occupazione.

1.4 Povertà ed esclusione sociale

L'assenza di lavoro, bassi livelli di occupazione femminile, bassi livelli di istruzione e alti tassi di dispersione scolastica, la presenza di retribuzioni insufficienti ad assicurare un tenore di vita minimo¹⁶ sono tutti fattori che aiutano a spiegare

¹⁶ Nel 2017 l'Italia faceva infatti registrare, nell'Unione Europea, il quarto valore più elevato dell'indicatore relativo alla presenza di *working poor* (il 12,2% degli occupati), oltretutto in

l'alta incidenza della povertà in Italia. La gravità del processo di impoverimento conosciuto dalla popolazione italiana risulta confermata collocando l'Italia a confronto con il resto dell'Unione Europea: nel 2019, le persone a “rischio povertà”¹⁷ erano il 24,6% del totale in Italia (il 21,1% nella UE-27), mentre quelle in condizioni di “deprivazione materiale” e “grave deprivazione materiale”¹⁸ erano, rispettivamente, il 11,9% e il 6,4% (12,4% e 6,6% nella UE-27).

Il fenomeno, che già era andato crescendo nel decennio della crisi, con un aumento particolarmente sensibile in termini assoluti, è ulteriormente peggiorato per effetto della pandemia. Guardando ai dati statistici nazionali, nel 2020, secondo le stime elaborate dall'Istat (2021) dopo il miglioramento del 2019, la povertà assoluta è aumentata raggiungendo il livello più elevato dal 2005 (inizio delle serie storiche). Nel 2020, secondo le stime definitive Istat, sono oltre due milioni le famiglie in povertà assoluta (con un'incidenza pari al 7,7%), per un totale di oltre 5,6 milioni di individui (9,4%), in significativo aumento rispetto al 2019 quando l'incidenza era pari, rispettivamente, al 6,4% e al 7,7%. Le famiglie in condizioni di povertà relativa¹⁹ sarebbero invece poco più di 2,6 milioni (10,1%, da 11,4% del 2019), per un totale di circa 8 milioni di individui (13,5%).

crescita rispetto a dieci anni prima, quando la quota di lavoratori poveri sul totale, già elevata (9% nel 2008), collocava il nostro Paese in ottava posizione nella UE a 28. Secondo la definizione Eurostat, l'indicatore misura la percentuale di persone occupate con un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia del rischio di povertà, a sua volta fissata al 60% del reddito disponibile nazionale equivalente mediano (dopo i trasferimenti sociali); ai fini di questo indicatore, un individuo è considerato impiegato se ha lavorato per più della metà dell'anno di riferimento.

¹⁷ Calcolate da Eurostat come la percentuale di persone con un reddito disponibile equivalente (dopo i trasferimenti sociali) al di sotto della soglia del rischio, che è fissata al 60% del reddito disponibile equivalente nazionale mediano dopo i trasferimenti sociali.

¹⁸ La “deprivazione materiale” misura la percentuale della popolazione che non può permettersi almeno 3 dei seguenti 9 beni o servizi, considerati generalmente desiderabili o necessari per condurre una vita “adeguata”: pagare l'affitto, l'ipoteca o le bollette; mantenere la propria casa adeguatamente calda; affrontare spese impreviste; mangiare carne o proteine regolarmente; andare in vacanza; avere un televisore; una lavatrice; un'automobile; un telefono. La deprivazione materiale è definita grave quando l'incapacità “forzata” di pagare riguarda almeno 4 delle voci sopra menzionate.

¹⁹ Istat considera relativamente povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro-capite; per definire le soglie di

Un dato che colpisce è come è cambiata la distribuzione geografica della povertà. Nel 2020 l'incidenza percentuale delle famiglie in povertà assoluta si conferma più alta nel Mezzogiorno, dove passa dall'8,6% al 9,4%, ma la crescita più ampia si registra nel Nord dove la povertà tra le famiglie sale al 7,6% dal 5,8% del 2019. Tale dinamica fa sì che, se nel 2019 le famiglie povere del nostro Paese erano distribuite quasi in egual misura tra Nord (43,4%) e Mezzogiorno (42,2%), nel 2020 risultano prevalenti nel Nord, con il 47%, rispetto alle regioni meridionali, dove si trova il 38,6% del totale.

I dati segnalano l'aumento del numero di poveri ma soprattutto dei nuovi poveri. Ma chi sono questi nuovi poveri? La situazione è ancora in definizione ma gli studi permettono di rilevare alcune tendenze. Innanzitutto, si tratta di persone che si trovano per la prima volta in condizioni di indigenza per le ripercussioni dell'epidemia sul mercato del lavoro. Si prevede infatti che salirà il numero dei disoccupati, ma anche dei *working poor*. Secondo il 6° Rapporto sulle Politiche contro la povertà di Caritas Italiana (2021) infatti, sebbene uno schema logico ricorrente preveda che sia la mancanza di lavoro a determinare una condizione di povertà, la metà dei nuclei in povertà assoluta e di quelli beneficiari del Rdc ha già almeno un occupato al proprio interno. Sempre Caritas Italiana (2020) ha confrontato le informazioni raccolte presso i Centri di Ascolto (CdA) nel periodo 15 maggio - 15 settembre 2020 con quelle registrate dagli stessi centri nel medesimo intervallo temporale del 2019 e ha segnalato che “si registra un incremento del 12,7% del numero di persone seguite nel 2020 rispetto allo scorso anno (...) Inoltre i dati di cui disponiamo oggi fotografano una situazione nella quale i nuovi poveri rappresentano quasi la metà degli assistiti (il 45% a fronte del 31% nell'Italia pre-Covid). Rispetto ai profili socio-anagrafici, i dati dei CdA testimoniano un incremento dell'incidenza delle donne, più fragili e svantaggiate sul piano occupazionale e spesso portavoce dei bisogni dell'intero nucleo familiare. Aumenta in modo molto evidente il peso degli italiani; cresce anche l'incidenza dei giovani tra i 18 e i 34 anni. Si registra poi un innalzamento della quota di coniugati, delle famiglie con figli e delle famiglie con minori. Di contro, diminuisce il peso della grave marginalità, la percentuale di persone senza dimora, di stranieri (magari di passaggio) e delle persone sole” (De Lauso e De Capite, 2020).

Si intravede dunque l'ipotesi di una nuova fase di “normalizzazione” della povertà, come accaduto dopo il 2008 (De Lauso e De Capite, 2020). Anche Banco Alimentare segnala che dall'inizio della pandemia al 24 giugno 2020 ha assistito 2,1 milioni di persone, contro gli 1,5 milioni prima del Covid-19. Un

povertà relativa per famiglie di diversa ampiezza sono poi utilizzati coefficienti correttivi che tengono conto dei differenti bisogni e delle economie/diseconomie di scala.

incremento di quasi il 40% del numero di assistiti, di cui il 34% sono nuovi poveri: “il 77% delle famiglie già fragili ha visto cambiare la propria disponibilità economica e il 63,9% ha ridotto l’acquisto di beni alimentari”. Le misure di sostegno al reddito non hanno infatti riguardato tutti i lavoratori. Sempre il rapporto di Caritas Italiana spiegava che “tra gli assistiti nel periodo marzo-maggio prevalgono i disoccupati (il dato è segnalato dal 92,3% delle Caritas), le persone con impiego irregolare fermo a causa delle restrizioni imposte dal lockdown (indicato sempre dal 92,3% delle diocesi), i lavoratori dipendenti in attesa della cassa integrazione ordinaria o in deroga (segnalati dall’87,6% dei territori) e i lavoratori precari o intermittenti che, al momento della presa in carico, non godevano di ammortizzatori sociali (81,7%). Affiora in modo netto da Nord a Sud la presenza di un’Italia dell’economia nera e grigia, sfiorata solo tangenzialmente, in particolare nei primi mesi dell’emergenza, dalle misure di tutela introdotte dall’amministrazione pubblica”.

Tra aprile e maggio 2020 la Banca d’Italia ha condotto un’Indagine Straordinaria sulle Famiglie italiane (ISF) per raccogliere informazioni sulla situazione economica e sulle aspettative delle famiglie durante la crisi legata alla pandemia di Covid-19. Oltre la metà della popolazione interpellata ha dichiarato di aver subito una contrazione del reddito familiare in seguito alle misure adottate per il contenimento dell’epidemia, anche tenendo conto degli eventuali strumenti di sostegno ricevuti; per il 15% il calo è di oltre la metà del reddito complessivo. L’impatto è peggiore tra i lavoratori autonomi: quasi l’80% ha subito un calo nel reddito e per il 36% la caduta è di oltre la metà del reddito familiare. Più di un terzo degli individui dichiara inoltre di avere risorse liquide sufficienti a far fronte alle spese per consumi essenziali della famiglia per un periodo di massimo 3 mesi. Risorse che i lockdown recentemente introdotti potrebbero quindi aver già eroso in buona parte (Neri e Zanichelli, 2020). Si tratta di dati che fotografano una povertà le cui caratteristiche sono cambiate e sono tuttora in evoluzione e rispetto alle quali sono necessari strumenti nuovi e velocemente adattabili a un contesto in costante cambiamento.

In un quadro complessivamente molto critico, appare tuttavia importante evidenziare come il valore dell’intensità della povertà assoluta registra una riduzione (dal 20,3% al 18,7%) in tutte le ripartizioni geografiche. Rispetto al 2019 (11,4%), l’incidenza di povertà relativa familiare segna un calo generalizzato, con quote significativamente differenti tra le ripartizioni. Anche a livello individuale si registra una riduzione dell’incidenza di povertà relativa in media nazionale (dal 14,7% del 2019 al 13,5%) e questo miglioramento è in particolare nel Mezzogiorno (dal 25,8% al 22,6% del 2020). La variazione dell’incidenza della povertà relativa (-1,3 punti percentuali rispetto al 2019) è di segno opposto rispetto alla povertà assoluta, come già successo nel 2009 in occasione di un precedente calo della spesa per consumi (Istat 2021c). Il contenimento della povertà è frutto anche delle misure messe in campo a sostegno dei cittadini (reddito di

cittadinanza, reddito di emergenza, estensione della Cassa integrazione guadagni, etc.) che hanno consentito alle famiglie in difficoltà economica - sia quelle scivolate sotto la soglia di povertà nel 2020, sia quelle che erano già povere - di mantenere una spesa per consumi non molto distante dalla soglia di povertà. In particolare, sempre secondo il 6° Rapporto sulle Politiche contro la povertà di Caritas, il reddito di cittadinanza, a cui sono stati destinati nel 2020 oltre 8 miliardi di euro, ha protetto una rilevante fascia della popolazione dalle conseguenze economiche della pandemia (nel corso del 2020 l'aumento di nuclei percettori della misura è stato pari al 43%) permettendo al 57% dei nuclei che lo ricevono, soprattutto famiglie composte da una o due persone, di superare la soglia di povertà. Tuttavia, il rapporto spiega anche che solo il 44% dei nuclei poveri fruisce della misura. In altre parole, in Italia il 56% dei poveri, poco più della metà, non può accedere al RdC. Si tratta perlopiù di famiglie residenti al Nord, in cui sono presenti minori, hanno un patrimonio mobiliare (risparmi) superiore alla soglia consentita e un richiedente straniero. Attualmente, infatti, sono escluse dalla possibilità di richiedere il RdC 4 famiglie straniere su 10. Al contempo invece il 36% delle famiglie che ricevono il RdC non sono povere.

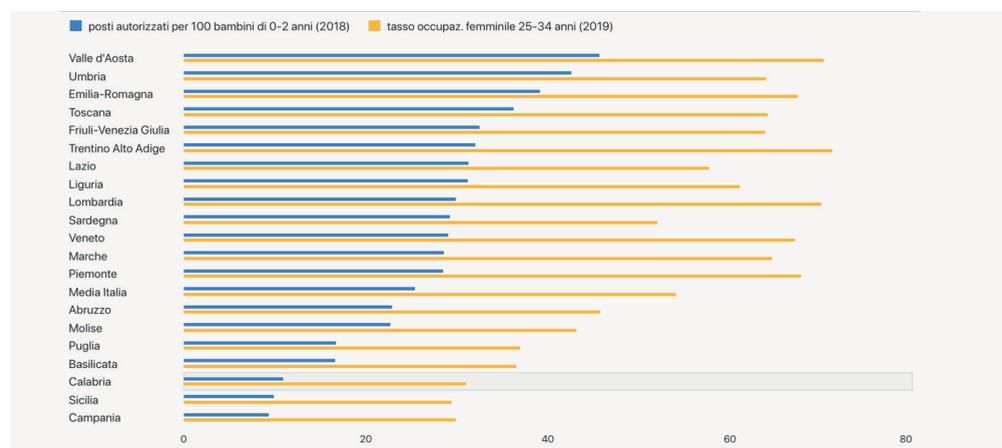
Certo è che, pur in presenza di un andamento positivo del PIL nel triennio 2015-2018, gli interventi sperimentati fino al 2018 non sono stati sufficienti a comprimere l'indice di disuguaglianza del reddito familiare disponibile, ovvero il rapporto tra il reddito totale posseduto dal 20% della popolazione con i redditi più alti e quello a disposizione del 20% della popolazione con i redditi più bassi. Un indice cresciuto negli anni, sino al valore di 6,1 (2018), contro una media europea di 5,1 nel 2017 (5,9 in Italia). L'incremento nel divario fra ricchi e poveri è stato soprattutto la conseguenza di una drastica riduzione dei redditi più bassi che in Italia, più che in altri Paesi europei, hanno subito gli effetti della Crisi (Baldini, 2018). Un indicatore della disuguaglianza dei redditi disponibili, come il coefficiente di Gini, più sensibile alla condizione in cui si trova la parte centrale della distribuzione, segnala a propria volta che l'Italia ha conosciuto nel decennio 2009-2019 un andamento tendenzialmente al rialzo che ha portato il valore dell'indice da 0,318 a 0,328, valore superato nella Unione solo da Spagna, Bulgaria, Romania, Lettonia e Lituania.

1.5 Famiglia e infanzia

La crescita dell'incidenza della voce "famiglia/infanzia" sul totale della spesa sociale non è stata sufficiente a colmare il divario con i partner europei, che nel 2018 era pari ancora a 4 punti percentuali in termini di composizione della spesa (4,12% in Italia, a fronte di una spesa UE 27 dell'8,45%, meno della metà). Un indicatore appare da questo punto di vista particolarmente utile per illustrare il ritardo delle politiche familiari in Italia, ovvero il tasso di copertura dei servizi per l'infanzia destinati ai bambini in età inferiore a 3 anni. Nel 2017, secondo

Istat (2019) i posti disponibili negli asili nido coprivano meno di un quarto del potenziale bacino di utenza, garantendo dunque un'offerta tuttora inferiore a quella indicata nel 2002 dall'Unione Europea (il 33%) come condizione necessaria per agevolare la conciliazione famiglia-lavoro e favorire una maggiore occupazione femminile²⁰. La rilevanza della disponibilità di servizi per la prima infanzia per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro emerge con tutta evidenza dalla correlazione positiva osservabile, a intensità differente nelle diverse aree territoriali della Penisola, fra generosità dei servizi destinati alla presa in carico dei bambini più piccoli (numero di posti per la fascia 0-2 anni) e tasso di occupazione femminile (cfr. Figura 1.7). Un tasso di occupazione che, come visto, resta sensibilmente più basso di quello mediamente osservato nell'UE.

Figura 1.7 Tasso di occupazione femminile 25-34 anni (2019) e numero di posti in asilo nido per 100 bambini di 0-2 anni (anno 2018), valori %



Fonte: Openpolis (2021).

Un altro indicatore della marginalità delle politiche per la famiglia in Italia è la “distribuzione anagrafica” della povertà. A conferma di un sistema di welfare orientato prevalentemente alla protezione dei rischi sociali connessi con la vecchiaia, i dati dell'Istat evidenziano una tendenza registrata costantemente negli ultimi anni, ovvero che la povertà familiare decresce all'aumentare dell'età della persona di riferimento: mentre la povertà aumenta tra chi ha tra i 35 e i 64 anni (da 7,2 a 9,2%), si è mantenuta su valori inferiori alla media nazionale per gli

²⁰ L'obiettivo del 33% di copertura è stato accolto nell'ordinamento italiano con il Decreto legislativo n. 65/2017, che ha inoltre riconosciuto per la prima volta agli asili nido una funzione pienamente educativa e non semplicemente assistenziale.

over 65 (anche in questa fascia si registra comunque un aumento, dal 4,8% al 5,4%, ma molto meno marcato rispetto alle altre) (Istat 2021c). Come sottolineato dall'Istituto di statistica, le famiglie composte da individui giovani hanno generalmente minori capacità di spesa poiché dispongono di redditi tendenzialmente più contenuti e hanno minori capacità patrimoniali (risparmi accumulati o beni ereditati). Inoltre, le famiglie con persona di riferimento giovane (spesso con minori) scontano più frequentemente il fatto di vivere in affitto, con pesanti ripercussioni sul reddito disponibile per il nucleo.

Il risultato è che i più colpiti dalla crisi attuale sono risultati i minori: nella fascia 0-17 anni la percentuale di persone in povertà assoluta raggiunge infatti il 13,5% (rispetto all'9,4% degli individui a livello nazionale), un dato in aumento rispetto all'11,4% del 2019. In termini assoluti significa che 1 milione e 337 mila bambini e ragazzi con meno di 18 anni si trovano in condizioni di povertà assoluta (Istat 2021c). La crescita del fenomeno, nell'ultimo quindicennio, è stata sorprendentemente robusta, se si considera che nel 2005 questo indicatore era pari al 3,9%. La condizione di povertà materiale in cui vivono più di 1,3 milioni di bambini e adolescenti si intreccia strettamente con i bassi livelli di scolarizzazione delle loro famiglie, livelli che rischiano oltretutto di essere ereditati – in Italia più frequentemente che negli altri paesi occidentali – dalle nuove generazioni: come riportato nel rapporto curato da Openpolis e Con i Bambini (2019), in Italia due terzi dei bambini con i genitori senza diploma restano con lo stesso livello d'istruzione contro una media Ocse del 42%²¹. La povertà materiale rischia così di legarsi a fenomeni di “povertà educativa” (le competenze in matematica e lettura risultano, ad esempio, sensibilmente più basse fra i ragazzi provenienti dal quartile socio-economico e culturale più svantaggiato; cfr. Save the Children, 2018), innescando pericolosi circoli viziosi, che mettono in pericolo la realizzazione economica e lavorativa di quote consistenti della popolazione, oltretutto la sostenibilità complessiva del sistema di protezione sociale. Appaiono dunque necessari interventi che agendo su una pluralità di dimensioni cognitive e non cognitive – sulle relazioni sociali ed emotive intessute in famiglia, a scuola, nella comunità educante, sulle opportunità formative, culturali, economiche presenti nell'ambiente che circonda il bambino – accrescano la capacità di resilienza dei minori, riducendo gli ostacoli frapposti al loro pieno sviluppo da un contesto deprivante (Save the Children, 2018). Questa situazione è andata ulteriormente peggiorando con l'epidemia sanitaria. L'interruzione dei servizi

²¹ Desta dunque particolare preoccupazione, come evidenziato da Openpolis e Con i Bambini (2019), il processo di graduale disinvestimento pubblico sul fronte dell'educazione, cui l'Italia dedica il 3,9% del proprio Pil (dati Eurostat, anno 2016), a fronte di una media UE del 4,7%, e di valori superiori in Paesi come Francia (5,4%), Regno Unito (4,7%), Germania (4,2%).

educativi e delle scuole e il ricorso alla didattica a distanza hanno determinato un aumento della povertà educativa con ricadute significative nel lungo periodo. Secondo un recente rapporto di Save the Children (2020), la didattica a distanza favorisce la disuguaglianza sociale, dato che: il 42% di bambini e ragazzi vive in case sovraffollate e quindi prive di spazi adeguati allo studio; il 12,3% dei bambini fra 6 e 17 anni non dispone di un computer o di un tablet (850 mila in termini assoluti); il 57% di coloro che ne dispongono, li deve comunque condividere con gli altri componenti della famiglia; solo il 30,2% dei ragazzi impegnati nella didattica a distanza presenta competenze digitali alte, mentre 2/3 hanno competenze basse o di base e il 3% non possiede nessuna competenza.

1.6 Housing

Un fattore che influenza significativamente l'incidenza di povertà è il titolo di godimento dell'abitazione in cui si vive. Secondo i dati di Istat (2021) le oltre 866 mila famiglie povere in affitto rappresentano il 43,1% di tutte le famiglie povere, a fronte di una quota di famiglie in affitto pari al 18,3% sul totale delle famiglie residenti. Va considerato che il titolo di godimento dell'abitazione è fortemente legato all'età della persona di riferimento, così come alla cittadinanza dei componenti. Infatti, le famiglie con persona di riferimento giovane (frequentemente con minori al loro interno) e quelle con stranieri, vivono spesso in affitto, poiché scontano sia una minore capacità reddituale sia una minore probabilità di avere accumulato risparmi o di aver avuto accesso a beni ereditari (Istat, 2021). Dati che richiamano l'attenzione sulle conseguenze della sostanziale assenza di politiche abitative in Italia, come ricordato poco sopra. Definite "la Cenerentola del welfare italiano" o "il pilastro traballante del welfare state" (Ranci e Pavolini, 2015) le politiche per la casa occupano infatti uno spazio marginale nel nostro sistema di politiche sociali.

L'edilizia residenziale pubblica si attesta nel nostro Paese al 3,8%, una percentuale molto bassa in confronto, ad esempio, al 16% in Francia, e al 6% della media europea (Housing Europe, 2021). Sono oggi circa 700.000 gli alloggi pubblici presenti in Italia, mentre sono 650.000 le richieste, già approvate, nelle liste di attesa municipali, il che significa che il numero degli iscritti alle liste è quasi pari al numero di alloggi esistenti (Housing Europe, 2019). Il tasso di deprivazione abitativa²² si mantiene nel 2019 sul 5%, contro una media UE del 4%, 2% in Germania, 2,7% in Francia (Eurostat, 2021). Le stime pre-covid riportano in 50mila le sentenze di sfratto, con un aumento del 57% in 10 anni (dal 2006 al

²² Il tasso di deprivazione abitativa grave è definito come la percentuale della popolazione che vive nell'abitazione considerata sovraffollata, pur presentando almeno una delle misure di deprivazione abitativa.

2016), di cui la quota di quelli per morosità incolpevole è passata dal 75 all'89% (Forum Diseguaglianze Diversità, 2021). Il “blocco degli sfratti” ha momentaneamente tenuto il problema sotto controllo, ma è ragionevole prevedere che quando sarà revocato “la questione casa” si imporrà prepotentemente nelle agende politiche. Inoltre, le famiglie in condizioni di povertà energetica rappresentano l'8,8% del totale, con una forte varianza territoriale, demografica e di genere, che vede maggiormente colpito il Mezzogiorno e più vulnerabili le famiglie più numerose, quelle il cui capofamiglia è relativamente più giovane (sino a 35 anni) e le donne. Quasi 300mila persone sono a rischio di perdita dell'abitazione per alluvioni o eventi idrogeologici; mentre 21 milioni di persone vivono in aree a elevato rischio sismico spesso con abitazioni inadatte a reggere il rischio (Forum Diseguaglianze Diversità, 2021).

Anche sul fronte dell'housing la pandemia ha portato alla luce carenze strutturali del nostro sistema di welfare. L'obbligo di “restare a casa” ha reso più che mai evidenti i numerosi problemi che caratterizzano molte abitazioni odierne: insalubri; troppo piccole per consentire, ad esempio, ai bambini di frequentare le lezioni e contemporaneamente ai genitori di lavorare in smart working; senza spazio all'aperto; sovraffollati o abusivi. In tanti casi proprio gli alloggi sono divenuti luogo di contagio a causa dell'impossibilità di rispettare precauzionali forme di distanziamento. Questo ancora più per gli anziani. Molti di quelli che vivevano in casa propria hanno dovuto affrontare la solitudine, la difficoltà a reperire cibo e beni essenziali, ma anche nel ricevere cure e assistenza. Quelli in RSA invece, se non si sono ritrovati al centro di focolai potenzialmente mortali, sono rimasti isolati per mesi. Discutendo di abitare e invecchiamento, sono due in particolare le sfide su cui ci si dovrà concentrare superata l'epidemia. La prima riguarda le relazioni e il sentimento di solitudine che spesso accompagna la vecchiaia. Su questo fronte si può investire in soluzioni abitative che favoriscono l'incontro e le relazioni, guardando ai cohousing o ai progetti di “home-sharing”; una strada percorribile considerando che più di un quarto degli Italiani over 65 vive in un alloggio più grande di quanto necessario - con impatto negativo sul rischio di povertà energetica e sulla salute -, e che il 70-80% delle case in Europa non è adeguato a favorire un contesto di vita indipendente degli anziani (Housing Europe, 2020). Queste soluzioni però non sono semplici da accettare per gli anziani, che, come sappiamo, tanto più passa il tempo, tanto più sono radicati alla propria casa, che non è solo lo spazio fisico in cui abitano ma anche luogo di memorie, di appartenenza e identità. Da qui la seconda sfida, quella della riforma dei servizi di cura domiciliare per favorire l'*ageing in place*, cioè consentire almeno agli anziani che lo desiderano di rimanere il più possibile a casa propria. Il tutto attraverso un approccio olistico che integri casa e servizi, a partire dal presupposto che l'autonomia non dipende solo dalle condizioni personali di salute fisica e mentale, ma anche dall'ambiente circostante (Lodi Rizzini 2020a e 2020b).

1.7 Migranti ed accoglienza

Guardando ai temi legati alle politiche di contrasto dell'esclusione sociale, soprattutto nell'ultimo decennio alle sfide sinora richiamate si è aggiunta quella legata all'accoglienza e all'integrazione dei migranti, fenomeno che – complice la crisi economica che ha acuito le difficoltà materiali di fasce crescenti della popolazione – ha acquisito sempre maggiore salienza nell'agenda politica.

Nel 2020 le persone accolte nelle varie strutture adibite all'accoglienza – punti di crisi (“hotspot”), CARA/CDA e CAS, SAI (ex SPRAR/SIPROIMI) e strutture temporanee – sono state quasi 80.000, come messo in luce da Openpolis (2021), in forte calo rispetto agli anni precedenti - nel 2017 erano state oltre 180.000. La composizione della spesa segnala che negli anni la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo (oltre il 70%) è andata concentrandosi nei CAS, i Centri di accoglienza straordinaria che, come suggerisce il loro stesso nome, avrebbero dovuto rappresentare, l'eccezione; in queste strutture, gestite dalle Prefetture, gli stranieri ricevono servizi di base (Openpolis e ActionAid 2018). La quota di richiedenti asilo accolti nei CAS è andata progressivamente aumentando in conseguenza di un incremento delle presenze di stranieri sul territorio e di un mancato parallelo incremento dei posti disponibili nelle strutture oggi SAI, il Sistema di Accoglienza e Integrazione che avrebbe dovuto costituire il canale ordinario di accoglienza e il cui ruolo è stato circoscritto dal primo Decreto Sicurezza (DL 113/2018), poi parzialmente rivisto con il DL 130/2020²³. Come messo in luce anche da De Gregorio (2019) risulta sempre più urgente, in controtendenza con l'impostazione di *policy* adottata negli ultimi anni in chiave essenzialmente securitaria, la messa a punto di vere e proprie “filieri dell'accoglienza” che sposino modelli di *governance* capaci di coinvolgere i territori, di promuovere l'accoglienza diffusa, di costituire reti allargate alla società civile, di favorire il coordinamento tra pubblico e privato anziché il mero ricorso a modalità di *outsourcing* dei servizi.

Le debolezze delle politiche italiane di accoglienza e integrazione sono evidenziate, oltretutto dai dati sulle strutture, anche da quelli relativi alle condizioni di vita in cui si trovano i cittadini stranieri presenti in Italia²⁴ e ai divari che li separano dai nativi. Come evidenziato dal *3rd Migration Observatory Report*

²³ Il SAI, in continuità con il SIPROIMI, continua con questa impostazione. Nei nuovi decreti sono stati accolti i titolari di protezione internazionale e sono stati re-introdotti i richiedenti asilo (che erano stati esclusi nel 2018), lasciando però fuori i titolari di permesso umanitario (che costituivano una ampia quota).

²⁴ L'8,5% della popolazione secondo Eurostat, quasi il 10% secondo stime alternative (Pesaresi 2017).

(Frattini e Vigezzi, 2019), fra i principali Paesi di accoglienza, l'Italia si segnala, insieme alla Grecia, per essere quello in cui gli immigrati incontrano il più alto differenziale – rispetto ai nativi – nella probabilità di trovarsi nel primo decile della distribuzione del reddito e, simmetricamente, di non trovarsi in quello più alto; ciò è dovuto in larga parte al fatto che l'occupazione degli stranieri tende a concentrarsi in mansioni poco remunerate. Inoltre, secondo i dati di AlmaDiploma (2021) la presenza di diplomati stranieri è più elevata negli indirizzi professionali (14,3%), mentre raggiunge l'8,8% nei tecnici e il 4,3% nei percorsi liceali. Le persone straniere in povertà assoluta sono oltre 1,5 milioni, con un'incidenza pari al 29,3% tra i cittadini non italiani, contro il 7,5% dei cittadini italiani. In generale le famiglie in povertà assoluta sono nel 71,7% dei casi famiglie composte da soli italiani mentre per il restante 28,3% sono composte da stranieri (anche se nel complesso le famiglie di straniere sono solo l'8,6% del totale delle famiglie residenti). Per le famiglie con almeno uno straniero l'incidenza di povertà assoluta è pari al 25,3% (22,0% nel 2019); mentre è al 26,7% per le famiglie composte esclusivamente da stranieri (24,4% nel 2019) e al 6,0% per le famiglie di soli italiani (dal 4,9% del 2019) (Istat, 2021). Le condizioni di vita degli stranieri risultano ancora peggiori se considera che restano esclusi da alcune delle misure che dovrebbero mitigarne la povertà – ad esempio, come si spiegava sopra sono escluse dalla possibilità di richiedere il RdC 4 famiglie straniere su 10; inoltre, molti sono impiegati “in nero” e quindi non beneficiano delle misure di sostegno alla disoccupazione.

Numeri che, ancora una volta, mettono in luce la necessità di mettere a punto strumenti di welfare in grado di favorire l'inclusione sociale degli stranieri: la loro esclusione – di fatto – fra i beneficiari del Reddito di Cittadinanza (oltre a dieci anni di residenza, per l'ammissione alla misura è loro richiesto di produrre una documentazione estremamente complicata da reperire²⁵) illustra purtroppo efficacemente quanto sia ancora lunga la strada da percorrere in questa direzione.

1.8 Conclusioni: quali sfide per il welfare?

I dati presentati in questo capitolo raccontano di un welfare state che fatica a correggere quelle distorsioni originatesi sin dalla sua espansione, ormai cinquant'anni fa. Una spesa sociale pubblica fortemente sbilanciata a favore della

²⁵ Così come specificato dalla Circolare dell'Inps n. 100 del 5 luglio 2019, emanata dall'Istituto di previdenza sociale ai sensi di quanto previsto dalla Legge 28 marzo 2019, n. 26 di conversione del Decreto-legge n. 4/2019. I dati diffusi dall'Inps a settembre 2019 indicano che oltre l'88% dei nuclei beneficiari della misura sono nuclei di cittadini italiani (Inps 2019a).

vecchiaia - ma ciononostante inefficace nel supportare i nuovi bisogni degli anziani, come quello di cura - a discapito, ad esempio, delle politiche per le famiglie, la povertà, il lavoro e la casa. Proprio quei fronti in cui si stanno verificando i maggiori cambiamenti e in cui sarebbe particolarmente necessario oggi disporre di strumenti flessibili, efficaci e di qualità. Non è un caso, infatti, che in Italia oggi il rischio povertà sia più elevato per i nuclei familiari (monogenitoriali e non) con figli minori, per i giovani, gli stranieri e le persone che vivono in abitazioni in affitto. O che le donne, specialmente le madri, siano state le più colpite dalle conseguenze economiche e occupazionali della crisi pandemica.

Gli ultimi anni hanno tuttavia visto diversi tentativi di riforma del welfare, si pensi all'introduzione di una misura di reddito minimo su scala nazionale (il reddito di cittadinanza) e nel 2021 all'introduzione dell'Assegno Unico Universale per i figli (AUUF). La straordinarietà della fase storica che stiamo vivendo, con i suoi enormi cambiamenti sociali ma anche con la disponibilità di ingenti risorse finanziarie, potrebbe costituire un'occasione per rinnovare finalmente il nostro sistema di welfare, adeguandolo ai rischi e bisogni del presente e del futuro. Un adeguamento che dovrebbe avvenire a livello nazionale ma che - come argomentato nei capitoli successivi - sembra essere già in corso a livello locale, almeno con riferimento ad alcune città e ad alcuni territori.

Bibliografia

- AlmaDiploma (2021), XVII Indagine Profilo dei Diplomati 2020. Caratteristiche, percorsi di orientamento, valutazione dell'esperienza scolastica e prospettive post-diploma.
- Baldini, M. (2018), Perché aumenta la disuguaglianza in Italia, www.lavoce.info, 27 aprile 2018
- Banco Farmaceutico (2018), Donare per curare, Rapporto povertà sanitaria e donazione farmaci, Roma
- Blangiardo, G.C. (2019), Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Prof. Gian Carlo Blangiardo, Indagine conoscitiva in materia di fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, XII Commissione (Affari sociali) Camera dei deputati, Roma, 9 aprile 2019
- Caritas Italiana (2021), Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza, Roma
- Caritas Italiana e CSVnet (2018), Empori solidali in Italia, Primo Rapporto Caritas Italiana-CSVnet, Roma
- Da Roit, B. e Ranci, C. (2021), Cura degli anziani, la riforma inizia dal PNRR, www.lavoceinfo.it, 29 aprile 2021
- De Gregorio, O. (2019), Accoglienza dei migranti: quali effetti avrà la Legge di Bilancio?, www.secondowelfare.it, 10 gennaio 2019
- De Lauso, F. e De Capite, N. (2020), Gli anticorpi della solidarietà, Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia, Caritas Italiana, Roma
- Del Vecchio, M., Fenech, L., Preti, L.M. e Rappini, V. (2020), I consumi privati in sanità, in Cergas-Bocconi (a cura di), *Rapporto OASI 2020*, Egea, Milano, pp. 237-289
- DOMINA, Osservatorio Nazionale (2021), Secondo Rapporto annuale sul lavoro domestico 2020, Roma
- Ermeneia (2019), Ospedali & Salute. Sedicesimo rapporto annuale 2018, Milano, FrancoAngeli
- Forum Diseguaglianze Diversità (2021), Una casa dignitosa, sicura e socievole per tutti, 14 febbraio 2021
- Fosti, G. e Notarnicola, E. (2018), (a cura di), L'innovazione e il cambiamento nel settore della Long Term Care. 1° Rapporto Osservatorio Long Term Care, Milano, Egea

- Fosti, G. e Notarnicola, E. (2019), (a cura di), Il futuro del settore LTC. Prospettive dai servizi, dai gestori e dalle policy regionali. 2° Rapporto Osservatorio Long Term Care, Milano, Egea
- Fosti, G., Notarnicola, E. e Perobelli E. (2021), (a cura di), Le prospettive per il settore socio-sanitario oltre la pandemia, 3° Rapporto Osservatorio Long Term Care, Milano, Egea.
- Frattoni, T. e Vigezzi, N. (2019), 3rd Migration Observatory Report. “Immigrant Integration in Europe”, Collegio Carlo Alberto e Centro Studi Luca d’Agliano
- Gori, C. (2021), Anziani non autosufficienti: vittime ignorate dalla politica, www.la-voce.info, 8 gennaio 2021
- Housing Europe (2019), The State of Housing in the EU 2019
- Housing Europe (2021), The State of Housing in the EU 2021
- Inps (2019a), XVIII Rapporto annuale, Roma
- Istat (2019b), Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2016/2017, Roma
- Istat (2020), Gli anziani e la loro domanda sociale e sanitaria, Roma
- Istat (2021a), Bes 2020. Il benessere equo e sostenibile in Italia, Roma
- Istat (2021b), Impatto dell’epidemia COVID-19 sulla mortalità: cause di morte nei deceduti positivi a SARS-CoV-2, Roma
- Istat (2021c), La povertà in Italia. Anno 2020, Roma
- Lodi Rizzini, C. (2020a), Invecchiare a casa: cosa sta cambiando con il Covid, www.secondowelfare.it, 8 settembre 2020
- Lodi Rizzini, C. (2020b), Cohousing e sanità, il benessere del nostro futuro passa da qui, Corriere Buone Notizie, 8 dicembre 2020
- Maino, F. e Ferrera, M. (a cura di) (2013), Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Maino, F., Lodi Rizzini, C. e Bandera, L. (2016), Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare, Bologna, il Mulino
- MBS (2019), Rapporto sul bilancio di welfare delle famiglie italiane, Edizione 2019, Roma
- MEF (2020), Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Rapporto n. 21, Roma

- Ministero della Salute (2017), I dati Istat contraddicono il Censis, Comunicato n. 75, 31 luglio 2017
- Neri, A. e Zanichelli, F. (2020), Note Covid-19, Principali risultati dell'indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020, Banca d'Italia, 26 giugno 2020
- NNA – Network Non Autosufficienza (anni vari), L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore
- Openpolis (2021), Asili nido in Italia, 27 aprile 2021
- Openpolis e ActionAid (2018), Centri d'Italia. Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, Roma
- Openpolis e Con i Bambini (2019), Scuole e asili per ricucire il Paese, Roma
- Pasquinelli, S. e Pozzoli, F. (2021), Badanti dopo la pandemia, Quaderno WP3 del progetto "Time to care", Milano
- Pesaresi, F. (2019), Italia 2018: stranieri stabili ma aumentano gli irregolari, www.welforum.it, 12 maggio 2019
- Ranci, C. e Pavolini, E. (2015), Le politiche di welfare, Il Mulino, Bologna
- Razetti, F. e Maino, F. (2019), Attori e risorse, tra primo e secondo welfare, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019, Torino, Giappichelli, pp. 49-88
- RBM e Censis (2017), VIII Rapporto RBM-Censis sulla Sanità Pubblica, Privata ed Intermediata, Roma
- Sacchi, S. (2014), Rischio di disoccupazione e ammortizzatori sociali dalla riforma Fornero al Jobs Act di Renzi. Problemi aperti, riforme possibili, nodi irrisolti, in "Biblioteca della libertà", vol. XLIX, n. 210, pp. 63-77
- Sacchi, S. e Vesan, P. (2015), Employment policy: Segmentation, Deregulation and Reforms in the Italian Labour Market, in U. Ascoli e E. Pavolini (a cura di), Handbook of Italian Social Policies, Bristol, Policy Press, pp. 71-99
- Save the Children (2018), Nuotare contro corrente. Povertà educativa e resilienza in Italia, Roma
- Save the Children (2020), L'impatto del Coronavirus sulla povertà educativa, Roma
- Vesan, P. (2019), La politica del lavoro, in M. Ferrera (a cura di), Le politiche sociali, Terza Edizione, Bologna, Il Mulino, pp. 133-201

2. Il sistema di welfare locale: lacune, debolezze e segnali di cambiamento

di Eleonora Perobelli e Andrea Rotolo

Il settore sociale e socio-sanitario italiano è caratterizzato storicamente da ampi livelli di complessità e frammentazione, nonché da confini sfumati tra le diverse aree del sistema di welfare che concorrono a dare risposta ai bisogni espressi dai cittadini. Gli elevati livelli di complessità e frammentazione traggono origine innanzitutto dal fatto che il sistema non nasce da un modello definito e organico, come nel caso del Servizio sanitario nazionale, ma è frutto di interventi legislativi successivi che si sono posti l'obiettivo di creare integrazione tra l'esistente (Rotolo, 2014). È inoltre caratterizzato dalla presenza di numerosi attori a diversi livelli di governo, con una forte frammentazione nell'allocazione delle competenze e delle risorse, che nel tempo si è debolmente cercato di ricomporre con dispositivi amministrativi e organizzativi (Fosti, 2013). In coerenza con l'impostazione complessiva del volume e dell'allocazione delle competenze sul governo dei sistemi sociali e socio-sanitari, il capitolo si concentra sul livello locale.

A partire da queste premesse, il presente capitolo è strutturato come segue: il paragrafo 2.1 descrive le caratteristiche del settore in termini di principali servizi esistenti, attori coinvolti e governance del settore; la sezione 2.2 presenta in maniera sistematica le principali lacune e debolezze del welfare locale italiano; il paragrafo 2.3 identifica alcuni importanti segnali di cambiamento in corso nel settore.

2.1 Il sistema italiano di welfare locale

Nel panorama italiano, le politiche sociali e socio-sanitarie hanno una competenza mista che si distribuisce tra livello nazionale, regionale e locale. Il livello nazionale ha prevalentemente una funzione di indirizzo e promozione di linee

guida per il sistema nel suo complesso. Al livello regionale è assegnata la competenza di regolare e finanziare i servizi socio-sanitari, mentre agli Enti Locali quella di disciplinare, finanziare ed erogare i servizi sociali.

La Tabella 2.1 illustra quindi sinteticamente il mondo dell'assistenza sociale e socio-sanitaria, distinguendo per soggetto pagante, tipo di intervento e principali attori coinvolti. Si precisa che, per ragioni di spazio e scopo, il Capitolo si concentra sulle macro-tipologie di prestazioni erogate ai target tradizionali del welfare (anziani non autosufficienti; persone con disabilità; minori e adulti in difficoltà), senza entrare nel dettaglio di tutti i servizi esistenti, mantenendo uno sguardo alto su ciò che accomuna il settore nel suo complesso.

Tabella 2.1. Il settore di welfare in Italia e le sue componenti

Soggetto pagante	Tipi di intervento	Principali attori coinvolti
Pubblico	Prestazioni <i>cash</i> : Indennità di Accompagnamento Reddito di Cittadinanza Assegni di cura Contributi di sostegno al reddito	INPS Regioni ASL Comuni Famiglie
	Servizi reali (<i>in kind</i>): Servizi domiciliari (ADI e SAD) Servizi residenziali Servizi semiresidenziali	Regioni ASL Comuni Provider di servizi (pubblici, privati, non profit) Famiglie
Privato (famiglie)	Cura informale (badanti) Caregiving privato	Badanti e familiari Assistenti familiari Associazioni
	Compartecipazione alle rette dei servizi pubblici <i>in kind</i>	Famiglie
	Servizi <i>in kind out-of-pocket</i> (in solvenza)	Famiglie Provider di servizi (pubblici, privati, non profit)

Fonte: elaborazione degli autori.

Come si evince dalla Tabella 2.1, il settore di welfare sconta una forte frammentazione sia in termini di attori coinvolti nella regolazione e gestione dei servizi, sia in termini di dati e fonti per ricostruire una fotografia puntuale del settore.

2.1.1 *Gli interventi di welfare*

In un esercizio di classificazione dei principali interventi previsti dal sistema di welfare pubblico italiano è possibile identificare due macro-categorie: prestazioni *cash* e servizi reali (prime due righe della Tabella 2.1).

Per prestazioni *cash* si intende un trasferimento monetario all'utente dichiarato idoneo sulla base di dati requisiti, non necessariamente collegato ad uno specifico utilizzo. Il contributo monetario nazionale storicamente più significativo per platea raggiunta e risorse assorbite è l'Indennità di accompagnamento (IdA), erogato dall'INPS sia agli anziani over 65 non autosufficienti che agli invalidi di età inferiore ai 65 anni. Nel caso degli anziani, l'idoneità è legata all'esistenza di difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni dell'età, che si traduce nell'impossibilità alla deambulazione autonoma e alla mancanza assoluta di autosufficienza. L'ammontare dell'assegno è fisso ed è pari, per il 2021, a circa €522 mensili.

All'IdA si è affiancato negli ultimi anni il Reddito di Cittadinanza (RdC), misura di sostegno economico ai nuclei familiari introdotta nel 2019²⁶. Già in precedenza il nostro Paese sperimentava diverse misure di contrasto alla povertà e/o all'esclusione sociale, certamente non di portata (per risorse complessivamente stanziare, ammontare del beneficio economico, numerosità dei beneficiari, numerosità degli attori coinvolti) paragonabile al Reddito di Cittadinanza: dapprima la sperimentazione in 306 comuni del Reddito minimo di inserimento (1999-2007), poi le successive sperimentazioni della Carta acquisti e Carta acquisti sperimentale (2008, 2014), le iniziative di sostegno all'inclusione attiva (2017) e altre sperimentazioni in ambito regionale, da ultimo il Reddito di Inclusione (2017).

Rispetto al Reddito di Inclusione si è assistito a un incremento dei nuclei familiari monocomponenti aventi diritto e all'allargamento ai nuclei composti anche da sole persone anziane, pur eventualmente beneficiarie di altre misure di sostegno (come l'Assegno sociale e sue maggiorazioni)²⁷. Il Reddito di Cittadinanza assume infatti il nome di Pensione di Cittadinanza se il nucleo beneficiario è composto da persone con età pari o superiore a 67 anni - o eventualmente conviventi con una o più persone in condizione di disabilità grave o di non au-

²⁶ La misura è stata introdotta con il Decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni dalla Legge n. 26 del 28 marzo 2019; è accessibile dai cittadini a partire dal 6 marzo 2019.

²⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto annuale sul Reddito di Cittadinanza 2020.

tosufficienza. Questo pone un possibile tema rispetto all'aderenza di questi profili con quelli attualmente più a rischio povertà. Istat (2021) segnala che oggi i più poveri in Italia sono i nuclei giovani, oppure le famiglie numerose, specie se con minori a carico; mentre gli anziani risultano meno esposti, oltre che possibilmente già beneficiari di altri trasferimenti (come, ad esempio, l'IdA o la pensione di vecchiaia).

Ciò nondimeno, la platea di beneficiari del Reddito di Cittadinanza è la più estesa mai intercettata da misure di questa natura: al 10 maggio 2021, 3.356.027²⁸ individui hanno complessivamente beneficiato della misura (corrispondenti a 1.405.550 nuclei familiari). Il valore medio del trasferimento è di circa €581 per il RdC e di €265 per la Pensione di Cittadinanza.

L'INPS, pur essendo l'attore più rilevante per quanto attiene il trasferimento di risorse agli utenti, non è l'unico Ente responsabile dell'erogazione di prestazioni *cash* per la non autosufficienza e per il contrasto alla povertà. I comuni (e in alcuni contesti anche le regioni e le aziende sanitarie locali), infatti, hanno la possibilità di erogare trasferimenti monetari, quali i cosiddetti «assegni di cura» o «voucher». Si tratta di risorse che possono essere o non essere vincolate ad uno specifico utilizzo. I criteri per la loro assegnazione e l'importo variano da ente a ente, ma in linea generale tengono in considerazione il reddito, il bisogno assistenziale e la presenza di particolari patologie, la presenza di caregiver informali. I beneficiari di assegni di cura sono generalmente soggetti a valutazioni e verifiche periodiche.

Con riferimento ai servizi reali, in Italia esistono una pluralità di servizi, che nella maggior parte dei casi risultano compatibili con la ricezione di contributi economici. I tipi di servizi esistenti possono essere raggruppati in tre categorie: residenziali, semiresidenziali e domiciliari. I servizi domiciliari fanno riferimento principalmente a due attori del sistema: le ASL e i comuni. Le ASL organizzano, in collaborazione con i comuni, l'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI). L'ADI consente alle persone non autosufficienti di ogni età di essere assistite da infermieri o altro personale sanitario al proprio domicilio, accorciando o evitando il ricovero in ospedale. Esistono diversi tipi di ADI, che si differenziano in base all'intensità delle cure richieste e al mix di professionisti sanitari coinvolti. Ad integrare la domiciliarità concorrono anche i comuni, che organizzano un Servizio di Assistenza Domiciliare, che può essere chiamato SAD, AD o in altro modo a seconda dei territori, e che si caratterizza per un contenuto della prestazione a maggiore rilevanza sociale. La natura del servizio è quindi sostanzialmente diversa tra SAD e ADI, che non risultano pertanto intercam-

²⁸ INPS, Osservatorio Reddito/Pensione Cittadinanza e REM: i dati di maggio 2021.

biabili. Spesso, il servizio di assistenza domiciliare erogato dai comuni è esternalizzato a organizzazioni profit o del privato sociale, talvolta con la collaborazione di organizzazioni di volontariato.

Laddove non sia possibile o non risulti appropriata l'assistenza domiciliare, esistono servizi residenziali e semiresidenziali: questi possono essere dedicati alla non autosufficienza (come le Residenze Sanitarie Assistenziali) oppure all'accoglienza di soggetti in situazioni di fragilità (come nel caso della rete SAI per i titolari di protezione internazionale; oppure delle comunità mamma-bambino; o ancora delle comunità minori). I servizi residenziali presentano caratteristiche alberghiere, ospitando in via temporanea o definitiva le persone. Nel caso dei servizi semiresidenziali, si tratta di servizi erogati in strutture di tipo diurno (per esempio, i Centri Diurni) che propongono attività molto differenziate – da quelle per gli anziani non autosufficienti ai centri di aggregazione giovanile –, spesso a supporto dei *caregiver* o delle famiglie nella gestione della quotidianità. A questi si aggiungono gli asili nido, strumento fondamentale di conciliazione e di competenza prettamente locale. Sia nel caso dei servizi residenziali, sia nel caso dei servizi semiresidenziali, le modalità di accesso, le caratteristiche specifiche dei servizi e costo variano in base alle disposizioni normative regionali e ai regolamenti emanati dai comuni di appartenenza.

Nonostante la molteplicità di prestazioni e servizi esistenti, oggi questi raggiungono solo una quota residuale del bisogno, come riportato più nel dettaglio nei Capitoli 1 e 3.

2.1.2 *La governance del sistema*

La governance del sistema dei servizi riflette la frammentazione precedentemente esposta, come illustrato in Figura 2.1.

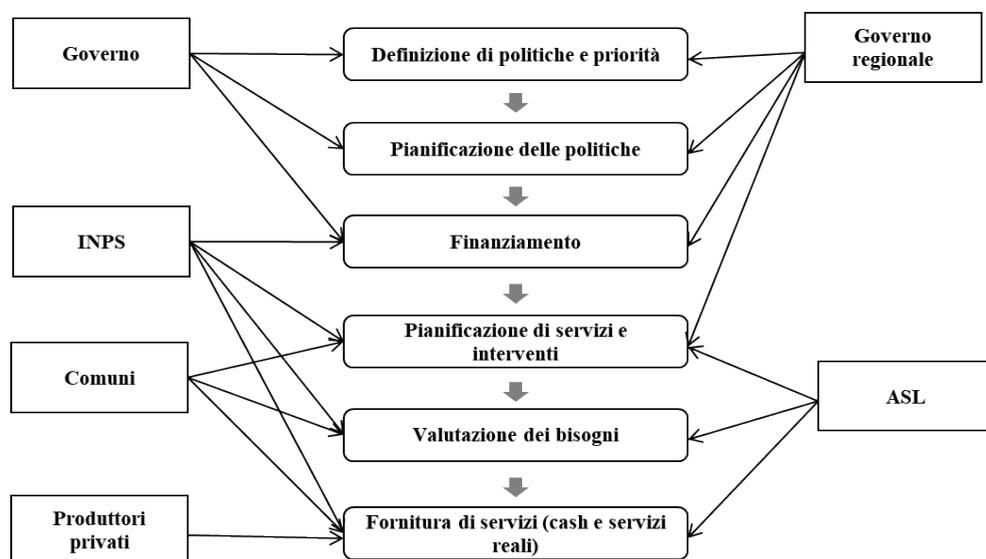
Partendo dal livello centrale, un ruolo determinante nella definizione delle politiche e degli indirizzi di tutto il sistema è sicuramente quello esercitato dal Governo. Esso agisce prevalentemente attraverso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e attraverso il Ministero della Salute, soprattutto per quanto riguarda le prestazioni di carattere socio-sanitario. Il livello centrale è rappresentato anche dall'INPS che, di concerto con il Ministero delle Politiche Sociali, ha il compito di definire il quadro di riferimento per l'assegnazione dei contributi, diventando, dunque, i principali responsabili della programmazione di questo tipo di interventi.

Le regioni hanno il compito di tradurre gli indirizzi ministeriali in linee di programmazione all'interno dei propri territori definendo anche le proprie linee di attività e definendo la rete dei servizi, in particolare socio-sanitari. L'attività di pianificazione dei servizi e degli interventi spetta successivamente anche ai comuni per quanto riguarda la componente sociale, e alle ASL (spesso in collaborazione con i comuni stessi) per quanto attiene la componente socio-sanitaria. Negli interventi che prevedono la partecipazione di più attori, come nel caso

della non autosufficienza, ai comuni, alle ASL e all'INPS spetta la funzione di valutazione dei bisogni, che consiste principalmente nel definire e applicare i criteri d'accesso agli interventi di propria competenza. Da segnalare che i diversi livelli valutativi avvengono di norma in modo separato, con distinte commissioni di valutazioni, diverse metodologie e sistemi informativi da alimentare. Da ultimo, la fornitura di servizi (siano essi *cash* o reali) può essere in capo a INPS (es. IdA), alle ASL (ADI), ai Comuni (come, ad esempio, per il SAD) oppure ai produttori privati contrattualizzati dal pubblico.

Da questi primi elementi si evince come allo stato attuale l'onere della ricomposizione degli interventi sia in larga misura spostato sui cittadini, come verrà descritto nel paragrafo seguente.

Figura 2.1. La governance del sistema



Fonte: Rotolo (2014).

2.2 Lacune e debolezze del sistema di welfare locale italiano

La lettura delle caratteristiche del sistema di welfare locale italiano presentate in questo capitolo, insieme ai dati relativi ai bisogni e all'evoluzione delle esigenze dei cittadini e delle cittadine del nostro paese, propone alcune riflessioni su quali siano i principali punti di debolezza oggi e in prospettiva.

Si propone di concentrare l'attenzione su quattro tematiche:

1. l'efficacia dell'attuale sistema;
2. la frammentazione del sistema di welfare;
3. le caratteristiche dei servizi esistenti;
4. la sostenibilità del sistema.

Queste quattro aree tematiche sono inevitabilmente correlate tra di loro e solo adottando una prospettiva ampia e multi-prospettica sarà poi possibile ragionare su quale senso attribuire agli sforzi e alle intenzioni di innovazione del modello di welfare italiano.

Partendo dal tema dell'efficacia, il primo elemento di valutazione riguarda la capacità del sistema di farsi effettivamente carico dei bisogni delle persone. Da questo punto di vista le dinamiche evolutive e di cambiamento presentate nel Capitolo 1 hanno già chiarito come i servizi pubblici esistenti (per altro concentrati su tipologie di target "tradizionali") siano in grado di prendere in carico solo percentuali limitate, notevolmente al di sotto del 50%. Tuttavia, l'efficacia può essere anche intesa come la capacità di risolvere i problemi delle persone prese in carico, migliorandone la condizione e favorendo la costruzione di autonomia. In tal senso c'è una scarsa attitudine da parte di chi gestisce e programma le politiche e gli interventi di porsi nell'ottica della misurazione attraverso indicatori di *output* e *outcome*, ossia in altre parole attraverso la verifica del raggiungimento degli obiettivi che l'erogazione dei servizi di welfare dovrebbe raggiungere. È raro dunque disporre di evidenze che descrivano se l'attuale configurazione dei servizi e le persone prese in carico effettivamente beneficino degli interventi messi in campo e in che misura. I commenti relativi all'efficacia del sistema attuale possono dunque solo riferirsi alle stime relative ai tassi di copertura del bisogno.

Una delle ragioni per cui la capacità di presa in carico è limitata può essere ricercata in un altro dei punti deboli: la frammentazione del nostro welfare. Come illustrato in questo capitolo, la frammentazione è innanzitutto istituzionale. Essa deriva dalla compresenza di diversi attori, i quali rivestono ruoli e detengono competenze diverse. La frammentazione istituzionale diventa problematica nel momento in cui: esiste scarsa chiarezza o talvolta sovrapposizione nelle competenze e nelle responsabilità, oppure quando non esistono meccanismi di ricomposizione e coordinamento tra i diversi attori. Molto spesso, infatti, prevale la cosiddetta logica a "silos" per cui ciascuna istituzione coinvolta è in grado solamente di occuparsi del singolo target e della singola tipologia di servizio per la quale le viene attribuita responsabilità, senza gli strumenti o l'attitudine a coordinarsi con altre istituzioni che operano nello stesso ambito o verso gli stessi target di utenza. Un altro esempio di come la frammentazione istituzionale incida nel funzionamento del sistema di welfare italiano è quello delle fonti di finanziamento. Accade spesso (si pensi, ad esempio, all'ambito della non autosufficienza o della disabilità) che le fonti di finanziamento siano a loro volta

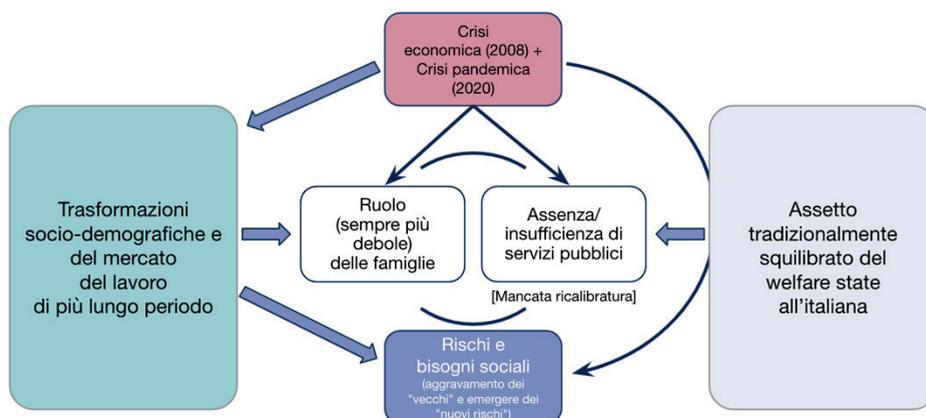
frammentate in molte linee diverse, almeno una per ciascuna istituzione coinvolta (INPS, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Salute, Regioni e Province Autonome, ecc.). Anche in questo caso, sono di fatto mancati fino a oggi del tutto i meccanismi ricompositivi, risultando in molteplici rivoli di risorse che riducono la portata degli interventi e, presumibilmente, anche la loro efficacia e capacità di intercettare i bisogni. L'ultima implicazione che è opportuno sottolineare è che la frammentazione istituzionale e delle fonti di finanziamento ha prodotto un sistema di offerta di servizi di riflesso altrettanto frammentato.

Questa considerazione ci porta ad analizzare il terzo punto di debolezza attuale: il sistema dei servizi di welfare. Essi sono stati fino a oggi innanzitutto caratterizzati da una logica “prestazionale”, ossia sono stati concepiti come un insieme di singole prestazioni destinate a specifici gruppi di cittadini rispondenti a criteri predeterminati. La logica prevalente è stata dunque quella di adempiere alla responsabilità affidata dal sistema alla singola istituzione. Tuttavia, soprattutto in ambito sociale, è difficile occuparsi in modo efficace dei bisogni e delle situazioni delle persone e del relativo contesto familiare attraverso singole prestazioni. Per contro, passare a una logica “di servizio”, implicherebbe partire dall'inquadramento dei bisogni che ciascuna persona esprime per costruire di conseguenza la risposta più appropriata in quella specifica situazione. La logica prestazionale (unita a una ragionevole ricerca dell'equità) ha prodotto un elevato livello di standardizzazione degli interventi tradizionalmente proposti nell'ambito del welfare italiano, un approccio che tuttavia diventa (ammesso che lo sia mai stato) sempre meno coerente con l'evoluzione del contesto e dei bisogni stessi dei cittadini e delle cittadine, caratterizzati da una complessità e da una multidimensionalità crescente. A questo si aggiunge la già citata frammentazione che trae origine dalla frammentazione istituzionale e si distribuisce anche a livello dell'erogazione del servizio. La prevalenza dell'approccio “prestazionale” e dell'organizzazione “a silos” si traduce in una più elevata necessità di ricomposizione e integrazione degli interventi. Nei fatti, l'onere di questa attività è stato scaricato principalmente sulle famiglie, incaricate di coordinare i diversi servizi disponibili per i bisogni espressi. Né sul versante pubblico, né sul versante privato (profit o non profit) si segnalano a oggi significative esperienze di servizi di orientamento, consulenza e supporto alle famiglie nell'opera di ricomposizione della frammentazione del welfare. Inoltre, sono davvero molto rari i casi in cui servizi diversi (sia in ambito pubblico, sia nell'intersezione tra pubblico e privato) siano coordinati e integrati fra di loro.

I punti di criticità fin qui sottolineati contribuiscono a determinare un ultimo aspetto da migliorare, soprattutto guardando alle prospettive future: la sostenibilità del sistema di welfare italiano. Una prima misura della sostenibilità è data dall'attuale sbilanciamento del sistema di offerta di servizi verso alcuni target di utenza. Questo squilibrio tra bisogni che trovano qualche tipo di risposta

e altre esigenze invece quasi del tutto scoperte è un elemento che potenzialmente potrebbe compromettere la tenuta complessiva del sistema. Da un lato perché genera dinamiche che minano sempre di più l'equità, ossia una delle caratteristiche fondanti (almeno a parole) del welfare italiano. Dall'altro, rischia di inficiare l'efficacia dei servizi, dal momento che le stesse persone e gli stessi nuclei familiari sono oggi sempre più portatori di istanza complesse e articolate: dare risposta solo a un ambito delimitato di bisogni rischia di essere insufficiente e addirittura controproducente nel momento in cui non si è grado di farsi carico delle problematiche complessive degli utenti. Questo aspetto si collega inevitabilmente con la riflessione delle risorse.

Le risorse pubbliche attualmente mobilitate per il sistema di welfare si concentrano soprattutto su alcuni target (Rotolo, 2014; cfr. anche Capitolo 1), con uno sbilanciamento rilevante verso le fasce più anziane della popolazione se si considera anche solo la spesa previdenziale unita ai servizi e ai trasferimenti monetari per la non autosufficienza. Molto meno viene investito per la presa in carico delle esigenze delle fasce più giovani della popolazione o fragili per altri motivi (condizione economica, lavorativa, etc.). La sostenibilità da questo punto di vista non riguarda solo la capacità del sistema di continuare a reperire le risorse necessarie per far fronte ai bisogni dei target di utenza già noti (e comunque in crescita), ma riguarda la difficile ricerca di un equilibrio tra finanziamenti per i servizi già esistenti e l'innovazione verso altri fabbisogni. Completano il ragionamento sulla sostenibilità altri due elementi: il ruolo delle famiglie e i potenziali impatti della crisi economica legata alla pandemia. I due aspetti vanno di pari passo, in quanto il nostro welfare è stato storicamente impostato attorno al ruolo della famiglia come pilastro dell'organizzazione della cura e di "paracadute sociale" laddove esistono situazioni di difficoltà delle quali non riesce a farsi carico (del tutto o in parte) il sistema pubblico. L'evoluzione demografica nel nostro Paese e i cambiamenti già in atto nella struttura delle famiglie (formate da sempre meno componenti e sempre più frammentate, come evidenziato nel Capitolo 1) hanno progressivamente indebolito questo ruolo. Inoltre, già a partire dalla crisi economica del 2008, molte famiglie sono state protagoniste di un impoverimento che rischia, in molti casi, di peggiorare ulteriormente come conseguenza della pandemia da Covid-19. Gli effetti del Coronavirus sulle economie dei diversi Paesi, nonché gli impatti per i cittadini e le famiglie sono ancora in parte non del tutto prevedibili. I primi segnali e le prime evidenze indicano come le più colpite siano le fasce di popolazione giovane, le famiglie numerose e le donne, ossia proprio quei gruppi di individui che storicamente sono stati individuati dal welfare italiano come pilastri complementari al sistema di servizi esistente. Venendo meno questo sostegno, ci si chiede come possa reggere ancora a lungo (senza cambiamenti significativi) il sistema.

Figura 2.2. Il punto di rottura del welfare

Fonte: elaborazione degli autori.

Alla luce delle debolezze fin qui presentate, si ritiene utile condividere in conclusione alcune riflessioni sulle possibili vie d'uscita per il nostro welfare "sotto pressione". L'obiettivo a cui aspirare dovrebbe essere la costruzione di un modello economico-sociale nuovo, più efficace e più inclusivo. Per accelerare i tempi della transizione verso questo nuovo approccio, bisogna lavorare parallelamente alla ricalibratura e alle ristrutturazioni gestionali e organizzative del welfare state, ma anche sulla ricerca di soluzioni che guardino al di fuori del perimetro del settore pubblico. L'idea è che il settore privato (profit e non profit), così come gli altri attori rilevanti nell'ambito del welfare possano contribuire a costruire un sistema integrato (e non alternativo) in grado di farsi carico dei bisogni della popolazione, nell'ottica del cosiddetto "secondo welfare".

2.3 Covid-19: la pandemia cosa ha reso ancora più evidente?

Oltre alle diverse caratteristiche di sistema, e relative lacune e punti di debolezza di cui si è detto, è importante puntualizzare che in questo momento storico la pandemia ha investito un settore - quello socio-sanitario - già fortemente indebolito dal suo alto livello di frammentazione e complessità. A questa situazione già compromessa, si sono aggiunti effetti peculiari della pandemia che da Nord a Sud hanno colpito la parte più fragile della popolazione del nostro paese (Rao, 2020; Ludovisi e Pasquinelli, 2020). L'elemento forse più grave di quanto accaduto nel corso dell'ultimo anno e mezzo, e che rende più complicata la codifica puntuale di quanto trascorso è l'assenza, al netto di alcune rilevazioni disponibili, di dati puntuali circa l'andamento dei contagi e decessi tra operatori e ospiti delle strutture socio-sanitarie. Dai dati dell'Istituto Superiore di Sanità, ad

esempio, sappiamo che nella prima fase della pandemia il tasso di mortalità per Covid-19 (accertato con tampone o sospetto per presenza di sintomi) in un campione di strutture era pari al 3,1% (ISS, 2020). Analizzando la mortalità in eccesso, come proposto da ATS Milano Città Metropolitana, sappiamo che in questo territorio i decessi in struttura tra marzo e aprile 2020 sono stati il 120% in più della media dello stesso periodo dei 4 anni precedenti, a conferma dell'impatto devastante del virus tra gli ospiti delle RSA. Per fronteggiare questi numeri, i diversi legislatori regionali hanno dovuto porre in essere diverse misure volte al contenimento e alla gestione della crisi: da un'analisi condotta sull'attività normativa di 9 tra le Regioni più colpite dalla pandemia, è emerso che la risposta istituzionale all'emergenza è stata tardiva, e il ritardo ha comportato una auto organizzazione delle singole strutture che si sono trovate, al contempo, a gestire pazienti estremamente fragili e bloccati dall'impossibilità di somministrare tamponi e di proteggere adeguatamente anziani e staff per l'assenza di DPI (Osservatorio Long Term Care di CERGAS Bocconi, 2020).

L'osservazione dei mesi trascorsi durante l'emergenza Covid-19 permettono di tracciare alcune riflessioni di fondo. Il primo tema riguarda l'approvvigionamento i dispositivi di protezione individuale e di materiali sanitari e non, necessari per la prevenzione dei contagi. La mancanza di materiali, prima, e di coordinamento e organizzazione nel loro utilizzo, poi, ha inficiato le strategie messe in atto dalle singole strutture. Questa dinamica ha mostrato quanto sia importante che i gestori del settore facciano riferimento a politiche di gestione degli approvvigionamenti ben strutturate e non improvvisate rispetto a necessità contingenti. Questo è tanto più vero quanto più sono piccole le dimensioni delle aziende di cui stiamo parlando, per le quali potrebbe essere opportuno iniziare a valutare i benefici di centrali di acquisto o di accordi e partnership interni al settore in modo da garantire un potere di mercato adeguato.

Un secondo aspetto riguarda gli screening e il monitoraggio dei casi sospetti nelle strutture per anziani, tra gli ospiti e il personale. L'assenza di test e di investimenti fatti sulla gestione dei casi ha portato a sottovalutare situazioni rischiose che velocemente sono sfuggite al controllo. Questo è riconducibile al tema più generale della prevenzione e del monitoraggio dei dati di salute degli ospiti delle strutture. Lavorare in raccordo con la rete sanitaria ad un monitoraggio costante delle condizioni cliniche degli ospiti è di fondamentale importanza anche dopo la pandemia visto anche il profilo clinico degli ospiti anziani, sempre più complesso. Il terzo tema che emerge riguarda il personale in una duplice accezione: in termini adeguatezza rispetto ai fabbisogni, in termini di numerosità e di competenze. La pandemia ha fatto emergere in modo chiaro la carenza di disponibilità di operatori assistenziali qualificati: non appena il sistema sanitario ha aumentato la richiesta di tali professionalità queste si sono

trasferite molto rapidamente dal settore socio-sanitario lasciando in quest'ultimo un vuoto. Questa dinamica dipende anche dal fatto che l'inquadramento contrattuale è oggi particolarmente critico per gli operatori assistenziali del settore anziani, cosa che ha giocato un ruolo fondamentale nella possibilità che questi ultimi preferissero il settore sanitario (pubblico). Rispetto alle competenze disponibili, la pandemia ha presentato e in alcuni casi rafforzato la necessità di portare competenze cliniche nelle RSA. Se si spera che una situazione simile sia lontana dal riproporsi, bisogna comunque tenere in considerazione che l'attuale offerta assistenziale delle strutture già necessita di professionalità a vocazione sempre più sanitaria e sempre meno sociale. Anche gli standard e il mix proposto dai gestori dovrebbero allinearsi in questo senso, promuovendo la nascita nel Paese di un corpus professionale dedicato al mondo anziani e altamente specializzato.

Bibliografia

- Berloto, S., Fosti G., Longo F., Notarnicola E., Perobelli E, Rotolo A. (2019), La rete dei servizi e le connessioni tra settore socio-sanitario e ospedaliero: quali soluzioni per la presa in carico degli anziani non autosufficienti? Rapporto Oasi 2019, (a cura di) Cergas Bocconi, Egea: Milano.
- Berloto, S., Comas-Herrera, A., Notarnicola, E., Perobelli, E., Rotolo, A., (2020), Morti da Covid-19 nelle Rsa: tutto quello che non sappiamo, Lavoce.info
- Fosti, G. (2013), Rilanciare il welfare locale. Ipotesi e strumenti: una prospettiva di management delle reti, Egea, Milano.
- Fosti G., Furnari A., Longo F., Notarnicola E., Pirazzoli A., (2016), Il sistema sociosanitario e sociale: risposta al bisogno e filiera dei servizi, Rapporto Oasi 2016, (a cura di) Cergas Bocconi, Egea: Milano.
- Gori, C., Rusmini, G., (2015), La rete dei servizi sotto pressione, in: Network Non Autosufficienza (a cura di), V Rapporto sulla Non Autosufficienza, Maggioli Editore, Bologna.
- Istat (2021), Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2020, Disponibile al link: https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf
- Istituto Superiore di Sanità, (2020), Survey sul contagio da COVID-19 nelle RSA. Report finale. Disponibile al link: <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/pdf/sars-cov-2-survey-rsa-rapporto-finale.pdf>
- Ludovisi, C., Pasquinelli, S. (2020), Cambiare le Rsa? Proposte diverse per un nuovo futuro. Disponibile al link: <https://www.secondowelfare.it/innovacare/cambiare-le-rsa-proposte-diverse-per-un-nuovo-futuro/>
- Rao, S. (2020), Emergenza RSA: pensare a nuove politiche per gli anziani dopo l'emergenza Covid. Disponibile al link: <https://www.secondowelfare.it/innovacare/emergenza-rsa-pensare-a-nuove-politiche-per-gli-anziani-dopo-lemergenza-covid/>
- Rotolo, A. (2014), Italia, in G. Fosti e E. Notarnicola (a cura di), Il Welfare e la Long Term Care in Europa. Modelli istituzionali e percorsi degli utenti, Egea, Milano, pp. 93-114.

Parte II

La cura: come innovare partendo dal basso

3. Rinnovare il welfare locale tra secondo welfare e service management

di Franca Maino e Chiara Lodi Rizzini

Le sfide e le trasformazioni raccontate nei capitoli precedenti hanno reso necessario il riadattamento non solo del welfare nazionale ma anche di quello locale. Attualmente gli enti locali si trovano, infatti, in una posizione ideale per assumere un ruolo centrale nella promozione di un nuovo welfare, raccogliendo una triplice sfida: quella di ricoprire il ruolo di facilitatori dell'innovazione, di diventare i promotori di un cambiamento profondo e di lungo periodo del welfare, di farsi garanti dei diritti sociali, esistenti ed emergenti. Il presente capitolo racconta come il welfare locale si stia riformando innanzitutto adottando processi e strumenti di innovazione sociale e nuovi modelli di governance riconducibili al secondo welfare; in seguito, si sofferma sulle nuove forme di protagonismo di cittadini e comunità locali; infine, descrive i cambiamenti in corso sul fronte dell'offerta e della gestione dei servizi alla persona.

3.1 Il welfare (locale) sotto pressione

Dopo la straordinaria crescita economica e sociale degli anni Cinquanta e Sessanta che ha accompagnato e sostenuto la fase espansiva del *welfare state*, l'evoluzione dei sistemi di protezione sociale è stata caratterizzata dagli anni Settanta in avanti da una sempre minore disponibilità di risorse pubbliche e al contempo dall'emergere di nuovi rischi e bisogni. Bisogni che si sono evoluti nel tempo traendo origine da profondi cambiamenti demografici, economici, sociali e culturali e dall'esigenza di contenere una spesa pubblica elevata e insostenibile. La crisi finanziaria del 2008 ha contribuito a esacerbare questo trade off, in particolare in paesi come l'Italia caratterizzati da un ingente debito pubblico, fino a che la recente emergenza pandemica ha agito acuendoli ulteriormente.

In questo scenario di nuove sfide e grandi trasformazioni, è emersa l'esigenza di un riadattamento complessivo del welfare locale per rispondere efficacemente a una domanda più articolata e flessibile di tutele, che richiede il supe-

ramento dei programmi di protezione sociale, resi obsoleti dai processi di cambiamento, e una maggiore capacità di tenere sotto controllo la dinamica dei costi (Bonoli e Natali 2012; Greve 2012; 2020) ma anche di saper fronteggiare situazioni emergenziali e la crisi climatica. I programmi pubblici di welfare hanno continuato a erogare prestazioni – in alcuni casi anche molto generose - per la tutela di rischi già largamente coperti e hanno trascurato invece nuove situazioni come il diffondersi di una povertà sempre più “multidimensionale”²⁹, la non autosufficienza legata al progressivo invecchiamento della popolazione, i crescenti tassi di denatalità, le trasformazioni dei modelli familiari e l’indebolimento dei legami relazionali, i bisogni di conciliazione tra vita personale e vita lavorativa³⁰ (cfr. Cap. 1).

Queste sfide impattano pesantemente sui sistemi di welfare locale: mentre i principali paesi europei hanno sperimentato negli anni Novanta e Duemila una lunga - e in molti casi efficace - stagione di riforme sociali, in Italia l’assenza di riforme analoghe ha lasciato dietro di sé un mancato rinnovamento, a cui si è provato a rimediare solo negli ultimi anni.

L’Italia non è quindi nel tempo riuscita a correggere gli squilibri di un sistema di protezione sociale disfunzionale in termini di copertura dei rischi e dei beneficiari e di ripartizione della spesa per settori. Il nostro sistema di welfare si trova da anni in una condizione di crescente difficoltà che lo rende incapace di rispondere a molti bisogni sociali, vecchi e nuovi. Le ragioni che spiegano tale “incapacità” sono molteplici e riconducibili sia a fattori strutturali – articolazione interna della spesa, scelta dei destinatari degli interventi, difficoltà nel va-

²⁹ Il concetto di povertà include ormai esplicitamente aspetti che non sono esclusivamente connessi ai livelli di reddito degli individui e alla loro condizione economica, ma anche e soprattutto alle condizioni abitative, all’impiego, alla cura dei figli o degli anziani da loro dipendenti e all’organizzazione familiare. Il nuovo concetto di povertà dipende sempre più anche dalla collocazione geografica e dalle caratteristiche del territorio. Si tratta, dunque, di una condizione che non concerne gli individui che versano in condizioni croniche di difficoltà economica, bensì persone che si trovano esposte all’instabilità (lavorativa, abitativa, familiare o inerente alla salute) e ad una fragile integrazione sociale (cfr. Ranci 2010; Maino, Agostini e De Tommaso 2021).

³⁰ L’Italia spende per le politiche di sostegno alla famiglia solamente l’1,4% del Pil (siamo terzultimi in Europa, dopo Grecia e Lettonia). In aggiunta i dati Istat mostrano che il 22% delle neo-mamme occupate non ha più un lavoro dopo la nascita del primo figlio (percentuale che supera il 30% nelle regioni del Sud) perché la gestione dei figli diventa inconciliabile con gli impegni lavorativi.

lutare l'impatto generato dalle (spesso mancate) riforme – che a pressioni trasversali che sono andate aumentando nel corso degli ultimi anni. Da un lato, fenomeni “esogeni” quali la globalizzazione e il processo di integrazione europea hanno influenzato profondamente gli interventi di policy adottati a livello nazionale, indebolendo molto spesso la capacità strategica ed implementativa degli attori pubblici proprio sul fronte sociale. Dall'altro lato, dinamiche “endogene” come i cambiamenti demografici, i mutamenti delle strutture familiari e le trasformazioni del mercato del lavoro – in particolare per quel che riguarda giovani e donne – hanno ridisegnato i confini entro cui tradizionalmente operano questi stessi attori.

È in questo scenario di sfide e trasformazioni che è andato delineandosi un “nuovo” modello di welfare per rispondere in modo più efficace a domande di tutela sociale sempre più differenziate e complesse e, allo stesso tempo, tenere sotto controllo i costi crescenti della spesa sociale provando a spostare risorse verso la copertura di bisogni poco tutelati. Di fronte all'acutizzarsi dei problemi si sono iniziate a sperimentare nuove soluzioni e linee di intervento e si è aperto un ampio dibattito circa il contributo che attori e risorse non pubbliche possono fornire.

3.2 Il secondo welfare tra innovazione sociale e nuovi modelli di governance

In Italia si è fatto strada consolidandosi un nuovo paradigma: il secondo welfare. Al “secondo welfare”, termine entrato nel vocabolario comune di chi si occupa di politiche sociali, possono essere ricondotte tutte quelle forme di protezione e investimento sociale – non direttamente o esclusivamente sostenute dal Pubblico attraverso il welfare state – realizzate da soggetti privati, parti sociali ed enti del Terzo Settore che intervengono a vario titolo per contribuire a fornire soluzioni e risposte ai rischi e ai bisogni sociali emergenti mobilitando anche risorse non pubbliche. L'attenzione è rivolta al ruolo che diversi soggetti non pubblici (profit e non profit) - soprattutto se considerati collettivamente - possono esercitare, collaborando, a livello locale, con le istituzioni pubbliche e all'interno di reti multi-attore, in un processo di rinnovamento del sistema di welfare italiano.

Quello proposto dal secondo welfare è un quadro concettuale di natura idealtipica, volutamente ampio e inclusivo, pensato per tenere insieme la complessità dei cambiamenti trasversali a settori, funzioni e territori, sotto il quale risulta possibile ricondurre le molte definizioni che in questi anni sono state utilizzate per inquadrare alcune delle principali trasformazioni del welfare – comunitario, generativo, di prossimità, sussidiario, aziendale, integrativo, mutualistico, responsabile, solo per citare le più diffuse. Alla luce dell'evoluzione che il fenomeno ha conosciuto e delle sue manifestazioni più recenti possiamo definire secondo welfare come un insieme variegato di interventi e misure che - fornendo

un mix di protezione e/o investimento sociale - intendono offrire, grazie all'apporto di risorse private fornite da una vasta gamma di attori economici e sociali che agiscono in reti territoriali ma aperte alle collaborazioni trans-locali, risposte innovative a bisogni sociali insoddisfatti e si affiancano progressivamente al primo welfare di natura pubblica e obbligatoria³¹.

Si tratta quindi di interventi e misure realizzate da attori sia profit che non profit – come aziende, assicurazioni, sindacati, associazioni datoriali, enti bilaterali, fondi integrativi, fondazioni, associazioni, enti di volontariato, mutue, enti religiosi, cooperative e imprese sociali – che a diverso titolo sono in grado di offrire un ampio ventaglio di programmi e interventi sociali per affrontare i rischi e i bisogni dei cittadini. Queste azioni non intendono sostituirsi a quelle garantite dal primo welfare, di natura pubblica e obbligatoria, sostituendo spesa pubblica con spesa privata ma, al contrario, si propongono di mobilitare risorse aggiuntive attraverso azioni sussidiarie ai “tradizionali” interventi dello Stato. Tali risorse – economiche, finanziarie, organizzative e umane – permettono quindi agli attori privati operanti sui territori di affiancare gli attori pubblici nello sviluppo, nella gestione e nell'erogazione dei servizi sociali e li trasformano da antagonisti in alleati nel processo di rinnovamento del welfare locale.

In quest'ottica, dunque, il “vecchio” welfare non viene messo in discussione per quel che riguarda le sue funzioni di base in tema di tutela sociale, ma viene integrato – laddove le domande di tutela si rivelano non adeguatamente soddisfatte – grazie al contributo sempre più significativo di una pluralità di attori, pubblici e privati, attivi nel loro territorio di riferimento. Un contributo che negli ultimi anni è andato crescendo in termini economici, finanziari ed occupazionali, e che oggi incide in maniera molto rilevante, direttamente o indirettamente, sulle condizioni di vita di milioni di persone che vivono in Italia e che riflette tutte le sue potenzialità a livello locale (cfr. Maino, 2015; Maino e Ferrera 2015; 2017). Questo cambio di prospettiva impone, infatti, che soprattutto gli attori pubblici territoriali si attivino per modificare il proprio approccio tradizionale ai temi del welfare così da affrontare nel modo più efficace possibile i cambiamenti in atto. Si ha quindi uno spostamento verso i territori e le comunità locali degli interventi pur rimanendo inseriti in un framework di norme e di regole nazionali³² che contribuiscono ad orientare e valorizzare le scelte compiute a livello locale. Attualmente gli enti locali si trovano nella posizione ideale

³¹ Per la definizione “originale” si rimanda a Maino (2013) mentre per una rivisitazione analitica del concetto, che prova a rispondere ad alcune delle principali obiezioni che sono state mosse al secondo welfare sul piano anche normativo, si vedano Maino e Razetti (2019).

³² Un esempio è stata la Legge di Stabilità 2016 che ha introdotto importanti novità in materia di welfare aziendale modificando il Testo Unico delle Imposte sul Reddito (Tuir) e previsto finanziamenti strutturali in materia di povertà dando anche il via al processo che nel

per assumere un ruolo centrale nella promozione di partnership pubblico-privato finalizzate allo sviluppo del secondo welfare. Infatti, in ragione delle loro competenze nel settore delle politiche sociali, oggi più che mai sono chiamati a raccogliere una duplice sfida: giocare insieme il ruolo di facilitatori dell'innovazione e farsi garanti dei diritti sociali, esistenti ed emergenti.

In quest'ottica le partnership locali tra attori pubblici e privati, che si sono ampiamente diffuse nell'ultimo decennio anche come risposta dal basso alla crisi del 2008 (Lodi Rizzini, 2013; Maino, 2015; Maino e Lodi Rizzini, 2018; Notaricola et al., 2019), appaiono la strada più appropriata per sostenere i tentativi di risposta alle domande non adeguatamente coperte dall'offerta standard di politiche e/o possono essere finalizzate all'individuazione di nuovi modelli di regolazione e produzione di beni pubblici in grado di fronteggiare meglio i problemi legati all'implementazione delle politiche. In una prospettiva manageriale, ad esempio, possono essere lo strumento che consente di accrescere la capacità di intervento della pubblica amministrazione tramite interventi sinergici fra attori che appartengono a sfere diverse. Possono inoltre porre l'accento sulla volontà di conciliare interessi e visioni differenti per trovare soluzioni implementabili, offrendo così una migliore risposta ai bisogni. Infine, possono essere il canale per incentivare l'inclusione e la partecipazione di una pluralità di attori anche nelle fasi ideative e progettuali, in modo tale da prevenire potenziali conflitti e veti raggiungendo così il più ampio consenso possibile anche nella successiva fase di attuazione.

Perché ciò avvenga in modo virtuoso deve cambiare il quadro di riferimento: rischi e possibili soluzioni devono diventare il punto di partenza per coinvolgere soggetti non pubblici e privati in nuove sperimentazioni a livello locale. È in tal senso che la logica del risparmio economico, attraverso la mera esternalizzazione dei servizi, non può più essere quella prevalente e ad essa vanno pertanto affiancati reali tentativi di rinnovare le politiche pubbliche (Maino e Razetti, 2019). Due in particolare sono gli elementi cruciali per favorire l'identificazione di misure e interventi di secondo welfare attraverso tale strada: un approccio che abbracci il paradigma dell'innovazione sociale e nuovi modelli di governance (BEPa, 2011; Maino, 2017).

Per quanto riguarda la governance, gli enti locali sono sempre più chiamati ad assumere un ruolo proattivo e di coordinamento dei diversi stakeholder in campo, configurando modalità innovative di rapporto fra i soggetti che a diverso titolo possono concorrere a programmare, finanziare, produrre e gestire

2017 - con la Legge Delega 33 - ha introdotto il Reddito di inclusione, sostituito nel 2019 dal Reddito di Cittadinanza. Un altro esempio riguarda la riforma del Terzo Settore che, tra le tante novità, ha portato al pieno riconoscimento della co-progettazione delle politiche locali (cfr. Cap. 4).

servizi e interventi sociali (cfr. Fosti, 2012). Da alcuni anni poi è cresciuta tra gli attori la consapevolezza di quanto sia necessario – oltre che strategico - collaborare e condividere risorse. Perché questo si realizzi occorre ridisegnare i processi di policy-making seguendo precise direzioni: aprire alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi attori; superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato in favore di una loro ripartizione fra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; sostenere una logica di rete piuttosto che una logica gerarchica; favorire processi di negoziazione e compartecipazione piuttosto che di imposizione dei regolamenti amministrativi; incentivare l'inclusione della società civile nelle fasi di programmazione e nei processi decisionali (Pasi, 2016; Maino e Ferrera, 2019).

Sul fronte dell'innovazione sociale, invece, occorre ricordare che innovare – specialmente in un contesto come quello pandemico – è necessario ma tutt'altro che semplice, poiché richiede agli attori dinamismo, visione del futuro e capacità di fare rete. Queste qualità – decisive in un contesto di risorse limitate e bisogni crescenti – mentre appaiono carenti tra le istituzioni del primo welfare, caratterizzano molti attori che operano nell'arena del secondo welfare e sempre più almeno alcuni contesti locali. Tra i primi possiamo senza dubbio individuare il vasto novero di organizzazioni che compongono il Terzo Settore³³, e in particolare il mondo delle fondazioni, che provano a fare leva proprio sulla co-progettazione e sul coinvolgimento attivo di cittadini e associazioni (Maino e Lodi Rizzini, 2018; Cibinel, 2019; Notarnicola et al., 2019). Esse giocano un ruolo sempre più importante per lo sviluppo di esperienze capaci di conciliare la tutela di rischi e bisogni - in un'ottica di innovazione e cambiamento sociale - e gli effetti del ridimensionamento della spesa pubblica.

Pensiamo, a titolo esemplificativo, alle Fondazioni di origine bancaria (Fob)³⁴ che da tempo svolgono un ruolo di primo piano sui territori. Le Fob non

³³ Ma anche le imprese e le parti sociali hanno sempre più investito sull'innovazione sociale nella convinzione che il loro ruolo sia oggi decisivo per la realizzazione di azioni capaci di affrontare i crescenti bisogni sociali dei territori, in particolare proprio attraverso lo sviluppo di partnership locali pubblico-private pensate in tal senso (Maino e Rizza 2018; Maino e Razetti 2020).

³⁴ Le Fondazioni di origine bancaria sono nate all'inizio degli anni Novanta a seguito della legge Amato-Carli (Legge 218/1990), che portò alla graduale privatizzazione delle Casse di Risparmio e delle Banche del Monte. Oggi le Fob sono persone giuridiche non profit, private e autonome che perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello

si limitano alla gestione delle emergenze, ma sono capaci di individuare bisogni nuovi, come la povertà educativa, un problema – fino a pochi anni fa - ancora ai margini del dibattito pubblico e istituzionale nel nostro Paese, nonostante la gravità assunta da questo fenomeno. Numerose le iniziative sostenute dalle Fob e realizzate a livello locale: dalla lotta alla dispersione scolastica al miglioramento delle competenze, dall’organizzazione di attività extracurricolari al finanziamento di borse di studio per studenti particolarmente meritevoli. Interventi realizzati in collaborazione con molteplici soggetti del territorio, e dunque potenzialmente capaci di incidere sulle diverse manifestazioni del fenomeno. In questi anni le Fob, almeno le principali, hanno anche investito molte risorse per ripensare le loro modalità di intervento al fine di sostenere lo sviluppo di pratiche di welfare innovative, radicate sui territori e in grado di attivare l’intera comunità. Le molteplici attività promosse e sostenute da queste fondazioni, che dal 2008 hanno contribuito a promuovere interventi di secondo welfare e nell’ultimo biennio a fronteggiare la crisi pandemica sui loro territori di riferimento, sono accomunate dal ricorso a bandi che presentano caratteristiche innovative.

Grazie al Bando “Welfare in Azione” di Fondazione Cariplo³⁵ ad esempio, le comunità locali e i diversi stakeholder pubblici e privati che le abitano sono stati spinti a ragionare su dove e come sono cambiati i bisogni dei cittadini e a muovere verso un meccanismo di condivisione dei problemi capace di attivare risposte, misure e risorse nuove che evitino “l’individualizzazione della fragilità”. Lo scopo era sostenere iniziative capaci di integrarsi con la programmazione pubblica dei servizi alla persona già attivati sul territorio lombardo. Il Bando “Welfare in azione” è stato pensato per agevolare e rafforzare il welfare di comunità, ovvero azioni in grado di connettere le risorse e le forze presenti su uno specifico territorio per rispondere meglio ai bisogni sociali puntando a sostenere attività innovative sotto il profilo sociale. L’obiettivo del bando è infatti quello di favorire l’innovazione del sistema di welfare sostenendo sperimentazioni che sappiano attivare risposte più efficaci, efficienti ed eque, coinvolgendo direttamente e attivamente stakeholder e cittadini nei processi di innovazione sociale.

sviluppo economico del proprio territorio di riferimento nel rispetto della normativa attualmente vigente, che identifica gli ambiti operativi in cui queste possono prestare la propria attività (cfr. Barbetta 2013; Bandera 2013; Cibinel 2019).

³⁵ Anche il Bando “Cantiere Nuovo Welfare” della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo ha seguito una strada simile, così come il Bando “Fatto per bene” della Compagnia di San Paolo di Torino. Molti nuovi bandi sono stati poi lanciati nel corso del 2020-2021 con una attenzione particolare alla pandemia e ad affiancare gli attori territoriali nel contrastarne gli effetti sociali ed economici.

La strada individuata da Fondazione Cariplo a questo scopo è stata duplice. Da un lato, il Bando “Welfare in azione” si è proposto di sostenere sperimentazioni che nascessero dal basso, “laboratori viventi” capaci di declinare nel concreto soluzioni innovative in termini di servizi, di governance, di processo; dall’altro lato, intendeva diffondere le buone pratiche attraverso il monitoraggio degli interventi finanziati e la costituzione di comunità di pratica che alimentassero il confronto e lo scambio delle diverse competenze ed esperienze, in particolare tramite narrazioni riguardanti la genesi dei progetti e il loro sviluppo a livello locale³⁶, per favorire il passaggio da sperimentazioni ad azioni di sistema. Per raggiungere questi obiettivi ambiziosi Fondazione Cariplo ha deciso di mettere a disposizione una cifra considerevole, che con la IV edizione, ha raggiunto un totale di quasi 35,5 milioni di euro³⁷, destinata a soggetti pubblici e privati disposti ad intraprendere percorsi di programmazione territoriale, aperti e partecipati, finalizzati a cambiare il welfare locale³⁸. In questo senso “Welfare in azione” ha permesso di aggregare attori che altrimenti difficilmente si sarebbero messi insieme, favorendo tra l’altro il coinvolgimento di soggetti “non convenzionali”, quali imprese e organizzazioni sindacali, in qualità di partner delle reti. Questo fattore è già di per sé un indicatore di innovazione sociale che ha aperto la strada ad una stagione nuova. Il bando ha infatti favorito la creazione di alleanze inedite che hanno funzionato da moltiplicatore di risorse e competenze (valorizzando anche quelle più tipicamente associate a soggetti profit come le imprese), capaci di usare quanto messo a disposizione da Fondazione Cariplo, facilitando anche il passaggio da un modello di welfare riparatore ed emergenziale ad uno di welfare “preventivo” e di promozione sociale.

³⁶ Per approfondire i progetti si rimanda al sito creato da Fondazione Cariplo, in cui sono raccolte informazioni relative agli obiettivi e alle fasi di sviluppo delle diverse attività ma anche a Notarnicola *et al.* (2019).

³⁷ Importo che si è moltiplicato soprattutto grazie alle azioni di fundraising previste nei singoli progetti, che sono state promosse e supervisionate dalla stessa Fondazione Cariplo per renderle il più possibile efficaci e sostenibili nel tempo (Bandera e Maino 2017).

³⁸ I progetti finanziati nell’ambito della IV edizione di “Welfare in Azione” sono stati otto. Con questi progetti, che si sono aggiunti ai 27 delle edizioni precedenti, sono state interessate dal Bando tutte le province di riferimento di Fondazione Cariplo.

Perché ci si muova verso azioni di sistema con logiche diverse rispetto al passato, è anche necessario superare un approccio incentrato sulla mera erogazione dei servizi e si passi ad una visione che metta al centro l'*empowerment*³⁹ dei beneficiari prevedendo un processo che parta dai bisogni e dalle risorse del singolo, e che metta in campo una progettazione sempre più individualizzata e flessibile, soprattutto quando i destinatari sono persone in condizioni di vulnerabilità che facilmente rischierebbero di cadere in situazione di povertà severa e di lunga durata. È altresì importante abbandonare l'idea più classica di assistenza e protezione sociale e guardare ad interventi di promozione, per fare spazio ad un approccio che sia capacitante nei confronti dei destinatari delle prestazioni e dei servizi.

Il ricorso a strumenti di condizionalità (da intendere - ad esempio - come la richiesta ai beneficiari di seguire percorsi di formazione oppure la loro disponibilità all'inserimento lavorativo e/o alla tutela dei minori) non è solo un incentivo all'attivazione ma si ricollega anche al tema di come utilizzare al meglio le risorse (siano esse pubbliche o private) e di come rendere più efficiente il sistema⁴⁰. Oltre ad essere necessario che le misure e le forme di condizionalità

³⁹ Il concetto di *empowerment* è inteso come possibilità di espansione delle opzioni di azione e di scelta da parte delle persone (Sen 1985; 1999) e più specificatamente dei beneficiari nel caso delle politiche sociali. Secondo Sen, solo andando a modificare le *capabilities* degli individui è possibile trasformare realmente i loro percorsi di vita e conferire loro maggiori possibilità di scelta su che cosa effettivamente fare della propria vita e del proprio futuro. In questa prospettiva, rispetto ai servizi e alle prestazioni sociali, l'attenzione è puntata sempre meno sulle strutture e sempre più sugli interventi da attuarsi, in particolare sulla base di reti tra attori, istituzionali e non (cfr. Bifulco e Vitale 2003; 2006; Fosti 2012). Il concetto di *empowerment* viene contrapposto a quello di assistenzialismo a sottolineare il fatto che il welfare state e l'assistenza sociale non devono limitarsi ad assistere i soggetti in condizioni di povertà e a rischio esclusione sociale, quanto debbano avere come obiettivo quello di sostenerli lungo percorsi di autonomizzazione che possano modificare le condizioni in cui vivono e le *chance* di vita.

⁴⁰ L'introduzione di meccanismi di condizionalità è relativamente nuova in interventi di welfare in Italia per cui non è ancora disponibile una ampia letteratura al riguardo. Guardando anche al panorama europeo è possibile distinguere questi meccanismi secondo tre logiche (cfr. Leone 2016): un approccio premiale connesso al raggiungimento degli obiettivi stabiliti, una modalità sanzionatoria e punitiva se non si rispettano le regole concordate e una terza via in cui sono previste forme di "pressione" riferite alla fruizione di specifici servizi (ad esempio, mandare i figli a scuola).

siano calibrate sulle specifiche esigenze delle persone, la condizionalità funziona e produce effetti significativi (diventando strumento di capacitazione) laddove è “accompagnata”, vale a dire quando i destinatari non sono lasciati a loro stessi nel comprendere gli interventi, ma al contrario le regole vengono concordate e pattuite in base a logiche flessibili, secondo cui – qualora emergano bisogni nuovi – è possibile rimettere in discussione e ricontrattare il patto di presa in carico. Misure e programmi, al fine di evitare possibili ricadute negative, devono fornire strumenti e competenze durature che insegnino all’individuo come prevenire situazioni di rischio che potrebbero condurre alla povertà e all’esclusione sociale, impiegando in modo oculato le risorse a disposizione.

Tale concezione ribalta la visione tradizionale e fornisce le basi per una concezione di welfare cosiddetto “di iniziativa”. Quest’ultimo si riferisce all’insieme di interventi/servizi/percorsi che si rivolgono a gruppi di popolazione identificati che possono essere particolarmente fragili, vulnerabili o iniquamente trattati che hanno maggior difficoltà a raggiungere i servizi e ad essere raggiunti dai servizi. Tali interventi/servizi/percorsi si caratterizzano per l’adozione di un approccio proattivo di identificazione del bisogno e di proposta di una risposta prima ancora che questo bisogno sia tradotto in domanda, seguendo la logica dell’andare verso l’utente anziché attenderlo e quindi, se serve, andarlo a cercare. L’accompagnamento dei destinatari di politiche e servizi è necessario, infine, per evitare un altro rischio, quello che un’eccessiva enfasi sull’attivazione dei beneficiari delle misure possa espellere dai sistemi di welfare i “meno facilmente attivabili”. L’ideologia ottimistica dell’inserimento può così finire con il legittimare una scrematura verso l’alto dei potenziali destinatari, con l’esclusione dei soggetti più problematici (Tosi, 2018).

3.3 Un nuovo protagonismo per gli attori locali, i cittadini e le reti multistakeholder

Negli ultimi due decenni, sono stati discussi e teorizzati diversi approcci per interpretare e ridisegnare i rapporti tra i corpi sociali, tra cui welfare societario, welfare mix, secondo welfare, welfare plurale radicale, welfare generativo, welfare collaborativo e welfare di comunità. Approcci che, pur basati su presupposti teorici, obiettivi finali, e forme di relazione/gerarchia tra gli attori sociali differenti tra loro, sono accomunati da uno stesso presupposto: l’apertura del welfare a soggetti esterni al perimetro pubblico e provenienti dalla sfera del mercato, delle associazioni intermedie e della famiglia (reti familiari e amicali). Più di recente, a questi soggetti si sono aggiunti i cittadini, in forme istituzionalizzate o in forme “liquide”, flessibili e spontanee (Lodi Rizzini, 2018). Negli ultimi anni, infatti, la teoria della governance è stata applicata con un’interpretazione estensiva”, per cui se generalmente enfatizzava le interazioni fra lo Stato e i corpi sociali e l’interdipendenza fra attori pubblici e privati, essa è arrivata a includere

le comunità locali e i cittadini, corresponsabilizzati nell'individuazione dei problemi e nell'implementazione delle relative soluzioni. Un approccio diverso sia da quello proprio del welfare state "classico" - che vede i cittadini principalmente come destinatari di politiche e servizi - sia dal modello liberista - che vede i cittadini come consumatori - e che valorizza le capacità, l'esperienza e il supporto mutuale delle persone-utenti.

In questa nuova prospettiva trovano ampio spazio le pratiche di *community building* (cfr. Capitolo 8), orientamento per il quale i soggetti facenti parte di una comunità si impegnano a operare congiuntamente nel processo di evoluzione della comunità stessa (Walter and Hyde, 2012). La logica propria del *community building* si propone di sperimentare forme di partecipazione attiva di attori di natura diversa (enti pubblici, privati, singoli cittadini), volte a innovare le politiche pubbliche e favorire processi collettivi, attraverso forme innovative di partecipazione delle comunità locali. Così facendo, permette la costituzione di percorsi "strutturati" di *empowerment* di comunità che mirano auspicabilmente a rifondare legami di fiducia, di condivisione e che favoriscono l'innovazione di pratiche e politiche. L'adozione di pratiche di *community building* nell'ambito del welfare consente, dunque, oltre che di innovare le politiche, di favorire la coesione sociale, ed è questo un altro degli elementi che ne spiega il successo in una fase storica caratterizzata dalla disgregazione dei legami e dalla polarizzazione sociale.

I progetti "di comunità" sono molto eterogenei e oscillano dalla semplice aggregazione della domanda a vere e proprie forme di mutuo aiuto, fino a forme di collaborazione attiva. L'idea sottostante questo approccio è che facendo leva sulle risorse (economiche, di tempo, di cura, di competenza) delle famiglie e delle comunità e mettendole in dialogo tra loro, si produca qualcosa più della somma dei singoli addendi (Pasquinelli, 2017). Questo perché i beni e i servizi scambiati sono beni relazionali, cioè hanno un valore che consiste nell'essere in grado di modificare la relazione tra i soggetti coinvolti, attivando nuove forme di fiducia, di reciprocità, di responsabilità condivisa. In questo modo divengono beni di comunità, perché capaci di recuperare il senso comunitario della protezione sociale, essendo la logica del welfare definita proprio nell'offrire supporto a condizioni di fragilità individuale attraverso una mediazione collettiva (Gherardi e Magatti, 2014).

Questo tipo di approccio può essere favorito dalla diffusione della *sharing economy*, il cui potenziale nell'ambito del welfare non è ancora pienamente espresso (cfr. Fosti, 2016; 2018). Infatti, sebbene la *sharing economy*, con le sue grandi piattaforme, non sembri aver ridotto le disuguaglianze, anzi per certi aspetti le abbia acuite, un nuovo welfare può oggi utilmente adottare la logica della condivisione e della collaborazione come humus etico-culturale ed economico-organizzativo (Arcidiacono, 2017). La *sharing economy*, richiamandosi

pienamente al concetto di comunità, appare infatti il terreno ideale per sviluppare nuove connessioni e sodalizi all'interno del welfare mix, con nuove opportunità di scalabilità per i numerosi esperimenti locali di secondo welfare. Essa può, infatti, offrire da un lato un elevato livello di personalizzazione di servizio rispetto ai bisogni e alle peculiarità degli utenti; dall'altro favorire il ripensamento dei modelli di erogazione e distribuzione di nuovi servizi risvegliando risorse latenti o disperse (grazie alla capacità di attivazione e co-produzione dei beneficiari/utilizzatori), ma all'interno di una cornice di senso e di valori forte, come quella di cooperazione o di bene comune, in un momento in cui la scarsità di nuove risorse è percepita come il problema più grande che limita l'espansione del welfare (Arcidiacono, 2017).

Il ricorso a pratiche collaborative e di comunità è una tendenza destinata a ridisegnare profondamente il rapporto cittadino-istituzioni e il modello di Stato sociale al quale siamo abituati. Innanzitutto, queste nuove pratiche di welfare determinano un cambiamento nel rapporto tra destinatari delle politiche sociali, decisori politici e fornitori di servizi. La crescente domanda di processi democratici nella costruzione di un nuovo welfare inclusivo che nasca “dal basso” si traduce infatti nella necessità di avviare un processo di co-produzione attraverso la partecipazione dei cittadini nella costruzione di servizi di pubblica utilità. In particolare, da destinatari o fruitori passivi di politiche e servizi le persone assumono un ruolo attivo, diventandone co-produttori. Questo approccio inoltre – che ricerca la personalizzazione, non l'individualizzazione (Prandini e Orlandini, 2015), non va inteso come la semplice possibilità di scelta rispetto a misure standardizzate, né come la mera corresponsabilizzazione dei destinatari degli interventi, ma come un passaggio propedeutico al conseguimento di una “cittadinanza piena” per gli individui.

3.4 Ridefinire offerta e gestione dei servizi

Negli ultimi decenni, le amministrazioni locali hanno sperimentato numerosi cambiamenti negli accordi organizzativi relativi alla gestione e alla fornitura di servizi pubblici (Cepiku *et al.*, 2018; Shoute *et al.*, 2018). Prima a seguito delle riforme amministrative guidate dal *New Public Management*, poi in risposta alla crisi finanziaria del 2008, il modello tradizionale di erogazione dei servizi basato sulla gestione diretta attraverso personale e strutture pubbliche è stato progressivamente messo alla prova da nuove logiche di azione e da nuovi strumenti ispirati al mercato. Dagli anni Novanta numerosi studi hanno evidenziato la tendenza di molti governi, in particolare a livello locale, ad esternalizzare la gestione dei servizi pubblici attraverso contratti con fornitori privati (cfr. Wollmann *et al.*, 2010). Gran parte dell'entusiasmo originario per gli accordi di appalto si basava sul meccanismo della concorrenza di mercato che avrebbe deter-

minato costi inferiori e servizi migliori rispetto a soluzioni burocratiche e gerarchiche come la fornitura diretta. In realtà, come evidenziano tra gli altri Bel e Gradus (2018), l'affidamento di servizi a produttori privati non produce sempre i risultati attesi. Anzi, l'appalto pubblico a imprese private può andare incontro a diversi fallimenti (Hefetz *et al.* 2014): in molti casi il numero di potenziali fornitori è limitato a causa della natura dei servizi stessi o delle ridotte dimensioni del gruppo di potenziali utenti, rendendo i comportamenti opportunistici più probabili; per alcuni servizi, come l'assistenza all'infanzia e in generale i servizi sociali, è difficile definire in anticipo sia i bisogni degli utenti sia le prestazioni richieste; le competenze tecniche e le risorse informative sono spesso distribuite in modo asimmetrico tra agenzie governative e appaltatori, favorendo generalmente questi ultimi e rendendo difficile un monitoraggio efficace dell'attuazione dei contratti.

L'analisi delle politiche pubbliche e gli studi amministrativi hanno inquadrato questo cambiamento guardando alla natura giuridica dei fornitori, evidenziando il passaggio dell'erogazione del servizio da soggetti pubblici ad attori privati oppure dai rapporti gerarchici tipici delle autorità pubbliche a rapporti contrattuali tipici del settore privato. In realtà, le possibili alternative organizzative a disposizione degli enti locali si sono rivelate molto maggiori e meno nette tra loro. Numerosi studi hanno evidenziato il crescente utilizzo di strumenti alternativi come la cooperazione intercomunale, o più in generale, approcci ibridi basati su collaborazione e reti, partenariati pubblico-privato, la co-produzione dei servizi, l'accreditamento di fornitori privati (cfr. Bifulco e Vitale, 2006; Brandsen e Pestoff, 2006; Fosti, 2012; Orlandi *et al.*, 2014; Maino, 2015; Dorigatti *et al.*, 2020). Inoltre, la privatizzazione comporta diverse soluzioni organizzative per la fornitura di servizi tramite appaltatori esterni, tra cui sia la privatizzazione in senso stretto sia l'erogazione tramite aziende di proprietà comunale.

Infatti, numerosi studi recenti hanno mostrato che i governi locali scelgono sempre più spesso modalità miste di erogazione dei servizi basate sulla cooperazione rispetto all'appalto, in funzione dei minori costi di transazione, della semplificazione amministrativa e del grado di fiducia tra le organizzazioni coinvolte. La cooperazione tra comuni, i partenariati pubblico-pubblico e pubblico-privato, l'accreditamento di fornitori privati e la co-produzione sono gli esempi più comuni di questa tendenza (Bel e Gradus, 2018). Questi tipi di soluzioni organizzative, in cui l'amministrazione locale coopera e condivide le responsabilità con uno o più enti pubblici o privati in un'ottica di rete, sono strumenti per la co-progettazione e l'attuazione delle politiche pubbliche e nell'ultimo decennio hanno trovato una crescente applicazione nella fornitura di servizi pubblici locali e di welfare in particolare.

In questa prospettiva, quindi, la scelta tra gerarchia e mercato come principi regolatori del rapporto tra amministrazioni locali e fornitori di servizi appare sempre meno adeguata alle esigenze dei comuni. L'allontanamento dall'erogazione diretta del servizio da parte del Comune con proprie strutture e personale riflette solitamente problemi dovuti all'insufficienza di risorse organizzative, umane, finanziarie, tecnologiche disponibili. Inoltre, il passaggio dell'erogazione dei servizi dal pubblico al privato – in forme pure o ibride – è solitamente giustificato dalla duplice esigenza di alleggerire la gestione del servizio dagli oneri burocratici tipici dell'azione amministrativa e/o per reperire competenze non disponibili all'interno del sistema pubblico.

Oggi, quindi, il ventaglio di opzioni a disposizione degli enti locali è molto più vario e articolato di quello delineato tenendo conto della dicotomia pubblico-privato. I governi locali fanno ricorso ad una gamma sempre più ampia di soluzioni: dagli accordi contrattuali con imprese interamente private e organizzazioni ibride come società miste in cui detengono un interesse alle società municipali interamente di proprietà pubblica. Possono essere stipulati contratti anche tra amministrazioni locali e altri enti pubblici come nel caso delle convenzioni a scopo di lucro tra comuni e altri enti pubblici. Dal punto di vista procedurale, i servizi possono essere aggiudicati mediante gare pubbliche d'appalto ma anche mediante procedure negoziate (come il dialogo competitivo), accordi di collaborazione (come la co-progettazione) e appalti diretti nei limiti consentiti dal diritto dell'UE e codici nazionali degli appalti.

Più nello specifico, un altro importante terreno di cambiamento che sta interessando il mondo dei servizi a tutto tondo e in particolare i servizi del welfare territoriale riguarda la riconfigurazione in atto delle così definite “leve” di *service management*, da intendersi come le cinque dimensioni che determinano il posizionamento dell'offerta dei servizi e che assumono un significato differente rispetto alle *policy* adottate per la gestione dei servizi stessi. Le cinque “leve” di *service management* si declinano come segue:

- le politiche di prodotto/servizio;
- le politiche del personale;
- le politiche di comunicazione;
- le politiche degli accessi, il layout e la logistica;
- le politiche tariffarie.

Si veda la Tabella 3.1 per le caratteristiche principali di ognuna di queste dimensioni e quali sono oggi le principali riconfigurazioni in atto nel mondo dei servizi di *welfare*.

Tabella 3.1. Le leve di *service management*: principali caratteristiche e principali cambiamenti in atto

Le leve di service management	Principali caratteristiche	Principali cambiamenti in atto
Le politiche di prodotto/servizio	Divisione in core service (caratteristiche di fondo del servizio) e peripherals (aspetti accessori)	Il focus si sta spostando dai soli core service agli aspetti accessori che sono più riconoscibili dagli utenti/beneficiari Da una logica prestazionale del servizio ad una logica di partnership
Le politiche del personale	Il governo dei servizi è altamente influenzato da una pluralità di elementi riconducibili al personale: modelli organizzativi, culture professionali, livello di motivazione, ecc.	Esternalizzazione dei servizi sempre più frequente e presenza di nuovi attori (privati o non profit)
Le politiche di comunicazione	La comunicazione fa conoscere il servizio (solitamente tramite l'Albo pretorio) e intercetta il target potenzialmente destinatario	Impiego di nuove forme di comunicazione (dai manifesti pubblici all'uso della leva tecnologica, ovvero siti e piattaforme)
Le politiche degli accessi, il layout e la logistica	Elementi fondanti per la selezione dell'utenza sono: la facilità/difficoltà di accesso ai servizi le forme di accesso ai servizi gli orari di accesso al servizio	L'uso di tecnologie ha de facto determinato un accesso illimitato al servizio (precondizioni necessarie sono l'accesso diffuso al web da parte degli utenti e la capacità di utilizzo di questi strumenti)
Le politiche tariffarie	Da sempre non associabili al solo aspetto finanziario, sono collegate anche alle dinamiche di selezione dell'utenza e della scelta tra interesse individuale e interesse pubblico	Ampliamento delle fasce di utenza (non solo fasce più povere) e conseguente revisione delle politiche tariffarie e dei prezzi

Fonte: elaborazione autrici da Notarnicola et al. (2019).

Soffermandosi sulla prima dimensione - quella delle politiche di prodotto/servizio - essa è composta essenzialmente dalle caratteristiche di fondo del servizio (alias il così definito *core service*), ovvero il beneficio principale che viene offerto all'utenza, e dagli aspetti accessori (denominati invece *peripherals*) che estendono il valore che può essere percepito dall'utente e ampliano il beneficio totale del servizio (Normann, 2002). Tradizionalmente, il mondo dei servizi pubblici si è sempre concentrato sui *core service*; solo di recente l'attenzione si è capovolta ed è apparso chiaro come la valutazione diretta che gli utenti sono in grado di esprimere si fonda principalmente su elementi accessori (*peripherals*), che risultano essere maggiormente riconoscibili e, quindi, potenzialmente oggetto di giudizio da parte dell'utente. Questo rapporto di forza tra i *core service* e i *peripherals* deve essere letto in combinato disposto con un'altra importante dinamica in atto: i servizi, infatti, sono passati dall'aver una logica esclusivamente di tipo prestazionale, che risentiva dei limiti dettati dai vincoli finanziari di natura pubblica, ad una "logica di partnership". Oggi anche nel settore del welfare ha preso piede una logica che apre ad una partecipazione inedita degli utenti che diventano attori attivi per la creazione di valore del servizio e che determina nuove logiche in materia di standard del servizio e del suo quadro economico.

Tanti piccoli cambiamenti, dunque, in atto in tutte le "leve" di *service management*, che seguono l'andamento evolutivo presente sia sul piano del tessuto demografico e socio-economico del nostro paese che sul piano delle nuove possibilità e dei nuovi strumenti che la nostra contemporaneità mette in campo.

3.5 Riflessioni conclusive

Nell'attuale contesto socio-economico appare evidente come i bisogni espressi dai cittadini risultino sempre più complessi e come, contemporaneamente, gli attori pubblici faticino a fornire risposte adeguate ad affrontarli. Si tratta di problemi legati a dinamiche complesse come la povertà, l'esclusione sociale o la disoccupazione cronica, ma anche di questioni apparentemente meno drammatiche che spesso restano "sullo sfondo", e che tuttavia sono egualmente centrali per la tenuta del nostro sistema sociale. Queste non necessariamente riguardano quelle fasce della popolazione tradizionalmente considerate più fragili, ma piuttosto coloro che necessitano di un supporto per poter conciliare al meglio i numerosi e gravosi impegni che la quotidianità implica. Si tratta, ad esempio, di chi, avendo poco tempo a disposizione perché occupato, si trova a dover gestire le esigenze di figli minori, genitori anziani non autosufficienti e/o altri familiari portatori di handicap. O ancora di chi fatica a mantenere un adeguato livello di reddito, rischiando di scivolare verso forme di povertà più severa.

Sono situazioni (in maggior misura quelle riguardanti la povertà lavorativa e quelle legate alla gestione della cura di persone fragili) destinate ad assu-

mere un peso sempre più consistente per la società italiana e a mettere ulteriormente in discussione gli equilibri raggiunti dal nostro modello di welfare. Gli attori del secondo welfare ormai da diverso tempo contribuiscono a mitigare le conseguenze di queste sfide, fornendo strumenti, servizi e idee in grado di arrivare laddove il sistema pubblico non riesce a fornire risposte adeguate. Tuttavia, oltre ai benefici garantiti da questi soggetti, è giusto ricordare anche i rischi a cui si può andare incontro, in primis il rischio di incastri distorti tra pubblico e privato (Maino, 2013; Maino e Ferrera, 2017). E proprio per evitare che questo avvenga è fondamentale creare condizioni che possano mettere insieme tutti gli attori del territorio per guardare ai problemi da un punto di vista condiviso oltre che innovativo e sostenibile nel lungo periodo.

A livello locale le istituzioni pubbliche a cui è demandato il compito della programmazione e organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si trovano oggi in gravi difficoltà nel dare risposte ai cittadini. Le risorse economiche sono infatti sempre più scarse: da un lato a causa dei tagli nei trasferimenti operati dal livello centrale verso i livelli decentrati e dall'altro per le difficoltà che le pubbliche amministrazioni devono affrontare per garantire il turn over del personale che gestisce i servizi. Il quadro ricostruito in questo capitolo mostra che oltre ad essere necessario è anche possibile uscire dal “sentiero” percorso sino ad ora. Bisogna investire su strumenti propedeutici alla riduzione della frammentazione dell'attuale sistema di welfare attraverso lo sviluppo di servizi orientati all'aggregazione della domanda e, al contempo, alla “personalizzazione” (ove possibile) della risposta. Inoltre, evidenzia come “il pubblico” che opera in sinergia con la comunità di riferimento non è necessariamente l'ostacolo alla trasformazione ma, anzi, può essere il vero facilitatore dei processi di innovazione sociale.

Vanno però ampliate le tutele attraverso l'eliminazione delle barriere di accesso che oggi impediscono di usufruire dei servizi a quei cittadini che non posseggono le caratteristiche per accedervi (ad esempio un Isee troppo elevato) e va estesa l'offerta dei servizi a tutti, introducendo – dove opportuno - lo strumento della compartecipazione (pagamento totale o parziale del servizio) e incentivando al contempo un'offerta condivisa di servizi in modo da favorire: la creazione di reti che producano legami e generino fiducia, l'ampliamento della platea di cittadini raggiunti dai servizi, l'erogazione di servizi ad un prezzo più vantaggioso e comunque sostenibile. Per muovere in questa direzione è necessario, oltre che auspicabile, investire sempre di più lungo quattro direttrici: i) l'innovazione dei servizi, dei processi e dei modelli, per rispondere ai bisogni sociali attraverso la programmazione partecipata e la co-produzione di risposte flessibili, personalizzate e multidimensionali; ii) la valorizzazione dei diversi stakeholder, delle famiglie e del territorio in una prospettiva di *community building*; iii) lo sviluppo e il potenziamento di sistemi di governance territoriale multiattore e aperti alla partecipazione dei cittadini, in modo da produrre prima una

lettura approfondita, più integrata e condivisa dei bisogni e poi una valutazione seria degli interventi messi in campo e dei risultati raggiunti; iv) la ricomposizione e il miglior utilizzo delle risorse pubbliche e private per favorire una maggiore corrispondenza tra problemi e soluzioni, e rendere possibile il passaggio da sperimentazioni ad azioni di sistema che siano sostenibili nel tempo. Direttrici che saranno esplorate più dettagliatamente nei loro aspetti operativi nel capitolo successivo.

Bibliografia

- Arcidiacono, D. (2017), *Quale welfare al tempo della sharing economy? Appunti per un confronto su possibilità e criticità dell'economia collaborativa*, in “Animazione sociale”, vol. 313, n. 8, pp. 23-32.
- Bandera, L. (2013), *Le fondazioni di origine bancaria: sperimentazioni a sostegno delle reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Bandera, L. e Maino, F. (2017), *Welfare di comunità, tra fondazioni e imprese*, in R. Lodigiani (a cura di), *Milano 2017. Una metropoli per innovare, crescere, sognare*, Milano, FrancoAngeli.
- Barbetta, G.P. (2013), *Le Fondazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Bel, G. e Gradus, R. (2018), *Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery*, in “Local Government Studies”, vol. 44, n. 1, pp. 11-21.
- Bepa - Bureau of European Policy Advisers (2011), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Commissione Europea, Bruxelles.
- Bifulco, L. e Vitale, T. (2003), *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale*, in “Sociologia Urbana e Rurale”, n. 72, pp. 95-108.
- Bifulco, L. e Vitale, T. (2006), *Contracting for Welfare Services in Italy*, in “Journal of European Social Policy”, vol. 35, n. 3, pp. 495-513.
- Bonoli, G. e Natali, D. (a cura di) (2012), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Brandsen, T. e Pestoff, V. (2006), *Co-production, the third sector and the delivery of public services*, in *Public Management Review*, vol. 8, n. 4, pp. 493-501.
- Cepiku, D., Mussari, R. e Giordano, F. (2018), *Local governments managing austerity: approaches, determinants and impact*, in “Public Administration”, vol. 94, n. 1, pp. 223-243.
- Cibinel, E. (2019), *Dall'innovazione al cambiamento: una nuova sfida per le Fondazioni di origine bancaria*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Nuove Alleanze in un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 211-234.
- Dorigatti, L., Mori, A. e Neri, S. (2020), *Public, private or hybrid? Providing care services under austerity: the case of Italy*, in “International Journal of Sociology and Social Policy”, vol. 40, n. 11/12, pp. 1279-1300.

- Fosti, G. (2012), *Imprenditori di rete per governare il welfare locale*, in “Economia & Management”, n. 1.
- Fosti, G. (2016), *Sharing Welfare?*, in E. Polizzi e M. Bassoli (a cura di), *Le politiche della condivisione: la sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè Editore.
- Fosti, G. (2018), *Sharing platform e nuovi modelli di welfare*, in “Economia & Management”, n. 1, pp. 20-22.
- Gherardi, L. e Magatti, M. (2014), *Una nuova prosperità*, Milano, Feltrinelli Editore.
- Greve, B. (a cura di) (2012), *The Times They Are Changing? Crisis and The Welfare State*, Wiley-Blackwell.
- Greve, B. (2020), *Welfare and the Welfare State: Central Issues Now and in the Future*, 2nd Edition, Routledge.
- Hefetz, A., Warner, M. e Vigoda-Gadot, E. (2014), *Concurrent Sourcing in the Public Sector: A Strategy to Manage Contracting Risk*, in “International Public Management Journal”, vol. 17, n. 3, pp. 365-386.
- Leone, L. (2016), *Le condizionalità nelle politiche di welfare: quando e come utilizzarle*, in “Welfare Oggi”, n. 6.
- Lodi Rizzini, C. (2018), *Welfare di comunità: siamo pronti?*, in www.secondowelfare.it, 27 dicembre 2018.
- Lodi Rizzini, C. (2013), *I Comuni: le risposte dei territori alla crisi*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 179-241.
- Maino, F. (2013), *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse e innovazione sociale*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 17-46.
- Maino, F. (2015), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 16-42.
- Maino, F. (2017), *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 19-42.

- Maino, F., Agostini, C. e De Tommaso, C.V. (2021), *Contrastare le povertà*, Studi sui nuovi scenari per le politiche regionali promossi dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, Consiglio Regionale della Lombardia, Luglio 2021.
- Maino, F. e Lodi Rizzini, C. (2018), *Oltre i margini: rigenerare le periferie tra welfare, luoghi e relazioni*, in R. Lodigiani (a cura di), *Milano 2018 - Agenda 2040*, Rapporto sulla Città della Fondazione Ambrosianeum, Milano, FrancoAngeli, pp. 261-278.
- Maino, F. e Razetti, F. (2019), *Un rinnovato protagonismo per stakeholder e corpi intermedi? Il secondo welfare, tra evoluzioni concettuali e sviluppi empirici*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Nuove Alleanze in un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 23-47.
- Maino, F. e Razetti, F. (2020), *Il welfare aziendale nelle PMI, tra reti e territorio*, in T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale 2.0 (nuova edizione)*, Milano, Wolters Kluwer.
- 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.
- Normann, R. (2002), *Service management; strategy and leadership in Service business*, 3rd Edition., Wiley, Chichester.
- Notarnicola, E., Berloto, S., Fosti, G., Perobelli, E., e Ricciuti, E. (2019), *Il cambiamento nel welfare locale: lezioni per il riposizionamento dei servizi pubblici*, Milano, Egea.
- Pasi, G. (2016), *Esperienze di secondo welfare in Lombardia. A che punto siamo*, Milano, Eupolis Lombardia.
- Pasquinelli, S. (2017), *Il welfare collaborativo. Ricerche e pratiche di aiuto condiviso*, Milano, IRS.
- Prandini, R. e Orlandini, M. (2015), *Personalizzazione vs individualizzazione dei servizi di welfare: fasi, attori e governance di una semantica emergente*, in "Studi di Sociologia", n. 2, pp. 353-373.
- Orlandini, M., Rago, S., e Venturi, P. (2014), *Co-produzione. Ridisegnare i servizi di welfare*, Short Paper 1/2014, Aiccon.
- Ranci, C. (2010), *Social Vulnerability in Europe. The New Configuration of Social Risks*, London, Palgrave MacMillan.
- Sen, A.K. (1985), *Commodities and Capabilities*, New York, North-Holland.
- Sen, A.K. (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.

- Shoute, M., Budding, T. e Gradus, R. (2018), *Municipalities' choices of service delivery modes: the influence of service, political, governance and financial characteristics*, in “International Public Management Journal”, vol. 21, n. 4, pp. 502-532.
- Tosi, A. (2018), *Alla ricerca di un welfare abitativo in Europa*, in “La Rivista delle Politiche Sociali”, n. 4, pp. 43-58.
- Walter, C. e Hyde, C. (2012), *Community building practice: An expanded conceptual framework*, in M. Minkler (a cura di), *Community organizing and community building for health welfare* (3rd Ed.), New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.
- Wollmann, H., Koprlic, I. e Marcou, G. (a cura di) (2010), *Public and Social Services in Europe*, London, Palgrave Macmillan.

4. Gli strumenti dell'innovazione

di Sara Berloto, Francesca Meda e Elisabetta Notarnicola

In un contesto di profonde trasformazioni sociali e demografiche, l'ecosistema dei servizi di *welfare* è giunto ad un importante momento di ripensamento e riconfigurazione. La prima parte del presente volume si è infatti interrogata su quali siano oggi i principali problemi emergenti - la distanza tra le risposte del pubblico e i bisogni delle famiglie, le nuove situazioni di povertà, il modesto tasso di copertura dei servizi socio-sanitari sul totale del bisogno della popolazione - andando a mettere a sistema questi problemi con i dati e i numeri dei servizi attualmente attivi nel nostro paese. La seconda parte dello scritto, invece, si pone l'obiettivo di declinare gli elementi necessari per porre in essere una cura efficace, partendo innanzitutto dalle nuove logiche e dalle nuove prospettive che devono contaminare e permeare il settore del *welfare*. Il Capitolo 3, infatti, ha anzitutto enunciato che il punto di partenza di questo processo deve riguardare un cambio di ritmo dalla tradizionale concezione erogatrice di servizi ad un'offerta composita di servizi che mina a costruire una vera e propria comunità. In questo quadro, sono state espone le prospettive di secondo welfare, di *community building*, di welfare di iniziativa, di *platform economy*, ecc. come punto di partenza imprescindibile con cui guardare al un futuro del settore. Obiettivo del presente Capitolo è quello di entrare ulteriormente nei meccanismi di funzionamento delle logiche espone, dettagliandone gli elementi essenziali e gli strumenti innovativi. Quali elementi insiti della *sharing economy* e della *collaborative society* permettono innovazione sociale in ambito welfare? Qual è il valore aggiunto che la logica *sharing*, e non solo, può portare specificatamente nell'ambito pubblico? Il Capitolo porrà l'accento su questi interrogativi ed infine esporrà gli elementi fondamentali tre strumenti innovativi: rispettivamente le piattaforme, gli appalti *outcome-based*, e le procedure amministrative previste dal Codice del Terzo Settore di co-progettazione e co-programmazione.

4.1 Le logiche alla base dell'innovazione sociale: *collaborative society* e *sharing economy*

Sharing economy, *platform economy*, *on demand economy*, *collaborative economy*, ecc.: la varietà di categorie semantiche utilizzate in letteratura per parlare di questo fenomeno evidenzia la ricchezza e la proliferazione delle numerose riflessioni elaborate in merito al rapporto tra innovazione tecnologica e cambiamenti socio-economici in atto in una data società. Con “economia della collaborazione” viene in particolare identificato un nuovo modo di organizzare i processi di produzione, distribuzione e consumo di beni e servizi, prevalentemente basato su relazioni di cooperazione e scambio orizzontale *peer-to-peer*. In alcuni casi, queste modalità innovative di interazione integrano le logiche “tradizionali” di scambio, dove gerarchia e competizione prevalgono; in altri, invece, le sostituiscono integralmente ponendo le basi per un ribaltamento completo di paradigma (Ramella e Manzo, 2019).

Queste nuove logiche di scambio e interazione tra soggetti che caratterizzano la *collaborative society* si sostanziano in ciò che la letteratura di riferimento definisce come *sharing economy*, ovvero un sistema economico e sociale in cui il valore viene prodotto attraverso la condivisione di asset (tangibili e intangibili) che altrimenti rimarrebbero sottoutilizzati se lasciati a disposizione di un singolo individuo. La *sharing economy*, in altre parole, permette agli individui di poter condividere i propri asset/servizi mettendoli a disposizione di chi maggiormente li necessitano, in cambio di benefici monetari o non monetari (Botsman, 2010). Passando da logiche di scambio tradizionali a logiche *sharing* si può effettivamente parlare di cambio di paradigma poiché l'attenzione non è più posta sul possesso quanto piuttosto sul principio di condivisione, in virtù della quale più individui possono accedere ad uno stesso bene/servizio, “saturandone” la capacità produttiva.

La letteratura sull'economia della condivisione offre un variegato panorama di tentativi di definizione del fenomeno. Quando si parla di definire la *sharing economy* infatti non si può prescindere dal fare una premessa: non esiste un'unica definizione consensuale, bensì, in letteratura coesistono molteplici definizioni. Le prime manifestazioni di *sharing economy* in letteratura compaiono nel 2010. Lisa Gansky (2010) utilizza il termine “The Mesh” per parlare di questo nuovo modo di fare business, descrivendolo come “un tipo di rete che permette ad ogni nodo di collegarsi in ogni direzione con qualsiasi altro nodo nel sistema”. Gansky prosegue delineando le quattro caratteristiche principali del Mesh: condivisione, utilizzo avanzato del Web e delle reti di informazione mobile, focus sui beni fisici e coinvolgimento dei consumatori tramite i social network. La premessa alla base dei business nella *sharing economy* è che, quando l'informazione su certi beni è condivisa, il loro valore aumenta per il business, per gli individui e per la comunità (Gansky, 2010). Nello stesso anno, Botsman

e Roger, nel loro volume *What's mine is yours (2010)*, tracciano le caratteristiche principali della *sharing economy*, che chiamano consumo collaborativo, come segue: “il consumo collaborativo descrive il rapido sviluppo di concetti tradizionali come condivisione, baratto, prestito, commercio, noleggio, donazione e scambio, reinventati attraverso tecnologie della rete in modi e tempi mai resi possibili prima”. Più nel dettaglio, gli autori suddividono queste attività in tre sistemi principali di consumo collaborativo, successivamente ripresi e sistematizzati anche da altri contributi della letteratura di riferimento (ad esempio in Zazzera, 2021):

- *Product service systems*: accesso a prodotti o servizi senza la necessità di possedere tali prodotti o servizi. Questo segmento include sia modelli di business in cui il prodotto è di proprietà di una società che lo mette a disposizione dei consumatori al fine di un utilizzo condiviso, sia modelli in cui il prodotto è posseduto dalle persone e la condivisione avviene su un piano peer-to-peer, dando vita ad uno scambio tra pari. Sono inoltre comprese le situazioni di estensione della vita di un prodotto tramite servizi post-vendita.
- *Redistribution Markets*: questa categoria riguarda la riallocazione di beni usati o pre-posseduti che, tramite social networks, vengono redistribuiti da dove non sono più necessari a dove lo sono. Secondo gli autori, la redistribuzione, considerata un tipo di commercio sostenibile, è la quinta R – ridurre, riciclare, riutilizzare, riparare e ridistribuire – e può avvenire gratuitamente, con scambio di denaro o accumulazione di punti. In questo caso, l'evidente beneficio consiste nel ridurre le risorse connesse alla produzione di beni e nel prolungare il ciclo di vita dei prodotti.
- *Collaborative Lifestyles*: scambio di risorse intangibili come tempo, spazio, abilità e denaro. L'interazione umana è l'elemento chiave di questo segmento e i vantaggi sono soprattutto legati alle relazioni, come la creazione di capitale sociale. Infine, la *sharing economy* viene descritta da Parker, Van Alstyne e Choudary (2016) come una rivoluzione dominata da piattaforme digitali, ovvero di “business basati sul permettere interazioni che creano valore tra produttori e consumatori esterni. Le piattaforme offrono un'infrastruttura aperta e partecipativa per tali interazioni e pongono condizioni per governarle. Lo scopo delle piattaforme è di compiere abbinamenti tra gli utenti e facilitare lo scambio di beni, servizi o moneta sociale, permettendo così la creazione di valore per tutti i partecipanti”.

Nella Tabella 4.1 i tre modelli di consumo collaborativo (Product Service System, Redistribution Market e Collaborative Lifestyles) vengono illustrati in

maggior dettaglio a partire da un esempio concreto per ciascuno (rispettivamente le piattaforme: Enjoy che offre servizio di car-sharing; Ebay che incrocia domanda e offerta per la vendita di beni usati/di seconda mano; Babel che invece è una piattaforma online per l'apprendimento delle lingue).

Tabella 4.1. Modelli di servizio di sharing economy: PSS, RM e CL

Modello di servizio	Esempio	Vantaggi
<p>Product Service System (PSS):</p> <p>modelli di servizio che prevedono la condivisione di un asset tra più individui per massimizzarne l'utilità</p>		<p>Risparmio economico per gli utenti che non devono pagare il prezzo pieno di acquisto dell'asset né i costi di gestione dello stesso</p> <p>Massimizzazione dell'utilità del bene, allungandone il ciclo di vita e riducendone l'impatto ambientale</p> <p>Incremento delle opzioni di accesso ad alcuni asset per i consumatori e rimozione delle barriere all'entrata</p>
<p>Redistribution Market (RM):</p> <p>modelli di servizio che prevedono lo scambio di beni tangibili, prevalentemente usati e/o non più utilizzati</p>		<p>Aumento della circolazione dei beni, del relativo ciclo di vita e di utilizzo</p> <p>Riduzione degli sprechi</p> <p>Abbattimento dei costi di transazione tra individui grazie all'utilizzo di piattaforme tecnologiche per lo scambio</p>

<p>Collaborative Lifestyles (CL): modelli di servizio che prevedono la condivisione e lo scambio di beni intangibili come spazio, tempo, competenze, ecc.</p>		<p>Facilitazione della manifestazione di domanda e offerta di bisogni difficilmente esprimibili</p> <p>Riduzione dei costi di coordinamento</p> <p>Fiducia e controllo sociale come indicatore di qualità</p> <p>Reciprocità e senso di parità tra gli utenti</p>
--	---	---

Fonte: elaborazione delle autrici da Botsman & Rogers (2010).

Da queste prime riflessioni già emerge con chiarezza un elemento che è da considerarsi pivotale nella logica *sharing*: affinché il consumo collaborativo possa diventare una realtà effettiva, è necessario predisporre un luogo (fisico o digitale) dove operativamente dare vita allo scambio (di asset, beni, tempo, etc.) tra individui. E quindi, dove avviene lo scambio e si concretizza la condivisione degli asset? Elemento fondamentale delle logiche di *sharing economy* è rappresentato dall'utilizzo delle nuove tecnologie (digitali) per lo scambio istantaneo di informazioni, per la creazione di nuova conoscenza e per effettuare in modo efficiente ed efficace il match tra domanda e offerta. In questo senso, le piattaforme svolgono la funzione di intermediazione, rappresentando il luogo in cui lo scambio si concretizza, dove domanda e offerta di asset si incontrano, in modo trasparente (tutti gli utenti della piattaforma hanno accesso alle medesime informazioni, minimizzando il rischio di *information asymmetry*) ed efficiente (lo scambio avviene con il minor dispendio di risorse economiche e di tempo possibile) (Choudary, Parker e Van Alstyne, 2016).

Mettendo in relazione orientamento al mercato (for-profit o non profit) e struttura organizzativa (peer-to-peer o business-to-peer) si ottiene il seguente schema di classificazione delle iniziative di *sharing economy*, rappresentato nella Tabella 4.2.

Tabella 4.2. Classificazione delle iniziative di sharing economy

	<i>Peer-to-Peer (P2P)</i>	<i>Business-to-Peer (B2P)</i>
Non profit	Banca del tempo	FabLab
For profit	AirBnB	Zipcar

Fonte: Schor e Fitzmaurice (2015).

A seconda, infatti, della struttura organizzativa di cui si dota l'attività e dell'orientamento nei confronti del mercato, cambia l'oggetto dello scambio e con esso la finalità. In particolare:

- nel primo caso, gli individui condividono asset intangibili, come il proprio tempo, mettendolo a disposizione di altri secondo relazioni orizzontali peer-to-peer, senza che vi sia uno scopo di lucro, ma piuttosto con la finalità di scambio di esperienze e conoscenze. Un esempio è la costituzione di banche del tempo: associazioni in cui i membri si scambiano reciprocamente attività, saperi e competenze e dove il valore dello scambio viene calcolato in ore “donate” e “ricevute”, prescindendo quindi dal tipo di prestazione offerta o ricevuta e dal valore effettivo di mercato. A differenza delle associazioni di volontariato “tradizionali”, in cui c'è una netta separazione tra chi dona e chi riceve, la banca del tempo promuove lo scambio reciproco tra individui, ponendoli su un piano di parità. La finalità principale è quella di allargare la rete di conoscenze di chi aderisce, di sviluppare relazioni, di rafforzare il senso di appartenenza ad una comunità e ricreare un clima di fiducia reciproca;
- anche nel secondo caso non è la generazione di profitto la finalità dell'iniziativa; tuttavia, rispetto al primo esempio, cambia il modello organizzativo: lo scambio avviene infatti tra un'organizzazione che mette a disposizione i propri spazi (fisici e/o virtuali) e i propri strumenti per gruppi di individui che insieme collaborano alla creazione di progetti, ideazioni o più semplicemente si scambiano competenze e conoscenze. Un esempio sono i FabLab, letteralmente “laboratori di fabbricazione digitale”, ovvero spazi di co-working, pensati per mettere in rete studenti, liberi professionisti, smart worker, artigiani, aziende, affinché si generi uno scambio spontaneo e reciproco di idee e competenze tra professionalità differenti e al contempo si realizzino, attraverso la dotazione dei giusti strumenti di sperimentazione, i progetti ideati. I FabLab nascono infatti come “incubatori” (inizialmente fisici, ora anche e soprattutto digitali) di idee e progetti da sviluppare in diversi ambiti di ricerca;

- nel terzo caso, lo scambio avviene tra pari con l'obiettivo di massimizzare il valore di un asset, condividendolo, e generare conseguentemente un surplus. Generalmente, l'oggetto dello scambio è rappresentato da un asset tangibile (appartamenti, auto, ecc.) e avviene a fronte di un corrispettivo economico. Lo scambio avviene tra individui che grazie ad una piattaforma connettiva si possono mettere in contatto e in rete: la piattaforma svolge la funzione essenziale di intermediazione tra domanda e offerta e, a seconda della tipologia di servizio/bene scambiato e della relativa finalità, potrà assumere un ruolo più o meno neutro rispetto agli utenti. L'esempio più immediato è offerto da Airbnb, piattaforma digitale in cui gli utenti possono mettere a disposizione di altri utenti il proprio appartamento per brevi soggiorni, stabilendo il prezzo di affitto. Il ruolo di Airbnb non è solamente semplice intermediazione, in quanto la piattaforma si fa garante della qualità e della sicurezza degli alloggi messi a disposizione dagli utenti, tramite innanzitutto un meccanismo di recensioni incrociate e reciproche (gli individui che usufruiscono del servizio recensiscono gli alloggi e al contempo vengono valutati da chi li ha ospitati): questo permette ad entrambe le parti di scegliere dove soggiornare da un lato e chi ospitare dall'altro sulla base di valutazioni la cui imparzialità è garantita dalla piattaforma. Nel tempo Airbnb ha ampliato la propria gamma di servizi offerti: oggi, ad esempio, nella sezione "*experiences*" offre la possibilità di prendere parte ad attività, esperienze organizzate da singoli individui sia offline che online a prezzi accessibili. Questo dimostra come gli strumenti di sharing economy possano innovarsi e cambiare continuamente, sviluppando forme ibride tra loro e combinando diverse finalità (su Airbnb non solo posso mettere a disposizione il mio appartamento per brevi soggiorni, ma eventualmente anche condividere i miei interessi e competenze prendendo parte ad esperienze con altri individui interessati);
- l'ultimo caso, infine, esemplifica quelle iniziative in cui la condivisione e messa a disposizione di un asset e/o di un servizio avviene non tra pari ma attraverso una logica business-to-peer: è per esempio il caso di Zipcar, primo servizio di car sharing, sviluppatosi negli Stati Uniti e poi esportato in altri paesi nel mondo. Zipcar mette a disposizione il proprio parco auto pensato per un servizio di noleggio a breve termine, a prezzi accessibili. I vantaggi sono molteplici: rispetto ad un'auto di proprietà, Zipcar permette di risparmiare circa 700 euro al mese secondo una stima complessiva dei costi elaborata dalla società; viene assicurata massima flessibilità all'utenza in termini di luogo del noleggio, orari, tipologia e modelli di auto disponibili, ecc.; vengono definite delle tariffe agevolate per alcuni segmenti di utenza (ad esempio studenti universitari o giovani

lavoratori). Inoltre, negli ultimi anni, è notevolmente accresciuta la sensibilità dell'azienda nei confronti delle tematiche ambientali e per questo si sta provvedendo ad una progressiva transizione verso modelli di auto ibride e/o completamente elettriche. Il caso Zipcar ben esemplifica come il passaggio paradigmatico della *sharing economy* (“da possesso a condivisione”) possa portare una serie di benefici (economici, di tempo, di flessibilità, ecc.) che incrementano l'efficacia del servizio nel rispondere a più bisogni dell'utenza.

Dagli esempi illustrati si possono in parte cogliere quelli che Botsnam e Rogers (2010) definiscono come i cinque elementi fondamentali e costituenti della logica *sharing*:

- **massa critica:** rappresenta l'ingrediente fondamentale senza il quale iniziative di *sharing economy* non possono sussistere e/o svilupparsi efficacemente. Risulta evidente come su Airbnb o Tripadvisor sia essenziale avere un numero cospicuo di utenti che recensiscano gli alloggi o i ristoranti, poiché maggiore è il numero di utilizzatori del servizio, più alta la probabilità che venga percepito come di valore da altri potenziali utenti. Raggiungere la massa critica consente di ottenere quelle che gli autori chiamano “*social proofs*”, ovvero le motivazioni, le prove sociali che inducono altra utenza a convergere sulla piattaforma e utilizzare il servizio offerto. Il maggior investimento che si è chiamati a sostenere nel dare vita ad un progetto di *sharing economy* riguarda proprio il raggiungimento della massa critica di utenti, senza la quale risulta difficile porre in essere iniziative di successo. Come vedremo in seguito nel capitolo, questo comporta sicuramente delle sfide dal punto di vista gestionale e manageriale non indifferenti;
- **capacità produttiva inutilizzata o parzialmente utilizzata:** come già accennato, il passaggio dal possesso alla condivisione degli asset permette di saturarne la capacità produttiva e massimizzarne così l'utilità. Il valore della condivisione viene dunque contrapposto alla logica del possesso individuale;
- **beni in comune:** strettamente legato al secondo principio, il terzo pone l'attenzione sull'oggetto dello scambio e della condivisione tra individui. I beni posti in comune e messi in rete possono essere di natura fisica (è il caso degli appartamenti o delle auto) o immateriale (come il tempo ad esempio), in un'ottica di maggiore valorizzazione degli stessi;
- **fiducia:** un requisito fondamentale affinché lo scambio avvenga in modo efficace per tutte le parti coinvolte, è che queste ultime si fidino reciprocamente e che abbiano fiducia della piattaforma che opera come intermediario/broker. La fiducia è un elemento imprescindibile senza il quale

il network non può funzionare e lo scambio non può avvenire: in questo senso, è sulla fiducia che si basano le interazioni sociali, la comunità, lo spirito collaborativo e la condivisione;

- **valutazione pubblica e sociale:** come si costruisce e come si alimenta la fiducia? Gli utenti sono chiamati a recensire il servizio a cui accedono e i loro pari “pubblicamente” ovvero in un modo che sia accessibile e visibile a tutti. Il sistema di “ranking sociale” presente sulle piattaforme di *sharing economy* permette di avere una base comune di valutazioni, quanto più oggettiva e imparziale possibile. L’idea sottostante è quella di rendere gli utenti stessi il meccanismo attraverso cui scegliere se utilizzare un determinato servizio oppure no e a questo si ricollega il primo elemento fondamentale sopracitato: la massa critica. Quanti più sono gli utenti a recensire un servizio, tanto più aumenterà l’*accountability* dello stesso e la probabilità che altri utenti vi accedano, fidandosi delle valutazioni espresse dai loro pari.

Questi cinque elementi rappresentano gli ingredienti fondamentali per ogni iniziativa in campo sharing e possono essere letti secondo una duplice lettura: come principi/valori fondanti (il valore della condivisione dei beni, lo spirito collaborativo, la fiducia reciproca, la valutazione oggettiva e imparziale) e come logiche manageriali e gestionali da utilizzare nella realizzazione delle progettualità (fissare la soglia della massa critica di utenti da raggiungere, individuare l’asset da condividere, stabilire un clima di fiducia reciproca e incentivare la valutazione e il monitoraggio della qualità e dell’efficacia del servizio stesso).

4.2 La logica sharing può portare valore aggiunto nel settore pubblico?

Diversi studi nella letteratura di riferimento si sono interrogati sull’applicabilità delle logiche di *sharing economy* al settore pubblico (McLaren e Agyeman, 2015; Ganapati e Reddick, 2018), evidenziandone da un lato le effettive opportunità e dall’altro potenziali sfide e rischi implementativi che possono derivare dall’utilizzo di questo approccio innovativo in alternativa a quello “tradizionale”.

Partendo dall’analisi dei potenziali effetti positivi, è necessario innanzitutto sottolineare come l’applicazione della logica sharing al settore pubblico comporti un necessario cambio di paradigma logico, che si sostanzia nei seguenti punti principali:

- sono le convenienze individuali ad essere il *driver* fondamentale di azione e di progettazione dei servizi: a differenza del modello di welfare tradizionale, infatti, non si parte da una progettazione e pianificazione

“top down” dei servizi, ma piuttosto dalla valorizzazione “bottom up” delle necessità individuali;

- valorizzare le convenienze individuali significa cambiare approccio strategico in merito all’offerta di servizi: l’obiettivo a cui si mira non è più l’erogazione di prestazioni, quanto la connessione di bisogni e domanda. Questo comporta evidentemente un necessario riadattamento dei sistemi di valutazione e monitoraggio dell’attività pubblica, dato che non è più sull’*output* prodotto che se ne misura il valore, quanto piuttosto sul raggiungimento effettivo degli *outcome* sociali, valutando cioè se le prestazioni erogate rispondono ai bisogni della comunità di riferimento;
- per rispondere ai bisogni in modo efficace, l’elemento chiave è costituito dal raggiungimento della massa critica di utenti: la logica *sharing* rende evidente quanto sia fondamentale ragionare in termini di volumi (di utenza intercettata) per garantire il successo dei servizi erogati. A differenza dell’approccio tradizionale, dove i volumi erogati dipendono strettamente dalle disponibilità limitate di budget, nella logica *sharing* il perimetro degli interventi non soffre di queste limitazioni e anzi, beneficia dall’ingresso di nuova utenza (modello “open source”);
- volumi elevati di utenza e la messa in rete degli asset assicurano la possibilità di spostare l’attenzione dal mero rispetto dei vincoli di budget alla generazione e liberazione di ulteriori risorse ed energie “spillover” da mettere in campo per rispondere ai bisogni. In questo senso, non è la riduzione dei costi né l’esigenza di efficientamento a guidare gli interventi, quanto piuttosto un utilizzo innovativo delle risorse a disposizione;
- ciò che rende possibile questo diverso utilizzo delle risorse è da riscontrare soprattutto nell’adozione delle nuove tecnologie: di fatto le piattaforme digitali rappresentano lo strumento attuativo per eccellenza delle iniziative di *sharing economy*. Come Ganapati e Reddick (2018) scrivono, “*platforms provide the technological infrastructure for exchanging, interacting, communicating, and participating in the network*”: sono cioè il luogo dove domanda e offerta si incontrano (in questo caso si parla propriamente di piattaforme di *marketplace*) e dove gli individui possono connettersi e interagire (in questo caso si parla di piattaforme di ricomposizione sociale). L’uso degli strumenti tecnologici e digitali permette di superare le barriere attuative, i costi di coordinamento, di gestione, di transazione tra le parti coinvolte e per questo, rispetto all’alternativa tradizionale, offrono significative opportunità di risparmio, economico in senso stretto e di tempo;
- la piattaforma digitale offre inoltre un altro vantaggio: quello di stimolare la fiducia reciproca tra gli utenti.

4.3 Le piattaforme: cosa sono e quali sono le principali finalità?

Lo strumento delle piattaforme è stato più volte ripreso e citato nel corso di questo Capitolo come elemento operativo della *sharing economy* e della *collaborative economy*. Allo stesso modo, è importante trattare il tema delle piattaforme come trattazione a sé stante per comprenderne le principali caratteristiche. Una piattaforma deve essere concepita come:

- rete di canali integrati (App, sito, call center, *de visu*);
- strumento bi-direzionale;
- dotata di un meccanismo di automazione;
- interfaccia di raccolta dati e loro restituzione elaborata e semplificata;
- canale di comunicazione del/con il case manager di un dato servizio (il linker sociale) o della figura professionale clinica di riferimento.

Il mondo della *platform economy* è essenzialmente contraddistinto da due tipologie di piattaforme: piattaforme multicanali di ricomposizione sociale e piattaforme marketplace di *pooling* della domanda e professionalizzazione dell'offerta (in breve, piattaforma marketplace). Le prime, sono piattaforme collaborative-connettive che si pongono l'obiettivo di unire le persone per creare una comunità (comunità che può trovare il suo comun denominatore in una serie di variabili tra cui il target di appartenenza o il territorio in cui vivono). Le seconde, invece, sono piattaforme e/o canali per mettere in contatto gli individui con altri individui portatori di bisogni simili e con l'offerta di servizi professionali del territorio.

Le piattaforme multicanale di ricomposizione sociale devono innanzitutto essere realizzate interrogandosi su quello che sarà il target di riferimento a cui la piattaforma si riferisce: questo target può assumere tantissime declinazioni differenti, tra cui persone sole (anziani, giovani, studenti, immigrati), separati (offrire luoghi di sostegno e di fruizione comune), vicini sconosciuti (di condominio, di quartiere, di strada), ecc. Accanto al target, figurano anche le finalità di cui la piattaforma vuole dotarsi: ad esempio, il mutuo riconoscimento reciproco, la vicinanza e l'appartenenza, la percezione di sicurezza sociale, l'attivazione di socialità, il mutuo sostegno e aiuto reciproco, la crescita del volontariato e l'impegno civico. Quella del target e delle finalità sono le scelte fondamentali e alla base della costruzione di qualsiasi piattaforma. Dalla scelta di queste due componenti derivano altri due aspetti importanti: quella dell'approccio gestionale e delle principali criticità strategiche che ne derivano. Sul piano dell'approccio gestionale, ad esempio, la costruzione di piattaforme di questo tipo implica la creazione di taluni elementi, tra cui possono citarsi a titolo esemplificativo:

- il monitoraggio quantitativo del bisogno (stima del target);
- definizione del target annuale (stock e incremento);
- definire luoghi/processi di incontro (es. gruppo di lettura);
- costruire piattaforma di connessione (gruppo WhatsApp);
- attivare promotori/ambasciatori volontari (formazione).

Da queste scelte derivano anche le principali criticità strategiche che possono sorgere, tra le quali il raggiungimento effettivo della massa critica iniziale per il lancio efficace della piattaforma, la rottura della *path dependency* iniziale che potrebbe venirsi a creare, necessità di generare nuove competenze professionali, e molte altre.

Per quanto riguarda l'altra tipologia di piattaforma - piattaforme marketplace di *pooling* della domanda e professionalizzazione dell'offerta - anche in questo caso il punto di partenza per la progettazione di questo strumento è il target. In questo caso, l'elemento cardine è l'individuazione di figure professionali in grado di rispondere alla domanda: come esempio si possono citare l'individuazione di una tata, colf, badante fissa o a ore nel caso di piattaforme che si rivolgono agli anziani o alla popolazione fragile di over 65. Come per la tipologia di piattaforma precedente, anche in questo caso la finalità assume un ruolo cardine e può declinarsi:

- nella creazione di valore aggiuntivo rispetto a quanto può creare un operatore singolo che lavora a domanda individuale;
- offrire servizi a valore e non ore operatore;
- aggregare la domanda producendo socialità, condivisione degli asset individuali, suddivisione dei costi;
- preparare un nuovo mercato per giovani imprenditori e il terzo settore.

Per quanto riguarda le altre due dimensioni, sul piano dell'approccio gestionale la piattaforma marketplace deve scegliere, ad esempio, se e come monitorare quantitativamente il mercato, definire il target annuale e i processi di accreditamento reciproco tra le famiglie, costruire piattaforma di connessione, ecc. Infine, le principali criticità strategiche associabili con una piattaforma di marketplace si concretizzano, tra le altre, nella creazione di nuova domanda, nella creazione di un sistema di offerta, nella creazione di fiducia nella piattaforma e tra utenti, nel raggiungimento della massa critica iniziale.

4.4 Logiche appalti outcome-based

Tra i diversi strumenti che possono essere citati e analizzati nel campo dell'innovazione sociali, i contratti *outcome-based* (in italiano potremmo definirli anche attraverso l'espressione "contratti a impatto sociale") hanno sicuramente un

posto di tutto riguardo. Si tratta di strumenti contrattuali e finanziari che la Commissione Europea, con il supporto della Banca Europea per gli Investimenti, sta promuovendo in luogo di forme più tradizionali di finanziamento, erogazione e gestione dei servizi di welfare, per dare risposte nuove a bisogni sociali emergenti. Nel nostro paese la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 2019, ha lanciato un fondo per l'innovazione sociale (disciplinato dal DPCM del 21 dicembre 2018), ai fine di promuovere la sperimentazione di modelli innovativi di servizi, secondo lo schema dei contratti *outcome-based*. In quel fondo, particolare enfasi è stata data ad azioni che fossere in grado di favorire l'inclusione sociale di gruppi svantaggiati, l'animazione culturale e la rigenerazione delle periferie, e la lotta alla dispersione scolastica.

Più nel dettaglio, questi strumenti si configurano nell'ambito di un nuovo paradigma relativo all'evoluzione del ruolo della pubblica amministrazione, che sta progressivamente sostituendo e innovando il New Public Management (NPM), che diede vita, negli anni Novanta, a molte innovazioni manageriali che hanno consentito un rinnovamento dei modelli di gestione dei servizi pubblici. Questo nuovo paradigma prende il nome di New Public Governance (NPG) o Public Value (PV) e si fonda sulla necessaria collaborazione tra pubblico, privato e non profit per conseguire non solo maggior efficienza, ma anche maggiore innovazione sociale e valore pubblico, vero focus di questo nuovo paradigma emergente. Allo stesso tempo, questi strumenti si inseriscono anche nell'evoluzione del ruolo del privato nell'economia e nella società, abbracciando l'approccio della finanza a impatto sociale (in inglese, *impact investing*) e della creazione di valore condiviso (*shared value creation*), che vedono aziende e investitori privati sempre più attivi nel conseguimento, attraverso le loro attività core di impresa e i loro investimenti, non solo di meri ritorni finanziari, ma anche di un contributo positivo per le comunità locali e di un miglioramento della società nel suo complesso.

Da un punto di vista operativo, i contratti a impatto sociale seguono la logica del partenariato pubblico-privato (in breve, PPP), dove per privato si intende una pluralità di soggetti che include non solo gli investitori responsabili e gli enti, tipicamente non profit, erogatori dei servizi, ma anche i beneficiari stessi, secondo logiche di co-design e co-creation dei servizi. A differenza dei modelli più tradizionali di appalto e PPP, la pubblica amministrazione non commissiona e paga per un servizio, ma per il raggiungimento di determinati risultati e impatti sociali (ad esempio, non paga per erogare un servizio con determinate caratteristiche a un determinato numero di ragazzi della scuola secondaria di secondo grado, ma per la riduzione del tasso di dispersione scolastica tra questi ragazzi, lasciando agli operatori privati la progettazione del servizio implementando soluzioni innovative). La logica sottostante si basa sull'idea che questi risultati e impatti sociali si traducano in maggiori benefici, e quindi in risparmi,

grazie ai quali remunerare il capitale dei soggetti privati finanziatori del progetto. I risparmi conseguibili sono di due tipi: di breve periodo, per l'amministrazione (ad esempio, nel caso della riduzione della dispersione scolastica, si avrebbe un risparmio diretto sui costi legati alla ripetenza di un anno di scuola); di medio-lungo periodo, per la collettività (ad esempio, alla dispersione scolastica è associata, in età adulta, una maggiore probabilità di disoccupazione, scarsa salute fisica o mentale, abuso di droghe e criminalità, con maggiori costi pubblici e privati).

I contratti a impatto sociale, per loro natura, stimolano la capacità dell'operatore privato di individuare soluzioni e modelli di servizio in grado di rispondere meglio ai fabbisogni, generando soluzioni innovative che non sarebbero possibili nell'ambito di schemi tradizionali di appalto, proprio perché verrebbe a mancare l'incentivo a conseguire il risultato sociale. Tali contratti rappresentano, quindi, un'opportunità per gli operatori del Terzo Settore non solo di accedere a finanziamenti addizionali, ma soprattutto di ingaggiarsi nella sperimentazione di nuovi modelli di risposta ai bisogni emergenti, generando innovazione sociale.

A livello internazionale, questi contratti, creati per la prima volta nel Regno Unito nel 2010 per risolvere il problema della recidiva tra i carcerati, sono stati applicati a circa 140 progetti⁴¹. Quasi il 40% di questi progetti sono stati finalizzati a promuovere lo sviluppo e l'inserimento lavorativo di categorie di lavoratori svantaggiati, come ad esempio i rifugiati, i NEET (i giovani che non studiano né lavorano né sono inseriti in percorsi di formazione) o le persone affette da disabilità, mentre la restante parte ha cercato di promuovere modelli innovativi di *social housing*, migliorare l'efficacia dei modelli educativi e ridurre l'abbandono scolastico o, ancora, sostenere la salute e il benessere delle famiglie a basso reddito. Escludendo il Regno Unito, dove questo modello è stato ampiamente adottato anche grazie a una forte spinta governativa, nell'Europa continentale è stato sperimentato in Olanda, Francia, Germania, Portogallo, Belgio, Finlandia, Austria e Svizzera.

Uno studio realizzato da SDA Bocconi⁴², volto ad analizzare i risultati delle esperienze internazionali, ha messo in evidenza alcuni limiti dei progetti implementati finora, segnalando che serve ancora sperimentazione per rendere questo modello scalabile e replicabile. In primo luogo, si è trattato di progetti di piccole dimensioni, con un ammontare complessivo di spese per investimenti e spese di gestione dei servizi, in media su 138 progetti, pari a 4,2 milioni di euro.

⁴¹ Secondo le statistiche raccolte dall'organizzazione non-profit Social Finance, aggiornate a Novembre 2020: <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/>.

⁴² Lo studio è disponibile a questo link: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/apce.12230>.

Si è trattato, quindi, di progetti con una rilevanza circoscritta principalmente a livello locale, i cui principali finanziatori sono state fondazioni del territorio, con un chiaro mandato di allocare risorse a progetti a impatto sociale, motivate dal testare lo strumento più che conseguire un ritorno finanziario calmierato rispetto al raggiungimento dei risultati e impatti sociali. Un altro limite rilevato dallo studio è che, date le difficoltà nel collegare, in un rapporto causa-effetto, l'erogazione di un determinato servizio e il conseguimento di risultati e impatti sociali misurabili, alcuni progetti hanno previsto l'implementazione di modelli di servizio esistenti, sicuramente meno rischiosi ma, al tempo stesso, molto meno efficaci nel dare una risposta innovativa a bisogni emergenti.

In Italia, nonostante negli ultimi tre anni sia stato condotto qualche studio di fattibilità, manca ancora una progettualità concreta, complice anche la scarsa chiarezza su come configurare questi strumenti nel panorama normativo, istituzionale e finanziario nazionale. L'implementazione di questi contratti richiederebbe non solo una maggior visione da parte degli amministratori locali e dei dirigenti pubblici, che spesso preferiscono soluzioni tradizionali in quanto percepite come più semplici e meno rischiose, ma anche progettualità da parte degli operatori privati profit e non-profit.

4.5 La co-progettazione

La dinamica che riguarda un più stretto rapporto tra gli attori pubblici e i numerosi attori che popolano il mondo del Terzo Settore è stata in definitiva disciplinata con l'approvazione del nuovo Codice del Terzo Settore (d.lgs. 117/2017 e ss.mm.ii.) che ha introdotto la cosiddetta "Riforma del Terzo Settore". L'articolo 55 del d.lgs. 117/2017 infatti stabilisce che "le amministrazioni pubbliche nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività (...) assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione". Lo stesso articolo disciplina che "lo strumento della co-programmazione è finalizzato all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili."; è quindi il momento in cui il Terzo settore può partecipare a pieno titolo alla formazione delle politiche pubbliche, portando la propria capacità di lettura. Allo stesso modo, la normativa chiarisce e disciplina che la co-progettazione è da intendersi come "finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti".

Obiettivo del presente paragrafo è quello di approfondire in maggior dettaglio l'istituto innovativo della co-progettazione, indagandone significato, possibili ambiti di applicazioni e fasi procedurali.

Nel concreto, con il termine “co-progettazione” ci si riferisce ad una nuova modalità di relazione che può essere instaurata tra enti pubblici e Terzo Settore, che trae la sua essenza dal principio di collaborazione. Gli enti del Terzo Settore, infatti, svolgono nella società attività di interesse generale che per molti aspetti si allineano alle finalità perseguite dall’ente pubblico. Per questo motivo, la forma relazione tra pubblico e non profit è quella del partenariato, che ben si adatta ai due soggetti diversi che vogliono perseguire tramite una data progettualità una finalità condivisa.

Rispetto alla normativa precedente, il nuovo Codice del Terzo Settore assegna alle forme collaborative un ruolo di rilievo inedito: in primo luogo, le logiche della co-progettazione possono essere utilizzate anche in circostanze ordinarie e non solamente per la realizzazione di servizi sperimentali e innovativi, come precedentemente stabilito (cfr. DPCM del 30 marzo 2001); in secondo luogo, tutte le amministrazioni pubbliche possono dare vita e intraprendere azioni collaborative, nei propri settori e ambiti di competenza. Si intravede quindi l’intenzione chiara del Legislatore di rendere la collaborazione tra pubblico e privato sociale uno strumento operativo concreto e di più immediato utilizzo per la realizzazione di servizi volti a soddisfare bisogni collettivi.

Questa interpretazione della normativa viene ulteriormente rafforzata dal D.M. del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31/03/2021, che approva le Linee Guida attuative sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore. Appare innanzitutto interessante come la normativa evidenzia da subito la distinzione tra l’instaurazione di rapporti collaborativi e l’affidamento di appalti e concessioni di servizi. Si tratta infatti di procedure che afferiscono a due fonti e inquadramenti legislativi differenti, la prima al già richiamato Codice del Terzo Settore, la seconda al Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. 50/2016). Viene poi espressamente chiarito come, nei casi in cui siano possibili entrambe le soluzioni, sia l’autonomia decisionale propria dell’amministrazione pubblica a guidare la scelta tra una e l’altra opzione, stante tuttavia il rispetto della legittimità dell’azione amministrativa, che, anche nel caso di strumenti collaborativi, deve attenersi ai principi di tutela della concorrenza, trasparenza, imparzialità e parità di trattamento. Viene ribadito come, a differenza dell’appalto o della concessione, che si sostanzia in uno scambio *do ut des* tra due attori ben distinguibili sia formalmente che sostanzialmente, il rapporto dato dalla co-progettazione ha un forte carattere collaborativo, che si basa sulla “convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico” (cfr. sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale). Affinché si qualifichi come co-

progettazione, sono quindi necessarie la compartecipazione di risorse economiche sia dal lato pubblico che da quello privato e la co-responsabilità nella realizzazione del progetto per tutta la durata della convenzione.

Dopo averne chiarito il significato, il DM n.72/2021 dà inoltre indicazioni precise su come strutturare il processo di co-progettazione. Sono fondamentalmente cinque le fasi del procedimento: a) l'avvio può scaturire per iniziativa della PA per la realizzazione di progetti/interventi specifici, viceversa per iniziativa degli ETS come esito "naturale" del processo di co-programmazione; b) viene pubblicato un avviso contenente le istruzioni relative alla modalità di presentazione dei progetti, la loro valutazione nonché tutte quelle regole sullo svolgimento della procedura; c) dalle proposte dei privati si apre così un confronto a più riprese ("sessioni di co-progettazione") che consente di apportare miglioramenti al progetto di base e permette all'amministrazione di assorbire suggerimenti, pareri, idee dei partecipanti fino alla configurazione di un progetto finale che potrebbe coinvolgere anche tutte le parti private concorrenti; d) una volta delineato il progetto finale, viene dichiarata conclusa la procedura di evidenza pubblica e infine (e) viene sottoscritta la convenzione con gli attori del TS selezionati.

La co-progettazione si conferma pertanto uno strumento operativo utile attraverso il quale è possibile dare forma concreta alla collaborazione tra pubblico e privato (sociale), oramai sempre più indispensabile in diversi ambiti del welfare cittadino. Più precisamente, la co-progettazione risulta uno strumento effettivamente utile quando è in grado di innovare il sistema delle risposte, creando qualcosa che precedentemente non c'era nel sistema di offerta dei servizi. La co-progettazione appare efficace se ogni partner coinvolto trova un suo ruolo attivo e propositivo, vedendo riconosciuta la propria identità e valorizzato il proprio contributo. Una co-progettazione funziona quando diventa co-gestione e dove la contaminazione tra organizzazioni diverse riesce a modificare le modalità operative e di lavoro attraverso lo scambio di saperi, competenze e prassi.

Bibliografia

Botsman, R., & Rogers, R. (2010), *What's mine is yours. The rise of collaborative consumption*. Harperbusiness: New York City.

Choudary S., Alstyn A., Parker G. (2016), *Platform revolution: how networked markets are transforming the economy and how to make them work for you*. W.W. NORTON & Company. New York City

Ganapati, S., & Reddick, C.G. (2018), *Prospects and challenges of sharing economy for the public sector*. Government Information Quarterly, 35(1), pp. 77-87.

Gansky, L. (2010), *The mesh: Why the future of business is sharing*, Penguin.

McLaren, D., & Agyeman, J. (2015), *Sharing cities: A case for truly smart and sustainable cities*. MIT press

Parker, G. G., Van Alstyn, M. W., & Choudary, S. P. (2016), *Platform revolution: How networked markets are transforming the economy--and how to make them work for you*. WW Norton & Company.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2019), fondo per l'innovazione sociale. Consultabile al seguente link: <http://www.funzionepubblica.gov.it/innovazione-sociale>

Ramella, F., Manzo, C. (2019), *L'economia della collaborazione: le nuove piattaforme digitali della produzione e del consumo*. Il Mulino: Bologna.

Vecchi, V., Casalini, F. (2019), *Oltre il Ppp. Outcome-based contract: quando pubblico e privato si incontrano per creare valore*. Edilizia e Territorio. Il Sole 24 Ore. Consultabile al seguente link: <http://www.ediliziaeterritorio.ilssole24ore.com/art/lavori-pubblici/2019-11-19/oltre-ppp-outcome-basedcontract-quando-pubblico-e-privato-si-incontrano-creare-valore-134859.php?uuid=ACLnhyz>.

Zazzera, A. (2021), *Sharing Economy: definition, inception, development and critical issues in Sharing Economy and Smart Cities*, P. Bielli, F. Longo (a cura di), Egea, pp. 37-53.

5. I minori delle scuole secondarie di I grado

di Francesca Meda e Francesco Longo

Tra i diversi target ed ambiti potenziale di innovazione, quello dei giovani e dei ragazzi è certamente un nodo centrale, che acquisisce oggi estrema rilevanza. Questo è particolarmente vero per due principali motivi: in primo luogo, si è già detto nei capitoli precedenti di questo volume (cfr. Capitolo 2) come la popolazione giovanile abbia da sempre rappresentato un target in qualche modo “secondario” nell’agenda delle priorità politiche e quindi nelle reti di offerta dei servizi, tradizionalmente focalizzati su altre tipologie di bisogni e target di utenza. In secondo luogo, a causa della rivoluzione digitale ma non solo, i bisogni e le caratteristiche dell’età giovanile hanno subito importanti cambiamenti nel corso degli ultimi anni e non sempre i servizi sono stati in grado di adeguarsi a questi mutamenti. Più in particolare, il mondo giovanile è stato percepito per diversi decenni come monolitico e questo ha mancato di vedere le diverse sfumature che contraddistinguono le diverse fasi di età.

A questo proposito, il presente Capitolo tratterà nello specifico del target dei ragazzi delle scuole medie (ragazzi della fascia 11-13 anni) poiché si ritiene che questo segmento specifico sia portatore di interessi peculiari che spesso si nascondono tra l’età della scuola elementare e il successivo passaggio alle scuole superiori. Alcuni dati esplicativi verranno esposti nel Capitolo a sostegno di questa impostazione. Accanto ad una trattazione puntuale della tematica, il Capitolo si prefigge però l’ambizioso obiettivo di guardare il fenomeno attraverso le lenti dei nuovi strumenti e delle nuove logiche che sono state presentate nei Capitoli 3 e 4 (stessa impostazione metodologica avranno anche i Capitoli successivi, 6,7 e 8 che tratteranno rispettivamente il tema degli anziani fragili, dei *working poor* e del *community building*). Il Capitolo, quindi, esporrà gli elementi salienti della progettualità “scuole aperte”, che sia in Italia che all’estero, è stata adottata come innovativa per rispondere ai bisogni di questa fascia di popolazione.

5.1 I ragazzi delle medie oggi: i bisogni di un'età di passaggio

Numerosi studi scientifici dimostrano quanto l'età delle scuole medie rappresenti un punto nevralgico per lo sviluppo della persona, chiamata per le prime volte a doversi assumere la responsabilità di scelte autonome dai propri genitori e dal proprio nucleo familiare di appartenenza (Steinberg e Silverberg, 1986; Rubin et al., 2006). Si tratta di un'età delicata, complicata per una pluralità di motivi: sociali, pedagogici, educativi, familiari, relazionali, di sviluppo della propria persona e delle proprie abilità, interessi, talenti. Per descriverla con le parole del filosofo-psicologo Charmet, specializzato in psicologia dei minori e degli adolescenti:

“un punto di cesura, di svolta tra una fase e l'altra della crescita, [...] in cui la complessità dei fattori in gioco è imponente: l'arrivo del corpo adolescenziale che scalza quello ex-infantile, la spinta prepotente all'assunzione di un'identità autonoma, la sperimentazione di nuovi sentimenti e attrazioni tra i sessi, le fantasie e le prove comportamentali sulle identità di genere sono già di per sé un universo denso e intricato in cui paure e speranze, lutti e nuove gioie, incertezze, vergogne e scoperte felici di sé si alternano e si accavallano, in un incessante lavoro psichico ed emotivo” (Provantini e Arcari, 2010).

In questo contesto così umanamente complesso in cui si devono prendere scelte fondamentali, si percepisce il ruolo fondamentale della funzione di orientamento, inteso non solo in senso propriamente scolastico-professionale, ma come accompagnamento continuativo che ha inizio con la scuola, ma che prosegue nella transizione alla vita lavorativa, diventando un processo di *life-long learning* fruibile lungo tutto il corso della vita adulta (Provantini e Arcari, 2009). La famiglia da un lato e la scuola dall'altro sono chiamate a svolgere un ruolo complementare di guida e accompagnatore che ponga al centro le esigenze dei ragazzi, imparando a conoscerne i bisogni, anche quelli inespressi, e a valorizzarne le inclinazioni, i talenti. Gli outcome a oggi prodotti dalla società italiana e dal sistema educativo sono problematici e contribuiscono a spiegare le debolezze più profonde del paese: alto tasso di segregazione scolastica e correlata mancanza di mobilità sociale, critici tassi di bocciature e abbandoni scolastici, risultati INVALSI sotto la media EU e la più alta incidenza di NEET d'Europa tra i 18 e i 35 anni.

L'incidenza della fascia d'età 11-13 anni sul totale della popolazione può apparire particolarmente contenuta - si attesta infatti al 2,9% circa della popolazione totale nel 2020 - ma continua a soffrire di una mancanza di interventi efficaci e in grado di comprendere le sfide complesse che i ragazzi sono chiamati ad affrontare in questa età di passaggio. I dati sull'abbandono scolastico, su cui incidono in maniera significativa sia il contesto familiare di provenienza sia l'ambiente scolastico frequentato ci dicono che nel 2019 in Italia il 13,5% dei giovani tra 18-24 anni ha lasciato la scuola con la sola licenza media: una quota

che è tra le più alte in Europa, superata solo da Spagna, Malta, Romania e Bulgaria. Questa percentuale si differenzia notevolmente nei singoli contesti regionali: Sicilia (22,4%), Calabria (19%), Puglia (17,9%), Sardegna (17,8%) e Campania (17,3%) presentano i tassi più elevati di *drop out* scolastico, mentre Veneto (8,4%), Friuli Venezia Giulia (8,6%) e Marche (8,7%) si attestano al di sotto del dato nazionale (Openpolis, 2020).

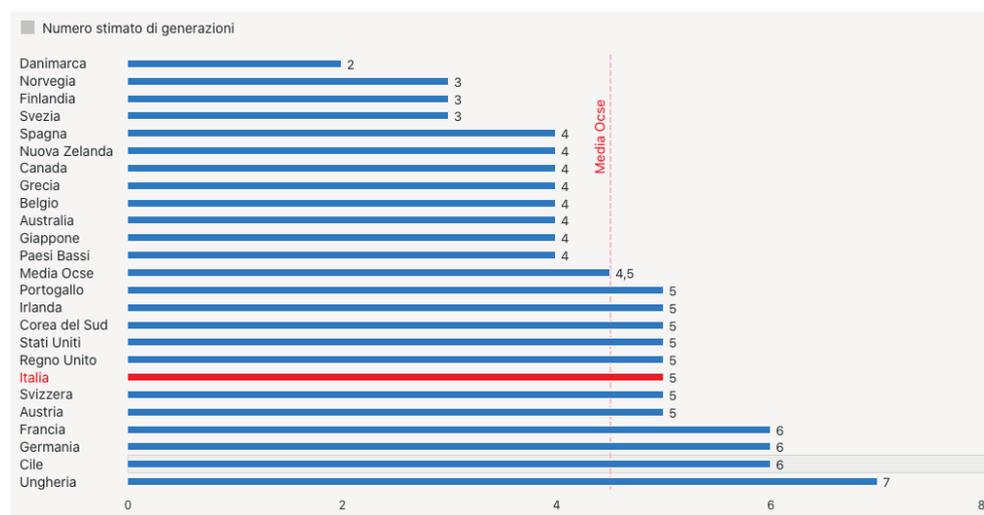
La lettura incrociata e trasversale dei dati sul bisogno è fondamentale per mettere in campo interventi che assicurino un elevato grado di efficacia. In questo senso, le progettualità da porre in essere non possono prescindere dalla considerazione di quanti siano oggi i ragazzi con *background* migratorio nei Comuni italiani (nel Nord Italia e nei contesti a maggiore immigrazione quasi il 15% dei ragazzi 11-13). Solo conoscendone da vicino le abitudini, il contesto familiare, le origini, etc., si possono comprendere le sfide ma anche le potenzialità che un bacino di utenza multietnico può comportare in termini di integrazione, scambio culturale, mobilità sociale.

Un tema particolarmente rilevante in questo senso riguarda ad esempio la scelta della scuola superiore, che (spesso) viene condizionata dalle origini non italiane della famiglia. Gli ultimi dati disponibili a livello nazionale mostrano infatti come l'incanalamento verso istituti tecnici e professionali sia decisamente più marcato per gli studenti stranieri rispetto a quelli italiani (MIUR, 2016). Nel 2016 l'incidenza percentuale degli studenti stranieri nei tre percorsi di secondaria di II grado risultava uguale al 12,4% negli istituti professionali, all'8,2% negli istituti tecnici e solamente al 3,9% nei licei. Si tratta di un fenomeno trasversale ai vari contesti regionali, che comporta problematiche non indifferenti in termini di "selezione avversa" - conseguente ad una situazione di asimmetria informativa - e mancata mobilità sociale *ex post*, ovvero nelle scelte di carriera professionale. In tal senso, favorire occasioni di incontro e scambio tra ragazzi di diversa estrazione sociale e *background* familiare può contribuire a "spezzare" questo meccanismo auto-rinforzante. Occuparsi di immigrazione e integrazione significa (anche) essere consapevoli che non può esistere un'unica risposta: sono diverse le esigenze di chi si trova a dover affrontare gli anni della crescita in un paese diverso da quello di nascita e provenienza (in termini, per esempio, di apprendimento in una lingua che non è quella materna, senso di appartenenza da costruire e alimentare, etc.) e i bisogni di chi invece è nato nel paese "di arrivo" dei propri genitori. In questo secondo caso, non è evidentemente la lingua ad essere la criticità più importante, quanto piuttosto il bisogno di riconoscenza e accettazione, il bisogno di sentirsi integrato tanto nella società in cui si vive, quanto in quella da cui la propria famiglia ha origine e proviene.

La riattivazione di meccanismi di inclusione sociale appaiono quanto mai necessari nel nostro Paese, dato che l'Italia si attesta per mobilità sociale dolorosamente al 67° posto su 82 della classifica mondiale stilata dal *Global Social Mobility Index*. Nel rapporto, si sottolinea come il principale problema in Italia

sia la “mancanza di diversità sociale nelle scuole”, che preclude la possibilità di scambio tra ceti diversi, rallentando l’ascensore sociale. Il tema viene affrontato anche nello studio pubblicato dall’OCSE *A Broken Social Elevator? How to promote social mobility* (2018), dove si stima che in Italia potrebbero servire 5 generazioni a un bambino nato in una famiglia povera per raggiungere il reddito medio. Un dato simile o inferiore rispetto agli altri stati del G7, ma molto lontano dagli standard dei paesi con maggiore mobilità, in primo luogo quelli scandinavi (Figura 5.1).

Figura 5.1. Numero atteso di generazioni per raggiungere il reddito medio



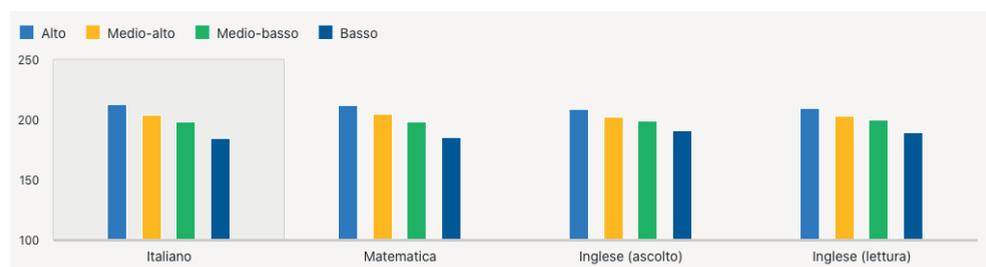
Fonte: Elaborazioni Openpolis su dati OCSE (2018).

Diverse, ma altrettanto importanti, sono invece le criticità e i bisogni manifestati dai ragazzi che si trovano a dover ripetere l’anno scolastico e quindi a vivere una situazione di disagio emotivo decisamente complesso. La lettura trasversale dei dati mette in luce la relazione tra il numero di ragazzi stranieri e la percentuale di studenti ripetenti: in questo modo è stato possibile suddividere un panel di dieci Comuni in quattro *cluster* differenti. È innanzitutto interessante notare come tutte le città considerate registrino una percentuale di studenti stranieri superiore al dato medio nazionale; mentre la quota di ripetenti si attesta su percentuali decisamente inferiori, ma con notevoli differenze locali.

In questo quadro, non si possono ignorare le dinamiche e i cambiamenti che hanno attraversato e modificato i contesti familiari negli ultimi anni, in quanto ne hanno profondamente trasformato la struttura e con essa, i bisogni e le necessità. In 20 anni il numero delle famiglie italiane è decisamente aumentato

(+21,4%), ma in compenso, in media, ne sono diminuiti i componenti; sono sempre di più i figli con genitori separati (+38.000 divorzi dal 2008, avendo l'Italia raggiunto il tasso del 47% di separazioni dei matrimoni in media con l'UE) e con un solo genitore (l'86% dei nuclei familiari monogenitoriali è rappresentato da madri sole). È infatti noto come le condizioni socio-economiche e culturali della famiglia di origine siano un *driver* importante per i livelli di apprendimento dei figli: in un recente studio sulla povertà educativa, Openpolis, mettendo in relazione i risultati INVALSI e la percentuale di famiglie con potenziale disagio economico, mostra come i bambini che nascono in famiglie economicamente svantaggiate tendano a conseguire risultati più bassi della media, in tutte le materie considerate (Figura 5.2).

Figura 5.2. Risultati medi nei test Invalsi rispetto allo status socio-economico e culturale della famiglia (V primaria, 2018-19)



Fonte: Openpolis (2020).

Inoltre, in Italia come nel resto d'Europa la natalità è positivamente correlata con il tasso di occupazione femminile. Fisiologicamente, pertanto, molti bambini hanno entrambi i genitori che lavorano, soprattutto nei contesti urbani. L'attività scolastica delle medie notoriamente si interrompe verso l'ora di pranzo, diversamente dalle scuole elementari, lasciando i ragazzi liberi al pomeriggio. Essi si trovano quindi molto tempo libero a disposizione, di norma senza supervisione diretta di un genitore, ma non necessariamente già con la maturità culturale e psicologica di sfruttare questo spazio di potenziale generatività. Questo tende a esasperare sia le inclinazioni naturali, sia le determinanti offerte dalle condizioni socio-economiche e culturali della famiglia di origine, alimentando traiettorie divergenti invece che convergenti tra i ragazzi. Questo spazio-tempo libero è una grande finestra di opportunità per nuovi e diversi format di servizi pubblici, non necessariamente finanziariamente incidenti, ma anzi, basati su logiche di piattaforma ricompositive e di stimolo, capace di riattivare processi di scambio e mobilità sociale.

Chi sono i ragazzi a cui ci rivolgiamo e da quale contesto familiare provengono sono le prime due domande fondamentali da porsi. Ma fermarsi qui

risulterebbe incompleto: è necessario, infatti, guardare e analizzare il contesto in cui *fisicamente* vivono, intendendo con esso non solo la scuola in senso stretto, ma l'ambiente cittadino nel suo complesso. Bisogna partire dalla consapevolezza di quali siano gli spazi a disposizione, sapendo per esempio che in media nei capoluoghi italiani il verde urbano rappresenta solo il 2,7% della superficie comunale, con notevoli differenze tra le singole città.

Riflessioni analoghe vanno condotte sugli spazi strutturali interni alle scuole, soprattutto per il periodo invernale e di tempo sfavorevole ad attività all'aperto. Su queste infrastrutture non esistono database nazionali sufficientemente analitici da poter disporre di una fotografia generale sulla fruibilità per politiche diverse dalla scuola tradizionale. Si può però partire da una considerazione semplice: gli spazi nelle scuole sono liberi il pomeriggio, la sera, nel fine settimana, durante le ferie, quindi non è la disponibilità di luoghi pubblici ad essere la criticità principale. La vera problematica riguarda la configurazione di questi spazi e la loro coerenza con il disegno di processi sociali ricompositivi, in contesti liberi, responsabilizzanti e percepiti come autonomi, ma sufficientemente vigilati, seppur in modo discreto e non burocratico.

Per decidere quali altri ambienti della città poter coinvolgere, risulta essenziale conoscere e valutare anche la dispersione e la densità di altre infrastrutture pubbliche o private potenzialmente disponibili. A questo proposito esemplifichiamo l'analisi sull'offerta bibliotecaria del territorio: le biblioteche sono di fatto luoghi di socialità e studio importanti, in (molti casi) non pienamente sfruttati soprattutto dai più giovani ragazzi delle medie (Figura 6). L'ultimo rapporto Istat "Le biblioteche in Italia" (2021) evidenzia un'offerta fortemente sbilanciata nei comuni del Nord (il 58,3% delle infrastrutture totali si trova al Nord), composta da strutture dimensionalmente piccole (il 48,7% dispone di meno di 20 postazioni per la lettura e la consultazione dei libri), con orari di apertura piuttosto concentrati (il 40% del totale è aperto dalle 12 alle 30 ore settimanali) e con un ritardo evidente nel processo di digitalizzazione del servizio (a dicembre 2019, solo il 30% delle biblioteche aveva avviato un processo di transizione digitale del proprio patrimonio librario). I dati sulla dotazione infrastrutturale fanno ancora più riflettere se messi in relazione con le ultime evidenze dell'Istat sulle abitudini alla lettura. Queste ultime testimoniano una realtà incoraggiante, soprattutto per le fasce giovani della popolazione: in assoluto, infatti, la quota più alta di lettori risulta essere quella dei giovani adolescenti (nel 2019, 54,1% tra i 15 e i 17 anni e 56,6% tra gli 11 e i 14 anni). Sono principalmente due i fattori che influenzano maggiormente l'abitudine alla lettura: l'istruzione da un lato (legge libri il 71,9% dei laureati, il 46,1% dei diplomati e solo il 25,9% di chi possiede al più la licenza elementare) e il contesto familiare dall'altro (tra i ragazzi sotto i 18 anni legge il 77,4% di chi ha madre e padre lettori, e solo il 35,4% tra coloro che hanno entrambi i genitori non lettori).

5.2 Il progetto Scuole Aperte: il panorama del doposcuola nella letteratura e alcune esperienze nazionali e internazionali

A livello internazionale, numerosi sono i contributi e gli studi riguardanti i progetti per il doposcuola (“*after-school programs*”): alcuni si concentrano sulla descrizione qualitativa dei programmi offrendo un’ampia rassegna delle diverse tipologie e sperimentazioni (Fashola, 1998; Halpern, 1999), altri ne indagano benefici e risultati prodotti, misurati secondo diverse categorie di *outcome* come miglioramento dell’apprendimento scolastico, aumento nella capacità di socializzazione, migliore integrazione e scambio culturale tra ragazzi, etc. (Vandell *et al.*, 2005; Roth *et al.*, 2003; Redd *et al.*, 2002).

Generalmente si possono distinguere tre macro-tipologie di programmi dedicati al doposcuola (Fashola, 1998):

- *Daycare programs*: generalmente pensati per il periodo pre-scolare fino alle elementari, sono quei programmi che principalmente propongono attività ricreative e ludiche in orario post-scolastico nel primo pomeriggio, in cui la finalità principale è ancora quella della supervisione, della cura e dell’accoglienza in un luogo che sia percepito come sicuro (“*safe haven*”) e intrattenitivo (“*enjoyable*”) allo stesso tempo;
- *After-school programs*: sono quei programmi pensati per i ragazzi che frequentano le scuole medie o i primi anni delle superiori, in cui la finalità principale è offrire loro uno spazio e delle modalità di impiego per il loro tempo libero, aiutandoli a sviluppare o esprimere abilità, talenti, hobbies. L’apprendimento scolastico in senso stretto non è di solito la priorità in questa tipologia di programmi, sebbene possano prevedere comunque una forma di accompagnamento nello svolgimento dei compiti (es. aiuto compiti in gruppo);
- *School-based academic programs*: programmi pensati per i più grandi (ultimi anni del liceo), che di solito vengono svolti negli stessi edifici scolastici, a differenza delle due forme precedenti, più frequentemente organizzate in spazi differenti, “neutrali” rispetto all’ambiente scolastico. In questo caso l’obiettivo principale è l’apprendimento scolastico, inteso sia come “recupero” per coloro che hanno maggiori difficoltà, sia come “avanzamento” per coloro che invece vogliono arricchire le proprie conoscenze, magari frequentando corsi avanzati di lingue, tecnologie, economia, etc. Risulta importante in questo terzo caso la funzione di orientamento e accompagnamento dei ragazzi verso le scelte che di lì a poco sono chiamati a compiere per il proprio futuro accademico e professionale.

Un progetto di Scuole Aperte per il nostro paese si colloca a metà strada tra la seconda e la terza tipologia di doposcuola, combinando esigenze di svago, ricreazione, occupazione del tempo libero a necessità di accompagnamento scolastico. Tale progetto, infatti, vuole proporre un framework di riferimento e delle linee guida per accompagnare la progettazione e l'implementazione locale ma in grado di essere adattati facilmente alle esigenze di ogni singolo contesto cittadino; per questo, i Comuni sono chiamati a comprendere quali siano le esigenze prioritarie da soddisfare, in base alle quali strutturano e modulano il proprio progetto specifico.

La maggior parte della letteratura di riferimento si è concentrata sulla misurazione e la valutazione dei benefici dei programmi doposcuola secondo un *framework* di analisi che può essere riassunto e schematizzato come nella Figura 5.3.

Figura 5.3. Framework di analisi dei benefici dei programmi di doposcuola



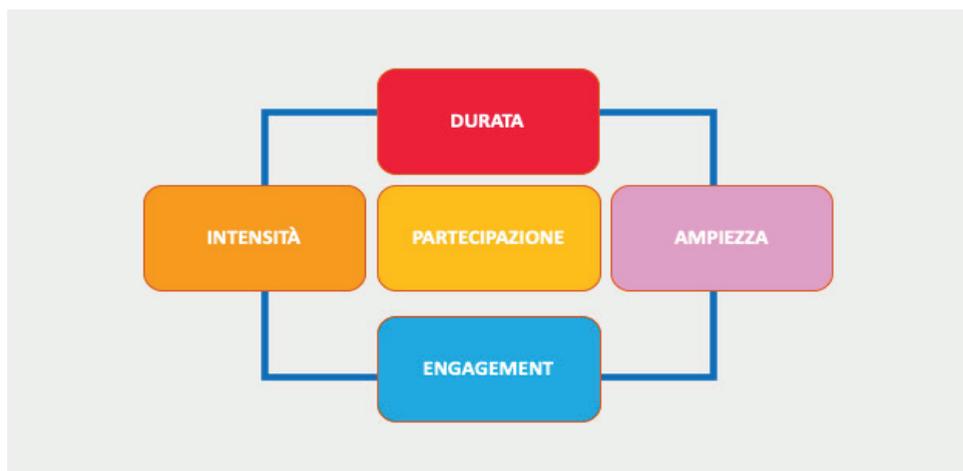
Fonte: elaborazione degli autori su Vandell et al. (2007).

Si parte cioè da alcune considerazioni preliminari che condizionano la possibilità di partecipare e prendere parte ai programmi doposcuola: da un lato il contesto familiare e socio-economico di riferimento, *driver* che può agire da facilitatore o al contrario da ostacolo; dall'altro, le inclinazioni individuali dei bambini e ragazzi a cui questi programmi si rivolgono. Sotto il primo punto di vista infatti è stato dimostrato che, in alcuni casi, sono i minori a più alto rischio socio-economico (dovuto ad un combinato disposto di condizioni di povertà estrema, isolamento sociale, discriminazione, comunità con scarso capitale sociale, etc.) che maggiormente beneficiano dei programmi di doposcuola, sia in termini di migliori risultati scolastici (Gardner *et al.*, 2009), ma anche e soprattutto in termini di comportamenti pro-sociali, maggiore responsabilizzazione, autonomia acquisita e consapevolezza delle proprie azioni (Shernoff, 2010).

Sotto il secondo punto di vista, invece, molti autori sottolineano come sia confondente e rischioso parlare solo di “partecipazione” e considerarla come

unica misura di efficacia dei programmi in questione, poiché ne va contestualmente analizzata l'intensità (ovvero quanto frequentemente si partecipa al programma), la durata totale, "l'ampiezza" (intesa come partecipazione contemporanea a più attività formative) e il coinvolgimento attivo dei ragazzi (Weiss *et al.*, 2005; Simpkins *et al.*, 2004) (Figura 5.4).

Figura 5.4. La partecipazione al doposcuola come fenomeno multidimensionale



Fonte: elaborazione degli autori su Roth *et al.* (2010).

In questo senso è utile, già nella fase progettuale di Scuole Aperte, immaginare e delineare un sistema di monitoraggio che tenga in considerazione queste diverse sfumature della partecipazione, considerandolo un fenomeno multidimensionale, dove l'obiettivo ultimo non è solo quello di assicurarsi che i ragazzi presenzino alle attività, ma che ne diventino parte integrante e attiva, che sperimentino nuove forme di co-progettazione, co-decisione, di socialità e aggregazione, potendo conoscere e mettere in atto nuove espressioni e forme di comunicazione, in uno spazio libero e accogliente.

Sono principalmente tre le categorie di benefici (*outcome*) che la letteratura di riferimento individua per i programmi doposcuola:

- miglioramento nei comportamenti prosociali, maggiore capacità di interrelazione, maggiore autostima e fiducia in se stessi (Lauer *et al.*, 2006; Durlak *et al.*, 2007);
- migliori risultati scolastici: si è visto ad esempio come la regolare frequenza per due anni di programmi doposcuola per il *tutoring* scolastico

da parte di studenti delle medie abbia portato a migliori risultati, soprattutto nei test di matematica (Vandell *et al.*, 2005);

- riduzione nei comportamenti rischiosi, nelle manifestazioni di aggressività o problemi di disobbedienza (Mahoney *et al.*, 2005).

A seconda della configurazione del servizio, prevarrà in maniera più evidente l'uno o l'altro outcome: per questo motivo è rilevante conoscere a fondo le esigenze e i bisogni del target di riferimento in modo da definire *ex ante* gli outcome attesi, in base ai quali monitorare il tasso di successo del progetto.

Oltre a conoscere il proprio target di riferimento, le sue esigenze e necessità, risulta altrettanto importante, per la fase di ideazione e progettazione del servizio, guardare alle esperienze già in essere, nel panorama nazionale (Box 5.2) ma anche internazionale (Box 5.1). Il confronto con progetti “benchmark” permette infatti di ampliare le visioni possibili, prendendo spunto o al contrario le distanze da ciò che già esiste. Vengono per questo riportate di seguito e a titolo d'esempio, alcune esperienze realizzate in ambito internazionale (come il modello *OpenSchooling* sviluppato a livello europeo) e nazionale (come i vari progetti offerti dai Comuni di Parma e Bergamo ai giovani in età scolare).

Box 5.1. L'esperienza internazionale dei progetti Scuole Aperte

Open Schooling in Europa

Il progetto delle "Scuole Aperte" si è da subito imposto in molti contesti europei e non per diverse fasce di età, a testimonianza del fatto che la necessità di un più ampio e distribuito utilizzo degli spazi scolastici non è una priorità e prerogativa esclusiva della scuola italiana. Certo, il fatto che in Italia solitamente le scuole secondarie di primo grado abbiano una offerta formativa che si concentra quasi esclusivamente nel corso della mattina - fatto salvo per qualche attività laboratoriale pomeridiana - lasciando i ragazzi potenzialmente "liberi" per gran parte del pomeriggio, acuisce il bisogno di ripensare a questo segmento della giornata. Allo stesso modo, le attività pomeridiane che vengono talvolta offerte dalle diverse realtà scolastiche ripropongono un linguaggio simile a quello sottostante alle lezioni della mattina, facendo percepire ai ragazzi questi momenti come parte integrante del percorso scolastico obbligatorio.

Nella nuova accezione proposta dalla "Scuola Aperta" (alias Open schooling fuori dai nostri confini) la scuola viene vista come un luogo, anzitutto, del territorio e della comunità di riferimento, un "incubatore di invenzione, esplorazione, un acceleratore di innovazione" (Sotiriou et al., 2018). Un luogo fisico a servizio della comunità aperto ai propri cittadini che non chiude le sue porte al rintocco della campanella dell'ultima ora.

Sono cinque i principali benefici che deriverebbero dall'applicazione di questo approccio al mondo della scuola:

Fornire esperienze uniche e diverse per il personale scolastico (*increase mass*): le attività messe in campo grazie alla metodologia di "open schooling" consentono infatti agli insegnanti e agli altri dipendenti della scuola di acquisire nuovi metodi e strumenti di apprendimento e insegnamento;

Creare network con gli attori del territorio (*increase density*): la scuola (aperta) diventa luogo di incontro e scambio con gli stakeholder della comunità di riferimento (imprese locali, centri di ricerca e centri scientifici, associazioni di volontariato, organizzazioni no profit, responsabili politici ed esponenti del mondo sociale e culturale). Il loro coinvolgimento attivo rende la scuola un elemento integrato nella società, connesso con le opportunità del mondo produttivo e lavorativo, e avvicina gli studenti ai diversi contesti del mondo reale al di fuori di quello prettamente scolastico;

Espandere gli orizzonti degli alunni, promuovendone attivamente le aspirazioni (*increase temperature*): se la scuola è disposta ad aprirsi e confrontarsi con altri istituti e metodologie di insegnamento, allora è possibile ampliare gli orizzonti conoscitivi e aspirazionali degli alunni, che beneficiano del costante processo di benchmarking e confronto. A titolo d'esempio, le attività OSOS proposte comprendono progetti e attività che simulano il vero lavoro scientifico (ad es. applicazioni nanotecnologiche in diversi settori, agricoltura biologica e alimenti sani, attuazione di progetti con industria aerospaziale, analisi di dati provenienti da grandi infrastrutture di ricerca come il CERN o reti di telescopi robotici);

Migliorare l'insegnamento e l'apprendimento attraverso la raccolta costante di feedback (*increase reflectivity*): caratteristica essenziale dell'open school è quella di essere essa stessa un processo di continua revisione e aggiustamento delle proprie attività e proposte. Questo è reso possibile dall'implementazione e utilizzo di numerosi strumenti valutativi attraverso cui studenti e personale scolastico possono fornire il proprio feedback sulle attività a cui prendono parte;

Box 5.2. Le good practices in Italia a tema “scuole aperte”

Le esperienze di Parma e Bergamo

Sono diverse le esperienze extra scolastiche indirizzate ai ragazzi delle scuole medie e del liceo, già presenti nei vari comuni italiani. Si tratta di iniziative con diverse finalità e obiettivi (es. benessere sociale, apprendimento, orientamento nel percorso accademico e professionale, sensibilizzazione ai temi di genere, differenze culturali e integrazione, ecc.), tutte potenzialmente riconducibili alla logica e al pensiero sottostante al modello Scuole Aperte, ma che ancora scontano la difficoltà di rimanere frammentate e senza una prospettiva davvero integrata.

La presenza di tante esperienze differenti suggerisce come in diversi territori esista già un ambiente fertile per la creazione e la progettazione di interventi che guardano ai giovani e li incentivano alla partecipazione attiva, alla socialità, allo scambio. Laddove gli intenti progettuali sono molti, risulta necessario convogliare gli sforzi verso una maggiore sistematizzazione dell'offerta per evitare il rischio di duplicazione o sovrapposizione di alcune tipologie di iniziative e per sviluppare una visione strategica che sia davvero di insieme. Vengono qui riportate, a titolo esemplificativo, le progettualità dei Comuni di Parma e Bergamo, descrivendone obiettivi, servizi e numero di partecipanti riferiti all'anno 2019.

Progetti di Scuole Aperte nel Comune di Parma

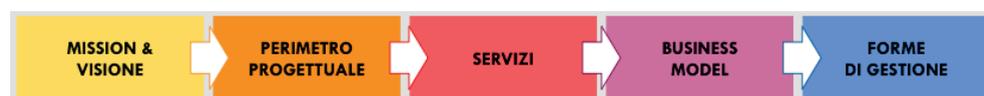
Progetti*	Obiettivi	Servizi	Numero partecipanti
1) Progetto Tesco: promuovere il benessere a scuola	Motivare i ragazzi all'apprendimento, contrastare l'abbandono scolastico e favorire l'integrazione di tutti gli alunni	Laboratori esperienziali, Sportello d'Ascolto, Educatore scolastico, Percorsi di orientamento formativo	Il numero di alunni destinatari è di circa 4.600 (il progetto coinvolge tutte le scuole)
2) Scuole e culture del mondo	Integrazione e scolarizzazione degli alunni stranieri e delle loro famiglie	Giornata dell'accoglienza e dell'orientamento, laboratori di lingua italiana L2, formazione docenti, mediazione linguistica e culturale, sportello scuola	Il numero di beneficiari tra alunni, famiglie e docenti sono stati 1.500 di cui 700 hanno frequentato i Laboratori di lingua italiana L2
3) Orientamento	Orientamento scolastico	Laboratori esperienziali, percorsi di orientamento individuali e di gruppo, Presidio di orientamento territoriale, piattaforma "Orientamento"	Rivolto a 3.500 giovani
4) Crescere in armonia, educare al benessere	Promuovere cultura e interesse sul tema del cibo, della nutrizione, della sostenibilità ambientale	Laboratori scientifici interattivi, formazione per insegnanti	I laboratori attivati sono stati 131 , gli alunni che hanno partecipato sono stati 3.275
4) Teniamoci in contatto, educare al riconoscimento delle differenze	Promuovere attraverso linguaggi artistici una cultura delle conoscenza reciproca e del rispetto	Laboratori museali e teatrali, laboratori dei burattini	Lo scorso anno hanno aderito 325 studenti, ai laboratori dei burattini 550 e ai laboratori museali 1.100 studenti
5) Concittadini con Legalità	Stimolare riflessione sui diritti e dove e introdurre il tema della cultura dell'antimafia	Laboratori in classe	Lo scorso anno scolastico hanno partecipato 425 studenti

Progetti	Obiettivi	Servizi	Numero partecipanti
1) Educare al rispetto come antidoto alla violenza	Scardinare stereotipi di genere e prevenire forme di violenza	6 incontri con consulente pedagogico e/o esperto teatrale	25 studenti per classe (in media) per 36 classi coinvolte → 900 ca.
2) Scuole aperte	Rafforzare la scuola come luogo di apprendimento diffuso, cittadinanza attiva	Corsi teatro, musica laboratori (informatica, cinema, scultura, etc.) in orario post scolastico; periodo: estate/settembre, in scuole o altre sedi del territorio (oratori, associazioni, etc.)	500 ragazzi complessivamente, nell'ultimo anno scolastico 2019-2020
3a) Spazi giovanili: Boccialeone	Socializzazione tra pari	Attività ludiche, laboratori; 3 giorni/settimana da ottobre a giugno; orari: 13.00-14.30	38 ragazzi nell'anno 2019-2020, con una media di 10 ad apertura
3b) Spazi giovanili: Close(d) to you	Creazione proposte	Gruppi virtuali per confronto, dialogo, attività ricreative; da aprile a giugno 2020 in risposta al lockdown	226 accessi, per un totale di 85 contatti
4) Percorsi intelligenti	Orientamento per la scuola secondaria di secondo grado	Incontri durante tutto l'anno scolastico per orientamento scolastico	1.500 studenti coinvolti complessivamente
5) Attiv@sport	Coinvolgimento in attività sportive	Iniziative con funzione orientativa in orario scolastico	250 partecipanti nell'anno scolastico 2019-2020; 400 nel 2018-2019
		Laboratori sportivi in orario post scolastico e nel periodo estivo	190 partecipanti complessivi nel 2019-2020

5.3 Dalla mission alla progettazione operativa: come realizzare operativamente Scuole Aperte

Sono sei le fasi del processo di progettazione dei servizi pubblici (cfr. Figura 5.5): la 1) definizione della *mission* a cui il progetto intende rispondere, 2) l'identificazione del "perimetro progettuale", indicando quale debba essere la configurazione effettiva del progetto; 3) coerentemente al perimetro si sceglie il portafoglio dei servizi che devono essere presenti nel sistema di offerta; 4) modulare il modello di gestione (business model); 5) definire la forma di gestione e selezionare i potenziali partner; 6) progettare la governance del progetto per ingaggiare fruttuosamente tutti gli stakeholder.

Figura 5.5. Fasi del processo di progettazione



Fonte: elaborazione degli autori.

Si tratta di sei fasi fortemente interconnesse e consequenziali, che rispondono ad una logica di fondo, già ricordata nei paragrafi precedenti: essenziale è partire dalla conoscenza dettagliata e quanto più approfondita possibile del bisogno e del target di riferimento, per definire con precisione la mission del progetto, ovvero gli obiettivi a cui deve tendere e in base ai quali costruire l'impianto complessivo del sistema di offerta.

A seconda delle esigenze e dei singoli contesti in cui realizzare Scuole Aperte, si delineano diverse tipologie di mission e obiettivi, tra cui i comuni che decidono di intraprendere questo percorso progettuale sono chiamati a scegliere, tra cui:

- per creare inclusione e mobilità sociale;
- per offrire custodia sociale;
- per dare sostegno alle famiglie dual-earners (e quindi conciliare carichi familiari e lavorativi);
- per aumentare attività culturali, sportive, musicali e teatrali per i ragazzi.

Si tratta di finalità non necessariamente alternative o mutuamente esclusive tra loro, tuttavia la scelta del comune deve essere il più chiara possibile, eventualmente anche nel decidere di rispondere a più necessità contemporaneamente. Questo risulta essenziale per configurare poi il servizio nella maniera più rispondente ai bisogni individuati e agli obiettivi che si desidera raggiungere, che devono essere poi formalizzati e controllati dal sistema di *accountability* definito.

Inoltre, è bene sottolineare come ogni singola *mission* (ad esempio, creare inclusione e mobilità sociale) comprenda al suo interno moltissime declinazioni possibili, che si concretizzano in modi anche molto diversi a seconda del contesto locale di realizzazione del progetto: in alcuni casi, ad esempio, per promuovere maggiore inclusione, risulterà prioritario lavorare sull'integrazione, sulla conoscenza reciproca tra *background* sociali e familiari differenti; in altri sarà invece più importante concentrarsi sui meccanismi di responsabilizzazione sociale e coscienza civile, ad esempio coinvolgendo i giovani su tematiche riguardanti il cambiamento climatico, la partecipazione politica, i diritti civili, etc., in altri ancora il focus potrebbe invece essere la sperimentazione di nuove competenze, magari attraverso corsi incentrati su *coding* o *video-making*, arti visive, ecc., che possano garantire ai ragazzi lo sviluppo di nuove conoscenze, essenziali per il proprio futuro professionale ma anche di consapevolezza degli strumenti digitali che li circondano nella loro quotidianità e quindi di maturazione personale.

Una volta definita la *mission*, le finalità a cui il progetto desidera rispondere e gli obiettivi da raggiungere, risulta fondamentale chiedersi come si intende monitorare nel tempo l'efficacia del progetto, predisponendo una serie di

misure e indicatori coerenti alle finalità, ovvero che misurino in modo puntuale ciò che effettivamente è stato raggiunto e ciò che manca al raggiungimento dello standard previsto. Il monitoraggio deve essere pensato come ciclo continuativo, che indica la direzione verso cui ci si sta muovendo e quali accorgimenti o aggiustamenti risulta necessario adottare in corso d'opera.

Dalla costruzione del sistema di monitoraggio risulta poi più facile la messa a terra del progetto nella sua configurazione concreta. Si entra quindi nella fase più strettamente operativa, che inizia con l'identificazione del perimetro progettuale: si è chiamati dunque a scegliere quali forme concrete debba assumere il progetto. Una mappatura estensiva delle esperienze di Scuola Aperta a livello nazionale e internazionale ha permesso di stilare un elenco sintetico di 11 punti/nodi critici attraverso cui i comuni possano definire in termini concreti il perimetro attuativo del progetto:

1. Scuola e/o altri luoghi fisici
2. Orari e giorni di apertura
3. Spazio aperto o chiuso
4. Ingresso libero o ingresso per iscrizione
5. Accesso ai soli studenti della scuola o apertura anche a ragazzi della stessa età che frequentano altre scuole
6. Controllo sociale esplicito o "nascosto"
7. Servizio gratuito o co-presenza di attività a pagamento
8. Voucher pubblici
9. Alleanza con la scuola o con il Terzo settore
10. Centro o periferia
11. Assorbimento dei C.A.G. o mantenimento di servizi separati.

Le domande, poste sotto forma di ipotesi alternative tra cui scegliere, hanno lo scopo di aiutare gli enti e le organizzazioni a visualizzare in termini concreti il progetto, a dargli una forma e una collocazione nell'ambiente cittadino. A questo punto, si comprende ancora meglio quanto sia strategico allineare sin da subito gli attori sulla *mission* principale del progetto, da cui indubbiamente ne discendono le caratteristiche di "forma" e realizzazione concreta. Se l'obiettivo ultimo è quello di favorire la diversità sociale, creando condizioni di scambio culturale tra i giovani, lo spazio assumerà una configurazione prima di tutto "aperta", inclusiva, che non crei altre barriere oltre a quelle esistenti, ma che al contrario unisca realtà ed esperienze differenti, agendo da "facilitatore" di incontri.

Sciogliere gli 11 trade-off significa dotare il progetto di significati profondamente differenti. Scegliere di implementare Scuole Aperte in un edificio scolastico acquista un preciso significato (evidentemente di un progetto "ancillare" al mondo scolastico, dove i codici educativi rimangono quelli scolastici, dove il

controllo adulto è presente in modo visibile e dove probabilmente la finalità prevalente è quella della sicurezza e della custodia sociale), mentre ne acquista uno totalmente diverso se si propende per realizzare Scuole Aperte in uno spazio alternativo (evidentemente “neutrale” rispetto al mondo della scuola, dove si incentiva l’autonomia e la responsabilizzazione individuale e dove si è disposti a cedere parte del controllo o perlomeno a garantirlo non secondo tradizionali “top-down”, ma piuttosto di *peer monitoring*).

Una volta scelto dove realizzare il progetto (negli spazi comuni della scuola, utilizzando altri luoghi pubblici come biblioteche, centri di aggregazione, strutture sportive, o spazi privati come associazioni o oratori, etc., se coinvolgere tutti gli istituti cittadini oppure solo alcuni in determinati quartieri) e secondo quali modalità operative (definendo orari di apertura, se si tratta di un luogo aperto a studenti di diverse scuole o destinato solamente ad alunni di un unico istituto, se l’ingresso è libero o ad iscrizione, etc.), è necessario decidere quali servizi includere nel sistema di offerta, specificando come erogarli (se prevederli dietro compenso/quota di compartecipazione oppure gratuiti/con voucher pubblico).

Risulta importante immaginare sin da subito una progettazione che offra una combinazione di servizi: sia gratuiti, sia a pagamento (eventualmente prevedendo forme agevolate come voucher pubblici o prezzi calmierati per l’utenza che lo necessita, complementando con contributi che possono derivare dal welfare aziendale o da donazioni private). Pensare ad un mix composito di servizi permette alle amministrazioni di ragionare in termini di sostenibilità economico-finanziaria. Questa riflessione diventa tanto più rilevante in un contesto come quello attuale, in cui gli spazi di manovra nel settore dell’istruzione pubblica risultano limitati. Basta ricordare infatti che l’Italia risulta l’ultimo paese in Europa per incidenza della spesa pubblica in istruzione sulla spesa pubblica totale (pari a 7,9% nel 2017 contro una media UE del 10,2%) e l’unico in cui la spesa per interessi sul debito pubblico, pari a 69 miliardi nel 2017, abbia ecceduto quella per l’istruzione (per 0,2 punti percentuali di Pil). È chiaro quindi come ci sia la necessità in questo ambito di spostare il focus progettuale da una logica puramente di *public funding* ad una che miri alla sostenibilità economica nel lungo periodo sfruttando una pluralità di potenziali fonti di entrata, immaginando prima e implementando poi un *business model* in grado di autosostenersi nel tempo. Non si tratta solamente di effettuare una scelta “obbligata” dalla limitata disponibilità dei fondi pubblici; piuttosto, includere elementi di sostenibilità economica nel processo di progettazione fa parte di un nuovo modo di fare welfare sociale locale che punti ad un approccio autenticamente universalistico e inclusivo, lontano dagli attuali tassi di copertura dei servizi sociali locali che coprono al massimo il 10-25% del bisogno a secondo dei singoli target, con l’obiettivo, invece, di coinvolgere tutti i ragazzi nella fascia delle medie. Si vuole assumere pertanto il paradigma del welfare di iniziativa (cfr. Cap.

3) che si contrappone in modo deciso all'approccio tradizionale di welfare "on demand", perché coinvolge e utilizza in modo sinergico tutte le risorse del territorio nella formulazione delle risposte ai bisogni sociali con l'obiettivo di raggiungere tutti, per costruire piattaforme sociali miste, inclusive, capaci di promuovere contaminazioni culturali e mobilità sociale. In questo senso, prevedere la partecipazione attiva di soggetti privati (no profit e for profit) al progetto Scuole Aperte e il coinvolgimento diretto degli utenti (i ragazzi e le famiglie dei ragazzi) diventa non solo una modalità operativa di configurazione del servizio, ma anche e soprattutto espressione di un nuovo e diverso approccio al welfare.

Secondo questo approccio, sono state presentate diverse ipotesi di business model e gestione economica, sia per la parte corrente che per gli investimenti, tra cui i Comuni possono individuare quella più adatta alle loro esigenze e alle loro configurazioni istituzionali. È chiaro come la scelta del modello economico dipenda in modo diretto da quali servizi si decide di mettere in campo (un esempio su tutti: se lo spazio prevede la presenza della mensa o del bar, sarà possibile utilizzare i ricavi derivanti per la copertura dei costi operativi).

Se per la copertura dei costi operativi si vogliono anche attivare canali di *fundraising*, è evidente la necessità di prevedere all'interno del team di progetto competenze in tema di *sponsorship*, *marketing* e promozione del progetto presso potenziali finanziatori/istituti di credito/donatori. Questo riporta l'attenzione sulla necessità di modulare le competenze del team di progetto sulla base della configurazione effettiva dello stesso.

Cruciale è la scelta della forma di gestione della piattaforma Scuole Aperte, che contemporaneamente gestisce degli spazi fisici liberi, delle attività formative, ispirazionali ed educative gratuite, attiva servizi complementari a pagamento ed è in rete con la pluralità delle attività per ragazzi organizzate, anche in altri luoghi, da associazioni e volontariato, oltre ad essere fisiologicamente in relazione con la scuola e con le famiglie dei ragazzi.

La gestione può essere affidata ad una associazione temporanea di imprese, consorzio o rete di soggetti del terzo settore e volontariato, che grazie alla natura composita della loro rete, riescono a coprire le diverse aree di servizi e attività di Scuole Aperte. Esse gestiranno contemporaneamente le aree di attività gratuite di Scuole Aperte, bar e/o mensa per disporre di qualche marginalità positiva e utilizzeranno la piattaforma per aumentare la massa critica dei ragazzi che partecipano a iniziative culturali, sportive, ricreative a pagamento, ottenendo un contemporaneo beneficio di aumentare il tasso di attività extrascolastiche, di abbassare i costi unitari di produzione dei servizi e quindi di contribuire alla sostenibilità di Scuola Aperta, potendo magari usufruire di alcuni degli spazi logistici pubblici per le attività a pagamento. Il vantaggio di questa soluzione è quella di valorizzare la rete storica degli attori sociali attivi in un territorio, di coprire con molteplici competenze la multidimensionalità progettuale

di Scuole Aperte, di ibridare fonti di costi e di ricavi per ricostruire la sostenibilità. Lo svantaggio di questa soluzione è la pluralità ed eterogeneità degli attori coinvolti che può aumentare significativamente i costi di coordinamento e arbitrato.

Alternativamente, la gestione può essere affidata a una sola cooperativa che rende disponibili tutte le iniziative gratuite di scuole aperte e si finanzia con gli incassi di bar e mensa e qualche altra possibile piccola tariffa. Questa forma di gestione, se confrontata con la precedente, ha svantaggi e vantaggi simmetrici opposti. Il modello è semplice e chiaro, senza significativi costi di coordinamento, ma senza significative sinergie automatiche interne. I rapporti con la rete delle associazioni culturali e sportive della città non si basano su incentivi forti e quindi l'organizzazione delle interdipendenze di rete devono essere spinte da un forte orientamento alla missione e una robusta guida pubblica.

O ancora, la formula di gestione potrebbe essere basata su una associazione di volontari o una rete di associazioni, che potrebbero coinvolgere, a titolo d'esempio, genitori degli alunni o ex alunni, insegnanti in pensione, giovani o anziani *silver age* con vocazioni educative, associazioni di imprese locali che vogliono farsi conoscere, offrire ai ragazzi esperienze di avvicinamento alle radici sociali e al mondo produttivo del territorio con possibili contributi di *fundraising*, ecc. Questa forma di gestione risolve buona parte delle criticità nella sostenibilità economica, ma interroga sulla sua configurazione strutturale e capacità di rispondere in modo quotidiano alla concreta gestione del servizio.

Una quarta forma di gestione si può basare su un attivo pilotaggio della Scuola stessa magari in cogestione con l'ente locale. Questa formula di gestione presenta l'indubbio vantaggio di portare un forte accreditamento agli occhi dei genitori, di conoscenza dei ragazzi, di "proprietà" dei luoghi, di integrazione con il percorso educativo scolastico. Presenta l'indubbio svantaggio di forzare la scuola a una rivoluzione pedagogico-culturale nel passaggio da un format obbligatorio come la scuola a uno libero come Scuole Aperte (senza obblighi di frequenza, libero negli accessi e negli orari) basato sul desiderio e sulla spontaneità, nell'eliminazione della logica gerarchica del controllo a favore di modelli di auto-responsabilizzazione dei ragazzi, di passaggio dal paradigma della valutazione e della selezione a quello della promozione sociale dove i più fragili diventano i più meritevoli di attenzione, sostegno ed energia, di superamento dell'approccio del finanziamento pubblico a favore della valorizzazione delle risorse della comunità, con forti logiche di rete e di interdipendenza reciproca con molti altri attori. Inoltre, la co-gestione di due attori pubblici (Scuola ed Ente Locale), di norma, non depone a favore della velocità decisionale e della snellezza procedurale ed amministrativa. Questa formula può comportare il vantaggio di rappresentare una sfida per l'ente pubblico e una necessità per territorio a bassa densità di attori del terzo settore in ambito educativo. Ovviamente è possibile ipotizzare anche una forma di gestione ibrida tra le quattro formule

previste (ATI, una cooperativa, volontariato o Scuola-Comune) in base alle esigenze del territorio e le sue risorse.

Oltre alla forma di gestione, occorre decidere l'architettura della governance che deve riuscire a raccordare nel processo di programmazione, gestione e controllo almeno sei attori principali:

1. l'ente locale promotore e magari parziale finanziatore dell'iniziativa Scuola Aperta;
2. i ragazzi delle medie che devono essere attivamente coinvolti a immaginare e cogestire il loro spazio;
3. le famiglie che hanno un ruolo decisivo in questa fascia d'età anche per spronare i ragazzi a partecipare a questo tipo di attività;
4. l'ente gestore o la rete dei gestori;
5. la Scuola;
6. la rete dei soggetti che erogano programmi culturali, sportivi e ludici per ragazzi delle medie.

La gestione delle relazioni diventa elemento chiave per riuscire a massimizzare il coinvolgimento e il contributo di tutti gli attori potenzialmente disponibili al disegno complessivo. La governance del progetto deve pertanto essere chiaramente delineata, assegnando responsabilità e ruoli ai diversi attori che ne fanno parte in modo che ogni attore si senta riconosciuto e valorizzato. Diverse sono le opzioni tra cui i comuni possono orientarsi, a seconda di quali responsabilità ed elementi del progetto desiderano assegnare ai vari partner, decidendone inoltre il grado e l'intensità del loro coinvolgimento. L'assetto formale di governance può essere selezionato tra diverse polarità, che oscillano tra una posizione gerarchico-pivotale e un modello partecipativo:

- il Comune ha un chiaro ruolo di responsabile ultimo detenendo il potere di programmazione, committenza e controllo nei confronti di tutti gli altri attori che sono coinvolti nel ruolo di esperti, che esprimono opinioni e suggestioni o di fornitori;
- il ruolo pivotale viene esercitato in modo concertato tra Ente Locale Scuola;
- un pool di attori co-gestisce in modo paritetico il progetto (es. EL, Scuola, gestore, rete degli attori sociali che erogano attività per ragazzi), mentre gli altri attori sono invitati come discussant delle proposte elaborate e dei monitoraggi effettuati;
- in una logica molto partecipativa pari peso viene data all'opinione dei soggetti pivot e ai pareri dei ragazzi e dei genitori.

Data l'importanza strategica del coinvolgimento e dell'interlocuzione con diversi attori istituzionali e non, del mondo sociale, del privato for profit per la realizzazione del progetto, risulta fondamentale dedicare alcune risorse all'interno della struttura di governance del progetto alla funzione di *stakeholder management*, in modo che le relazioni tra i diversi attori siano gestite efficacemente, al fine di produrre vero valore aggiunto.

Pur nell'autonomia delle scelte e sensibilità locali ci sentiamo di formulare due consigli: a) vista la numerosità ed eterogeneità degli attori da coinvolgere, a prescindere dall'assetto di governance selezionato, è opportuno costruire due cerchi concentrici di attori, uno decisionale ed uno solo consultivo, selezionando il posizionamento del singolo stakeholder a secondo dell'impianto prefigurato; b) dare grande enfasi allo spazio decisionale dei ragazzi, perimetrando con precisione il loro mandato e focalizzandolo sul tema del service design (quali spazi, format, servizi desiderate nel perimetro delle risorse disponibili) e su come costruire processi inclusivi tra di loro. Significa escluderli volutamente da alcune scelte, come l'individuazione del business model o dell'assetto di governance, oggettivamente lontani dalle loro competenze e interessi, dandogli, all'opposto, ampia delega su ciò che sta più loro a cuore e di cui fruiranno tutti i giorni (caratteristiche degli spazi, delle attività e dei servizi). Non è altro che la replica della loro esperienza quotidiana, quando lasciando costantemente traccia delle loro preferenze sul loro *personal device*, trovano progressivamente servizi e informazioni sempre più personalizzati. Ovviamente questo può e deve essere costruito e condotto insieme a degli educatori che però sono investiti della responsabilità di insegnare loro l'autonomia, la creatività, il senso del limite, ovvero ciò che rende il potenziale "delirio di onnipotenza" dell'adolescente e della preadolescenza, "potenza", cioè forza ed *empowerment* nel progettare e usare un proprio spazio fisico, temporale e ideativo.

5.4 Riflessioni conclusive

Scuole Aperte è una piattaforma progettuale ambiziosa quanto necessaria per contribuire al rilancio della società italiana a partire dai nostri ragazzi nella loro età più critica, quando iniziano a costruire la loro identità e si preparano alla scelta forse più decisiva nel loro percorso di crescita, umana, culturale e professionale, come l'identificazione della scuola superiore. Scuola Aperta è una piccola grande rivoluzione nei fini, nei metodi e nei servizi. Rispetto ai fini cerca di rispondere ai rilevanti gap del nostro sistema sociale ed educativo: assenza di mobilità e mix sociale, alti tassi di abbandono scolastico, alta incidenza dei NEET, avendo il coraggio di metterli operativamente in agenda. Rispetto al metodo si basa sulla costruzione di reti tra stakeholder e luoghi e processi di ricomposizione sociale dei ragazzi con il prevalere di logiche ricompositive di risorse, opportunità, conoscenze. Rispetto alle caratteristiche dei servizi si basa su un

format libero, autonomo, senza rilevanti vincoli, che si basa sulla capacità di attrarre i ragazzi, di offrire qualcosa che è percepito come autentico e piacevole, coerente ai desideri e alle paure della loro età, senza lo sguardo severo e inquisitorio degli adulti, ma percependo gli adulti come educatori presenti, che hanno avuto la forza di creare uno spazio libero ma protetto, interessante e generativo per loro, senza vincoli, ma piacevole da frequentarsi.

Scuole Aperte è come un tempio che è retto da quattro colonne, indispensabili, interagenti e complesse da costruire: identificare dei luoghi possibili per esperienze protette di autonomia, mettere in rete esperienze gratuite e a pagamento per i ragazzi, definire un business model capace di garantire universalismo e sostenibilità (ogni ragazzo in più presente deve risultare una opportunità per il sistema e non un ulteriore costo, proprio per generare l'incentivo a intercettarne il più possibile), definire una governance in cui ogni stakeholder si senta valorizzato al punto da voler contribuire con le proprie migliori energie per il successo dell'iniziativa. Non si tratta di un semplice progetto, ma di un processo di crescita complessiva, da alimentare nel tempo, del sistema di welfare sociale, educativo, culturale locale. Ogni realtà adotterà i propri modelli in base alle sensibilità e risorse di comunità disponibili, osserverà i propri percorsi di crescita quali-quantitativa. Il *bench-learning* reciproco potrà garantirci un apprendimento di sistema.

Bibliografia

- Durlak, J.A., e Weissberg, R.P. (2007), *The impact of after-school programs that promote personal and social skills*. Chicago: Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning (CASEL).
- Fashola, O.S. (1998), *Review of extended-day and after-school programs and their effectiveness*. Centre for research on education of students placed at risk, Report n. 24, J. Hopking University & Howard University
- Halpern, R. (1999), *After-school programs for low-income children: Promise and challenges*. *The Future of Children*, 9(2), pp. 81-95.
- Lauer, P.A., Akiba, M., Wilkerson, S.B., Apthorp, H.S., Snow, D. e Martin-Glenn, M.L. (2006). *Out-of-school time programs: A meta-analysis of effects for at-risk students*. in "Review of Educational Research", 76(2), pp. 275-313.
- MIUR (2016), *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano AA. 2015-2016*.
- Provantini, K. e Arcari, A. (2009), *Orientarsi dopo la terza media*. Franco Angeli, Milano.
- Redd, Z., Cochran, S., Hair, E., e Moore, K. (2002), *Academic achievement programs and youth development: A synthesis*. Washington, DC: Child Trends.
- Roth, J.L. e Brooks-Gunn, J. (2003), *What is a youth development program? Identifying defining principles*, in F. Jacobs, D. Wertlieb & R.M. Lerner (a cura di), *Enhancing the life chances of youth and families: Public service systems and public policy perspectives: Vol. 2. Handbook of applied developmental science: Promoting positive child, adolescent, and family development through research, policies, and programs*, Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 197-223.
- Rubin, K., Bukowski, W. e Parker, J. (2006), *Peer interactions, relationships, and groups*. In W. Damon, R. Lerner, & N. Eisenberg (Eds.), *Handbook of child psychology: Vol. 3. Social, emotional, and personality development* (6th ed), New York: Wiley, pp. 571-645.
- Sherhoff, D.J. e Vandell, D.L. (2007), *Engagement in after-school program activities: Quality of experience from the perspective of participants*. *Journal of Youth and Adolescence*, 36(7), pp. 891-903.
- Simpkins, S.C., Little, P.M.D. e Weiss, H.B. (2004), *Understanding and measuring attendance in out-of-school time programs* (Number 7), Cambridge, MA: Harvard Family Research Project.
- Steinberg, L. e Silverberg, S.B. (1986), *The Vicissitudes of Autonomy, Early Adolescence*. *Child Development*, 57(4), pp. 841-851.

Vandell, D.L., Reisner, E.R., Brown, B.B., Dadisman, K., Pierce, K.M., e Lee, D. (2005), *The study of promising after-school programs: Examination of intermediate outcomes in year 2*. Retrieved June 16, 2006, from <http://www.wcer.wisc.edu/childcare/statements.html>

Weiss, H.B., Little, P.M.D. e Bouffard, S. (2005), *More than just being there: Balancing the participation equation*, *New Directions for Youth Development*, 105, pp. 15-31.

6. I Working Poor

di Chiara Agostini e Celestina Valeria De Tommaso

La povertà lavorativa riguarda persone occupate, talvolta anche in modo stabile e full time, il cui reddito e patrimonio non garantisce un tenore di vita dignitoso. Per molto tempo, il termine “povertà lavorativa” è stato considerato un ossimoro. Il lavoro - “la panacea di tutti i mali” - era fondamentale e sufficiente a garantire condizioni di vita dignitose. Tuttavia, le sfide poste ai sistemi di protezione sociale - la globalizzazione, la transizione tecnologica e, più recentemente, la pandemia - hanno messo a rischio la consistenza reddituale di migliaia di posti di lavoro. Ad esserne colpiti non sono solo i lavoratori con basse qualifiche (es. gli operai), ma anche giovani laureati alla prima esperienza lavorativa e lavoratori autonomi. Questa forma di povertà può riguardare numerose categorie professionali e può dipendere anche dalle caratteristiche del nucleo familiare. Ad esempio, la presenza di figli o di persone con disabilità può esacerbare i tassi di povertà lavorativa. Il fenomeno della povertà lavorativa tiene insieme la dimensione individuale, familiare, istituzionale e strutturale e, per questo, gli interventi nazionali e locali per contrastarlo richiedono un'interazione sinergica tra politiche di varia natura (ad esempio, per la casa e di sostegno al reddito).

In questo quadro, l'obiettivo del presente capitolo è quello di offrire agli amministratori e agli operatori locali una serie di strumenti utili alla definizione e all'implementazione di politiche di contrasto alla povertà lavorativa. Il valore aggiunto della riflessione proposta in queste pagine risiede nel tentativo di supportare la definizione di interventi “indiretti” di contrasto alla povertà lavorativa. Tali interventi non impattano direttamente sui fattori istituzionali (le caratteristiche del sistema nazionale di protezione sociale) e strutturali (il mercato del lavoro e il contesto socio-economico) che determinano tale fenomeno e che sono di competenza della politica nazionale; ma piuttosto mirano ad alleviare la povertà che ne deriva (in primis attraverso l'erogazione di specifici servizi territoriali) e sono di competenza dei governi locali.

Il capitolo è articolato in sei sezioni. La sezione 6.1 è dedicata all'analisi dei diversi profili di *working poor*, ai fattori che determinano tale condizione e

all'evoluzione del fenomeno nel corso del tempo. A seguire, la sezione 6.2, si concentra sulla misurazione del fenomeno attraverso specifici indicatori statistici e si articola in tre diverse sotto-sezioni dedicate, rispettivamente, alle tipologie di *working poor* individuate in precedenza. La sezione 6.3 entra nel vivo delle possibili linee progettuali e definisce la visione e le strategie di intervento innovative che i Comuni e le istituzioni del welfare locale possono sperimentare per contrastare la povertà lavorativa. Successivamente, la sezione 6.4 presenta alcune esperienze territoriali in materia di lotta alla povertà lavorativa. La sezione 6.5 analizza invece i tratti distintivi delle logiche di *change management* e gestione dei progetti. La sezione 6.6 è dedicata ad alcune riflessioni conclusive.

6.1 La povertà lavorativa: definizioni ed elementi costitutivi

Allo stato attuale, nelle scienze sociali, non esiste una definizione univoca di povertà lavorativa (Tufo 2019). L'Eurostat ritiene povero il lavoratore ("working poor" o "in-work poor") di età compresa tra i 18 e i 64 anni che, pur lavorando almeno sei mesi durante l'anno, vive in una famiglia il cui reddito disponibile equivalente è inferiore al 60% del reddito equivalente mediano⁴³. La povertà lavorativa è una forma di povertà relativa che esprime la difficoltà economica dei nuclei familiari in rapporto al livello economico medio e di vita dell'area territoriale in cui la persona vive (Filandri 2020; Spannagel 2013; Andreß e Lohmann 2008; Kalugina 2013; Marx e Nolan 2012; Alvarez-Miranda 2011; Strengmann-Kuhn 2002).

L'ISTAT definisce relativamente povere le famiglie con una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media dei consumi pro-capite nel territorio in cui risiede. La povertà relativa si distingue dalla povertà assoluta che tiene invece conto della possibilità o meno delle persone e delle famiglie di far fronte alle spese necessarie per condurre una vita accettabile (Box 6.1). In altre parole, la povertà relativa è appunto "relativa" rispetto agli standard di vita prevalenti e si colloca in questa forma di povertà poiché ad esempio, un individuo con un salario dignitoso e al di sopra della soglia di povertà relativa può comunque essere in una condizione di vulnerabilità se tale salario non è sufficiente a far

⁴³ Il reddito equivalente mediano è calcolato rapportando il reddito familiare netto a un fattore di scala che rende equivalenti i redditi di famiglie di diversa ampiezza e composizione, in modo da tener conto dei diversi bisogni di minori e adulti e delle economie di scala che si realizzano con la coabitazione di più componenti. Attualmente Eurostat impiega la cosiddetta scala di OCSE modificata, ottenuta assegnando un peso pari a 1 al primo componente adulto della famiglia, 0,5 a ogni altro adulto (di età maggiore o uguale a 14 anni) e 0,3 ad ogni componente di età minore di 14 anni.

fronte ai bisogni del suo nucleo familiare (ad esempio perché sono presenti più minori ed è l'unico percettore di reddito nel nucleo) e sulla base degli standard di spesa o di consumo definiti nell'area territoriale in cui risiede (ad esempio perché vive in una grande città).

Box 6.1. La povertà: come si definisce e come si misura

L'incidenza della **povertà assoluta** è calcolata sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per ampiezza demografica del comune di residenza) (Glossario Istat).

La stima dell'incidenza della **povertà relativa** (percentuale di famiglie e persone povere) è calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia è definita povera in termini relativi. La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile per persona nel Paese; tale soglia è a 1.815 euro nel 2019. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore sono considerate povere. Per le famiglie con più di due componenti il valore soglia si ottiene applicando una scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti (Glossario Istat).

La complessità nel definire il fenomeno della povertà lavorativa risiede nel fatto che questa forma di povertà è data dall'intersezione fra le caratteristiche individuali (es. l'età, il genere, la cittadinanza, il livello di istruzione, ecc.), familiari⁴⁴ (es. la presenza di bambini, la condizione abitativa, l'intensità di lavoro della famiglia, ecc.), istituzionali (es. l'assenza di un salario minimo, la presenza di un reddito minimo e l'accessibilità dei servizi locali) e strutturali (es. la polarizzazione del lavoro e il tasso di disoccupazione) (Peña-Casas *et al.* 2019; Eurofound, 2017; Crettaz 2013; Spannagel 2013; Crettaz 2013; Crettaz e Bonoli 2010). La letteratura sul tema della povertà lavorativa individua tre profili di *working poor* (Saraceno 2015) che rispecchiano l'interdipendenza tra i tre fattori sopracitati: familiare, individuale, istituzionale e strutturale. Questi tre fattori hanno chiaramente un peso differente a seconda della condizione specifica che interessa ciascun lavoratore povero e, almeno idealmente, non devono essere necessariamente compresenti per determinare una condizione di povertà lavorativa.

⁴⁴ Cfr. nota 43.

In considerazione del diverso peso e del modo in cui questi fattori si intersecano è analiticamente possibile individuare tre categorie di lavoratori poveri:

- lavoratori a basso salario (donne, giovani, lavoratori a basse qualifiche);
- lavoratori poveri su base familiare (famiglie monogenitoriali, famiglie numerose, famiglie con un solo percettore di reddito);
- lavoratori poveri di lavoro (part-time involontari, sottoccupati).

Queste categorie sono esemplificative e consentono di individuare specifici profili di povertà e, come vedremo nella sezione 6.3, peculiari strategie di contrasto.

Se i lavoratori a basso salario sono tali perlopiù a causa di fattori individuali, i lavoratori poveri su base familiare lo sono in considerazione della composizione del loro nucleo familiare. L'ultima categoria, i poveri di lavoro, incrocia i due livelli di analisi e guarda alle condizioni che limitano l'intensità lavorativa di un lavoratore. I fattori istituzionali e strutturali agiscono trasversalmente sulle tre categorie di *working poor*. Nello specifico, l'interdipendenza tra i fattori familiari e individuali assume forme differenti in considerazione dei contesti istituzionali e strutturali in cui gli individui si trovano (Pena-Casas *et al.* 2019; Tufo 2019; Eurostat 2017; Crettaz e Bonoli 2010).

Quanto ai sistemi di protezione sociale, essi intervengono a tutela dell'individuo e del suo nucleo familiare attraverso politiche - nazionali e locali - che agiscono a favore del benessere degli individui e delle famiglie. Queste misure ambiscono dunque ad agevolare le transizioni di vita dei cittadini (ad esempio, dall'educazione al lavoro, dal lavoro alla pensione) e a prevenire il rischio di vulnerabilità. Il numero di minori a carico, la composizione della famiglia (ad esempio se monoparentale) e il numero di lavoratori nel nucleo familiare incidono sui tassi di povertà lavorativa. La povertà lavorativa è più diffusa tra le famiglie monoparentali ed è ancora più probabile se l'unico componente lavoratore della famiglia è donna (solitamente, le donne tendono a percepire salari più bassi e a lavorare part-time). Inoltre, nel caso dei lavoratori poveri su base familiare, i soggetti a carico del lavoratore comprendono anche familiari disabili o anziani. Gli oneri di cura che ne derivano sono ridotti se gli individui possono beneficiare delle tutele offerte dai sistemi di welfare. Tuttavia, il welfare state italiano è definito dalla letteratura "familista" dato che alla famiglia sono attribuite le principali responsabilità di cura e l'offerta di servizi pubblici in questo campo è residuale (Ferrera 2010).

Sul fronte del mercato del lavoro, la povertà lavorativa si riconduce a fattori strutturali: la flessibilizzazione e la precarietà nel mercato del lavoro (Marx e Nolan 2012) uniti al crescente disallineamento tra domanda e offerta nelle competenze professionali del mondo del lavoro (*skill mismatch*), e l'insufficienza

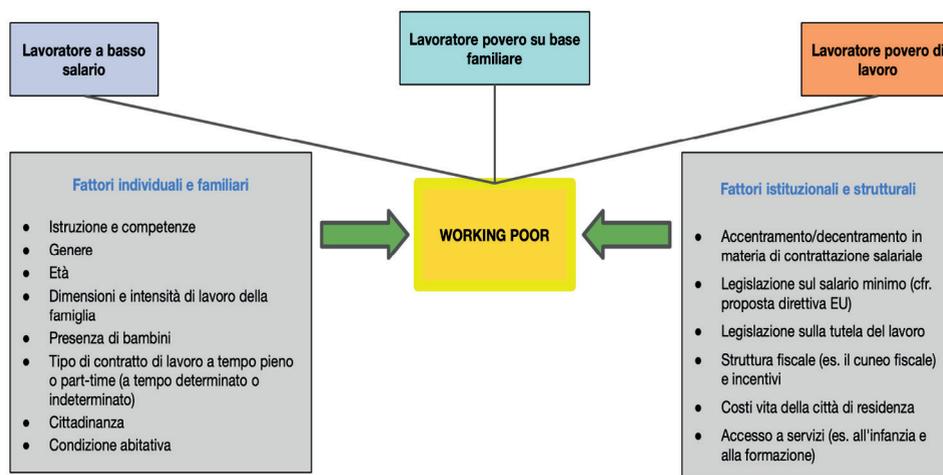
di opportunità occupazionali, le disparità salariali e il *gender gap* (Marx e Nolan 2012). A questi fattori si aggiunge poi l'accentramento (o il decentramento) in materia di contrattazione salariale, l'assenza di una legislazione sul salario minimo, le scarse tutele del lavoro e un cuneo fiscale elevato e/o con effetti iniqui sui salari (Eurofound 2017; Peña-Casas *et al.* 2019). Le riforme strutturali sono poi in grado di intervenire, ad esempio, in materie quali il salario minimo, il reddito minimo e le indennità lavorative (i cosiddetti “in-work benefits”) (Peña-Casas *et al.* 2019; Eurofound 2017).

La precarietà lavorativa, un minor numero di ore lavorate e l'impiego di manodopera poco qualificata alimenta il lavoro a basso salario e, dunque, la probabilità di essere poveri nonostante il lavoro (Marx *et al.* 2011). La povertà lavorativa riflette poi l'asimmetria del progresso tecnico che ha favorito professioni ad alta qualifica ed è quindi più diffusa in settori caratterizzati da minore produttività (e valore aggiunto) (Crettaz e Bonoli 2010). La qualità dell'occupazione è dirimente nel contrastare la diffusione del lavoro povero: la creazione di nuove opportunità lavorative di scarsa qualità (ad esempio, normate da basse tutele o con salari bassi) non consente, infatti, di uscire dalla povertà. A tal proposito, la letteratura riconduce il fenomeno della “terziarizzazione dell'economia”, che ha incentivato la transizione dal settore manifatturiero a quello dei servizi (es. ristorazione, alberghi, logistica, ecc.), quest'ultimo caratterizzato da livelli di produttività più bassi rispetto al settore manifatturiero e che coinvolge soprattutto il genere femminile (Andreß e Lohmann 2008). Tuttavia, è opportuno sottolineare che il fenomeno è ormai diffuso anche tra i lavoratori autonomi proprietari di piccole-medio imprese e i liberi professionisti che sono particolarmente esposti alla volatilità del mercato e beneficiano di basse tutele sociali. Inoltre, tra gli elementi che spiegano la povertà lavorativa troviamo poi il livello di occupabilità dell'individuo, la tipologia contrattuale e l'intensità lavorativa (EAPN 2020; Parlamento Europeo 2020; Peña-Casas *et al.* 2019; Tufo 2019; Eurofound 2017; Crettaz e Bonoli 2010).

Inoltre, il luogo in cui si vive e le sue caratteristiche socio-economiche sono un ulteriore fattore strutturale che incide sulla povertà lavorativa. Infatti, questa forma di povertà è acuita nelle grandi aree metropolitane, dove si concentrano quote sempre maggiori di PIL e dove i costi della vita sono significativamente più alti rispetto alle aree urbane più decentrate. Tali costi rendono i salari medi nazionali largamente insufficienti e questo favorisce la crescita del numero di *working poor*. Le grandi aree metropolitane sono caratterizzate da un altissimo reddito pro capite medio ma da una redistribuzione del reddito profondamente iniqua, che rende il costo medio della vita impossibile da raggiungere per le fasce di lavoratori più deboli. In questo caso, è l'ambiente di riferimento, che determina la condizione di povertà relativa e a cui si faceva riferimento prima tra i fattori strutturali.

In sintesi, i tre profili di lavoratori poveri (i lavoratori a basso salario, i lavoratori poveri su base familiare, i lavoratori poveri di lavoro) sono tali sulla base di un *mix* di fattori individuali, familiari, istituzionali e strutturali sintetizzati nella Figura 6.1.

Figura 6.1. I fattori che influenzano la povertà lavorativa



Fonte: elaborazione degli autori da Eurofound (2017, p. 7).

Considerando l'evoluzione storica, la povertà lavorativa non è un fenomeno del tutto recente. Infatti, la classe operaia - i cosiddetti "colletti blu" - è stata oggetto di diverse analisi riguardanti questa forma di povertà, a partire da quella di Karl Marx sul proletariato. Tuttavia, la povertà lavorativa qui presa in considerazione è figlia dell'era post-industriale e riguarda anche chi non svolge lavori manuali (il ceto medio-alto, "i colletti bianchi") (Zweig 2001).

A seguito della crisi finanziaria del 2008, si è infatti iniziato a parlare di "nuovi poveri". Se prima di tale crisi l'indigenza colpiva soprattutto le persone che vivevano nelle aree rurali, i giovani e le persone con bassi livelli di istruzione, i "nuovi poveri" con maggiori probabilità risiedono in aree urbane, possiedono un'abitazione, sono occupati in un settore che non è quello agricolo (manifatturiero, servizi e commercio) e sono più istruiti dei "poveri tradizionali" ma significativamente meno istruiti dei non poveri (Banca Mondiale 2020).

La recente crisi innescata dalla pandemia da Covid-19 ha reso ancora più evidente che il lavoro non è in grado di garantire una condizione di non indigenza. Tra i “nuovi” poveri troviamo infatti i lavoratori precari, con o senza figli a carico, e coloro che hanno visto ridursi il numero di ore lavorate (EAPN 2020; IFSW e EAPN 2020); i lavoratori precari con contratti regolari a tempo ridotto, gli irregolari, i lavoratori autonomi e i parasubordinati, gli occupati a tempo determinato e gli imprenditori autonomi nel settore agricolo (Oxfam 2021). Infine, il fenomeno del “lavoro povero” può interessare i laureati, soprattutto nella fase iniziale del loro percorso professionale (ILO 2020; Parlamento Europeo 2021).

Inoltre, come detto, anche il contesto socioeconomico contribuisce alla crescita dei *working poor*. In particolare, il fenomeno dell'*urban-rural divide*, dato dalla concentrazione di tutte le forme di capitale umano, tecnologico, di ricerca, di governo esclusivamente nelle grandi aree urbane, è in progressivo aumento con effetti negativi sulla povertà lavorativa.

6.2 Misurare la povertà lavorativa

Trattandosi di un fenomeno che, come abbiamo visto, è determinato dalla coesistenza di una pluralità di fattori, al momento non sono disponibili indicatori univoci che consentono di misurare la povertà lavorativa. Tuttavia, è possibile far riferimento a una molteplicità di indicatori disaggregati per tipologia contrattuale, numero di ore lavorate e fascia di reddito (es. incidenza di lavoratori part-time, lavoratori irregolari, indice di povertà relativa, eccetera) che permettono di indagare i diversi aspetti della povertà lavorativa (es. precarietà, bassa intensità lavorativa, ecc.). A questo tipo di analisi sono dedicate le sezioni che seguono e che riguardano rispettivamente: i lavoratori a basso salario (6.2.1), i lavoratori poveri su base familiare (6.2.2), i lavoratori poveri di lavoro (6.2.3).

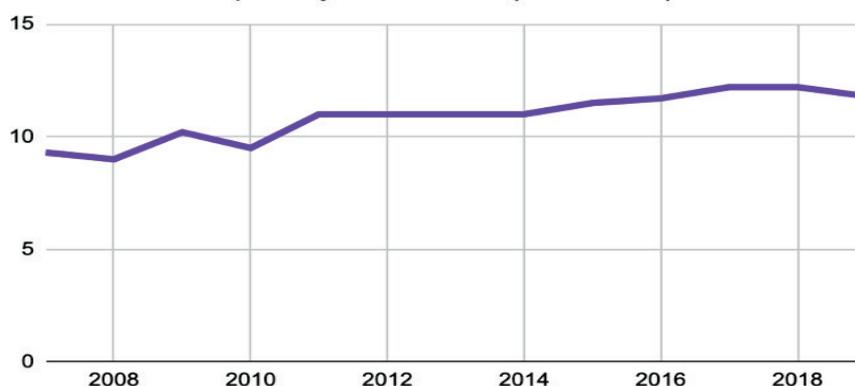
6.2.1 I lavoratori a basso salario

Come abbiamo visto nella sezione precedente; i lavoratori a basso salario percepiscono una retribuzione inferiore al 60% di quella mensile mediana calcolata tra tutti i lavoratori. La misurazione di questo fenomeno è possibile grazie all'indicatore Eurostat in-work-at-risk-of-poverty rate (disponibile solo a livello nazionale e per ripartizioni geografiche). Inoltre, poiché i lavoratori a basso salario sono quelli che più spesso partecipano debolmente al mercato del lavoro, nell'analisi del fenomeno è utile anche considerare i dati (resi disponibili

dall'Istat) relativi all'incidenza dei lavoratori temporanei⁴⁵, dei lavoratori part-time⁴⁶ e dei lavoratori irregolari⁴⁷.

In Italia il tasso di in-work-at-risk-of-poverty è l'11,8% e questa percentuale è circa 3 punti percentuali più alta rispetto alla media europea (9%). Tale valore è 9 punti percentuali più alto di quello registrato in Finlandia (2,9%) e 4 punti percentuali più basso rispetto al paese che registra la performance peggiore, la Romania (15,6%). Dal 2007 al 2019, il tasso di povertà lavorativa è aumentato di 5 punti percentuali e ha raggiunto il picco tra il 2017 e il 2018 (Figura 6.2).

Figura 6.2. Tassi di povertà lavorativa in Italia, valori percentuali (2007-2019)



Fonte: elaborazione degli autori su database Eurostat.

⁴⁵ L'in-work-at-risk-of-poverty rate si riferisce alla percentuale di persone su totale della popolazione che dichiarano di essere occupati (dipendenti o lavoratori autonomi) e che sono a rischio di povertà, ovvero il cui reddito disponibile equivalente è inferiore alla soglia di rischio povertà, questa pari al 60% del reddito mediano disponibile equivalente (dopo le prestazioni sociali) della nazione di riferimento.

⁴⁶ Lavoratori con un contratto di lavoro a tempo parziale (part-time) o, per cause non occasionali, un regime orario di lavoro ridotto rispetto a quello stabilito dal contratto collettivo. Sono inclusi i dipendenti con orario part time orizzontale, verticale o misto, quelli con contratto di lavoro a chiamata o intermittente e quelli con contratto di lavoro ripartito. Il tasso è calcolato su lavoratori di 15 anni e oltre (su 100 occupati part-time 15 anni e oltre).

⁴⁷ Rapporto percentuale tra le unità di lavoro irregolari e le unità di lavoro totali. Il tasso di irregolarità degli occupati è calcolato su ogni 100 occupati.

I dati Istat mostrano che il numero totale dei lavoratori temporanei in Italia è duplicato nel periodo 2007-2020. Il fenomeno ha da sempre interessato i lavoratori più giovani (fasce d'età 15-34 e 35-54) ma negli ultimi anni il divario con i lavoratori over 50 si è ampliato considerevolmente. Quasi la metà dei lavoratori temporanei ha un'età compresa fra 35-54 anni ed è proprio in questa fascia d'età che si collocano le famiglie con figli (l'età media dei genitori alla nascita del primo figlio è 31,99 per le madri e 35,49 per i padri) (Tabella 6.1).

Tabella 6.1. I lavoratori temporanei in Italia (2010-2020)

Classe di età	15-34 anni	35-54 anni	55-64 anni
2010	4.882	10.087	1.793
2011	4.738	10.213	1.935
2012	4.549	10.332	2.106
2013	4.161	10.390	2.289
2014	4.047	10.450	2.536
2015	4.020	10.527	2.695
2016	4.099	10.637	2.870
2017	4.210	10.733	3.052
2018	4.283	10.803	3.200
2019	4.327	10.872	3.351
2020	4.106	10.840	3.450

Fonte: elaborazione degli autori su database Eurostat.

Guardando al fenomeno del lavoro sommerso, rispetto al 2016, il tasso di irregolarità nel 2018 è in leggero decremento (15,1% pari a 3.652 unità lavorative irregolari). Nello stesso anno, l'incidenza del lavoro irregolare registra un calo diffuso in tutti i settori di attività economica ad eccezione dell'agricoltura, dove si rileva un incremento di 0,4 punti percentuali (Figura 6.3).

Figura 6.3. Tasso di irregolarità, 2016-2018

Fonte: elaborazione degli autori su database Istat.

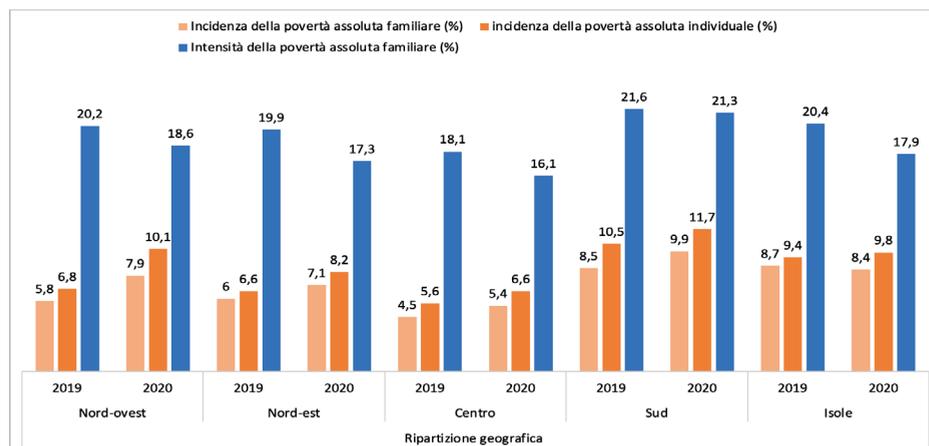
6.2.2. I lavoratori poveri su base familiare

I lavoratori poveri su base familiare, come detto nella sezione 6.1, sono coloro che, indipendentemente dal salario, tenuto conto di altri redditi e della composizione familiare, percepiscono un reddito inferiore al 60% di quello mediano pro-capite. Si tratta perlopiù di famiglie numerose con un solo percettore di reddito, famiglie numerose e famiglie monogenitoriali. Inoltre, come si vedrà nel paragrafo 6.1.3, in assenza di servizi di cura a supporto di queste persone, i familiari sui quali ricadono gli oneri di cura (i cosiddetti *caregiver*) possono essere impossibilitati a partecipare (full-time o anche part-time) al mercato del lavoro.

In questo caso, gli indicatori di riferimento sono i tassi di povertà assoluta e relativa (Box 6.1.) disponibili per persona e per nucleo familiare. Nel 2019, le famiglie in povertà assoluta erano 1,7 milioni (6,4% del totale delle famiglie) per un totale di 4,6 milioni di individui (7,7% del totale degli individui) (Istat 2020). Nel 2020, le famiglie in povertà assoluta sono più di due milioni (con un'incidenza pari al 7,7%, +1,3% rispetto al 2019), per un totale di oltre 5,6 milioni di individui (9,4%, +1,7%) (Istat, 2021). Tuttavia, a livello aggregato l'intensità della povertà assoluta ha registrato una riduzione passando dal 20,3% al 18,7% in tutte le ripartizioni geografiche. I dati sulla povertà assoluta (disponibili per ripartizione geografica) mostrano che questa forma di povertà è cresciuta di più

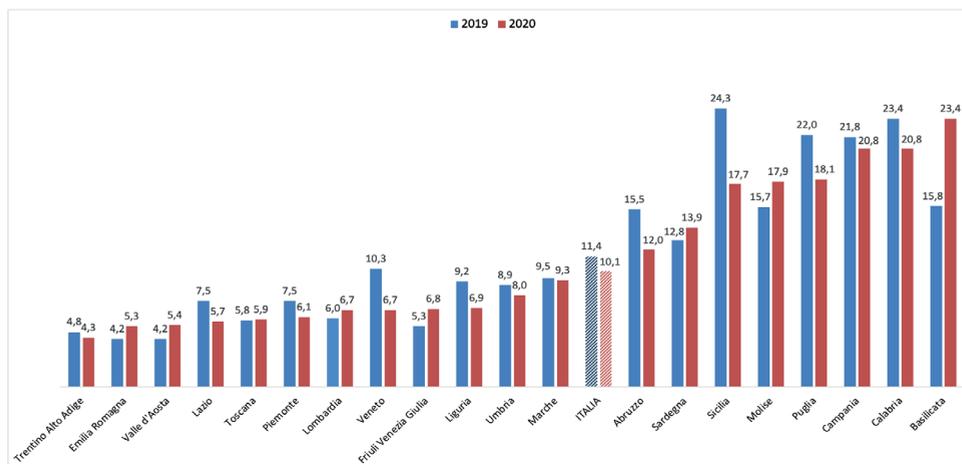
al Nord (passando dal 5,8% al 7,6%), sebbene l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta rimanga più alta nel Mezzogiorno (dove passa dall'8,5% al 9,9%) (Figura 6.4).

Figura 6.4. Incidenza della povertà assoluta familiare e individuale e intensità della povertà assoluta familiare, per ripartizione geografica, confronto 2019-2020



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat (2021).

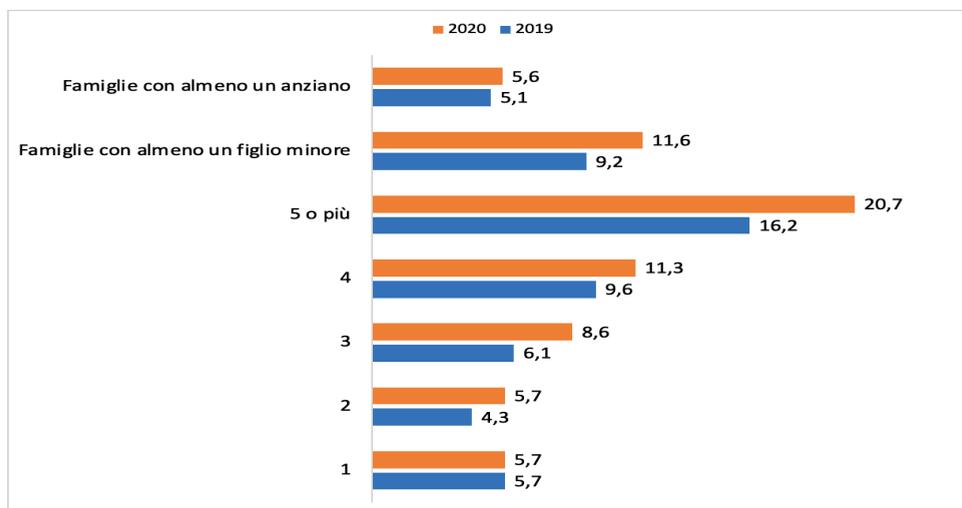
A differenza dei dati sulla povertà assoluta che, come abbiamo visto, sono disaggregati per ripartizione geografica, quelli sulla povertà relativa sono disponibili per regione. Nel 2020, l'incidenza di povertà relativa riporta i valori più alti in Basilicata (23,4%), seguita da Calabria (20,8%) e Campania (20,8%). I dati sulla povertà relativa oscillano dal 23% in Basilicata al 4,3% in Trentino-Alto Adige (Figura 6.5).

Figura 6.5. Incidenza di povertà relativa per regione, confronto 2019-2020

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat (2021).

Considerando le caratteristiche dei nuclei, le famiglie monogenitoriali sono quelle più colpite; in questi nuclei l'incidenza passa dall'8,9% all'11,7% rispetto al 2019. L'Istat rende noto che nelle coppie con un figlio l'incidenza passa da 5,3% a 7,2% e in quelle con due dall'8,8% al 10,6%. La povertà resta invece stabile nelle famiglie unipersonali (5,7%). Generalmente la presenza di figli minori espone maggiormente le famiglie al rischio di povertà: nel caso di questi nuclei, infatti, l'incidenza della povertà assoluta passa dal 9,2% all'11,6% (+2,4 punti percentuali). Con riferimento alle famiglie numerose, se fino a quattro componenti l'incremento si mantiene sotto i due punti percentuali o poco più (per le famiglie con due componenti passa dal 4,3% al 5,7%, per quelle con 3 dal 6,1% all'8,6%, per quelle con 4 dal 9,6% all'11,3%), per quelle con almeno cinque persone peggiora di oltre quattro punti, passando dal 16,2% al 20,7% (Figura 6.6)

Figura 6.6. I tassi di povertà assoluta per nucleo familiare, confronto 2019-2020



Fonte: Elaborazione degli autori su dati Istat (2021).

6.2.3 I lavoratori poveri di lavoro

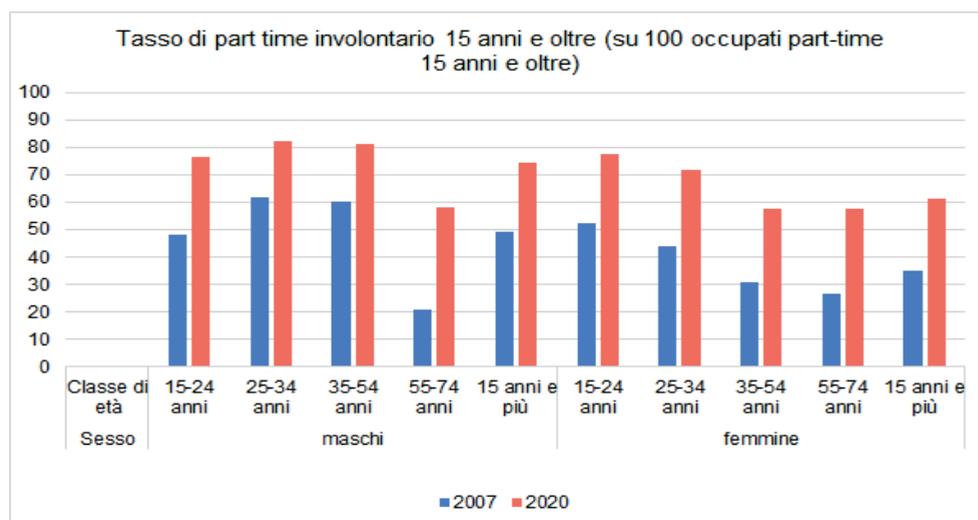
Infine, i poveri di lavoro sono quei lavoratori che vorrebbero lavorare di più, ma che per varie motivazioni non sono nella condizione di farlo. Come detto (vedi sezione 6.1), questa condizione riguarda ad esempio chi decide di lavorare part-time perché ha carichi di cura e problemi di conciliazione o coloro che, pur volendo, non riescono a passare da un contratto di lavoro part-time a uno full-time. Indicatori utili a misurare tale fenomeno sono: i part-time involontari⁴⁸, la sotto-occupazione⁴⁹ e le dimissioni volontarie.

⁴⁸ Tasso di occupati con orario ridotto che dichiarano di avere accettato un lavoro part-time in assenza di opportunità di lavoro a tempo pieno. Il tasso è calcolato su lavoratori e lavoratrici di 15 anni e oltre (su 100 occupati part-time 15 anni e oltre).

⁴⁹ Tasso di occupati che lavorano part-time ma che vorrebbero lavorare un numero maggiore di ore e dichiarano di essere disponibili a lavorare più ore entro le due settimane successive a quella cui le informazioni sono riferite. Le incidenze percentuali vengono calcolate sul totale degli occupati. Il tasso è calcolato su lavoratori e lavoratrici su 100 occupati di 15 anni e oltre.

Nel 2020, gli occupati con orario ridotto che dichiarano di avere accettato un lavoro part-time in assenza di opportunità di lavoro a tempo pieno sono quasi il doppio rispetto a quelli del 2007 (Fig. 6.7.). La fascia di età più interessata dal fenomeno è quella tra i 25 e i 34 anni (82,4% uomini e 77,3% donne su 100 occupati part-time) e, a seguire, quella 35-54 anni (81% uomini e 71,6% donne su 100 occupati part-time) (Figura 6.7).

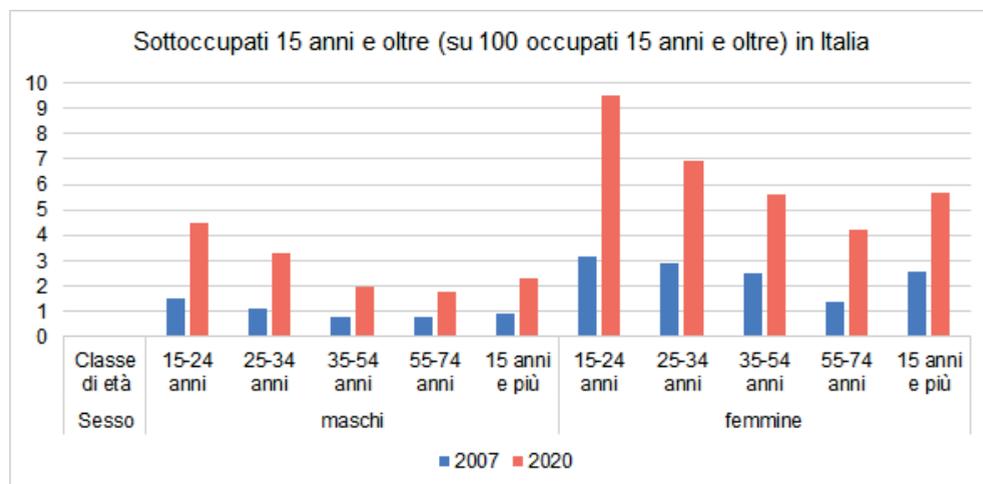
Figura 6.7. Occupati con part time involontario, confronto anni 2007 e 2020 (% sul totale dei part-time)



Fonte: elaborazione degli autori su database Istat.

Allo stesso tempo, nel 2020, aumentano gli occupati che vorrebbero lavorare un numero maggiore di ore e dichiarano di essere disponibili a lavorare di più le due settimane successive a quelle della rilevazione (3,6%). Anche questi lavoratori sono quasi triplicati rispetto al 2007 (1,6%) (Fig. 6.8). Questo dato ha subito un incremento significativo, pari a 0,9 punti percentuali, nel periodo compreso tra il 2019 e il 2020 e anch'esso riporta valori più alti per le fasce d'età più giovani, in particolare 15-24 (4,5% uomini e 9,5% donne su 100 occupati) e 25-34 (3,3% uomini e 6,9% donne su 100 occupati) (Figura 6.8).

Figura 6.8. Sottoccupati, confronto anni 2007 e 2020 (% rispetto al totale degli occupati)

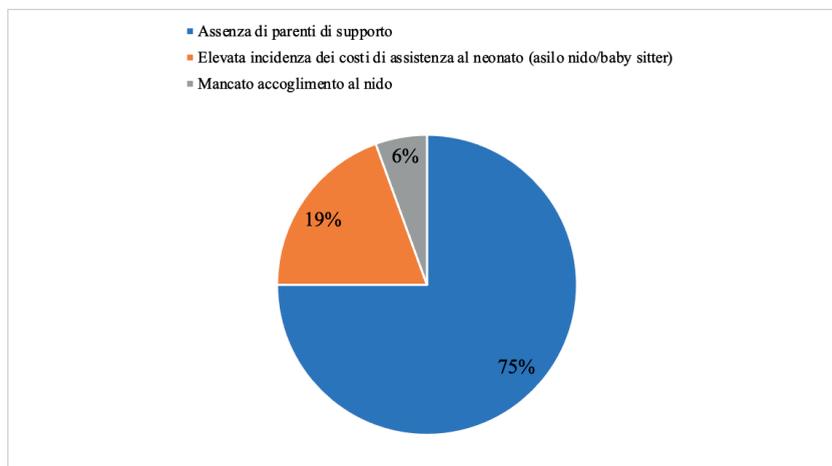


Fonte: elaborazione degli autori su database Istat.

Considerando le dimissioni volontarie⁵⁰, nel 2019, su 49.008 persone che le hanno presentate, 20.730 (circa il 36%) hanno segnalato (quale ragione che ha spinto ad avanzare le dimissioni) la difficoltà di conciliare il lavoro con la cura dei figli. Il 75% di coloro che si sono dimessi per problemi di conciliazione (15.505 lavoratrici madri e lavoratori padri), ha dichiarato di non poter beneficiare del supporto di parenti; il 19% (4.260) che i costi di assistenza al neonato sono insostenibili e il 6% (pari a 965 genitori) di non aver potuto beneficiare dell'accesso al nido (Figura 6.9).

⁵⁰ Numero di lavoratori (in valori assoluti) che comunicano le proprie dimissioni o la risoluzione consensuale del rapporto lavorativo. I dati sono raccolti a livello nazionale.

Figura 6.9. Motivazioni delle dimissioni volontarie e risoluzioni consensuali di lavoratrici madri e lavoratori padri sul totale delle dimissioni, anno 2019



Fonte: elaborazione degli autori su dati dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (2020, p. 7).

6.3 I working poor: strategie e interventi a livello locale

Il contrasto alla povertà lavorativa richiede l'integrazione di interventi con finalità diverse (*policy mix*) che agiscono su più livelli (individuale e familiare) e rispondono a una pluralità di bisogni (es. formativo, abitativo, alimentare, educativo). In generale, le misure volte a contrastare questa forma di povertà possono essere "dirette" e "indirette" (tabella 6.1). Le misure dirette agiscono sui fattori istituzionali (i sistemi nazionali di protezione sociale) e strutturali (il mercato del lavoro e i contesti socio-economici); quelle "indirette" mirano invece ad alleviare la povertà individuale e familiare che deriva dalla povertà lavorativa. Le misure dirette sono maggiormente correlate a politiche nazionali, mentre quelle indirette sono realizzate e/o sostenute perlopiù a livello locale. La Tabella 6.1 riporta, a titolo di esempio, alcune misure dirette e indirette volte a contrastare il fenomeno.

Tabella 6.2. Le misure dirette e indirette di contrasto alla povertà lavorativa

Misure dirette	Misure indirette
<ul style="list-style-type: none"> • Il salario minimo • Sgravi fiscali e contributi previdenziali • Indennità lavorativa (in-work benefits) e prestazioni familiari • Reddito minimo • Rafforzamento della legislazione sulla protezione del lavoro 	<ul style="list-style-type: none"> • Servizi per la conciliazione vita-lavoro (es. politiche e servizi per l'infanzia) • Agevolazioni per l'utilizzo di trasporti pubblici • Accesso agevolato ai servizi sanitari e socio-assistenziali (long-term care) • Formazione e professionalizzazione (Long Life Learning) • Agevolazioni per il sostentamento delle spese per la casa (es. affitto, spesa, elettricità)

Fonte: elaborazione degli autori da Peña-Casas *et al.* (2019).

Come detto (si veda sezione introduttiva) l'obiettivo del presente capitolo è quello di indagare in che modo, a livello locale, sia possibile promuovere misure volte a fronteggiare la povertà lavorativa. Con riferimento ai tre profili di *working poor* delineati nella sezione precedente (lavoratori a basso salario, lavoratori poveri di lavoro, lavoratori poveri su base familiare), è auspicabile che i Comuni articolino i propri interventi considerando i bisogni specifici di ciascun profilo di *working poor*. Tali interventi possono perseguire finalità quali ad esempio:

- l'incremento del salario e del reddito disponibile;
- le agevolazioni per l'accesso ai servizi e la conciliazione famiglia-lavoro;
- l'aumento della domanda di lavoro e il miglioramento del *mismatch* tra domanda e offerta.

I Comuni possono poi agire lungo tre diverse aree rispetto alle finalità di intervento:

- il contrasto al rischio di povertà e di impoverimento;
- il sostegno ai bisogni di conciliazione famiglia-lavoro;
- il supporto all'occupabilità e alle tutele.

Le tre finalità e le tre aree di intervento si articolano poi in altrettante azioni, quali: (1) il sostegno economico, (2) i servizi non monetari e (3) il coordinamento e la facilitazione di reti multiattore.

In primo luogo, le misure di sostegno economico realizzabili riguardano ad esempio le prestazioni monetarie a favore dell'abitare, le agevolazioni fiscali

e tariffarie (ad esempio, esenzioni dal pagamento dei servizi o la possibilità di usufruirne a prezzi calmierati) (Figura 6.10). Quando queste misure mirano a rispondere ai bisogni di conciliazione possono invece concretizzarsi in esenzioni dal pagamento di servizi comunali (es. mense scolastiche, trasporti, ecc.), *voucher* pubblici e/o prezzi calmierati e iniziative di *sharing costs* per l'accesso ai servizi.

In secondo luogo, sul piano dei servizi non monetari possono invece essere erogati aiuti materiali (ad esempio, il pacco viveri) e percorsi di educazione finanziaria, finalizzati a guidare gli individui e le famiglie nel miglioramento delle proprie cognizioni rispetto a prodotti, concetti e rischi in ambito finanziario. Rispetto al sostegno ai bisogni di conciliazione, le piattaforme digitali hanno un ruolo rilevante nel rispondere a tali necessità. Le piattaforme a supporto delle attività di contrasto alla povertà lavorativa sono di due tipi:

- piattaforma di pooling della domanda e professionalizzazione dell'offerta per fornire servizi di conciliazione famiglia-lavoro e per offrire opportunità lavorative tutelate ai working poor nell'ambito del terziario sociale;
- piattaforma di ricomposizione sociale per i servizi di sharing e di mutuo aiuto tra working poor.

Nel caso dei bisogni di conciliazione, le piattaforme di ricomposizione sociale per generare forme di mutuo-aiuto, le piattaforme *marketplace* di servizi di conciliazione e le piattaforme per l'organizzazione dei piani di welfare aziendale (es. *job sharing* e fruizione di benefits aziendali rivolti ai bisogni di conciliazione). Quanto all'occupabilità e alle tutele, i servizi non monetari a supporto della domanda e dell'offerta di lavoro possono concretizzarsi ad esempio in piattaforme *marketplace* utili a generare opportunità lavorative meglio retribuite, compresi i corsi di professionalizzazione o riprofessionalizzazione (“upskilling” e “reskilling”) della forza-lavoro.

Infine, le azioni volte al coordinamento e alla facilitazione nella costruzione di reti locali multiattore possono concretizzarsi in attività di informazione e orientamento, coordinamento multistakeholder e facilitazione del mutuo-aiuto. Nello specifico, l'informazione e l'orientamento possono essere forniti in social point e piattaforme informative pensate per rispondere ai bisogni e alle caratteristiche dei *working poor* (es. sportelli digital informativi). L'attività di coordinamento e facilitazione deve poi coinvolgere *stakeholder* locali (imprese, enti del terzo settore e organizzazioni di rappresentanza, enti bilaterali) con l'obiettivo di incoraggiare la formulazione di servizi e misure che tengano conto degli interessi dei lavoratori e delle imprese e che possano per questo rivelarsi resilienti e appropriate. A titolo d'esempio, in un territorio vi può essere un accordo tra sistema delle imprese ed ente locale per contrattare condizioni salariali

e contrattuali minime migliori, insieme a servizi di cura pubblici più estensivi. Un'azione di questo tipo determinerebbe una situazione *win-win* per imprese e lavoratori: le prime perché troverebbero lavoratrici e lavoratori più motivati, i secondi perché beneficerebbero di migliori condizioni occupazionali e di migliori servizi di cura. In termini più generali, il risultato atteso dell'attività di coordinamento e facilitazione è la creazione di un vero osservatorio territoriale in grado di generare opportunità lavorative stabili e tutelanti e in cui i Comuni possano giocare un ruolo di garante. Sempre con riferimento alle attività di coordinamento e facilitazione, queste includono le iniziative di *community building* e di mutuo-aiuto. Queste includono la necessaria attivazione di enti del terzo settore per servizi di prossimità, buon vicinato, gruppi di auto-aiuto, *community building* (cfr. Cap. 8) e *social streets*.

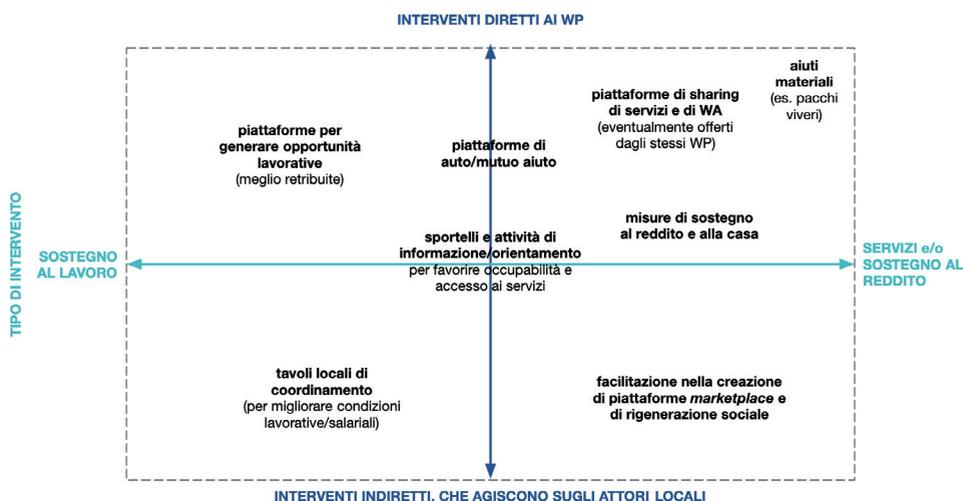
Figura 6.10. Tipi di intervento e finalità: un quadro di sintesi

Tipo di intervento	SOSTEGNO ECONOMICO	SERVIZI	COORDINAMENTO & FACILITAZIONE
Finalità			
Contrasto alla povertà	<ul style="list-style-type: none"> prestazione monetaria per sostegno al reddito sostegno economico per la casa agevolazioni fiscali e tariffarie 	<ul style="list-style-type: none"> aiuti materiali (pacco viveri e/o accesso agli empori solidali) percorsi di educazione finanziaria 	<ul style="list-style-type: none"> forme di community building & social streets (mutuo-aiuto)
Sostegno ai bisogni di conciliazione	<ul style="list-style-type: none"> esenzioni dal pagamento dei servizi prezzi calmierati & sharing costs per accesso ai servizi voucher pubblici per accesso a servizi 	<ul style="list-style-type: none"> piattaforme di ricomposizione sociale per generare forme di mutuo-aiuto (es. gestione comune dei figli per esigenze di agenda lavorativa) piattaforme di marketplace per servizi di conciliazione piani di welfare aziendale 	<ul style="list-style-type: none"> sportelli digital informativi e di orientamento
Occupabilità		<ul style="list-style-type: none"> piattaforme di marketplace per generare opportunità lavorative maggiori e/o meglio retribuite e/o piattaforme di crowd work tirocini e tutoraggi post-assunzione 	<ul style="list-style-type: none"> match domanda-offerta: intermediazione con attori locali "competenti" attraverso tavoli locali multistakeholder, protocolli e accordi

Fonte: elaborazione degli autori.

La visione appena descritta può essere scandita secondo una serie di *trade-off* e di scelte di *policy* (Figura 6.11). Tali scelte non sono mutualmente esclusive e definiscono piuttosto delle strategie potenziali, che non tengono conto di altre variabili intervenienti (ad esempio, le risorse finanziarie disponibili e le misure già atto, i livelli di sinergia tra gli attori locali). Alcune delle misure sopracitate intervengono direttamente a favore dei *working poor* (es. gli aiuti materiali o le piattaforme di mutuo-aiuto), mentre altre si rivolgono agli attori locali (es. i tavoli territoriali) e hanno a che vedere con le azioni di coordinamento e facilitazione.

Figura 6.11. Tipi di intervento e trade-off



Fonte: elaborazione degli autori.

Si propone di seguito, in base al profilo dei *working poor*, un riassunto delle finalità di intervento, dei servizi e dei soggetti coinvolti (Figura 6.12).

Figura 6.12. Working poor: un quadro di sintesi

WORKING POOR	1. Lavoratori a basso salario	2. Lavoratori poveri su base familiare (lavoratori/trici con problemi di conciliazione)	3. Poveri di lavoro
Le finalità	<ul style="list-style-type: none"> Incremento del salario e del reddito disponibile 	<ul style="list-style-type: none"> Agevolare i servizi di conciliazione famiglia-lavoro 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento della domanda di lavoro
I servizi	<ul style="list-style-type: none"> sostegno economico piattaforme di marketplace per generare opportunità lavorative (meglio retribuite) sportelli informazione e orientamento formazione tavoli di riflessione con aziende e/o corpi intermedi e di rappresentanza per rafforzare le tutele e i salari 	<ul style="list-style-type: none"> piattaforme di auto-mutuo aiuto piattaforme di sharing di servizi (marketplace calmierato) per abbattere il costo della vita e/o di conciliazione (servizi di conciliazione; di trasporto; servizi educativi; accesso a beni materiali) welfare aziendale sostegno economico 	<ul style="list-style-type: none"> piattaforme di marketplace per generare opportunità lavorative (meglio retribuite) piattaforme di crowd work sportelli informazione e orientamento tavoli di riflessione con aziende e/o corpi intermedi e di rappresentanza per generare opportunità lavorative sostegno economico
Soggetti coinvolti	Lavoratori, associazioni di categoria, imprese, lavoratori autonomi e liberi professionisti	Lavoratori e famiglie	Lavoratori, associazioni di categoria, imprese, lavoratori autonomi e liberi professionisti

Fonte: elaborazione degli autori.

6.4 Esperienze dai territori

Il presente paragrafo è dedicato all'analisi di esperienze progettuali concrete che possiamo considerare *good practices* e che sono quindi utili per individuare specifiche azioni da rivolgere ai lavoratori poveri. Queste esperienze riguardano sia progettualità locali volte al contrasto della povertà lavorativa, sia esperienze relative all'introduzione di piattaforme (digitali e di ricomposizione sociale).

Esperienze locali di contrasto alla povertà lavorativa stanno emergendo con frequenza sempre maggiore sia in Italia sia all'estero. Le esperienze analizzate in questo capitolo rispondono a bisogni di povertà lavorativa molto diversi tra loro, che riguardano ad esempio, il disagio economico o quello abitativo.

In proposito, interessante è, in primo luogo, il progetto *Home Silk Road* lanciato dal Comune di Lione in Francia nel 2018 e ancora in corso. Questo Comune, usufruendo di alcune agevolazioni statali, ha acquistato un'area remota del territorio dell'Autre Soie (una zona periferica della regione) a un prezzo calmierato investendo dunque sulla rigenerazione urbana dell'area circostante e sul recupero di una residenza storica, la Residenza di Giovanna D'Arco. Tale intervento ha visto protagonisti gli enti del Terzo Settore e la società civile che sono stati ospitati all'interno e si sono occupati del restauro e del recupero dell'edificio abbandonato che, nell'arco di pochi mesi, è stato trasformato in una residenza pubblica con funzioni abitative e di inclusione sociale. Nella prima fase, l'iniziativa si è rivolta alle famiglie vulnerabili che non avevano però accesso all'edilizia residenziale pubblica, poiché percettori di un reddito (da lavoro e non) superiore alle soglie di accesso previste dai servizi pubblici di alloggio. Successivamente l'iniziativa si è inserita in un quadro di finanziamenti più ampio e ha lanciato altre due azioni volte all'efficientamento energetico delle abitazioni e alla costruzione di mense, ristoranti sociali e spazi di aggregazione. Il successo di questo intervento ha permesso di ampliare l'offerta degli alloggi a prezzi calmierati anche a single e ad altre famiglie a bassa, o alta vulnerabilità. La vivacità del quartiere ha poi favorito la frequentazione dei servizi aggregativi e di ristorazione anche da parte di famiglie meno vulnerabili.

Questa esperienza può essere ritenuta virtuosa per almeno due motivi:

- mostra come sia possibile rispondere congiuntamente e in maniera integrata a una molteplicità di vulnerabilità: abitativa, energetica, alimentare, relazionale;
- evidenzia il valore di un sistema di welfare generativo, tale per cui l'intervento di housing sociale ha successivamente inglobato altri due progetti volti all'efficientamento energetico e alla costruzione di spazi per l'inclusione sociale.

L’iniziativa non è rimasta circoscritta al target iniziale ma si è estesa al resto della popolazione, che ne ha compreso l’utilità e il valore.

La Tabella 6.3 sintetizza ulteriori esperienze progettuali virtuose realizzate sul territorio italiano: la prima nel Comune di Reggio Emilia e la seconda nel Comune di Mantova. Entrambi i progetti si rivolgono a lavoratori fragili e mirano a incentivare la partecipazione nel mercato del lavoro e/o nelle comunità di riferimento dei destinatari. In particolare, il progetto promosso dal Comune di Reggio Emilia ha previsto l’erogazione di misure attive volte all’inserimento lavorativo, alla formazione, all’orientamento e al tutoraggio. Nel caso di Mantova, il progetto (denominato Lunattiva) è invece rivolto ai “nuovi poveri” e prevede forme di contrasto al disagio adulto e alle fragilità multilivello.

Tabella 6.3. Due esempi di progettualità rivolte ai working poor

Comune	Quando nasce	Luoghi e attori	Target	Attività
Reggio Emilia	Il progetto è stato avviato nel 2016 all’interno dei programmi PON SIA ed è tuttora attivo. Si è nel tempo integrato con il servizio che il Comune eroga all’interno della cornice legislativa relativa all’inserimento lavorativo e inclusione sociale (LR 14/2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Comune di Reggio Emilia, • Consorzio Oscar Romero • Centro per l’Impiego, • Servizio sociale AUSL, • Enti di formazione, • Agenzia per il lavoro Winner mestieri 	Benchè il servizio sia accessibile a chiunque abbia fragilità lavorative, sul fronte working poor si è rivolto prevalentemente ai lavoratori a basso salario (a causa della bassa intensità lavorativa).	Vengono offerte misure attive per il lavoro: formazione, orientamento, attivazione di tirocini, tutoraggio post-assunzione
Mantova	Si tratta di una sperimentazione di durata biennale che nasce nel solco del progetto Lunattiva, (POR-FSE 2014-2020) finanziato da Regione Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> • Comune di Mantova e come partner Aler Brescia Cremona, e Mantova • SolCo Mantova, ente accreditato per i servizi alla formazione e al lavoro • Asape Onlus • CSV Lombardia Sud • Alice Nero Soc. • Coop Sociale Onlus 	I residenti di Lunetta, un quartiere vulnerabile della zona nord-est di Mantova Dal 2021 sarà rivolto anche ai “nuovi fragili” e ai nuovi espulsi dal mercato del lavoro con lo scopo di supportare forme di disagio e fragilità multilivello	Istituto di credito virtuale che eroga buoni normativi con cui accedere ai benefici comunali. Per ricevere crediti il cittadino può svolgere delle attività complementari para-lavorative/educative di valore stimato in questa unità di misura virtuale oppure percorsi più specifici di bilancio familiare e di debt counselling o attività socio-lavorative

Fonte: elaborazione degli autori.

Con riferimento alle piattaforme (come detto nella sezione 6.3), esse si suddividono in “digitali” e di “ricomposizione sociale”. Quanto alle prime, è utile segnalare l’esperienza di *WeMi* nel Comune di Milano. Tale piattaforma ha l’obiettivo di favorire l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro qualificato e di promuovere la semplificazione delle procedure di accesso ai servizi territoriali. *WeMi* offre agli operatori la possibilità di mostrare ai cittadini e alle aziende i propri servizi ed è anche uno spazio di incontro tra chi cerca personale qualificato e chi offre la propria professionalità. Inoltre, la piattaforma permette ai beneficiari di accedere con semplicità e rapidità ad una grande quantità di servizi a prezzi contenuti, di orientarsi agli strumenti di sostegno economico e di ottenere informazioni circa la regolamentazione e contrattualizzazione dei servizi offerti.

Quanto alle piattaforme di ricomposizione sociale, le attività svolte dagli empori solidali rappresentano un caso di interesse. In questa sede si cita l’esperienza di Portobello, l’emporio solidale di Mantova, il quale promuove attività

di inserimento lavorativo, educazione finanziaria, formazione professionale, eccetera (Box 6.2). Infatti, gli empori solidali, oltre la povertà alimentare, mirano a promuovere l'inserimento sociale e lavorativo, attraverso: l'orientamento al lavoro, l'educazione finanziaria e il risparmio, la formazione professionale. L'emporio si contraddistingue per un forte coinvolgimento degli enti del Terzo Settore ma anche del sistema produttivo. Presso Portobello è possibile trovare consulenti esperti nella gestione del bilancio familiare, nella rinegoziazione dei mutui, nell'analisi dell'indebitamento, nella scelta degli strumenti finanziari, nella difesa dei consumatori verso le aziende e i fornitori di servizi. Non solo spesa ma anche aiuto per migliorare la propria situazione economica, supporto nella scelta dei fornitori, aiuto nelle difficili fasi che seguono a una crisi, prima consulenza legale e sostegno nella ricerca di aiuto in seguito a problemi legati al lavoro.

Infine, il progetto Tata Bologna intende sostenere le famiglie che scelgono di affidare i loro bambini o bambine in fascia di età 0-3 alla cura di una tata qualificata. Il comune di Bologna sostiene le famiglie che compiono questa scelta attraverso le seguenti azioni: la messa a disposizione di babysitter formate e qualificate; un contributo economico a fronte dell'assunzione di una babysitter qualificata tramite regolare contratto. La qualificazione delle babysitter a sostegno dei nuclei familiari con bambine e bambini da 3 mesi a 3 anni avviene attraverso dei corsi formativi organizzati dal Comune di Bologna o da associazioni in collaborazione con il Comune.

6.5. Gestione dei progetti e *change management*

Il presente paragrafo offre indicazioni volte a sostenere la gestione dei progetti e dei processi di cambiamento da parte degli amministratori e operatori locali. In particolare: 1) si indicano azioni utili alla costruzione di un database capace di rilevare i processi di povertà ed impoverimento; 2) si fa cenno al ruolo che i Comuni dovrebbero giocare nella "tessitura" delle reti territoriali e le potenziali figure professionali che potrebbero supportare tale processo; 3) si offrono delle indicazioni volte a promuovere la sostenibilità economica degli interventi.

Al fine di contrastare la povertà lavorativa è auspicabile che si investa, oltre che sul *front office* (l'assistenza al proprio target), anche sul *back office* (conoscenza e individuazione del proprio target) degli interventi. In sostanza, la logica è quella di promuovere il passaggio da un welfare *on demand* (dove è l'utenza a esprimere un bisogno e a richiedere un servizio) a un welfare proattivo e connettivo, che prima individua il proprio target di riferimento, ne studia i bisogni e le necessità e in base a essi delinea dei servizi da offrire andando proattivamente alla ricerca dei target selezionati. Tenendo conto che quello dei *working poor* è un target che, a differenza degli anziani fragili (Cap. 7) e dei minori (Cap. 5), è molto eterogeneo è necessario individuare la subcategoria di *working*

poor alla quale rivolgersi e, sulla base dei dati disponibili, definirne i bisogni prioritari. Ne consegue che la messa in campo degli interventi necessita della preliminare costruzione di un database utile a fornire una visione d'insieme rispetto ai bisogni del territorio e a facilitare il lavoro di profilazione di coorti di persone e di singoli individui (per il cosiddetto lavoro di *case management*).

Il monitoraggio dei dati, a supporto della profilazione dei soggetti vulnerabili, garantisce poi maggiore flessibilità nel design delle misure (qual è l'entità del bisogno? quali sono i potenziali beneficiari?). Questo database potrebbe essere alimentato ad esempio, non solo dai dati di cui dispongono i comuni, ma anche da quelli raccolti dalla Caritas, dalle Parrocchie, dai Patronati e dagli enti del Terzo Settore.

Il database dovrà avere le seguenti caratteristiche: dinamicità, clusterizzazione, aggiornamento dei dati nel tempo e meccanismi di autosegnalazione (Figura 6.13). La dinamicità del database è data dalla sua capacità di rilevare i processi di povertà e impoverimento e cogliere l'eventuale transizione degli individui e delle famiglie da uno status sociale all'altro (ad esempio, da situazioni di povertà relativa a quelle di povertà assoluta o viceversa).

Figura 6.13. Il database dei working poor per cluster

Bisogni	Cluster dei working poor		
	LAVORATORI A BASSO SALARIO (poveri da lavoro)	LAVORATORI/TRICI CON PROBLEMI DI CONCILIAZIONE	LAVORATORI A TEMPO RIDOTTO (poveri di lavoro)
Istruzione e competenze			
Genere e Età			
Dimensioni e intensità di lavoro della famiglia			
Presenza di bambini			
Tipo di contratto di lavoro a tempo pieno o part-time (a tempo determinato o indeterminato)			
Condizione abitativa			

Fonte: elaborazione degli autori.

In questo quadro, è auspicabile che i comuni agiscano come “tessitori” di reti e promuovano l'integrazione fra gli attori e la costituzione di solide alleanze territoriali. A tal proposito, è utile anche ricordare che gli effetti positivi derivanti dall'azione di raccordo tra attori e database si riverberano nelle altre aree e target di policy. Per citare un esempio, la piattaforma per gli anziani fragili (cfr. Cap. 7) è un potenziale luogo in cui i *working poor* possono trovare offerte di impiego, ad esempio, nell'ambito dell'assistenza domiciliare (Figura 6.14).

Figura 6.14. Definizione delle forme di gestione del database

Fonte: elaborazione degli autori.

Poiché la tessitura di reti a livello territoriale richiede il dispiegamento di ingenti forze, il coinvolgimento di figure professionali specializzate nel raccordo e nel coordinamento delle reti rappresenta una soluzione auspicabile per far fronte alla complessità del fenomeno. Al lavoro di raccordo delle reti e degli attori, per mezzo di figure professionali, come ad esempio, il *Welfare Community Manager*, il *linker* sociale, si unisce quello di profilazione effettuato dal *Case Manager* sui singoli casi o un *data analyst* sui dati aggregati del sistema di conoscenza locale. Nel caso dei *working poor*, queste figure hanno un importante ruolo di orientamento. Infatti, come sottolineato nella sezione 6.1, la povertà relativa è una forma di povertà “grigia”, tale per cui molto spesso i soggetti interessati non sono consapevoli di esserne colpiti.

Infine, quanto alla sostenibilità economica degli interventi rivolti ai *working poor*, nel caso del sostegno economico e dei servizi, gli enti locali potranno ad esempio attingere dai Fondi per lo Sviluppo Economico, provvedere alla riconfigurazione dei tariffari per le mense scolastiche e/o le case popolari, promuovere forme di *sharing costs* e introdurre voucher pubblici. Dell’ultima linea di intervento invece, il coordinamento e la facilitazione, fanno parte le forme di mutuo aiuto che, come noto, si auto-sostengono e gravano in misura inferiore sulle casse delle amministrazioni locali (Figura 6.15).

Figura 6.15. La sostenibilità economica delle linee di intervento dei working poor

LINEE DI INTERVENTO PER I WORKING POOR	
(A) Sostegno economico & (B) Servizi	(C) Coordinamento e facilitazione
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fondi per lo Sviluppo Economico 2. Riconfigurazione e ricalibratura dei tariffari per mense scolastiche, case popolari 3. Servizi a prezzi calmierati, forme di sharing costs, voucher pubblici 4. Leva fiscale 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Forme di mutuo-aiuto che si auto-sostengono 2. Tavoli di coordinamento multistakeholder

Fonte: elaborazione degli autori.

6.6. Riflessioni conclusive

La letteratura individua tre profili di lavoratori poveri: i lavoratori a basso salario, i lavoratori poveri su base familiare, i lavoratori poveri di lavoro. A partire da una riflessione sulle caratteristiche proprie di ciascuno di questi profili e in linea con quanto evidenziato dalla letteratura di settore, il presente contributo analizza gli elementi che favoriscono la condizione di *working poor* con l'obiettivo di tracciare delle linee di intervento che possono essere adottate, a livello locale, per contrastare il fenomeno.

La povertà lavorativa è un fenomeno complesso determinato dalla presenza di fattori di diversa natura che riguardano: 1) le peculiarità individuali (es. l'età, il titolo di studio, il genere); 2) il nucleo familiare (es. la composizione del nucleo, il numero di figli e/o parenti a carico); 3) le caratteristiche dei sistemi di protezione sociale; 4) le caratteristiche strutturali del mercato del lavoro.

Incrociando i profili dei *working poor* e i fattori che determinano tale fenomeno (si veda in particolare la sezione 6.1), la riflessione proposta in questo capitolo evidenzia come i lavoratori a basso salario riflettano perlopiù le cause individuali del fenomeno, mentre i lavoratori poveri su base familiare sono tali soprattutto in ragione della composizione del nucleo familiare cui appartengono. L'ultima categoria, i poveri di lavoro, incrocia i due livelli di analisi e guarda alle condizioni che limitano i livelli di intensità lavorativa di un lavoratore. I fattori istituzionali e strutturali agiscono trasversalmente sulle tre categorie di *working poor*. Nello specifico, l'interdipendenza tra i fattori familiari e individuali assume forme differenti in considerazione dei contesti istituzionali e strutturali in cui gli individui si trovano.

Considerando la complessità e l'eterogeneità del fenomeno, è auspicabile che a livello locale siano introdotte azioni composite che vedono protagoniste

le reti territoriali multiattore. Le misure perseguibili a livello locale, come abbiamo visto (sez. 6.3), sono perlopiù indirette poiché riguardano tutte quelle iniziative che contribuiscono ad alleviare la povertà lavorativa individuale e familiare, sebbene non abbiano un impatto diretto sui fattori istituzionali e strutturali del fenomeno. A livello locale, è auspicabile che gli interventi volti a contrastare la povertà lavorativa perseguano (ad esempio) le seguenti finalità: l'incremento del salario e del reddito disponibile, le agevolazioni per l'accesso ai servizi e la conciliazione famiglia-lavoro, l'aumento della domanda di lavoro e il miglioramento del *mismatch* tra domanda e offerta. Il presente capitolo ha poi mostrato come queste finalità possano tradursi in azioni che riguardano specifiche aree di intervento quali il contrasto al rischio di povertà e impoverimento, il supporto ai bisogni di conciliazione, il supporto all'occupabilità e alle tutele per i lavoratori.

L'attuazione delle misure di contrasto al fenomeno richiede uno sforzo di ricomposizione delle risorse finanziarie e ideative a livello locale. Si tratta in sostanza di promuovere la transizione da un welfare *on demand* a uno proattivo, capace di intercettare i rischi sociali - e rispondervi - *ex ante*. La gestione degli interventi locali di contrasto alla povertà lavorativa prevede allora forme di *change management*, come la costruzione di un database dinamico e condiviso, e strategie di sostenibilità economica per la sostenibilità delle azioni nel lungo periodo.

In questa prospettiva, la povertà lavorativa potrebbe costituire una "finestra di opportunità" grazie alla quale gli enti locali possono ripensare le proprie modalità di intervento muovendo verso concreti processi di innovazione sociale (per ulteriori approfondimenti sui processi di innovazione sociale del welfare locale, si vedano i Capp. 3 e 4).

Bibliografia

- Álvarez-Miranda, B. (2011), *In-Work Poverty among Immigrants*, in N. Fraser, R. Gutiérrez, R. Peña-Casas (a cura di), *Working Poverty in Europe. Work and Welfare in Europe*, Palgrave Macmillan, London.
- Andreß, H.J. e Lohmann, H. (2008), *The Working Poor in Europe*, Edward Elgar Publishing.
- Banca Mondiale (2020), *Reversal of fortune. Poverty and shared prosperity 2020*, www.worldbank.org.
- Crettaz, E. (2013), *A state-of-the-art review of working poverty in advanced economies: Theoretical models, measurement issues and risk groups*, in “Journal of European Social Policy”, Vol. 23, n. 4, pp. 347–362.
- Crettaz, E. e Bonoli, G. (2010), *Why are some workers poor? The mechanisms that produce working poverty in a comparative perspective*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, REC-WP 12/2010.
- EAPN (2020), *Supercharging poverty?*, EPN 2020 Poverty Watch Report, November.
- Eurofound (2017), *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Filandri, M., Pasqua, S. e Struffolino, E. (2020), *Being Working Poor or Feeling Working Poor? The Role of Work Intensity and Job Stability for Subjective Poverty*, in “Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement”, Springer, Vol. 147, n. 3, pp. 781-803.
- IFSW-EAPN (2020), *Europe Poverty Watch Report 2020. Thematic focus 2020: Impact of Covid-19 on access to social services (EPSR Principle 20) & Government Action on people facing poverty*, www.eapn.eu.
- ILO (2020), *Global Wage Report 2020-21*, www.ilo.org.
- Ispettorato Nazionale del Lavoro (2020), *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri*, giugno.
- Istat (2020), *Nel 2019 in calo la povertà assoluta*, Comunicato Stampa, Giugno.
- Istat (2021), *Torna a crescere la povertà assoluta*, Comunicato Stampa, Giugno.
- Kalugina, E. (2013), *The Working Poor*, in J. Hellier e N. Chusseau (a cura di) *Growing Income Inequalities*, Palgrave Macmillan, London.

- Marx, I. and Nolan B. (2012), *In-work Poverty*, GINI Discussion Papers 51, AIAS, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Marx, I., Vanhille, J. e Verbist, G. (2012), *Combating in-work poverty in Continental Europe: an Investigation Using the Belgian Case*, in “Journal of Social Policy”, vol. 41, n. 1, pp. 19-41.
- Oxfam (2021), *Disuguaglianza. Dati e considerazioni sulla disuguaglianza socio-economica in Italia*, <https://www.oxfamitalia.org>.
- Parlamento Europeo (2020), *Policies to Ensure Access to Affordable Housing*, www.europarl.europa.eu.
- Parlamento Europeo (2021), *Reducing inequalities with a special focus on in-work poverty*, European Parliament resolution of 10 February 2021 on reducing inequalities with a special focus on in-work poverty (2019/2188(INI)), www.europarl.europa.eu.
- Peña-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. e Vanhercke, B. (2019), *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels, European Commission.
- Saraceno, C. (2015), *Il lavoro non basta*, Collana Campi del Sapere, Milano, Feltrinelli.
- Spannagel, D. (2013), *In-work poverty in Europe: Extent, structure and causal mechanisms*, COPE Research Paper, Combating Poverty in Europe, Oldenburg, Germany.
- Strengmann-Kuhn, W. (2002), *Working Poor in Europe: A Partial Basic Income for Workers?* Basic Income European Network, 9th International Congress, Geneva, 12th-14th September 2002
- Tufo, M. (2019), *The Working Poor in the European Union*, in “Italian Labor Law E-Journal”, vol. 12, n. 1, pp. 99-122.
- Zweig, M. (2000), *The Working Class Majority: America's Best Kept Secret*, Cornell University Press

7. Gli anziani fragili

di Franca Maino e Celestina Valeria De Tommaso

L'invecchiamento della popolazione e il calo demografico pongono importanti sfide ai sistemi di welfare locali, regionali e nazionali. Il sostegno all'inabilità da invecchiamento è un problema di pari merito rispetto a quello della denatalità e per esso va realizzato un poderoso sforzo di iniziative e politiche innovative. La popolazione anziana è però diversificata al suo interno: le necessità variano al crescere dell'età e al verificarsi di complicanze fisiche, cognitive e psichiche. Non tutti gli anziani si trovano infatti in condizioni di non autosufficienza e sono destinatari passivi dei servizi: alcuni di essi partecipano attivamente alla vita sociale e rappresentano una risorsa per l'intera comunità. Il passaggio dalla vita attiva alla non autosufficienza attraversa fasi diverse caratterizzate da una crescente fragilità, in larga parte connessa anche alla condizione di solitudine a cui sono sempre più esposti gli anziani. Il ruolo del welfare locale è oggi sempre più quello di accompagnare gli anziani dalla vita attiva alla condizione di non autosufficienza, ritardando il più possibile la perdita dell'autonomia, grazie anche ad un serie di interventi e servizi destinati proprio agli anziani fragili. Il presente capitolo prende in esame l'ambito di innovazione rivolto proprio agli anziani fragili, coloro che hanno di norma un'età compresa tra i 75 e gli 85 anni. Nella prima sezione si propone una ricostruzione del fenomeno e lo si contestualizza nel sistema di welfare nazionale e locale. Nella sezione successiva si discute del perché scegliere gli anziani fragili quale target di intervento di un welfare locale che prova a rinnovarsi. La terza sezione è dedicata al cosiddetto welfare di iniziativa e a come intercettare gli anziani fragili. Il tentativo, nella quarta sezione, è quello di fornire ai Comuni e alle istituzioni del welfare locale una visione innovativa per la realizzazione degli interventi rivolti proprio agli anziani fragili. Nella sezione cinque vengono presentati alcuni progetti - sotto molti punti di vista innovativi - che hanno come target gli anziani fragili e nella sei indicazioni sulla gestione dei servizi e le logiche di *change management*.

7.1 Gli anziani di fronte alla sfida dell'invecchiamento

L'invecchiamento della popolazione sta rimodellando gli aspetti economici e sociali del Paese con conseguenze che impattano sul mercato del lavoro, sul consumo, sulla produzione e, soprattutto, sui sistemi di protezione sociale (Istat 2020). Dal 2002 ad oggi, l'indice di vecchiaia⁵¹ ha subito un incremento di circa 50 punti percentuali. Rispetto alla media nazionale (183,3%), i valori sono più alti nelle regioni del Centro (193,4%), seguite da quelle del Nord (188,9%) e - a maggiore distanza - da quelle del Sud (166%) (Tabella 7.1).

Tabella 7.1. Indice di vecchiaia (2002-2021), confronto tra Nord, Sud, Centro e Italia, valori percentuali

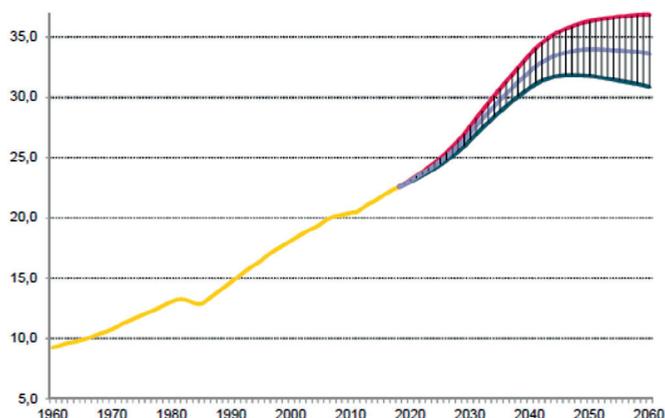
	2002	2012	2017	2021
Italia	142,1	148,4	165,9	183,3
Nord	159,6	159,6	174,7	188,9
Centro	163,6	163,9	176	193,4
Sud	109,8	123,2	145,3	166

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.

La percentuale di over 65 sul totale della popolazione è passata da circa il 10% negli anni Sessanta a circa il 23% nel 2020. Inoltre, secondo quanto previsto dall'Istat, tra il 2040 e il 2060 questa fascia di popolazione raggiungerà il 33% del totale, ovvero un cittadino su tre ricadrà nella fascia over 65 (Figura 7.1).

⁵¹ L'indice di vecchiaia è il rapporto tra la popolazione di 65 anni e oltre e la popolazione di età 0-14 anni, moltiplicato per 100.

Figura 7.1. Popolazione over 65 in Italia. Dati storici 1960-2018 e previsioni al 2060, scenario mediano e IC al 90% (valori %)



Fonte: Istat (2020, p. 13).

All'innalzamento della popolazione corrisponde l'aumento della speranza di vita, che attualmente supera gli 80 anni per gli uomini e gli 85 per le donne. Anche la speranza di vita in buona salute sta aumentando sia per gli uomini che per le donne (Istat 2020). Tuttavia, rispetto a molti altri paesi, vivere più a lungo in Italia non significa necessariamente vivere più sani: gli italiani hanno un'aspettativa di vita a 65 anni superiore rispetto alla maggior parte dei paesi dell'UE ma ne presentano una inferiore in termini di anni di vita in buona salute (Maino 2021). In Italia vi è dunque una presenza di anziani fragili ben più pronunciata e la percentuale di persone con più di 65 anni che necessitano di assistenza (Long Term Care o LTC) per motivi legati alla non autosufficienza, o a forme di cronicità, è pari a circa il 31% in Italia rispetto a circa il 27% nell'UE (Pavolini 2020). Questo è anche confermato dall'aumento dell'indice di dipendenza degli anziani⁵², pari a circa 36,8% in Italia e con valori superiori al Nord (38,2%) rispetto al Sud (33,5%) e al Centro (38,1%) (Figura 7.3). Nel 2021, in Italia l'indice di dipendenza registra mediamente dati superiori di circa 10 punti percentuali rispetto al 2002 (Tabella 7.2).

⁵² L'indice di dipendenza è il rapporto percentuale tra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e oltre 64 anni) e la popolazione attiva (15-64 anni).

Tabella 7.2. L'indice di dipendenza degli anziani (2002-2021), confronto tra Nord, Sud, Centro e Italia, valori percentuali

	2002	2012	2017	2021
Sud	26,1	27,6	30,8	33,5
Italia	30,5	32	35	36,8
Centro	33	34	36,5	38,1
Nord	32,6	34,2	37,1	38,2

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.

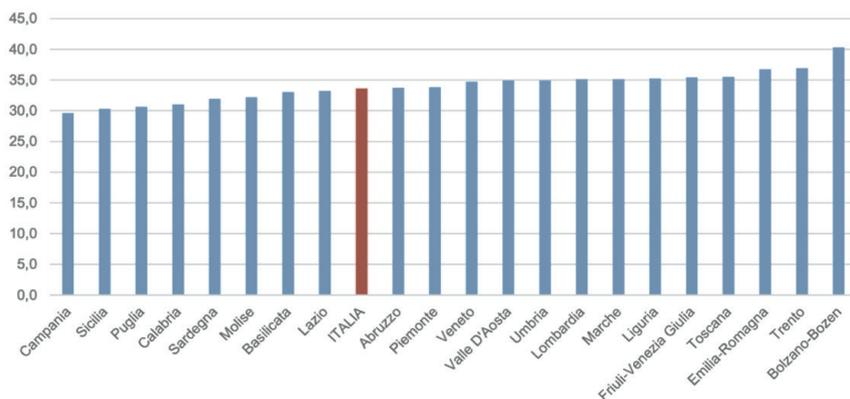
L'attenzione sull'impatto delle trasformazioni demografiche ha inoltre messo in evidenza le tematiche relative alla spesa sanitaria e previdenziale (Fosti *et al.* 2021). Se da una parte l'invecchiamento della popolazione comporta una crescita elevata delle esigenze di cura, sia sanitarie sia assistenziali, con inevitabili riflessi sulla spesa per la salute, pubblica e privata, dall'altra peserà sempre di più anche sul versante della spesa previdenziale, drenando risorse dal welfare state, sia nazionale che locale. L'invecchiamento della popolazione impatta sulle tre istituzioni-pilastro del nostro sistema di protezione sociale: il welfare, la famiglia e il lavoro. Tale fenomeno cambia la domanda di beni e servizi, comportando una revisione dei processi produttivi e delle modalità di erogazione dei servizi; cambia la quantità e la struttura del capitale umano, comportando conseguenze nel mercato del lavoro e, infine, impatta sul sistema di welfare, aumentando la domanda di prestazioni previdenziali, sanitarie e assistenziali (Ferrera 2019; Istat 2020).

Va tuttavia considerato che gli anziani nella fascia tra i 65 e i 75 anni, se in buona salute, possono rappresentare anche una risorsa: sia per i bisogni di conciliazione delle famiglie sia per la comunità più ampia, attraverso, ad esempio, attività di volontariato (Bugetti e Maino 2021). Questa fascia di popolazione può costituire un'importante risorsa intergenerazionale e di conciliazione rispetto ai bisogni che si manifestano nelle diverse fasi del ciclo di vita ed è per questo che il welfare state dovrebbe investire per prevenirne il decadimento della salute, la perdita di autonomia e l'insorgere di fragilità ritardandone così l'invecchiamento. A livello internazionale, la crescente attenzione sul tema dell'invecchiamento attivo e sui cosiddetti Silver Age ha portato alla costruzione dell'Active Ageing Index (AAI)⁵³. L'indice di invecchiamento attivo fornisce ai

⁵³ L'Active Ageing Index è uno strumento per misurare le potenzialità della popolazione anziana di invecchiare attivamente e in salute nei vari paesi. Misura il grado in cui gli anziani

decisori pubblici delle indicazioni affinché possano compiere delle valutazioni con una visione del fenomeno e delle sue manifestazioni più ampia e articolata (Istat 2020). Con riferimento all'Italia, il punteggio dell'AAI riferito all'anno 2018 segnala una performance del nostro Paese inferiore alla media europea: l'Italia è diciassettesima nella graduatoria UE. Inoltre, i dati 2018 dell'Indice di invecchiamento attivo per regione evidenziano un primato delle regioni del Nord rispetto a quelle del Sud e del Centro (Figura 7.2).

Figura 7.2. Classifica dell'AAI complessivo per regione (2018)



Fonte: Istat (2020, p. 48).

Per semplificare, l'invecchiamento e la fragilità fisica fanno parte di un percorso fisiologico che (a differenza di altre forme di vulnerabilità come, ad esempio, la povertà lavorativa) non può essere evitato. La capacità (e la sfida) del welfare - locale, regionale e nazionale - risiede nell'abilità di generare degli scambi virtuosi tra il settore sanitario e socio-assistenziali e tra le diverse fasce d'età degli anziani, tra gli anziani e le altre generazioni⁵⁴ (Maino 2021).

conducono una vita indipendente, partecipano al mercato del lavoro e alle attività sociali, nonché la loro capacità di mantenersi attive. Gli indicatori sono (1) l'occupazione, (2) la partecipazione nella società, (3) la vita indipendente, in salute e in sicurezza e (4) le capacità e i fattori ambientali per l'invecchiamento attivo.

⁵⁴ In Italia, gran parte degli interventi sull'invecchiamento attivo sono demandati alle competenze delle regioni: promozione dello sviluppo economico locale, promozione del diritto allo studio, formazione professionale, programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e assistenziali, pianificazione della mobilità regionale e disciplina delle attività culturali.

Questi scambi virtuosi coinvolgono gli attori di tutti i livelli di governance - dal nazionale al locale - e possono rappresentare una risposta appropriata ad almeno altre due variabili intervenienti sul processo d'invecchiamento: la contrazione delle famiglie e l'aumento dei rischi epidemiologici. Proprio la pandemia da Covid-19 ha contribuito ad accrescere l'attenzione intorno al fenomeno dell'invecchiamento. Infatti, gli anziani in povertà relazionale hanno sofferto maggiormente delle conseguenze delle restrizioni da pandemia. Sul fronte familiare, si registra una crescente contrazione delle famiglie più numerose, la diffusione di famiglie mono-componenti e monogenitoriali o di famiglie composte da coppie di anziani o anziani soli. La difficoltà nel ritrovarsi soli è poi esacerbata dalla probabilità di sperimentare malattie croniche e questo richiede una riflessione sistematica sulle modalità di assistenza e presa in carico, anche considerando il numero crescente di famiglie che dovrà prendersi cura di pazienti anziani e cronici.

Questa breve introduzione (in linea con quanto evidenziato nel primo capitolo di questo volume) ci consente di ricondurre l'analisi qui proposta all'individuazione di tre sottogruppi che corrispondono alle tre fasi dell'anzianità: la "silver age" (anziani dai 65 ai 74 anni), gli anziani fragili (dai 75 agli 84 anni) e gli anziani a maggior rischio di non autosufficienza (dagli 85 anni in poi) (Tabella 7.3). Le finestre di età utilizzate sono indicative ed evocative, potendosi una persona molto avanti negli anni trovare ancora nella felice condizione di "silver age" in quanto, oltre a una certa fortuna genetica, ha sempre avuto comportamenti attivi e preventivi tali da mantenere le sue relazioni sociali floride, il cervello plastico e il corpo in movimento. Ovviamente ci sono anche situazioni opposte, in cui persone anziane diventano non autosufficienti prima del tempo: ad esempio a causa di patologie croniche strutturalmente invalidanti. Questi tre cluster non si distinguono solo per l'età, ma appunto per le risorse che possono mettere a disposizione della loro comunità di riferimento o per quelle di cui viceversa necessitano (e possibilmente potranno ricevere).

Tabella 7.3. La clusterizzazione degli anziani over 65: tre sottogruppi

Anziani attivi (silver age)	Anziani fragili	Anziani a maggior rischio di non autosufficienza
65-74 anni Anziani "attivi", da coinvolgere nel processo di creazione di valore per il benessere collettivo	75-84 anni Anziani "autonomi", nell'ambiente domestico ma non fuori casa, da supportare per favorirne socialità e mobilità	Over 85 Anziani non autonomi con gravi limitazioni sia nel contesto domestico sia fuori di casa, a cui garantire cure e assistenza

Fonte: elaborazione degli autori.

Questi tre profili riflettono idealmente l'acuirsi dei bisogni e delle necessità con l'aumentare dell'età. All'invecchiamento segue infatti l'aumento del rischio di fragilità, delle condizioni di disabilità e di sedentarietà, il rischio di isolamento sociale e di depressione e, infine, aumenta la probabilità che l'anziano possa cadere e farsi male. Per questo, ai tre profili sono associati obiettivi, servizi e strumenti diversificati che meglio riflettono la differenziazione dei bisogni e delle risposte assistenziali.

Ai silver age, poiché beneficiari attivi ed erogatori di servizi e/o attività, vanno rivolti servizi per incentivare la socializzazione e contrastare la solitudine, promuovere l'attivazione sociale attraverso il volontariato e infondere dunque il senso di "utilità" del proprio tempo libero. E, come detto sopra, essi sono spesso una risorsa anche per i loro nipoti nella veste di nonni e nonne che aiutano i figli a conciliare esigenze familiari e carichi lavorativi (cfr. Maino 2021). Per il secondo sottogruppo, quello degli anziani fragili, l'obiettivo è quello di favorire la mobilità, la socialità, l'attività cognitiva e cerebrale e ritardare il più possibile il decadimento psicologico e sociale. Infatti, l'aggettivo "fragile" - al di là delle condizioni fisiche - è relativo anche alle condizioni psichiche e sociali e al contesto (spesso povero sotto il profilo relazionale) in cui l'anziano vive.

Infine, si ritiene che la categoria degli anziani non autosufficienti richieda specifiche attenzioni. Rispetto a questi l'obiettivo è quello di accompagnare il decadimento psico-fisico e fornire cure adeguate e assistenza per supportare l'autonomia degli anziani là dove risiedono, in casa o presso strutture residenziali (Figura 7.3).

Figura 7.3. Obiettivi e bisogni per fasce di anzianità nei tre cluster

Le persone anziane (65+)	65-74 ANNI SILVER AGE (beneficiari "attivi", ma anche erogatori di servizi/attività)	75-84 ANNI ANZIANI FRAGILI (beneficiari "attivi" di servizi)	85+ ANNI ANZIANI A MAGGIOR RISCHIO NA (beneficiari di servizi di cura e assistenza)
Obiettivi e bisogni	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenere attivi gli anziani "silver" • Incentivare socializzazione e contrastare la solitudine • Promuovere attivazione sociale attraverso il volontariato <ul style="list-style-type: none"> • Infondere senso di utilità e <i>sense-making</i> del proprio tempo libero • Farsi sentire ancora "giovani" e utili, prendendosi cura di altre persone (anche di chi è più vecchio) 	<ul style="list-style-type: none"> • Favorire la mobilità • Favorire la socialità • Evitare il decadimento psico-fisico (difficoltà motorie, depressione, demenza, ...) • Supportare l'autonomia "fuori casa" 	<ul style="list-style-type: none"> • Ritardare il decadimento psico-fisico • Fornire cure e assistenza e supportare l'autonomia anche "in casa" • Garantire presa in carico nei casi di totale perdita di autonomia

Fonte: elaborazione degli autori.

Demograficamente ed epidemiologicamente i tre cluster non sono ovviamente distribuiti in modo quantitativamente omogeneo. Di norma, nelle città italiane,

silver age e fragili tendono a pareggiarsi quantitativamente, con una leggera prevalenza dei primi, mentre i non autosufficienti, rappresentano la metà di una delle due altre categorie, quindi il 20% del totale degli anziani.

7.2 Perché scegliere come target di intervento gli anziani fragili

Tra le tre fasce di anziani individuate sopra, quella degli anziani fragili è quella oggi più vulnerabile perché costituisce una sorta di area grigia tra la popolazione over 65 attiva e largamente autonoma e la popolazione over 85 che sperimenta tutti i bisogni legati alla perdita dell'autonomia. Proprio questa fascia di mezzo dovrebbe essere oggi sempre più destinataria di interventi e misure volte a rispondere ai nuovi bisogni e a rallentare il processo di decadimento. La fragilità è spesso definita in termini biomedici, evidenziando gli elementi fisiologici che caratterizzano la progressiva diminuzione delle riserve funzionali e della resilienza dell'anziano (Fried *et al.* 2004). Questa definizione esclude però gli aspetti sociali, relazionali e cognitivi della fragilità e spesso canalizza i tipi di intervento verso un approccio meramente clinico. Una delle maggiori sfide che la società si trova ad affrontare è legata al rischio di isolamento delle persone anziane, dovuto al cambiamento nell'età avanzata della struttura della famiglia in cui vivono, alla perdita di un definito ruolo sociale successivo al pensionamento e alla rarefazione delle reti sociali. Proprio in questa intersezione, tra fragilità fisiche e sociali, risiede la complessità nel rispondere ai bisogni di questo cluster di anziani.

Per contrastare tali potenziali cause di vulnerabilità degli anziani si possono adottare diverse strategie volte a favorire occasioni di socializzazione e la loro partecipazione attiva a iniziative locali. In questo ambito al settore pubblico si affianca l'intervento del settore privato sociale: ad esempio, si ritiene sia rilevante l'impegno che gli anziani danno alle associazioni di volontariato per mezzo di risorse umane, ideative e materiali. Essi costituiscono un essenziale elemento di coesione sociale e contribuiscono alla mitigazione del sovraccarico di cura della generazione *sandwich*, che coinvolge un'ampia fetta di popolazione tra i 55 e i 75 anni con nipoti, figli e genitori e intorno a cui finisce per ruotare la capacità di conciliazione delle famiglie (Maino 2021). A tal proposito, gli anziani rappresentano una risorsa intergenerazionale che non si limita alla disponibilità a fare da nonni ai loro nipoti, ma riguarda anche alcuni fattori economici, ad esempio, quando i genitori non possono permettersi di pagare direttamente l'accesso ai servizi per l'infanzia e in assenza di servizi pubblici (Maino 2021). Per riprendere il riferimento alla generazione *sandwich*, gli anziani costituiscono un "perno" per le loro famiglie e un punto di riferimento per le collettività sociali in cui vivono. Questi stessi anziani silver age possono diventare anche una risorsa per altri anziani, in particolare quelli fragili, al centro delle riflessioni di questo capitolo.

Quali sono dunque le ragioni per investire risorse ideative e finanziarie nei confronti della categoria degli anziani fragili? Ne possiamo individuare almeno cinque:

- mantenere e valorizzare nell'anziano fragile agli esordi ancora tutte le risorse e attività che lo avvicinano all'anziano silver age, mantenendo il senso dell'utilità e indispensabilità sociale;
- contrastare l'isolamento e la solitudine ed evitare, ridurre o ritardare la perdita di autonomia funzionale e cognitiva attraverso momenti di socializzazione e aggregazione tra anziani ma anche di natura intergenerazionale;
- facilitare l'accesso e la fruizione di servizi a pagamento, che possano essere selezionati perché più specifici, più efficaci o erogati in forme ricompositive, ovvero che contribuiscono alla socializzazione degli anziani fragili stessi, riducendone, di fatto, il costo unitario per utente;
- sperimentare nuove forme "leggere" di *care* e intervento, anche di prossimità;
- dare sostegno alle famiglie (conciliazione dei carichi familiari e lavorativi).

Queste ragioni integrano quanto detto rispetto agli obiettivi (Figura 7.4) e orientano la riflessione sul tema delle forme di intervento che possono essere rivolte agli anziani fragili.

Nella Figura 7.4 si riassumono a grandi linee i servizi attivabili per rallentare o prevenire il decadimento cognitivo, relazionale e fisico di tutti e tre i cluster di anziani. Nel caso degli anziani silver age, i servizi proposti riguardano quelli ad hoc di socializzazione intra-gruppo, di mutuo-aiuto, in centri di aggregazione di quartiere o iniziative di partecipazione ad eventi o di volontariato in favore di persone non autosufficienti o anziani fragili. Quanto agli anziani non autosufficienti, i servizi spaziano da quelli alla persona (es. pulizia, trasporto, ecc.) a quelli di social housing protetto, assistenza infermieristica continuativa e assistenza domiciliare a bassa (o elevata) intensità. Infine, per il target di nostro interesse - gli anziani fragili - si dovrebbe puntare a favorire l'autonomia anche fuori casa attraverso spazi di socializzazione, di trasporto e servizi alla persona, anche a pagamento (es. pulizie o spesa a domicilio, ecc.).

Figura 7.4. Obiettivi, bisogni e servizi per fasce di anzianità nei tre cluster

Le persone anziane (65+)	65-74 ANNI SILVER AGE (beneficiari "attivi", ma anche erogatori di servizi/attività)	75-84 ANNI ANZIANI FRAGILI (beneficiari "attivi" di servizi)	85+ ANNI ANZIANI A MAGGIOR RISCHIO NA (beneficiari di servizi di cura e assistenza)
Obiettivi e bisogni	<ul style="list-style-type: none"> Mantenere attivi gli anziani "silver" Incentivare socializzazione e contrastare la solitudine Promuovere attivazione sociale attraverso il volontariato Infondere senso di utilità e sense-making del proprio tempo libero Farli sentire ancora "giovani" e utili, prendendosi cura di altre persone (anche di chi è più vecchio) 	<ul style="list-style-type: none"> Favorire la mobilità Favorire la socialità Evitare il decadimento psico-fisico (difficoltà motorie, depressione, demenza, ...) Supportare l'autonomia "fuori casa" 	<ul style="list-style-type: none"> Ritardare il decadimento psico-fisico Fornire cure e assistenza e supportare l'autonomia anche "in casa" Garantire presa in carico nei casi di totale perdita di autonomia
Servizi	<ul style="list-style-type: none"> Servizi ad hoc di socializzazione intra-gruppo: gruppi mutuo-aluto, centri di aggregazione di quartiere Iniziative di partecipazione a eventi culturali & leisure, turismo «silver», attività sportiva (gruppi di cammino) Iniziative di volontariato verso anziani fragili o a rischio NA 	<ul style="list-style-type: none"> Spazi di socializzazione (offline e online) Servizi di trasporto Servizi alla persona a pagamento (pulizia, piccole manutenzioni, spesa a domicilio, ecc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Servizi alla persona (pulizia, lavori domestici, trasporto, ecc.) Social housing protetto Assistenza infermieristica continuativa Assistenza domiciliare a bassa/elevata intensità

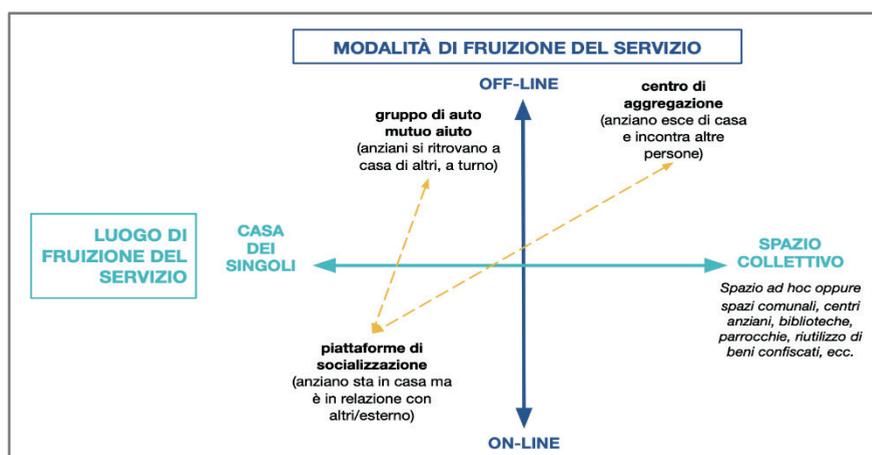
Fonte: elaborazione degli autori.

Quanto all'ambito di innovazione, gli anziani fragili si collocano in una posizione di fragilità (fisica, cognitiva e/o relazionale) "intermedia" che richiede una differenziazione delle pratiche e degli strumenti di (pronto) intervento. In sostanza, gli obiettivi, i bisogni e i servizi si concretizzano nella definizione di scelte di policy - o *trade-off* - che consentono ai Comuni e alle istituzioni del welfare locale di mettere in campo dei servizi che tengano conto del luogo e della modalità di fruizione del servizio, considerate le caratteristiche del target di riferimento (Figura 7.5). Le modalità di fruizione del servizio da parte degli anziani fragili si suddividono in *online* (per mezzo di piattaforme digitali) e *offline* (in presenza). La loro difficoltà alla mobilità esterna alla casa può e deve essere mitigata da forme attive di sostegno al trasporto, che può anche essere utilmente complementata da forme frequenti e calde di socialità on line. A titolo d'esempio, è probabile che un anziano fragile non abbia desiderio di uscire di casa tutti i giorni, anche se supportato nella mobilità, soprattutto in alcuni periodi dell'anno. Nella contemporaneità questo non significa automaticamente una condanna alla solitudine, perché il Covid-19 stesso ci ha insegnato le potenzialità della socialità digitale. Se per il giovane la socialità digitale è una caratteristica nativa e naturale, per l'anziano fragile deve essere più spesso esternamente organizzata e sostenuta.

Quanto al luogo di fruizione del servizio, essi spaziano dalla casa dei singoli beneficiari agli spazi collettivi (ad esempio, spazi ad hoc o spazi comunali, centri anziani, biblioteche, cinema, parrocchie, ecc.). L'anziano fragile, come

tutte le generazioni, è portatore del desiderio di socialità allargata in ampi spazi e gruppi, ma probabilmente richiede momenti anche di maggiore intimità, in piccoli gruppi, in contesti più familiari, come l'incontro in casa con amici o conoscenti. Nello specifico, i format di socializzazione comprendono i gruppi di mutuo-aiuto (gli anziani che si ritrovano a casa di altri, a turno), i centri di aggregazione (l'anziano che esce e incontra altre persone) e, infine, le piattaforme digitali di socializzazione (l'anziano che sta in casa ma è in relazione con altri o con l'esterno) (Figura 7.5)

Figura 7.5. Servizi per gli anziani fragili: quale trade-off tra luogo e modalità di fruizione dei servizi?



Fonte: elaborazione degli autori.

Se gli over 65 rappresentano il 23% della popolazione, con una rapida proiezione futura al 25%, gli anziani fragili contano per il 10% della popolazione totale. Si tratta di numeri talmente rilevanti che la sostenibilità economica e organizzativa non può risiedere nel classico modello di welfare pubblico basato su "tax and spend", ovvero servizi gratuiti, finanziati dalle pubbliche amministrazioni attraverso la fiscalità generale. La genesi e il sostegno a reti sociali, a forme di *active aging*, la predisposizione di piattaforme ricompositive non può rientrare, a queste dimensioni di scala, interamente nel perimetro della responsabilità finanziaria pubblica. Del resto, il framework presentato non indica classici servizi di welfare di tipo prestazionali a domanda individuale, ma forme e piattaforme di ricomposizione sociale, ampiamente gratuite nei loro processi di fruizione e di auto-riproduzione sociali. Non si sta proponendo un portafoglio di servizi, ma una pluralità di meccanismi sociali di ricomposizione relazione, di ri-inclusione nella società, che si basano su processi di *community building*, che poggiano sulle risorse naturali della società e poco hanno a che fare con l'ero-

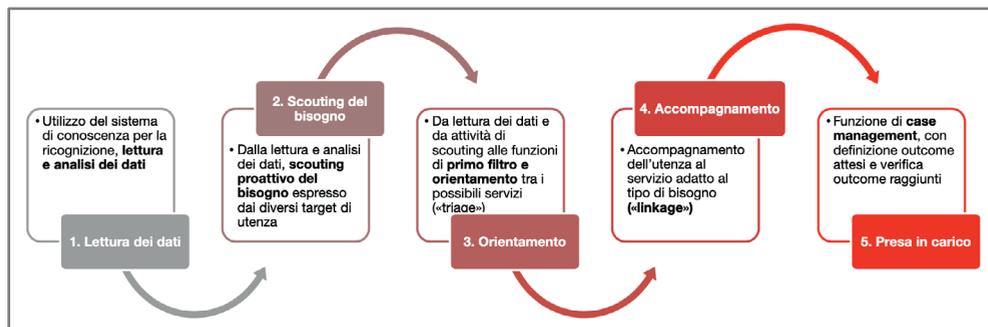
gazione di servizi. La sostenibilità economica e organizzativa deve essere implicita e automatica all'interno di questi processi rigenerativi e promozionali di comunità. Stiamo ipotizzando la costruzione di reti sociali e non esclusivamente l'attivazione di portafogli di servizi. Questo non significa che non possa e non debba esserci un sostegno finanziario pubblico, ma è evidente che non si può garantire un sostegno individuale al 10% della popolazione, solo considerando gli anziani fragili. Il contributo pubblico deve focalizzarsi su pochi e decisivi driver mirati di ricomposizione sociale:

- sostenere la nascita e il popolamento delle piattaforme di aggregazione sociale;
- supportare i limitati costi di fruizioni emergenti (es. di trasporto) per gli anziani incapienti;
- finanziare i processi di welfare di iniziativa quando è necessario individuare e incoraggiare alla socialità e all'active aging gli anziani passivizzati.

7.3 Come intercettare gli anziani fragili: il welfare di iniziativa

Per produrre innovazione sociale e rispondere ai bisogni complessi è necessario passare da una concezione di welfare tradizionale e di «attesa» dell'utente a un welfare di iniziativa e generativo. La conoscenza e la «lettura» del bisogno locale è il primo presupposto per strutturare il processo di welfare di iniziativa e per rispondere alle esigenze in modo efficace. Il welfare di iniziativa si concretizza nella lettura multidimensionale del bisogno, in una attività di scouting proattivo e di orientamento dell'utenza, nell'accompagnamento della stessa al servizio più adeguato e infine nella presa in carico diretta. La logica sottostante è quella di attuare un passaggio dal welfare *on demand* dove è la stessa utenza che esplicitamente si manifesta accedendo ai servizi proposti, ad un welfare proattivo e connettivo, che prima individua il proprio target di riferimento, ne studia i bisogni e necessità e in base ad essi delinea i servizi d'offerta (Figura 7.6). Il welfare di attesa è notoriamente foriero di iniquità perché solo i soggetti più forti, più socialmente in rete riescono a trasformare il loro bisogno in domanda rivolgendola esattamente al servizio corretto, mentre i cluster più deboli rischiano di rimanere lontani dai radar dei servizi. Il welfare di iniziativa si basa su sistemi di conoscenza strutturati che individuano *ex ante* gli anziani socialmente più fragili da raggiungere prioritariamente.

Figura 7.6. Le fasi del welfare di iniziativa, proattivo e connettivo



Fonte: elaborazione degli autori.

Nella logica che investe l'intercettazione degli anziani fragili si distinguono due tipi di servizi da attivare: quelli di *back office* (conoscere il proprio target) e quelli di *front office* (assistere il proprio target). L'intercettazione del target è un passaggio inevitabile e se non realizzato rischia di compromettere gli esiti dell'intervento messo in campo. In sostanza, un progetto definito nei minimi dettagli può poi fallire se l'utenza a cui si rivolge non vi accede, o perché non ne è a conoscenza o perché il progetto non risponde adeguatamente ai bisogni dei potenziali destinatari.

Il primo obiettivo è dunque mappare correttamente il target di riferimento dei servizi attraverso la costruzione di un database nominativo degli anziani fragili presenti nel territorio che abbia le seguenti caratteristiche: dinamicità, clusterizzazione, aggiornamento dei dati anagrafici nel tempo, meccanismi di autosegnalazione (*in primis* da parte degli assistenti sociali, possibilmente anche grazie agli enti del terzo settore e al mondo dell'associazionismo). In questo database la persona è poi "clusterizzata" (sulla base della fascia di età e dei propri bisogni) ed è indicato a quali servizi accede e di quali prestazioni è già beneficiaria. La dinamicità del database risiede proprio nell'azione di scouting, assessment e classificazione degli anziani fragili rispetto a 4 cluster distinti (Figura 7.7). I fragili rientrano propriamente nei cluster B e C, ma il database in quanto strumento dinamico deve poter mappare anche i gruppi "agli estremi" e registrare l'eventuale passaggio degli anziani da un cluster ad un altro.

Figura 7.7. Scouting, assessment e classificazione degli anziani

Situazione familiare	Cluster degli anziani fragili	A. Anziani attivi (autonomi al 100%)	B. Anziani autonomi sul piano della mobilità ma con problemi di socializzazione	C. Anziani con criticità sia sotto il profilo della mobilità che della socializzazione	D. Anziani la cui condizione rispecchia la non autosufficienza
	Anziano/a solo				
Anziano/a in coppia					
Anziano/a con famiglia <i>managing & caring</i>					

Fonte: elaborazione degli autori.

Nello specifico, il database risponde a quattro quesiti:

- quanti sono gli anziani sul territorio?
- ognuno di loro, in che cluster di fragilità rientra?
- qual è la loro situazione familiare (soli, in coppia, con/senza supporto familiare)?
- a quali servizi e/o piattaforme hanno accesso?

L'ultimo quesito (a quali servizi e/o quali piattaforme hanno accesso) ci consente di approfondire le questioni riguardanti il tasso percentuale socializzazione raggiunta e di copertura dei servizi nel territorio e la funzione del *linker* sociale. Il *linker* sociale è una figura volontaria formata o una figura professionale che assiste, prepara e accompagna la persona anziana, in presenza o in remoto, alle prime esperienze di socializzazione e offre anche formazione digitale, accompagnamento guidato ai luoghi di socializzazione e/o all'installazione, utilizzo di PC e di programmi informatici di attivazione sociale per favorire occasioni relazionali e di socialità anche grazie agli strumenti digitali. Questa figura opera come connettore tra gli utenti e le piattaforme di socializzazione, quelle marketplace e i servizi, individuando le reti, i luoghi e le prestazioni più adatte per ogni tipo di utenza. La sua funzione è particolarmente rilevante se si pensa ai rischi di inefficienza progettuale che si citavano prima, ovvero il rischio che il progetto non sia poi capace di rispondere alle reali necessità dell'utenza. Il ruolo del linker sociale è indispensabile sia nella fase di intercettazione del bisogno (ad esempio, potrebbe essere un volontario silver age che intercetta i suoi coetanei), sia nella fase di gestione del caso (comprende i bisogni dell'utente e lo assiste nell'individuazione del servizio).

7.4 Quali servizi per gli anziani fragili?

I tipi di intervento rivolti agli anziani fragili si distinguono in servizi di *back office* e di *front office*: i primi richiamano quanto detto nella sezione precedente a proposito dell'intercettazione e dell'assistenza al target di riferimento. Le linee di intervento attivabili in *front office* per il target anziani fragili si suddividono in tre tipi di servizi:

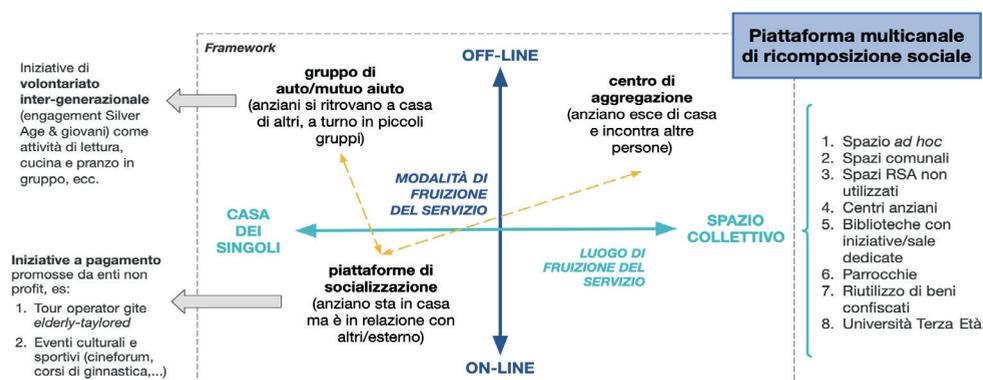
- occasioni di socializzazione;
- trasporto;
- servizi alla persona.

Quanto alle occasioni di socializzazione, i servizi di front office hanno il ruolo di offrire all'anziano fragile una mappatura esaustiva delle iniziative gestite dalle associazioni del territorio; questo può realizzarsi con la costruzione di un database in cui si riportano le iniziative esistenti in città per gli anziani. Alla mappatura di tali iniziative in essere potrà poi accompagnarsi l'intercettazione di nuovi spazi (pubblici) collettivi per la socializzazione, identificabili ad esempio tra gli spazi non utilizzati delle RSA o di altre strutture, spazi parrocchiali e biblioteche con iniziative in fasce orarie dedicate per il target anziani, il potenziamento delle università della terza età (sia in presenza sia in digitale). Le iniziative potranno prevedere anche una quota di compartecipazione da parte degli anziani (es. le vacanze elderly-taylor, cineforum, mostre, laboratori, corsi di ginnastica).

Il framework iniziale (Figura 7.4) si arricchisce di ulteriori elementi e concretizza le modalità e i luoghi di fruizione in servizi ben definiti, come mostra la Figura 7.10. I gruppi di mutuo e auto-aiuto rientrano tra le modalità di fruizione offline e a casa dei singoli anziani. Questi possono poi concretizzarsi in iniziative di volontariato intergenerazionale (ad esempio, attività di lettura, cucina e pranzo in gruppo organizzati dai silver age per gli anziani fragili). Altrettanto può dirsi per le piattaforme di socializzazione e di ricomposizione sociale, che concretamente possono offrire attività e iniziative a pagamento per l'organizzazione di viaggi o eventi culturali, nel caso delle prime, o realizzarsi in vivaci centri di aggregazione con spazi *ad hoc* presso strutture comunali, luoghi non utilizzati nelle RSA, biblioteche, parrocchie, università della terza età o attraverso il riutilizzo di beni confiscati, nel caso delle seconde. Anche luoghi come i cosiddetti "senior co-housing" possono fornire occasioni di condivisione di spazi e momenti di socializzazione. Si tratta di strutture, ancora poco diffuse in Italia, pensate per rispondere alle esigenze di anziani che vogliono e possono ancora

godersi la terza età in libertà e con la garanzia di una vita sociale attiva⁵⁵. Un modello che risponde a una domanda in crescita, quella di anziani autosufficienti che non necessitano di accudimento medico e di tipo assistenziale. Si tratta di soluzioni abitative calibrate sulle specificità e le esigenze degli anziani che dispongono di spazi condivisi – reception, bar, palestra, ristorante, beauty center, sale per riunioni – e che possono eventualmente offrire servizi aggiuntivi, tra cui la partecipazione ad eventi e attività organizzati all'interno e all'esterno delle strutture.

Figura 7.8. Il portafoglio dei servizi di front-office: le occasioni di socializzazione



Fonte: elaborazione degli autori.

La seconda linea di intervento è quella del trasporto. Anch'essa rientra nelle attività di *front office* e risponde a due diverse finalità: il trasporto verso le attività di socializzazione e quello per esigenze individuali (spesso, ma non solo, per

⁵⁵ I progetti di housing o co-housing sociale possono assumere quattro diversi livelli di intensità. Il livello 0 non si configura come un vero servizio di housing sociale e include gli anziani che passano alcune ore della giornata a casa di qualcun altro. Questo è finalizzato ad ampliare le reti relazionali dell'anziano oltre il tessuto amicale e familiare. Il livello 1 corrisponde alla situazione in cui l'anziano decide di andare a vivere da qualcun altro che abita da solo in un appartamento grande. Quanto al livello 2, si tratta di forme di social housing protetto in cui vengono forniti una serie di servizi condivisi. Infine, il livello 3 è riferito al social housing in senso stretto, secondo il modello comunitario, che presuppone un alto grado di condivisione di spazi e servizi.

ragioni mediche⁵⁶). I servizi di trasporto sono per esempio attivabili da lunedì alla domenica con cadenza di almeno due o tre volte a settimana per ciascun anziano fragile. La gestione dei servizi di trasporto può essere in capo alle associazioni di volontariato o può riguardare forme di *ride sharing* gestite dal terzo settore con tariffe *low cost* o, ancora, può prevedere delle convenzioni con noleggio con conducente (NCC) o servizi taxi a prezzi calmierati quando si tratta di viaggi di anziani verso attività di socializzazione.

Infine, la terza linea di intervento è quella dei servizi alla persona. In questa categoria si contemplano tutte le iniziative di servizio alla persona gestite da privati o da enti del Terzo Settore tra cui possono essere ricompresi a titolo esemplificativo e ordinati per condizione di fragilità crescente dell'anziano: pulizia, lavanderia, piccole manutenzioni, formazione digitale, pet-sitting, spesa a domicilio, pasto a domicilio, social housing, protetto (si veda il Box 7.1 per alcuni esempi concreti di servizi domestici).

⁵⁶ La centralità del servizio di trasporto e accompagnamento anziani, malati e disabili è risultata centrale anche durante l'emergenza Covid-19: molte organizzazioni hanno messo a disposizione operatori qualificati dotati di mascherina e dispositivi di protezione a tutela della salute per l'accompagnamento degli anziani in strutture sanitarie, ospedali e ASL per visite mediche, prelievi, accertamenti o esami specialistici o in caso di dimissioni ospedaliere o da altre strutture sanitarie.

Box 7.1 Esempi di organizzazioni che offrono servizi domestici alla persona

La Bottega del Possibile

La Bottega del Possibile è un'Associazione di Promozione Sociale che si costituisce nel 1994 con sede a Torre Pellice, nella provincia di Torino. L'associazione ha la finalità di promuovere la cultura della domiciliarità. Nello specifico, la Bottega del Possibile è impegnata nella sensibilizzazione per il potenziamento della "soglia del possibile" e quindi per il rispetto della domiciliarità richiesto dalla persona; nella ricerca sociale nel campo dei servizi di assistenza, nella progettazione dell'innovazione nel sistema degli interventi sociali e, inoltre, in attività di consulenza, monitoraggio e formazione degli operatori nell'ambito dell'assistenza domiciliare. Le attività sono rivolte principalmente a operatori sociali e sanitari, amministratori pubblici, volontari, cooperative sociali, famiglie e studenti.

Yougenio

Yougenio è una piattaforma che offre servizi di pulizia e manutenzione domestica. La piattaforma offre due tipi di servizi: la pulizia e la manutenzione della casa. Per quanto riguarda la pulizia della casa sono previsti lavori come la pulizia quotidiana dell'appartamento o dell'ufficio o del locale commerciale. Per quanto riguarda la seconda macro categoria Yougenio propone servizi di manutenzione dell'impianto elettrico di casa o, ad esempio, manutenzione e riparazione dell'impianto di climatizzazione. Si tratta di un servizio accessibile a tutti che - oltre a generare servizi - genera opportunità lavorative.

Sociosfera

Sociosfera è una Cooperativa sociale che offre servizi domiciliari (badanti e colf, consegna di pasti a domicilio, consegna della spesa a domicilio, fisioterapia a domicilio e servizio ADI, infermiere a domicilio); servizi di prossimità (custodia sociale, accompagnamenti, socialità per anziani e orientamento alle famiglie) e altri servizi, come l'abitare sociale, centri per anziani e servizi per le RSA, servizi educativi, per i disabili e per le imprese.

7.5 Esperienze dai territori

Anche nel caso degli anziani (come abbiamo visto nei Capp. 5 e 6 rispettivamente per ragazze e ragazzi delle scuole medie e per i *working poor*), sono molte le esperienze locali di contrasto alla povertà relazionale e alla fragilità degli anziani che si stanno diffondendo in Italia e all'estero. Si tratta di iniziative mappate nelle realtà locali italiane che ambiscono al coinvolgimento inclusivo di tutte le fasce di età ("anziani che aiutano anziani" ma anche "giovani che aiutano anziani") e si pongono come principali obiettivi la prevenzione del rischio *ex-ante* ed *ex-post* per prevenire e rallentare la decadenza delle funzioni fisiche e cognitive dell'anziano.

Negli ultimi anni si è dunque registrato un fiorire di iniziative che appaiono promettenti per individuare - anche in un'ottica di scalabilità e replicabilità - strumenti e misure capaci di rispondere alle esigenze di innovazione e sostenibilità⁵⁷. Focalizzando l'attenzione su alcuni progetti centrati sulla promozione della domiciliarità grazie all'adozione di un approccio multidimensionale e di prossimità, troviamo iniziative che hanno provato ad affrontare il tema dell'invecchiamento considerandolo non solo dal punto di vista di una migliore gestione di bisogni già conclamati, ma anche della prevenzione del rischio grazie a una tempestiva identificazione e presa in carico dei soggetti fragili; tentato di allargare il perimetro del *care* dalla singola famiglia o dal "triangolo anziano-badante-famiglia" alla più ampia comunità territoriale di riferimento; cercato di mobilitare una pluralità di risorse - pubbliche e private, formali e informali - che la comunità può mettere a disposizione; introdotto nuove figure professionali (ispirate al "welfare d'iniziativa") e/o nuovi servizi (o riformato quelli esistenti) e/o creato (o adattato) spazi fisici dedicati agli anziani per facilitarne le occasioni relazionali e favorire interventi più coordinati tra socializzazione e risposta ai bisogni legati all'invecchiamento. Si presentano di seguito alcune esperienze territoriali.

Il progetto "Un infermiere per la comunità" di Bergamo è stato avviato nel 2019 e si rivolge agli anziani fragili con l'obiettivo di integrare i servizi sanitari e socio-assistenziali per gli anziani, per facilitarne l'accesso e la fruizione. L'infermiere di comunità⁵⁸ mira a migliorare l'accesso ai servizi sanitari, con l'integrazione dei servizi assistenziali, sociali e ospedalieri; garantire una diagnosi precoce; monitorare la corretta assunzione delle terapia farmacologica domiciliare; riconoscere precocemente gli stati di fragilità; sostenere la domiciliarità ed evitare ricoveri impropri in strutture come le RSA; gestire in modo integrato le condizioni di cronicità; gestire appropriati strumenti di tele-assistenza; sviluppare un'educazione per un'autogestione terapeutica della malattia; fornire supporto ai caregiver sia sul piano informativo che di ri-orientamento. Il progetto è coadiuvato dal Comune di Bergamo e due consorzi, SOL.CO Città

⁵⁷ La letteratura più recente ha iniziato a raccogliere evidenze dell'esistenza - a livello sub-nazionale - di reti multi-attore che si sono dimostrate capaci di introdurre dal basso forme di innovazione nelle politiche rivolte alle persone anziane: si veda ad esempio Cibinel *et al.* (2017); Crescentini *et al.* (2018); Fosti *et al.* (2018, 2019, 2021), Maino e Razetti (2020).

⁵⁸ Progetto con finalità simili, basato sul ribaltamento del rapporto tra casa di cura e domicilio grazie all'attivazione di una nuova figura professionale "itinerante", è "Veniamo a Trovarvi" realizzato nella provincia di Cuneo, con il sostegno della Fondazione CRC (cfr. Cibinel *et al.* 2017).

Aperta e R.I.B.E.S, quali soggetti con cui sviluppare le attività di co-progettazione e co-gestione dei servizi per la domiciliarità dell’Ambito territoriale.

A Parma, il progetto “Trasporti Solidali” è partito nel 2018 e prevede un servizio gratuito di mobilità solidale, prenotabile telefonicamente, volto a mantenere l’autonomia dell’anziano o della persona adulta con fragilità nella quotidianità (trasporto e accompagnamento a fare la spesa, dal medico, a visite ospedaliere, in posta, ai luoghi di socializzazione o culturali, alla chiesa, al cimitero, ecc.). L’obiettivo è abbattere il rischio di isolamento e marginalizzazione e rinforzare inoltre le relazioni positive e i legami, nell’ottica degli anziani che sostengono anziani.

Infine, l’ultimo progetto è “La Cura è di Casa” nel Verbano-Cusio-Ossola e nell’Alto Novarese, cui obiettivo è favorire la permanenza dell’anziano vulnerabile nella propria casa sollevando le famiglie dalla gestione quotidiana della persona in un’ottica di prevenzione e monitoraggio⁵⁹. Gli anziani vulnerabili possono beneficiare di servizi di monitoraggio, cura e igiene della persona, assistenza fisioterapica e infermieristica, accompagnamenti per visite, compagnia e supporto nelle faccende quotidiane. Il coinvolgimento degli anziani vulnerabili avviene attraverso segnalazioni che arrivano dai servizi socio-sanitari tradizionali (ASL, servizi sociali, RSA), da “antenne” di comunità – come le associazioni di volontariato – e anche attraverso il sito del progetto.

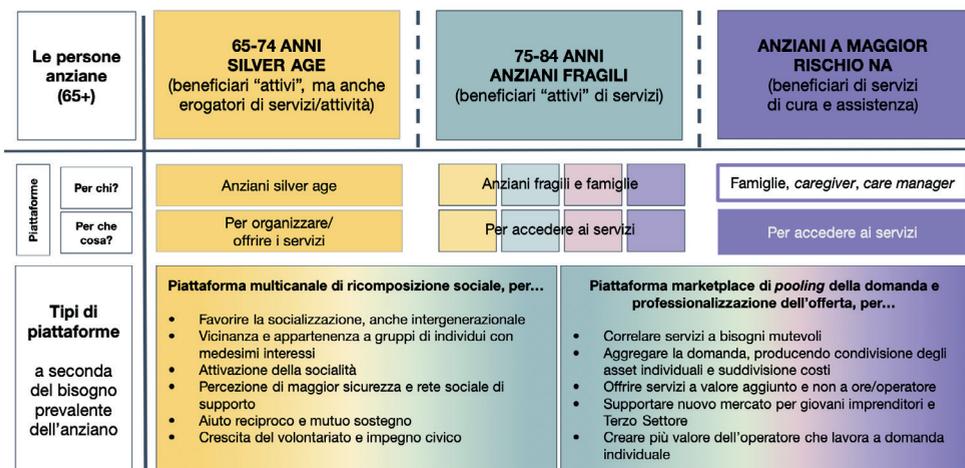
7.6 Piattaforme, gestione dei progetti e *change management*

Un ulteriore affondo va dedicato alle piattaforme (come detto, digitali e non) intese come strumenti di supporto per l’implementazione di luoghi di socializzazione e di servizi rivolti agli anziani fragili. Diverse volte in questo capitolo e in quelli precedenti (si vedano i Capp. 5 e 6) si è fatto riferimento alle piattaforme di marketplace e di ricomposizione sociale. Come evidenziato nella Figura 7.9, nel caso degli anziani fragili, le piattaforme da costruire sono di due tipi:

- piattaforma di ricomposizione sociale per i servizi di socializzazione e per il servizio di trasporto, inteso come veicolo indispensabile per la socializzazione attiva tra gli anziani fragili;
- piattaforma di pooling della domanda e professionalizzazione dell’offerta nel caso dei servizi alla persona.

⁵⁹ Per approfondire si rimanda a Gubert (2020).

Figura 7.9. Anziani fragili, servizi e tipi di piattaforme



Fonte: elaborazione degli autori.

Le piattaforme, che presentano finalità diverse, oltre a fungere da strumenti di raccordo per le attività di *front office* (facilitando l'intercettazione dell'utenza e/o la profilazione) possono svolgere un ruolo importante di *back office* (aiutando nella raccolta dei dati e memorizzando le informazioni degli utenti). Sul fronte dei servizi di *back office* occorre decidere la forma di gestione del servizio e la sostenibilità economica di quest'ultimo. Nel dettaglio, la costruzione del database nominativo degli anziani fragili rientra proprio nelle attività di *back office*. Esso ambisce a divenire un database sotto controllo pubblico, costruito e gestito dal Comune o dall'ASL (eventualmente in partnership con INPS o altre istituzioni locali del welfare per la rilevazione dei dati). Il primo impatto e la comunicazione dell'attività di scouting, assessment e classificazione dei fragili nei quattro cluster può essere gestita in remoto o presso un luogo fisico (Figura 7.10). La prima comunicazione individuale è l'attività che consente alle istituzioni di mettersi in contatto con l'utente del servizio: essa è molto critica, perché determina la probabilità di una reazione favorevole e di coinvolgimento dell'anziano o il consolidamento di un suo atteggiamento passivo o di rifiuto.

Figura 7.10. Modello per l'attività di scouting e assessment

Attività di scouting & assessment	Prima comunicazione	Assessment di I livello	Assessment di II livello
In remoto o presso luogo fisico	<ul style="list-style-type: none"> • Lettera di avviso firmata dal Sindaco • Comunicazione a firma della parrocchia • Comunicazione a firma dell'ATS • Comunicazione a firma MMG <p>Tutte le comunicazioni possono essere fatte in formato cartaceo o digitale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Con volontari formati, professionisti del Comune o professionisti dell'ASL (o gruppo di lavoro misto volontari-professionisti) <p>Questo assessment può avvenire via telefono, tramite video call o in presenza</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Con operatori SAD, personale infermieristico ADI a domicilio per i casi più complessi <p>Questo assessment può avvenire via telefono, tramite video call o in presenza</p>

Fonte: elaborazione degli autori.

Alla prima comunicazione, seguono poi due livelli di assessment (o profilazione), che possono avvenire via telefono, tramite video call o in presenza. Questo sistema dispone di grande flessibilità e si pone l'obiettivo di superare la logica dei servizi individuali e ambisce dunque alla creazione di sistemi di welfare resilienti e integrati, a carattere collettivo.

Sul fronte del back office e con riferimento alle linee di intervento presentate precedentemente, nel caso delle occasioni di socializzazione (nuovi spazi di aggregazione e/o iniziative a pagamento promosse da associazioni del Terzo Settore), il Comune può sperimentare logiche di gestione e affidamento basati sui risultati (*outcome based*), ad esempio:

- la success fee⁶⁰ proporzionata al volume dell'utenza raggiunta;
- il *payment-by-result* legata al supporto collaterale offerto alla famiglia dell'anziano fragile (premiare le iniziative con approccio "globale" alla fragilità)⁶¹;
- alcune forme di premialità pubblica⁶²;

⁶⁰ In questo caso, per success fee ci si riferisce ad un incentivo - sottoforma di compenso monetario - corrisposta all'erogatore del servizio sulla base di una variabile quantitativa, il volume dell'utenza raggiunta.

⁶¹ Il *payment by result* (in italiano, il pagamento a risultato) è un metodo diffuso nelle politiche attive del lavoro, secondo cui i pagamenti dipendono dalla verifica indipendente dei risultati. In questo caso, le iniziative vengono premiate sulla base dell'approccio inclusivo ed integrato delle misure di contrasto alla fragilità.

⁶² Come nel caso della nota 3, si tratta di una logica di premialità a risultato. In questo caso, il premio è espresso come quota percentuale di risorse pubbliche ed è corrisposto sulla base del volume di soggetti fragili coinvolti nella misura, in cui la variabile "fragilità" ha un peso sul premio finale.

- la banca del tempo o altri modelli di engagement e premialità per i silver age volontari (sistema di mutuo-scambio tra silver age volontari e anziani fragili) e per i linker sociali.

Per quanto riguarda il trasporto, la gestione può avvenire da parte di:

- le associazioni di volontariato (servizio completamente gratuito);
- il Comune (trattasi di un servizio pubblico);
- gli enti del Terzo Settore come cooperative o imprese sociali che offrono servizi a tariffe *low cost* e in base al reddito;
- gli accordi convenzionali con NCC o servizio taxi a pagamento con abbonamento.

Infine, con riferimento ai servizi alla persona, essi potranno realizzarsi grazie a:

- cooperative e imprese sociali del Terzo Settore che offrono servizi a pagamento;
- servizi a pagamento forniti da gestori privati for profit.

A partire dalla gestione di questi servizi, si potrebbero poi prevedere delle forme di finanziamento per le piattaforme (ad esempio, una quota del 5% delle tariffe pagate dagli utenti per acquistare servizi potrebbe essere destinata al finanziamento della piattaforma di marketplace). Immaginiamo dunque un sistema fatto di scelte realistiche (i *trade-off* di cui abbiamo discusso precedentemente) che tengano conto di forme di gestione e sostenibilità economica e che, inoltre, non lascino spazio per eventuali *gap* di risorse (ad esempio, dovuti alla sovrapposizione di due o tre interventi locali già esistenti).

Un ultimo aspetto da considerare riguarda la sostenibilità economica: qui ci si interroga sui modelli di finanziamento dell'iniziativa da mettere in campo. Si contraddistinguono due modelli di sostenibilità economica. Il primo riguarda l'uso di spazi pubblici (e non) già esistenti messi in sicurezza per sperimentare aree e iniziative di socialità gratuita (es. spazi inutilizzati nelle RSA, sale nelle biblioteche, ecc.). Il secondo modello è basato sulla definizione di format di attività che sfruttano l'auto riproduzione sociale e cercano di mantenere i costi correnti sorgenti a livello modesto, potendosi avvalere di contributi di volontari, di forme di fundraising o di pagamento della fruizione del servizio a livello *low cost*. I canali di finanziamento della parte infrastrutturale dei luoghi di ricomposizione sociale (investimenti in conto capitale) potrebbero derivare ad esempio dall'INAIL, dal Piano degli investimenti comunale, o dalla valorizzazione di partnership pubblico-privato in caso di sviluppi urbanistici.

7.7 Riflessioni conclusive

In questo capitolo si è discusso degli anziani fragili (coloro che sono autonomi in casa, ma hanno ridotta mobilità e socialità esterna, indicativamente dai 75 agli 84 anni), quali ambito di potenziale innovazione per i sistemi di welfare locale. A livello nazionale l'invecchiamento della popolazione costituisce una sfida crescente per i sistemi di protezione sociale. Nel nostro paese i dati evidenziano profondi mutamenti nella piramide demografica: si tratta di uno sbilanciamento a favore delle persone più mature e anziane rispetto ai giovani. L'invecchiamento della popolazione ha cambiato progressivamente gli assetti della società e impatta sui tre pilastri del welfare state: la famiglia, il lavoro e il sistema previdenziale. Tuttavia, la popolazione anziana è estremamente diversificata e complessa. Non tutti gli anziani versano in condizioni di non autosufficienza e molti di essi - tra cui molti anziani fragili - costituiscono una potenziale risorsa per la comunità e le famiglie in cui vivono. Nel presente capitolo sono state riportate nel dettaglio le linee di intervento rivolte agli anziani fragili. Queste linee di intervento fanno parte di una visione d'insieme più ampia, il cui obiettivo è appunto riportare al centro l'anziano - in quanto risorsa - e favorire la connessione tra gli attori (pubblici e privati) nella messa in campo di servizi appropriati e resilienti.

Le aree su cui intervenire per introdurre a livello locale cambiamenti nell'attuale sistema di welfare rivolto agli anziani sono principalmente tre, ma bisogna agire in una logica di sistema. In primo luogo, il superamento della frammentazione delle misure e degli interventi per favorire l'integrazione e il coordinamento delle risposte pubbliche e private e un significativo miglioramento in termini di accesso ai servizi, oltreché per evitare la dispersione di risorse scarse e scongiurare il rischio di inappropriately. L'obiettivo è fornire alle persone anziane, in particolare quelle fragili, pacchetti unitari di risposte coerenti anche se realizzati da soggetti diversi, così da creare una rete robusta di interventi, investire in prestazioni professionali di qualità, collegando maggiormente il sistema dei trasferimenti monetari alla rete dei servizi territoriali. In secondo luogo, il rafforzamento dei servizi territoriali e domiciliari professionali per superare la logica assistenziale, oggi prevalente, fondata sull'aiuto informale prestato dai familiari e/o dai/dalle badanti. Famiglie e comunità hanno bisogno di servizi agli anziani strutturati e integrati, organizzati intorno a professionisti che operano in *team* e con un approccio multidimensionale al *care* in grado di aiutare al domicilio le persone fragili e sostenerne le famiglie; è altresì importante investire maggiormente sulla residenzialità leggera, oggi sostanzialmente assente nel nostro Paese, e su soluzioni innovative come il *senior co-housing*. Infine, la sburocratizzazione dei processi e la semplificazione delle procedure dell'offerta pubblica di prestazioni per mettere in campo interventi e servizi flessibili in grado di rispondere a bisogni in continua evoluzione lungo il ciclo di vita, bisogni che non riguardano solo gli anziani ma anche tutta la rete che li circonda.

Bibliografia

- Bugetti, M.N. e Maino, F. (a cura di) (2021), *Anziani, nonni e conciliazione famiglia-lavoro*, I Quaderni, Fondazione Marco Vigorelli, n. 7.
- Cibinel, E., Maino, F., Manfreda, F. e Porzio, G. (2017), *Indagine propedeutica allo sviluppo di un intervento di sistema sul territorio regionale nell'ambito dell'assistenza familiare*, Regione Piemonte, Por Piemonte Fse 2014/2020.
- Crescentini, L., Maino, F. e Tafaro, T. (2018), *Non autosufficienza: analisi e proposte per un nuovo modello di tutela*, Working Paper 2WEL 3/2018, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi.
- Ferrera, M. (a cura di) (2019), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino.
- Fosti, G. e Notarnicola, E. (a cura di) (2018), *L'innovazione e il cambiamento nel settore della Long Term Care. 1° Rapporto Osservatorio Long Term Care*, Milano, Egea.
- Fosti, G. e Notarnicola, E. (a cura di) (2019), *Il futuro del settore LTC. Prospettive dai servizi, dai gestori e dalle policy regionali. 2° Rapporto Osservatorio Long Term Care*, Milano, Egea.
- Fosti, G., Notarnicola, E. e Perobelli, E. (a cura di) (2021), *Le prospettive per il settore socio-sanitario oltre la pandemia, 3° Rapporto Osservatorio Long Term Care*, Milano, Egea.
- Fried, L., Ferrucci, L., Darer J. e Williamson J. (2004), *Untangling the concepts of disability, frailty and comorbidity: implications for improved targeting and care*, in "The Journals of Gerontology Series A Biological Sciences and Medical Sciences", vol. 59, n. 3, pp. 255-263.
- Gubert, E. (2020), *La Cura è di Casa. Una partnership tra pubblico, privato e cittadinanza per l'innovazione del sostegno alla domiciliarità*, Working Paper 2WEL - 1/2020, Percorsi di secondo welfare.
- Istat (2020), *Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia*, Roma.
- Maino, F. (2021a), *Gli anziani-nonni come risorsa tra conciliazione famiglia-lavoro e invecchiamento*, M.N. Bugetti e F. Maino (a cura di), *Anziani, nonni e conciliazione famiglia-lavoro*, I Quaderni, Fondazione Marco Vigorelli, n. 7, pp. 29-40.
- Maino, F. (2021b), *Anziani e LTC tra invecchiamento e solitudine: la sfida dell'innovazione*, Position Paper, Legacoop Toscana e SMS Reciproca.
- Maino, F. e Razetti, F. (2020), *Superare l'immobilismo: alla ricerca dell'innovazione nelle politiche di LTC*, in "Biblioteca della Libertà", Anno LV, n. 229.

Pavolini, E. (2020), Le politiche per la non autosufficienza: prima, durante e dopo la tempesta, in “Social Cohesion Paper”, n. 3/2020, pp. 18-23.

World Health Organization (2002), Active Ageing: a policy framework, World Health Organization, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/67215>.

8. Community Building di quartiere

di Sara Berloto e Francesco Longo

Tra i diversi target che è possibile identificare con riferimento alla popolazione di un dato contesto, come è stato trattato nei precedenti capitoli riguardo ai giovani ragazzi delle scuole medie (Capitolo 5), alle persone che vivono in situazioni di povertà nonostante abbiano un lavoro (c.d. *working poor*) (Capitolo 6), agli anziani in situazioni di fragilità (Capitolo 7), c'è un ambito di innovazione che è in grado di investire tutta la comunità di un dato territorio. Questo target si identifica con il paradigma del “Community Building”, che il presente capitolo si prefigge di analizzare a partire dai principali elementi definitivi e ingredienti costitutivi. Lo stesso capitolo presenterà poi un affondo sulle motivazioni che sono alla base del bisogno odierno di iniziative di questo tipo che traggono il loro elemento costitutivo non dal voler raggiungere una certa platea di individui ma proprio adottando una visione trasversale a tutti i segmenti di una data comunità. Di queste esperienze verranno passati in rassegna alcuni esempi, nazionali e internazionali, da cui è possibile cogliere e sistematizzare alcuni elementi di fondo. Per analizzare i processi di Community Building a tutto tondo, il capitolo dettaglierà poi l'anatomia del Community building da un punto di vista manageriale, assetto di governance compreso. Infine, alcuni spunti di riflessione vengono esposti in merito alla mappatura delle reti di comunità che si configura quale *conditio sine qua non* per valorizzare le reti stesse e per creare le condizioni favorevoli per il porsi in essere di processi guidati di Community Building.

8.1 Community Building: definizione ed elementi costitutivi

Il Community Building (CB) si configura innanzitutto come un paradigma che poggia le sue basi su una concezione che vede i soggetti facenti parte di una comunità come collettivamente impegnati a operare nel processo di funzionamento ed evoluzione della comunità stessa (Walter 2012; Blackwell e Colmenar 2000). La logica che sottende il CB sottolinea la necessità di sperimentare forme

di partecipazione attiva che siano in grado di mettere in relazione attori di natura diversa (enti pubblici, reti informali, imprese private, attori del Terzo Settore, singoli cittadini di un dato territorio, ecc.) il cui obiettivo di fondo è quello di innovare le dinamiche collettive per rispondere o per prevenire i bisogni emergenti, che impone nuove e diverse politiche pubbliche per sostenere questi processi. Per meglio dire, la partecipazione insita di queste iniziative si concretizza attraverso la messa in funzione di forme di ingaggio collettive che si realizzano grazie all'attivazione di forme innovative di empowerment delle comunità locali. Sperimentare forme di partecipazione attiva apre a diverse possibilità, tra le quali la costituzione di percorsi strutturati di *empowerment* di comunità, che cercano di rifondare legami di fiducia, di condivisione, di assunzione di un'ottica di comunità che va oltre il mero interesse individuale. Nel paradigma del Community Building a mischiarsi sono, al contempo, i diversi attori, i plurimi sistemi di regole e le logiche di azione (Brennan et al., 2012). Come evidenziato nella Figura 8.1, se dovessimo mettere a sistema gli attori chiave del CB dovremmo citare, in una visione circolare, i seguenti elementi: individuo, reti familiari e amicali, reti di cittadini, volontariato, community.

Figura 8.1. Il framework del Community Building: ingredienti chiave



Fonte: elaborazione degli autori da Walter (2004).

A seconda del luogo e delle sue specificità, gli obiettivi principali del CB possono assumere diverse sfumature che la letteratura internazionale ha codificato come segue (Blackwell & Colmenar, 2000):

- rafforzare le comunità in modo strutturato e organico;
- costruire capacità e relazioni locali tra comunità e istituzioni, generando forme di pooling delle rispettive risorse;
- promuovere la partecipazione della comunità allo sviluppo e all'attuazione delle politiche;
- affrontare i problemi delle minoranze per creare inclusione e risultati equi per tutti i gruppi;
- abbattere l'isolamento delle comunità povere;
- adattare i programmi alle condizioni locali;
- costruire meccanismi di responsabilità per alimentare i miglioramenti e monitorare il progresso della comunità.

Nel contesto italiano, e soprattutto alla luce delle trasformazioni sociali in atto nel nostro paese negli ultimi anni (Cfr. Capitolo 1 e 3), l'approccio del Community Building è emerso come particolarmente fertile e innovativo per favorire una società inclusiva, trasversale, radicata nei territori e nei quartieri, che non risponda ai bisogni di singoli cluster di popolazione, ma crei le condizioni per lo sviluppo di tutta la comunità sostenuta da un sistema di welfare realmente "generativo". Tra le altre numerose ragioni che hanno concorso al diffondersi del CB figura il fatto che:

- permette di valorizzare le componenti già attive della società, rendendo esplicito e socialmente visibile il loro contributo, offrendo loro l'opportunità di integrarsi con il welfare tradizionale e di guadagnare eventualmente ulteriore partecipazione grazie all'accreditamento pubblico;
- sostiene l'acquisizione di consapevolezza del proprio ruolo e rilevanza a gruppi di socialità o di mutuo aiuto spontanei o naturali, che in questo modo possono assumere delle missioni più esplicite, sentendo un riconoscimento e un sostegno da parte del sistema istituzionale, che ne promuove anche la replica e il rafforzamento;
- promuove la nascita di nuove forme di comunità attiva, obiettivo particolarmente rilevante in un'epoca di decremento del capitale sociale disponibile e obiettivo di grande pregio per i territori storicamente poco dotati di forme di civismo.

In altri termini, il framework del CB riscopre le finalità ultime dell'azione delle istituzioni pubbliche, ovvero quello di promuovere e sostenere la genesi e lo svi-

luppo della comunità organizzata, obiettivo primario rispetto al quale l'erogazione di servizi di welfare è in parte solo strumentale. Il framework è pensato in modo inclusivo per adattarsi a tutti contesti sociali: quelli ricchi di attivismo e vitalità comunitaria, in cui è sufficiente valorizzare l'azione sociale volontaria e integrarla a quella dei servizi pubblici; quelli poveri di capitale sociale, in cui l'azione delle istituzioni deve contribuire a far nascere e sviluppare nuove reti di collaborazione civica diffuse, per infrastrutturare la società in senso collaborativo e di mutuo riconoscimento reciproco, il che costituisce la premessa per ogni solidarietà possibile.

Le esperienze di Community Building di quartiere consistono in pratiche che producono un rafforzamento della capacità dei residenti, delle associazioni e delle organizzazioni (private e pubbliche) di promuovere un cambiamento positivo nel quartiere tramite la creazione di legami sociali tra le persone che fanno leva su meccanismi spontanei di aggregazione e mutuo riconoscimento (vicinato, utenti di uno stesso servizio, frequentatori abituali di uno stesso luogo, partecipazione ad associazioni, ecc.) e che si basano sull'adozione di comportamenti collettivi ispirati alla reciproca responsabilità e solidarietà.

Elemento primo e imprescindibile delle esperienze di CB sono le reti sociali da intendersi come gruppi di persone interdipendenti tra di loro in cui sovente sussistono meccanismi di influenza reciproca e dove posso agire ulteriori meccanismi di sostegno e aiuto reciproco. Le reti sociali hanno la capacità di far sentire i propri membri parte di un gruppo sociale, in cui l'avvicinamento risulta più facile e immediato. Questo fattore aggregativo e di vicinanza può basarsi su differenti logiche di riconoscimento mutuale, tra le quali l'appartenenza a una comunità religiosa, stessa identità nazionale, partecipazione ad associazioni o gruppo di volontariato, frequentatori abituali di uno stesso luogo (centro sportivo, parco, piazza, bar), ecc. Le reti sociali possono configurarsi con caratteristiche molto diverse tra loro: reti gerarchiche vs. reti paritarie; reti locali vs. reti nazionali con proiezioni in nodi locali; reti che si basano esclusivamente su relazioni personali dirette vs. reti basate su strumenti di connessione ICT. La Figura 8.2 sintetizza le principali differenze e tipologie di reti sociali che possono venire a determinarsi. La postura di dialogo con le reti sociali deve differire, comprendere e adattarsi alle loro intrinseche e variegate caratteristiche.

Figura 8.2. Le caratteristiche delle reti sociali

Le reti sociali possono configurarsi con caratteristiche molto diverse tra di loro		
Gerarchiche (leader)	Vs.	Paritarie
Solo locali		Reti di nodi sociali
Basate su relazioni		Basate su strumenti di connessione ICT
Logiche redistributive		Logiche di scambio equo
Focalizzate sul sostegno ai membri interni		Focalizzate sul sostegno di esterni
Reti aperte		Reti autonome e chiuse
Attente o in dialogo con le istituzioni		Autonome, disilluse e ostili alle PA
La postura di dialogo con le reti sociali deve differire e adattarsi alle loro caratteristiche		

Fonte: elaborazione degli autori.

8.2 Perché abbiamo bisogno di iniziative di Community Building?

Le determinanti che hanno portato il paradigma del Community Building ad imporsi negli ultimi anni vanno ricercate nella sua capacità di leggere i bisogni contemporanei e di rispondere efficacemente ad essi. Ma quali sono specificatamente i principali benefici che il CB è in grado di mettere in campo? Per rispondere a questa domanda esemplifichiamo nell'ambito del settore sociale, socio-sanitario e sanitario.

In primis, i numerosi elementi di cambiamento del contesto contemporaneo (invecchiamento, evoluzioni epidemiologiche, ecc.) sono destinati a porre importanti quesiti e sfide ai sistemi sanitari e sociali europei, con particolare riferimento ad alcuni comparti del settore, si pensi al caso della Long-Term Care. In questo quadro in cui la necessità di integrazione sanitaria e sociale è positivamente correlata con l'invecchiamento, gli interventi di CB aprono ad un perimetro più ampio di individui rispetto ai servizi di welfare tradizionale perché permettono di raggiungere le persone su scala più ampia e quindi, in potenza,

avere un impatto rilevante sui principali problemi di salute pubblica. Oltre che sul piano dei cambiamenti demografici, le iniziative di Community Building sono anche in grado di cogliere importanti elementi connessi al cambiamento epidemiologico e alle connesse malattie croniche della popolazione. Corretti stili di vita e *compliance* individuale possono essere elementi importanti per intervenire su prevenzione, stabilizzazione e rallentamento di talune malattie: in questo quadro le iniziative di Community Building innescano processi di sensibilizzazione della comunità tutta tali da creare interconnessioni tra coetanei che condividono esperienze di vita e malattie simili per favorirne l'aderenza alle terapie, grazie al sostegno emotivo reciproco e all'effetto imitazione. Agire sulla ricomposizione sociale e sulla ricostruzione dei legami sociali che si sono indeboliti negli ultimi decenni è quindi un importante *driver* anche per migliorare alcune determinanti di salute dei cittadini

Nei confronti di coloro che necessitano di cure e attenzioni il sistema di offerta oggi non è in grado di coprire i bisogni sanitari e sociali dell'intera popolazione (l'offerta è inferiore alla domanda e sensibilmente sotto-dimensionata rispetto ai bisogni tradizionali e nuovi), delegando quindi alle famiglie e alle reti amicali dei singoli individui di fare acquisti nei diversi silos privati del welfare, o in taluni casi, organizzandosi in autonomia per assicurare la giusta cura al proprio caro. In questo scenario frammentato, occorre tracciare percorsi assistenziali integrati per prevenire la fragilità, la perdita di autonomia e il mantenimento della salute mentale dei pazienti anziani e dei *caregiver*. Da qui, deriva un ruolo primario delle reti sociali e quindi la necessità da parte delle istituzioni pubbliche di attivarle e valorizzarle perché, essendo elemento cardine di ogni iniziativa di CB, possono agire quali attori attivi in grado di supportare le famiglie nelle loro attività di assistenza e, al contempo, promuovere l'alfabetizzazione sanitaria e offrire un aiuto psicologico.

In termini di situazioni complesse è doveroso ricordare quanto il tema della solitudine stia diventando sempre più prioritario all'interno delle nostre società: in Italia il 33% delle famiglie è composto da una sola persona (ISTAT 2019) (cfr. Capitolo 1). Il fatto che un terzo delle persone viva da solo impone un ripensamento dei legami con la comunità. Assumere logiche di CB significa mobilitare le risorse esistenti e il capitale sociale per supportare i modi informali in cui le persone si connettono tra loro, arginando situazioni di solitudine e isolamento, fornendo assistenza reciproca che è in grado di innescare un cambiamento positivo.

Anche sul piano delle sinergie tra il paradigma del Community Building e la logica della *platform o sharing economy* (si veda il capitolo 4) è possibile proporre qualche considerazione. Attraverso le piattaforme i clienti possono acquisire maggiori poteri, imparare a personalizzare i servizi e adeguarne le caratteristiche in un processo di convenienza reciproca, alimentata dal valore garantito alle piattaforme dalla *co-production* degli utenti. In queste nuove modalità di

servizio, però, persistono potenziali impatti negativi derivanti da un utilizzo che non tenga conto e non sia in grado di supportare parametri di uguaglianza. Questo, infatti, può portare ad una esacerbazione delle disuguaglianze sanitarie e sociali che possono però essere superate da un approccio di fondo che coinvolga la comunità tutta. Utilizzare le lenti del Community Building in combinato disposto (e consapevole) con le logiche della *sharing economy* significa mitigare le disuguaglianze socio-sanitarie mediante lo sviluppo di una capacità collettiva, o per meglio dire una alfabetizzazione sociale, che consenta alle comunità svantaggiate di accedere alle nuove modalità di servizio (es. piattaforme sanitarie).

Come evidenziato a più riprese, la contemporaneità è caratterizzata dal diffondersi di piattaforme online, dotate di tecnologia e guidate da entità aziendali, che stanno rivoluzionando il panorama economico riducendo i costi dei consumatori e collegando produttori e fornitori di servizi intermedi più velocemente che mai. La raccolta di *big data* sulle condizioni sociali della comunità viene acquisita principalmente da società private basate su piattaforme che trattengono la maggior parte del valore raggiunto. Iniziative di Community Building possono aumentare la consapevolezza e l'*empowerment* degli utenti, ma soprattutto promuovere nuove piattaforme di connessione sociale locali in collaborazione con agenzie pubbliche e reti sociali che possono favorire il mantenimento del valore prodotto dalla digitalizzazione delle connessioni e dei servizi all'interno della comunità.

8.3. Alcuni esempi concreti

Esperienze di Community Building, in Italia e all'estero, stanno emergendo ad intensità sempre maggiore. Tra i numerosissimi casi mappati e analizzati, è possibile individuare esperienze che hanno agito in settori molto diversi tra loro. Da un lato, vi sono iniziative come gli *Alzheimer Caffè* dove le persone affette da questa malattia, le loro famiglie e le figure professionali di riferimento si incontrano per affrontare un problema drammatico attraverso lo sviluppo di relazioni interpersonali e la valorizzazione delle risorse in campo. La finalità ultima di queste esperienze è senza dubbio quella di dare una risposta concreta ai bisogni dei malati e delle loro famiglie mettendo a disposizione informazioni sugli aspetti medici e psicosociali della malattia, fornendo spazi per la condivisione delle difficoltà pratiche e per l'espressione delle emozioni spesso inascoltate a causa dell'isolamento, e ancora promuovere la socializzazione e prevenire l'isolamento delle persone malate e delle loro famiglie.

Altro esempio che può essere citato riguarda i numerosi progetti di *orti urbani e sociali* che favoriscono la socializzazione e "l'uso intelligente" del tempo libero: il fenomeno "urban farmers" in Italia è guidato dall'Emilia Romagna, con i suoi 704 mila metri quadrati di orti urbani, seguita dalla Lombardia (193 mila metri quadrati) e dalla Toscana (170 mila) (Istat 2017) a testimonianza di

un sempre crescente interesse verso questa specifica iniziativa. Per citare un caso specifico, il progetto “Get Oldham Growing” (GOG) in Inghilterra è incentrato sul collegamento tra persone e cibo: in questo caso i "Growing Hubs" ovvero gli orti solidali sono messi a disposizione di tutti gli abitanti del paese per creare connessioni tra residenti, il volontariato locale, le imprese sociali e le autorità locali. I quattro principali obiettivi del progetto sono così scanditi:

- sviluppare opportunità di lavoro attraverso la produzione alimentare locale e una migliore creazione dell'economia alimentare locale;
- aumentare le competenze, le qualifiche e l'imprenditorialità in iniziative legate all'alimentazione;
- ridurre gli ostacoli alla partecipazione alle attività di coltivazione alimentare attraverso l'accesso sostenuto alla terra, formazione e consulenza, sviluppo di materiali e infrastrutture;
- aumentare la partecipazione della comunità ai progetti di coltivazione, cottura e alimentazione degli alimenti per migliorare la salute e il benessere dei residenti di Oldham.

Un altro importante filone di esperienze fa capo agli *empori di comunità*, ovvero luoghi aperti alla comunità nei quali è possibile comprare beni di alta qualità a prezzi contenuti. Un esempio concreto è il caso dell'emporio Camilla nel Comune di Bologna, una cooperativa i cui soci sono contemporaneamente proprietari, gestori e clienti dell'emporio. La cooperativa acquista i beni alimentari da fornitori selezionati dai soci sulla base della qualità dei prodotti e della sostenibilità delle produzioni e ha scandito le attività dell'emporio adottando un modello a rotazione: ogni quattro settimane, infatti, ciascun socio dedica 2 ore e 45 minuti del proprio tempo alla gestione dell'emporio. Restando sul versante gastronomico, il ristorante greco Shedia Homeè, che ha aperto nel 2019 nella città di Atene ed è stato promosso da una ONG locale, ha dato lavoro a persone senz'altro coinvolte in percorsi di reinserimento lavorativo. Il ristorante è stato sostenuto nel percorso di progettazione e costruzione da attori privati e non profit (imprese, fondazioni, ecc.), ma ha l'ambizione di divenire auto sostenibile grazie agli incassi della ristorazione e alla vendita di oggetti di design prodotti.

Un ultimo filone di esempi che possono essere citati riguardano i progetti che a diverso titolo si prefiggono l'obiettivo di agire sulle situazioni di fragilità presenti in una comunità. È il caso del progetto inglese Be-friending che mira a contrastare il problema della solitudine e dell'isolamento delle persone anziane e/o disabili attraverso la creazione di legami amicali. Il punto centrale di questa iniziativa è infatti quello di creare connessioni e costruire sicurezza nelle persone e tra le persone del network e, allo stesso tempo, creare nuovi rapporti amicali

tramite il coinvolgimento di volontari consente di creare nuovi legami per il supporto e sostegno di persone che altrimenti rischierebbero di essere socialmente isolate. Gli strumenti messi in campo dal progetto sono i seguenti:

- volontari opportunamente formati (Befriender) settimanalmente visitano persone anziane e sole (Befriender) presso il loro domicilio per passare del tempo insieme e svolgere attività ricreative;
- le visite durano circa due ore e mirano a fornire supporto agli anziani soli, incoraggiandoli a rimanere attivi e preservare la propria autonomia;
- le visite di Befriending servono anche come collegamento ad una rete di aiuti più ampia per le persone vulnerabili;
- eventi mensili chiamati *Cup of Friendship* favoriscono l'incontro tra tutti i volontari e gli anziani che partecipano al progetto.

La Tabella 8.1 riassume ulteriori esempi che sono stati mappati a livello locale italiano e che mostrano, anche in questo caso, i target prioritari ai quali si riferiscono l'iniziativa e le principali attività.

Tabella 8.1. Esempi di Community Building

Comune	Quando nasce	Luoghi e attori	Target	Attività
Bergamo	Il progetto nasce nel 2016-2017. Accordo tra Comune di Bergamo e i Consorzi RIBES e SOLCO, all'interno del percorso di co-progettazione per la disabilità adulta	Quartiere di Valtesse C.S.E. per l'autismo del Comune Cooperativa Ser.e.Na Rete di quartiere "I COLORI DELLA MORLA"	Persone con autismo Comunità nel suo complesso	Servizio spesa e pasti per anziani Servizio spesa per asilo nido Apparecchiare la mensa dell'asilo nido
Padova	Avvio alla fine del 2019. Operatori incaricati dal Comune (A.T.I. Bottega dei Ragazzi, Coop. Now, Train de Vie)	Spazi dell'Unità Urbana adiacente a via Duprè, Quartiere Arcella Settore Servizi Sociali & Centro di Animazione Territoriale (CA)	Residenti nel quartiere Comunità nel complesso, insieme più ampio degli stakeholder coinvolti	Incontri di convivialità Giornate dello sport internazionale Bacheca diffusa: incontro tra culture e generazioni Ricetta vivente: scambio di ricette culinarie

				Via Duprè a spasso: bicicletata o camminata "tematica"
Reggio-Emilia	Il progetto nasce nel 2020. Per iniziativa di Cooperativa Sociale Progetto Crescere	Nel quartiere villaggio Foscatto coinvolgerà altri due quartieri della città, Polo di Servizio Sociale Ovest del Comune, Consorzio Oscar Romero, Centro sociale Papa Giovanni XXIII, Associazione 5 minuti, Fondazione Mondinsieme, Nuovamente, ecc.	Giovani e anziani	SOS Rientro a scuola: Spazio Studio per i ragazzi medie/liceo gestito da un tutor SoS Tecnologia, sportello per compilare moduli, ricevere bonus o richiedere certificati Vec'a Me?!, un percorso di potenziamento cognitivo ed emotivo

Fonte: elaborazione degli autori.

8.4 Logiche e strumenti manageriali per il Community Building

Le logiche e gli strumenti manageriali di CB vanno selezionati e contestualizzati in funzione delle specificità delle singole reti coinvolte. È possibile distinguere due principali tipi di reti sociali, che hanno ruoli e obiettivi distinti:

- reti strumento;
- reti target.

La rete strumento è la rete che permette di raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa, attraverso la quale vengono svolte le attività che impattano sul target. Un esempio è dato dalla rete di chi frequenta una data parrocchia che può aiutare nell'intercettazione del target anziani fragili del quartiere; o la rete di genitori di bambini che frequentano la stessa scuola può servire per la diffusione di attività di promozione della salute tra bambini. La rete target, invece, è la rete che si viene a creare tra le persone supportate da una iniziativa, che si conoscono e formano un gruppo grazie alle attività a cui partecipano. In questo secondo caso, esempi sono la rete di anziani fragili del quartiere che si forma grazie alla partecipazione alle attività di ginnastica dolce o la rete dei *caregiver* che si conoscono partecipando alle attività dell'Alzheimer Caffè.

Più nello specifico, la rete strumento può essere naturale o costruita, formale o informale. A seconda della genesi, una rete è naturale quando deriva da una situazione di fatto (es. appartenenza a una etnia, religione o quartiere) o è costruita quando viene creata *ad hoc* dal promotore (ad esempio, una rete di volontari). A seconda delle caratteristiche, invece, la rete strumento può assumere queste due diverse fisionomie:

- **informale**, più difficile da identificare e intercettare, è una rete in cui le relazioni e le dinamiche tra i nodi sono implicite, e i legami tra i nodi solitamente molto forti;
- **formale**: si tratta di una rete che si dota di un proprio statuto, di regole di accesso definite, di ruoli e responsabilità; è possibile identificare un interlocutore di riferimento (il leader della rete).

Per quanto concerne le reti target, esse possono agire attivando meccanismi di *bonding, bridging e linking/mixing*. Quando la rete target è formata da persone di uno stesso cluster sociale e l'impatto dell'iniziativa di Community Building sulla rete target è la connessione di persone dello stesso gruppo sociale e il rafforzamento dei loro legami, si parla di *bonding*. Quando la rete oggetto unisce persone di due cluster sociali o gruppi diversi, si parla di *bridging*. Si tratta del livello di intensità intermedia di connessione, in cui si crea un ponte tra due gruppi diversi. Ad esempio, una rete target che unisce anziani fragili e giovani crea *bridging*. Quando la rete oggetto unisce persone di più cluster sociali o gruppi diversi, si parla di *linking/mixing*. Si tratta del caso più forte di connessioni sociali, in cui vengono collegati più nodi diversi tra di loro. Ad esempio, una rete oggetto che unisce anziani fragili, giovani, persone disabili e caregiver crea *linking/mixing*.

All'interno delle dinamiche qui descritte, un aspetto importante è rappresentato dall'assetto di governance che le reti e i loro elementi costitutivi, ovvero i nodi della rete, decidono di porre in essere sia al proprio interno che nell'interazione con gli attori esterni. Più in particolare, le tre variabili su cui basare la scelta sono le seguenti:

- perimetro degli attori da coinvolgere;
- tipo di sequenza;
- timing operativo.

Il perimetro degli attori e delle istituzioni pubbliche e private deve essere innanzitutto identificato in maniera chiara. Ogni realtà potrà decidere se adottare un perimetro più o meno esteso in base al numero di attori che si intende coinvolgere nel processo (e relativo ruolo). Ogni soluzione ha i propri punti di forza e

debolezza. Ogni comunità o ogni promotore della rete locale deve quindi scegliere consapevolmente quale modello si adatti meglio alle caratteristiche della propria realtà e del proprio territorio.

Il secondo aspetto legato alla governance è quello della sequenza di processo. Tre sono i tipi di processo che possono porsi in essere:

- gerarchico: gli attori da coinvolgere (dirigenti e reti strumento) vengono attivati solo dopo aver ricevuto l'approvazione dell'organo istituzionale di riferimento (es. Giunta comunale o direttore generale dell'ASL);
- partecipativo: i promotori informali attivano sistemi di alleanze e costruiscono il consenso con le reti strumento prima del coinvolgimento attivo dell'organo istituzionale decisionale;
- tecnocratico: le attività vengono pianificate da un gruppo di lavoro tecnico, successivamente viene chiesta l'approvazione all'organo istituzionale decisionale e solo in ultimo si coinvolgono le reti strumento.

Ogni modello ha i propri punti di forza e debolezza come sintetizzato nella Tabella 8.2, *ergo* ogni promotore o ogni comunità deve scegliere consapevolmente quale modello si adatta meglio alle caratteristiche della propria realtà e del proprio territorio.

Tabella 8.2. Assetto di governance: tipi di processo

Tipo di sequenza	Caratteristiche	Pro e Contro
Gerarchica	Top-down: il perno è l'organo direttivo. Altri canali vengono attivati dopo l'approvazione di questo organo	PRO: forte commitment da parte del Direttore CONTRO: il commitment è ottenuto prima di aver preso accordi con le reti sociali
Partecipativa	Bottom-up: incontro con diversi rappresentanti delle reti sociali e ottenimento del consenso	PRO: si creano forti alleanze con le reti CONTRO: il livello di commitment della direzione è basso
Tecnocratica	Ibrido: il lavoro viene svolto tra pari. Dopo si apre alla dirigenza e ai responsabili delle reti strumento	PRO: allineamento di ruoli e intenti rispetto alle attività CONTRO: necessità di alto coordinamento tra le parti

Fonte: elaborazione degli autori.

In base al modello scelto (rispettivamente gerarchico, partecipativo e tecnocratico), i cronoprogrammi avranno sequenze e durate diverse nelle distinte fasi. È insito del modello gerarchico, infatti, che il primo passaggio verrà fatto con l'organo istituzionale decisionale e solo successivamente con il gruppo di lavoro e con la rete strumento. Nel caso del modello partecipativo, invece, la scansione prevede innanzitutto un incontro con le reti strumento, poi con il gruppo di lavoro e solo infine con l'organo direttivo. Ulteriore caso è quello del modello tecnocratico nel quale il lavoro viene svolto tra professionisti di una istituzione e che successivamente coinvolge il vertice istituzionale e infine le reti strumento.

I modelli gerarchici sono veloci nelle fasi programmatiche, ma più lenti nei processi attuativi in quanto costruiscono in itinere il necessario consenso tra gli attori diffusi, senza che questi siano stati coinvolti inizialmente nell'idea. All'opposto, i modelli partecipativi richiedono più tempo nella fase progettuale perché avviene coinvolgendo da subito tutti gli attori per allineare le premesse conoscitive e valoriali e scegliere soluzioni che godano di ampio consenso. Laddove si riesce a raggiungere questo scopo, la fase attuativa risulta più veloce, perché tutti gli stakeholder sono già ingaggiati e consensuali.

8.5 Change management e risvolti pratici delle esperienze di Community Building

Come tradurre in azioni pratiche e concrete i principi di Community Building? Quali implicazioni manageriali si possono trarre da questi elementi teorici? Si tratta di domande complesse a cui risulta difficile dare una risposta univoca, e che anzi, si differenzia anche molto a seconda del contesto di riferimento. Nonostante i necessari elementi di complessità e differenziazione che caratterizzano i singoli progetti di CB, il dipartimento di Public Health inglese, in un report pubblicato nel 2015 intitolato *Health and wellbeing: a guide to community-centred approaches*, con un notevole sforzo di sintesi, descrive quattro tipologie di approcci gestionali che è possibile attuare e mettere in pratica nelle iniziative di CB.

Il primo dei quattro approcci mira al rafforzamento delle comunità stessa, attraverso azioni collettive e di condivisione (del proprio tempo, delle proprie risorse, ecc.). La comunità e il senso di appartenenza ad essa si creano attraverso l'identificazione condivisa dei problemi locali: dall'analisi e dalla ricognizione di questi ultimi si passa all'elaborazione congiunta di possibili soluzioni, affinché si rafforzi la *capacity* stessa dei quartieri e dei contesti territoriali locali. Esempio in questo senso è la banca del tempo. Il secondo approccio, invece, guarda alle capacità e competenze dei singoli, che volontariamente assumono un ruolo di "ponte" e collante all'interno della comunità, supportando gli altri, condividendo con essi il proprio sapere e le proprie conoscenze, svolgendo attività di formazione e anche mentoring. Sono un esempio i *community health workers* o i *befrienders*, già richiamati in precedenza in questo capitolo. Il terzo

approccio si concentra sul valore delle collaborazioni e delle partnership come strumento operativo e gestionale dei rapporti intracomunitari. La collaborazione diventa l'approccio essenziale nel ciclo di programmazione degli interventi: insieme si identificano le priorità sociali, si delineano i piani di intervento, si imposta il processo di *decision making* e successivamente quello implementativo e di valutazione della performance. Un esempio può essere il bilancio partecipato nelle realtà comunali. Infine, il quarto e ultimo approccio punta a connettere i singoli e le famiglie con le risorse della comunità, riducendo le barriere all'accesso, propriamente attuando logiche di *sharing economy* per mettere in rete tutte le risorse disponibili. Esempi in questo caso possono essere le palestre verdi o *community hubs*.

La scelta di quale approccio adottare risiede principalmente nella conoscenza approfondita della comunità di riferimento: solamente un'analisi dettagliata della stessa può restituire gli elementi necessari per decidere se si tratta di una comunità in cui i fattori da valorizzare sono principalmente le relazioni e le connessioni tra le persone, o dove invece vi è una marcata iniquità nell'accesso alle risorse e bisogna quindi attuare una redistribuzione e una messa in rete delle stesse, o se ancora, si tratta di un contesto in cui le competenze e il tempo di alcuni possono essere vantaggiosamente messi a servizio degli altri. In questo senso, mappare le reti di comunità risulta una funzione essenziale per la realizzazione concreta di esperienze di CB. Svolgere efficacemente la mappatura delle reti di comunità non è un esercizio semplice, in quanto presuppone la capacità di "mettere da parte" gli schemi e le modalità di ragionamento tradizionali per attuare un cambio di mentalità e di approccio strategico. Il focus di analisi non è tanto il sistema di offerta dei servizi o i target in cui si suddivide la domanda, piuttosto risiede nelle interdipendenze - più o meno strutturate - che sussistono tra i diversi attori locali. Riconoscerle è il primo step fondamentale per monitorarle e poi valorizzarle.

Il monitoraggio delle reti sociali si sostanzia in una pluralità di approcci e metodi possibili: da un lato quelli informali, come interlocuzioni e interviste a key informant della comunità, o focus group ristretti con figure chiavi della comunità come assistenti sociali o educatori di quartiere, o ancora, incontri con le rappresentanze dei diversi gruppi etnici della comunità; dall'altro quelli formali, come albi ed elenchi pubblici delle principali associazioni sportive, culturali, religiose, o centri di volontariato e di aggregazione sociale, o ancora, istituzioni religiose e/o federazioni sportive. Si tratta, nell'ampio spettro dall'informale al formale, di soggetti chiave della comunità, con cui interloquire risulta essenziale per la conoscenza e il monitoraggio delle reti e delle connessioni sociali esistenti all'interno della comunità. Nella sua realizzazione più completa, la funzione di monitoraggio dovrebbe concretizzarsi nella costruzione di un database/sistema di conoscenza delle esperienze di CB, che abbia potenzialmente le seguenti ca-

ratteristiche: a) deve essere dinamico e aggiornarsi periodicamente; b) interattivo per gli utenti, che non sono solo utilizzatori passivi; c) deve potersi interfacciare con diverse tipologie di utenti (il cittadino che vuole informarsi, il caregiver che cerca esperienze, il volontario, il donatore, l'operatore sociosanitario, etc.); d) deve restituire diverse informazioni, targettizzate in base ai bisogni dell'utenza.

Infine, dopo averle identificate e monitorate, risulta essenziale anche saper valorizzare le interdipendenze sociali di una comunità. Benché le reti sociali possano spontaneamente sorgere e crearsi nelle comunità (soprattutto laddove il capitale sociale è elevato), non è scontato che rimangano forti nel tempo e anzi, è probabile necessitino di azioni di rafforzamento, incentivo, supporto. In questo senso, le connessioni sociali vanno valorizzate, utilizzandole ad esempio attivamente come strumento di welfare cittadino (insieme all'intervento pubblico, del privato profit e no profit, le reti sociali contribuiscono a dare risposta ai bisogni sociali, sfruttando le potenzialità della comunità stessa) e/o costruendo un sistema di incentivi e vantaggi reciproci tra le istituzioni pubbliche e le reti stesse.

Bibliografia

- Bichmann, W., Rifkin, S.B. e Shrestha, M. (1989), Towards the measurement of community participation, in “World HealthForum”, vol. 10, nn. 3–4, pp. 467–472.
- Blackwell, A.G. e Colmenar, R.A. (2000), Community building: from local wisdom to public policy, in “Public Health Reports”, 115, pp. 161–166.
- Brandsen, T., Trommel, W. e Verschuere, B. (2017), The state and the reconstruction of civil society, in “International Review of Administrative Sciences”, 83(4), pp. 676-693.
- PHE & NHS England (2015) A guide to community-centred approaches for health and wellbeing
- South, J. (2015), A guide to community-centred approaches for health and wellbeing, London, Public Health England.
- Walter, C. e Hyde, C. (2012), Community building practice: An expanded conceptual framework, in M. Minkler (a cura di), Community organizing and community building for health welfare (3rd ed.), New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.

Parte III

Dalla teoria alla prassi passando dalla governance

9. Progettare il welfare locale: il ruolo della governance

di Sara Berloto, Franca Maino e Francesca Meda

Le criticità che oggi in Italia affliggono il welfare locale mettono in luce come, molto spesso, sia stata prestata poca o insufficiente attenzione al tema della governance. Definire degli assetti di governance funzionali, efficaci e adatti ai vari contesti è invece essenziale per garantire la formulazione e la realizzazione di interventi che diano risposte concrete ai bisogni della collettività. E questo è particolarmente vero nel caso si vogliano mettere in campo soluzioni ambiziose, trasversali e inter-settoriali come vengono proposte in questo volume. Il presente capitolo affronta la sfida della governance locale, illustrando innanzitutto la stretta relazione tra welfare proattivo e assetti di governance (parag. 9.1), per poi spiegare i principi fondanti e identificativi alla base di un modello di governance partecipato, multilivello e funzionale (parag 9.2). I paragrafi successivi sono invece dedicati alla definizione di alcune linee guida generali in merito alla costruzione di un impianto di governance a livello locale (9.3) e alla raffigurazione dell'iter progettuale e delle sue fasi operative (9.4). Il capitolo si conclude con una breve presentazione del progetto WILL che vede coinvolte una decina di amministrazioni locali in alcuni contesti territoriali del Paese (9.5).

9.1 Progettare il welfare e gli assetti di governance: quale nesso?

Il presente Capitolo vuole indagare il tema della governance in tutti i suoi aspetti nevralgici. Innanzitutto è utile chiarire che il Capitolo analizza il concetto di governance adottandone la definizione collaborativa, tipica dei modelli della pubblica amministrazione (Mayntz, 2006). Il punto di partenza guarda specificatamente agli assetti di governance in combinato disposto con le caratteristiche del settore del welfare per tracciarne nessi importanti. Obiettivo di fondo rimane tuttavia quello di cogliere gli elementi cardine di questo paradigma, i principi guida, ed esporre i principali modelli oggi in essere.

Il welfare locale in Italia si caratterizza per alcuni tratti distintivi, ripresi di seguito, che mettono in evidenza il fatto che uno dei tasselli mancanti sia tradizionalmente stata la scarsa attenzione alla governance. I sistemi di welfare locale, invece, necessitano di sistemi di governance articolati che prevedano il coinvolgimento di attori diversi con ruoli e funzioni ben definiti e la volontà di operare in modo sinergico. Partiamo dalle criticità per poi individuare i tratti distintivi e operativi di un modello di governance che possa favorire la progettazione e la realizzazione di una riforma ambiziosa (come quella proposta in questo volume) del welfare a livello territoriale.

I sistemi socio-assistenziali si contraddistinguono per una grande distanza tra nuovi bisogni e risorse pubbliche disponibili e vedono il prevalere di logiche di intervento a silos, con servizi prestazionali rivolti a target omogenei e che alimentano pratiche di segregazione e stigma. Tali servizi sono prevalentemente orientati verso soluzioni individuali, che tendono a isolare ancora di più la persona fragile o con bisogni sociali intensi, e si occupano degli stessi target da almeno quattro decenni (anziani, disabili, minori sottratti alle famiglie) mentre sono deboli o assenti nei riguardi delle nuove emergenze sociali (Neet, separazioni genitoriali, immigrazione e seconde generazioni, solitudine, perdita di capitale sociale e relazionale, ludopatia, ecc.). Il nostro è poi un welfare che predilige i trasferimenti monetari piuttosto che i servizi in natura in funzione dei bisogni (cfr. Cap. 3). A queste caratteristiche si aggiungono alcune specificità che riguardano il sistema di offerta dei servizi: la presenza di un ampio e diffuso mercato informale della cura (molto più ampio di quello formale); un sistema pubblico che progressivamente ha abbandonato la produzione diretta di servizi, contrattualizzando per quasi la totalità delle proprie risorse erogative soggetti privati, di norma del Terzo Settore, ma con logiche contrattuali rigide, per singoli settori di policy e con logiche di finanziamento degli *input* (titolo di studio formale degli operatori, controllo standard di minutaggio delle prestazioni) e non degli *outcome* (i benefici e i risultati del servizio); una crescente clusterizzazione e stratificazione sociale, con un marcato aumento dell'inequità nell'accesso, soprattutto per la difficoltà a ricomporre i servizi a spesa privata con quelli a spesa pubblica.

A fronte di queste caratteristiche di fondo e delle criticità che ne conseguono, nell'attuale sistema di welfare locale sembra esserci ampio margine per introdurre visioni innovative che forniscano risposte ai bisogni emergenti (acuiti dalla pandemia) e agli aspetti più problematici, lavorando lungo assi diversi ma complementari, integrabili tra di loro. Come abbiamo visto, un'importante direttrice è quella della ricomposizione delle risorse pubbliche che dovrebbero essere concentrate in budget unitari o coordinati tra di loro in un unico livello di governo. Altro aspetto non meno importante riguarda la necessità di promuovere lo sviluppo di un mercato professionale dei servizi ad alto valore aggiunto,

sostituendo progressivamente l'attuale offerta informale. Si tratta sia di sviluppare una domanda di servizi professionali sia di ripensare l'offerta di servizi, provando a sconfiggere, nel gioco competitivo, il mercato grigio del lavoro informale. La strada da intraprendere richiede l'aggregazione della domanda, per suddividere il costo di un servizio professionale tra più famiglie (es. babysitter o badante condivisa tra più famiglie) e generare sufficienti masse critiche di utenti per raggiungere le necessarie economie di specializzazione e di scopo. Ma prevede anche il ricorso alla digitalizzazione e alle piattaforme per combinare servizi in remoto con servizi in natura e presso il domicilio. Gli enti locali possono giocare un ruolo di soggetti privilegiati per favorire la costruzione di questi nuovi spazi (Capitoli 4 e 5). Il concetto di "piattaforma", quale spazio di opportunità per la costruzione di percorsi di *empowerment* collettivo, è dovuta proprio al fatto che questo strumento può intendersi sia come fisico ma anche come digitale. L'utilizzo delle piattaforme agevola infatti la definizione delle condizioni abilitanti per il passaggio da una logica di welfare assistenzialista ad una capacitante e abilitante ed è questo il nuovo ruolo che si propone per la pubblica amministrazione. La ricomposizione può avvenire a diversi livelli di intensità, di governance (come discusso di seguito) o di programmazione (es. appalti e percorsi di co-progettazione *outcome-based*) ma anche con l'utilizzo di tool tecnologici e digitali (cfr. Cap. 4).

Altrettanto importante è la modifica dei format di esternalizzazione dei servizi pubblici, per superare i silos erogativi e il finanziamento per *input*. In questo caso la pubblica amministrazione dovrebbe sempre più contrattualizzare non l'erogazione di un servizio, ma la presa in carico di un problema, lasciando al gestore la creazione di un insieme di soluzioni che valorizzino anche le risorse sociali disponibili e la produzione congiunta (co-produzione) dei servizi con la partecipazione di diversi attori, tra cui i cittadini. Il finanziamento sarebbe soprattutto in funzione degli *outcome* raggiunti. Si tratta di una rivoluzione amministrativa profonda. Se gli *outcome* raggiunti diventano un criterio di accesso alle risorse si attua un vero e proprio cambio di paradigma, che prima di essere operativo è soprattutto culturale. Significa infatti che non viene più valutata la singola prestazione erogata, ma piuttosto se quest'ultima è in grado di soddisfare le esigenze e agire concretamente verso la risoluzione delle problematiche sociali in una logica sistemica. Passare ad una contrattualizzazione *outcome-based* necessita della predisposizione di una valutazione del bisogno e della domanda (espressa e inespressa) accurata e precisa: solo così infatti si possono stabilire ex ante a quali obiettivi tendere e quali *outcome* ci si aspetta di raggiungere. Con i cosiddetti contratti a impatto sociale (cfr. Capitolo 4), si vuole introdurre una nuova modalità di rapporto tra pubblico e privato, che abbia come scopo principale la generazione di soluzioni innovative, che escano dai perimetri "ri-

gidi” e prestabiliti dell’azione istituzionale e che al contempo non guardino solamente alla generazione di surplus prettamente economico, ma che anzi contemperino più esigenze insieme.

Un ulteriore elemento da considerare, che ben si lega a quello appena descritto, riguarda l’instaurazione di un maggiore e più proficuo rapporto tra pubblico e privato. Con privato si intende non solo il complesso universo del Terzo Settore, ma anche realtà che provengono dal mondo produttivo tradizionalmente for profit e che desiderano accrescere il proprio contributo al benessere collettivo. Le amministrazioni locali sono chiamate a trovare interlocutori e *partner* al di là del proprio perimetro istituzionale, incentivando la partecipazione e la conoscenza reciproca dei vari attori che compongono il welfare cittadino. Come abbiamo visto uno dei presupposti teorici fondamentali riguarda proprio la necessità di costruire alleanze, connessioni, collaborazioni tra chi proviene dal mondo pubblico e chi dal mondo privato.

Infine, è importante menzionare anche la diffusione di forme solidaristiche di mutualità, spesso legate a singoli territori, che nascono con l’obiettivo di garantire protezione sociale per talune casistiche (es. l’odontoiatria) per rischi importanti e molto probabili - come ad esempio la non autosufficienza - non coperti dal welfare pubblico. I modelli mutualistici funzionano se raggiungono una sufficiente massa critica di partecipanti e riescono a evitare l’auto-esclusione dei soggetti più ricchi e con meno rischi (coloro che non hanno nessuna convenienza personale a partecipare). C’è crescente vivacità nel settore (oggi sono ormai 15 milioni gli italiani che partecipano a schemi assicurativi collettivi), purtroppo quasi sempre focalizzati su rischi già protetti dallo Stato (es. la sanità) e con scarsi legami con i territori (cfr. De Gregorio, Razetti e Maino 2021). Rischiano quindi di essere ulteriori meccanismi di frammentazione e iniquità nel sistema di welfare. Dovrebbero piuttosto essere reindirizzati in una logica territoriale più ricompositiva, facendo *pooling* e non *segmentazione* di risorse, focalizzandosi sui rischi (in primis LTC e odontoiatria) che oggi non sono sufficientemente coperti dal welfare pubblico ai vari livelli di governo.

Le dimensioni strutturali e sociali più critiche appena richiamate e insieme gli aspetti più innovativi qui sintetizzate necessitano però di un investimento nella costruzione di una governance partecipata, senza la quale appare difficile immaginare una riforma profonda e di lungo periodo dei sistemi di welfare locale.

La governance locale partecipata si realizza attraverso il coinvolgimento attivo di tutti gli stakeholder di un territorio (pubblici e privati, locali e regionali - e quando possibile anche nazionali -, individuali e collettivi) alla progettazione e realizzazione dei beni e servizi utili al suo sviluppo economico e sociale e al miglioramento della qualità della vita delle persone e delle comunità. Essa si basa sulla valorizzazione della molteplicità di interessi rappresentati dai diversi attori quale risorsa fondamentale per realizzare forme di sviluppo sostenibile e

solidale, a partire dalle esigenze e potenzialità dei territori e dal presupposto che la fiducia reciproca costituisca una leva per un lavoro comune di costruzione di scenari, obiettivi e strategie condivisi.

Il concetto di governance indica una modalità di azione e di governo a rete e sinergica in base all'assunto che la più ampia partecipazione di attori in genere esclusi dai processi decisionali sia condizione per politiche pubbliche più efficienti ed efficaci perché maggiormente rispondenti ai bisogni di persone e comunità (cfr. Rhodes 1996; 1997). Esso rimanda anche al processo decisionale con il quale vengono collettivamente risolti i problemi e fornite risposte ai bisogni di uno specifico contesto e dei suoi cittadini. Un processo, dunque, che scaturisce dall'interazione tra soggetti diversi (appartenenti all'arena pubblica, al mercato, al mondo del Terzo Settore, alla società civile) che condividono responsabilità e una titolarità diffusa nelle diverse fasi del ciclo decisionale (dalla fase ideativa e progettuale a quella implementativa e valutativa).

La governance si realizza grazie a strumenti e tecniche che favoriscano la partecipazione attiva (e possibilmente l'empowerment) degli attori locali, compresi i cittadini, destinatari delle misure messe in campo e dei servizi erogati. Parte integrante della governance è quindi anche il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei destinatari in linea con il welfare di iniziativa che abbiamo descritto nei capitoli precedenti.

Come sottolineato da Bobbio *et al.* (2017), si sarebbe così passati a una fase in cui la capacità decisionale prescinde dal governo formale e dipende piuttosto dalle relazioni di confronto o cooperazione tra gli attori coinvolti e portatori di interessi: la *governance* avrebbe sostituito il *government* per dirla con Rhodes (1996). Questo passaggio, più o meno accentuato a seconda dei contesti e degli ambiti di policy, non esclude la centralità delle istituzioni pubbliche. Ha piuttosto contribuito a ridefinire il loro ruolo favorendo modalità di interazione con attori privati meno gerarchiche e più improntate alla collaborazione e alla condivisione, dando luogo a pratiche di co-progettazione e co-produzione dei servizi.

Attraverso la governance si integrano quindi due funzioni distinte: quella di indirizzo programmatico e governo, da un lato, e quella di erogazione e gestione dei servizi attraverso le strutture amministrative e operative, dall'altro. Il modello della governance partecipata, pur nel riconoscimento di compiti e responsabilità distinte, si fonda su una visione paritaria del rapporto tra il decisore pubblico e il resto degli stakeholder, compresi i cittadini. L'attore pubblico è chiamato ad agire come facilitatore di processi decisionali in cui tutti i soggetti coinvolti hanno modo di esprimersi, di partecipare, di contribuire per arrivare a decisioni condivise. Può essere l'amministrazione pubblica a sollecitare una ampia partecipazione degli attori locali (profit e non) e dei cittadini o, viceversa, l'iniziativa può scaturire dagli stakeholder che si propongono come "alleati" per perseguire insieme l'interesse generale. In ogni caso, perché la partecipazione si

trasformi in una leva per il processo di governance è necessario aver bene chiaro quali sono gli attori da coinvolgere, il loro ruolo nel processo e le modalità necessarie per facilitare la relazione tra gli attori e la presa di decisioni condivise. Si tratta insomma di predisporre uno specifico setting organizzativo e di processo, come illustrato nelle sezioni successive (cfr. 9.2 e 9.3), volto allo sviluppo di una visione condivisa tra amministrazione pubblica, portatori di interesse e cittadini rispetto alle politiche sociali e agli interventi da co-progettare e co-realizzare in modo che i servizi possano rispondere ai bisogni del territorio. Conseguenze non meno importanti di una governance partecipata sono una crescente consapevolezza dei bisogni e delle risorse a disposizione, il consolidamento delle reti sociali, la costruzione di un senso di appartenenza e di comunità.

9.2 Il modello di governance: quali principi fondanti?

Progettare e definire un sistema di governance in grado di rispondere alle attuali e future sfide del welfare fa parte dello stesso, intenso, processo di innovazione e riforma che questo volume intende proporre. I sistemi di governance, di gestione, di indirizzo strategico sono infatti la condizione necessaria affinché i processi di innovazione nell'erogazione dei servizi si attuino e prendano forma. Solamente attraverso un sistema di gestione resistente, efficace e competente risulta infatti possibile affrontare le sfide future e rispondere ad una complessità di bisogni sempre crescente.

Naturalmente, i sistemi di governance nelle loro caratteristiche funzionali dipendono fortemente dal contesto (territoriale, culturale, storico, ecc.) di riferimento: si può dire che siano un'espressione e una manifestazione concreta dell'intensità di capitale sociale presente nella collettività. Per questo motivo principalmente, essi possono assumere forme e configurazioni anche molto diverse a seconda dei contesti, pertanto risulta sicuramente difficile disegnare in astratto "la" struttura di governance più appropriata, se non addirittura uno sforzo privo di significato. Non è infatti questo l'obiettivo del presente capitolo, piuttosto quello di offrire alcuni spunti di riflessione riguardanti i possibili meccanismi di costruzione e funzionamento di un impianto di governance, che al contempo sia efficace e funzionale. Affinché lo sia concretamente, pensiamo sia innanzitutto essenziale che sappia garantire e svolgere quattro fondamentali funzioni:

1. *contemperare il rapporto tra politica e tecnica*: la realizzazione di soluzioni innovative per rispondere ai bisogni della collettività impone all'attore pubblico di essere responsivo, veloce nelle decisioni e di assumersi la responsabilità politica delle stesse una volta intraprese. Per questo, deve essere adeguatamente supportato da una struttura tecnica abile, capace di supportare il processo politico, condividendone decisioni, fasi

attuative e risultati raggiunti. Il sistema di governance deve essere utile in questo senso, deve contemperare, attraverso un attento sistema di “contrappesi”, le frizioni che possono nascere nel rapporto tra politica e tecnica;

2. *progettare e realizzare soluzioni inter-settoriali*: se da un lato il corretto bilanciamento tra politica e tecnica può garantire un processo decisionale più agile, dall’altro bisogna anche interrogarsi sui risultati di questo processo, su quali obiettivi ci si prefigge di raggiungere. In questo senso, il sistema di governance deve garantire che si arrivi a progettare prima e a realizzare poi delle soluzioni, delle sperimentazioni, degli interventi che seguano una logica trasversale, inter-settoriale e di superamento dei “silos”. Per rispondere ai bisogni (complessi, diversificati, stratificati, multidimensionali, ecc.) è necessario infatti ideare delle soluzioni altrettanto “orizzontali” e trasversali;
3. *adottare una visione programmatica al contempo centrale e periferica*: interventi innovativi e inter-settoriali necessitano, nella fase di progettazione, di un coordinamento centrale forte, che coinvolga tutte le parti interessate, in una logica partecipata e che garantisca allineamento. Questo permette poi, nella fase di “messa a terra” e di realizzazione degli interventi, che ci possa essere un effettivo decentramento operativo. Risulta infatti necessario, per la riuscita dei progetti e degli interventi, che in questa seconda fase, successiva all’ideazione, le decisioni operative vengano prese con un certo grado di autonomia dal livello “locale” e periferico. Un sistema di governance efficiente è quello che riesce a rispondere all’esigenza di coordinamento centrale da un lato e di autonomia decisionale “periferica” dall’altro;
4. *valorizzare le reti sociali sui territori*: un sistema di governance pensiamo sia efficace nell’apportare innovazione se risulta in grado di valorizzare le relazioni sociali e di comunità già naturalmente presenti sui territori. L’obiettivo ultimo e fondamentale di un sistema di governance è infatti quello di supportare e valorizzare le reti e interdipendenze sociali tra individui quali risposte “naturali” alle problematiche sociali. Costruire senso di appartenenza e comunità significa rendere esplicite ed evidenti le logiche di mutuo-auto, di auto-riproduzione sociale. A questo dovrebbe tendere il fine ultimo di un modello di governance.

In estrema sintesi, il modello di governance a cui pensiamo è un modello:

- **consapevole** dei suoi processi e meccanismi interni di funzionamento, verso i quali adotta un approccio critico e di messa in discussione a seconda degli obiettivi che si prefigge e dei risultati che raggiunge;

- **attento** al contesto esterno di riferimento, verso il quale si rivolge con un'intenzione proattiva;
- **capace** di riconoscere le interdipendenze sociali, supportarle al fine di generare maggiore valore aggiunto per la collettività nel suo complesso.

È evidente che si tratti di una sfida tutt'altro che semplice, che si innesta su meccanismi e logiche preesistenti, profondamente radicate nella cultura istituzionale e organizzativa del territorio di riferimento e che risulta difficile cambiare o trasformare dall'oggi al domani. Non è infatti un cambiamento rapido quello che ci si immagina o ci si auspica, piuttosto un percorso lungo di trasformazione, che per essere portato a termine necessita di un *commitment* forte e di una consapevolezza chiara di dove si è oggi e di dove si vuole arrivare domani.

9.3 Il modello di governance: partecipato, multilivello e funzionale

Una volta chiariti i principi fondamentali e gli obiettivi del sistema di governance, è necessario definirne l'impianto strutturale, specificando in che modo si articola, in quanti e quali livelli, che tipo di organi prevede e che funzioni vengono assegnate a ciascuno di essi. Anche e soprattutto in questo caso, è bene chiarire come necessaria premessa che non esiste un'unica "formula vincente", ma che il modello di governance in realtà si traduce e si concretizza in diversi modelli, assetti e configurazioni, che prevedono ruoli e svolgono funzioni potenzialmente anche molto differenti a seconda del contesto.

Tenendo bene a mente questa precisazione, in questa sezione del capitolo, l'intento è quello di presentare alcune linee guida generali attraverso cui è possibile delineare un impianto di governance per le amministrazioni locali, che miri ad essere prima di tutto partecipato, multilivello e funzionale. Partecipato poiché ambisce a coinvolgere le diverse parti in gioco, coinvolgendole nei vari processi decisionali e assicurando tra tutte un adeguato allineamento; multilivello poiché l'articolazione dell'impianto di governance prevede la compresenza di più livelli, uno decisionale e di indirizzo strategico, l'altro più operativo ed esecutivo; funzionale perché si adatta alle esigenze dei diversi contesti, assicurando sufficiente flessibilità e permeabilità.

Il modello di governance proposto si articola in due livelli (cfr. Figura 9.1): il primo composto dal Comitato strategico di indirizzo e coordinamento, affiancato dall'Unità di staff tecnico-operativo; il secondo composto invece dai singoli team di progetto/linea di intervento.

Figura 9.1. Modello di governance

Fonte: elaborazione degli autori.

Per ogni livello e organo della struttura di governance vengono identificate delle funzioni differenti, ma nel complesso complementari. Partendo dal primo, il **Comitato strategico di coordinamento e indirizzo**, come già suggerisce il nome evocativo, svolge una duplice funzione: da un lato assicura l'allineamento di tutte le parti coinvolte nel modello di governance, fungendo da punto di riferimento unico e stabile nel tempo; dall'altro, esercita una funzione di indirizzo, delinea la strategia complessiva dell'organizzazione, ne chiarisce principi fondamentali, obiettivi, *outcome* da raggiungere e ne monitora la performance. In questo senso, il Comitato rappresenta l'organo di indirizzo politico dell'organizzazione, in quanto definisce le priorità sociali di cui occuparsi e in virtù di queste ultime delinea la visione strategica e le linee di intervento. Proprio per questo, ci si immagina che il Comitato sia composto innanzitutto dalle figure politiche dell'amministrazione locale, ovvero Sindaco e Assessori dei settori di competenza.

In particolare e rispetto agli ambiti di policy discussi in questo Volume, è consigliabile che al Comitato strategico partecipino gli Assessori del settore istruzione per quanto riguarda la progettualità sui ragazzi delle medie, ma anche del settore cultura, sport e politiche giovanili, data la finalità di realizzare soluzioni che siano davvero trasversali e inter-settoriali; dovrebbero poi essere presenti anche gli Assessori alle politiche sociali, famiglia e fragilità per quanto riguarda i target degli anziani fragili e dei *working poor*. Se i tre target relativi a ragazzi delle medie, anziani fragili e *working poor* identificano più chiaramente la tipologia di utenti a cui sono destinate le varie progettualità innovative, gli

interventi a tema *community building* possono essere anche molto diversificati a seconda del contesto locale, perciò risultano altrettanto varie le figure di indirizzo politico che possono essere incluse nel Comitato strategico. A titolo di esempio, se l'iniziativa di *community building* riguarda l'utilizzo innovativo degli spazi verdi in città (come luogo in cui organizzare gruppi di cammino per gli anziani, oppure occasioni di ritrovo, socializzazione e sport all'aperto per i ragazzi, o ancora, ritrovi organizzati di quartiere, ecc.), è auspicabile che al Comitato sieda l'Assessore per l'urbanistica e il verde pubblico, ma anche per la cittadinanza attiva, la partecipazione, i servizi civici, etc. È bene specificare che, proprio perché uno dei principi fondamentali dell'impianto di governance è quello di contemperare le istanze di politica e tecnica, come ricordato nella precedente sezione, è necessario che nel Comitato vi siano anche figure non politiche ma afferenti alla dirigenza dei settori sopracitati. In questo senso, sempre con riferimento ai target al centro di questo lavoro, è opportuno che vi siano anche i Dirigenti dei settori istruzione, politiche sociali, cultura, ecc.

Agli incontri del Comitato strategico ci si immagina che vengano coinvolti anche i referenti dei singoli team operativi di progetto, in modo che possano riportare all'organo di indirizzo l'andamento della propria progettualità, avanzare richieste, dubbi o richiedere pareri e confronti sul proprio operato. Alle riunioni partecipa anche lo Staff tecnico-operativo in modo da offrire supporto ad entrambi i livelli di governance e, infine, vengono coinvolti tutti quei partner pubblici e privati, esterni all'amministrazione locale, che risultano particolarmente rilevanti per la programmazione di politiche e interventi in ambito di welfare locale. La logica con cui opera il Comitato strategico è infatti una logica partecipata: non vengono prese decisioni *top-down*, ma piuttosto attraverso un processo di confronto "orizzontale" tra tutte le parti (pubbliche e private) rilevanti e interessate.

In secondo luogo, l'impianto di governance prevede la costituzione di un'**unità di staff tecnico-operativo** il cui ruolo è quello di affiancare il Comitato strategico, supportandolo nello svolgimento di tutte le funzioni gestionali e operative. Lo staff tecnico-operativo agisce come punto di riferimento organizzativo per tutti i team di progetto, i quali possono rivolgersi ad esso per questioni amministrative, di organizzazione interna, ma anche di supporto in termini di raccolta e analisi dati utili e funzionali alla programmazione delle diverse linee di attività. In questo senso, anche lo staff svolge una duplice funzione: da un lato, "tiene le fila" dell'agenda di lavoro, programma gli incontri e le riunioni, aggiorna tutti i partecipanti sullo stato di avanzamento dei lavori, ecc. Dall'altro, si occupa della raccolta e della condivisione dei dati necessari alle progettazioni locali.

Seguendo l'esempio dei target discussi nei Capitoli 5-8, lo staff fornisce al team di progetto sui ragazzi delle medie tutti i dati relativi alle scuole nel Comune, al numero di alunni, alle attività svolte nel doposcuola, al *background*

familiare e sociale dei ragazzi. Le funzioni assegnate allo staff “dettano” anche la tipologia di competenze e di personale che dovrebbero comporlo. Risulta infatti indispensabile che parte dello Staff sia composto da personale con competenze di analisi dati, skills digitali e di informatica, ma anche amministrative, gestionali, di contabilità. Lo staff tecnico-operativo partecipa alle riunioni del Comitato strategico, in qualità di supporto e affiancamento operativo e si rende disponibile a partecipare, se richiesto, anche negli incontri dei singoli team di progetto. Può essere infatti utile, soprattutto nella fase iniziale di progettazione, che agli incontri del team sia presente anche lo staff per presentare e condividere le evidenze sull’esistente, mostrando i dati aggiornati sull’ambito di interesse.

Infine, il modello di governance viene completato dai diversi team di progetto: pensiamo sia infatti utile e funzionale definire un team direzionale per ogni linea progettuale che si desidera intraprendere. In questo modo, viene assicurata una gestione diretta di ogni progettualità, con le adeguate competenze e risorse, sia in termini di personale disponibile che di tempo. I team di progetto rappresentano il perno attuativo e operativo delle varie sperimentazioni sui territori, ne seguono infatti il processo di progettazione, realizzazione, implementazione e monitoraggio. Il team di progetto, una volta delineate con il Comitato strategico le linee generali di indirizzo, le traduce in progetti operativi da attuare sul territorio: ne segue da vicino il processo di sviluppo, realizzazione e monitoraggio, riportando man mano al Comitato lo stato di avanzamento del lavoro e collaborando con lo staff tecnico-operativo per la raccolta, l’analisi dei dati e la gestione delle tempistiche. La composizione del team di progetto dipende, ancora di più rispetto al Comitato e allo staff, dalla linea di intervento presa in analisi. In termini generali, possiamo affermare che debba essere composto da personale afferente al settore di interesse e relativo all’ambito di sperimentazione (possibilmente includendo anche il Dirigente) e, a seconda della sensibilità locale, da rappresentanti di partner pubblici e/o privati rilevanti ai fini della progettualità in qualità di *discussant* sui progetti e le decisioni intraprese dal team.

Pensiamo sia fondamentale che il team di progetto definisca con frequenza prestabilita il proprio calendario di incontri, in modo da garantire un avanzamento costante della linea progettuale. Altrettanto rilevante risulta poi la previsione e l’organizzazione di incontri tra team di progetto diversi (confronto “orizzontale”) e tra i team di progetto e gli altri organi della governance, Comitato e Staff (confronto “verticale”). Sotto il primo profilo, infatti, è opportuno che i diversi team si confrontino, che siano reciprocamente aggiornati sul lavoro degli altri, in modo che nel confronto con gli altri possano trovare supporto ma anche stimolo competitivo. Sotto il secondo profilo, invece, è estremamente necessario che vi sia coordinamento e allineamento tra le diverse funzioni del modello di governance: indirizzo strategico da un lato e realizzazione

operativa dall'altro. Solamente l'integrazione di questi due elementi può garantire la messa a terra di progetti in grado di rispondere alle esigenze della collettività.

L'impianto fin qui delineato risulta certamente sfidante per le amministrazioni locali: è indubbio che necessiti di un forte coinvolgimento e *commitment* da parte di tutti gli attori coinvolti. Tuttavia, crediamo che per mettere in campo soluzioni che producano innovazione sociale, sia necessario delineare una struttura di governance "all'altezza", che sia dotata delle giuste competenze ed articolata in un meccanismo di rete, funzionale ed integrata.

In questo senso, data la portata trasformatrice di queste progettualità innovative, pensiamo sia fondamentale che le singole amministrazioni locali possano contare su una rete di supporto più ampia, che "valichi" i confini comunali e che comprenda più Comuni contemporaneamente, in una logica di raccordo, confronto e apprendimento reciproco. Per una così profonda trasformazione dei servizi di welfare crediamo infatti sia funzionale prevedere la costituzione di due organi inter-comunali: un Tavolo politico e un Tavolo tecnico.

Il **Tavolo politico** è composto dai Sindaci e/o Assessori dei diversi Comuni, ovvero i rappresentanti politici che siedono nei vari Comitati strategici a livello locale. Funge da raccordo e punto di riferimento per la visione strategica delineata in ogni Comune: ci si immagina che al Tavolo politico le diverse parti si possano confrontare sulle linee di intervento e gli indirizzi strategici intrapresi. Essendo un organo a cui partecipano più Comuni, è evidente che necessita di una certa flessibilità nell'organizzazione degli incontri e soprattutto nella formulazione dei partecipanti.

Il **Tavolo tecnico** rappresenta anch'esso un organo inter-comunale, a cui partecipano i Dirigenti delle diverse amministrazioni comunali, già coinvolti nei Comitati strategici a livello locale. La sua è una duplice funzione: da un lato assicura il coordinamento operativo tra tutti i Comuni, fa in modo che le progettualità a livello locale vengano condivise, discusse e analizzate dalle varie amministrazioni; dall'altro garantisce raccordo e allineamento tra il livello politico inter-comunale (Tavolo politico) e livello locale (Comitati strategici). L'intento è che nel Tavolo tecnico si scenda in maggior dettaglio sulle singole progettualità e linee di intervento, che le amministrazioni possano apprendere le decisioni altrui e in virtù di queste e riflettere sulle proprie, che si generi cioè un processo di apprendimento e confronto reciproco, benefico per lo sviluppo di soluzioni innovative nei singoli contesti territoriali coinvolti.

Prevedere un livello di governance inter-comunale non vuole comportare una complicazione eccessiva o un "ingessamento" della struttura complessiva di coordinamento, piuttosto serve a garantire un duplice scopo: in primo luogo, assicurare alle amministrazioni locali una rete di supporto ampia, in una logica di networking tra pari; in secondo luogo, offrire un'occasione di confronto (costante) e apprendimento (reciproco).

9.4 L'iter progettuale: quali fasi prevede?

Definiti i principi, il modello di funzionamento e gli organi del sistema di governance, è in ultima analisi necessario prendere in considerazione la modalità operativa e di lavoro con cui le progettualità innovative possono essere messe in campo. A questo proposito, viene qui delineata una proposta di iter progettuale che le amministrazioni locali possono seguire (cfr. Figura 9.2).

Figura 9.2. Iter progettuale



Fonte: elaborazione degli autori.

Il processo di design e definizione della progettazione innovativa inizia con l'analisi del contesto "as is", ovvero dell'esistente. In questa prima fase vengono raccolti i dati sull'ambito di sperimentazione, vengono analizzati, viene prodotta evidenza su quanto ad oggi si conosce sul tema a livello locale. Questo permette di costruire la base di conoscenza (condivisa all'interno dell'organizzazione) da cui partire per delineare il design del piano attuativo di progetto (fase 2) e conseguentemente definire il cronoprogramma. Obiettivo della seconda fase, infatti, è quello di definire in dettaglio la progettazione dell'intervento, stabilendo il target che si vuole intercettare, con che modalità, con quali obiettivi, in quali tempi e con quali risorse. Il tutto viene trasportato in una logica temporale di attuazione, definendo il cronoprogramma del progetto. Successivamente vengono svolte le procedure amministrative di affidamento (fase 3) per poi passare ad una prima fase di sperimentazione del progetto (fase pilota)

dove l'intervento viene realizzato in forma "ridotta" (ad esempio coinvolgendo solamente alcuni quartieri della città, per poi scalare a tutto l'ambiente cittadino). Lo scopo di procedere attraverso sperimentazioni risiede nel fatto che in questo modo si possono raccogliere le prime evidenze del progetto, capendone il tasso di riuscita, l'adattabilità al contesto locale di riferimento, decidendo infine, tramite analisi costi e benefici, se è opportuno "scalarlo" così com'è o al contrario, riprogettarlo in un'altra forma. Dopo, quindi, la fase pilota e quella successiva di adattamento/riprogettazione, si passa alla vera e propria implementazione del progetto nella sua configurazione definitiva. L'implementazione del progetto comporta sempre anche la necessaria funzione di monitoraggio dei risultati raggiunti. Il fine ultimo di questo iter progettuale risiede nella creazione di innovazione sociale, che passa attraverso la progettazione e la messa a terra di sperimentazioni.

9.5 Progettare sperimentazioni di riforma del welfare locale: il progetto WILL

Nella piena consapevolezza delle criticità che affliggono il welfare locale e della necessità di avviare percorsi di riforma che provino a sfidare modelli di intervento consolidati ma di impianto tradizionale e dell'importanza che rivestono assetti di governance funzionali, efficaci e adatti ai vari contesti ha preso il via un ampio progetto che mira a sperimentare percorsi di riforma del welfare locale formulando e realizzando interventi che diano risposte concrete ai bisogni della collettività e mettendo in campo soluzioni ambiziose, trasversali e inter-settoriali come quelle che vengono proposte in questo volume. Il progetto WILL (*Welfare Innovation Local Lab*), i cui tratti distintivi sono richiamati nella prefazione di questo volume, ambisce a mettere in atto gli elementi teorici, di prassi e di metodo per concretizzare un cambio paradigmatico (orientato verso l'innovazione sociale) nel *management* dei servizi sociali a livello territoriale. Si presentano sinteticamente di seguito obiettivi ed elementi distintivi del progetto e la stretta relazione tra welfare proattivo e assetti di governance.

Il progetto WILL ha preso avvio nell'autunno 2019 e ha un orizzonte di 5 anni (2019-2024) per consentire un'appropriate diagnosi dei problemi dei sistemi locali di welfare, l'identificazione e progettazione delle soluzioni innovative e la successiva attuazione degli interventi sperimentali, che saranno sottoposti a una sistematica attività di monitoraggio e valutazione. Il proposito è quello di aver realizzato, al termine del percorso, interventi che rispondano ai bisogni dei cittadini e che siano in grado di autosostenersi, sul piano delle risorse economiche e sociali mobilitate, senza aggravii ulteriori sulle scarse finanze pubbliche locali.

Il progetto vede coinvolte dieci città capoluogo di provincia (Bergamo, Como, Cuneo, Mantova, Parma, Ravenna, Reggio Emilia, Padova, Rovigo, e

Novara) in quattro diverse regioni italiane (Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte) impegnate a collaborare per definire e sperimentare risposte innovative ai problemi strutturali e alle sfide socio-demografiche che ormai hanno reso insostenibili e inefficaci i sistemi di welfare locali. Il gruppo di Comuni si avvale del coordinamento di IFEL-Anci, della supervisione scientifica del centro di ricerca Cergas della SDA Bocconi, dell'Università degli Studi di Milano insieme a Percorsi di secondo welfare, nonché del supporto dell'Università Cattolica, dei Forum Terzo Settore regionali e della società di consulenza KPMG.

Tre sono i macro-obiettivi del progetto WILL:

1. definire le condizioni per sperimentare in modo innovativo. Più specificatamente: mappare i problemi sociali emergenti, le risposte dei servizi finanziati dal pubblico, le risposte del mercato a pagamento (professionale e informale); descrivere il gap tra bisogni sociali emergenti e tutti i meccanismi di protezione e riproduzione sociale esistenti a livello locale; costruire accordi di rete orizzontali e verticali con gli *stakeholder* rilevanti e strategici;
2. scegliere le sperimentazioni da realizzare: individuare le forme di sostegno più adeguate (economico, professionale, scientifico, culturale); attivare piattaforme di ricomposizione sociale e/o di mercato; raggiungere la massa critica di utenti/partecipanti più adeguata; individuare gli strumenti tecnico-amministrativi per poter sperimentare in modo radicalmente innovativo logiche di assegnazione degli incarichi e degli appalti *outcome-based* e frutto di co-programmazione e co-progettazione;
3. avviare e realizzare le sperimentazioni negli ambiti progettuali individuati: implementare le sperimentazioni, sottoporle a valutazione (in itinere e al termine del progetto, con una attenzione agli impatti generati) e diffondere i modelli sperimentati in altri contesti per favorire la scalabilità delle soluzioni più innovative.

Ai tre macro-obiettivi sopra citati corrispondono poi tre strumenti (o logiche) di innovazione (cfr. Figura 9.3) cui obiettivo è favorire l'aggregazione della domanda e dell'offerta di servizi, agevolando la costruzione di percorsi di *empowerment* individuali e collettivi, favorendo dunque l'intercettazione del bisogno *ex-ante*. Gli strumenti di innovazione sono:

1. piattaforme multicanale di ricomposizione sociale, quale piattaforma collaborativa-connettiva con l'obiettivo di unire le persone per creare comunità (sia per target di beneficiari sia per territorio);

2. *marketplace* di *pooling* e professionalizzazione dell'offerta, volta a mettere in contatto gli individui con altri individui con bisogni simili e con l'offerta di servizi professionali del territorio;
3. appalti pubblici, affidamenti e percorsi di co-progettazione con logiche *outcome-based*, che mirano a sostenere investimenti "a risultato" per contribuire all'aumento del tasso di copertura e del bisogno complessivo.

Figura 9.3. Logiche e strumenti di innovazione di WILL

Piattaforme multicanale di ricomposizione sociale	Marketplace di pooling della domanda e professionalizzazione dell'offerta	Appalti, contratti e affidamenti con logiche orientate al risultato
<p>Piattaforma collaborativa-connettiva che si pone l'obiettivo di unire le persone per creare comunità (per target o per territorio).</p>	<p>Piattaforma e/o canali per mettere in contatto gli individui con altri individui con bisogni simili e con offerta di servizi professionali del territorio.</p>	<p>Inserimento di logiche di risultato nelle gare di appalto (es. misurazione dell'impatto sociale e impatto sull'utente) per contribuire all'aumento del tasso di copertura del bisogno complessivo.</p>

Fonte: elaborazioni degli autori.

Sulla base dei dati empirici afferenti ai diversi comuni, agli ambiti di innovazione a cui i diversi Comuni hanno deciso di dedicarsi riguardano le tre aree di policy discusse nel presente volume: "minori e giovani", "anziani" e "povertà". Ad ognuno di questi ambiti di innovazione sono stati associati diversi target di beneficiari: i ragazzi delle scuole media; il fenomeno del *working poor*; gli anziani fragili. A queste tre aree di lavoro, se ne aggiunge una quarta e ultima che è in grado di investire la comunità nella sua interezza, il *Community Building*.

A seguito dell'identificazione dei diversi ambiti di innovazione, il progetto WILL ha avviato una importante fase di incontri plenari per allineare tutti i partecipanti sul piano dei dati (e gli attuali tassi di copertura dei bisogni) che caratterizzano un dato fenomeno e per sviluppare una lettura condivisa degli stessi. Inoltre, gli incontri si sono preposti l'obiettivo di individuare una visione condivisa per riflettere su possibili traiettorie di innovazione delle policy e dei servizi sociali e, allo stesso tempo, individuare gli strumenti necessari a promuovere l'innovazione.

Far parte di un progetto corale di innovazione del welfare locale rappresenta una grande opportunità per i diversi soggetti coinvolti. Oltre ai macro-obiettivi sopra esposti si aggiunge quindi anche la volontà di attivare un processo collettivo e di contaminazione per dare effettiva realizzazione ad un nuovo

modello di welfare. In particolare, uno dei principali benefici dell'essere un Comune WILL riguarda proprio il confronto e la progettazione condivisa: prendere parte a WILL significa partecipare ad un processo continuo di *benchmarking* e *policy learning*, in cui l'apprendimento è reciproco, in cui, nel continuo scambio, vengono valorizzate le esperienze e le competenze dei singoli enti, in cui le soluzioni vincenti possono essere modellizzate e diffuse per un rinnovamento più generalizzato, che vada oltre le amministrazioni attualmente coinvolte nel progetto. In questo senso, WILL si propone come iniziativa generatrice di esperienze e modelli di servizio che poi potranno essere diffusi e adattati ad altri contesti locali. All'apprendimento reciproco si affianca anche un'importante azione di accompagnamento, tutorship "individuale", pensata, ideata e organizzata in base alle esigenze e necessità di ogni amministrazione coinvolta, che certamente si differenziano da contesto a contesto.

Il confronto e la progettazione condivisa e sinergica tra i Comuni permetterà di avviare, come detto, un lavoro di scambio e apprendimento, in cui le soluzioni vincenti potranno essere modellizzate e diffuse per un rinnovamento più generalizzato, che vada oltre i Comuni attualmente coinvolti nel progetto WILL, del sistema di welfare locale italiano. Più ancora che nei suoi risvolti pratici, il progetto WILL avrà successo se riuscirà a conseguire la concettualizzazione delle azioni intraprese e un apprendimento di sistema rispetto alle linee di innovazione lungo cui si muove il progetto. Per questo motivo gli enti di Terzo Settore sono parte integrante e fondamentale di WILL.

Avendo concluso con il primo macro-obiettivo (definire le condizioni per sperimentare in modo innovativo), il progetto si pone ora l'obiettivo di avviare percorsi personalizzati Comune per Comune per l'avvio delle diverse sperimentazioni a livello locale. A questo fine, ogni Comune si è dotato di un Team di progetto e di una governance interna per attivare i diversi cantieri di lavoro per i diversi target (secondo il modello di governance presentato nel paragrafo 9.3 del presente Capitolo).

Bibliografia

- Bobbio, L., Pomatto, G. e Ravazzi, S. (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori.
- Borgonovi, E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, V Ed., Milano, Egea.
- Cepiku, D. (2013), *Unraveling the Concept of Public Governance: A Literature Review of Different Traditions*, in L. Gnan, A. Hinna e F. Monteduro (a cura di), *Conceptualizing and Researching Governance in Public and Non-Profit Organizations*, (Studies in Public and Non-Profit Governance, Vol. 1), Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 3-32.
- Cole, M.C. e Parston, G. (2006), *Unlocking Public Value*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- D'Amico, R. et al. (2007), *L'analisi della Pubblica Amministrazione. Teorie, concetti e metodi*. Vol. III. *La pubblica amministrazione come sistema aperto: la morfologia*, Milano, FrancoAngeli.
- De Gregorio, O., Razetti, F. e Maino, F. (2021), *Le società di mutuo soccorso do fronte alle sfide della mutualità integrativa: APRIRSI per tornare al futuro*, in S. Maggi (a cura di), *I significati della mutualità*, Milano, FrancoAngeli, pp. 149-199.
- Moore, M.H. (1995), *Creating Public Value*, Cambridge, M.A., Harvard University Press.
- Rhodes, R.W.A. (1996), *The New Governance: Governing Without Government*, in "Political Studies", vol. 44, n. 4, pp. 652-667.
- Rhodes, R.W.A. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.

Conclusioni

di Franca Maino e Elisabetta Notarnicola

Nell'introduzione a questo volume si specificava come il riferimento alla *platform economy* e il necessario riconoscimento delle logiche di *sharing economy* fossero un passaggio fondamentale per supportare l'innovazione del welfare tradizionale, coerentemente con l'evoluzione dei bisogni e delle vite dei singoli cittadini. Questo libro ha infatti radicato le sue premesse sul profondo convincimento (tra gli altri) che è necessario ibridare il welfare con le più recenti teorie e osservazioni circa il funzionamento della società, in modo da recuperare il *gap* che allontana sempre più risposte e bisogni e rischia di cristallizzare le politiche pubbliche su meccanismi inadeguati.

Proprio il concetto di piattaforma può essere usato per trarre delle conclusioni circa le possibili piste di innovazione del welfare attuale, le lezioni apprese grazie ai contenuti di questo volume e gli spunti per riflessioni future. L'Enciclopedia Treccani definisce piattaforma una superficie e una struttura che serve da base, da appoggio, da collegamento e rende possibile il passaggio e il movimento. Questa definizione permette (come fatto in questo lavoro) di andare oltre il mero aspetto "digitale" e di considerare tutte le forme che tali piattaforme possono assumere (fisica, relazionale, ecc.). Ciò consente di traslare la definizione di piattaforma non tanto su uno strumento concreto ma su una visione del welfare moderno come (appunto) luogo di connessione e piattaforma capacitante di nuove relazioni e collaborazioni. Questa visione sfida profondamente il tema della frammentazione del welfare, e consente di promuovere quelle connessioni che sono alla base della costruzione di pratiche sinergiche e di processi di co-programmazione e co-progettazione.

Prima di elaborare intorno a questi temi è importante ricordarsi che uno dei paradigmi teorici fondanti del pensiero di questo libro è quello della *social innovation*. Volendo sintetizzare, questo concetto (come già richiamato nel Capitolo 3) si fonda sull'idea che è necessario trovare nuove risposte a nuovi bisogni, connettendo risorse, modalità e attori in modi inusuali. Si tratta dunque di

collegare “i puntini” seguendo logiche diverse dal disegno predefinito per dare vita a inedite e più articolate rappresentazioni. Il concetto di piattaforma è particolarmente calzante rispetto a questa visione e potrebbe essere un modo differente di vedere lo spazio in cui si allestiscono le risposte di welfare, enfatizzando la necessità di creare le condizioni per attivare connessioni e collegamenti. Nell'occuparsi di piattaforme il volume ha abbracciato la prospettiva dei soggetti pubblici e in particolare degli enti locali (Capitoli 3 e 4) immaginando che questi siano i soggetti privilegiati per creare tali nuovi spazi. Piattaforma è allora anche il nuovo ruolo che la pubblica amministrazione può giocare ponendosi al centro del welfare non più come soggetto erogatore di prestazioni ma, appunto, come soggetto in grado di allestire i luoghi e le condizioni abilitanti per risposte più articolate che riescano in modo innovativo a collegare “i puntini” in un paradigma allargato.

A questa conclusione si è arrivati attraverso un percorso logico che ha attraversato i diversi Capitoli di questo volume. Lo sforzo fatto è stato quello di partire da una diagnosi del sistema di welfare (Capitoli 1 e 2) che ha permesso di porre le premesse condivise per riconoscere la necessità e l'opportunità di nuove logiche di innovazione, per poi arrivare ad individuare gli strumenti da adottare.

Gli strumenti per implementare l'innovazione sono stati collocati rispetto ai paradigmi teorici di riferimento (Capitoli 3 e 4) in modo da rendere l'innovazione solida e generalizzabile anche a contesti e situazioni differenti rispetto a quelle illustrate nel libro, oltre che riconoscibile rispetto ad altre iniziative in corso nel contesto europeo. Le piste di innovazione sono state quindi presentate in modo concreto rispetto a tre target di riferimento e quattro possibili ambiti di intervento (Capitoli 5, 6, 7 e 8) in modo da fornire riferimenti concreti agli enti che volessero sperimentarsi in direzioni simili e avessero bisogno di indicazioni operative rispetto alle priorità per il welfare italiano. In ultimo (Capitolo 9) ci si è interrogati circa le relazioni necessarie per sostenere questo processo, immaginando un modello di governance ed esplicitando il concetto di ente locale come protagonista di un diverso ruolo. Ognuno di questi passaggi logici ha contribuito a chiarire e sostenere l'urgenza di superare i limiti della frammentazione che contraddistingue il welfare italiano introducendo il tema delle piattaforme (sia di ricomposizione sociale sia marketplace) e delle connessioni che sono in grado di generare.

Rispetto ai nuovi bisogni sociali (Capitolo 1) emerge con forza che il disequilibrio oggi esistente tra priorità sociale e allocazione di risorse con specifico riferimento ai target anziani, famiglie, povertà, lavoro e casa deve essere superato. Non è possibile accontentarsi dei tentativi di riforma attivati fino a qui, ad esempio Reddito di Cittadinanza (RdC) e Assegno Unico Universale per i Figli (AUFF), per due motivi principali. Il primo è che queste misure appaiono oggi insufficienti rispetto alla portata dei cambiamenti e dei problemi sociali a

cui auspicano di far fronte (in particolare il RdC, oggetto di monitoraggio e analisi a due anni dal suo avvio e di un ampio dibattito che ne chiede revisioni profonde). Il secondo è che la pandemia di Covid-19 e l'ondata di nuove misure pubbliche (tra cui il PNRR) impongono un ripensamento complessivo di alcune iniziative, soprattutto con riferimento ai temi del lavoro, della famiglia, della conciliazione vita-lavoro e dei diritti individuali che appaiono più che mai interconnessi e basati su collegamenti ineludibili. Nessuna politica pubblica sarà mai soddisfacente se non basata su una visione integrata di tali temi. Questo non vuol dire solo e necessariamente pensare a interventi che tengano conto di tutti i problemi sociali in un unicum. Vuol dire piuttosto ricercare e valorizzare le connessioni, appunto in una logica di piattaforma, andando oltre i perimetri istituzionali e le competenze tradizionali.

Un approccio che va a toccare l'assetto del welfare locale (discusso nel Capitolo 2) che, storicamente, ha fondato la sua essenza sulla frammentazione (prima) e sulla retorica dell'integrazione (poi). La proposta di adottare un welfare di piattaforma (e quindi connettere e unire i "puntini" per aggregare la domanda e ridisegnare l'offerta di servizi) potrebbe sembrare inserita nella retorica esistente dell'integrazione tra politiche. Si tratta invece di una proposta radicalmente nuova: la logica proposta dell'integrazione si è sempre basata sul fornire ricette e strumenti, modalità di lavoro, tipologie di servizio, modelli predefiniti imponendo soluzioni in una logica top-down senza porsi la domanda sugli obiettivi da perseguire e sugli *outcome* possibili. La logica della piattaforma consente invece una reale ricomposizione per diversi motivi. Non impone modalità operative e lascia alle singole realtà declinare il concetto nel modo più confacente alle proprie caratteristiche e necessità. Coerentemente, nei Capitoli 5-8 sono state presentate diverse soluzioni per creare queste connessioni, ognuna delle quali proposta come possibilità o framework di azione senza imposizioni operative.

La proposta poi non si limita a fornire istruzioni ma si radica in una profonda rilettura del welfare, offrendo anche spunti teorici e interpretativi per rifondarne la visione. Questo permette di rimettere in discussione non solo i modi ma anche i presupposti dei servizi e delle politiche, promuovendo un cambiamento più radicale e non limitato agli strumenti, come fatto negli ultimi anni tramite la retorica dell'integrazione *tout-court*. Altro aspetto riguarda le molteplici interpretazioni di ciò che una piattaforma può essere. Come illustrato nei Capitoli che precedono, la piattaforma può essere non solo fisica ma anche virtuale e digitale. Questo ci ricorda che la ricomposizione può avvenire a diversi livelli di intensità, sia mettendo mano alla governance locale (Capitolo 9), che attraverso strumenti di programmazione e gestione degli appalti *outcome-based* ma anche *tool* tecnologici e digitali (approfonditi nel Capitolo 4).

Un tale cambio di paradigma non poggia solo sui concetti qui nuovamente sintetizzati, ma unisce anche gli approcci di secondo welfare e di *service*

management. Quanto rappresentato fino ad ora è di difficile (se non impossibile) applicazione se non si passa da una logica PA-centrica a una *multistakeholder*. L'idea di applicare logiche nuove che riescano a essere coerenti con il vissuto diretto dei cittadini si fonda su una visione di welfare più allargata, inclusiva e plurale, appunto di secondo welfare, dove diversi soggetti agiscono ruoli diversi e trovano una sinergia e regia. Essere piattaforma è anche questo: fare in modo che i contributi di tutti quelli che partecipano al welfare trovino una sistematizzazione e si incrocino l'uno con l'altro, assolvendo ad una diversa *mission* del welfare. Ma per far sì che i servizi che ne derivano siano coerenti con questa logica è necessario che la loro progettazione si ispiri a meccanismi di *service design* e *management*. Tali discipline (Capitolo 4) ancorano la progettazione dei servizi al tema della lettura del bisogno e della creazione di valore per gli utenti e garantiscono di ritornare a un'offerta centrata sui cittadini, modalità peraltro in linea con il paradigma dell'innovazione sociale.

I quattro ambiti analizzati nel volume (la piattaforma Scuole Aperte, iniziative per i *working poor*, interventi per gli anziani fragili e i casi di *Community Building* illustrati nei Capitoli 5-8) sono una prima esemplificazione delle logiche proposte. Sono la testimonianza che il cambiamento è attuabile in presenza di tre condizioni. La prima è che gli attori in gioco, gli enti locali *in primis*, accettino di essere promotori di un cambio di visione e mettano in discussione politiche e servizi alla radice. Questo accade se gli enti accettano di giocare un ruolo differente. La diversità si sostanzia in più aspetti: una diversa auto-percezione dell'ente che modifica i suoi obiettivi di *policy* e conseguentemente la sua struttura e *modus operandi*; una diversa attitudine verso i soggetti esterni e modalità di gestione delle relazioni anche con il settore privato; una differente progettazione e gestione dei servizi; una diversa relazione con i cittadini. Tutti questi aspetti passano attraverso *l'empowerment* degli enti locali, che maturano il loro ruolo nel welfare locale e, cambiandolo, lo potenziano. *Empowerment* vuol dire solida auto-percezione e più forte posizionamento strategico verso l'esterno supportato da competenze forti, tutti aspetti che gli enti devono costruire e curare nel tempo. Il Capitolo 9, che illustra anche brevemente il progetto WILL e la sua sperimentazione in corso, offre una lettura di questi temi nella loro applicazione concreta. La seconda condizione è che le iniziative innovative non siano "parziali" ma cerchino di dare risposte complete e multi-dimensionali a uno specifico target. La micro-sperimentazione che riguarda una piccola parte del bisogno non riuscirà a beneficiare della logica della piattaforma che invece necessita di volumi ed eterogeneità ampi per poter funzionare. La terza condizione è che le sperimentazioni non rimangano tali ma abbiano la forza di diventare modalità di lavoro stabili e continuative, agendo in modo profondo sul sistema di welfare e quindi non solo in superficie e in maniera temporanea.

Queste ultime considerazioni sono centrali rispetto ai cambiamenti in corso e anche alle opportunità che caratterizzano il periodo post-pandemia (ad

esempio le riforme in fase di sviluppo in virtù del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Se il 2021 può (e deve) essere un anno di svolta per il sistema di welfare non ci si può aspettare che tale svolta si realizzi sulla spinta di iniziative sperimentali che sono necessariamente limitate a contesti territoriali e a nicchie di cittadini e comunità. Piuttosto è necessario che emerga un cambio di visione radicale, strutturato e solido, basato su una rilettura della società e su un diverso modo di vedere, pensare e implementare politiche e servizi. Il volume auspica questo tipo di cambiamento e rilancia sulla centralità degli enti locali per attuarlo.

Postfazione

La lettura del libro di Francesco Longo e Franca Maino propone un interessante schema interpretativo che può essere sintetizzato da alcune parole chiave. Innanzitutto, l'affresco, la trama, il quadro di riferimento proposto nella prima parte. In essa viene contestualizzato l'oggetto di riferimento. La Grande Recessione dell'ultimo decennio, esasperata dalla pandemia, ha creato enormi difficoltà ai sistemi di protezione sociale, stringendoli nella morsa dei bisogni crescenti e delle risorse calanti. Il "martello" dei bisogni ha forse colpito più dell'"incudine" delle risorse. Nella maggioranza dei Paesi (Italia compresa) dal 2010 in poi la spesa sociale a prezzi costanti pro-capite non è diminuita, in alcuni casi è addirittura aumentata. Dal 2019 la sospensione dei vincoli fiscali e dei nuovi fondi europei hanno poi consentito di ammortizzare parzialmente, tramite risorse pubbliche, le tragiche conseguenze della pandemia. Ma tutto ciò non è bastato di fronte al moltiplicarsi delle difficoltà materiali di larghe fasce della popolazione.

La pandemia ha fatto emergere infatti, con drammatica evidenza, il nuovo insieme di vulnerabilità cui sono oggi esposte persone e famiglie, legate alla compresenza di problematiche diverse: instabilità occupazionale, spirali di impoverimento (spesso improvvise), fragilità di salute, bisogni di conciliazione famiglia-lavoro, non autosufficienza, debolezza del capitale sociale e di quello umano. Si tratta di vulnerabilità che si intrecciano a corsi di vita sempre più individualizzati e costruiti attraverso molteplici transizioni tra lavoro e non lavoro, formazione, cura, disoccupazione e inattività, che richiedono servizi mirati e forme di sostegno e accompagnamento personalizzato che le amministrazioni pubbliche fanno fatica a realizzare e prima ancora a progettare.

Dati i persistenti squilibri del sistema italiano di protezione, i primi due capitoli del libro mettono in evidenza come le aree di bisogno rimaste maggiormente scoperte sono (state) quelle dell'assistenza e dei servizi sociali, soprattutto per gli anziani non auto-sufficienti e per le famiglie numerose e senza saldi ancoramenti al mercato del lavoro.

Sulla base di questo affresco iniziale e della diagnosi delle sfide sul tappeto, la seconda parte del volume si concentra sul cosiddetto welfare locale, l'insieme di misure che dovrebbero rispondere proprio alle due aree di bisogno maggiormente scoperte, tenendo conto delle specifiche condizioni del territorio. Oltre alla persistente inadeguatezza della spesa, l'analisi delle condizioni dell'offerta pubblica nei vari settori d'intervento mette in evidenza la frammentazione del sistema, la logica dei silos verticali e della scarsa integrazione orizzontale, il basso tasso di copertura dei bisogni. Gli autori gettano però anche la luce sulle tante attività complementari svolte dal cosiddetto "secondo welfare": l'insieme di iniziative promosse da associazioni intermedie, prevalentemente nei territori, che svolgono una funzione sociale mobilitando capitale (finanziario, sociale, istituzionale, epistemico, relazionale) non pubblico.

La ricerca empirica aveva documentato un "risveglio" della società civile già prima della crisi, e in tutti i paesi. La pandemia ha però accelerato questa tendenza. Facendo riferimento al discorso dell'Unione europea, gli autori opportunamente parlano di innovazione sociale: per quanto riguarda non solo gli attori coinvolti nel campo del welfare, ma soprattutto per la logica di azione che ha mosso alcuni di questi attori, per le nuove modalità organizzative e il carattere fortemente "relazionale" e "a rete" degli interventi.

Nei capitoli della seconda parte del volume, gli autori esaminano gli sviluppi sul fronte dell'innovazione sociale nel settore dei servizi sociali. L'assunto che sottende queste analisi è che sia necessario riconfigurare la presenza e il ruolo dello Stato nell'ambito del welfare. Da un lato, attraverso la disintermediazione dell'intervento diretto e, dall'altro, promuovendo una nuova visione in cui alla garanzia di protezione si accompagni l'obiettivo di "community building". In questo senso viene superato lo schematicismo del XX Secolo che contrapponeva il modello di welfare istituzionale-redistributivo, fondato sulla protezione pubblica come unica (e comunque preferibile) fonte di funzione di copertura dei bisogni e di redistribuzione delle risorse, al modello del welfare residuale-sussidiario, che doveva intervenire solo quando le famiglie e i corpi intermedi della società non erano in grado di rispondere ai bisogni. Partendo dall'osservazione di alcune distorsioni o debolezze del sistema di welfare del nostro Paese e dall'analisi della composizione della spesa gli autori abbozzano il profilo di uno "Stato facilitatore" volto a proteggere senza eccessi di paternalismo burocratico e attivare al tempo stesso le risorse della società civile.

In questo modello, la funzione delle amministrazioni pubbliche a vario livello deve caratterizzarsi con interventi in grado di generare sinergie nell'ambito della società. Dai trasferimenti compensativi e redistributivi, fondamento del tradizionale modello di welfare, occorre quindi passare a quello della "capacitazione", con politiche in grado di individuare, promuovere, valorizzare e coordinare reti composte da diversi soggetti economici (profit e non profit) e

sociali (associazionismo) che contribuiscano a rafforzare le capacità e i funzionamenti (per dirla con Amartya Sen) degli individui sin dalle prime fasi del ciclo di vita e possano tradurre concretamente il principio di welfare circolare.

La condizione di società liquida, che ha causato il depauperamento del capitale relazionale, è una, se non la causa principale, della divaricazione tra bisogni e aspettative, da un lato, e offerta, dall'altro. Una divaricazione che non può essere affrontata esclusivamente con il recupero di efficienza e razionalità strumentale, ma che deve comprendere anche la razionalità sociale che consiste nella ricostituzione del tessuto di relazioni. Una visione, questa, che considera anche i rapporti tra le generazioni.

In effetti nella seconda parte del volume, la visione di Community Building viene declinata con riferimento a tre ambiti: le politiche di welfare per i giovani, per i *working poor*, per gli anziani fragili. Questa parte è caratterizzata dalla parola chiave "focalizzazione". Gli autori hanno scelto di declinare il modello generale con riferimento a questi tre gruppi, adottando una uniforme ed efficace schema di analisi. L'identificazione dei target di riferimento, la qualificazione in termini quantitativi e soprattutto qualitativi dei bisogni e l'individuazione dei limiti dell'attuale sistema di welfare del nostro Paese sono le premesse per conclusioni nelle quali si indicano strategie di sistema.

Le parole chiave del quinto, sesto e settimo capitolo sono "segmentazione dei bisogni", "personalizzazione", "coprogettazione" e "coproduzione dei servizi". Il passaggio da quello che viene definito welfare on demand al welfare di iniziativa è considerata la condizione per recuperare la sostenibilità economica e sociale. Sostenibilità economica quando il coinvolgimento diretto delle comunità consente di eliminare, o comunque ridurre, il fenomeno della generazione di domanda superflua di servizi e di mettere in circolo energie che nell'attuale modello sono inutilizzate.

Per i giovani, attivazione di reti in grado di realizzare sul territorio momenti di aggregazione sociale che possano costituire antidoto al malessere della società moderna e alle dipendenze di vario tipo, comprese quelle della iperconnessione delle relazioni virtuali sui social network. Per i *working poor* creazione di reti di servizi che rispondano a bisogni non soddisfatti con lo sviluppo di lavori in grado di ridurre questo tipo di povertà. Per gli anziani fragili, nella fascia di età 75-85, attivazione di reti nelle quali coinvolgere, anche con forme di volontariato organizzato, gli anziani ancora attivi, soprattutto nella fascia di età compresa tra i 65 e i 75 anni.

L'ottavo capitolo chiude la logica della circolarità che caratterizza il Volume. Dopo aver richiamato le diverse tipologie di rete, sono trattati i temi della governance e degli strumenti per renderle funzionali. Senza la comprensione dei punti di forza e di debolezza delle specifiche comunità e nei diversi territori si corre il rischio di considerare quello del community building un modello

astratto. Esso invece diventa efficace solo tramite il potenziamento della capacità di ascolto e comprensione delle potenzialità di ogni comunità che devono essere tradotte in soluzioni capaci di eliminare l'entropia dei modelli tradizionali di welfare.

Alla fine del cosiddetto "Trentennio Glorioso", il politologo e studioso di welfare americano Hugh Heclo aveva previsto l'avvio di una nuova fase di "sperimentazione" nello sviluppo a lungo termine del welfare. Aggiungendo che essa non si sarebbe manifestata per il tramite di grandi ondate di cambiamento, ma sotto forma di successive increspature, non come un netto spartiacque, ma come l'emergenza di una fila di nuove colline. La metafora dell'increspatura ben si presta a rappresentare il cambiamento del welfare locale illustrato in questo Volume. A sua volta, l'altra metafora, "piattaforma" – che gli autori usano nel titolo del libro - evoca efficacemente due caratteristiche del nuovo approccio: 1) la creazione di una nuova superficie livellata, che attenui le barriere fra pubblico e privato; 2) l'impiego di questa superficie come base di appoggio e di collegamento per favorire l'insieme di innovazioni ricomprese dalle varie definizioni di nuovo welfare (comunitario, generativo, di prossimità, integrativo e così via) coniate negli ultimi anni. In molti settori della vita associata, le piattaforme sono delle infrastrutture di facilitazione: dunque lo strumento più adatto per accompagnare e rafforzare le pratiche di innovazione sociale nei territori.

Elio Borgonovi e Maurizio Ferrera

Gli Autori

Chiara Agostini è Dottore di ricerca in Analisi delle Politiche Pubbliche, dal 2014, è ricercatrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare. Come assegnista di ricerca ha lavorato per l'Università di Roma La Sapienza, L'Università di Bologna (sede di Forlì) e L'Università degli Studi di Milano. Come ricercatrice ha lavorato per l'European Social Observatory di Bruxelles. E' stata Visiting Scholar presso l'Institute of Governmental Studies, Università della California – Berkeley. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le politiche per l'infanzia e per i giovani, il contrasto alla povertà, le politiche per l'istruzione, i sistemi locali di welfare.

Sara Berloto è Junior Fellow di Government, Health and Not For Profit presso SDA Bocconi School of Management, fa parte dell'area di ricerca Social Policy and Social Innovation e dell'Osservatorio Long Term Care presso CERGAS SDA Bocconi. Ha conseguito la Laurea Specialistica in Economics and Management of Government and International Organisations presso l'Università Bocconi. Dopo la laurea ha lavorato presso l'UNHCR di Ginevra. I suoi interessi di ricerca riguardano la filantropia globale e il settore non profit, le politiche sociali e i processi di innovazione nei sistemi di welfare, i diritti dei migranti e dei rifugiati e le relazioni internazionali con un focus sul sistema politico cinese. Contribuisce al Rapporto OASI ed è autrice del White Paper OCAP 2/2019 “Il cambiamento del welfare locale: il riposizionamento dei servizi”.

Celestina Valeria De Tommaso è Junior Research Fellow presso Percorsi di secondo welfare. Ha conseguito la Laurea Magistrale in Politics and Social Policy presso l'Università di Bologna. Ha partecipato a progetti di ricerca concernenti i temi dell'innovazione sociale nei sistemi di welfare locale, le nuove povertà e le sfide odierne ai sistemi di protezione sociale. I suoi interessi di ricerca riguardano i processi di innovazione sociale, le relazioni tra il settore pubblico e privato e le trasformazioni sociali del mercato del lavoro nell'era post-industriale. Ha contribuito alla stesura del Rapporto "Nuovi Scenari di Policy. Contrastare

le povertà", commissionato dal Consiglio Regionale della Lombardia, e del Quinto Rapporto sul secondo welfare in Italia, 2021.

Chiara Lodi Rizzini è ricercatrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare e dottoranda in Sociologia, Organizzazioni, Culture presso l'Università Cattolica di Milano. Si occupa principalmente di innovazione del welfare locale, inclusione sociale e povertà, con particolare attenzione all'housing e alla povertà alimentare. Ha preso parte a diversi progetti di ricerca e seminari in Italia e all'estero. Tra le pubblicazioni si segnalano Sistemi alimentari e innovazione sociale: nutrire nuove pratiche in risposta a nuovi bisogni (con L. Sganzzetta e G. Corti), Fondazione Feltrinelli, 2021 e Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare (con Maino F. e Bandera L.), Il Mulino, 2016. Collabora dal 2012 alla stesura dei rapporti biennali sul secondo welfare in Italia.

Francesco Longo è Professore Associato del Dipartimento di Scienze sociali e politiche presso l'Università Bocconi. Presso SDA Bocconi, e ricercatore del CER GAS Bocconi (Centro di ricerca sulla gestione dell'assistenza sanitaria e sociale), di cui è stato Direttore dal 2006 al 2012. È direttore di OASI, l'Osservatorio del CER GAS SDA Bocconi sul settore e le aziende sanitarie. Le sue ricerche si concentrano su sette filoni chiave: assetti istituzionali e governance dei sistemi e dei settori pubblici; strategia delle aziende e delle reti di pubblico interesse; organizzazione e gestione del personale nelle aziende pubbliche; management delle aziende sanitarie; management dei servizi sociali e socio-sanitari e delle cure primarie; disegno e valutazione delle politiche pubbliche in prospettiva attuativa; e change management nelle aziende e nei settori pubblici. I suoi lavori sono stati pubblicati su journal importanti quali Health Care Management Review, Health Policy, Mecosan, Rivista Trimestrale AGENAS e Azienda Pubblica. È membro di numerose commissioni nazionali, comitati scientifici e consigli di amministrazione di importanti aziende ed enti nazionali.

Franca Maino è Professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano, dove insegna "Politiche Sociali e del Lavoro", "Politiche Sanitarie e Socio-sanitarie", "Welfare State and Social Innovation". Dal 2011 dirige il Laboratorio "Percorsi di secondo welfare" (www.secondowelfare.it). È membro del Comitato di redazione di Stato e Mercato e della Rivista Italiana di Politiche Pubbliche. È membro del Comitato scientifico dell'Alleanza contro la povertà, della Fondazione Welfare Ambrosiano, della Fondazione PICO e di Assoprevidenza. Da luglio 2020 fa parte del CdA dell'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo. Cura - con Maurizio Ferrera - i Rapporti biennali sul secondo welfare in Italia (è in corso di pubblicazione il Quinto Rapporto che sarà presentato a dicembre 2021). Ha scritto con Chiara Lodi Rizzini e Lorenzo Bandera il volume "Povertà alimentare in Italia:

le risposte del secondo welfare” (il Mulino, 2016) e con Federico Razetti il volume “Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi” (Giappichelli, 2019).

Francesca Meda è Junior Fellow di Government, Health and Not For Profit presso SDA Bocconi School of Management. Ha conseguito la laurea specialistica in Economics and Management of Government and International Organizations presso l’Università Bocconi di Milano. Ha partecipato a diversi progetti di ricerca concernenti i temi della programmazione locale delle politiche sociali, dell’innovazione nei servizi sociali; a progetti di ricerca concernenti i temi degli assetti di governance e istituzionali nei sistemi sanitari, di management sanitario, management strategico, il performance management e l’organizzazione e integrazione dei servizi sanitari e servizi socio-sanitari. I suoi interessi di ricerca riguardano prevalentemente i processi di innovazione nei sistemi di welfare, le forme di gestione nei servizi sociali e socio sanitari, il management strategico in ambito sanitario. Contribuisce stabilmente al Rapporto OASI, Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano.

Elisabetta Notarnicola è Associate Professor of Practice di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management. Coordina l’area Social Policy and Social Innovation del CERGAS Bocconi e l’Osservatorio Long Term Care. Presso CERGAS e SDA Bocconi ha partecipato a progetti di ricerca concernenti i temi della programmazione locale delle politiche sociali, del coordinamento e integrazione tra settore socio-sanitario e sanitario, dei servizi per la non autosufficienza e della innovazione nei servizi sociali, con attenzione alle tematiche di progettazione dei servizi e di applicazione delle teorie di sharing economy ed economia collaborativa. La sua attività di ricerca include anche l’area di bilancio pubblico. È autrice di un libro sulle politiche e i servizi per gli anziani non autosufficienti in Europa («Il welfare e la Long Term Care in Europa», Egea 2014). Contribuisce stabilmente al Rapporto OASI, Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario italiano, al Rapporto OCAP (Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche) e al Rapporto dell’Osservatorio Long Term Care.

Eleonora Perobelli è Junior Lecturer di Government, Health e Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management, fa parte dell’area di ricerca Social Policy and Social Innovation e dell’Osservatorio Long Term Care presso CERGAS SDA Bocconi. I suoi interessi di ricerca riguardano il tema della programmazione locale delle politiche sociali, dell’integrazione tra settore socio-sanitario e sanitario e della progettazione di servizi. Presso SDA Bocconi ha partecipato a diverse iniziative di ricerca e formazione con riferimento al settore socio-sanitario e sociale, sui temi della progettazione dei servizi, management delle

reti, integrazione socio-sanitaria, monitoraggio di interventi pubblici. Coordina i corsi di formazione executive per i manager delle Aziende Casa. Contribuisce stabilmente al Rapporto OASI ed è autrice dei White Paper OCAP 1/2019 “L’innovazione digitale nei servizi di Welfare” e 2/2019 “Il cambiamento del welfare locale: il riposizionamento dei servizi”. Attualmente è PhD Candidate in Management & Innovation presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore – sede di Milano.

Federico Razetti, dottore di ricerca in Studi Politici, ha collaborato dal 2014 al 2021 come ricercatore con *Percorsi di secondo welfare*, approfondendo le dinamiche del welfare occupazionale. Attualmente è assegnista di ricerca presso l’Università della Valle d’Aosta, dove si occupa di nuove forme di collaborazione tra PA e terzo settore nelle politiche di welfare. Fra le sue pubblicazioni *Welfare bilaterale e secondo welfare: prime considerazioni a partire dalle esperienze regionali nel comparto artigiano* in «Politiche Sociali/Social Policies» (2017) e *Long term care: riflessioni e spunti dall’Ue, fra innovazione e investimento sociale* in «Rivista delle Politiche Sociali» (2019, con F. Maino). Insieme a F. Maino ha scritto *Fare rete per fare welfare* (Giappichelli, 2019).

Andrea Rotolo è Lecturer di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management, dove ha coordinato importanti attività di ricerca in ambito nazionale e internazionale. È coordinatore del Master of International Healthcare Management, Economics and Policy (MIHMEP) e ha partecipato e coordinato numerosi progetti di formazione executive che hanno coinvolto i più importanti attori del sistema sanitario e socio-sanitario italiano, collaborando con aziende sanitarie e operanti nel settore welfare sia in ambito pubblico, sia in ambito privato, Regioni, Comuni e industria farmaceutica. Ha anche il ruolo di «professore a contratto» dell’Università Bocconi, come docente del corso di Economia e Management delle Amministrazioni pubbliche. I suoi interessi di ricerca e le pubblicazioni scientifiche si concentrano attorno ai temi del management sanitario, in particolare il management strategico, il performance management e l’organizzazione e integrazione dei servizi sanitari e servizi socio-sanitari. È autore di articoli su riviste nazionali e internazionali come *Public Management Review*, *BMC Health Services Research*, *Mecosan* e *Welfare Oggi*. Ha anche contribuito al Rapporto OASI sullo stato di salute del Servizio Sanitario Nazionale, al Rapporto dell’Osservatorio Long Term Care e al Rapporto OCAP (Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche).

bea

Il welfare locale è da tempo sotto i riflettori. Ultima la pandemia che, affrontata con un modello di intervento emergenziale, ha confermato sia la fragilità dei sistemi socio-assistenziali e socio-sanitari tradizionali, sia la loro insostenibilità e difficoltà ad adattarsi alle nuove sfide.

La crisi pandemica, però, sembra aver attivato una serie di dinamiche positive, idonee a far ritenere possibile un radicale cambio di paradigma nel welfare locale. In questa cornice, il presente volume indaga le profonde trasformazioni sociali in corso nelle società occidentali e la “rivoluzione” che sta interessando i modelli di servizio e consumo di tutti gli ambiti delle nostre vite attraverso la platform economy che permette di informarsi, acquistare e in parte consumare utilizzando forme digitali o multicanale.

L’ambizione del libro è quindi quella indagare il passaggio da una platform economy ad un platform welfare coniugando una lettura dei fenomeni sociali in continua trasformazione con robusti framework teorici al fine di incoraggiare una radicale riprogettazione del sistema di welfare locale in ambiti di bisogno, tradizionalmente negletti, che oggi necessitano invece di nuove risposte. Gli strumenti di riprogettazione proposti si basano su logiche di ricomposizione sociale, di valorizzazione delle risorse delle comunità e delle persone, di ridefinizione dei rapporti tra domanda e offerta.

Francesco Longo è Professore Associato presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell’Università Bocconi e Direttore dell’Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema Sanitario Italiano (OASI).

Franca Maino è Professoressa Associata presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell’Università degli Studi di Milano e Direttrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare.