

# Il ritorno dello Stato sociale?

## Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia

### Quinto Rapporto sul secondo welfare

#### Capitolo 5

#### La survey sul welfare di prossimità

di Chiara Lodi Rizzini e Orlando De Gregorio

Il Capitolo 5 del Quinto Rapporto sul secondo welfare è basato sulla expert survey ideata e promossa da Percorsi di secondo welfare ed è dedicato al welfare di prossimità. Si tratta di un concetto che non ha una definizione univoca e che sostanzialmente evoca le reti territoriali che coinvolgono soggetti privati e pubblici, insieme a varie espressioni anche informali della società civile, nella formulazione di risposte ai bisogni sociali e che favoriscono il senso di coesione sociale e di comunità.

La prima parte del Capitolo indaga le trasformazioni presenti e future del welfare di prossimità; la seconda valuta, sulla base dell'opinione degli esperti interpellati, il posizionamento della leadership di 10 organizzazioni chiave rispetto agli assi pubblico-privato e nazionale-locale; la terza indaga l'opinione degli esperti rispetto al contributo del welfare di prossimità nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

Gli esperti interpellati sono generalmente inclini a riconoscere il contributo positivo e il valore del welfare di prossimità che, ritengono, durante la pandemia abbia contribuito a dare risposta ai bisogni emersi, arginandone gli effetti economici e sociali. Tuttavia, permane una certa preoccupazione rispetto alla disomogeneità e frammentazione che caratterizza il sistema di welfare italiano. Per questo è necessario un coordinamento complessivo tra i vari livelli di governo e tra i vari attori che operano nel sociale che possa garantire un'incastro virtuoso" tra pubblico e privato e l'accesso ai diritti sociali in tutto il Paese.

#### Parole chiave

welfare di prossimità; welfare di comunità; enti locali; regioni; territorio.

#### Come citare



Lodi Rizzini R. e De Gregorio O. (2021), *La survey sul welfare di prossimità*, in Maino F. (a cura di) (2021), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2021*, Torino, Giappichelli, pp. 139-160.

Documento scaricato dal sito [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)

Versione cartacea acquistabile su [www.giappichelli.it](http://www.giappichelli.it)

Chiara Lodi Rizzini e Orlando De Gregorio

## LA SURVEY SUL WELFARE DI PROSSIMITÀ

# 5

### Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

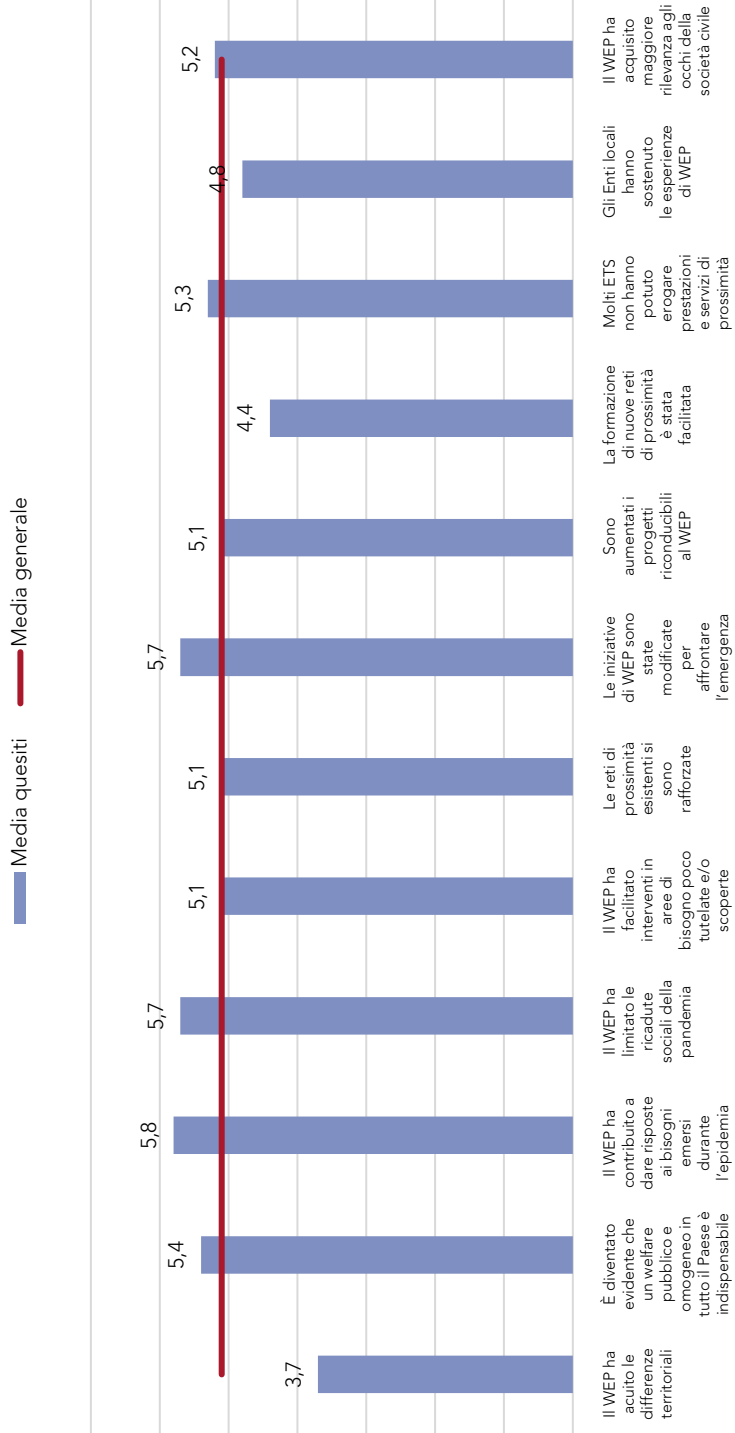
Il 75% degli esperti pensa che il WEP abbia acquisito una maggiore rilevanza agli occhi dell'opinione pubblica e soprattutto che ne acquisirà in futuro (con media abbastanza alta: 5,5). Il peso acquisito dal WEP potrebbe determinare anche un cambiamento negli strumenti e nei modelli di governance. Ad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

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

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

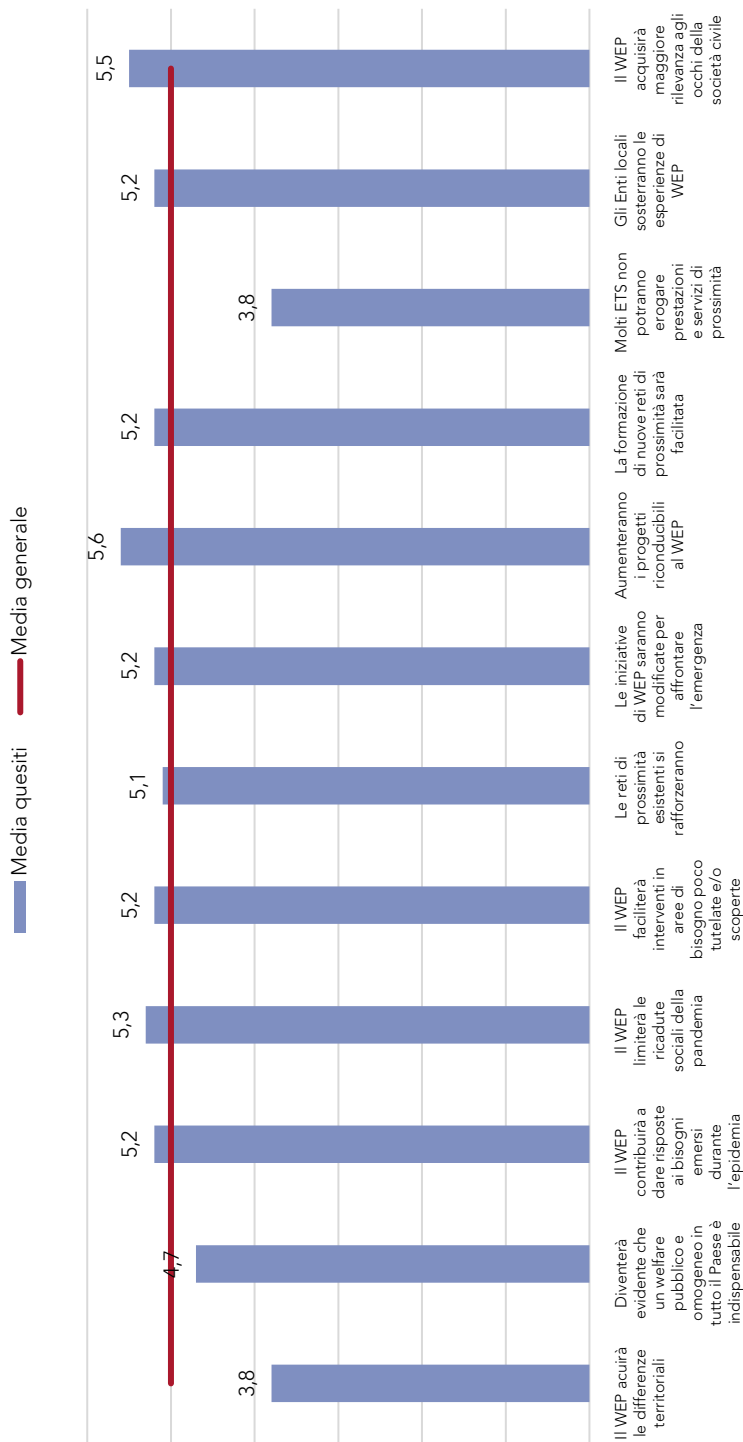
In sintesi, dunque gli esperti ritengono che durante la prima fase della pandemia il WEP abbia contribuito a dare risposta ai bisogni emergenti, arginando gli effetti della crisi economica e sociale, grazie anche alla capacità di innovare modalità di azione e di addentrarsi in nuove aree di intervento.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

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



Fonte: elaborazione degli autori.

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



Fonte: elaborazione degli autori.



Molti dei dati emersi da questa sezione della expert survey sono in continuità con quanto emerso durante il focus group realizzato da Percorsi di secondo welfare per raccogliere informazioni utili alla stesura del presente Rapporto <sup>1</sup>. In altri casi, ciò che è emerso dal focus group ci aiuta invece a leggere e interpretare i dati della survey apparentemente contrastanti.

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

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

---

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

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

Sia dal focus group che dalla survey emerge infatti con chiarezza che la co-progettazione dovrà sempre di più acquisire rilevanza nei rapporti tra Terzo Settore e attori pubblici, superando una logica di esternalizzazione guidata esclusivamente dalla riduzione dei costi<sup>2</sup>. Questo sembra l'auspicio degli esperti e di diversi referenti appartenenti al mondo del privato sociale: "Sicuramente occorre un cambio culturale da parte anche del mondo del Terzo Settore, per sentirsi sempre di più parte attiva, ma occorre cambio culturale anche degli enti locali e occorre per davvero che la riforma del Terzo Settore – che chiama due grandi parole, "co-programmazione" e "co-progettazione" – venga oggi applicata... Allora se non c'è questo cambio culturale, prima ancora che organizzativo, rischiamo gli dare delle risposte vecchie a problemi nuovi" ci ha raccontato un rappresentante del mondo dell'associazionismo durante il focus group.

---

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

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



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



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

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

E in tale direzione, in particolare, appare chiara la necessità di lavorare sulla programmazione. Non a caso, il focus group si è in buona parte incentrato sulla mancata attuazione dei Livelli Essenziali di Prestazione introdotti dalla legge n. 238/2000<sup>3</sup>, che come evidenziato da alcuni partecipanti, potrebbe al contempo rispettare le peculiarità dei territori e garantire universalità e qualità nell'accesso ai servizi di welfare su tutto il territorio nazionale. Come ha spiegato una dirigente di un Comune del Nord-Italia, intervenuta al focus group *"La 328 è nata vent'anni fa e avrebbe dovuto traghettarci dalla selettività al diritto. È la grande riforma incompiuta ed è la grande testimonianza dell'insuccesso italiano della produzione normativa: una legge quadro che non arriva ad inquadrare"*. Dello stesso parere anche il mondo sindacale: *"sicuramente quello che manca è una definizione dei livelli essenziali. Se lo Stato definisce quelli, soprattutto in ambito sociale, può mettere in piedi un sistema di garanzia dei diritti fondamentali e che sono in capo alla persona ovunque su tutti i territori e di standard anche qualitativi"*. E il Terzo Settore: *"io credo che bisogna tenere insieme uniformità e differenziazione; sembra un paradosso ma a mio parere questa è la vera sfida, e credo anche questa sfida si debba provare a concretizzare tenendo insieme tre livelli, ognuno con il proprio ruolo: nazionale, regionale e locale. Io credo che il livello nazionale debba avere un ruolo di politiche di indirizzo, di cornice generale. Alcuni parlavano dei Lea, che condivido. Ma credo che il livello nazionale debba anche decentrare in maniera chiara e ovviamente giustificabile le risorse territoriali, quindi un sano decentramento economico perché credo che la parola federalismo non appartiene né alla sinistra né alla destra né tantomeno al centro"* ha segnalato un partecipante, proveniente dal mondo dell'associazionismo.

---

<sup>3</sup> Come ribadito anche dalla sua ideatrice l'On. Livia Turco (Agostini 2020).

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

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

Come indicato nella Nota metodologica, gli esperti sono stati chiamati a valutare il posizionamento della leadership di dieci organizzazioni chiave nel campo del welfare di prossimità, intendendo per leadership il presidente o il segretario dell’organizzazione e il gruppo dirigente ristretto che lo coadiuva a livello nazionale. Si tratta di: due organizzazioni sindacali (Cgil e Cisl); un’organizzazione di rappresentanza del settore pubblico (Anci); un *think tank* (Forum Disuguaglianze Diversità); 6 enti del Terzo Settore, in particolare 3 organizzazioni associative di produzione (Legacoop, Confcooperative e Fimiv<sup>4</sup>), 2 di rappresentanza del mondo volontaristico/associativo (CSVnet<sup>5</sup> e Forum Terzo Settore) e una di quello religioso (Caritas)<sup>6</sup>. Per ogni organizzazione è stato chiesto di valutare, alla luce della crisi pandemica, il posizionamento rispetto a 10 coppie di affermazioni riguardanti rispettivamente la dicotomia pubblico-privato e nazionale-locale.

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

---

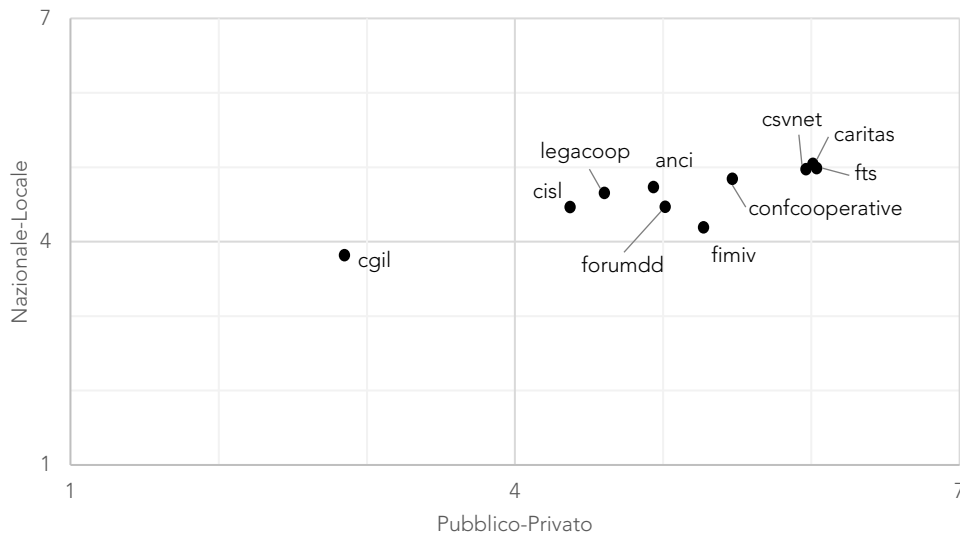
<sup>4</sup> Fimiv sta per Federazione Italiana della Mutualità Integrativa Volontaria.

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

<sup>6</sup> Sulla classificazione si veda anche Bassanini *et al.* (2021).

zare la dimensione locale (Figura 5.5).

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



Fonte: elaborazione degli autori.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



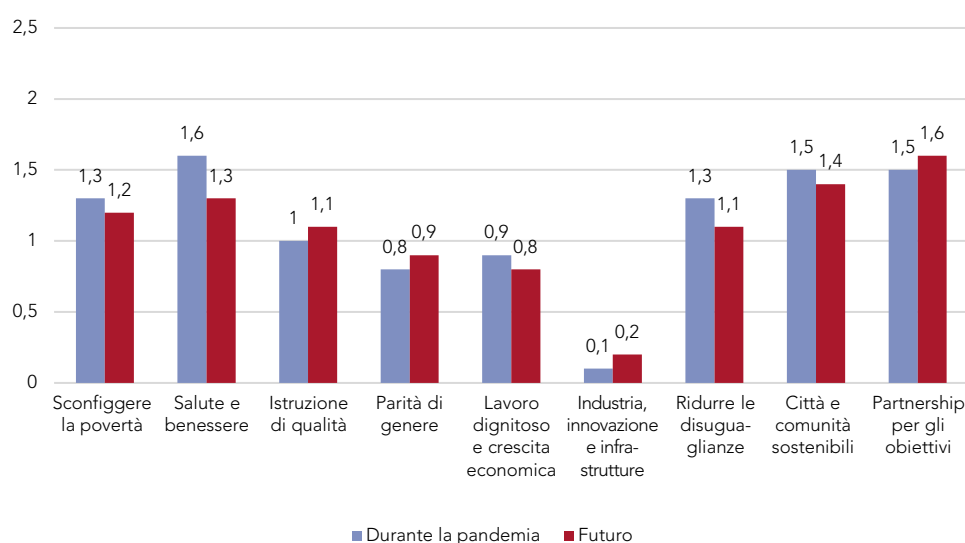
Passiamo al primo quesito: “Il WEP contribuirà a sconfiggere la povertà?”. La media delle risposte è di 1,2; il 45% dei rispondenti sceglie il valore 1, più dell’80% dall’1 in su. Gli esperti concordano sul contributo che il WEP può offrire rispetto alla lotta contro la povertà: inoltre secondo la maggioranza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

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

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

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

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



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

Fonte: elaborazione degli autori.

#### 5.4. Riflessioni conclusive

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

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

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

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

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

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

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

A nostro avviso, si tratta di un'apparente contraddizione solo per coloro che rimangono imbrigliati in una contrapposizione ormai superata e stantia<sup>7</sup>. Si pensi ad una misura di contrasto alla povertà fondamentale come il Reddito di Cittadinanza (di cui ci siamo occupati ampiamente su [www.secondo-welfare.it](http://www.secondo-welfare.it)), una misura di reddito minimo necessaria (migliorabile secondo le indicazioni dell'Alleanza contro la Povertà)<sup>8</sup>, che non può che essere sostenuta da risorse pubbliche a livello nazionale ed essere in capo ai servizi pubblici locali. Eppure perché questa misura si traduca in percorsi di inclusione è necessario attivare i territori, valorizzando anche risorse e attori privati.

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

---

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

<sup>8</sup> Percorsi di secondo welfare (2021).

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

## Riferimenti bibliografici

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

- Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea.
- Maino F. (2020), [Welfare più locale e multi-attore con il volontariato protagonista: una riforma in 5 mosse](http://www.secondowelfare.it), www.secondowelfare.it, 2 febbraio 2021.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Percorsi di secondo welfare, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli Editore.
- Marocchi G. (2017), *La prossimità farà evolvere il nostro welfare?*, in "Welfare Oggi", n. 5/2017, pp. 7-12.
- Marocchi G. (2020), [Perché la coprogettazione non è un falso amico](http://www.rivistaimpresasociale.it), www.rivistaimpresasociale.it, 20 maggio 2020.
- Percorsi di secondo welfare (2021), [Maino: per migliorare il Reddito di Cittadinanza, bisogna favorire la collaborazione tra servizi sociali e Centri per l'Impiego](http://www.secondowelfare.it), www.secondowelfare.it, 14 giugno 2021.
- Righettini M.S. (2021), *La politica nazionale di solidarietà alimentare durante la crisi Covid-19. Attori e strumenti dell'implementazione in cento città italiane*, paper per il XXXIV Convegno Annuale della Società Italiana di Scienza Politica (SISP), Conferenza virtuale, 9-11 settembre 2021.
- Riva P. (2020), [La sfida del Coronavirus. Il non profit vince quando sa innovarsi](http://www.secondowelfare.it), www.secondowelfare.it, 1 maggio 2020.
- Santoni V. (2018), [Sbarra \(Cisl\): il welfare aziendale è un'opportunità per creare valore condiviso](http://www.secondowelfare.it), www.secondowelfare.it, 20 luglio 2018.
- Santoni V. (2021), [Le piattaforme digitali nel campo del welfare tra intermediazione e disintermediazione](http://www.secondowelfare.it), www.secondowelfare.it, 11 maggio 2021.
- Zandonai F. e Bandera L. (2020), [Quando la coprogettazione è un falso amico](http://www.secondowelfare.it), www.secondowelfare.it, 19 maggio 2020.