

Franca Maino

## CONCLUSIONI

### MERCATO, TERZO SETTORE E COMUNITÀ PER IL RITORNO DELLO STATO SOCIALE

---

La pandemia in meno di due anni ha sconvolto il nostro sistema sociale, già fortemente provato da problematiche strutturali che nel corso del Volume abbiamo avuto più volte modo di richiamare. Solo per ricordare alcuni numeri, la crisi pandemica ha accresciuto il rischio povertà in modo generalizzato e, solo in Italia, ha portato i poveri assoluti a oltre 5,6 milioni con una crescita di oltre 2 punti percentuali rispetto al 2019<sup>1</sup>, il numero più alto da quando esistono le "serie storiche" di Istat. La perdita di circa 1 milione di posti di lavoro ha accelerato una serie di trasformazioni nel mercato occupazionale e nel sistema di produzione mettendo in luce l'ambivalenza della digitalizzazione e dei processi di globalizzazione. E, al contempo, ha fatto crescere in modo significativo il numero dei lavoratori poveri. Inoltre la pandemia ha ovviamente messo sotto pressione i sistemi sanitari e socio-assistenziali, acuendo una serie di criticità già fatte emergere dalla crisi economica e finanziaria del 2008 dopo la quale si stavano sperimentando segnali incoraggianti di ripresa.

L'Italia e i principali Paesi Europei, con sistemi di welfare inclusivi e generosi, sostenuti rapidamente e a più riprese da interventi straordinari rivolti alle categorie più vulnerabili, sembrano aver retto l'urto della crisi pandemica meglio di altre parti del Mondo<sup>2</sup>. Ma nel mentre è apparso an-

---

<sup>1</sup> Nel mondo, secondo il Sustainable Development Goals Report 2021 dell'ONU, nel 2020 sono finite in condizioni di povertà estrema tra 119 e 124 milioni di persone (UN 2021).

<sup>2</sup> Come ha scritto Ferrera (2021), prima del Covid-19 "il modello sociale europeo era una

cora più chiaro che il modello di welfare europeo necessita di essere rinnovato: i rischi tradizionali (in *primis* la vecchiaia, una lunga fase di vita che dai 65 anni si estende fino oltre gli 85 anni per un numero crescente di persone) non generano più, automaticamente, bisogni, mentre quelli collegati ai nuovi rischi di salute pubblica, alle nuove vulnerabilità o quelli derivanti dalla transizione climatica e tecnologica non sono ancora adeguatamente protetti.

La pandemia ha anche rafforzato comportamenti solidali e il senso di comunità tra i cittadini e ha mostrato che ai vari livelli (dall'UE a quello nazionale, fino a quello locale) nessuno può farcela da solo, evidenziando la necessità di ripensare profondamente le istituzioni sia sotto il profilo organizzativo sia in termini di ruoli e processi. Un dato che vale anche e soprattutto per il welfare (state) chiamato – così come il mercato del lavoro e la società nel suo complesso – a fronteggiare nelle sue molteplici declinazioni le conseguenze delle sfide demografiche, sociali, digitali e ambientali. Il che rende sempre più urgente costruire un modello di welfare basato, come è stato raccontato nel Volume, su un duplice equilibrio tra Pubblico e privato, da una parte, e tra nazionale e locale, dall'altro, all'interno di una cornice in cui le interdipendenze tra Paesi e tra livelli di governo e di *governance* siano riconosciute come una leva strategica e siano rafforzate.

Per comprendere lo stato di avanzamento del processo di rinnovamento del welfare italiano sferzato nel giro di un decennio da due crisi, quella del 2008 e quella pandemica, il Quinto Rapporto ha voluto indagare quale tipo di sfida rappresentasse l'emergenza sanitaria e sociale da Covid-19 per il nostro sistema di protezione sociale. Due apparivano gli scenari estremi all'interno dei quali esplorare l'evolversi degli eventi e delle scelte di *policy* ad essi collegati. Da un lato una crisi profonda destinata ad acuire

---

somma di sistemi nazionali caratterizzati da principi e pratiche simili, entro un quadro comune sovranazionale". Uno dei principali cambiamenti indotti dalla pandemia è stato il rafforzamento del ruolo dell'Unione Europea, di cui è progressivamente cresciuta la presenza diretta nell'ambito sociale tramite spesa pubblica finanziata dal debito comune: dallo schema Sure per il cofinanziamento delle casse integrazioni nazionali (introdotto nella primavera del 2020) al Next Generation EU, un insieme di misure e fondi finalizzati a sostenere la modernizzazione delle infrastrutture sociali di sanità, istruzione e formazione e dei servizi sociali degli Stati membri.

le debolezze del primo welfare, accrescere le disuguaglianze sociali, indebolire il potenziale trasformativo del secondo welfare. Dall'altro, una crisi capace di creare opportunità per ridefinire i rapporti tra pubblico-privato e centro-periferia in termini di maggiore solidarietà e inclusione, oltre che di riconoscimento del ruolo di una pluralità di attori territoriali impegnati a fornire risposte innovative ai nuovi bisogni emergenti. Lungo questo *continuum* sono numerosi i possibili esiti da analizzare, sapendo che la sfida pandemica si è trasformata nel frattempo in "nuova normalità".

Come illustrato nei capitoli della seconda parte del Volume, una *expert survey* (preceduta da tre focus group) ha permesso di indagare come il secondo welfare e le tre sfere in cui si articola – welfare aziendale territoriale (WAT), welfare filantropico (WEF) e welfare di prossimità (WEP) – siano cambiate nel corso del biennio 2020-2021 e come, secondo gli esperti, possano essere oggetto di ulteriori trasformazioni nel prossimo futuro. La *survey* ha permesso anche di indagare come si stanno ridefinendo i rapporti tra livello nazionale e locale e tra Pubblico e privato, attraverso il posizionamento della leadership di alcune organizzazioni-chiave nelle aree di welfare oggetto di studio. Infine si è discusso del contributo attuale e futuro (nei prossimi 3 anni) delle tre forme di secondo welfare al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030.

L'indagine ha confermato come l'esplosione della pandemia abbia rappresentato per il secondo welfare sia uno *stress test* sia una spinta al cambiamento, sebbene permangano alcuni elementi di incertezza soprattutto riguardo all'evoluzione e alla manifestazione futura delle sue conseguenze, ancora in atto. Il secondo welfare, nel suo complesso, e le sue sfere hanno prima di tutto contribuito a proteggere persone e famiglie, ma anche organizzazioni e imprese, da molti effetti negativi della pandemia. Secondo gli esperti infatti WAT, WEF e WEP hanno contribuito a rispondere a numerosi bisogni emersi durante la pandemia e a limitarne le ricadute sociali. Questo risultato ha richiesto in molti casi di cambiare rapidamente i processi decisionali e le logiche di azione, di relazionarsi con nuovi interlocutori, di ripensare i servizi offerti e i relativi destinatari finendo per favorire

un riposizionamento dei confini del welfare tra Pubblico e privato, da una parte, e nazionale-locale, dall'altra. Un riposizionamento che ha favorito nuove sinergie e collaborazioni sia orizzontali tra portatori di interessi diversi sia verticali tra livelli di governo e *governance* differenti. Si tratta di mutamenti che in molti casi saranno destinati a rimanere anche nel lungo periodo, nonostante lo scenario futuro sia al momento ancora difficile da prevedere: è innegabile infatti che l'evolversi della pandemia abbia cambiato in modo irreversibile le tre aree di welfare sia al loro interno che in relazione al sistema di welfare più generale. E ad alimentare tale cambiamento contribuiranno anche le riforme e delle risorse che deriveranno dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Guardando al futuro, WAT, WEF e WEP non solo continueranno a fornire risposte ai bisogni sociali ma cresceranno in termini di volume e di intensità: aumenteranno le misure riconducibili al welfare di prossimità, il welfare filantropico rafforzerà la sua capacità di sostenere e orientare l'innovazione sociale e le imprese estenderanno le misure di welfare aziendale con una crescente attenzione alle ricadute territoriali. E in questo senso le risorse derivanti dal livello europeo saranno fondamentali per sostenere questi mutamenti ormai in corso e ritenuti sempre più necessari.

In questo contesto quali saranno gli effetti rispetto al primo welfare? Prendendo in considerazione insieme WAT, WEF e WEP, secondo gli esperti si confermerà una generale apertura al mondo del privato (profit e non profit) e alla dimensione locale da parte dei vari protagonisti del welfare. Non tutte le resistenze e diffidenze verso il secondo welfare (cfr. Ferrera 2019) sono venute meno, ma è cresciuta la capacità di penetrazione delle reti multiattore a livello locale e la consapevolezza che solo progettando e operando insieme si possono affrontare sfide di portata epocale, comprese le emergenze e le ricadute di lungo periodo. Si tratta di segnali importanti di un cambio di paradigma a livello culturale che potrà alimentare il ricorso a nuove logiche di intervento sempre più condivise e integrate. Le ragioni di queste previsioni sono molteplici, ma indubbiamente hanno a che fare con le opportunità che tale apertura al privato, ai territori, all'innovazione e alla

capacitazione può offrire per incrementare le risorse ideative, organizzative, economiche con cui affrontare rischi e bisogni emergenti.

Tale apertura è anche da ricondurre al fatto che il secondo welfare e le sue componenti hanno avuto modo di radicarsi nelle comunità locali nel corso del decennio precedente alla pandemia per fornire risposte alla crisi economico-finanziaria del 2008. Allo scoppio del Covid-19 molti territori potevano “vantare” reti multiattore – più o meno solide – che avevano già progettato e operato insieme e che si sono attivate per fornire nuove risposte e soluzioni in una situazione inedita e di particolare gravità. Territori in cui l’amministrazione pubblica per gestire l’emergenza ha scelto di coinvolgere gli attori locali e la società civile dando vita a nuove (o rafforzate e rinnovate) collaborazioni, che sembrano confermare il fatto che intorno al welfare si possano ricomporre interessi, relazioni e logiche di intervento in modo virtuoso ed efficace.

Come detto, permangono, seppure più contenute (gli esperti si sono dimostrati incerti sul fatto che le tre aree condurranno ad un inasprimento delle differenze nella fruizione di beni e servizi su base territoriale), perplessità da parte di coloro che vedono nell’apertura al privato e nella territorializzazione del welfare una minaccia per il welfare state e un passo avanti nell’allargamento della frattura tra *outsider* e *insider* nell’accesso a beni e servizi di welfare. Proprio per evitare questi rischi, permane la necessità di un coordinamento e di un’integrazione che possano coniugare peculiarità e uniformità, ed evitare frammentazione e differenziazione, tanto per il rapporto nazionale-locale che per quello Pubblico-privato. Questo è realizzabile, ad esempio, grazie a interventi legati all’implementazione della Legge 328/2000, all’attuazione della riforma del Terzo Settore, all’impiego delle risorse del PNRR per favorire l’interazione tra investimenti e riforme, e continuando a investire sulle partnership tra Pubblico e privato, la co-programmazione e la co-progettazione e la tessitura di reti. Dinamiche che peraltro stanno già avvenendo in molti contesti e ambiti di *policy*, come evidenziato nella seconda parte di questo Volume. Il rafforzamento delle reti e, in particolare, il raccordo con gli enti locali, sono due degli

aspetti che gli esperti hanno fatto più fatica a valutare positivamente nel presente, ma che credono possano migliorare in futuro.

I risultati della *survey* hanno però evidenziato una certa autoreferenzialità del secondo welfare: i suoi protagonisti attraverso il WAT, il WEF e il WEP stentano a entrare in relazione con quegli ambiti di azione che riguardano più direttamente la sostenibilità sociale. Complessivamente infatti gli esperti non hanno colto un contributo evidente tra nessuna delle tre sfere del secondo welfare e il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, così come non intravedono un ruolo definito nell'affrontare le sfide ambientali. Quella della sostenibilità appare dunque una sfida che il secondo welfare deve ancora accogliere nella sua complessità, rafforzando la sua capacità di agganciare i risultati raggiunti al *framework* degli obiettivi dell'Agenda 2030 e ponendosi sempre più il fine di fare sistema e di valutare l'impatto generato.

Guardando al futuro, la figura 1 richiama le sfide che il (secondo) welfare dovrà affrontare in un contesto in cui la pandemia e il PNRR – insieme alle tre transizioni in corso: ambientale, digitale e redistributiva – si configurano come potenziali acceleratrici di cambiamento per introdurre misure e politiche sempre più integrate, resilienti e in grado di rispondere ai bisogni che gli individui manifestano lungo il ciclo di vita. La capacità del welfare nel suo complesso, e del secondo welfare nello specifico, di essere sempre più plurale, inclusivo, innovativo e sostenibile dipenderà, rispettivamente, da dinamiche e processi che:

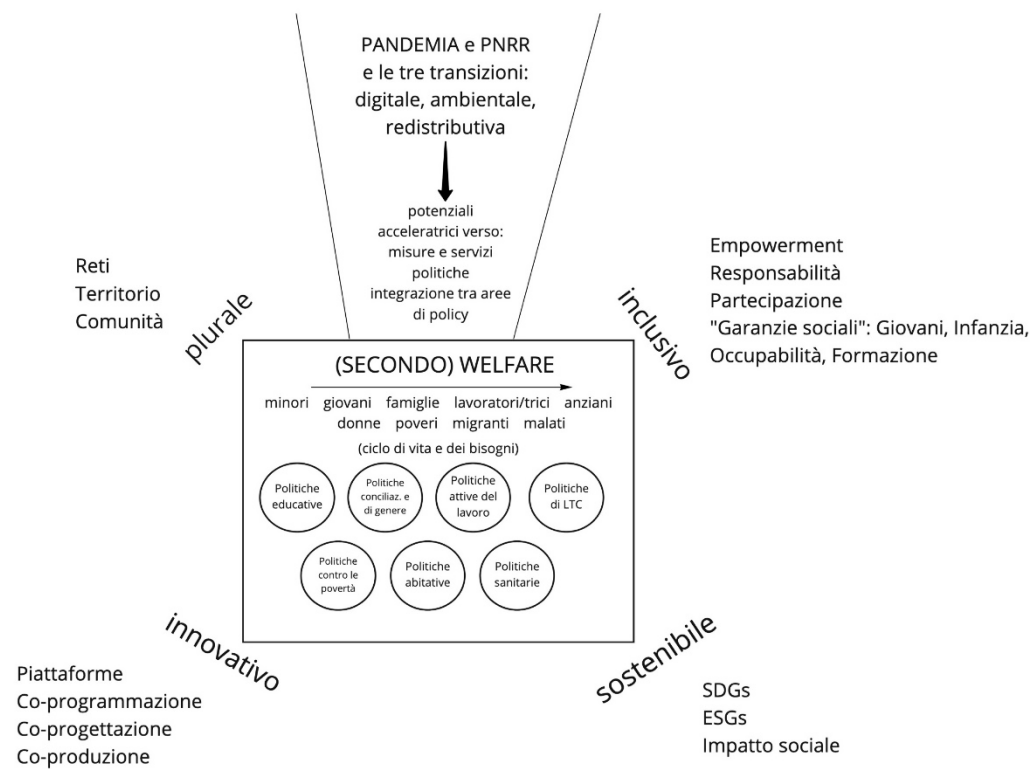
- vedranno coinvolte reti multiattore, territori e comunità (welfare plurale);
- puntino su *empowerment*, responsabilità, partecipazione e nuove "garanzie"<sup>3</sup> per rafforzare la sua capacità di essere solidale (welfare inclusivo);

---

<sup>3</sup> Si fa qui riferimento a programmi come Garanzia Giovani e Garanzia per l'Infanzia e l'Adolescenza promossi dall'UE nel corso dell'ultimo decennio (rispettivamente dal 2013 e dal 2021), misure che – per dirla con Ferrera, Madama e Corti (2021) – pur non essendo vincolanti per gli Stati Membri possono fornire nuove risorse di potere ai destinatari, risorse che possono essere equiparate ai diritti sociali. Attraverso lo strumento delle "Garanzie sociali", infatti, l'Unione Europea, pur senza competenze legali *stricto sensu*, assume un ruolo rilevante nella (ri)definizione dei diritti sociali e nell'*empowerment* dei suoi cittadini.

- facciano ricorso a piattaforme, co-programmazione e co-produzione di servizi e forme di mutuo-aiuto per innovare le logiche di intervento (welfare innovativo);
- guardino agli obiettivi di sviluppo sostenibile e agli ESGs per individuare indicatori in grado di misurare l'impatto sociale generato e collegare sempre di più l'assegnazione delle risorse ai risultati raggiunti (welfare sostenibile).

Figura 1. Il (secondo) welfare oltre la pandemia



Fonte: elaborazione dell'autrice.

Tenendo lo sguardo rivolto al futuro, in un quadro mutato e sempre più mutevole, gli attori pubblici e privati e quelli nazionali e locali dovranno essere più aperti all'idea che co-programmare e co-gestire interventi e servizi rappresenti per tutti un'opportunità per costruire o rafforzare i tratti distin-

tivi di un welfare che sia plurale, solidale, innovativo e sostenibile. In questo senso è possibile definire 6 potenziali direttrici da seguire nel medio-lungo periodo e che riassumono quanto riportato nel Volume e sintetizzato in queste conclusioni:

- migliorare il sistema della conoscenza e la mutualità dei dati a tutti i livelli, attingendo a tutte le banche dati disponibili, per migliorare la comprensione degli effetti della crisi pandemica e rendere possibile l'intercettazione dei bisogni preminenti per porli al centro delle scelte di policy;
- rafforzare il sostegno a livello nazionale e subnazionale ai gruppi vulnerabili per limitare la crescita delle disuguaglianze e rafforzare l'inclusività. Questo richiede la semplificazione dei processi, l'agevolazione e l'accompagnamento all'accesso ai programmi di sostegno, la garanzia di servizi di qualità e flessibili, l'introduzione di regimi di sostegno fiscale innovativi e attivanti. Ma anche utilizzare le opportunità digitali (ad es. *e-health* e *e-education*) per contribuire a garantire l'erogazione continuativa di servizi, prestando attenzione a ridurre le disparità territoriali, economiche e sociali nell'accesso;
- introdurre o potenziare logiche e strumenti di coordinamento multilivello per accrescere la capacità di fornire risposte integrate e ridurre il rischio di interventi dispersivi e frammentati per sviluppare strategie e soluzioni in grado di generare implicazioni economiche, sociali e ambientali trasformative;
- adottare un approccio "place-based" sensibile alle politiche di innovazione locale, sostenendo la collaborazione tra comuni, ambiti territoriali e attori locali per contenere le risposte disgiunte e la competizione per le risorse, in particolare quelle del PNRR e della prossima programmazione europea. Facilitare la cooperazione tra contesti territoriali per sostenere strategie di rinnovamento definendo linee guida coerenti con l'investimento sociale e le transizioni demografica, ambientale e digitale, mettendo in comune le risorse e rafforzando le opportunità di investimento per promuovere un approccio coerente all'attivazione di un welfare di prossimità;
- bilanciare gli obiettivi di breve termine con le priorità a lungo termine



(ad esempio sostenibilità, resilienza, infrastrutture sociali) introducendo misure per superare il divario digitale e indirizzare le strategie di investimento pubblico verso priorità inclusive, verdi e digitali introducendo forme di condizionalità;

- tenendo a mente gli insegnamenti della crisi finanziaria del 2008, i governi regionali e locali dovrebbero essere coinvolti sin dall'inizio nell'attuazione territoriale delle strategie di investimento nazionali e nel ripensamento delle politiche di sviluppo locale e di rigenerazione urbana per creare ecosistemi più resilienti rispetto all'equilibrio tra urbano-rurale, ai processi di transizione climatica, e al divario digitale, in grado di affrontare in modo più efficace *shock* futuri.

Un insieme di direttrici che mostrano come il "ritorno" alla Stato sociale (per riprendere il titolo di questo Quinto Rapporto) si possa solo configurare nella misura in cui a farne parte sono e saranno in modo sempre più significativo anche gli attori del Mercato, gli enti del Terzo Settore e la comunità nel suo insieme.

---

## Riferimenti bibliografici

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

Ferrera M. (2021), *Una spinta sociale europea*, il Corriere della Sera, 9 agosto 2021.

Ferrera M., Madama I. e Corti F. (2021), *I diritti sociali come risorse di potere nell'assetto multilivello dell'UE: una proposta di concettualizzazione a partire da Garanzia Giovani*, in "Rivista Politiche Sociali", 1/2021, pp. 7-25.

United Nations (2021), [Sustainable Development Goals Report 2021](https://www.un.org/en/), <https://www.un.org/en/>.

