

INDICE

Introduzione

1. L'evoluzione del welfare: dal welfare state al welfare responsabile

- 1.1. Welfare state, origini ed evoluzioni
- 1.2. La crisi del modello tradizionale di welfare
- 1.3. Il secondo welfare e la ridefinizione delle politiche sociali
- 1.4. Il welfare responsabile: definizione, principi e caratteristiche
- 1.5. Gli attori del welfare responsabile
 - 1.5.1 Istituzioni pubbliche
 - 1.5.2 Terzo settore
 - 1.5.3 Imprese
 - 1.5.4 Comunità e cittadini

2. Il welfare responsabile come modello di innovazione sociale

- 2.1. L'innovazione sociale: innovazione e principali approcci teorici
- 2.2. Il welfare responsabile come processo di innovazione sociale
- 2.3. La governance collaborativa e il principio di sussidiarietà
- 2.4. Co-programmazione, co-progettazione e reti territoriali
- 2.5. Opportunità e criticità del modello di welfare responsabile

3. Il welfare responsabile e la governance delle organizzazioni pubbliche

- 3.1. Le nuove sfide della Pubblica Amministrazione
- 3.2. Il welfare responsabile come leva di innovazione organizzativa
- 3.3. Il ruolo delle partnership tra pubblico, privato e Terzo settore
- 3.4. Esperienze e prospettive di welfare responsabile nelle organizzazioni pubbliche: analisi di alcuni casi
 - 3.4.1 Il Piano di Zona dell'ULSS 1 Dolomiti: un'esperienza di co-programmazione territoriale
 - 3.4.2 La co-progettazione per la valorizzazione dei Consultori familiari dell'ULSS 4 Veneto Orientale
 - 3.4.3 Il progetto PARTECIPARE dell'Ambito di Lodi: welfare di comunità e attivazione territoriale
- 3.5 Implicazioni per la governance delle organizzazioni pubbliche

Conclusioni

Riferimenti bibliografici

Introduzione

Negli ultimi decenni i sistemi di welfare sono stati interessati da profonde trasformazioni. I cambiamenti demografici, economici e sociali, l'aumento della complessità dei bisogni e la progressiva differenziazione delle domande rivolte alle istituzioni hanno messo in discussione la capacità dei modelli tradizionali di welfare di offrire risposte sufficientemente flessibili e integrate. A ciò si aggiungono la crescente scarsità delle risorse pubbliche, l'emergere di nuove forme di vulnerabilità e la necessità di costruire interventi maggiormente vicini ai territori e alle caratteristiche delle comunità.

Il Welfare State ha rappresentato per lungo tempo il principale modello di riferimento per la protezione sociale, fondandosi sull'intervento pubblico e sulla costruzione di sistemi di tutela capaci di rispondere ai principali rischi sociali. Tuttavia, l'evoluzione della società ha progressivamente evidenziato alcuni limiti di un sistema basato prevalentemente sull'azione dello Stato e sull'erogazione standardizzata delle prestazioni. La comparsa di bisogni nuovi e più articolati ha infatti reso necessario il coinvolgimento di una pluralità di soggetti e lo sviluppo di forme maggiormente flessibili di produzione del welfare.

In questo quadro si colloca il progressivo sviluppo del cosiddetto secondo welfare, che ha contribuito a mettere in evidenza il ruolo di attori differenti rispetto alle istituzioni pubbliche, tra cui imprese, fondazioni, enti del Terzo settore e organizzazioni della società civile. Il secondo welfare non si configura come una sostituzione del welfare pubblico, ma come un insieme di risorse e interventi che si affiancano ad esso e che possono contribuire a rispondere a bisogni non pienamente coperti dai sistemi tradizionali (Maino & Ferrera, 2017).

All'interno di questo processo di trasformazione si inserisce il paradigma del welfare responsabile. Tale prospettiva propone un modello nel quale il benessere collettivo viene costruito attraverso la partecipazione e la responsabilizzazione di una pluralità di soggetti, pubblici e privati, istituzionali e comunitari. Il welfare responsabile valorizza in particolare l'attivazione capacitante, l'integrazione condivisa, la centralità territoriale e la costruzione di spazi sociali di prossimità, riconoscendo la necessità di mettere in relazione risorse diverse e di costruire risposte più aderenti alle caratteristiche dei contesti (Cesareo & Pavesi, 2021).

L'interesse per tale prospettiva deriva dal fatto che essa non riguarda soltanto l'organizzazione dei servizi sociali, ma pone interrogativi più ampi sul modo in cui le organizzazioni pubbliche possono governare bisogni complessi in presenza di una pluralità di attori. La Pubblica Amministrazione si trova infatti sempre più spesso a operare in contesti caratterizzati da interdipendenza, incertezza e frammentazione delle competenze. In tali condizioni, le modalità tradizionali di regolazione

fondate esclusivamente sulla gerarchia possono risultare insufficienti e devono essere integrate con strumenti di coordinamento, collaborazione e partecipazione.

La crescita di forme di governance collaborativa rappresenta una delle principali espressioni di questo cambiamento. La collaborazione tra amministrazioni pubbliche, enti del Terzo settore, imprese e cittadini può consentire di integrare conoscenze, competenze e risorse differenti, costruendo interventi maggiormente capaci di rispondere a bisogni multidimensionali. Come evidenziato da Ansell e Gash (2008), la collaborative governance implica un coinvolgimento diretto di soggetti non statali nei processi decisionali pubblici e richiede la costruzione di relazioni fondate sul dialogo, sulla fiducia e sulla condivisione degli obiettivi.

Allo stesso tempo, il coinvolgimento di una pluralità di attori non rappresenta di per sé una garanzia di innovazione. La collaborazione può produrre nuove complessità, richiede capacità di coordinamento e può generare squilibri tra soggetti dotati di risorse differenti. Per questo motivo, il ruolo della Pubblica Amministrazione rimane centrale. L'amministrazione è chiamata non soltanto a regolamentare e controllare, ma anche a creare le condizioni necessarie alla costruzione di reti e a garantire che la partecipazione degli altri attori rimanga orientata verso finalità di interesse generale.

È proprio all'interno di questa tensione tra responsabilità pubblica e responsabilità condivisa che si colloca la domanda di ricerca alla base del presente lavoro: in che modo il welfare responsabile può rappresentare un modello di innovazione sociale per la governance delle organizzazioni pubbliche?

L'obiettivo della ricerca è quindi comprendere se e in quale misura i principi del welfare responsabile possano contribuire a rinnovare le modalità attraverso cui le organizzazioni pubbliche costruiscono le politiche, organizzano i servizi e si relazionano con gli altri attori presenti nella società. In particolare, l'analisi intende approfondire il ruolo della collaborazione, della partecipazione, della dimensione territoriale e della responsabilizzazione dei soggetti nella costruzione di nuove forme di governance.

Dal punto di vista metodologico, la tesi adotta un approccio qualitativo fondato sull'analisi critica della letteratura scientifica e della documentazione istituzionale relativa ai temi del welfare, dell'innovazione sociale e della governance pubblica. Il lavoro si basa quindi sulla ricostruzione dei principali contributi teorici e sull'analisi di alcune esperienze concrete, utilizzate per osservare come i principi del welfare responsabile possano essere tradotti nelle pratiche delle organizzazioni pubbliche.

Il primo capitolo ricostruisce l'evoluzione del welfare, partendo dalle principali caratteristiche del Welfare State e dalle ragioni che ne hanno messo in evidenza i limiti. Viene quindi approfondito

il passaggio verso il secondo welfare e successivamente analizzato il paradigma del welfare responsabile, con particolare attenzione ai suoi principi e agli attori coinvolti.

Il secondo capitolo si concentra sul rapporto tra welfare responsabile e innovazione sociale. Dopo aver richiamato i principali approcci teorici al concetto di innovazione sociale, vengono approfonditi il ruolo della governance collaborativa, il principio di sussidiarietà, gli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione e la costruzione delle reti territoriali. Il capitolo considera inoltre le principali opportunità e criticità connesse a tali processi.

Il terzo capitolo approfondisce direttamente il rapporto tra welfare responsabile e governance delle organizzazioni pubbliche. Vengono analizzate le nuove sfide della Pubblica Amministrazione e il welfare responsabile come possibile leva di innovazione organizzativa, con particolare attenzione alle partnership tra pubblico, privato e Terzo settore. L'analisi viene successivamente sviluppata attraverso alcuni casi concreti di programmazione territoriale, co-progettazione e welfare di comunità, per individuare le principali implicazioni del modello per la governance pubblica.

Attraverso questo percorso, il lavoro intende mostrare come il welfare responsabile possa essere interpretato non soltanto come una proposta relativa all'organizzazione delle politiche sociali, ma anche come una prospettiva utile per riflettere sulla trasformazione delle organizzazioni pubbliche.

La questione centrale riguarda infatti la possibilità di costruire un'amministrazione capace di mantenere la propria funzione di garanzia dell'interesse generale e, nello stesso tempo, di valorizzare le risorse e le capacità presenti nella società, promuovendo forme di responsabilità condivisa e collaborazione territoriale.

1. L'evoluzione del welfare: dal welfare state al welfare responsabile

1.1 Welfare State, origini ed evoluzione

Il Welfare State rappresenta una delle più rilevanti innovazioni istituzionali sviluppatesi nelle democrazie occidentali tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento. Si fa riferimento a un modello di organizzazione dello Stato nel quale i pubblici poteri si assumono la responsabilità di tutelare i cittadini al fine di proteggerli dai principali rischi sociali attraverso politiche redistributive, sistemi di sicurezza sociale e servizi pubblici. La finalità del Welfare State non consiste esclusivamente nell'erogazione di prestazioni economiche, ma nella promozione del benessere collettivo, della coesione sociale e dell'uguaglianza delle opportunità.

È grazie all'affermazione dello Stato sociale che le istituzioni pubbliche subiscono un profondo cambiamento. Nel modello liberale ottocentesco, infatti, lo Stato era chiamato principalmente a garantire l'ordine pubblico, la sicurezza e la tutela della proprietà privata, limitando il proprio intervento nell'economia e nella vita sociale. Con il progressivo sviluppo del Welfare State, invece, l'azione pubblica si fa carico della protezione dei cittadini rispetto ai rischi derivanti dalla malattia, dalla disoccupazione, dalla vecchiaia, dall'invalidità e dalla povertà, riconoscendo tali ambiti come responsabilità collettive e non più esclusivamente individuali o familiari.

Per comprendere pienamente il significato di Welfare State è opportuno partire dal concetto di politica sociale, che ne costituisce il principale strumento operativo. Secondo Ferrera e Jessoula le politiche sociali comprendono l'insieme degli interventi pubblici finalizzati a tutelare il benessere dei cittadini attraverso la redistribuzione delle risorse, la prevenzione dei rischi sociali e la garanzia di livelli essenziali di protezione. Esse comprendono interventi previdenziali, assistenziali e sanitari, ma anche politiche rivolte alla famiglia, all'istruzione, al lavoro e all'inclusione sociale.

Il concetto di benessere assunto dalle politiche sociali presenta una natura multidimensionale. Esso non coincide esclusivamente con la disponibilità di reddito, ma comprende anche condizioni quali la salute, l'accesso all'istruzione, la partecipazione alla vita sociale, la possibilità di svolgere un'attività lavorativa e di sviluppare pienamente le proprie capacità. Di conseguenza, le politiche sociali non svolgono soltanto una funzione riparativa, intervenendo quando il bisogno si manifesta, ma assumono anche una funzione preventiva e promozionale, contribuendo a ridurre le disuguaglianze e a favorire l'inclusione sociale.

Ferrera evidenzia inoltre come il benessere collettivo non sia prodotto esclusivamente dall'intervento dello Stato; ma anche, attraverso il cosiddetto diamante del welfare, l'autore mostra infatti come la protezione sociale derivi dall'interazione tra quattro soggetti fondamentali: Stato,

mercato, famiglia e Terzo settore. Ciascun attore contribuisce, con modalità differenti, alla produzione di benessere; lo Stato attraverso politiche pubbliche e servizi universali, il mercato mediante la produzione di beni e servizi, la famiglia attraverso le attività di cura e sostegno reciproco e il Terzo settore mediante organizzazioni non profit, cooperative sociali e associazioni di volontariato. (Ferrera & Jessoula, 2025).

Questa composizione risulta particolarmente significativa perché supera una concezione esclusivamente statalista del welfare e introduce una prospettiva che valorizza la cooperazione tra diversi soggetti, anticipando i modelli di governance collaborativa che saranno approfonditi nei paragrafi e capitoli successivi. Le radici storiche del moderno Welfare State si riferiscono alle profonde trasformazioni economiche e sociali che interessarono l'Europa tra la fine del XVIII e il XIX secolo. Prima dell'industrializzazione, la protezione contro i rischi quotidiani della vita era di responsabilità, prevalentemente, della famiglia, delle comunità locali e istituzioni religiose. Gli interventi pubblici si limitavano, quasi esclusivamente, alle situazioni di povertà estrema.

Uno dei primi tentativi di regolamentare l'assistenza pubblica fu rappresentato dalle Poor Laws inglesi; che attribuivano alle autorità locali il compito di assistere le persone prive di mezzi di sostentamento, pur mantenevano un'impostazione fortemente selettiva. L'assistenza veniva infatti concessa soltanto ai cosiddetti *deserving poor*, ossia poveri ritenuti meritevoli, mentre i beneficiari erano spesso sottoposti a controlli, limitazioni della libertà personale e forme di stigmatizzazione sociale. In questa fase l'intervento pubblico non configurava ancora un diritto soggettivo, ma rimaneva una misura discrezionale finalizzata soprattutto al mantenimento dell'ordine sociale.

La Rivoluzione industriale modificò radicalmente questo equilibrio. L'espansione della produzione manifatturiera, l'urbanizzazione e la diffusione del lavoro salariato determinarono l'emergere di nuovi bisogni e di nuovi rischi che le tradizionali reti di solidarietà familiare e comunitaria non erano più in grado di fronteggiare. La concentrazione della popolazione nelle aree urbane, l'instabilità dell'occupazione, gli infortuni sul lavoro e la perdita del reddito in caso di malattia o vecchiaia resero evidente l'insufficienza dei tradizionali strumenti assistenziali.

Queste trasformazioni diedero origine alla cosiddetta questione sociale, ossia alla presa di coscienza delle conseguenze sociali dell'industrializzazione e della necessità di predisporre nuove forme di tutela collettiva. L'intervento pubblico iniziò progressivamente a essere considerato non soltanto come uno strumento di assistenza ai più poveri, ma come un elemento indispensabile per garantire stabilità economica, coesione sociale e integrazione politica.

Una delle interpretazioni più influenti di questo processo è proposta da Karl Polanyi nella sua opera *The Great Transformation*. Secondo l'autore, la nascita del capitalismo industriale determinò un progressivo processo di mercificazione della società, nel quale anche il lavoro, la terra e la

moneta vennero trasformati in merci soggette esclusivamente alle regole del mercato. Questa dinamica generò tuttavia un inevitabile contro movimento sociale volto a limitare gli effetti della mercificazione mediante la costruzione di istituzioni capaci di garantire protezione collettiva.

L'introduzione delle assicurazioni sociali obbligatorie in Germania rappresentò un punto di svolta nell'evoluzione delle politiche sociali europee. Le riforme promosse dal cancelliere Otto von Bismarck tra il 1883 e il 1889 inaugurarono un nuovo modello di protezione fondato sul principio assicurativo, destinato a influenzare profondamente lo sviluppo dei sistemi di welfare continentali. Furono progressivamente istituite l'assicurazione contro le malattie (1883), quella contro gli infortuni sul lavoro (1884) e, infine, le assicurazioni contro l'invalidità e la vecchiaia (1889). Per la prima volta la tutela dei principali rischi sociali non dipendeva esclusivamente dalla beneficenza privata o dall'assistenza locale, ma veniva organizzata attraverso un sistema pubblico stabile, regolato dalla legge e finanziato mediante contributi versati da lavoratori, datori di lavoro e Stato. Come evidenziano Ferrera e Jessoula, la principale innovazione introdotta dal modello bismarckiano consiste nel passaggio da un'assistenza di carattere discrezionale a un sistema basato su diritti riconosciuti ai lavoratori assicurati. Se nelle Poor Laws il sostegno economico rappresentava una concessione subordinata alla valutazione delle autorità locali, con l'assicurazione sociale la prestazione diventa un diritto derivante dall'appartenenza a una determinata categoria lavorativa e dal versamento dei contributi. Si afferma così una nuova concezione della protezione sociale, nella quale il cittadino non è più destinatario di un atto di carità, ma titolare di una posizione giuridicamente tutelata.

È importante sottolineare che le riforme di Bismarck non furono motivate esclusivamente da finalità solidaristiche. Esse rispondevano anche a precise esigenze di natura politica. La rapida industrializzazione della Germania aveva infatti favorito la crescita della classe operaia e dei movimenti socialisti, percepiti dalle élite conservatrici come una possibile minaccia alla stabilità dello Stato. L'introduzione delle assicurazioni sociali rappresentò quindi anche uno strumento volto a rafforzare il consenso nei confronti delle istituzioni, migliorando le condizioni di vita dei lavoratori e riducendo le tensioni sociali. In questo senso, il Welfare State nasce fin dalle sue origini come risultato dell'interazione tra esigenze economiche, istanze sociali e strategie politiche. L'esperienza tedesca esercitò una profonda influenza sugli altri Paesi europei. Nel giro di pochi decenni, Austria, Norvegia, Finlandia, Italia e numerosi altri Stati introdussero forme di assicurazione obbligatoria ispirate al modello bismarckiano. Sebbene con modalità differenti, tutti questi sistemi condividevano alcuni elementi fondamentali: la copertura era riservata inizialmente ai lavoratori dipendenti, il finanziamento avveniva principalmente attraverso i contributi sociali e le prestazioni erano strettamente collegate alla posizione lavorativa dell'individuo. Per questo

motivo la letteratura definisce tali sistemi occupazionali o bismarckiani, distinguendoli dai modelli universalistici che si svilupperanno successivamente.

Secondo Ferrera e Jessoula, la fase che va dalla fine del XIX secolo fino allo scoppio della Prima guerra mondiale può essere definita fase di instaurazione del Welfare State. In questi anni vengono poste le basi istituzionali della protezione sociale moderna, mentre i diversi Paesi sperimentano modelli organizzativi che saranno progressivamente ampliati nei decenni successivi.

Il periodo compreso tra le due guerre mondiali segna invece la cosiddetta fase di consolidamento. Durante questa fase il sistema delle assicurazioni sociali si estende sia sotto il profilo dei rischi coperti sia con riferimento alle categorie dei beneficiari. In molti Paesi vengono introdotti gli assegni familiari, si amplia la tutela pensionistica e le assicurazioni contro la malattia iniziano a comprendere anche i familiari dei lavoratori. Si passa progressivamente da una concezione limitata dell'assicurazione obbligatoria, rivolta esclusivamente ai lavoratori, a una più ampia idea di assicurazione sociale, orientata a garantire una protezione sempre più estesa alla popolazione.

Parallelamente, cambia anche il modo di concepire la funzione dello Stato. Se nella fase iniziale la protezione sociale aveva prevalentemente lo scopo di compensare i rischi derivanti dall'attività lavorativa, nel periodo tra le due guerre emerge progressivamente l'idea che l'intervento pubblico debba contribuire anche alla riduzione delle disuguaglianze e al miglioramento delle condizioni di vita della collettività. Il principio assicurativo continua a rappresentare il fondamento del sistema, ma accanto esso acquista crescente importanza il principio del bisogno, destinato ad assumere un ruolo centrale nelle successive evoluzioni del Welfare State.

Il vero punto di svolta si verifica durante la Seconda guerra mondiale con la pubblicazione del Rapporto Beveridge (Social Insurance and Allied Services), presentato nel Regno Unito nel 1942. Elaborato dall'economista William Beveridge, il documento rappresenta una delle opere più influenti nella storia delle politiche sociali e costituisce il principale riferimento teorico del modello universalistico di welfare. Nel rapporto Beveridge individua cinque grandi problemi che ostacolano lo sviluppo della società moderna, definiti i "cinque giganti": la povertà (Want), la malattia (Disease), l'ignoranza (Ignorance), il degrado abitativo (Squalor) e la disoccupazione (Idleness). Per contrastare tali fenomeni propone la costruzione di un sistema organico di sicurezza sociale capace di garantire a tutti i cittadini un livello minimo di protezione indipendentemente dalla loro condizione lavorativa. Rispetto al modello bismarckiano, il progetto di Beveridge introduce un cambiamento di prospettiva particolarmente significativo. La protezione sociale non viene più fondata esclusivamente sull'appartenenza a una determinata categoria professionale, ma sul principio della cittadinanza. I diritti sociali spettano quindi a tutti gli individui in quanto cittadini e non soltanto in quanto lavoratori assicurati. Parallelamente, il finanziamento delle

prestazioni non dipende più prevalentemente dai contributi sociali, ma dalla fiscalità generale, rafforzando il carattere universalistico dell'intervento pubblico. Questa impostazione influenzò profondamente lo sviluppo dei sistemi di welfare europei nel secondo dopoguerra e contribuì alla diffusione dei servizi sanitari nazionali, dell'istruzione pubblica e di programmi di assistenza rivolti all'intera popolazione. Si affermava così una concezione dello Stato sociale orientata non soltanto alla compensazione dei rischi, ma anche alla promozione dell'uguaglianza sostanziale e dell'inclusione sociale. L'affermazione del modello beveridgeano si inserisce in un contesto storico particolarmente favorevole allo sviluppo delle politiche sociali. Il secondo dopoguerra fu infatti caratterizzato da una lunga fase di crescita economica, aumento dell'occupazione e consolidamento delle istituzioni democratiche, condizioni che permisero ai governi europei di ampliare progressivamente gli interventi di protezione sociale. Il periodo compreso tra il 1945 e la metà degli anni Settanta, definito dalla letteratura come "Trentennio glorioso", rappresenta la fase di massima espansione del Welfare State. In questi decenni la spesa sociale aumentò costantemente, vennero estesi i sistemi pensionistici, si svilupparono i servizi sanitari nazionali, furono rafforzate le politiche educative e si ampliarono gli strumenti di tutela contro la disoccupazione e la povertà. Come evidenziano Ferrera e Jessoula, durante questa fase il Welfare State cessò di rappresentare esclusivamente un insieme di strumenti destinati a compensare eventi sfavorevoli, assumendo una funzione più ampia di promozione del benessere collettivo e di riduzione delle disuguaglianze sociali. L'intervento pubblico divenne parte integrante del modello di sviluppo economico europeo, influenzato dalle teorie keynesiane, secondo cui la spesa sociale non costituiva soltanto un costo per lo Stato, ma anche un investimento capace di sostenere la domanda interna, favorire la crescita economica e rafforzare la coesione sociale.

In questo contesto si sviluppa anche una delle più importanti riflessioni teoriche sul significato della cittadinanza nelle società contemporanee. Nel saggio *Citizenship and Social Class* (1950), Thomas Humphrey Marshall individua nella progressiva affermazione dei diritti di cittadinanza uno degli elementi fondamentali dell'evoluzione delle democrazie occidentali. Secondo l'autore, la cittadinanza moderna non nasce in maniera improvvisa, ma è il risultato di un lungo processo storico articolato in tre fasi:

- La prima riguarda l'affermazione dei diritti civili, sviluppatasi prevalentemente nel XVIII secolo e comprendenti le libertà individuali, il diritto alla proprietà privata, la libertà di espressione e l'uguaglianza di fronte alla legge.
- Successivamente si consolidano i diritti politici, che consentono ai cittadini di partecipare alla vita democratica attraverso il diritto di voto e la possibilità di essere rappresentati nelle istituzioni.

- Infine, nel corso del XX secolo si affermano i diritti sociali, che garantiscono a ogni individuo il diritto a un livello minimo di benessere economico e sociale, assicurando l'accesso all'istruzione, alla sanità, alla previdenza e agli altri servizi essenziali.

Il contributo di Marshall risulta particolarmente significativo perché consente di interpretare il Welfare State non soltanto come un insieme di politiche pubbliche, ma come uno strumento attraverso il quale si realizza concretamente la cittadinanza sociale. La tutela contro i principali rischi della vita non viene infatti considerata una forma di assistenza discrezionale, bensì un diritto spettante a tutti i cittadini in quanto membri della collettività. In questa prospettiva, la protezione sociale assume un valore non solo economico, ma anche democratico, poiché contribuisce a rendere effettiva l'uguaglianza sostanziale tra gli individui.

Nonostante la comune espansione delle politiche sociali, i diversi Paesi europei seguirono percorsi differenti nella costruzione dei rispettivi sistemi di welfare. Le differenze riguardavano il ruolo attribuito allo Stato, al mercato e alla famiglia, le modalità di finanziamento delle prestazioni, i criteri di accesso ai servizi e il grado di redistribuzione delle risorse. Per comprendere tali differenze, uno dei contributi teorici più importanti è rappresentato dall'opera *The Three Worlds of Welfare Capitalism* di Gøsta Esping-Andersen, pubblicata nel 1990.

L'autore propone una classificazione dei sistemi di welfare che supera la semplice analisi della spesa sociale, sostenendo che ciò che distingue realmente i diversi modelli è il modo in cui essi organizzano i rapporti tra Stato, mercato e famiglia nella produzione del benessere. Secondo Esping-Andersen, infatti, il Welfare State non deve essere valutato soltanto in base alla quantità di risorse redistribuite, ma soprattutto in relazione agli effetti che produce sulle condizioni di vita dei cittadini e sulla struttura della società.

A tal fine l'autore introduce il concetto di demercificazione (*decommodification*), con il quale indica la capacità del sistema di welfare di consentire agli individui di mantenere un livello di vita dignitoso anche in assenza di reddito da lavoro. Quanto maggiore è la tutela garantita dalle politiche sociali, tanto minore risulta la dipendenza delle persone dal mercato del lavoro. Un secondo elemento riguarda invece la stratificazione sociale, cioè il modo in cui il Welfare State contribuisce a ridurre oppure a riprodurre le differenze economiche e sociali esistenti all'interno della popolazione.

Sulla base di questi criteri Esping-Andersen distingue tre principali modelli di welfare:

- Il regime liberale, tipico dei Paesi anglosassoni, attribuisce al mercato un ruolo predominante e limita l'intervento pubblico alle situazioni di maggiore bisogno, privilegiando prestazioni selettive e spesso subordinate alla verifica delle condizioni economiche dei beneficiari.

- Il regime conservatore-corporativo, sviluppatosi nell'Europa continentale, mantiene invece un forte collegamento tra diritti sociali e posizione occupazionale, riprendendo l'impostazione originariamente introdotta dalle riforme bismarckiane.
- Infine, il regime socialdemocratico, caratteristico dei Paesi scandinavi, si fonda su prestazioni universalistiche finanziate attraverso la fiscalità generale e orientate a garantire elevati livelli di uguaglianza e di inclusione sociale.

Sebbene la classificazione proposta da Esping-Andersen abbia profondamente influenzato gli studi comparati sul Welfare State, diversi autori hanno evidenziato la necessità di riconoscere una specifica configurazione dei sistemi di welfare dell'Europa meridionale. Tra questi assume particolare rilievo il contributo di Maurizio Ferrera, il quale individua un vero e proprio modello mediterraneo di welfare, comprendente Italia, Spagna, Grecia e Portogallo.

L'analisi proposta da Ferrera evidenzia come i Paesi dell'Europa meridionale abbiano seguito un percorso di sviluppo differente rispetto ai modelli individuati da Esping-Andersen. Pur avendo adottato fin dalle origini un'impostazione di tipo bismarckiano, fondata sulle assicurazioni sociali legate alla posizione lavorativa, Italia, Spagna, Grecia e Portogallo hanno progressivamente sviluppato caratteristiche comuni tali da configurare un autonomo modello di Welfare State.

Uno degli elementi distintivi del modello mediterraneo riguarda la forte segmentazione della protezione sociale. Le tutele risultano infatti distribuite in maniera disomogenea tra le diverse categorie di lavoratori. Storicamente, i dipendenti pubblici e i lavoratori con contratti stabili hanno beneficiato di livelli di protezione particolarmente elevati, soprattutto nell'ambito pensionistico, mentre altre categorie, quali lavoratori autonomi, precari, giovani e disoccupati, hanno sperimentato forme di tutela più limitate. Tale configurazione ha determinato la formazione di un sistema duale, caratterizzato dalla coesistenza di soggetti fortemente garantiti (insiders) e soggetti scarsamente protetti (outsiders).

Accanto a questa frammentazione delle tutele, Ferrera sottolinea un secondo elemento caratteristico del welfare mediterraneo, la centralità della famiglia. Diversamente da quanto avviene nei modelli universalistici dell'Europa settentrionale, nei Paesi dell'Europa meridionale la famiglia continua a rappresentare il principale luogo di produzione del benessere e di protezione dai rischi sociali. L'assistenza agli anziani, il sostegno economico ai giovani, la cura dei minori e delle persone non autosufficienti ricadono spesso sul nucleo familiare, che supplisce alle carenze dei servizi pubblici. Questo fenomeno, definito frequentemente familismo, costituisce una delle caratteristiche più rilevanti del sistema italiano di welfare. Un ulteriore elemento riguarda la composizione della spesa sociale. Come osserva Ferrera, il modello italiano è stato a lungo caratterizzato da una forte concentrazione delle risorse nel sistema pensionistico, a discapito di

altri settori quali le politiche per la famiglia, i servizi sociali territoriali, le misure di contrasto alla povertà e gli interventi rivolti all'inclusione lavorativa. Questa configurazione ha prodotto quella che l'autore definisce una distorsione funzionale, ossia uno squilibrio tra le diverse aree di intervento del welfare, accompagnata da una distorsione distributiva, derivante dalla diversa intensità delle tutele riconosciute ai differenti gruppi sociali. Nonostante tali criticità, il Welfare State europeo ha rappresentato uno dei principali strumenti attraverso cui le democrazie occidentali hanno perseguito gli obiettivi di uguaglianza, solidarietà e coesione sociale. L'evoluzione delle politiche sociali ha infatti contribuito non soltanto a migliorare le condizioni di vita della popolazione, ma anche a rafforzare la legittimazione delle istituzioni democratiche, riconoscendo la protezione sociale come componente essenziale della cittadinanza.

1.2 La crisi del modello tradizionale di welfare

La fase di espansione del welfare state che aveva caratterizzato i decenni successivi alla Seconda guerra mondiale iniziò a mostrare, a partire dalla metà degli anni Settanta, segnali sempre più evidenti di difficoltà. Il sistema di protezione sociale consolidatosi durante il cosiddetto Trentennio glorioso si era sviluppato all'interno di condizioni economiche, demografiche e sociali particolarmente favorevoli: crescita economica sostenuta, piena occupazione, relativa stabilità dei percorsi lavorativi e familiari e una struttura demografica sufficientemente equilibrata. Tali condizioni avevano consentito allo Stato di ampliare progressivamente il proprio intervento, estendendo la copertura dei principali rischi sociali e incrementando la quantità e la qualità delle prestazioni offerte. Il venir meno di queste condizioni mise tuttavia progressivamente in discussione la capacità dei sistemi tradizionali di welfare di rispondere efficacemente ai bisogni della popolazione.

La crisi del welfare state non deve essere interpretata semplicemente come una crisi finanziaria o come il progressivo arretramento dell'intervento pubblico. Essa assume piuttosto il carattere di una crisi strutturale, determinata dalla crescente distanza tra gli assetti istituzionali costruiti nel corso del Novecento e le trasformazioni economiche e sociali che hanno modificato la natura dei rischi e dei bisogni collettivi. La letteratura ha infatti sottolineato come la crisi dello Stato sociale sia riconducibile a una pluralità di fattori interdipendenti, tra cui la globalizzazione, le difficoltà finanziarie, il contenimento della spesa pubblica e l'invecchiamento demografico. In questa prospettiva, più che assistere alla scomparsa del welfare state, si assiste alla progressiva necessità di ripensarne presupposti, strumenti e modalità di intervento.

Un primo elemento di discontinuità riguarda il quadro economico. La fase di massima espansione dello Stato sociale era stata sostenuta dalla convinzione che una crescita economica relativamente

stabile avrebbe garantito risorse sufficienti a finanziare l'ampliamento della protezione sociale. La situazione mutò radicalmente a partire dagli anni Settanta. Il rallentamento della crescita economica e le difficoltà che interessarono le economie occidentali resero più complesso sostenere livelli di spesa sociale progressivamente crescenti. Il problema divenne particolarmente rilevante proprio perché, mentre diminuivano i margini finanziari a disposizione degli Stati, aumentavano contemporaneamente le esigenze di protezione provenienti dalla società.

La sostenibilità economica del welfare divenne pertanto uno dei principali temi del dibattito pubblico. A questa prima fase si aggiunsero successivamente le conseguenze della crescente integrazione economica internazionale e, soprattutto a partire dagli anni Novanta, i vincoli derivanti dalla globalizzazione. I sistemi nazionali di welfare, costruiti prevalentemente all'interno dei confini dello Stato-nazione, si trovarono a operare in economie sempre più interdipendenti, nelle quali capitali, imprese, merci e lavoratori si muovevano con maggiore facilità. La globalizzazione non determinò automaticamente una riduzione della protezione sociale, ma contribuì a rendere più complesso il rapporto tra competitività economica, sostenibilità finanziaria e mantenimento di elevati standard di tutela.

Le difficoltà si intensificarono ulteriormente con la crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008. La riduzione delle risorse disponibili, l'aumento della disoccupazione e le politiche di contenimento della spesa pubblica accrebbero la pressione esercitata sui sistemi di protezione sociale proprio nel momento in cui una parte crescente della popolazione necessitava di sostegno. Tra le cause indicate dalla letteratura alla base della crisi dello Stato sociale compaiono infatti espressamente la globalizzazione, la crisi finanziaria del 2008, i tagli alla spesa pubblica e l'invecchiamento della popolazione.

Alla dimensione economica si affiancò una profonda trasformazione del sistema produttivo e del mercato del lavoro. Il welfare state sviluppatosi nel secondo dopoguerra era fortemente legato alla società industriale e al modello fordista, caratterizzato dalla produzione di massa e dalla diffusione di rapporti di lavoro relativamente stabili e continuativi. In tale contesto, soprattutto nei sistemi di matrice occupazionale, la posizione lavorativa rappresentava uno dei principali criteri attraverso cui venivano attribuiti i diritti sociali. Il progressivo passaggio verso un'economia postindustriale modificò profondamente questo scenario. La crescita del settore dei servizi, la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, la diffusione di forme occupazionali meno stabili e, successivamente, la digitalizzazione dei processi produttivi determinarono una crescente frammentazione delle carriere professionali. Il modello del lavoratore stabilmente inserito per gran parte della propria vita in un rapporto di lavoro continuativo risultava sempre meno rappresentativo della realtà sociale. La trasformazione tecnologica e i processi connessi alla globalizzazione hanno inoltre inciso non

soltanto sulla domanda di protezione, ma sulle stesse modalità di organizzazione del lavoro e sul ruolo attribuito alla persona all'interno delle organizzazioni.

Questi cambiamenti hanno favorito l'emergere dei cosiddetti nuovi rischi sociali, difficilmente riconducibili alle categorie sulle quali erano stati costruiti i sistemi tradizionali di protezione. Accanto ai rischi classici, come vecchiaia, malattia, invalidità e disoccupazione, acquistano progressivamente rilevanza problemi collegati alla precarietà occupazionale, alla difficoltà di conciliare lavoro e responsabilità familiari, alla non autosufficienza, alla vulnerabilità economica di determinate categorie e alla necessità di aggiornare continuamente le proprie competenze professionali.

La questione diventa quindi non soltanto quanto spendere per il welfare, ma anche come distribuire le risorse disponibili e quali rischi proteggere. La ricalibratura dei sistemi di welfare implica proprio la necessità di confrontare vecchi e nuovi rischi sociali, ridefinire le priorità distributive e ripensare gli spazi istituzionali della decisione in presenza di una moltiplicazione degli attori e dei livelli di intervento.

Un secondo insieme di fattori che ha contribuito alla crisi del modello tradizionale riguarda le trasformazioni demografiche. I sistemi di welfare sviluppatasi nel secondo dopoguerra poggiavano su una struttura della popolazione relativamente favorevole, caratterizzata da un rapporto più equilibrato tra popolazione attiva e popolazione anziana. Il progressivo aumento della speranza di vita e la contemporanea riduzione della natalità hanno modificato tale equilibrio, producendo un marcato processo di invecchiamento della popolazione.

L'invecchiamento demografico produce conseguenze particolarmente rilevanti per i sistemi pensionistici e sanitari. Da un lato aumenta il numero delle persone che beneficiano per periodi più lunghi delle prestazioni pensionistiche; dall'altro cresce la domanda di servizi sanitari, assistenziali e di cura legati all'età e alla non autosufficienza. Contestualmente, la riduzione relativa della popolazione in età lavorativa può restringere la base contributiva sulla quale poggia il finanziamento di una parte significativa della protezione sociale. Il problema della sostenibilità non dipende dunque esclusivamente dal livello della spesa, ma anche dalla trasformazione della struttura della popolazione sulla quale il sistema è costruito.

Parallelamente, è cambiata profondamente anche la famiglia. Il modello tradizionale di welfare, soprattutto nella sua variante occupazionale, era stato costruito presupponendo una divisione relativamente stabile dei ruoli: l'uomo prevalentemente inserito nel mercato del lavoro e la donna maggiormente impegnata nelle attività domestiche e di cura. La crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro, la trasformazione dei rapporti di genere, la diminuzione della

stabilità delle unioni e la pluralizzazione delle forme familiari hanno progressivamente indebolito questo presupposto.

Si sono così sviluppate nuove esigenze relative alla conciliazione tra vita professionale e familiare, alla cura dei bambini e delle persone anziane, al sostegno delle famiglie monoparentali e, più in generale, alla gestione di bisogni che non possono più essere automaticamente assorbiti dalle reti familiari. La famiglia continua a rappresentare un soggetto fondamentale nella produzione di welfare, ma non può essere considerata una risorsa illimitata e sempre disponibile.

Tale aspetto assume particolare importanza nel caso italiano, storicamente caratterizzato da un ruolo significativo delle reti familiari nella compensazione delle lacune della protezione pubblica. Le trasformazioni demografiche, familiari e occupazionali rendono tuttavia sempre più difficile affidare alla famiglia la funzione di ammortizzatore dei rischi sociali, soprattutto quando aumentano contemporaneamente i bisogni di cura e diminuisce la disponibilità di lavoro familiare non retribuito.

La crisi del welfare state presenta quindi una duplice dimensione. Da un lato esiste un problema di sostenibilità finanziaria, legato alla necessità di contenere la crescita della spesa pubblica in presenza di risorse limitate. Dall'altro emerge un problema di adeguatezza, relativo alla capacità degli strumenti tradizionali di intercettare bisogni sociali profondamente diversi rispetto a quelli per i quali erano stati originariamente progettati.

Questa seconda dimensione è particolarmente importante. Ridurre la crisi del welfare alla sola scarsità di risorse porterebbe infatti a interpretare le trasformazioni degli ultimi decenni esclusivamente attraverso la contrapposizione tra espansione e riduzione della spesa sociale. Al contrario, ciò che entra in discussione è anche la composizione stessa della protezione. Alcune categorie possono continuare a beneficiare di tutele relativamente robuste, mentre altre, legate alle nuove forme di vulnerabilità, rischiano di rimanere insufficientemente protette.

La crisi del modello tradizionale rende pertanto necessaria una redistribuzione delle risorse non soltanto tra differenti programmi, ma anche tra differenti categorie e generazioni. Le politiche di formazione e apprendimento permanente, le misure di conciliazione tra famiglia e lavoro, il sostegno alla non autosufficienza e le politiche rivolte a percorsi lavorativi discontinui rappresentano esempi di aree nelle quali i sistemi contemporanei sono chiamati a investire maggiormente.

In questo senso, la letteratura parla di ricalibratura del welfare: non semplicemente ridurre l'intervento pubblico, ma ridefinirne priorità, strumenti e destinatari. La ricalibratura assume una dimensione funzionale, relativa ai rischi da proteggere; una dimensione distributiva, riguardante

l'equilibrio della protezione tra differenti gruppi; e una dimensione istituzionale, connessa alla trasformazione dei luoghi e degli attori coinvolti nei processi decisionali.

Tale processo incontra inevitabilmente forti difficoltà. Le politiche sociali producono infatti aspettative consolidate e diritti percepiti come acquisiti. Modificare programmi pensionistici, sanitari o assistenziali significa incidere sulla posizione di gruppi sociali già organizzati e tutelati, mentre i potenziali beneficiari delle nuove politiche, giovani, lavoratori precari, famiglie con nuovi bisogni di conciliazione o persone esposte a forme emergenti di vulnerabilità, possono risultare politicamente meno organizzati. Ne deriva una tensione strutturale tra la tutela delle protezioni consolidate e la necessità di destinare risorse ai nuovi bisogni.

Nel caso italiano questa tensione è stata particolarmente evidente. Le trasformazioni del welfare non hanno sempre prodotto una ricalibratura organica capace di spostare efficacemente risorse verso i nuovi rischi sociali. Parte della letteratura ha evidenziato come le politiche di contenimento abbiano ridotto alcune componenti della spesa senza che i risparmi ottenuti fossero necessariamente reinvestiti nella soddisfazione dei bisogni emergenti. Ciò contribuisce a spiegare perché la crisi del welfare non possa essere interpretata semplicemente come una fase temporanea, ma come un processo di trasformazione ancora aperto.

Le difficoltà del modello tradizionale hanno inoltre contribuito a mettere in discussione l'idea secondo cui lo Stato debba essere considerato l'unico centro della produzione e dell'organizzazione del benessere sociale. La crescente complessità dei bisogni, la differenziazione territoriale e la necessità di mobilitare risorse ulteriori rispetto a quelle pubbliche hanno favorito un progressivo ampliamento del numero degli attori coinvolti.

Accanto alle amministrazioni pubbliche assumono così crescente rilevanza soggetti privati, organizzazioni del Terzo settore, imprese, associazioni, famiglie e reti comunitarie. Ciò non significa necessariamente una sostituzione dello Stato da parte del mercato o della società civile. Piuttosto, cambia la configurazione complessiva delle relazioni attraverso cui il welfare viene progettato, finanziato ed erogato. L'analisi dei sistemi regionali italiani mostra, ad esempio, la diffusione di orientamenti nei quali al soggetto pubblico si affianca il privato come attore chiamato a partecipare ai processi decisionali e alla programmazione. In nove regioni sulle dodici considerate nella ricerca richiamata da Bertin, il quadro normativo risultava orientato verso una logica di rete, prevedendo forme di partecipazione dei soggetti privati tanto a livello regionale quanto locale.

Questa trasformazione non è tuttavia priva di difficoltà. La partecipazione formale di una pluralità di attori non coincide necessariamente con una loro effettiva capacità di incidere sulle decisioni. In diversi contesti, i soggetti privati coinvolti nella programmazione hanno segnalato spazi di

partecipazione limitati o la sensazione di essere chiamati semplicemente a ratificare decisioni già elaborate. Il passaggio da un modello gerarchico a uno maggiormente reticolare richiede pertanto non soltanto nuovi strumenti istituzionali, ma una trasformazione concreta delle relazioni tra gli attori. È proprio in questo quadro che acquista importanza il concetto di welfare mix. Il benessere sociale viene sempre più interpretato come il risultato dell'interazione tra una pluralità di soggetti e risorse, superando una rappresentazione esclusivamente statocentrica della protezione. Nei sistemi regionali italiani questa trasformazione emerge anche sul piano della governance: il paradigma tende progressivamente a spostarsi dalla gerarchia alla rete, attribuendo crescente rilevanza a concetti quali coinvolgimento, condivisione e partecipazione.

Il ruolo pubblico non viene per questo meno. Al contrario, la moltiplicazione degli attori rende necessaria una funzione pubblica di indirizzo, coordinamento, regolazione e garanzia dell'equità. La questione centrale diventa quindi individuare modalità di collaborazione capaci di integrare risorse e competenze differenti senza produrre frammentazione, disuguaglianze territoriali o una deresponsabilizzazione delle istituzioni.

Le evidenze disponibili mostrano infatti che la transizione verso modelli di governance multilivello e pubblico-privata procede in maniera disomogenea. Le relazioni tra attori pubblici e privati stanno cambiando, ma le trasformazioni osservabili sul piano normativo non sempre trovano piena corrispondenza nelle pratiche concrete. Tale distanza costituisce uno degli elementi più rilevanti per comprendere la complessità della trasformazione contemporanea del welfare.

La crisi iniziata negli anni Settanta non ha dunque determinato la fine del welfare state. Ha piuttosto aperto un lungo processo di adattamento e trasformazione. Le istituzioni costruite nel corso del Novecento continuano a rappresentare una componente fondamentale delle società europee, ma sono chiamate a confrontarsi con condizioni profondamente mutate: crescita economica più debole, invecchiamento demografico, trasformazione delle famiglie, flessibilizzazione del lavoro, globalizzazione, nuovi rischi sociali e crescente differenziazione dei bisogni. Il problema contemporaneo non consiste pertanto semplicemente nello scegliere e quantificare l'intervento statale. La questione riguarda piuttosto la costruzione di forme di protezione capaci di combinare sostenibilità ed efficacia, universalità dei diritti e capacità di rispondere a bisogni differenziati, responsabilità pubblica e partecipazione di una pluralità di attori. La crisi del modello tradizionale ha progressivamente favorito la ricerca di nuove configurazioni del welfare, nelle quali l'intervento pubblico si combina con risorse provenienti dal mercato, dal Terzo settore, dalle imprese, dalle famiglie e dalle comunità. La trasformazione della miscela tra pubblico e privato viene infatti indicata come uno dei tratti caratterizzanti dell'evoluzione recente del welfare italiano. Non si tratta necessariamente di una semplice riduzione della responsabilità

pubblica, ma di una ridefinizione dei rapporti tra gli attori e dei processi attraverso cui vengono individuati e affrontati i bisogni sociali.

È all'interno di questa trasformazione che si colloca il progressivo sviluppo di forme di welfare complementari rispetto al primo welfare pubblico. La difficoltà dello Stato sociale tradizionale nel rispondere contemporaneamente ai vincoli finanziari e alla crescente articolazione della domanda sociale ha infatti aperto nuovi spazi di intervento e collaborazione. La ricerca di nuove combinazioni tra risorse pubbliche e private, tra livelli istituzionali e tra differenti attori sociali costituisce così il presupposto per l'affermazione del secondo welfare.

1.3 Il secondo welfare e la ridefinizione delle politiche sociali

Le trasformazioni che hanno interessato i sistemi di welfare europei a partire dagli ultimi decenni del Novecento hanno progressivamente modificato non soltanto la struttura dei bisogni sociali, ma anche le modalità attraverso cui tali bisogni vengono riconosciuti e affrontati. Come evidenziato nel paragrafo precedente, l'invecchiamento della popolazione, la precarizzazione dei percorsi occupazionali, i mutamenti nelle strutture familiari, le difficoltà di conciliazione tra lavoro e responsabilità di cura e l'emergere di nuove forme di vulnerabilità hanno posto sotto pressione sistemi di protezione sociale originariamente costruiti per fronteggiare rischi maggiormente standardizzati. Parallelamente, i vincoli di finanza pubblica hanno limitato la possibilità di rispondere alla crescente domanda sociale attraverso una semplice espansione della spesa pubblica. Ferrera e Maino individuano proprio in questa duplice pressione, quella esercitata dai vincoli finanziari e quella derivante dalla trasformazione dei bisogni, uno degli elementi fondamentali per comprendere il cambiamento del welfare italiano. Già nel 2011 gli autori evidenziavano come i nuovi rischi sociali comprendessero, tra gli altri, la non autosufficienza, la precarietà lavorativa, l'obsolescenza delle competenze, l'esclusione sociale e le difficoltà di conciliazione tra responsabilità familiari e professionali. La difficoltà consiste nel fatto che tali bisogni emergono proprio mentre le risorse disponibili per il welfare pubblico risultano sottoposte a vincoli sempre più stringenti.

Una prima risposta a questa situazione è stata individuata nella ricalibratura del welfare pubblico, intesa come una redistribuzione interna delle risorse tra differenti programmi e categorie di destinatari. L'obiettivo era ridurre progressivamente il peso delle politiche maggiormente orientate alla compensazione dei rischi tradizionali e destinare più risorse alle nuove aree di bisogno, rafforzando servizi, politiche familiari e interventi rivolti alle generazioni più giovani. Ferrera e Maino osservano tuttavia come questa strategia abbia incontrato forti resistenze. Gli assetti esistenti erano infatti sostenuti da interessi consolidati e da diritti sociali percepiti come acquisiti,

rendendo politicamente complesso trasferire risorse da categorie già protette verso gruppi caratterizzati da bisogni emergenti e spesso meno organizzati.

È in questo contesto che emerge il concetto di secondo welfare, inizialmente proposto come una strategia complementare rispetto alla ricalibratura del sistema pubblico. La formulazione originaria elaborata da Ferrera e Maino definisce il secondo welfare come un insieme di programmi di protezione e investimento sociale finanziati attraverso risorse prevalentemente non pubbliche e realizzati da una vasta gamma di attori economici e sociali, spesso collegati all'interno di reti con un forte radicamento territoriale. L'elemento decisivo di questa definizione riguarda la relazione tra primo e secondo welfare. I due ambiti non devono essere interpretati come compartimenti separati né, soprattutto, come modelli alternativi. Il primo welfare continua a comprendere le forme di protezione sociale fondate sui diritti di cittadinanza e destinate a garantire la tutela rispetto ai principali rischi dell'esistenza. Il secondo welfare interviene invece in modo complementare, mobilitando ulteriori risorse e soggetti per rispondere a bisogni che il sistema pubblico non riesce a soddisfare completamente. In questa prospettiva, il secondo welfare non coincide quindi con una semplice privatizzazione della protezione sociale. Ferrera e Maino sottolineano espressamente che l'obiettivo non è sostituire la spesa pubblica con quella privata, ma mobilitare risorse aggiuntive in presenza di una domanda crescente e di vincoli particolarmente stringenti sulla finanza pubblica. La funzione redistributiva fondamentale del welfare pubblico non viene messa in discussione: ciò che cambia è la possibilità che altri soggetti contribuiscano a integrare le risposte laddove emergano bisogni insufficientemente coperti.

Questa precisazione è particolarmente importante perché consente di evitare una lettura del secondo welfare fondata sulla contrapposizione tra Stato e società. Non si tratta di stabilire se il welfare debba essere "pubblico" oppure "privato", ma di interrogarsi sulle possibili forme di collaborazione tra attori differenti. Le imprese, i sindacati, il Terzo settore, gli enti locali, le fondazioni bancarie, le organizzazioni filantropiche e altri soggetti sociali possono contribuire con risorse economiche, competenze, capacità organizzative e conoscenza dei bisogni territoriali. Il cambiamento riguarda pertanto non soltanto le fonti di finanziamento, ma anche la struttura delle relazioni attraverso cui il welfare viene prodotto.

Nel Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia questa trasformazione viene descritta in maniera ancora più articolata. Maino evidenzia come, a partire dal 2010, il secondo welfare si sia progressivamente affermato nel dibattito italiano come un paradigma capace di comprendere programmi di protezione e investimento sociale realizzati da soggetti profit e non profit: imprese, assicurazioni, sindacati, associazioni datoriali, enti bilaterali, fondi integrativi, fondazioni, associazioni di volontariato, mutue, enti religiosi, cooperative e imprese sociali.

Il crescente coinvolgimento di questi attori produce una trasformazione significativa nella logica delle politiche sociali. I soggetti non pubblici non vengono più considerati soltanto come erogatori residuali di prestazioni, ma possono partecipare alla progettazione, alla gestione e all'implementazione degli interventi. Da potenziali antagonisti dell'intervento pubblico possono quindi diventare alleati nel processo di rinnovamento del welfare, mettendo a disposizione risorse ulteriori e contribuendo alla costruzione di risposte più aderenti ai bisogni locali.

Questa evoluzione si collega alla crescente territorializzazione del welfare. Molti dei nuovi bisogni sociali assumono infatti caratteristiche differenti a seconda del contesto nel quale emergono e richiedono risposte difficilmente standardizzabili a livello nazionale. Per questo motivo, il secondo welfare attribuisce particolare importanza ai territori e alle comunità locali, nei quali risulta più semplice attivare relazioni tra soggetti pubblici, organizzazioni della società civile, imprese e cittadini. Il livello territoriale diventa così uno spazio privilegiato per la costruzione di partnership pubblico-private e per la sperimentazione di nuovi modelli di intervento. Il Terzo Rapporto sottolinea come lo spostamento dell'attenzione verso i territori non significhi però l'abbandono della regolazione nazionale o regionale: le iniziative locali continuano a essere inserite all'interno di un quadro di regole che orienta e valorizza le scelte territoriali. La dimensione locale rappresenta quindi non un'alternativa alla regolazione pubblica, ma il livello nel quale possono concretizzarsi forme maggiormente flessibili di cooperazione e sperimentazione.

Proprio per questa ragione, il secondo welfare contribuisce a modificare anche il ruolo attribuito alle istituzioni pubbliche. Il pubblico non viene semplicemente ridimensionato, ma tende ad assumere funzioni diverse rispetto al modello tradizionale. In alcune esperienze analizzate nel Terzo Rapporto, l'attore pubblico viene descritto come facilitatore e garante: deve creare condizioni favorevoli alla collaborazione, definire le regole, vigilare sulla qualità degli interventi, semplificare le procedure, incentivare le iniziative e favorire forme di progettazione congiunta. Questa funzione risulta fondamentale per evitare che la pluralizzazione degli attori produca semplicemente una frammentazione delle responsabilità. L'apertura alle risorse private e della società civile, infatti, può generare valore soltanto se inserita all'interno di forme di coordinamento capaci di garantire qualità, accessibilità ed equità. Il secondo welfare non elimina pertanto la necessità dell'intervento pubblico; al contrario, può rendere ancora più importante la capacità delle istituzioni di regolare reti complesse di soggetti interdipendenti.

L'evoluzione del secondo welfare contribuisce quindi al passaggio da un modello prevalentemente gerarchico delle politiche sociali a configurazioni maggiormente reticolari. Nessun soggetto dispone autonomamente di tutte le risorse economiche, informative e organizzative necessarie per

affrontare bisogni sempre più complessi. La collaborazione diventa quindi un elemento strutturale della produzione contemporanea di welfare.

Il Quarto Rapporto sul secondo welfare approfondisce questo aspetto concentrandosi sul crescente protagonismo degli stakeholder e dei corpi intermedi. Maino e Razetti definiscono il secondo welfare attraverso il ruolo esercitato dai soggetti non pubblici, profit e non profit, che, collaborando con le istituzioni soprattutto a livello locale e operando all'interno di reti multiattore, possono contribuire al rinnovamento sostenibile del sistema di protezione sociale. La nozione di rete assume pertanto una posizione centrale. Le reti di welfare sono costituite da attori autonomi ma interdipendenti, che devono coordinare le proprie azioni attraverso processi di confronto, negoziazione e collaborazione. Nessuno di essi è in grado di esercitare un controllo completo sul processo, poiché ciascun soggetto possiede soltanto una parte delle risorse necessarie. Le esperienze analizzate nel Quarto Rapporto mostrano come una governance di rete possa coinvolgere amministrazioni pubbliche, organizzazioni del Terzo settore, imprese, fondazioni e comunità nella progettazione e nell'implementazione degli interventi.

Questa trasformazione implica anche una ridefinizione del ruolo dei corpi intermedi: organizzazioni sindacali, associazioni datoriali, fondazioni, associazioni e altri soggetti collettivi possono svolgere una funzione di connessione tra cittadini e istituzioni, rappresentando interessi, promuovendo iniziative, costruendo progettualità e contribuendo all'advocacy. Il welfare diviene così uno spazio nel quale la funzione di rappresentanza non riguarda soltanto la tradizionale interlocuzione con lo Stato, ma anche la capacità di generare risposte concrete attraverso reti territoriali e progetti condivisi. Il rafforzamento dei corpi intermedi risulta particolarmente significativo in un contesto spesso descritto attraverso la categoria della disintermediazione. Se da un lato alcuni tradizionali canali di rappresentanza hanno perso parte della loro capacità di aggregare gli interessi sociali, dall'altro il secondo welfare mostra l'emergere di nuove modalità di intermediazione, spesso fondate su reti, partnership e coalizioni costruite intorno a specifici bisogni o territori.

Il secondo welfare non deve quindi essere considerato soltanto come un insieme di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle pubbliche. Esso rappresenta anche un processo di ridefinizione delle relazioni tra gli attori sociali, attraverso cui vengono sperimentate forme differenti di governance, partecipazione e produzione del benessere.

La pluralizzazione degli attori costituisce tuttavia soltanto una delle dimensioni del secondo welfare. Nel corso della sua evoluzione, la letteratura ha progressivamente identificato tre elementi fondamentali che ne caratterizzano la fisionomia: apertura agli attori non pubblici, innovazione sociale ed empowerment. L'innovazione sociale occupa una posizione particolarmente rilevante.

Essa non coincide semplicemente con l'introduzione di un nuovo servizio o con l'utilizzo di tecnologie innovative. Una pratica può essere definita socialmente innovativa nella misura in cui offre risposte nuove o più efficaci a bisogni sociali, modifica positivamente le relazioni tra gli attori e rafforza le capacità delle persone e delle comunità.

Nel Terzo Rapporto, l'innovazione sociale viene collegata tanto alle politiche quanto alla governance. Le amministrazioni locali e le comunità diventano luoghi nei quali possono essere progettate nuove soluzioni attraverso la collaborazione tra soggetti pubblici e privati e, quando possibile, attraverso forme di coproduzione dei servizi. In questo quadro il settore pubblico può svolgere una funzione di accelerazione e garanzia, contribuendo a estendere i benefici dell'innovazione e a evitare che essi rimangano circoscritti a pochi destinatari. La dimensione innovativa del secondo welfare emerge quindi dalla possibilità di combinare risorse e competenze differenti. Il confronto tra attori pubblici, privati e della società civile può favorire una maggiore conoscenza dei bisogni, l'elaborazione di soluzioni personalizzate e la sperimentazione di modelli organizzativi meno rigidi rispetto a quelli tradizionali.

L'innovazione sociale presenta inoltre una stretta relazione con la resilienza dei sistemi di welfare. In condizioni caratterizzate da crisi, trasformazioni rapide e disponibilità limitata di risorse, un sistema resiliente non è semplicemente un sistema capace di resistere, ma un sistema in grado di apprendere, adattarsi e, quando necessario, trasformarsi. Il coinvolgimento di una pluralità di stakeholder permette di mettere in relazione conoscenze e risorse differenti, sperimentare nuove soluzioni e, nei casi di successo, consolidarle fino a renderle parte stabile del sistema di protezione. Accanto all'innovazione sociale, assume crescente importanza il concetto di empowerment. Il destinatario delle politiche non viene più interpretato esclusivamente come beneficiario passivo di una prestazione, ma come soggetto che può essere coinvolto nella definizione dei bisogni e nella costruzione delle risposte. L'empowerment riguarda però anche le organizzazioni e le comunità: significa aumentare la capacità dei soggetti di partecipare, prendere decisioni, mobilitare risorse e contribuire alla soluzione dei problemi collettivi. In questo senso, il secondo welfare introduce una trasformazione culturale delle politiche sociali. Il welfare non viene concepito esclusivamente come qualcosa che viene erogato a favore di qualcuno, ma progressivamente anche come qualcosa che può essere costruito insieme ai destinatari e alle comunità.

La diffusione del secondo welfare non è tuttavia priva di criticità. Proprio la sua natura flessibile, territoriale e spesso bottom-up può infatti produrre differenze significative tra territori, categorie sociali e gruppi di beneficiari. Già Ferrera e Maino avevano sottolineato due principali rischi. Il primo riguarda la possibilità di un rapporto distorto e opportunistico tra primo e secondo welfare, nel quale l'intervento integrativo finisca per creare inefficienze o iniquità. Il secondo concerne

invece la possibile formazione di un secondo welfare eccessivamente frammentato, incapace di sfruttare complementarità e sinergie e quindi di realizzare pienamente le potenzialità della sussidiarietà. Questa criticità assume particolare rilevanza nel contesto italiano, caratterizzato da profonde differenze territoriali. Se la capacità di mobilitare risorse non pubbliche dipende dalla presenza di imprese, fondazioni, organizzazioni del Terzo settore e capitale sociale locale, i territori caratterizzati da minori risorse economiche e organizzative rischiano di beneficiare meno delle opportunità offerte dal secondo welfare. Per questa ragione l'intervento pubblico mantiene una funzione indispensabile di garanzia dell'equità. Le reti e le partnership possono aumentare la capacità di risposta, ma non possono essere considerate automaticamente inclusive. Affinché le sperimentazioni diventino interventi sostenibili è necessario sviluppare adeguate capacità istituzionali, definire chiaramente ruoli e responsabilità, valutare gli effetti prodotti e creare meccanismi capaci di trasformare le esperienze efficaci in interventi strutturali.

Le conclusioni del Terzo Rapporto insistono proprio su questa esigenza, indicando tra le priorità il rafforzamento di modelli di governance multiattore, la definizione di ruoli e processi collaborativi, la valutazione dell'impatto delle misure, l'ampliamento del coinvolgimento territoriale e la trasformazione delle sperimentazioni in azioni di sistema inclusive e sostenibili.

La questione centrale diventa quindi quella della qualità delle relazioni tra gli attori. La semplice presenza di una pluralità di soggetti non è sufficiente a produrre innovazione sociale. Occorrono condizioni istituzionali che rendano possibile la cooperazione: regole favorevoli alla costituzione di partnership, capacità amministrative, sistemi di finanziamento sufficientemente flessibili e strutture organizzative capaci di superare la tradizionale separazione tra pubblico, privato e Terzo settore. Le analisi del Terzo Rapporto mostrano come un approccio eccessivamente centralizzato e top-down possa costituire una barriera, mentre la presenza di reti formalizzate, partenariati e forme di collaborazione rappresenta un fattore facilitante dell'innovazione.

Si passa quindi progressivamente dalla domanda relativa a chi debba produrre welfare alla questione di come debbano essere organizzate le relazioni tra i soggetti che partecipano alla sua produzione. Il percorso compiuto dalla letteratura sul secondo welfare tra il 2011 e il 2019 mostra una progressiva evoluzione del concetto. Nella prima formulazione l'attenzione era concentrata soprattutto sulla possibilità di mobilitare risorse non pubbliche per integrare un sistema pubblico sottoposto a crescenti pressioni. Negli anni successivi, l'analisi ha progressivamente spostato l'attenzione verso la strutturazione delle reti, la governance, l'innovazione sociale e il ruolo degli attori intermedi.

Nel 2017 Ferrera osserva che il secondo welfare non può più essere considerato un insieme di iniziative sporadiche. Le esperienze sviluppatesi nel corso degli anni hanno acquisito dimensioni

significative, tanto da configurarsi come nuovi pilastri del modello sociale italiano, intorno ai quali iniziano inoltre a svilupparsi specifiche cornici normative e regolative.

Nel Quarto Rapporto del 2019 questa evoluzione viene ulteriormente sviluppata. Il secondo welfare viene descritto come un concetto ampio e inclusivo, capace di ricomprendere numerose forme di trasformazione della protezione sociale: welfare aziendale, contrattuale, comunitario, generativo, di prossimità, sussidiario, integrativo, mutualistico e responsabile. Questa classificazione è particolarmente importante per comprendere il passaggio oggetto della presente tesi. Il welfare responsabile non rappresenta infatti semplicemente la “fase successiva” del secondo welfare. Esso si colloca piuttosto all’interno della più ampia trasformazione descritta dalla letteratura sul secondo welfare, condividendone alcuni tratti fondamentali ma sviluppando una prospettiva specifica sul tema della responsabilità degli attori. L’apertura a una pluralità di soggetti solleva infatti una questione inevitabile: se il welfare non è più prodotto esclusivamente dalle istituzioni pubbliche, quali responsabilità competono a ciascun attore? Come possono essere coordinate le risorse pubbliche e private? In che modo è possibile evitare che la moltiplicazione dei soggetti si traduca in frammentazione? E quale ruolo deve essere riconosciuto alle persone e alle comunità? È proprio su questi interrogativi che si innesta la prospettiva del welfare responsabile. Il volume curato da Cesareo dedica ampio spazio alla ricostruzione delle trasformazioni del welfare contemporaneo e alle diverse proposte di riforma, fino ad arrivare alla formulazione di una proposta specifica fondata sui tratti distintivi del welfare responsabile. Nel percorso teorico del volume, le trasformazioni dei sistemi di welfare, i nuovi rischi sociali, le forme innovative di welfare locale e le differenti proposte di riforma vengono analizzate come tappe necessarie per comprendere l’esigenza di un nuovo paradigma.

Il welfare responsabile riprende quindi alcune delle intuizioni del secondo welfare, la pluralità degli attori, il radicamento territoriale, l’innovazione sociale e la costruzione di reti, ma introduce con maggiore forza il principio della corresponsabilizzazione. La presenza di soggetti diversi non deve infatti tradursi in una deresponsabilizzazione reciproca, nella quale ciascun attore interviene soltanto laddove gli altri non riescono a operare. L’obiettivo diventa piuttosto costruire forme di responsabilità condivisa nelle quali ciascun soggetto contribuisce, secondo il proprio ruolo e le proprie risorse, alla produzione del benessere.

Questa logica è già visibile in alcune esperienze di secondo welfare analizzate nel Terzo Rapporto. L’efficacia degli interventi viene infatti collegata alla capacità di costruire dinamiche di corresponsabilizzazione tra attori pubblici e non pubblici, attribuendo al pubblico una funzione di garanzia e facilitazione e agli altri soggetti un ruolo attivo nella qualità e nella realizzazione degli interventi. Il passaggio al welfare responsabile riguarda quindi non tanto l’aumento del numero

degli attori, quanto la qualità della loro partecipazione. Le istituzioni, le organizzazioni del Terzo settore, le imprese, le comunità e gli stessi cittadini sono chiamati a riconoscersi come componenti interdipendenti di un sistema nel quale il benessere collettivo non può essere prodotto da un unico soggetto. In questa prospettiva cambia anche il ruolo del cittadino. La persona non viene considerata semplicemente come destinataria di prestazioni ma come soggetto dotato di risorse, competenze e capacità di partecipazione. Questo passaggio prepara il terreno per concetti che diventeranno centrali nella proposta del welfare responsabile, come l'attivazione capacitante, l'integrazione condivisa, la prossimità e la costruzione di reti tra organizzazioni pubbliche, private e del privato sociale. La trasformazione del welfare può essere quindi interpretata come un progressivo superamento della tradizionale separazione tra produttori e destinatari della protezione sociale. Se il Welfare State classico era prevalentemente costruito su una relazione nella quale l'istituzione pubblica raccoglieva risorse e distribuiva prestazioni ai cittadini, i nuovi paradigmi introducono relazioni più articolate, nelle quali una pluralità di soggetti partecipa tanto alla definizione dei bisogni quanto alla costruzione delle risposte.

Il secondo welfare ha avuto il merito di mettere in evidenza questa pluralizzazione e di mostrare le potenzialità derivanti dalla mobilitazione di risorse aggiuntive, dalle reti territoriali e dall'innovazione sociale. Il welfare responsabile compie però un ulteriore passo, ponendo al centro non soltanto la presenza di diversi attori, ma il modo in cui essi assumono responsabilità reciproche e contribuiscono alla costruzione del bene comune. In questo senso, il secondo welfare rappresenta una tappa fondamentale nella ridefinizione contemporanea delle politiche sociali. Esso non sostituisce il Welfare State, ma ne amplia lo spazio di azione attraverso nuove risorse, nuovi attori e nuove modalità di collaborazione. Al tempo stesso, le criticità emerse, rischio di frammentazione, disuguaglianze territoriali, necessità di coordinamento e difficoltà nella definizione delle responsabilità, mostrano come la semplice costruzione di un welfare mix non sia sufficiente a garantire automaticamente equità, efficacia e sostenibilità.

La necessità di governare tale pluralità conduce quindi alla ricerca di modelli capaci di valorizzare la collaborazione senza indebolire la responsabilità pubblica, di coinvolgere le comunità senza trasferire su di esse l'intero peso della protezione sociale e di promuovere l'attivazione dei cittadini senza trasformare la responsabilizzazione in individualizzazione del rischio. È all'interno di questa tensione che si colloca la proposta del welfare responsabile, che costituisce il passaggio successivo nell'analisi. Dopo aver ricostruito la trasformazione dal welfare state al secondo welfare, diventa pertanto necessario approfondire la definizione, i principi e le caratteristiche del welfare responsabile, verificando in quale misura esso possa offrire una risposta alle criticità emerse e proporre una diversa concezione delle relazioni tra istituzioni, organizzazioni e cittadini.

1.4 Il welfare responsabile: definizione, principi e caratteristiche

Le trasformazioni che hanno interessato i sistemi di protezione sociale negli ultimi decenni, analizzate nei paragrafi precedenti, hanno progressivamente messo in discussione l'idea che lo Stato possa rappresentare l'unico soggetto responsabile della produzione e dell'erogazione del benessere. I cambiamenti demografici, economici e occupazionali, l'emergere di nuovi rischi sociali e la crescente differenziazione dei bisogni hanno infatti contribuito alla diffusione di sistemi misti, nei quali soggetti pubblici e privati, Terzo settore, famiglie e comunità assumono ruoli differenti nella produzione del welfare. Come osservato da Bertin, la trasformazione contemporanea dei sistemi di welfare è caratterizzata proprio dalla crescente rilevanza di configurazioni miste, nelle quali lo Stato costituisce uno degli attori del sistema e non più necessariamente il suo unico centro operativo. È all'interno di questo scenario che si colloca la proposta del Welfare Responsabile, elaborata con l'obiettivo di individuare una possibile configurazione del welfare capace di rispondere alle trasformazioni sociali senza limitarsi né alla riproposizione del tradizionale Welfare State né a un semplice arretramento dell'intervento pubblico a favore del mercato. Il Welfare Responsabile costituisce, in questo senso, una prospettiva che tenta di ridefinire contemporaneamente il ruolo dei soggetti, le modalità attraverso cui essi entrano in relazione e la scala territoriale nella quale le risposte ai bisogni possono essere costruite. La proposta è il risultato di un percorso teorico ed empirico articolato. Nel volume Welfare responsabile, il passaggio verso un nuovo modello viene affrontato attraverso diversi contributi dedicati tanto alla trasformazione dei sistemi di welfare quanto alle possibili forme innovative emergenti. In particolare, Lombi, Marzulli, Moscatelli e Pavesi dedicano il contributo Una proposta aperta: i suoi tratti distintivi proprio all'individuazione degli elementi caratterizzanti della proposta del Welfare Responsabile.

Un primo elemento fondamentale riguarda la centralità della persona. Il Welfare Responsabile assume la persona quale soggetto del sistema di welfare, superando una concezione nella quale il destinatario dell'intervento sociale venga considerato prevalentemente come portatore passivo di un bisogno al quale un'istituzione deve fornire una risposta. La persona non viene, inoltre, concepita come un individuo isolato, ma come un soggetto inserito in una rete di relazioni primarie e sociali. Famiglia, reti informali, comunità e organizzazioni costituiscono pertanto dimensioni essenziali per comprendere sia la formazione dei bisogni sia le risorse potenzialmente disponibili per affrontarli.

Questa impostazione determina una presa di distanza dal modello assistenzialistico. L'intervento di welfare non dovrebbe limitarsi alla semplice erogazione di una prestazione nei confronti di un

soggetto considerato esclusivamente come beneficiario. Al contrario, l'obiettivo consiste nel creare le condizioni affinché le persone possano partecipare alla costruzione delle risposte che riguardano il proprio benessere e quello della comunità di appartenenza.

La responsabilità, dunque, non coincide con un trasferimento dell'onere della protezione sociale dallo Stato all'individuo. Si tratta piuttosto di riconoscere la possibilità dei diversi soggetti sociali di diventare protagonisti della costruzione del benessere. È significativo, da questo punto di vista, il riferimento degli autori alla figura dell'homo civicus: una persona dotata di capacità riflessiva, capace di compiere scelte autonome e responsabili e, nello stesso tempo, disponibile ad aprirsi alla relazione con gli altri e alla costruzione di una dimensione collettiva.

La libertà individuale viene così interpretata come libertà responsabile. L'autonomia del soggetto non è contrapposta alla comunità, ma trova una delle proprie espressioni nella cittadinanza attiva e nella corresponsabilità rispetto alla produzione del benessere individuale e collettivo. In questa prospettiva, il termine "responsabile" assume un significato particolarmente rilevante: la responsabilità non riguarda un singolo attore, ma costituisce il principio attraverso il quale differenti soggetti sono chiamati, secondo ruoli e capacità differenti, a concorrere alla costruzione delle risposte sociali.

Da questa concezione della persona deriva il primo elemento costitutivo del Welfare Responsabile individuato da Lombi, Marzulli, Moscatelli e Pavesi: il processo di attivazione capacitante. Il concetto esprime il tentativo di superare una logica puramente assistenziale attraverso la mobilitazione e la valorizzazione delle risorse già presenti nelle persone e nei contesti sociali. Il bisogno non viene negato né viene meno la necessità dell'intervento pubblico; cambia, piuttosto, il modo attraverso cui viene costruita la risposta. Il destinatario non è soltanto il punto finale di una prestazione, ma può diventare parte del processo attraverso cui si individuano risorse, capacità e possibili soluzioni. La capacitazione implica quindi la creazione delle condizioni necessarie affinché le potenzialità dei soggetti possano essere effettivamente espresse. Da questo punto di vista, l'intervento sociale non consiste esclusivamente nel compensare una mancanza, ma anche nel sostenere la capacità delle persone di agire e partecipare. Tale prospettiva assume particolare importanza alla luce della crescente complessità dei bisogni sociali. Le trasformazioni del mercato del lavoro, l'invecchiamento demografico, la fragilizzazione di alcune reti familiari e l'emergere di nuove forme di vulnerabilità rendono sempre meno efficace una risposta fondata esclusivamente su prestazioni standardizzate. La stessa evoluzione dei sistemi di welfare ha mostrato la necessità di confrontarsi con nuovi rischi sociali e con bisogni che assumono configurazioni differenti nei diversi territori. L'attivazione capacitante comporta pertanto una trasformazione della relazione tra istituzioni e cittadini: non l'abbandono del cittadino alla propria capacità individuale di procurarsi

servizi sul mercato, ma la costruzione di condizioni che gli consentano di diventare un soggetto maggiormente attivo all'interno delle reti di welfare.

Il secondo elemento costitutivo è rappresentato dall'integrazione condivisa, sviluppata secondo una logica di rete. Se il benessere dipende da una pluralità di dimensioni e se nessun soggetto dispone individualmente di tutte le risorse necessarie per affrontare bisogni complessi, diviene fondamentale la capacità di mettere in relazione attori, competenze e risorse differenti.

Il Welfare Responsabile si allontana così da una configurazione rigidamente gerarchica del welfare. L'integrazione non consiste semplicemente nell'affiancamento di soggetti diversi, ma nella costruzione di relazioni capaci di produrre forme di collaborazione e di coordinamento. La rete diventa quindi una modalità di governance attraverso la quale gli attori possono condividere la comprensione dei problemi, mettere in comune risorse e contribuire alla definizione delle strategie di intervento. Questo elemento permette anche di comprendere la relazione tra Welfare Responsabile e precedenti proposte di trasformazione dello Stato sociale. Marzulli, Moscatelli e Pavesi hanno analizzato, tra le altre, l'evoluzione verso forme di welfare mix, caratterizzate dall'ingresso di una pluralità di attori nella produzione delle prestazioni. In questa prospettiva, il welfare mix abbandona l'idea dello Stato quale unico produttore di welfare e introduce un sistema più partecipato. Il Welfare Responsabile compie tuttavia un passaggio ulteriore. La presenza di molti soggetti non garantisce di per sé né integrazione né responsabilità condivisa. Un sistema nel quale pubblico, privato e Terzo settore operano contemporaneamente può infatti rimanere frammentato. La questione decisiva diventa pertanto la qualità delle relazioni che vengono costruite tra gli attori.

La rete non deve essere intesa come una struttura che nasce automaticamente dalla presenza di soggetti diversi. Essa è il risultato di un processo. Gli attori devono individuare un problema comune, riconoscere le rispettive risorse, negoziare interpretazioni e strategie e costruire progressivamente modalità di collaborazione. La reticolarità assume così una natura cooperativa, anziché meramente organizzativa.

Ciò significa anche riconoscere che la collaborazione non è priva di difficoltà. Gli attori possono essere portatori di interessi, linguaggi, risorse e culture organizzative differenti. La costruzione di una rete richiede quindi decisioni, procedure, fiducia e soprattutto la disponibilità ad assumere responsabilità rispetto a un obiettivo condiviso.

Il terzo elemento fondamentale della proposta riguarda lo spazio all'interno del quale questi processi possono svilupparsi. Accanto alla centralità della persona e alla responsabilità, Lombi, Marzulli, Moscatelli e Pavesi attribuiscono particolare importanza alla dimensione meso, ossia al livello intermedio e prossimo alla vita quotidiana delle persone.

Il Welfare Responsabile non viene dunque pensato esclusivamente a livello macro, come insieme di grandi programmi definiti centralmente, né esclusivamente a livello micro, come rapporto individuale tra beneficiario e servizio. Il livello meso rappresenta lo spazio nel quale persone, famiglie, istituzioni, organizzazioni e comunità possono entrare concretamente in relazione.

La scelta della dimensione meso è strettamente collegata al principio di prossimità. È nei territori che i bisogni assumono una forma concreta, che le relazioni possono essere attivate e che risorse altrimenti separate possono essere riconosciute e integrate. Il livello locale diventa pertanto uno spazio privilegiato per costruire risposte maggiormente aderenti alle caratteristiche delle persone e delle comunità.

Ciò non significa tuttavia identificare la dimensione meso con un confine amministrativo rigido. Una delle caratteristiche interessanti della proposta è la sua geometria variabile: la configurazione della rete dipende dal problema che deve essere affrontato e dagli attori necessari per affrontarlo. Lo spazio di intervento non viene quindi stabilito una volta per tutte, ma può assumere configurazioni differenti in funzione dei bisogni.

Da tale processo nasce quello che gli autori definiscono spazio sociale di prossimità. Esso non costituisce semplicemente un territorio geografico, ma una configurazione sociale prodotta dalle relazioni tra soggetti che scelgono di mobilitarsi intorno a un problema. È quindi uno spazio costruito attraverso l'interazione.

Questa caratteristica consente di comprendere perché il Welfare Responsabile attribuisca tanta rilevanza alla qualità e alla quantità delle relazioni. Gli attori che partecipano allo spazio sociale di prossimità possono occupare posizioni diverse e possedere risorse differenti, ma non vengono ordinati attraverso una gerarchia stabilita esclusivamente dalla loro natura istituzionale. Il ruolo concretamente assunto dipende anche dal contributo che ciascuno è in grado di fornire rispetto al problema affrontato. Nel tempo, la stabilizzazione delle relazioni può produrre nuove modalità di comunicazione e collaborazione e, soprattutto, generare valore aggiunto. La rete diventa così potenzialmente capace non soltanto di utilizzare risorse già disponibili, ma anche di produrne di nuove attraverso l'interazione tra gli attori.

La valorizzazione della persona, delle reti e delle comunità non determina la scomparsa dello Stato. Questo è un punto essenziale per evitare di interpretare il Welfare Responsabile come una semplice strategia di riduzione della responsabilità pubblica. La trasformazione del welfare contemporaneo ha effettivamente determinato una crescente partecipazione di attori non pubblici. Anche le riflessioni sul secondo welfare hanno evidenziato la capacità di soggetti privati, parti sociali e Terzo settore di sviluppare forme di protezione e investimento sociale complementari rispetto al

Welfare State. Tuttavia, la pluralizzazione degli attori pone precisamente il problema di individuare nuove modalità di governo delle loro relazioni.

Nel Welfare Responsabile lo Stato assume quindi una funzione che può essere definita abilitante. Esso continua a svolgere compiti essenziali di garanzia dei diritti e di regolazione, ma è contemporaneamente chiamato a creare le condizioni affinché altri soggetti possano assumere responsabilità nella produzione del benessere.

Il principio di sussidiarietà acquista qui un significato centrale. La valorizzazione delle risorse presenti nella società non dovrebbe tradursi in una deresponsabilizzazione delle istituzioni pubbliche, bensì in un diverso rapporto tra queste ultime e i corpi intermedi, le organizzazioni, le famiglie e i cittadini. Lo Stato deve quindi trovare un equilibrio tra regolazione, controllo e promozione delle capacità sociali. Questa concezione modifica profondamente anche il significato della governance. Governare il welfare non significa soltanto amministrare risorse pubbliche o erogare prestazioni, ma creare condizioni di coordinamento tra soggetti che possiedono differenti competenze e risorse. Già nell'analisi delle trasformazioni del welfare, a Marzulli, Moscatelli e Pavesi viene ricondotta una lettura nella quale lo Stato assume una funzione di governance nei confronti della pluralità di soggetti coinvolti nell'erogazione dei servizi. La dimensione territoriale deve inoltre essere raccordata con i diversi livelli istituzionali. Da questo punto di vista il Welfare Responsabile presenta elementi riconducibili alla governance multilivello: la prossimità non elimina la necessità di coordinamento con i livelli superiori di governo, ma richiede di mettere in relazione risorse e competenze collocate su scale differenti.

La prospettiva del Welfare Responsabile presenta numerosi punti di contatto con altre configurazioni innovative sviluppatesi nel dibattito sulla trasformazione dei sistemi di protezione sociale. Il volume stesso dedica ampio spazio al welfare comunitario, al welfare municipale e alle forme innovative di welfare locale; Marzulli e Moscatelli affrontano specificamente il passaggio “dalla crisi alla capacitazione” attraverso l'analisi delle forme innovative di welfare locale.

Il welfare comunitario valorizza la capacità delle reti sociali e della società civile di prendere parte alla risposta ai rischi e alle vulnerabilità. Le persone e i loro mondi vitali non costituiscono soltanto destinatari di politiche, ma possono concorrere alla produzione di risorse e alla tutela dei beni comuni. In tale prospettiva assumono particolare importanza l'empowerment, la capacitazione e la resilienza delle persone e delle comunità.

Il welfare locale richiama invece la dimensione territoriale nella quale le politiche vengono concretamente realizzate. La vicinanza ai cittadini può favorire una lettura più precisa dei bisogni e una maggiore capacità di mettere in relazione risorse formali e informali.

Il welfare municipale, infine, pone maggiormente l'accento sul coinvolgimento diretto delle istituzioni pubbliche territoriali. Il soggetto pubblico può operare come erogatore, ma anche come promotore di iniziative realizzate con altri soggetti del territorio. La logica è quindi quella di un'amministrazione che non rinuncia alla propria responsabilità, ma costruisce insieme agli altri attori modalità condivise di individuazione dei problemi e di progettazione delle risposte.

Queste prospettive non coincidono completamente con il Welfare Responsabile, ma contribuiscono a definire il contesto teorico all'interno del quale la proposta si colloca. La sua specificità risiede soprattutto nel tentativo di integrare in un unico quadro persona, responsabilità, capacitazione, reti, prossimità e governance.

Un ultimo elemento merita particolare attenzione: il Welfare Responsabile viene presentato dagli stessi autori come una “proposta aperta”. La scelta terminologica è significativa. Non si tratta di proporre un modello istituzionale rigido destinato a sostituire integralmente quelli precedenti, né di individuare un'unica combinazione ottimale tra Stato, mercato, Terzo settore e famiglia.

L'apertura deriva dalla natura stessa dei problemi che il nuovo welfare è chiamato ad affrontare. Se i bisogni sono differenziati e mutevoli e se le risorse disponibili variano nei diversi contesti, anche le reti chiamate ad affrontarli devono poter assumere configurazioni diverse. La responsabilità non può quindi essere attribuita una volta per tutte a un unico soggetto.

La proposta implica piuttosto una trasformazione del modo di produrre welfare. L'attenzione si sposta dalla sola prestazione al processo attraverso cui la risposta viene costruita; dall'individuo isolato alla persona inserita nelle relazioni; dall'intervento unidirezionale alla capacitazione; dalla separazione degli attori alla loro integrazione; dalla centralizzazione esclusiva alla valorizzazione della prossimità; dalla gerarchia alla costruzione di reti cooperative. Tale impostazione permette anche di distinguere il Welfare Responsabile da una semplice privatizzazione del welfare. L'ingresso di soggetti privati non costituisce infatti, di per sé, un indicatore di innovazione. Come emerge anche dal dibattito sul welfare mix e sul secondo welfare, la pluralizzazione dell'offerta può assumere forme molto differenti. Marzulli, Moscatelli e Pavesi collocano tali trasformazioni nel più ampio tentativo di rispondere alla crisi dello Stato sociale e alla sua difficoltà di intercettare bisogni generati dai mutamenti demografici e del mercato del lavoro.

La peculiarità del Welfare Responsabile consiste invece nel porre al centro la corresponsabilità: risorse pubbliche, private e comunitarie acquistano significato nella misura in cui vengono integrate all'interno di processi orientati alla produzione di benessere e alla tutela della persona.

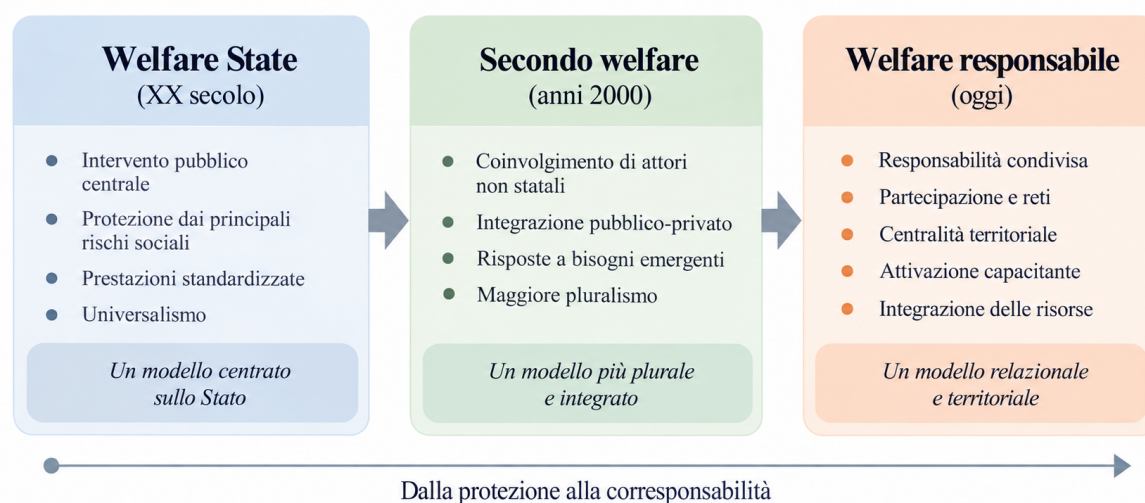
Questa impostazione assume particolare rilevanza anche dal punto di vista organizzativo. Un sistema fondato sulla corresponsabilità richiede infatti soggetti capaci di lavorare attraverso confini istituzionali e professionali differenti. Le organizzazioni non possono più essere concepite

esclusivamente come strutture autosufficienti e chiuse, poiché la soluzione di problemi sociali complessi richiede sempre più frequentemente la condivisione di competenze, informazioni e risorse. In questa direzione si inserisce anche la riflessione sulle nuove professionalità del welfare contenuta nel medesimo volume: collaborazione, capacità di integrare saperi differenti, costruzione condivisa di significati e valorizzazione delle relazioni diventano componenti rilevanti delle modalità contemporanee di produzione dei servizi. Si tratta di un aspetto che diverrà particolarmente importante quando l'analisi verrà spostata, nei capitoli successivi, sul terreno delle organizzazioni pubbliche e della loro governance.

Nel complesso, il Welfare Responsabile può quindi essere interpretato come un tentativo di rispondere alla crisi e alla trasformazione dei tradizionali sistemi di protezione sociale senza rinunciare alla dimensione collettiva del welfare. Al contrario, tale dimensione viene ridefinita attraverso un'estensione della responsabilità: lo Stato mantiene una funzione essenziale di garanzia e regolazione, ma interagisce con una pluralità di soggetti; le organizzazioni sono chiamate a cooperare; le comunità vengono riconosciute come depositarie di risorse e relazioni; le persone vengono considerate soggetti capaci di partecipare alla costruzione del proprio benessere.

La centralità della persona, l'attivazione capacitante, l'integrazione condivisa, la dimensione meso e lo spazio sociale di prossimità rappresentano pertanto elementi strettamente interdipendenti. La persona può essere realmente attivata soltanto se inserita in relazioni che ne valorizzino le capacità; le reti possono produrre valore soltanto se gli attori assumono responsabilità reciproche; la prossimità può generare innovazione soltanto se viene collegata a forme adeguate di governance; lo Stato può valorizzare le risorse sociali senza abdicare alla propria funzione soltanto attraverso un equilibrio tra garanzia, regolazione e promozione.

È proprio questa interdipendenza a rendere il Welfare Responsabile non soltanto una riflessione sulle politiche sociali, ma una proposta relativa alle modalità di relazione tra gli attori che partecipano alla produzione del benessere. Diventa quindi necessario individuare più precisamente quali siano tali soggetti, quali funzioni possano assumere e secondo quali modalità possano interagire. È su questa dimensione che si concentrerà il paragrafo successivo, dedicato agli attori del Welfare Responsabile.



Fonte: elaborazione dell'autrice sulla base di Maino e Ferrera (2017) e Cesareo e Pavesi (2021).

1.5. Gli attori del Welfare Responsabile

La prospettiva del Welfare Responsabile implica una ridefinizione non soltanto delle modalità attraverso cui vengono individuati e affrontati i bisogni sociali, ma anche del ruolo dei soggetti chiamati a partecipare alla produzione del benessere. Come evidenziato nel paragrafo precedente, il superamento di un modello prevalentemente assistenzialistico e la valorizzazione dell'attivazione capacitante, dell'integrazione condivisa e della prossimità presuppongono infatti l'esistenza di una pluralità di attori capaci di mobilitare risorse differenti e di metterle in relazione all'interno di uno spazio sociale comune. Nel volume Welfare responsabile, questa trasformazione viene affrontata attraverso contributi dedicati alle nuove configurazioni del welfare, alle forme innovative di welfare locale e, soprattutto, alla definizione dei tratti distintivi della proposta del Welfare Responsabile.

La pluralizzazione dei soggetti coinvolti nella produzione di welfare non costituisce, tuttavia, un fenomeno esclusivo del Welfare Responsabile. Come visto nell'analisi dell'evoluzione dei sistemi di protezione sociale, la crisi del modello tradizionale ha favorito progressivamente l'emergere di configurazioni nelle quali alla presenza delle istituzioni pubbliche si affiancano soggetti privati, organizzazioni del Terzo settore, famiglie e reti comunitarie. In questa direzione si sono sviluppate le riflessioni sul welfare mix e, più recentemente, sul secondo welfare. La peculiarità della prospettiva del Welfare Responsabile risiede però nel fatto che la semplice compresenza di attori differenti non viene considerata sufficiente: ciò che assume rilevanza è soprattutto la relazione che si costruisce tra di essi. Lombi, Marzulli, Moscatelli e Pavesi collocano infatti l'integrazione condivisa in una logica di rete tra gli elementi costitutivi del Welfare Responsabile. La rete non deve essere intesa come una semplice distribuzione di compiti tra soggetti diversi, bensì come un

processo attraverso il quale gli attori riconoscono un problema, mobilitano le proprie risorse, costruiscono una comprensione condivisa e concorrono alla definizione delle strategie necessarie per affrontarlo. Nel medesimo volume, la rilevanza delle trasformazioni delle relazioni tra i soggetti del welfare emerge anche dai contributi dedicati alle principali proposte di riforma e alle forme innovative di welfare locale, nei quali Marzulli figura tra gli autori.

Si passa, in questo modo, da una concezione prevalentemente verticale della produzione del welfare a una configurazione maggiormente reticolare. Questo non comporta che tutti i soggetti assumano le stesse responsabilità o dispongano delle medesime risorse. Istituzioni pubbliche, organizzazioni del Terzo settore, imprese, famiglie e cittadini continuano a possedere funzioni, competenze e capacità differenti. Il carattere innovativo risiede piuttosto nella possibilità di integrare tali differenze all'interno di un processo orientato a un obiettivo condiviso. La responsabilità diviene pertanto corresponsabilità. Ciascun attore è chiamato a contribuire in funzione delle proprie possibilità, senza che ciò determini la scomparsa delle specifiche responsabilità istituzionali. È precisamente questa impostazione che consente di evitare due estremi: da un lato, l'idea che la produzione del benessere debba essere affidata esclusivamente allo Stato; dall'altro, l'ipotesi che la crisi del Welfare State debba tradursi nel semplice trasferimento delle responsabilità verso il mercato, le famiglie o le comunità. La costruzione del Welfare Responsabile richiede, invece, una nuova articolazione dei rapporti tra pubblico, privato, Terzo settore e società civile, nella quale le risorse di ciascun soggetto possano essere riconosciute, attivate e integrate. L'attenzione si sposta così dal singolo attore alla configurazione delle relazioni che esso costruisce con gli altri. È all'interno di questa prospettiva che possono essere analizzati distintamente i principali soggetti del Welfare Responsabile.

Il welfare responsabile si fonda quindi sull'interazione tra una pluralità di soggetti, ciascuno dei quali contribuisce, secondo ruoli e responsabilità differenti, alla costruzione delle risposte di welfare. Istituzioni pubbliche, Terzo settore, imprese, comunità e cittadini non operano come attori isolati, ma all'interno di una rete di relazioni orientata alla produzione condivisa di benessere, come sintetizzato nello schema seguente.

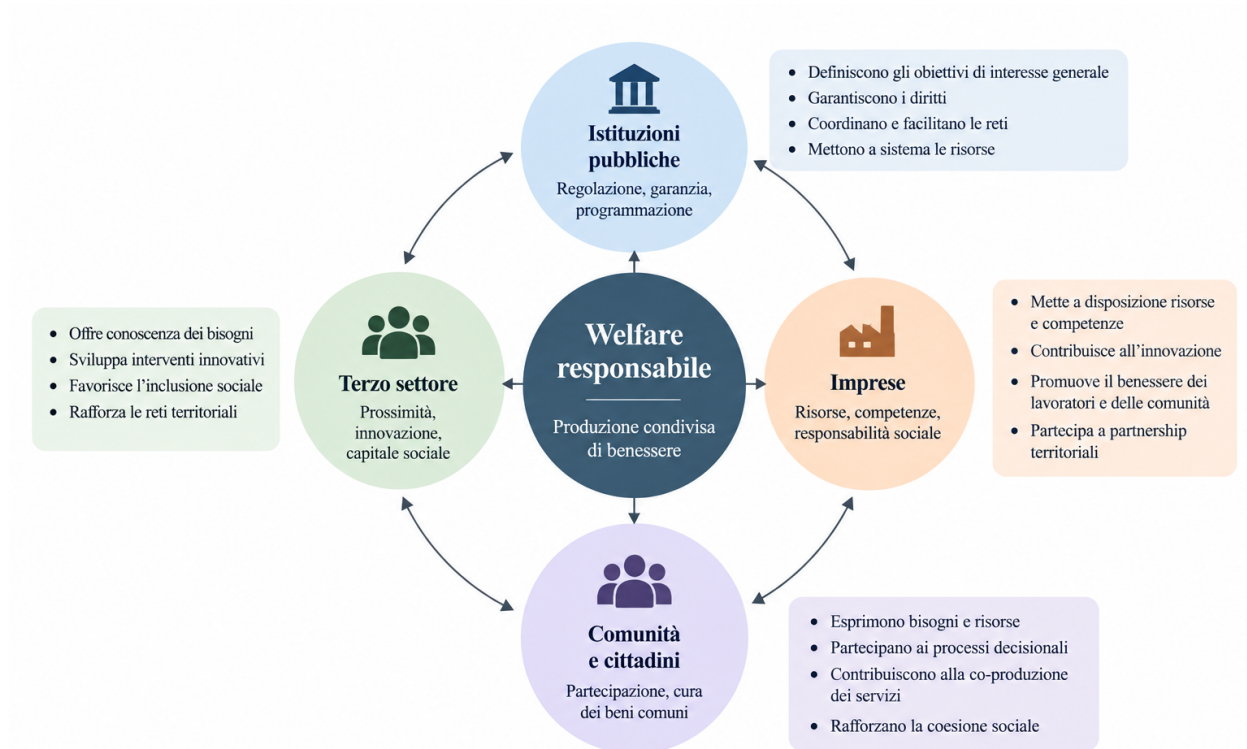


Figura 2 – Gli attori del welfare responsabile

Fonte: elaborazione dell'autrice sulla base di Marzulli (2019) e Cesareo e Pavesi (2021).

1.5.1. Le istituzioni pubbliche

La trasformazione del welfare non determina la perdita di centralità delle istituzioni pubbliche, ma comporta una ridefinizione delle modalità attraverso cui esse esercitano le proprie funzioni. Se nel modello tradizionale di Welfare State l'intervento pubblico era associato prevalentemente alla regolazione, al finanziamento e all'erogazione delle prestazioni, la crescente pluralizzazione dei soggetti coinvolti richiede alle amministrazioni pubbliche di sviluppare anche capacità di promozione, coordinamento e facilitazione delle relazioni.

Il passaggio è particolarmente importante perché il Welfare Responsabile non interpreta l'attivazione della società come una giustificazione per il disimpegno pubblico. Lo Stato e le altre istituzioni mantengono una responsabilità fondamentale nella garanzia dei diritti sociali e nella definizione delle condizioni entro le quali gli altri attori possono operare. Cambia, tuttavia, il modo in cui tale responsabilità viene esercitata.

Nella prospettiva delineata da Lombi, Marzulli, Moscatelli e Pavesi, lo Stato assume una funzione abilitante: è chiamato a stabilire regole e garanzie ma, contemporaneamente, a creare le condizioni affinché le risorse presenti nei corpi intermedi e nella società possano essere mobilitate. La

promozione dell'autonomia dei soggetti non si contrappone quindi all'intervento pubblico, ma ne modifica parzialmente le modalità.

Tale impostazione è strettamente collegata al principio di sussidiarietà. Le istituzioni non devono necessariamente produrre direttamente ogni risposta, soprattutto quando all'interno dei territori sono presenti soggetti capaci di contribuire efficacemente alla soddisfazione dei bisogni. Al tempo stesso, la sussidiarietà non può tradursi in un trasferimento automatico di funzioni dal pubblico al privato. La funzione istituzionale consiste anche nel sostenere le capacità sociali, favorire la collaborazione e garantire che la pluralità degli interventi rimanga orientata alla tutela dei diritti e del bene comune.

Assume particolare importanza, in questo quadro, il livello territoriale. La stessa struttura del volume Welfare responsabile attribuisce spazio specifico al tema del welfare municipale, attraverso il contributo di Pavesi e Tacchi, e alle forme innovative di welfare locale, analizzate da Marzulli e Moscatelli. La dimensione locale costituisce infatti uno degli ambiti nei quali l'interazione tra istituzioni e altri attori può manifestarsi con maggiore intensità.

Comuni ed enti territoriali si trovano in una posizione privilegiata per osservare l'emergere dei bisogni, conoscere le caratteristiche delle comunità e mettere in relazione risorse che appartengono a mondi differenti. Il loro ruolo può quindi estendersi dall'erogazione diretta dei servizi alla promozione di iniziative, alla costruzione di partnership e al coordinamento di reti territoriali.

Questa impostazione è coerente con la centralità attribuita dal Welfare Responsabile alla dimensione meso. Il livello intermedio, più prossimo alle persone e alle loro reti, costituisce infatti lo spazio nel quale può essere costruita una risposta maggiormente aderente alle specificità dei bisogni. Ciò non significa, tuttavia, che il welfare possa essere interamente localizzato. Le politiche sociali continuano a coinvolgere differenti livelli istituzionali e richiedono pertanto forme di coordinamento verticale oltre che orizzontale.

Il ruolo delle istituzioni pubbliche assume così una duplice dimensione. Da una parte permane la responsabilità di garantire diritti, definire regole e contrastare disuguaglianze che non potrebbero essere affrontate esclusivamente attraverso le risorse locali; dall'altra emerge una funzione di regia, orientata a favorire la partecipazione e il coordinamento degli attori presenti sul territorio.

L'amministrazione pubblica diviene, in questa prospettiva, parte di una rete senza cessare di essere un soggetto dotato di responsabilità specifiche. È proprio questa tensione tra garanzia pubblica e collaborazione con gli altri attori a costituire uno degli aspetti più rilevanti del Welfare Responsabile e, come si vedrà successivamente, una delle questioni centrali per la governance delle organizzazioni pubbliche.

1.5.2. Il Terzo settore

Tra gli attori che hanno acquisito crescente rilevanza nella trasformazione dei sistemi di welfare occupano una posizione centrale le organizzazioni del Terzo settore. La loro importanza deriva non soltanto dalla capacità di produrre ed erogare servizi, ma soprattutto dalla particolare posizione che possono assumere tra istituzioni, mercato e società civile.

Il volume Welfare responsabile colloca significativamente, all'interno della sezione dedicata al rapporto tra tradizione e innovazione, un contributo specifico sul welfare comunitario, accanto a quelli sul welfare municipale e sulle forme innovative di welfare locale. Questa collocazione mostra come la trasformazione del welfare venga associata alla crescente capacità dei territori e delle organizzazioni sociali di concorrere alla costruzione delle risposte.

Associazioni, cooperative sociali, fondazioni, organizzazioni di volontariato e altri enti della società civile possono disporre di un patrimonio relazionale particolarmente rilevante. La prossimità ai contesti nei quali i bisogni emergono consente spesso a questi soggetti di intercettare vulnerabilità che difficilmente possono essere comprese attraverso risposte standardizzate. Allo stesso tempo, la conoscenza delle comunità e la presenza di reti fiduciarie possono facilitare il coinvolgimento diretto delle persone.

Il contributo del Terzo settore non dovrebbe quindi essere ridotto alla semplice funzione di erogatore esterno di servizi pubblici. Una lettura di questo tipo rischierebbe di riprodurre una divisione tradizionale dei compiti nella quale l'istituzione pubblica definisce unilateralmente l'intervento e l'organizzazione non profit si limita a realizzarlo. Nella prospettiva del Welfare Responsabile, invece, l'integrazione condivisa presuppone che i soggetti possano contribuire anche alla lettura dei bisogni, alla progettazione degli interventi e alla mobilitazione delle risorse. Il Terzo settore può quindi assumere una funzione di connessione. La sua posizione intermedia gli permette potenzialmente di mettere in relazione cittadini, reti informali e istituzioni, facilitando la circolazione di informazioni e la costruzione di forme di fiducia. Tale funzione diventa particolarmente importante nello spazio sociale di prossimità, nel quale la qualità delle relazioni rappresenta una risorsa fondamentale.

L'apporto del Terzo settore è inoltre strettamente connesso alla logica dell'attivazione capacitante. Le organizzazioni radicate nelle comunità possono infatti contribuire non soltanto a fornire risposte a situazioni di fragilità, ma anche a riconoscere e sviluppare le capacità delle persone coinvolte. Il beneficiario può così essere progressivamente incluso nel processo di costruzione della risposta, superando almeno in parte la tradizionale separazione tra chi produce e chi riceve welfare.

Questa impostazione non implica, tuttavia, una rappresentazione idealizzata del Terzo settore. La semplice natura non profit di un'organizzazione non garantisce automaticamente capacità collaborativa, innovazione o orientamento alla corresponsabilità. Anche questi soggetti possono operare secondo logiche settoriali, entrare in competizione per risorse limitate o sviluppare relazioni di dipendenza rispetto alle amministrazioni pubbliche.

La costruzione di un Welfare Responsabile richiede pertanto che anche il Terzo settore sia inserito in processi effettivamente cooperativi, nei quali la collaborazione non si esaurisca nell'affidamento di servizi ma consenta di condividere conoscenze, responsabilità e progettualità. È precisamente la qualità di queste relazioni, più che la semplice presenza di organizzazioni non profit, a determinare il valore aggiunto che il Terzo settore può apportare al sistema.

1.5.3. Le imprese

La pluralizzazione degli attori del welfare riguarda anche il mondo delle imprese, la cui partecipazione alla produzione di benessere ha assunto nel tempo forme sempre più articolate. Se tradizionalmente l'impresa veniva considerata prevalentemente come luogo della produzione economica e dell'occupazione, l'evoluzione del welfare aziendale e territoriale ha progressivamente evidenziato la possibilità che essa contribuisca anche alla risposta ai bisogni sociali dei lavoratori, delle loro famiglie e, in alcuni casi, delle comunità di riferimento.

Il coinvolgimento delle imprese può innanzitutto manifestarsi attraverso interventi rivolti ai propri dipendenti, quali servizi di conciliazione tra vita professionale e familiare, forme di assistenza, previdenza complementare e altre misure riconducibili al welfare aziendale. Dal punto di vista del Welfare Responsabile, tuttavia, l'aspetto maggiormente significativo emerge quando tali iniziative superano i confini della singola organizzazione e vengono messe in relazione con le caratteristiche, i bisogni e le risorse presenti nel territorio.

In questa prospettiva assume particolare rilevanza il processo di territorializzazione del welfare aziendale, attraverso il quale l'impresa viene interpretata non come un soggetto isolato, ma come parte di un sistema più ampio di relazioni sociali e organizzative. I bisogni dei lavoratori, infatti, non sono separabili dai contesti familiari e comunitari nei quali essi vivono; allo stesso modo, le risorse messe a disposizione dalle imprese possono essere integrate con quelle delle amministrazioni pubbliche, delle organizzazioni del Terzo settore e delle comunità locali. La territorializzazione permette così di superare una concezione del welfare aziendale esclusivamente interna all'impresa, favorendo la costruzione di forme di collaborazione tra soggetti appartenenti a sfere differenti.

Questa prospettiva consente anche di evitare una contrapposizione rigida tra welfare pubblico e welfare aziendale. La questione non consiste semplicemente nello stabilire se un determinato

servizio debba essere prodotto dallo Stato oppure dall'impresa, quanto piuttosto nel comprendere in quali condizioni risorse di diversa provenienza possano essere integrate nella costruzione di risposte capaci di soddisfare bisogni complessi. L'impresa può quindi diventare uno degli attori di una rete più ampia, all'interno della quale la produzione di benessere deriva dalla combinazione di competenze e risorse pubbliche, private e sociali.

Il coinvolgimento delle imprese presenta, tuttavia, anche alcuni elementi problematici. L'accesso alle prestazioni di welfare aziendale dipende normalmente dalla condizione occupazionale e dalle caratteristiche dell'organizzazione nella quale il lavoratore è inserito. Una crescita non coordinata di tali interventi potrebbe pertanto contribuire ad accentuare le differenze tra lavoratori maggiormente tutelati e soggetti collocati nelle aree più fragili del mercato del lavoro. Il rischio è quello di produrre nuove segmentazioni nell'accesso alle forme di protezione, soprattutto quando le opportunità offerte dal welfare aziendale rimangono concentrate nelle imprese di maggiori dimensioni o nei settori caratterizzati da condizioni occupazionali più favorevoli.

Proprio per questa ragione, nella prospettiva del Welfare Responsabile assume particolare importanza il collegamento tra le iniziative aziendali e le reti territoriali. L'integrazione con le istituzioni pubbliche e con gli altri attori sociali può contribuire a collocare le risorse prodotte dal welfare aziendale all'interno di una progettualità più ampia, evitando che esse rimangano esclusivamente circoscritte ai confini organizzativi dell'impresa. Il territorio diventa così uno spazio nel quale possono incontrarsi bisogni, competenze e risorse provenienti da soggetti differenti.

Il contributo delle imprese, inoltre, non deve essere interpretato esclusivamente in termini economici. Le organizzazioni possono mettere a disposizione competenze manageriali, capacità progettuali, conoscenze organizzative, tecnologie e reti professionali, contribuendo in questo modo alla sperimentazione di soluzioni innovative. La partecipazione dell'impresa alla produzione di welfare può quindi assumere anche una dimensione organizzativa e relazionale, soprattutto quando le competenze sviluppate al suo interno vengono condivise all'interno di partnership più ampie.

Questo aspetto si collega alla riflessione di Tomelleri sulle trasformazioni delle culture professionali nel nuovo welfare. La crescente complessità dei bisogni e delle organizzazioni rende infatti sempre meno sufficiente una concezione della professionalità fondata esclusivamente sulla specializzazione e sull'autonomia individuale. I processi di standardizzazione, precarizzazione e continua trasformazione organizzativa richiedono ai professionisti capacità di adattamento e, soprattutto, una maggiore propensione alla collaborazione con soggetti portatori di competenze, linguaggi e interessi differenti.

In questo scenario assumono particolare rilevanza quelle che Tomelleri definisce *service professions*, professionalità caratterizzate non soltanto dal possesso di conoscenze specialistiche, ma anche dalla capacità di costruire relazioni con interlocutori interni ed esterni all'organizzazione e di contribuire alla creazione di valore sociale condiviso. Accanto a esse emergono forme di professionalità ibride, nelle quali competenze propriamente professionali si combinano con capacità organizzative e manageriali. Al professionista viene quindi richiesto non soltanto di possedere un sapere specialistico, ma anche di saper organizzare il lavoro insieme agli altri, partecipare alla gestione di processi decisionali complessi e operare in maniera interdisciplinare. Queste trasformazioni assumono una particolare rilevanza per le imprese che partecipano alle reti di welfare. La collaborazione con amministrazioni pubbliche, organizzazioni del Terzo settore e comunità richiede infatti figure professionali capaci di attraversare i confini organizzativi, comprendere logiche istituzionali differenti e mettere in relazione competenze diverse. La capacità di lavorare in rete diventa così parte integrante delle competenze necessarie per contribuire alla costruzione di sistemi di welfare più aperti e collaborativi.

Tomelleri attribuisce inoltre particolare importanza ai processi di *sense-making*, attraverso i quali linguaggi, conoscenze e punti di vista differenti possono essere ricondotti a un quadro di significato condiviso. La collaborazione, in questa prospettiva, non rappresenta soltanto una modalità operativa, ma costituisce una vera e propria componente della professionalità. La capacità di costruire relazioni di fiducia, condividere conoscenze e integrare il contributo degli stakeholder diventa fondamentale soprattutto nei contesti nei quali nessuna organizzazione dispone autonomamente di tutte le risorse necessarie per affrontare i problemi.

Il coinvolgimento delle imprese nel Welfare Responsabile può pertanto essere interpretato come parte di un più generale processo di apertura dei confini organizzativi. L'impresa entra in relazione con il territorio e riconosce la propria interdipendenza rispetto al contesto sociale nel quale opera. Parallelamente, le professionalità presenti al suo interno sono chiamate a sviluppare modalità di lavoro maggiormente collaborative e capaci di interagire con soggetti appartenenti a organizzazioni differenti.

Affinché tale partecipazione produca un valore effettivamente condiviso, tuttavia, è necessario che le risorse aziendali siano inserite all'interno di relazioni nelle quali obiettivi e responsabilità vengano costruiti insieme agli altri attori. In questa prospettiva, l'impresa non sostituisce l'intervento pubblico né assume autonomamente la responsabilità della produzione del benessere, ma diventa uno dei soggetti che possono contribuire, attraverso le proprie risorse e competenze, alla costruzione di risposte condivise.

Il ruolo delle imprese mostra quindi in maniera particolarmente evidente come il Welfare Responsabile non possa essere ricondotto alla semplice somma di interventi pubblici e privati. Ciò che assume rilevanza è la capacità di integrare risorse, professionalità e responsabilità differenti, costruendo relazioni orientate alla produzione di valore sociale. In questo senso, il coinvolgimento delle imprese rappresenta anche un punto di incontro tra welfare, innovazione organizzativa e governance, temi che verranno approfonditi nei capitoli successivi.

1.5.4. Comunità e cittadini

La componente forse più innovativa del Welfare Responsabile riguarda il ruolo attribuito a comunità e cittadini. La centralità della persona, già richiamata tra i principi fondamentali del modello, modifica infatti profondamente il modo di concepire il destinatario delle politiche sociali. Nel paradigma assistenzialistico il rapporto tra sistema di welfare e cittadino tende a essere costruito attorno alla distinzione tra soggetto che eroga la prestazione e soggetto che la riceve. Il Welfare Responsabile tenta invece di superare questa separazione riconoscendo alla persona la possibilità di diventare parte attiva del processo attraverso cui il benessere viene prodotto.

È qui che assume pienamente significato il concetto di attivazione capacitante elaborato all'interno della proposta. L'obiettivo non consiste semplicemente nel richiedere al cittadino una maggiore responsabilità individuale, ma nel creare condizioni che gli permettano di riconoscere, sviluppare e utilizzare le proprie capacità. Non è quindi un arretramento della protezione sociale, ma un diverso modo di concepire la relazione tra protezione e autonomia.

La rilevanza attribuita alla capacitazione è evidente anche nell'organizzazione stessa del volume, nel quale Marzulli e Moscatelli dedicano un contributo alle forme innovative di welfare locale significativamente intitolato Dalla crisi alla capacitazione. Ciò conferma come la capacità di attivare persone e contesti costituisca uno dei passaggi attraverso cui viene interpretata la trasformazione del welfare.

Il cittadino non è però considerato come un individuo isolato. La persona è inserita in una pluralità di relazioni familiari, amicali, associative e comunitarie che possono costituire importanti risorse di benessere. Il Welfare Responsabile riconosce pertanto il valore dei mondi vitali e delle reti informali, evitando di ridurre il sistema di protezione sociale alla sola relazione tra individuo e apparato pubblico.

È in questo senso che assume rilievo la nozione di comunità. Essa non deve essere interpretata come un sostituto naturale dello Stato né come uno spazio necessariamente armonico e privo di conflitti. Le comunità possono disporre di quantità e qualità di risorse molto differenti e possono essere attraversate da disuguaglianze e forme di esclusione. La loro valorizzazione richiede quindi il mantenimento di un quadro pubblico capace di garantire diritti e opportunità.

Allo stesso tempo, le comunità possono rappresentare luoghi nei quali emergono forme di solidarietà, reciprocità e conoscenza dei bisogni difficilmente riproducibili attraverso strumenti esclusivamente amministrativi. La prossimità consente di riconoscere risorse informali e di costruire risposte maggiormente aderenti alle specificità delle persone.

Il Welfare Responsabile attribuisce inoltre particolare importanza alla cittadinanza attiva. La figura dell'homo civicus richiamata dagli autori esprime proprio una concezione della persona capace di esercitare la propria libertà in modo responsabile, aprendosi alla costruzione di una dimensione collettiva. L'individuo non è soltanto titolare di diritti, ma può partecipare alla definizione e alla produzione del bene comune.

Tale impostazione non deve essere interpretata come una riduzione dei diritti a favore dei doveri. Al contrario, la possibilità di assumere responsabilità presuppone l'esistenza delle condizioni necessarie per esercitarle. Da qui il legame tra responsabilità e capacitazione: chiedere partecipazione senza fornire strumenti, opportunità e risorse rischierebbe di trasformare la responsabilizzazione in un trasferimento dei costi sui soggetti più vulnerabili. La partecipazione dei cittadini assume quindi valore quando è inserita all'interno di uno spazio sociale di prossimità nel quale differenti attori riconoscono reciprocamente il proprio ruolo. La relazione è bidirezionale: le istituzioni e le organizzazioni mettono a disposizione risorse e capacità, ma contemporaneamente riconoscono conoscenze, esperienze e risorse possedute dalle persone e dalle comunità. In questo modo anche la distinzione tradizionale tra produttore e beneficiario del welfare diventa meno rigida. Una persona può essere contemporaneamente destinataria di una prestazione e portatrice di competenze, relazioni o conoscenze utili alla comunità. La vulnerabilità non annulla quindi la capacità di contribuire alla costruzione del benessere collettivo.

L'analisi dei diversi soggetti consente di mettere in evidenza un aspetto fondamentale: la specificità del Welfare Responsabile non risiede semplicemente nell'aumento del numero degli attori coinvolti. Istituzioni pubbliche, organizzazioni sociali, imprese, famiglie e cittadini erano presenti, con ruoli differenti, anche nelle precedenti configurazioni dei sistemi di welfare.

Ciò che cambia è il principio attraverso il quale le loro relazioni vengono interpretate. Nel Welfare Responsabile, l'obiettivo è costruire condizioni nelle quali risorse differenti possano essere integrate attraverso processi di attivazione, collaborazione e responsabilità condivisa.

Le istituzioni pubbliche conservano la responsabilità di garantire i diritti e regolare il sistema, ma possono contemporaneamente promuovere e facilitare le reti; il Terzo settore può mettere a disposizione capacità relazionali, conoscenza dei bisogni e radicamento territoriale; le imprese possono contribuire attraverso risorse economiche, organizzative e progettuali; cittadini e comunità possono apportare conoscenze, relazioni e capacità di iniziativa.

Nessuno di questi soggetti, considerato isolatamente, appare sufficiente a rispondere alla complessità dei bisogni contemporanei. La risposta risiede pertanto nella possibilità di costruire configurazioni relazionali flessibili, che possono modificarsi in funzione del problema e del contesto. È precisamente in questo passaggio che la riflessione sul Welfare Responsabile comincia a incontrare direttamente il tema della governance. La pluralità degli attori pone infatti una questione ulteriore: stabilire attraverso quali strumenti, processi decisionali e forme organizzative soggetti dotati di interessi, risorse e culture differenti possano collaborare in maniera stabile ed efficace. La rete non elimina automaticamente conflitti e asimmetrie, né la corresponsabilità nasce dalla semplice volontà di collaborare. Occorrono modalità attraverso le quali definire obiettivi comuni, coordinare le risorse, distribuire responsabilità, costruire fiducia e valutare i risultati. Proprio per questo il Welfare Responsabile assume una rilevanza che va oltre il campo delle politiche sociali e investe direttamente il funzionamento delle organizzazioni.

La trasformazione dei ruoli descritta in questo paragrafo costituisce quindi il presupposto per analizzare il rapporto tra welfare e innovazione organizzativa. Se la produzione del benessere diviene il risultato dell'interazione tra una pluralità di soggetti, anche le organizzazioni devono sviluppare modalità di funzionamento maggiormente aperte, collaborative e capaci di operare attraverso confini istituzionali differenti. È su questa dimensione che può essere sviluppato il passaggio successivo dell'analisi: dal Welfare Responsabile inteso come sistema di relazioni tra attori al welfare come possibile leva di innovazione sociale e organizzativa.

2. Il welfare responsabile come modello di innovazione sociale

2.1 L'innovazione sociale: definizione e principali approcci teorici

Negli ultimi decenni il concetto di innovazione sociale ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel dibattito sulle trasformazioni dei sistemi di welfare e, più in generale, sulle modalità attraverso cui le società contemporanee cercano di rispondere a bisogni collettivi divenuti progressivamente più complessi. I mutamenti demografici, le trasformazioni del mercato del lavoro, l'emergere di nuove forme di vulnerabilità, l'aumento delle disuguaglianze e la crescente articolazione della domanda sociale hanno infatti reso più evidente la difficoltà delle risposte tradizionali nel fronteggiare problemi che non possono essere ricondotti a un'unica dimensione. In questo scenario, l'innovazione non riguarda soltanto la produzione di nuove tecnologie o il miglioramento di beni e processi produttivi, ma interessa anche il modo in cui i bisogni vengono individuati, le risposte vengono costruite e gli attori sociali entrano in relazione tra loro.

La nozione di innovazione sociale non presenta tuttavia una definizione univoca. La letteratura ha sviluppato nel tempo approcci differenti, accomunati dall'idea che il carattere innovativo di un intervento non dipenda esclusivamente dalla sua novità, ma anche dalla capacità di produrre effetti socialmente rilevanti. Moulaert, Mehmood e Manganelli (2017) evidenziano come il dibattito contemporaneo sia caratterizzato dalla presenza di prospettive diverse. Da un lato, l'innovazione sociale può essere interpretata in modo più strumentale, come insieme di nuove soluzioni finalizzate a rendere più efficaci gli interventi sociali; dall'altro, può essere letta in una prospettiva più ampia, che attribuisce particolare rilievo alla trasformazione delle relazioni sociali, all'azione collettiva e alla capacità di produrre cambiamenti anche sul piano politico e istituzionale.

Questa seconda prospettiva consente di superare una visione dell'innovazione sociale come semplice tecnica di intervento. Per Moulaert, Mehmood e Manganelli, infatti, essa è strettamente legata alla possibilità di migliorare le relazioni sociali, soddisfare bisogni collettivi e favorire processi di trasformazione sociopolitica. L'innovazione sociale assume quindi una duplice natura, analitica e normativa; permette di osservare le dinamiche attraverso cui cambiano le relazioni tra soggetti e organizzazioni, ma allo stesso tempo attribuisce valore a quei processi che favoriscono inclusione, partecipazione e sviluppo umano.

Una definizione particolarmente significativa è quella proposta da Murray, Caulier-Grice e Mulgan (2017), secondo i quali l'innovazione sociale comprende nuove idee, servizi e modelli capaci di rispondere a bisogni sociali e, contemporaneamente, di generare nuove relazioni e forme

di collaborazione. In questa prospettiva, l'innovazione è sociale sia per le finalità che persegue sia per le modalità attraverso cui viene realizzata. Non è quindi sufficiente che una soluzione produca un beneficio per la collettività; è necessario che contribuisca anche a rafforzare la capacità degli attori sociali di partecipare alla costruzione delle risposte e di intervenire sui problemi che li riguardano.

Il riferimento ai bisogni sociali rappresenta pertanto una prima dimensione centrale. Una soluzione può essere considerata socialmente innovativa quando permette di affrontare esigenze non ancora soddisfatte oppure bisogni ai quali le risposte esistenti risultano inadeguate, frammentarie o poco accessibili. Il carattere innovativo non coincide tuttavia necessariamente con la totale originalità dell'intervento. Una pratica già presente in un determinato contesto può risultare innovativa se viene applicata in modo differente, adattata a nuovi bisogni o inserita all'interno di una diversa configurazione organizzativa. In questo senso, l'innovazione sociale è fortemente legata al contesto nel quale prende forma e non può essere valutata indipendentemente dalle caratteristiche sociali, economiche e istituzionali dell'ambiente in cui viene sperimentata.

Accanto alla risposta ai bisogni, un secondo elemento riguarda la trasformazione delle relazioni sociali. Questo aspetto distingue in maniera significativa l'innovazione sociale dalle forme di innovazione esclusivamente tecnologica o commerciale. La novità può infatti risiedere non soltanto nel servizio offerto, ma anche nella costruzione di nuove modalità di cooperazione tra soggetti che in precedenza agivano separatamente. La collaborazione tra amministrazioni pubbliche, organizzazioni del Terzo settore, imprese, professionisti, cittadini e comunità può diventare essa stessa una componente dell'innovazione, perché modifica il modo in cui vengono definite le responsabilità e utilizzate le risorse disponibili.

A tale dimensione è strettamente collegato il tema della capacitazione. Moulaert, Mehmood e Manganelli individuano tre dimensioni centrali dell'innovazione sociale: la soddisfazione dei bisogni umani, il miglioramento delle relazioni sociali e la capacitazione sociopolitica. Quest'ultima riguarda la possibilità di accrescere la capacità di azione delle persone e delle comunità, superando una concezione nella quale i destinatari delle politiche sociali sono semplicemente beneficiari passivi di prestazioni definite da altri soggetti.

L'innovazione sociale implica quindi anche una diversa concezione della partecipazione. Le persone interessate da un determinato problema possono contribuire non soltanto alla valutazione finale degli interventi, ma anche all'individuazione dei bisogni e alla progettazione delle possibili soluzioni. In questo modo, la conoscenza derivante dall'esperienza dei destinatari viene integrata con le competenze professionali e istituzionali. Murray, Caulier-Grice e Mulgan sottolineano infatti come il processo attraverso cui un'innovazione viene costruita abbia un'influenza

significativa sul risultato finale e come il coinvolgimento di una pluralità di soggetti possa contribuire alla definizione di risposte più coerenti con le caratteristiche effettive del problema.

All'interno di questa prospettiva assumono particolare rilievo pratiche come il co-design, attraverso le quali utenti e destinatari vengono coinvolti nella progettazione dei servizi. L'interazione tra competenze tecniche e conoscenze derivanti dall'esperienza consente di ridurre la distanza tra chi costruisce gli interventi e chi ne usufruisce, favorendo una maggiore capacità di adattamento delle soluzioni ai bisogni concreti. Tale impostazione ha progressivamente trovato applicazione anche nel settore pubblico, dove la partecipazione dei cittadini assume un valore ulteriore in termini di fiducia, legittimità e qualità delle decisioni.

Un altro tratto caratteristico dell'innovazione sociale riguarda la sua natura intersettoriale. Essa non può essere ricondotta in maniera esclusiva all'azione dello Stato, del mercato o del Terzo settore, ma può svilupparsi all'interno di ciascuno di questi ambiti e, soprattutto, nelle aree di intersezione tra soggetti diversi. Molte innovazioni sociali emergano proprio dalla capacità di mettere in connessione risorse, competenze ed esperienze provenienti da settori differenti.

Questo elemento assume particolare importanza nel campo del welfare. I bisogni sociali contemporanei presentano infatti caratteristiche che difficilmente possono essere affrontate attraverso l'intervento di un solo soggetto. Le amministrazioni pubbliche dispongono di strumenti regolativi e risorse istituzionali, il Terzo settore possiede spesso una conoscenza diretta dei bisogni territoriali, le imprese possono mettere a disposizione competenze organizzative e risorse economiche, mentre cittadini e comunità contribuiscono con conoscenze, relazioni ed esperienze. L'innovazione sociale può quindi derivare dalla capacità di combinare tali risorse all'interno di configurazioni nuove.

La dimensione relazionale dell'innovazione conduce direttamente all'importanza delle reti. Nei processi socialmente innovativi il cambiamento non dipende necessariamente dalla capacità di una singola organizzazione, ma può svilupparsi attraverso coalizioni tra soggetti caratterizzati da ruoli, competenze e interessi differenti. Le reti permettono di superare i confini organizzativi tradizionali, facilitando la circolazione delle conoscenze e la costruzione di risposte maggiormente integrate.

Anche Moulaert, Mehmood e Manganelli attribuiscono una particolare rilevanza a questa dimensione, collegando l'innovazione sociale a forme di governance nelle quali l'interazione tra istituzioni e società assume carattere più partecipativo. L'innovazione non viene quindi interpretata esclusivamente come processo che procede dall'alto verso il basso, ma può emergere dalle comunità e dai territori per entrare successivamente in relazione con le istituzioni. Tale dinamica è ricondotta dagli autori anche al concetto di bottom-linked governance, che descrive la

costruzione di collegamenti tra iniziative sviluppate dal basso e attori appartenenti a livelli istituzionali differenti.

Un ulteriore aspetto riguarda la dimensione processuale dell'innovazione. Una nuova soluzione non nasce necessariamente in forma definitiva, ma viene progressivamente sviluppata attraverso sperimentazioni, verifiche e adattamenti. L'innovazione sociale può essere interpretata come un percorso articolato in diversi momenti: l'individuazione del problema, la generazione delle idee, la sperimentazione attraverso prototipi, il consolidamento delle soluzioni, la loro diffusione e, nei casi più significativi, la trasformazione del sistema di riferimento. Tale processo non deve tuttavia essere interpretato in maniera rigidamente lineare, poiché le diverse fasi possono sovrapporsi e richiedere continui aggiustamenti. Questa caratteristica evidenzia come l'innovazione sociale sia strettamente legata alla sperimentazione e all'apprendimento. Le soluzioni vengono progressivamente modificate sulla base dei risultati ottenuti, dei feedback dei destinatari e delle dinamiche che emergono dall'interazione tra gli attori. L'errore e la revisione non costituiscono quindi necessariamente elementi di fallimento, ma possono rappresentare una parte del processo attraverso il quale l'innovazione viene adattata al contesto. La diffusione costituisce un ulteriore passaggio significativo. Un'esperienza innovativa può infatti rimanere circoscritta al contesto in cui è stata sviluppata oppure consolidarsi e diffondersi in altri territori e organizzazioni. La capacità di generare cambiamento non coincide necessariamente con la semplice replica di un modello, poiché l'innovazione sociale richiede frequentemente adattamenti alle caratteristiche specifiche dei diversi contesti. Ciò che può essere trasferito non è quindi soltanto una determinata soluzione, ma anche il metodo, le relazioni e le modalità di collaborazione che ne hanno reso possibile la realizzazione. Nei casi più significativi, l'innovazione sociale può contribuire a un cambiamento di carattere sistemico. Ciò avviene quando gli effetti non rimangono limitati al singolo servizio o progetto, ma incidono sul modo in cui un determinato problema viene interpretato, sulle modalità di collaborazione tra gli attori o sulle stesse regole istituzionali. In questo senso, l'innovazione sociale può produrre trasformazioni che si sviluppano dal livello micro delle singole esperienze fino a quello organizzativo e istituzionale.

L'innovazione sociale può essere interpretata come un processo che prende avvio dall'individuazione dei bisogni, prosegue attraverso la costruzione e la sperimentazione di nuove soluzioni e può condurre, nel tempo, alla loro diffusione e al consolidamento di forme di intervento più strutturate. La dimensione dell'esito e quella del processo risultano quindi strettamente collegate: da un lato è necessario produrre risposte efficaci a bisogni sociali, dall'altro tali risposte possono essere considerate pienamente innovative quando generano nuove relazioni e forme di collaborazione tra attori appartenenti ad ambiti e livelli differenti.

Dall'analisi dei principali approcci teorici emergono dunque alcuni elementi ricorrenti. L'innovazione sociale nasce generalmente in presenza di bisogni non adeguatamente soddisfatti, comporta l'introduzione o la riorganizzazione di soluzioni, modifica le relazioni tra gli attori, favorisce forme di partecipazione e può accrescere la capacità di azione delle persone e delle comunità. A tali caratteristiche si aggiungono la natura intersettoriale, la rilevanza delle reti e il potenziale di generare trasformazioni che superano il singolo intervento.

Questa impostazione assume un'importanza particolare nel campo del welfare, poiché permette di ripensare la produzione del benessere non esclusivamente come erogazione di prestazioni da parte delle istituzioni pubbliche, ma come risultato di processi nei quali una pluralità di soggetti concorre alla definizione dei bisogni e alla costruzione delle risposte. L'innovazione sociale introduce quindi una logica basata maggiormente sull'attivazione, sulla collaborazione e sulla valorizzazione delle risorse presenti nei territori.

È proprio su questo terreno che emerge il collegamento con il Welfare Responsabile. Le ricerche condotte nell'ambito di tale prospettiva evidenziano infatti elementi che richiamano direttamente la letteratura sull'innovazione sociale: attenzione ai bisogni, attivazione dei soggetti, costruzione di reti, partecipazione, responsabilità condivisa e valorizzazione delle risorse territoriali. Bilotti, Pavesi e Marzulli (2022), analizzando alcune esperienze riconducibili al Welfare Responsabile, collegano l'innovazione sociale alla capacità di costruire risposte ai bisogni attraverso forme di collaborazione e di coinvolgimento degli attori, con l'obiettivo di produrre non soltanto servizi differenti ma anche nuove modalità di relazione e di partecipazione.

Il Welfare Responsabile può quindi essere interpretato come una particolare declinazione dei processi di innovazione sociale nel campo della protezione e del benessere. Il suo carattere innovativo non risiede semplicemente nell'introduzione di nuovi servizi, ma nella possibilità di modificare le modalità attraverso cui i bisogni vengono riconosciuti, gli attori vengono coinvolti e le responsabilità vengono distribuite. L'analisi di questo rapporto costituisce il punto di partenza per il paragrafo successivo, dedicato specificamente al Welfare Responsabile come processo di innovazione sociale.

2.2 Il Welfare Responsabile come processo di innovazione sociale

Il rapporto tra innovazione sociale e Welfare Responsabile emerge con particolare evidenza se si considerano gli elementi che caratterizzano i due approcci. Come evidenziato nel paragrafo precedente, l'innovazione sociale non consiste semplicemente nell'introduzione di nuovi servizi, ma implica la capacità di rispondere ai bisogni attraverso modalità che modificano le relazioni tra gli attori, valorizzano la partecipazione e favoriscono l'attivazione delle risorse presenti nella

società. In questa prospettiva, il Welfare Responsabile può essere interpretato come un modello che traduce tali principi nell'ambito della produzione e dell'organizzazione del benessere.

La proposta del Welfare Responsabile nasce dalla necessità di ripensare il funzionamento dei sistemi di protezione sociale di fronte alla crescente complessità dei bisogni e alle difficoltà incontrate dai modelli tradizionali di welfare. Il suo carattere innovativo non deriva dalla sostituzione dell'intervento pubblico con altre forme di protezione, quanto dalla ridefinizione delle modalità attraverso cui i diversi soggetti concorrono alla costruzione delle risposte. Il punto di partenza è rappresentato dalla centralità della persona, considerata non esclusivamente come destinataria di prestazioni, ma come soggetto inserito all'interno di una rete di relazioni e potenzialmente capace di partecipare alla produzione del proprio benessere e di quello della comunità.

Cesareo e Pavesi (2024) individuano quattro elementi fondamentali della proposta del Welfare Responsabile: attivazione capacitante, integrazione condivisa, centralità della dimensione territoriale e costruzione dello spazio sociale di prossimità. Questi elementi permettono di comprendere come il modello si discosti da una concezione del welfare prevalentemente assistenziale, fondata su una relazione unidirezionale tra soggetto erogatore e beneficiario, per orientarsi verso una configurazione caratterizzata da partecipazione, responsabilità e cooperazione tra una pluralità di attori.

Il primo elemento, l'attivazione capacitante, assume un ruolo centrale in questo processo. L'obiettivo non consiste soltanto nell'erogare una risposta a una condizione di bisogno, ma anche nel riconoscere e valorizzare le risorse delle persone coinvolte. La persona non viene quindi considerata unicamente attraverso le proprie fragilità, ma anche in relazione alle capacità che può sviluppare e mettere a disposizione all'interno del contesto sociale. L'intervento di welfare assume così una funzione abilitante, orientata a creare le condizioni affinché individui e soggetti collettivi possano acquisire una maggiore capacità di azione. L'attivazione riguarda sia le persone sia le organizzazioni e le comunità nelle quali esse sono inserite. In questa prospettiva, il benessere non viene prodotto esclusivamente attraverso l'azione delle istituzioni, ma deriva anche dalla capacità di mobilitare risorse sociali, relazionali e organizzative presenti nei territori. L'attivazione capacitante può quindi contribuire allo sviluppo di capitale sociale, reti di fiducia e forme di corresponsabilità, trasformando la relazione tra chi produce e chi riceve gli interventi di welfare. Questo passaggio presenta una significativa affinità con il concetto di innovazione sociale discusso nel paragrafo precedente. In entrambi i casi, infatti, il destinatario non è considerato semplicemente come beneficiario finale di una soluzione costruita da altri, ma come soggetto che può contribuire alla definizione dei bisogni e alla costruzione delle risposte. Il valore dell'intervento non dipende

pertanto soltanto dalla prestazione erogata, ma anche dalla capacità del processo di accrescere l'autonomia delle persone e di attivare risorse precedentemente inutilizzate o scarsamente valorizzate.

Un secondo elemento fondamentale del Welfare Responsabile è rappresentato dall'integrazione condivisa. La complessità dei bisogni contemporanei rende infatti sempre più difficile immaginare che un singolo attore possa disporre autonomamente di tutte le risorse necessarie per affrontarli. La produzione di benessere richiede piuttosto la capacità di mettere in relazione soggetti differenti, superando la frammentazione degli interventi e costruendo forme di collaborazione capaci di integrare competenze, conoscenze e risorse. La logica sottostante non è quella della semplice divisione dei compiti, ma della costruzione di una responsabilità condivisa. Stato, amministrazioni locali, Terzo settore, imprese, famiglie, cittadini e organizzazioni della società civile possono partecipare, con ruoli differenti, alla produzione del welfare. In questo senso, il modello non comporta un arretramento delle istituzioni pubbliche, ma una trasformazione della loro funzione: accanto ai compiti di regolazione e garanzia assume maggiore rilevanza la capacità di creare le condizioni necessarie affinché gli altri soggetti possano contribuire alla definizione e alla realizzazione degli interventi. La costruzione delle reti non deve tuttavia essere interpretata come un processo automatico. La semplice presenza di una pluralità di attori non determina necessariamente collaborazione. La condivisione richiede la costruzione di relazioni di fiducia, la definizione di obiettivi comuni e la disponibilità a mettere in relazione risorse e competenze differenti. Proprio per questo la dimensione relazionale rappresenta uno degli aspetti centrali del Welfare Responsabile: ciò che assume valore non è soltanto il numero dei soggetti coinvolti, ma la qualità delle relazioni che essi riescono a costruire.

Il carattere reticolare del modello rappresenta anche uno dei principali punti di contatto con l'innovazione sociale. Come evidenziato nel paragrafo precedente, molte esperienze innovative si sviluppano negli spazi di interazione tra soggetti appartenenti a settori differenti. Analogamente, il Welfare Responsabile riconosce nella costruzione di reti una condizione necessaria per affrontare bisogni che difficilmente possono trovare risposta attraverso interventi isolati. Il processo innovativo consiste quindi anche nella capacità di modificare le relazioni esistenti e di creare nuove forme di cooperazione.

Accanto all'attivazione e all'integrazione condivisa, il Welfare Responsabile attribuisce un ruolo fondamentale alla dimensione territoriale. Il territorio non viene considerato semplicemente come l'ambito geografico nel quale vengono erogati i servizi, ma come spazio nel quale si sviluppano relazioni, emergono bisogni e possono essere individuate risorse. La prossimità consente infatti di

osservare con maggiore precisione le caratteristiche delle persone e delle comunità, evitando che la risposta venga costruita esclusivamente attraverso categorie standardizzate.

Questa attenzione alla dimensione locale assume particolare rilevanza anche nelle ricerche empiriche condotte sul Welfare Responsabile. Bilotti, Marzulli e Pavesi (2022), analizzando 46 esperienze distribuite sul territorio nazionale e attive non soltanto nei tradizionali settori sociale e sanitario, ma anche negli ambiti aziendale ed educativo, evidenziano un panorama nel quale elementi di innovazione e continuità con le pratiche precedenti tendono a convivere. Dalla ricerca emerge soprattutto la centralità della prossimità dei contesti locali nella costruzione delle risposte ai problemi e nella produzione di welfare. La prossimità permette inoltre di valorizzare conoscenze difficilmente acquisibili attraverso modalità esclusivamente amministrative o standardizzate. Gli attori che operano all'interno di una comunità possono infatti disporre di informazioni relative ai bisogni, alle risorse e alle relazioni presenti sul territorio che risultano essenziali per la costruzione di interventi adeguati. La conoscenza del contesto diventa quindi parte integrante del processo di innovazione, poiché consente di adattare le risposte alle caratteristiche concrete delle persone e delle comunità.

Il territorio costituisce, allo stesso tempo, il luogo nel quale può prendere forma lo spazio sociale di prossimità. Tale spazio non deve essere inteso esclusivamente in termini fisici, ma come configurazione relazionale costruita attraverso l'interazione tra soggetti che decidono di mobilitarsi rispetto a un bisogno o a un problema comune. Le relazioni non sono necessariamente definite a priori dalla posizione istituzionale degli attori, ma possono svilupparsi sulla base delle risorse, delle competenze e delle responsabilità che ciascun soggetto assume nel processo.

In questo senso, il Welfare Responsabile introduce una concezione dinamica della comunità. Essa non rappresenta semplicemente un insieme di persone accomunate dall'appartenenza a uno stesso territorio, ma può diventare uno spazio all'interno del quale vengono costruite relazioni, condivise risorse e sviluppate capacità di risposta. Le successive ricerche di Bilotti, Marzulli e Pavesi (2024) condotte su organizzazioni pubbliche, private e del Terzo settore, confermano la centralità della dimensione comunitaria e individuano, tra i principi fondamentali analizzati, personalizzazione, attivazione, inclusività, territorialità e riflessività. La comunità emerge inoltre attraverso tre componenti strettamente connesse: lo spazio nel quale si sviluppa, gli strumenti attraverso cui opera e le relazioni che ne rendono possibile l'esistenza.

L'attenzione al territorio non implica tuttavia la chiusura delle esperienze all'interno della dimensione locale. Una delle sfide consiste proprio nel creare collegamenti tra le risorse presenti nelle comunità e i differenti livelli istituzionali. L'innovazione sviluppata in prossimità può infatti acquisire maggiore rilevanza quando riesce a entrare in relazione con politiche e strutture più

ampie, evitando che le singole esperienze rimangano isolate. La dimensione locale rappresenta quindi il luogo privilegiato per l'individuazione dei bisogni e la sperimentazione delle risposte, ma deve mantenere una capacità di interazione con gli altri livelli del sistema di welfare.

Un ulteriore aspetto che consente di interpretare il Welfare Responsabile come processo di innovazione sociale riguarda la personalizzazione degli interventi. La crescente differenziazione dei bisogni rende infatti problematica una concezione basata esclusivamente sull'offerta di prestazioni standardizzate. Porre la persona al centro significa riconoscere che condizioni apparentemente simili possono richiedere risposte differenti sulla base delle risorse individuali, familiari e territoriali disponibili.

La personalizzazione non coincide però con una privatizzazione della responsabilità. Al contrario, essa viene inserita all'interno di una prospettiva relazionale nella quale la persona è considerata insieme ai legami e ai contesti di appartenenza. L'intervento viene costruito valorizzando le risorse individuali senza rinunciare alla responsabilità collettiva nei confronti delle condizioni di vulnerabilità. È proprio l'equilibrio tra autonomia personale e responsabilità condivisa a rappresentare uno degli elementi distintivi del modello.

Da questa impostazione deriva un progressivo superamento della tradizionale separazione tra produttori e destinatari del welfare. La persona può partecipare alla definizione del proprio percorso, mentre le organizzazioni sono chiamate a costruire modalità di intervento maggiormente aperte al confronto con utenti e comunità. La produzione del benessere assume così un carattere più partecipativo e può svilupparsi attraverso processi di co-costruzione nei quali conoscenze professionali, istituzionali ed esperienziali vengono messe in relazione.

La responsabilità, che dà il nome stesso al modello, assume quindi un significato che supera la semplice attribuzione di compiti ai singoli soggetti. Essa richiama una logica di corresponsabilità nella quale ciascun attore è chiamato a contribuire, secondo le proprie possibilità e competenze, alla costruzione del benessere. Ciò riguarda le istituzioni pubbliche, che mantengono un ruolo fondamentale di garanzia e regolazione, ma coinvolge anche le organizzazioni sociali, le imprese, le famiglie, le comunità e gli stessi cittadini.

Il passaggio da una responsabilità concentrata prevalentemente sull'attore pubblico a una responsabilità condivisa modifica inevitabilmente anche le modalità di governance. Se la produzione del welfare coinvolge soggetti differenti, diventa necessario individuare strumenti attraverso cui coordinare le loro azioni, gestire interessi potenzialmente divergenti e costruire obiettivi comuni. La rete non elimina quindi la necessità della governance, ma richiede forme di coordinamento coerenti con una configurazione maggiormente plurale e partecipativa.

È proprio in questa trasformazione che emerge con maggiore chiarezza il carattere socialmente innovativo del Welfare Responsabile. L'innovazione non è rappresentata soltanto dalla possibilità di introdurre nuovi servizi, ma dalla capacità di modificare il processo attraverso cui il benessere viene prodotto. Attivazione delle persone, costruzione di reti, personalizzazione, prossimità territoriale e corresponsabilità incidono infatti sulle relazioni tra gli attori e sulla distribuzione dei ruoli all'interno del sistema di welfare.

L'analisi empirica di Bilotti, Marzulli e Pavesi mostra tuttavia come il rapporto tra Welfare Responsabile e innovazione sociale non debba essere considerato in maniera automatica. Le esperienze analizzate restituiscono un quadro articolato, nel quale innovazione e tradizione possono coesistere e nel quale concetti apparentemente condivisi possono assumere significati e applicazioni operative differenti. Questo elemento è particolarmente importante perché impedisce di considerare qualsiasi esperienza collaborativa o territoriale come necessariamente innovativa.

Il Welfare Responsabile può dunque essere interpretato come un processo di innovazione sociale nella misura in cui riesce effettivamente a modificare le modalità di costruzione delle risposte e le relazioni tra i soggetti coinvolti. Il suo potenziale innovativo dipende dalla capacità di trasformare i destinatari in soggetti attivi, integrare risorse provenienti da ambiti differenti, valorizzare la prossimità territoriale e costruire forme di responsabilità condivisa. L'innovazione assume così una dimensione non soltanto organizzativa, ma anche relazionale e culturale.

In questa prospettiva, il Welfare Responsabile non propone semplicemente di ampliare il numero degli attori coinvolti nella produzione del benessere. La questione centrale riguarda piuttosto come tali attori entrano in relazione, quali responsabilità assumono e attraverso quali processi costruiscono le risposte. La capacità di creare relazioni cooperative diventa pertanto una componente essenziale del modello e apre direttamente il tema delle forme di coordinamento necessarie per renderlo operativo.

In questa prospettiva, l'innovazione sociale non coincide semplicemente con l'introduzione di un nuovo servizio, ma può essere interpretata come un processo che prende avvio dalla lettura dei bisogni e, attraverso l'attivazione e la collaborazione tra una pluralità di attori, conduce alla costruzione di risposte capaci di produrre valore sociale. Tale processo può essere sintetizzato nello schema seguente.

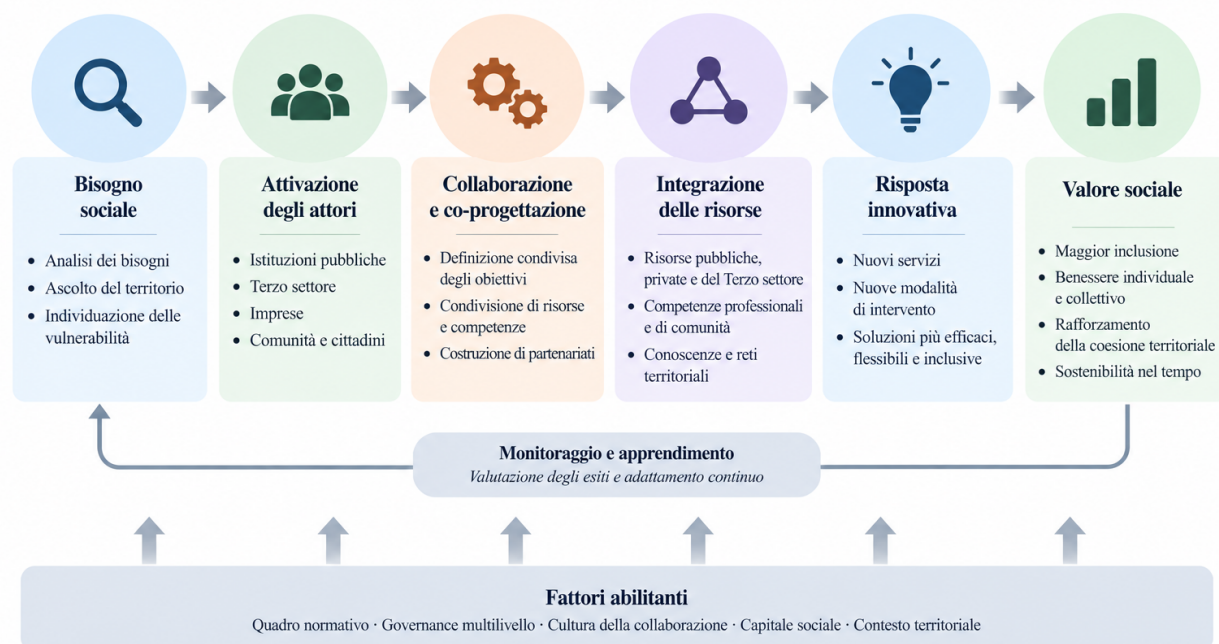


Figura 3 – Il processo di innovazione sociale nel welfare responsabile

Fonte: elaborazione dell'autrice sulla base di Bilotti, Marzulli e Pavesi (2022) ed Emerson e Nabatchi (2015).

2.3 La governance collaborativa e il principio di sussidiarietà

La prospettiva del Welfare Responsabile, delineata nel paragrafo precedente, attribuisce alla pluralità degli attori e alla costruzione di relazioni tra soggetti differenti un ruolo centrale nella produzione del benessere. Se istituzioni pubbliche, Terzo settore, imprese, famiglie, cittadini e organizzazioni della società civile possono contribuire, pur con ruoli e responsabilità differenti, alla risposta ai bisogni sociali, diventa necessario comprendere attraverso quali modalità tali relazioni possano essere organizzate e coordinate. La semplice presenza di una pluralità di soggetti, infatti, non determina automaticamente la capacità di collaborare e non garantisce la costruzione di interventi coerenti. In questo contesto assume particolare rilevanza il concetto di governance collaborativa.

Il passaggio da una logica di government a una logica di governance esprime una trasformazione delle modalità attraverso cui vengono affrontati i problemi di interesse collettivo. A un modello prevalentemente gerarchico, nel quale l'autorità pubblica rappresenta il principale centro di definizione e attuazione delle decisioni, si affiancano configurazioni nelle quali soggetti pubblici e privati interagiscono nella costruzione delle politiche e degli interventi. Questo cambiamento

non implica una riduzione dell'importanza delle istituzioni pubbliche, ma piuttosto una trasformazione delle modalità attraverso cui esse esercitano le proprie funzioni in contesti caratterizzati da una crescente interdipendenza tra attori, competenze e risorse.

Un contributo fondamentale alla definizione della governance collaborativa è quello di Ansell e Gash¹, che analizzano il fenomeno attraverso l'esame di numerose esperienze empiriche. Gli autori descrivono la collaborative governance come una modalità nella quale una o più istituzioni pubbliche coinvolgono direttamente soggetti non statali all'interno di processi decisionali collettivi, formalmente organizzati e orientati alla deliberazione e alla ricerca del consenso. La collaborazione può riguardare la definizione e l'attuazione delle politiche pubbliche, così come la gestione di programmi e risorse di interesse collettivo.

Questa impostazione permette di distinguere la governance collaborativa da forme più limitate di consultazione. Il coinvolgimento degli attori non pubblici non si esaurisce nella possibilità di esprimere un'opinione rispetto a decisioni che rimangono interamente nelle mani dell'amministrazione. La prospettiva collaborativa presuppone un coinvolgimento più significativo, nel quale i diversi soggetti partecipano al processo decisionale e sono chiamati a confrontarsi nella ricerca di soluzioni condivise. La collaborazione assume quindi un carattere processuale e richiede la costruzione progressiva di condizioni che permettano agli attori di riconoscersi come partecipanti a un percorso comune.

È possibile individuare diversi elementi in grado di influenzare il funzionamento di questi processi. Tra questi assumono particolare rilevanza le condizioni iniziali nelle quali la collaborazione prende forma, il disegno istituzionale, la presenza di una leadership capace di facilitare il confronto e le dinamiche che si sviluppano nel corso dell'interazione. La possibilità di raggiungere risultati condivisi dipende quindi non soltanto dalla volontà dei soggetti di partecipare, ma anche dalle caratteristiche del contesto nel quale la collaborazione viene costruita.

Tra gli aspetti centrali del processo collaborativo vi è innanzitutto il dialogo diretto tra gli attori. Il confronto permette ai partecipanti di conoscere le rispettive posizioni, individuare interessi comuni e affrontare eventuali divergenze. La collaborazione non presuppone infatti l'assenza di conflitti o la piena coincidenza degli interessi. Soggetti appartenenti a settori e organizzazioni differenti possono essere portatori di obiettivi, risorse, linguaggi e modalità operative diverse. Ciò che caratterizza il processo collaborativo è la possibilità di affrontare tali differenze attraverso forme di interazione orientate alla ricerca di soluzioni comuni.

Al dialogo è strettamente collegata la costruzione della fiducia. Gli attori possono entrare nel processo collaborativo con esperienze pregresse differenti e con una diversa capacità di influenzare

le decisioni. La fiducia non può quindi essere considerata una condizione necessariamente presente fin dall'inizio, ma può svilupparsi progressivamente attraverso la continuità delle relazioni, la trasparenza del processo e il riconoscimento reciproco. Anche il raggiungimento di risultati intermedi può contribuire a rafforzarla, mostrando concretamente ai partecipanti la possibilità di produrre effetti attraverso l'azione comune.

Un ulteriore elemento riguarda l'impegno nei confronti del processo. La partecipazione a una rete non implica necessariamente la condivisione degli stessi obiettivi o l'assunzione di una responsabilità comune. Affinché la collaborazione possa consolidarsi, è necessario che i partecipanti riconoscano la propria interdipendenza e comprendano che determinati risultati difficilmente potrebbero essere raggiunti attraverso l'azione isolata di un singolo soggetto. Il processo collaborativo tende quindi a rafforzarsi quando, attraverso il confronto, si sviluppa progressivamente una comprensione condivisa dei problemi e delle finalità da perseguire. Dialogo, costruzione della fiducia, impegno nel processo e comprensione condivisa risultano pertanto strettamente collegati tra loro.

La riflessione sulla governance collaborativa viene ulteriormente sviluppata da Emerson e Nabatchi (2015), che interpretano la collaborazione all'interno di un sistema più ampio di relazioni tra soggetti appartenenti a organizzazioni, istituzioni e settori differenti. La prospettiva proposta dagli autori permette di osservare come la capacità di affrontare problemi complessi dipenda non soltanto dalla partecipazione degli attori, ma anche dalla possibilità di creare le condizioni necessarie per un'azione effettivamente congiunta.

In particolare, Emerson e Nabatchi individuano tre componenti strettamente collegate: il principled engagement, la shared motivation e la capacity for joint action. Il primo elemento riguarda il processo attraverso cui gli attori definiscono i problemi, discutono le rispettive posizioni e costruiscono possibili soluzioni. La shared motivation riguarda invece la dimensione relazionale della collaborazione e comprende aspetti quali la fiducia, la comprensione reciproca, la legittimazione e l'impegno. Infine, la capacity for joint action fa riferimento alla capacità concreta dei soggetti di trasformare la collaborazione in azione attraverso la disponibilità di risorse, conoscenze, leadership e adeguati assetti organizzativi. Quest'ultimo aspetto risulta particolarmente significativo perché evidenzia come la collaborazione richieda una vera e propria capacità organizzativa. Non è sufficiente riunire soggetti differenti o dichiarare la volontà di cooperare affinché si produca automaticamente un processo collaborativo. È necessario creare le condizioni affinché il confronto possa tradursi in decisioni e interventi concreti. Risorse, competenze, informazioni, procedure e capacità di coordinamento diventano quindi elementi essenziali per rendere effettiva l'azione comune.

Queste considerazioni assumono particolare rilevanza se applicate al Welfare Responsabile. Come osservato nei paragrafi precedenti, questo modello attribuisce un ruolo centrale all'attivazione delle persone, alla costruzione di reti e alla valorizzazione delle risorse presenti nei territori. Una configurazione di questo tipo richiede necessariamente forme di coordinamento capaci di mettere in relazione attori appartenenti ad ambiti differenti, evitando che la pluralità si traduca in una frammentazione degli interventi.

Il tema delle relazioni tra gli attori è affrontato anche nell'ambito della riflessione sul Welfare Responsabile. L'attenzione viene rivolta ai diversi soggetti coinvolti nel sistema di welfare, con particolare riferimento alle componenti pubbliche, private e del Terzo settore e alla necessità di considerare le loro relazioni all'interno di una prospettiva di governance che comprende differenti livelli, dal micro alla macro. La produzione del benessere non può quindi essere interpretata esclusivamente attraverso una rigida separazione tra Stato e società, ma richiede di osservare le interazioni che si sviluppano tra soggetti collocati in ambiti differenti.

La governance collaborativa non deve tuttavia essere interpretata come una distribuzione indistinta delle responsabilità. La partecipazione di soggetti non pubblici alla produzione del welfare non elimina la funzione delle istituzioni e non rende equivalenti le posizioni di tutti gli attori coinvolti. L'amministrazione pubblica continua a svolgere funzioni fondamentali di garanzia, regolazione e tutela dell'interesse generale, ma può esercitarle attraverso modalità maggiormente orientate alla costruzione delle condizioni necessarie per favorire il contributo degli altri soggetti.

Questa impostazione presenta uno stretto collegamento con il principio di sussidiarietà, che costituisce un riferimento fondamentale per comprendere sia la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali sia il rapporto tra istituzioni e società civile. Nell'ordinamento italiano il principio trova un esplicito riconoscimento nell'art. 118 Cost. La disposizione prevede, da un lato, una distribuzione delle funzioni amministrative che valorizza il livello istituzionale più vicino ai cittadini e, dall'altro, riconosce il ruolo dell'iniziativa autonoma dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale. Sotto il primo profilo si fa riferimento alla cosiddetta sussidiarietà verticale. L'art. 118, co. 1, Cost. stabilisce infatti che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, sia necessario conferirle a livelli territoriali superiori, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il principio tende quindi a valorizzare la prossimità tra amministrazione e cittadini, compatibilmente con la capacità del livello istituzionale interessato di svolgere adeguatamente le funzioni attribuite.

La prossimità assume un significato particolarmente importante nell'ambito delle politiche sociali, poiché il livello territoriale rappresenta uno spazio privilegiato per la conoscenza dei bisogni e delle caratteristiche delle comunità. Le condizioni di vulnerabilità possono infatti assumere

configurazioni differenti a seconda dei contesti economici, sociali e familiari nei quali si manifestano. La possibilità di avvicinare la costruzione delle risposte ai luoghi nei quali i bisogni emergono può quindi favorire una maggiore capacità di adattamento degli interventi alle caratteristiche del territorio.

Accanto alla dimensione verticale, assume particolare rilevanza per il Welfare Responsabile la sussidiarietà orizzontale. L'art. 118, co. 4, Cost. stabilisce che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Viene quindi riconosciuta la possibilità che il perseguimento dell'interesse generale non avvenga esclusivamente attraverso l'azione diretta delle istituzioni pubbliche, ma possa beneficiare anche dell'iniziativa proveniente dalla società.

Il principio di sussidiarietà orizzontale contribuisce in questo modo a ridefinire il rapporto tra istituzioni e cittadini. Questi ultimi non vengono considerati soltanto come destinatari delle politiche e dei servizi pubblici, ma anche come soggetti potenzialmente capaci di contribuire alla produzione di attività di interesse generale. Allo stesso tempo, la disposizione costituzionale attribuisce alle istituzioni un ruolo attivo, poiché richiede loro di favorire tali iniziative.

La valorizzazione della società civile non deve essere confusa con un arretramento dello Stato o con il trasferimento delle responsabilità pubbliche verso i cittadini e le organizzazioni sociali. La sussidiarietà può essere piuttosto interpretata come una modalità attraverso cui responsabilità pubblica e iniziativa sociale entrano in relazione. Le istituzioni continuano a garantire la tutela dei diritti e dell'interesse generale, mentre viene riconosciuta la possibilità che altri soggetti mettano a disposizione risorse, competenze e conoscenze per contribuire alla costruzione delle risposte.

Questo aspetto appare particolarmente coerente con la prospettiva del Welfare Responsabile. La centralità attribuita alla persona, la valorizzazione delle risorse territoriali e la costruzione di reti tra una pluralità di soggetti presuppongono infatti una concezione del benessere nella quale responsabilità pubblica e capacità di iniziativa della società possano integrarsi. Il cittadino non rappresenta esclusivamente il destinatario finale di una prestazione, ma può diventare parte attiva dei processi che interessano la comunità.

All'interno di questa configurazione assume particolare importanza anche il Terzo settore. La presenza di organizzazioni radicate nei territori può contribuire alla conoscenza dei bisogni, alla mobilitazione delle risorse disponibili e alla costruzione di relazioni con persone e gruppi differenti. Il valore di questa partecipazione non deriva dalla sostituzione dell'amministrazione pubblica, ma dalla possibilità di integrare competenze e conoscenze diverse nella costruzione delle risposte. La crescente rilevanza attribuita alle forme di collaborazione nell'ambito del welfare italiano emerge anche nelle riflessioni dedicate alla co-programmazione e alla co-progettazione.

Maino² analizza tali strumenti all'interno delle trasformazioni del sistema di welfare, evidenziando la rilevanza dell'azione congiunta e della costruzione di reti capaci di coinvolgere soggetti differenti. La collaborazione può assumere particolare importanza quando permette di superare interventi frammentati e di mettere in relazione risorse e competenze che, considerate singolarmente, potrebbero risultare insufficienti rispetto alla complessità dei bisogni.

I problemi sociali contemporanei, infatti, presentano spesso una natura multidimensionale. Una condizione di vulnerabilità può coinvolgere contemporaneamente aspetti economici, lavorativi, abitativi, educativi, sanitari e relazionali. Una risposta costruita esclusivamente all'interno dei confini organizzativi di un singolo servizio rischia pertanto di cogliere soltanto una parte del problema. La collaborazione può favorire una lettura più articolata dei bisogni e consentire di mettere in relazione conoscenze e strumenti provenienti da ambiti differenti.

Allo stesso tempo, la governance collaborativa presenta anche alcune difficoltà. La presenza di una pluralità di soggetti comporta inevitabilmente differenze nelle risorse disponibili, nelle competenze e nella capacità di influenzare il processo decisionale. Ansell e Gash considerano proprio le condizioni iniziali e gli eventuali squilibri tra gli attori come fattori in grado di incidere sull'andamento della collaborazione. La partecipazione formale a un processo non garantisce quindi automaticamente che tutti i soggetti dispongano delle stesse possibilità di contribuire alle decisioni.

Diventano pertanto rilevanti la trasparenza delle procedure, la chiarezza dei ruoli e la capacità di costruire condizioni che consentano una partecipazione effettiva. Allo stesso modo, la collaborazione deve essere osservata anche nella sua dimensione temporale. La costruzione di relazioni di fiducia e di modalità condivise di lavoro richiede continuità e difficilmente può essere ottenuta attraverso interazioni esclusivamente occasionali. Per produrre cambiamenti più strutturali, le reti devono essere in grado di consolidare nel tempo le relazioni e le modalità di cooperazione sviluppate.

Governance collaborativa e sussidiarietà possono dunque essere considerate due dimensioni strettamente connesse nell'evoluzione dei sistemi di welfare. La prima riguarda principalmente le modalità attraverso cui soggetti differenti possono costruire processi decisionali e sviluppare una capacità di azione comune. La seconda permette invece di interpretare sia la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali sia il rapporto tra amministrazioni pubbliche e iniziativa autonoma della società.

Nella prospettiva del Welfare Responsabile queste due dimensioni convergono nella ricerca di un modello nel quale la pluralità degli attori possa trasformarsi in una risorsa senza determinare una

dispersione delle responsabilità. Il ruolo delle istituzioni pubbliche rimane essenziale, ma viene inserito all'interno di una rete più ampia di relazioni con la società civile e con i soggetti presenti nei territori. La collaborazione diventa quindi uno degli strumenti attraverso cui costruire risposte condivise ai bisogni collettivi, valorizzando contemporaneamente la prossimità, la partecipazione e le risorse disponibili nelle comunità.

A partire da queste considerazioni diventa necessario comprendere attraverso quali strumenti la collaborazione tra amministrazioni pubbliche e altri soggetti possa concretamente realizzarsi. In questo senso, la co-programmazione e la co-progettazione rappresentano due modalità particolarmente rilevanti per tradurre i principi della collaborazione e della sussidiarietà in pratiche operative.

2.4 Co-programmazione, co-progettazione e reti territoriali

La governance collaborativa e il principio di sussidiarietà, analizzati nel paragrafo precedente, trovano una concreta applicazione nel sistema di welfare attraverso strumenti che consentono alle amministrazioni pubbliche e agli attori sociali di partecipare alla costruzione delle politiche e degli interventi. In questo quadro assumono particolare rilevanza la co-programmazione e la co-progettazione, che rappresentano modalità attraverso cui la collaborazione tra soggetti pubblici ed enti del Terzo settore può essere organizzata e tradotta in processi decisionali e operativi.

Nel contesto italiano, lo sviluppo di queste pratiche si inserisce in un percorso più ampio di trasformazione delle politiche sociali e dei rapporti tra amministrazioni pubbliche e soggetti privati. Un passaggio importante è rappresentato dalla legge n. 328/2000, che ha contribuito allo sviluppo di una concezione integrata del sistema dei servizi sociali, valorizzando il coinvolgimento di una pluralità di soggetti nella programmazione e nella realizzazione degli interventi. Questo percorso è stato successivamente rafforzato dal Codice del Terzo settore e, in particolare, dall'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017. L'art. 55 del Codice del Terzo settore riconosce infatti il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione territoriale degli interventi e dei servizi. Tra gli strumenti attraverso cui tale coinvolgimento può realizzarsi vengono individuate proprio la co-programmazione e la co-progettazione. Queste ultime non costituiscono quindi soltanto modalità informali di collaborazione, ma rappresentano strumenti riconosciuti dall'ordinamento attraverso i quali può concretizzarsi il rapporto tra amministrazioni pubbliche e Terzo settore.

La co-programmazione riguarda principalmente la fase di individuazione e analisi dei bisogni. Secondo quanto previsto dall'art. 55, co. 2, d.lgs. n. 117/2017, essa è finalizzata all'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi necessari, delle modalità attraverso cui realizzarli e delle

risorse disponibili. Si colloca quindi in una fase precedente rispetto alla costruzione del singolo intervento e permette ai diversi soggetti coinvolti di contribuire alla conoscenza del contesto nel quale le politiche sociali devono essere sviluppate.

Questo aspetto assume particolare importanza nel welfare, poiché i bisogni sociali presentano spesso una natura complessa e difficilmente possono essere conosciuti esclusivamente attraverso gli strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche. Gli enti del Terzo settore, grazie alla loro presenza sul territorio e al rapporto diretto con persone e comunità, possono disporre di conoscenze ed esperienze che contribuiscono a una lettura più articolata dei problemi. La co-programmazione permette quindi di mettere in relazione punti di vista differenti e di individuare in maniera condivisa bisogni, priorità e risorse presenti nel territorio.

La partecipazione assume così un significato più ampio rispetto alla semplice consultazione. I soggetti coinvolti non vengono chiamati soltanto a esprimere un'opinione rispetto a decisioni già definite, ma possono contribuire alla stessa individuazione dei problemi sui quali intervenire. La collaborazione viene quindi anticipata rispetto alla fase di realizzazione dei servizi e riguarda anche il modo in cui vengono costruite le priorità dell'intervento pubblico.

La co-progettazione interviene invece nella fase successiva e riguarda più direttamente la costruzione delle risposte. L'art. 55, co. 3, d.lgs. n. 117/2017 la riferisce alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni precedentemente individuati. Co-programmazione e co-progettazione svolgono pertanto funzioni differenti ma complementari: attraverso la prima vengono individuati bisogni, interventi e risorse, mentre attraverso la seconda questi elementi vengono tradotti nella definizione di progetti concreti. Questa distinzione consente di comprendere come la collaborazione tra pubblico e Terzo settore possa riguardare diversi momenti della costruzione delle politiche sociali. Gli enti del Terzo settore non intervengono necessariamente soltanto nella fase finale, quando le caratteristiche di un servizio sono già state definite dall'amministrazione, ma possono partecipare anche alla costruzione delle risposte. In questo senso, la co-progettazione contribuisce a modificare il rapporto tradizionale tra amministrazione e soggetti sociali, orientandolo maggiormente verso una logica di collaborazione.

La disciplina prevista dal Codice del Terzo settore è stata ulteriormente sviluppata dalle Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, adottate con il D.M. n. 72 del 31 marzo 2021. Le Linee guida riguardano gli istituti disciplinati dagli artt. 55-57 del Codice e costituiscono un riferimento per la loro applicazione da parte delle amministrazioni pubbliche. Il riconoscimento normativo di questi strumenti viene quindi accompagnato dalla definizione di modalità attraverso cui la collaborazione può essere concretamente organizzata.

La rilevanza della co-programmazione e della co-progettazione non può tuttavia essere compresa soltanto attraverso la loro disciplina normativa. Questi strumenti si inseriscono in una trasformazione più generale del sistema di welfare, caratterizzata dalla crescente necessità di mettere in relazione risorse, conoscenze e competenze appartenenti a soggetti differenti. Maino (2023) analizza proprio la crescente importanza delle pratiche collaborative nel welfare, evidenziando come l'azione congiunta possa contribuire alla costruzione di risposte maggiormente adeguate alla complessità dei bisogni sociali.

I problemi sociali contemporanei, infatti, presentano spesso una natura multidimensionale. Una stessa situazione di vulnerabilità può coinvolgere contemporaneamente aspetti economici, lavorativi, abitativi, familiari, sanitari e relazionali. Di conseguenza, interventi costruiti separatamente rischiano di affrontare soltanto singole dimensioni del problema. La collaborazione permette invece di mettere in relazione competenze e risorse differenti, favorendo una lettura più ampia dei bisogni e la costruzione di risposte maggiormente integrate.

È proprio in questo passaggio che co-programmazione e co-progettazione si collegano al concetto di innovazione sociale analizzato nei paragrafi precedenti. L'innovazione non riguarda infatti necessariamente la creazione di un servizio completamente nuovo, ma può interessare anche il modo in cui i problemi vengono individuati, gli attori vengono coinvolti e le risorse vengono utilizzate. Da questa prospettiva, la possibilità di costruire insieme le risposte può rappresentare essa stessa una forma di innovazione, poiché modifica le relazioni tradizionali tra i soggetti che partecipano alla produzione del welfare.

La collaborazione non si esaurisce però nel rapporto tra amministrazione pubblica ed enti del Terzo settore. Un'altra dimensione fondamentale è costituita dalle reti territoriali, all'interno delle quali possono entrare in relazione istituzioni pubbliche, organizzazioni del Terzo settore, imprese, cittadini e altri soggetti presenti nella comunità. Il territorio non rappresenta quindi soltanto lo spazio geografico nel quale vengono realizzati gli interventi, ma anche il contesto nel quale emergono i bisogni e possono essere individuate e mobilitate le risorse necessarie per affrontarli. Questa impostazione presenta una forte connessione con il Welfare Responsabile. Come osservato nei paragrafi precedenti, uno degli aspetti centrali di tale prospettiva consiste proprio nella valorizzazione della dimensione territoriale e delle relazioni tra i diversi attori. La costruzione di una rete non dipende semplicemente dal numero di soggetti coinvolti, ma dalla capacità di sviluppare relazioni attraverso le quali conoscenze, competenze e risorse differenti possano essere messe in comune.

La dimensione territoriale permette inoltre di tenere conto delle specificità delle comunità. I bisogni sociali non si manifestano infatti nello stesso modo in tutti i contesti e anche le risorse

disponibili possono variare significativamente. Risposte eccessivamente standardizzate possono quindi non essere sufficienti per affrontare situazioni caratterizzate da condizioni economiche, sociali e demografiche differenti. La costruzione di reti territoriali può favorire una maggiore capacità di adattare gli interventi alle caratteristiche del contesto e di valorizzare le risorse già presenti nella comunità. All'interno di queste reti i diversi soggetti possono offrire contributi differenti. Le amministrazioni pubbliche dispongono di competenze istituzionali e strumenti di regolazione; gli enti del Terzo settore possono mettere a disposizione competenze specifiche e una conoscenza diretta dei territori; le imprese possono contribuire attraverso risorse e capacità organizzative; cittadini e comunità possono invece portare esperienze e conoscenze direttamente legate ai bisogni. La possibilità di mettere in relazione questi contributi rappresenta uno degli elementi centrali di un welfare fondato sulla collaborazione.

La presenza di una pluralità di soggetti non determina però automaticamente la formazione di una rete. La collaborazione richiede la costruzione di relazioni di fiducia, la definizione dei ruoli e la capacità di individuare obiettivi condivisi. Anche la continuità assume particolare importanza, perché reti costruite esclusivamente intorno a singoli progetti possono indebolirsi una volta concluso l'intervento. Affinché la collaborazione produca effetti più duraturi, è necessario che le relazioni sviluppate possano consolidarsi nel tempo.

Da questo punto di vista, co-programmazione, co-progettazione e reti territoriali possono essere considerate dimensioni differenti di uno stesso processo. La co-programmazione permette di costruire una lettura condivisa dei bisogni e delle risorse disponibili; la co-progettazione consente di tradurre questa conoscenza nella definizione di interventi concreti; le reti territoriali rappresentano invece il contesto relazionale all'interno del quale la collaborazione può svilupparsi e mantenersi nel tempo. In questa configurazione il ruolo della pubblica amministrazione non viene meno. L'amministrazione mantiene la responsabilità di garantire l'interesse generale, la trasparenza e il rispetto dei principi che regolano l'azione pubblica, ma allo stesso tempo può favorire il coinvolgimento e la valorizzazione delle risorse presenti nella società. La collaborazione non deve quindi essere interpretata come una sostituzione dell'intervento pubblico, ma come una diversa modalità di costruzione delle risposte, nella quale la responsabilità delle istituzioni si combina con la capacità di iniziativa degli altri attori.

Co-programmazione, co-progettazione e reti territoriali rappresentano pertanto strumenti attraverso cui i principi di governance collaborativa e sussidiarietà possono trovare concreta applicazione nel sistema di welfare. La loro rilevanza per il Welfare Responsabile deriva dalla possibilità di coinvolgere una pluralità di soggetti nella lettura dei bisogni e nella costruzione delle risposte, valorizzando le risorse disponibili nei territori e rafforzando le relazioni tra gli attori.

Allo stesso tempo, la presenza di strumenti collaborativi non garantisce automaticamente il successo dei processi avviati. Differenze nelle risorse e nella capacità di partecipazione, difficoltà di coordinamento, tempi necessari alla costruzione della fiducia e rischio che il coinvolgimento rimanga soltanto formale rappresentano alcune delle problematiche che possono emergere nella loro applicazione.

2.5 Opportunità e criticità del modello di Welfare Responsabile

L'analisi sviluppata nei paragrafi precedenti permette di considerare il Welfare Responsabile come un modello che cerca di rispondere alle trasformazioni dei bisogni sociali attraverso un diverso modo di concepire la produzione del benessere. La centralità della persona, l'attivazione dei soggetti, la valorizzazione della dimensione territoriale e la costruzione di reti tra attori differenti rappresentano alcuni degli elementi attraverso i quali questa prospettiva cerca di superare una concezione prevalentemente assistenzialistica del welfare. Allo stesso tempo, proprio il carattere articolato del modello rende necessario considerare non soltanto le opportunità che esso può offrire, ma anche le difficoltà che possono emergere nella sua concreta applicazione.

Una prima opportunità riguarda la possibilità di costruire risposte maggiormente vicine alle caratteristiche delle persone e dei contesti nei quali esse vivono. In questa prospettiva, il territorio non rappresenta soltanto il luogo nel quale vengono erogati i servizi, ma diventa lo spazio all'interno del quale possono essere individuati i bisogni, riconosciute le risorse disponibili e costruite relazioni tra soggetti differenti. La prossimità può quindi favorire una maggiore conoscenza delle specificità delle comunità e permettere di sviluppare interventi maggiormente adeguati alle caratteristiche dei diversi contesti. Questo aspetto emerge anche dalla ricerca condotta da Bilotti, Marzulli e Pavesi (Bilotti, A., Marzulli, M. & Pavesi, N. 2022) sulle esperienze riconducibili alla prospettiva del Welfare Responsabile. L'analisi mostra un panorama caratterizzato dalla compresenza di elementi tradizionali e innovativi e mette in evidenza l'importanza assunta dalla dimensione locale nella costruzione delle risposte ai bisogni. Il territorio può quindi diventare uno spazio nel quale sperimentare nuove modalità di intervento, facendo emergere risorse e relazioni che difficilmente potrebbero essere valorizzate attraverso soluzioni completamente standardizzate.

Una seconda opportunità riguarda il ruolo attribuito alla persona. Nel Welfare Responsabile l'individuo non viene considerato esclusivamente come destinatario di una prestazione, ma come soggetto inserito all'interno di una rete di relazioni e portatore di capacità e risorse che possono essere valorizzate. L'intervento non è quindi orientato soltanto a fornire una risposta nel momento

in cui emerge una condizione di bisogno, ma anche a creare le condizioni affinché le persone possano assumere un ruolo maggiormente attivo nella costruzione del proprio benessere.

Questa logica di attivazione non riguarda soltanto i singoli individui, ma può essere estesa alla comunità nel suo complesso. Analizzando il rapporto tra vulnerabilità sociale e resilienza comunitaria nella prospettiva del Welfare Responsabile, pongono l'attenzione sulla possibilità di rafforzare le capacità delle comunità attraverso il coinvolgimento e l'attivazione dei soggetti che ne fanno parte. La capacità di affrontare le situazioni di vulnerabilità non dipende quindi soltanto dalla presenza di specifiche prestazioni, ma anche dalle risorse relazionali e organizzative che possono essere sviluppate all'interno dei contesti sociali.

Da questo punto di vista, una delle potenzialità del modello consiste nella possibilità di mettere in relazione una pluralità di soggetti. Istituzioni pubbliche, Terzo settore, imprese, famiglie, cittadini e comunità possono contribuire, con responsabilità e competenze differenti, alla produzione del benessere. La possibilità di integrare questi contributi può favorire la costruzione di risposte maggiormente articolate, soprattutto di fronte a bisogni che presentano una natura multidimensionale.

Le condizioni di vulnerabilità, infatti, difficilmente riguardano un'unica dimensione della vita delle persone. Difficoltà economiche, lavorative, abitative, familiari, sanitarie e relazionali possono presentarsi contemporaneamente e influenzarsi reciprocamente. In questi casi, interventi costruiti separatamente rischiano di affrontare soltanto singoli aspetti del problema. La costruzione di reti può invece permettere di mettere in relazione competenze e risorse differenti e di sviluppare una lettura più ampia dei bisogni.

Un'ulteriore opportunità riguarda proprio la capacità delle reti di produrre risorse che possono andare oltre la risposta a una singola situazione. La collaborazione tra soggetti differenti può favorire la condivisione di conoscenze, esperienze e modalità di intervento che rimangono disponibili nel territorio e possono essere utilizzate anche successivamente. Quando queste relazioni riescono a consolidarsi nel tempo, la rete può quindi diventare essa stessa una risorsa della comunità. Il Welfare Responsabile presenta, sotto questo profilo, una forte connessione con il concetto di innovazione sociale. Come evidenziano Bilotti, Marzulli e Pavesi, l'innovazione nelle esperienze di Welfare Responsabile non deve essere ricercata necessariamente nella completa sostituzione delle modalità tradizionali di intervento. Elementi innovativi e tradizionali possono infatti convivere e combinarsi all'interno delle esperienze concrete. L'innovazione può quindi riguardare anche il modo in cui vengono costruite le relazioni tra gli attori, vengono individuati i bisogni e vengono mobilitate le risorse presenti nei territori.

Le stesse caratteristiche che rappresentano le principali opportunità del modello possono tuttavia generare alcune criticità. La presenza di una pluralità di soggetti, ad esempio, amplia le risorse e le competenze potenzialmente disponibili, ma rende contemporaneamente più complesso il loro coordinamento. Organizzazioni appartenenti al settore pubblico, al Terzo settore, al mercato e alla società civile possono essere caratterizzate da finalità, linguaggi, modalità operative e interessi differenti. La loro presenza all'interno della stessa rete non determina quindi automaticamente la capacità di collaborare.

Una prima criticità riguarda, di conseguenza, la costruzione e il mantenimento delle relazioni. La collaborazione richiede tempo e non può essere considerata come una condizione già presente nel momento in cui soggetti differenti decidono di partecipare a uno stesso progetto. È necessario costruire progressivamente fiducia reciproca, individuare obiettivi condivisi e definire il ruolo che ciascun attore può assumere. In assenza di queste condizioni, il rischio è che la rete rimanga prevalentemente formale senza tradursi in una reale capacità di azione comune.

A ciò si aggiunge il problema delle differenze esistenti tra i soggetti coinvolti. Gli attori che partecipano alla costruzione del welfare non dispongono necessariamente delle stesse risorse economiche, organizzative e professionali e non hanno tutti la stessa capacità di incidere sui processi decisionali. La partecipazione, quindi, non garantisce automaticamente una posizione paritaria. Diventa necessario creare condizioni che permettano ai diversi soggetti di contribuire effettivamente al processo, evitando che la collaborazione si limiti alla presenza formale di una pluralità di attori.

Un'altra criticità riguarda la continuità delle reti. Le collaborazioni territoriali possono nascere in relazione a singoli progetti, finanziamenti o situazioni emergenziali e rischiano, di conseguenza, di indebolirsi una volta conclusa l'esperienza che ne aveva favorito la costruzione. Perché le reti possano diventare una risorsa stabile del territorio è invece necessario che le relazioni sviluppate riescano a consolidarsi nel tempo e che le modalità di collaborazione entrino progressivamente nel funzionamento ordinario delle organizzazioni coinvolte.

Anche la centralità attribuita alla dimensione territoriale presenta alcuni elementi di criticità. La prossimità consente di conoscere meglio i bisogni e di valorizzare le risorse presenti nelle comunità, ma i territori non dispongono tutti delle stesse capacità. Le risorse economiche, la presenza di organizzazioni del Terzo settore, la capacità amministrativa delle istituzioni e la disponibilità di reti sociali possono variare notevolmente. Di conseguenza, la possibilità di sviluppare forme efficaci di Welfare Responsabile può risultare differente a seconda del contesto nel quale il modello viene applicato. Questo aspetto pone una questione particolarmente importante rispetto al ruolo delle istituzioni pubbliche. La valorizzazione delle capacità delle

persone, delle comunità e degli altri attori sociali non può tradursi in un trasferimento della responsabilità della protezione sociale dallo Stato alla società. Il superamento di una logica esclusivamente assistenzialistica non implica infatti il venir meno della responsabilità pubblica. Al contrario, l'attivazione dei soggetti richiede la presenza di istituzioni capaci di garantire diritti e di creare le condizioni affinché la partecipazione possa essere effettiva.

Il ruolo dello Stato e delle amministrazioni pubbliche rimane quindi fondamentale. Il Welfare Responsabile non propone una sostituzione dell'intervento pubblico con l'iniziativa privata o comunitaria, ma una diversa modalità di relazione tra i soggetti che partecipano alla produzione del benessere. Le istituzioni mantengono una funzione di garanzia e regolazione, mentre gli altri attori possono contribuire attraverso le proprie competenze, risorse e capacità di individuare i bisogni presenti nella società.

Un ulteriore elemento di complessità riguarda la possibilità di trasferire le esperienze innovative da un territorio all'altro. Una soluzione sviluppata all'interno di una determinata comunità può risultare efficace proprio perché costruita sulla base delle caratteristiche specifiche di quel contesto. La stessa soluzione potrebbe quindi non produrre gli stessi risultati se applicata in maniera identica in un territorio differente. L'attenzione alla dimensione locale rappresenta così contemporaneamente un punto di forza e un limite rispetto alla possibilità di individuare modelli facilmente replicabili.

I percorsi di innovazione possono assumere forme differenti e combinare in maniera diversa elementi tradizionali e nuove modalità di intervento. La flessibilità costituisce quindi una caratteristica importante del modello, ma pone allo stesso tempo il problema di individuare quali elementi possano essere consolidati e quali rimangano invece strettamente legati alle caratteristiche del singolo contesto. Si determina così una tensione tra la necessità di adattare le risposte ai bisogni delle comunità e quella di garantire una protezione sociale che non dipenda esclusivamente dalle risorse disponibili a livello locale. Un sistema di welfare deve infatti essere capace di riconoscere le differenze territoriali senza trasformarle in disuguaglianze nell'accesso ai servizi e nella tutela dei diritti. La valorizzazione della prossimità deve pertanto essere accompagnata da adeguati strumenti di garanzia e coordinamento.

Le opportunità e le criticità del Welfare Responsabile risultano quindi strettamente collegate. La pluralità degli attori permette di ampliare le risorse disponibili, ma rende più complesso il coordinamento; la prossimità favorisce una maggiore conoscenza dei bisogni, ma può incontrare forti differenze tra territori; l'attivazione valorizza le capacità delle persone e delle comunità, ma non può sostituire la responsabilità delle istituzioni pubbliche; la flessibilità può favorire l'innovazione, ma rende più difficile la costruzione di modelli facilmente trasferibili e stabili nel

tempo. Il Welfare Responsabile può quindi essere interpretato non come un modello già definito in ogni suo aspetto, ma come una prospettiva attraverso cui ripensare le modalità di produzione del benessere. La sua capacità innovativa dipende dalla possibilità di tradurre i principi della partecipazione, della responsabilità e della prossimità in relazioni effettive tra gli attori e in interventi capaci di rispondere ai bisogni delle persone. In questo senso, la costruzione del welfare diventa un processo nel quale la responsabilità pubblica continua a svolgere una funzione essenziale, ma viene affiancata dalla valorizzazione delle risorse e delle capacità presenti nella società.

Le potenzialità del modello risiedono quindi nella possibilità di costruire un welfare maggiormente partecipato, territoriale e capace di mobilitare una pluralità di risorse. Le principali criticità riguardano invece le condizioni necessarie affinché questa partecipazione possa essere realmente inclusiva, continuativa e sostenibile. La sfida consiste nel trovare un equilibrio tra innovazione e garanzia dei diritti, tra valorizzazione delle risorse locali e riduzione delle differenze territoriali, nonché tra attivazione della società e mantenimento della responsabilità pubblica. È proprio all'interno di questo equilibrio che il Welfare Responsabile può rappresentare una prospettiva di innovazione per l'evoluzione dei sistemi di welfare.

3. Il welfare responsabile e la governance delle organizzazioni pubbliche

3.1 Le nuove sfide della Pubblica Amministrazione

Le trasformazioni che hanno interessato la società negli ultimi decenni hanno inciso profondamente anche sul funzionamento della Pubblica Amministrazione. I bisogni sociali sono diventati più complessi, differenziati e difficili da ricondurre a categorie rigide, mentre i problemi pubblici coinvolgono sempre più spesso più settori e più attori contemporaneamente. In questo contesto, l'amministrazione non si trova più ad affrontare soltanto domande relativamente stabili e prevedibili, ma situazioni caratterizzate da incertezza, interdipendenza e necessità di adattamento continuo. Uno degli elementi che maggiormente caratterizza la società contemporanea è infatti la complessità. Essa dipende non solo dalla presenza di una molteplicità di attori, ma anche dalle relazioni che si instaurano tra di essi, dalla difficoltà di prevedere gli effetti delle decisioni e dalla crescente interconnessione tra ambiti diversi della vita sociale. I problemi che la Pubblica Amministrazione è chiamata ad affrontare tendono quindi ad assumere un carattere multidimensionale e multi causale. Un bisogno sociale, ad esempio, può essere contemporaneamente legato a condizioni economiche, familiari, sanitarie, abitative o lavorative e richiedere quindi interventi coordinati da parte di soggetti diversi. Questa crescente complessità mette in discussione la capacità dei modelli amministrativi tradizionali di offrire risposte efficaci

attraverso strumenti fondati esclusivamente sulla gerarchia e sulla standardizzazione. Il modello burocratico ha avuto, e continua ad avere, una funzione fondamentale nel garantire legalità, imparzialità, prevedibilità e uniformità dell'azione amministrativa. Tuttavia, quando i problemi diventano meno prevedibili e più interdipendenti, la rigidità delle procedure e la standardizzazione delle risposte possono mostrare alcuni limiti. Proprio su questo aspetto si soffermano Åkerstrøm Andersen e Grønbæk Pors (2016), che analizzano l'evoluzione del management pubblico attraverso il passaggio da forme amministrative fondate prevalentemente sulla burocrazia a modelli più orientati all'esplorazione delle possibilità e alla capacità di adattarsi a contesti in continuo cambiamento. Gli autori mostrano come, nel tempo, sia cambiato anche il rapporto tra organizzazione e futuro. Nella burocrazia tradizionale, le decisioni tendono a essere costruite sulla base dell'esperienza passata e della standardizzazione dei comportamenti; con l'evoluzione dei sistemi amministrativi, acquista invece crescente importanza la capacità di interrogarsi sul cambiamento e di immaginare possibilità nuove (Åkerstrøm Andersen & Grønbæk Pors, 2016). In questo senso, la Pubblica Amministrazione è chiamata non soltanto a gestire situazioni già conosciute, ma anche a sviluppare una maggiore capacità di adattamento. L'incertezza non può essere completamente eliminata attraverso regole e procedure, ma deve essere governata. Questo significa che l'amministrazione deve essere in grado di modificare le proprie modalità di azione quando il contesto cambia, mettendo in discussione, quando necessario, anche pratiche e strumenti consolidati.

L'evoluzione della Pubblica Amministrazione può essere letta anche attraverso il progressivo affiancamento di logiche differenti di regolazione. A una prima fase caratterizzata dalla centralità della gerarchia e della programmazione pubblica si sono affiancate, nel tempo, logiche di aziendalizzazione e di mercato e, successivamente, forme di governance maggiormente basate sulla rete, sulla partecipazione e sulla cooperazione. Non si tratta però di un processo lineare nel quale un modello sostituisce completamente quello precedente. Al contrario, le amministrazioni contemporanee sono spesso caratterizzate dalla compresenza di elementi burocratici, manageriali e collaborativi. Questa sovrapposizione è particolarmente evidente nelle politiche sociali, dove l'intervento pubblico difficilmente può essere realizzato attraverso l'azione di un solo soggetto. La Pubblica Amministrazione continua a mantenere un ruolo centrale nella regolazione e nella tutela dell'interesse generale, ma opera sempre più frequentemente insieme ad altri attori, tra cui imprese, enti del Terzo settore, associazioni e cittadini. La presenza di una pluralità di soggetti modifica quindi non soltanto l'organizzazione concreta dei servizi, ma anche le modalità attraverso cui vengono costruite le decisioni. È in questo quadro che assume rilievo il concetto di governance. Rispetto a una concezione tradizionale fondata soprattutto sull'autorità dell'amministrazione, la

governance pone maggiore attenzione alle relazioni tra soggetti diversi e alla possibilità di costruire decisioni attraverso forme di confronto e collaborazione. Ciò non significa ridurre il ruolo della Pubblica Amministrazione, ma modificarne in parte le funzioni. Accanto alla regolazione e al controllo, diventano sempre più importanti le capacità di coordinamento, mediazione e costruzione di relazioni. Ansell e Gash (2008), parlando di collaborative governance, sottolineano proprio il coinvolgimento diretto di stakeholder non statali nei processi decisionali pubblici. La collaborazione, in questa prospettiva, non coincide con una semplice consultazione, ma implica una partecipazione più sostanziale degli attori coinvolti alla costruzione delle decisioni. L'amministrazione mantiene la propria responsabilità istituzionale, ma il processo decisionale diventa più aperto al confronto con soggetti portatori di conoscenze, esperienze e risorse differenti (Ansell & Gash, 2008).

Il passaggio verso forme di governance collaborativa appare particolarmente importante quando i problemi pubblici sono caratterizzati da forte interdipendenza. In questi casi, nessun attore dispone da solo di tutte le risorse necessarie per affrontare efficacemente il problema. La collaborazione può quindi diventare uno strumento attraverso cui integrare competenze diverse e costruire risposte più articolate.

Allo stesso tempo, la presenza di una pluralità di attori rende più complesso anche il compito della Pubblica Amministrazione. Governare una rete significa infatti coordinare soggetti dotati di interessi, identità, risorse e modalità di azione differenti. La collaborazione non elimina automaticamente i conflitti e non produce necessariamente risultati positivi. Per questo motivo, diventa importante la capacità dell'amministrazione di creare regole condivise, facilitare il confronto e mantenere un equilibrio tra autonomia degli attori e perseguimento dell'interesse generale.

In questo contesto si inserisce anche il concetto di meta-governance, che richiama l'idea di una regolazione indiretta delle reti. La Pubblica Amministrazione non esercita necessariamente il proprio ruolo soltanto attraverso il comando gerarchico, ma può intervenire creando le condizioni entro cui soggetti differenti possano coordinarsi e collaborare. Il ruolo pubblico assume quindi anche una funzione di regia, orientamento e facilitazione. Questa trasformazione risulta particolarmente evidente nel settore del welfare. I bisogni sociali richiedono sempre più spesso interventi capaci di integrare risorse pubbliche, private e comunitarie. La programmazione territoriale rappresenta un esempio significativo di questa evoluzione. La legge n. 328 del 2000, attraverso il Piano di Zona, promuove infatti la costruzione di sistemi locali integrati di intervento e la collaborazione tra Comuni, aziende sanitarie, soggetti della solidarietà sociale e risorse della comunità.

Il Piano di Zona non deve quindi essere considerato soltanto come un documento amministrativo, ma come un processo di programmazione condivisa. Esso permette di individuare bisogni, priorità, obiettivi e risorse attraverso il coinvolgimento di più attori presenti sul territorio. In questa prospettiva, la programmazione assume una dimensione più partecipata e si sviluppa attraverso il confronto tra soggetti istituzionali e sociali. Un ruolo importante è svolto anche dai tavoli tematici, attraverso i quali vengono coinvolti soggetti differenti del territorio. La loro funzione è quella di favorire la condivisione delle informazioni, l'analisi dei bisogni e l'individuazione di progettualità integrate. In questo modo, il processo decisionale non rimane confinato all'interno dell'amministrazione, ma si apre alla partecipazione di attori che possiedono conoscenze specifiche sui bisogni e sulle caratteristiche del territorio.

La stessa logica è rafforzata dagli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione. L'art. 55 del Codice del Terzo settore prevede infatti il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nei rapporti con la Pubblica Amministrazione. Il rapporto tra pubblico e privato sociale tende così a superare una logica puramente contrattuale basata sulla distinzione tra committente e fornitore, per orientarsi verso forme di partenariato e collaborazione.

La co-programmazione consente di costruire in modo condiviso il quadro dei bisogni e delle possibili azioni da intraprendere, mentre la co-progettazione riguarda la definizione concreta di interventi e servizi. In entrambi i casi, il contributo degli enti del Terzo settore può risultare particolarmente rilevante grazie alla loro conoscenza del territorio e alla vicinanza ai bisogni sociali. La Pubblica Amministrazione, quindi, non rinuncia alle proprie prerogative, ma integra il proprio patrimonio di conoscenze con quello degli altri soggetti coinvolti.

Questa trasformazione riguarda anche il ruolo dei cittadini. All'interno dei processi di coproduzione, infatti, il cittadino non viene considerato soltanto come destinatario di un servizio, ma anche come soggetto capace di contribuire alla definizione e alla realizzazione delle risposte. Si passa quindi da una concezione prevalentemente passiva dell'utente a una visione maggiormente orientata alla partecipazione e alla corresponsabilità. Il cambiamento della Pubblica Amministrazione può essere quindi letto come il passaggio da un modello fondato principalmente sulla produzione diretta e sul controllo a un modello nel quale assumono crescente importanza anche il coordinamento, la collaborazione e la capacità di costruire reti. Questo non comporta la scomparsa della dimensione burocratica, ma la necessità di integrarla con strumenti più flessibili e relazionali.

Le nuove sfide della Pubblica Amministrazione riguardano quindi non soltanto la capacità di rispondere a bisogni sempre più complessi, ma anche la capacità di modificare le proprie modalità organizzative e decisionali. La PA è chiamata a mantenere il proprio ruolo di garanzia

dell'interesse generale e, nello stesso tempo, a sviluppare capacità di ascolto, coordinamento e collaborazione con gli altri attori presenti sul territorio. È proprio all'interno di questo scenario che il Welfare Responsabile può assumere particolare rilevanza. I principi di responsabilità condivisa, attivazione dei soggetti, integrazione delle risorse e valorizzazione della dimensione territoriale possono infatti essere letti non soltanto come elementi di trasformazione del sistema di welfare, ma anche come possibili leve di innovazione per le organizzazioni pubbliche. Il paragrafo successivo approfondirà quindi il Welfare Responsabile come possibile strumento di innovazione organizzativa della Pubblica Amministrazione.



Figura 4 – L'evoluzione dei modelli di governance pubblica

Fonte: elaborazione dell'autrice sulla base di Åkerstrøm Andersen e Grønbæk Pors (2016).

3.2 Il welfare responsabile come leva di innovazione organizzativa

Le trasformazioni descritte nel paragrafo precedente mostrano come l'innovazione della Pubblica Amministrazione non possa essere ricondotta soltanto all'introduzione di nuove tecnologie o alla semplificazione delle procedure. In un contesto caratterizzato da bisogni complessi e da una crescente pluralità di attori, innovare significa anche ripensare il modo in cui le organizzazioni pubbliche definiscono i problemi, costruiscono le risposte e si relazionano con i soggetti presenti sul territorio. È in questa prospettiva che il welfare responsabile può essere considerato una possibile leva di innovazione organizzativa. Come evidenziato nei capitoli precedenti, il welfare responsabile si fonda sull'idea che la risposta ai bisogni sociali non possa essere affidata

esclusivamente a un singolo attore. La responsabilità rispetto al benessere collettivo viene invece distribuita tra istituzioni pubbliche, Terzo settore, imprese, cittadini e comunità, secondo una logica che valorizza l'attivazione dei soggetti e la costruzione di relazioni tra risorse differenti. Ciò non comporta una riduzione della responsabilità pubblica, ma implica un diverso modo di esercitarla, maggiormente orientato al coordinamento e alla costruzione di condizioni che consentano ai diversi attori di contribuire alla produzione di benessere. Cesareo e Pavesi (2021) individuano alcuni elementi centrali del welfare responsabile nell'attivazione capacitante, nell'integrazione condivisa, nella centralità della dimensione territoriale e nella costruzione di uno spazio sociale di prossimità. Questi elementi assumono particolare rilevanza se letti dal punto di vista dell'organizzazione pubblica, perché incidono direttamente sulle modalità attraverso cui vengono progettati e realizzati gli interventi. L'amministrazione non è più chiamata soltanto a fornire una prestazione, ma anche a mettere in relazione soggetti, conoscenze e risorse diverse, cercando di costruire risposte maggiormente aderenti alle caratteristiche del contesto.

Il primo elemento riguarda proprio l'attivazione. In un modello tradizionale, il destinatario dell'intervento può essere considerato prevalentemente come beneficiario di una prestazione definita dall'amministrazione. Nel welfare responsabile, invece, l'attenzione si sposta sulla possibilità di valorizzare le capacità delle persone e delle comunità, evitando che la risposta al bisogno si traduca esclusivamente in una relazione passiva tra erogatore e destinatario. Il concetto di attivazione capacitante richiama quindi la necessità di creare condizioni nelle quali i soggetti possano partecipare alla costruzione delle soluzioni che li riguardano (Cesareo & Pavesi, 2021).

Dal punto di vista organizzativo, questo comporta un cambiamento importante. Se cittadini e comunità non vengono considerati soltanto come utenti, l'amministrazione deve sviluppare strumenti capaci di ascoltare e incorporare conoscenze che provengono dall'esterno dell'organizzazione. La conoscenza del bisogno non appartiene infatti esclusivamente al professionista o all'istituzione pubblica, ma può essere costruita anche attraverso l'esperienza delle persone direttamente interessate e dei soggetti che operano sul territorio. In questo senso, la partecipazione non rappresenta semplicemente un momento aggiuntivo del processo amministrativo, ma può diventare una componente della costruzione stessa dell'intervento.

Il welfare responsabile introduce inoltre una logica di integrazione condivisa. La complessità dei bisogni sociali rende spesso insufficiente una risposta costruita all'interno di un solo settore o di una singola organizzazione. Un intervento rivolto a una persona fragile, ad esempio, può richiedere contemporaneamente risorse sanitarie, sociali, educative, familiari e comunitarie. La capacità di integrare tali dimensioni diventa quindi un elemento fondamentale della qualità dell'intervento.

L'integrazione, tuttavia, non consiste semplicemente nell'affiancare servizi diversi. Richiede la costruzione di relazioni tra organizzazioni, la condivisione di informazioni e obiettivi e la definizione di responsabilità compatibili tra loro. In questo senso, il welfare responsabile può produrre innovazione organizzativa perché spinge l'amministrazione a superare una logica strettamente settoriale e a sviluppare modalità di lavoro trasversali, fondate sul coordinamento tra soggetti differenti. Marzulli (2019), analizzando le relazioni tra gli attori del welfare responsabile, sottolinea proprio la presenza di una pluralità di soggetti pubblici, privati e del Terzo settore e l'importanza delle relazioni che si sviluppano tra di essi. La qualità del sistema di welfare dipende quindi non soltanto dalle risorse possedute dai singoli attori, ma anche dalla loro capacità di costruire forme di interazione e coordinamento. Per la Pubblica Amministrazione questo significa assumere sempre più spesso un ruolo di regia, senza necessariamente concentrare al proprio interno tutte le funzioni necessarie alla realizzazione dell'intervento. Un ulteriore elemento riguarda la dimensione territoriale. Il territorio, nella prospettiva del welfare responsabile, non costituisce semplicemente lo spazio fisico all'interno del quale vengono erogati i servizi, ma rappresenta il luogo nel quale bisogni, relazioni e risorse diventano concretamente osservabili. È a livello territoriale che le istituzioni entrano in contatto con associazioni, reti informali, imprese, famiglie e cittadini e possono riconoscere risorse che altrimenti rimarrebbero separate. La centralità del territorio richiede quindi organizzazioni pubbliche capaci di adattare le proprie modalità di azione alle specificità dei diversi contesti. Questo non significa rinunciare all'universalità dei diritti o creare sistemi completamente differenti da un territorio all'altro, ma riconoscere che bisogni simili possono manifestarsi in condizioni sociali differenti e richiedere modalità diverse di costruzione della risposta. La capacità di leggere il contesto e di attivare le risorse presenti diventa così parte delle competenze organizzative dell'amministrazione.

La dimensione territoriale è strettamente collegata alla costruzione dello spazio sociale di prossimità, altro elemento caratteristico del welfare responsabile (Cesareo & Pavesi, 2021). La prossimità consente di intercettare i bisogni prima che assumano forme più gravi e permette di valorizzare relazioni e risorse che possono contribuire alla loro gestione. In questa prospettiva, l'intervento pubblico non si limita alla risposta a un bisogno già manifestato, ma può assumere anche una funzione preventiva e promozionale.

Ciò richiede un'organizzazione capace di mantenere un rapporto costante con il territorio e di costruire connessioni tra soggetti che spesso operano separatamente. L'innovazione organizzativa non deriva quindi necessariamente dalla creazione di nuove strutture, ma può derivare dalla capacità di mettere in relazione strutture, professionalità e risorse già esistenti in modo differente. È proprio questa dimensione relazionale a costituire uno degli aspetti più significativi del welfare

responsabile. Le esperienze analizzate da Bilotti, Marzulli e Pavesi (2022) mostrano come il welfare responsabile possa essere interpretato anche come un processo di innovazione sociale. L'innovazione non riguarda soltanto l'introduzione di nuovi servizi, ma può derivare da nuove modalità di collaborazione tra soggetti, dalla costruzione di reti e dalla capacità di mobilitare risorse presenti nella comunità. In questo senso, ciò che cambia non è soltanto il contenuto della risposta, ma anche il processo attraverso cui essa viene definita e realizzata. Applicata alle organizzazioni pubbliche, questa prospettiva permette di distinguere tra una innovazione intesa in senso esclusivamente tecnico e una innovazione che investe le relazioni e i processi organizzativi. Digitalizzare una procedura può certamente aumentare l'efficienza di un servizio, ma non modifica necessariamente il rapporto tra amministrazione, cittadini e territorio. Il welfare responsabile interviene invece proprio su questa dimensione, perché richiede una ridefinizione dei ruoli e delle modalità di interazione tra soggetti diversi. L'innovazione organizzativa può riguardare, ad esempio, il modo in cui vengono rilevati i bisogni, il coinvolgimento degli stakeholder nella fase di programmazione, la costruzione di équipe multidisciplinari, la condivisione delle informazioni tra servizi o l'organizzazione di tavoli territoriali. In tutti questi casi, l'innovazione non coincide necessariamente con la sostituzione delle strutture esistenti, ma con una diversa combinazione delle loro funzioni e delle loro relazioni.

Questo aspetto è particolarmente importante perché consente di collegare il welfare responsabile alle trasformazioni della Pubblica Amministrazione illustrate nel paragrafo precedente. Se la complessità rende insufficiente una risposta esclusivamente gerarchica, il welfare responsabile offre una prospettiva nella quale l'amministrazione mantiene la propria responsabilità istituzionale ma la esercita attraverso modalità maggiormente collaborative. Il ruolo pubblico tende quindi ad ampliarsi: oltre a produrre e finanziare servizi, l'amministrazione deve saper creare reti, promuovere partecipazione, facilitare il confronto tra attori e orientare risorse differenti verso obiettivi condivisi. In tale prospettiva assume particolare importanza anche il concetto di responsabilità. Nel welfare responsabile la responsabilità non viene intesa come semplice attribuzione formale di compiti, ma come disponibilità dei diversi soggetti a contribuire alla produzione del benessere collettivo. La responsabilità diventa quindi condivisa, pur rimanendo differenziata. Non tutti gli attori svolgono lo stesso ruolo e la Pubblica Amministrazione continua ad avere responsabilità specifiche legate alla tutela dei diritti e dell'interesse generale.

Questa distinzione è fondamentale. Un sistema maggiormente partecipato non può infatti tradursi in una delega indiscriminata delle responsabilità pubbliche alla comunità o al Terzo settore. Il contributo degli attori non pubblici deve integrare l'azione istituzionale e non sostituirla quando sono in gioco diritti sociali e condizioni essenziali di accesso ai servizi. L'innovazione consiste

quindi nel costruire forme di collaborazione nelle quali le responsabilità siano condivise ma chiaramente riconoscibili. Anche Pavesi e Marzulli (2022), analizzando il rapporto tra welfare responsabile, vulnerabilità sociale e resilienza comunitaria, evidenziano la rilevanza della pluralità degli attori e dell'empowerment della comunità. La capacità di affrontare situazioni di vulnerabilità non dipende soltanto dalle risorse istituzionali disponibili, ma anche dalla possibilità di rafforzare le risorse presenti nella comunità e di costruire relazioni capaci di sostenerne l'attivazione (Pavesi & Marzulli, 2022). In questa prospettiva, la Pubblica Amministrazione può assumere una funzione importante nel favorire le condizioni necessarie alla costruzione di tali capacità. La valorizzazione delle risorse comunitarie permette inoltre di superare una concezione del welfare basata esclusivamente sulla risposta al bisogno individuale. Il problema sociale viene inserito all'interno di una rete più ampia di relazioni e condizioni territoriali. L'intervento può quindi orientarsi non soltanto alla soluzione della situazione immediata, ma anche al rafforzamento delle capacità della comunità di prevenire o affrontare bisogni simili nel futuro.

Questo approccio assume particolare importanza in presenza di risorse pubbliche limitate. Tuttavia, il coinvolgimento della comunità non dovrebbe essere interpretato esclusivamente come uno strumento per ridurre i costi dell'intervento pubblico. Se così fosse, la collaborazione rischierebbe di trasformarsi in una semplice esternalizzazione delle responsabilità. Il valore del welfare responsabile risiede invece nella possibilità di ampliare la quantità e soprattutto la qualità delle risorse utilizzate, combinando risorse economiche con conoscenze, competenze, relazioni e capacità di prossimità. La stessa prospettiva emerge dal lavoro di Bilotti, Marzulli e Pavesi (2024), nel quale la comunità assume un ruolo centrale nell'analisi del welfare responsabile. La dimensione comunitaria permette infatti di osservare bisogni e risorse a partire dalle relazioni che si sviluppano tra persone e organizzazioni. Per l'amministrazione ciò implica la necessità di riconoscere che il territorio non è soltanto destinatario delle politiche, ma può diventare parte attiva nella loro costruzione. Il welfare responsabile può quindi contribuire anche a modificare il rapporto tra professionalità e organizzazione. Nei sistemi pubblici tradizionali, il sapere professionale tende a essere organizzato secondo specializzazioni e competenze definite. La complessità dei bisogni rende però necessario il confronto tra professionalità differenti e, in alcuni casi, anche l'integrazione tra sapere tecnico e conoscenza derivante dall'esperienza delle persone. L'organizzazione deve quindi creare spazi nei quali tali conoscenze possano interagire.

Questo non significa mettere sullo stesso piano qualsiasi forma di conoscenza, ma riconoscere che la comprensione dei problemi sociali può essere migliorata dal confronto tra prospettive diverse. Il professionista continua a svolgere un ruolo essenziale, ma la sua competenza viene inserita all'interno di un processo più ampio di costruzione della risposta. Anche questa rappresenta una

forma di innovazione organizzativa, poiché modifica le modalità attraverso cui vengono assunte le decisioni. Un altro possibile effetto riguarda la capacità di apprendimento delle organizzazioni pubbliche. La collaborazione con soggetti esterni permette di acquisire informazioni, sperimentare soluzioni e osservare modalità differenti di affrontare i problemi. Una organizzazione capace di utilizzare tali esperienze può sviluppare una maggiore capacità di adattamento. L'innovazione assume quindi il carattere di un processo continuo, piuttosto che di un cambiamento isolato. Ciò appare coerente con la trasformazione descritta da Åkerstrøm Andersen e Grønæk Pors (2016), nella quale l'amministrazione contemporanea deve essere in grado non soltanto di applicare soluzioni già conosciute, ma anche di esplorare possibilità nuove. Il welfare responsabile può inserirsi proprio in questa evoluzione, perché favorisce l'incontro tra risorse e conoscenze differenti e può quindi ampliare le possibilità di risposta disponibili per l'organizzazione pubblica. Allo stesso tempo, la capacità innovativa del welfare responsabile non deve essere considerata automatica. La presenza di più attori può infatti aumentare la complessità dei processi decisionali, generare conflitti e rendere più difficile individuare responsabilità e priorità. La collaborazione richiede tempo, competenze relazionali e capacità di coordinamento. Per questo motivo, il welfare responsabile può diventare realmente una leva di innovazione organizzativa soltanto se l'amministrazione è in grado di governare le relazioni che esso produce. È inoltre necessario evitare che la partecipazione rimanga soltanto formale. Coinvolgere soggetti esterni senza attribuire loro reali possibilità di contribuire alla costruzione delle decisioni rischia di produrre processi partecipativi privi di effetti concreti. L'innovazione richiede quindi che l'apertura dell'amministrazione sia accompagnata da modalità organizzative coerenti, attraverso le quali conoscenze e proposte provenienti dagli stakeholder possano essere effettivamente considerate. Il welfare responsabile può essere quindi interpretato come una leva di innovazione organizzativa nella misura in cui favorisce un passaggio da un'amministrazione prevalentemente centrata sulla produzione diretta delle prestazioni a un'amministrazione capace anche di attivare, connettere e coordinare risorse presenti nella società. Tale passaggio non elimina le funzioni tradizionali della Pubblica Amministrazione, ma le integra con nuove competenze relazionali e organizzative. Ne deriva una concezione dell'innovazione nella quale la qualità dell'azione pubblica non dipende soltanto dall'efficienza interna dell'organizzazione, ma anche dalla capacità di costruire relazioni efficaci con il contesto nel quale essa opera. Il valore prodotto non nasce esclusivamente dall'azione della singola amministrazione, ma può derivare dalla combinazione delle risorse e delle capacità di una pluralità di soggetti.

In questo senso, il welfare responsabile rappresenta un possibile punto di incontro tra innovazione sociale e innovazione della Pubblica Amministrazione. I principi che lo caratterizzano, attivazione,

responsabilità condivisa, integrazione e territorialità, possono tradursi in modalità differenti di programmare, progettare e realizzare gli interventi pubblici. La loro concreta attuazione richiede però la costruzione di relazioni stabili tra i diversi soggetti coinvolti. Per questo motivo, un elemento centrale riguarda il ruolo delle partnership tra pubblico, privato e Terzo settore, che costituisce l'oggetto del paragrafo successivo.

3.3 Il ruolo delle partnership tra pubblico, privato e Terzo settore

L'evoluzione dei sistemi di welfare e della Pubblica Amministrazione ha reso sempre più evidente la necessità di costruire forme di collaborazione tra soggetti differenti. I bisogni sociali, infatti, tendono a essere sempre più complessi e difficilmente possono essere affrontati attraverso l'azione isolata di un unico attore. In questo contesto, le partnership tra soggetti pubblici, privati e del Terzo settore assumono un ruolo centrale, perché permettono di mettere in relazione risorse, competenze e capacità diverse. Il passaggio da una logica fondata prevalentemente sull'erogazione diretta dei servizi a una logica di governance condivisa modifica profondamente il ruolo dei diversi attori. La Pubblica Amministrazione mantiene una funzione essenziale di regolazione, garanzia e tutela dell'interesse generale, ma opera sempre più spesso all'interno di reti nelle quali interagiscono enti del Terzo settore, imprese, associazioni, professionisti e cittadini. In questa prospettiva, il valore dell'intervento non dipende soltanto dalle risorse possedute dai singoli soggetti, ma anche dalla loro capacità di costruire relazioni stabili e orientate verso obiettivi condivisi. Marzulli (2019) sottolinea proprio l'importanza delle relazioni tra gli attori del welfare responsabile, evidenziando come il funzionamento del sistema non possa essere compreso osservando separatamente pubblico, privato e Terzo settore. Il punto centrale riguarda invece il modo in cui tali soggetti interagiscono, condividono risorse e definiscono responsabilità. La relazione diventa quindi una componente fondamentale della governance del welfare.

In questo quadro, il concetto di partnership assume un significato più ampio rispetto alla semplice collaborazione occasionale. Una partnership implica infatti una relazione strutturata, nella quale i soggetti coinvolti partecipano alla definizione degli obiettivi e contribuiscono, secondo ruoli differenti, alla realizzazione degli interventi. Ciò richiede un livello di coinvolgimento maggiore rispetto a un rapporto tradizionale basato esclusivamente sulla distinzione tra soggetto pubblico committente e soggetto privato fornitore. Questa trasformazione appare particolarmente evidente nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e Terzo settore. L'art. 55 del Codice del Terzo settore ha formalizzato strumenti come la co-programmazione e la co-progettazione, rafforzando una logica di coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore. Si tratta di un passaggio importante, perché il rapporto non viene costruito soltanto intorno all'affidamento di un servizio, ma può

riguardare anche la definizione dei bisogni, delle priorità e delle possibili soluzioni. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 131 del 2020, ha ulteriormente valorizzato questa prospettiva, riconoscendo nella collaborazione tra Pubblica Amministrazione ed enti del Terzo settore una modalità fondata sulla convergenza degli obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private. In questo senso, il rapporto supera una logica esclusivamente utilitaristica e si inserisce in una dimensione maggiormente orientata alla costruzione condivisa delle politiche sociali.

La co-programmazione rappresenta uno degli strumenti attraverso cui questa collaborazione può concretizzarsi. Essa consente di costruire in modo condiviso il quadro dei bisogni e delle risorse presenti nel territorio, coinvolgendo soggetti che possiedono conoscenze differenti. Gli enti del Terzo settore possono infatti offrire una lettura particolarmente vicina ai bisogni sociali grazie alla loro presenza sul territorio e alla relazione diretta con le persone e le comunità. La co-progettazione interviene invece in una fase più operativa e riguarda la definizione di specifici interventi o servizi. Anche in questo caso, l'elemento centrale è rappresentato dalla collaborazione tra soggetti differenti nella costruzione della risposta. La progettazione non viene quindi definita interamente dall'amministrazione per poi essere affidata all'esterno, ma può essere sviluppata attraverso un processo di confronto tra i diversi attori coinvolti.

Questo passaggio richiede un cambiamento importante anche sul piano culturale. Perché una partnership possa funzionare, infatti, è necessario che i soggetti coinvolti si riconoscano reciprocamente come portatori di competenze e risorse utili. Il rapporto non può essere costruito esclusivamente in termini gerarchici, ma deve fondarsi su fiducia, riconoscimento e capacità di confronto. Ansell e Gash (2008) mostrano come la collaborative governance richieda proprio la costruzione di relazioni basate sul dialogo diretto tra gli attori, sulla fiducia e sulla condivisione degli obiettivi. La collaborazione non nasce automaticamente dalla semplice presenza di più soggetti intorno a un tavolo, ma richiede un processo attraverso il quale gli attori imparano a riconoscere le rispettive posizioni e a costruire progressivamente una base comune. Anche Emerson e Nabatchi (2015) sottolineano l'importanza di elementi come l'impegno condiviso, la motivazione reciproca e la capacità di agire insieme. Questi aspetti sono particolarmente rilevanti nei sistemi di welfare, dove le relazioni tra organizzazioni non possono essere considerate soltanto come scambi tecnici, ma coinvolgono anche identità, valori e differenti concezioni del bisogno sociale.

Le partnership permettono inoltre di combinare risorse di natura diversa. Il soggetto pubblico può mettere a disposizione capacità regolative, risorse economiche e responsabilità istituzionali; il Terzo settore può contribuire con conoscenza del territorio, prossimità ai bisogni e capacità relazionali; le imprese possono offrire competenze organizzative, risorse e capacità di

innovazione. La combinazione di tali elementi può ampliare le possibilità di intervento e favorire la costruzione di risposte più articolate. È importante, però, evitare una lettura eccessivamente positiva della partnership. La presenza di più attori può infatti produrre anche difficoltà. Le organizzazioni coinvolte possono avere interessi differenti, tempi decisionali diversi e modalità operative non sempre compatibili. Il coordinamento può diventare complesso e possono emergere conflitti relativi alla distribuzione delle risorse, delle responsabilità o del potere decisionale.

Una delle criticità principali riguarda proprio l'equilibrio tra collaborazione e responsabilità pubblica. La partnership non deve trasformarsi in una deresponsabilizzazione della Pubblica Amministrazione. Anche quando l'intervento viene costruito insieme ad altri soggetti, il pubblico mantiene una funzione centrale nella tutela dei diritti e nella garanzia dell'equità. Il coinvolgimento di soggetti privati e del Terzo settore deve quindi integrare l'azione pubblica, non sostituirla in modo indiscriminato. Questo aspetto è particolarmente importante in presenza di forti differenze territoriali. La disponibilità di reti associative, competenze locali e risorse private non è infatti uniforme. Alcuni territori dispongono di un tessuto sociale particolarmente ricco, mentre altri possono presentare una minore capacità di attivazione. Affidarsi eccessivamente alla capacità delle reti locali potrebbe quindi produrre disuguaglianze tra territori.

Per questo motivo, il ruolo della Pubblica Amministrazione rimane essenziale anche all'interno di modelli collaborativi. L'amministrazione deve garantire che le partnership siano orientate verso finalità di interesse generale e che non prevalgano esclusivamente gli interessi dei soggetti più forti o meglio organizzati. In questo senso, il pubblico svolge una funzione di coordinamento e riequilibrio. Le partnership possono inoltre favorire l'innovazione sociale. Bilotti, Marzulli e Pavesi (2022) mostrano come molte esperienze riconducibili al welfare responsabile si sviluppino proprio attraverso la costruzione di relazioni nuove tra soggetti differenti. L'innovazione non deriva necessariamente dalla nascita di un nuovo servizio, ma può emergere da nuove modalità di collaborazione e dalla capacità di creare connessioni tra risorse precedentemente separate.

Questa dimensione è particolarmente evidente nelle reti territoriali. Un'amministrazione locale, un'associazione e un'impresa possono possedere risorse differenti che, prese singolarmente, risultano insufficienti. Se tali risorse vengono messe in relazione, possono invece generare interventi più complessi e capaci di rispondere a bisogni multidimensionali. Il valore della partnership sta quindi nella possibilità di produrre qualcosa che nessuno degli attori sarebbe in grado di realizzare da solo. Anche il territorio assume in questo senso una funzione centrale. Le partnership più efficaci tendono infatti a svilupparsi all'interno di contesti nei quali gli attori hanno la possibilità di conoscersi, costruire fiducia e condividere una conoscenza dei bisogni locali. Il

territorio diventa quindi lo spazio all'interno del quale la collaborazione può assumere una forma concreta.

La programmazione sociale territoriale rappresenta un esempio significativo. Il Piano di Zona, come previsto dalla legge n. 328 del 2000, favorisce il coordinamento tra Comuni, aziende sanitarie e soggetti della solidarietà sociale. In questo modo, la pianificazione non rimane una funzione esclusivamente interna alla Pubblica Amministrazione, ma diventa uno spazio nel quale diversi soggetti possono contribuire alla costruzione delle politiche sociali. I tavoli tematici costituiscono uno degli strumenti attraverso cui questa collaborazione può essere organizzata. Essi consentono di coinvolgere soggetti differenti nella lettura dei bisogni, nella definizione delle priorità e nella costruzione di progettualità integrate. La loro funzione è importante perché permette di superare una logica frammentata e di mettere in relazione competenze differenti.

La costruzione di una partnership richiede però anche competenze specifiche. Non è sufficiente conoscere gli aspetti tecnici di un servizio. È necessario saper gestire relazioni, facilitare il confronto, mediare conflitti e costruire linguaggi condivisi. Queste competenze diventano quindi parte integrante della capacità amministrativa. In questa prospettiva, il funzionario pubblico non è soltanto colui che applica una norma o gestisce un procedimento, ma può assumere anche un ruolo di facilitatore e coordinatore. Questo non significa ridurre la dimensione giuridica dell'azione amministrativa, ma affiancarle competenze relazionali e organizzative.

Il welfare responsabile valorizza particolarmente questa dimensione, perché considera la responsabilità come un processo distribuito tra attori diversi. La responsabilità condivisa non implica però una sovrapposizione dei ruoli. Al contrario, il funzionamento della partnership dipende anche dalla chiarezza delle funzioni attribuite ai diversi soggetti. Un ulteriore elemento riguarda la fiducia. Senza un livello minimo di fiducia reciproca, la collaborazione rischia di ridursi a un semplice adempimento formale. La fiducia permette invece agli attori di condividere informazioni, assumere impegni e accettare forme di interdipendenza. La costruzione della fiducia richiede però tempo. Le partnership più stabili tendono a svilupparsi attraverso relazioni continuative e non attraverso incontri sporadici. In questo senso, la continuità rappresenta un elemento fondamentale della governance collaborativa.

Anche il confronto tra conoscenze differenti svolge un ruolo importante. Il pubblico dispone di informazioni amministrative e istituzionali; i professionisti possiedono competenze tecniche; gli enti del Terzo settore conoscono spesso in modo diretto il territorio; i cittadini portano l'esperienza concreta dei bisogni. La partnership può diventare uno spazio nel quale queste conoscenze vengono integrate. Questa integrazione può migliorare la qualità delle decisioni, perché permette di costruire una rappresentazione più completa dei problemi. Allo stesso tempo, può rendere il

processo decisionale più complesso e lento. La sfida consiste quindi nel trovare un equilibrio tra apertura alla partecipazione e capacità di assumere decisioni in tempi adeguati. Le partnership possono inoltre contribuire a rafforzare la legittimazione delle politiche pubbliche. Quando gli attori coinvolti partecipano alla definizione degli interventi, è più probabile che riconoscano il processo come trasparente e condiviso. Questo può favorire una maggiore adesione alle decisioni e una maggiore disponibilità a contribuire alla loro realizzazione.

Tuttavia, anche la partecipazione può produrre nuove disuguaglianze. Non tutti i soggetti dispongono della stessa capacità di partecipare. Alcune organizzazioni possiedono maggiori risorse, personale qualificato e competenze tecniche, mentre altre possono incontrare maggiori difficoltà. La Pubblica Amministrazione deve quindi evitare che i processi collaborativi favoriscano soltanto gli attori più strutturati. In questo senso, la governance collaborativa richiede anche una funzione di facilitazione e riequilibrio. Il pubblico deve creare condizioni che permettano una partecipazione effettiva e non soltanto formale, garantendo che i diversi punti di vista possano essere rappresentati.

Le partnership tra pubblico, privato e Terzo settore possono quindi essere considerate uno degli strumenti principali attraverso cui i principi del welfare responsabile possono tradursi in pratiche concrete. Esse consentono di mettere in relazione risorse differenti, sviluppare progettualità condivise e costruire risposte più vicine ai bisogni del territorio. Il loro valore non dipende però dalla semplice presenza di più soggetti. La qualità della collaborazione dipende dalla chiarezza degli obiettivi, dalla fiducia reciproca, dalla capacità di coordinamento e dalla definizione delle responsabilità. In questo senso, la partnership non rappresenta una soluzione automatica ai problemi del welfare, ma uno spazio organizzativo che deve essere governato. Proprio la capacità di costruire e gestire queste relazioni costituisce una delle principali sfide per la Pubblica Amministrazione contemporanea. Le esperienze di co-programmazione, co-progettazione e governance territoriale mostrano come queste forme di collaborazione possano assumere configurazioni molto diverse a seconda dei contesti e degli attori coinvolti. L'analisi di casi concreti permette quindi di comprendere meglio in che modo i principi del welfare responsabile possano essere tradotti nella pratica e quali criticità possano emergere. Su questo aspetto si concentra il paragrafo successivo, dedicato ad alcune esperienze di welfare responsabile e innovazione nelle organizzazioni pubbliche.

3.4 Esperienze e prospettive di welfare responsabile nelle organizzazioni pubbliche: analisi di alcuni casi

I principi del welfare responsabile analizzati nei paragrafi precedenti trovano una concreta applicazione in diverse esperienze sviluppate a livello territoriale. L'analisi di alcuni casi permette di comprendere meglio in che modo concetti come partecipazione, responsabilità condivisa, integrazione delle risorse e valorizzazione del territorio possano tradursi in modalità effettive di organizzazione e gestione degli interventi sociali.

L'interesse di queste esperienze non risiede soltanto nei servizi realizzati, ma soprattutto nei processi attraverso cui vengono costruiti. Come evidenziato da Bilotti, Marzulli e Pavesi (2022), l'innovazione sociale nella prospettiva del welfare responsabile può derivare proprio dalla costruzione di nuove relazioni tra attori e dalla capacità di mobilitare risorse differenti intorno ai bisogni della comunità. Diventa quindi importante osservare non soltanto il risultato finale dell'intervento, ma anche chi partecipa alla sua costruzione, quali risorse vengono attivate e quale ruolo assume la Pubblica Amministrazione.

I casi considerati di seguito permettono di osservare tre dimensioni differenti ma strettamente collegate. Il primo riguarda la programmazione territoriale attraverso il Piano di Zona e mostra come la lettura dei bisogni e la definizione delle priorità possano essere costruite attraverso il coinvolgimento di più soggetti. Il secondo approfondisce un'esperienza concreta di co-progettazione tra amministrazione pubblica ed enti del Terzo settore nell'ambito dei consultori familiari. Il terzo riguarda invece un'esperienza di welfare di comunità sviluppata nell'Ambito territoriale di Lodi, nella quale la collaborazione si estende direttamente alle comunità e agli abitanti dei territori interessati.

3.4.1 Il Piano di Zona come strumento di governance territoriale condivisa

Un primo esempio significativo di trasformazione della governance del welfare è rappresentato dal Piano di Zona. Introdotto dalla legge n. 328 del 2000, esso costituisce uno degli strumenti attraverso cui viene realizzata la programmazione territoriale dei servizi e degli interventi sociali. La sua importanza non riguarda soltanto la pianificazione dell'offerta, ma anche la possibilità di costruire un processo nel quale istituzioni e soggetti del territorio contribuiscano alla lettura dei bisogni e alla definizione delle priorità.

L'art. 19 della legge n. 328 del 2000 prevede infatti che i Comuni associati definiscano il Piano di Zona individuando gli obiettivi strategici e le priorità di intervento, le modalità organizzative dei servizi, le risorse necessarie e le forme di integrazione tra servizi e prestazioni. La stessa disciplina valorizza la collaborazione con i soggetti della solidarietà sociale e con le altre risorse presenti nella comunità.

Questa impostazione permette di leggere il Piano di Zona non soltanto come un documento amministrativo, ma come uno strumento attraverso cui costruire una forma di governance territoriale. Il processo di programmazione diventa infatti un'occasione per mettere in relazione soggetti che osservano il territorio da prospettive differenti e che possiedono informazioni, competenze e risorse diverse.

Un esempio è rappresentato dalla programmazione dei Piani di Zona 2023-2025 dell'Azienda ULSS 1 Dolomiti, relativa ai Distretti di Belluno e Feltre. I Piani sono stati approvati dai rispettivi Comitati dei Sindaci nel marzo 2023 e successivamente recepiti dall'Azienda ULSS. La programmazione riguarda diverse aree di intervento, tra cui famiglia, infanzia e adolescenza, persone anziane, disabilità, inclusione sociale, dipendenze e salute mentale.

Un elemento particolarmente rilevante è rappresentato dalla presenza di tavoli tematici, che consentono di organizzare il confronto tra i diversi attori del territorio. Tali spazi permettono di aggiornare la conoscenza dell'offerta esistente, condividere l'analisi dei bisogni e individuare possibili interventi integrati. Possono essere coinvolti, accanto alle istituzioni pubbliche, enti del Terzo settore, professionisti, associazioni, organizzazioni sindacali e altri soggetti che operano nella comunità. La presenza di questi attori permette di ampliare le conoscenze disponibili nel processo di programmazione. La Pubblica Amministrazione dispone infatti di dati, competenze e strumenti istituzionali, ma non necessariamente possiede una conoscenza completa delle modalità attraverso cui i bisogni si manifestano nella vita quotidiana delle persone. Le organizzazioni che operano direttamente sul territorio possono contribuire a rendere maggiormente visibili situazioni che rischierebbero di essere difficili da intercettare attraverso i soli strumenti amministrativi.

Il Piano di Zona assume quindi una funzione di connessione. La programmazione non consiste semplicemente nella somma di singoli servizi, ma cerca di ricomporre interventi e risorse intorno a problemi comuni. Questo aspetto è particolarmente importante nel settore sociale e sociosanitario, nel quale la frammentazione delle competenze può determinare sovrapposizioni oppure lasciare alcuni bisogni privi di una risposta adeguata.

La programmazione territoriale permette inoltre di introdurre una prospettiva continuativa. Il Piano viene infatti accompagnato da documenti attuativi annuali attraverso i quali la programmazione può essere aggiornata in relazione ai cambiamenti del territorio e all'andamento degli interventi. Nel caso dell'ULSS 1 Dolomiti, i Documenti Attuativi Annuali hanno consentito di proseguire e aggiornare la programmazione dei Distretti di Belluno e Feltre anche negli anni successivi all'approvazione del Piano. Da questo punto di vista, emerge un elemento coerente con le trasformazioni della Pubblica Amministrazione descritte nei paragrafi precedenti. La programmazione non viene considerata come un'attività che si conclude nel momento in cui viene

approvato un documento, ma come un processo che richiede osservazione, confronto, attuazione e successiva revisione.

Il caso dei Piani di Zona permette quindi di individuare alcuni elementi riconducibili alla prospettiva del welfare responsabile. Innanzitutto, emerge la centralità del territorio, inteso come spazio nel quale i bisogni vengono letti e le risorse vengono messe in relazione. In secondo luogo, viene valorizzata la partecipazione di una pluralità di attori. Infine, l'amministrazione assume una funzione di coordinamento che si affianca alle tradizionali attività di programmazione e regolazione. Questo non significa che la responsabilità pubblica venga meno. Al contrario, il soggetto pubblico mantiene il compito di garantire la coerenza della programmazione e di orientare le risorse verso finalità di interesse generale. Ciò che cambia è il processo attraverso cui vengono costruite le conoscenze e definite le priorità.

Il Piano di Zona rappresenta quindi un primo livello di innovazione della governance: quello della programmazione condivisa. La collaborazione si sviluppa principalmente nella fase di individuazione dei bisogni e delle priorità. Un livello ulteriore può essere osservato quando la collaborazione riguarda direttamente la progettazione degli interventi, come avviene attraverso la co-progettazione.

	 ULSS 1 Dolomiti Co-programmazione <i>Salute e benessere in montagna</i>	 ULSS 4 Veneto Orientale Co-progettazione <i>Welfare di comunità e innovazione sociale</i>	 PARTECIPARE Ambito di Lodi Attivazione della comunità <i>Cittadinanza attiva e rigenerazione territoriale</i>
 Approccio	Co-programmazione Definizione condivisa dei bisogni e delle priorità di intervento	Co-progettazione Progettazione condivisa di interventi e servizi	Attivazione della comunità Promozione dell'iniziativa civica e del protagonismo territoriale
 Obiettivi principali	<ul style="list-style-type: none"> Rilevare e prioritizzare i bisogni di salute e di welfare della popolazione montana Orientare la programmazione territoriale dei servizi socio-sanitari 	<ul style="list-style-type: none"> Sviluppare interventi innovativi di welfare locale Integrare risorse e competenze pubbliche e private 	<ul style="list-style-type: none"> Rafforzare la partecipazione dei cittadini alla costruzione del welfare Sostenere iniziative di comunità per la cura dei beni comuni
 Attori coinvolti	<ul style="list-style-type: none"> ULSS 1 Dolomiti Comuni e Unioni montane Terzo settore Altri soggetti del territorio 	<ul style="list-style-type: none"> ULSS 4 Veneto Orientale Enti locali Terzo settore Imprese sociali e altri partner 	<ul style="list-style-type: none"> Ambito territoriale di Lodi Comuni Cittadini e gruppi informali Associazioni e Terzo settore
 Strumenti principali	<ul style="list-style-type: none"> Tavoli di co-programmazione Analisi condivisa dei bisogni Definizione di linee di indirizzo 	<ul style="list-style-type: none"> Tavoli di co-progettazione Avvisi pubblici Partnership pubblico-privato-sociale 	<ul style="list-style-type: none"> Laboratori di comunità Percorsi di partecipazione Supporto a iniziative di cittadinanza attiva
 Contesto territoriale	Territorio montano , caratterizzato da dispersione abitativa e difficoltà di accesso ai servizi	Territorio a forte vocazione turistica , con bisogni complessi e popolazione eterogenea	Contesto urbano e periurbano , con presenza di reti civiche attive e tradizione di partecipazione
 Elementi caratterizzanti / Dimensione di innovazione	<ul style="list-style-type: none"> Focus su un territorio fragile e periferico Integrazione tra programmazione sanitaria e sociale Coinvolgimento strutturato delle comunità locali nella definizione delle priorità 	<ul style="list-style-type: none"> Sperimentazione di interventi innovativi Integrazione tra servizi pubblici, privati e del Terzo settore Approccio multidisciplinare e territoriale 	<ul style="list-style-type: none"> Valorizzazione delle risorse della comunità Metodologie partecipative e inclusive Attenzione ai beni comuni e alla rigenerazione territoriale

Figura 5 – Analisi comparativa delle esperienze considerate

Fonte: elaborazione dell'autrice sulla base della documentazione istituzionale di Azienda ULSS 1 Dolomiti, Azienda ULSS 4 Veneto Orientale e Ufficio di Piano dell'Ambito di Lodi.

3.4.2 La co-progettazione per la valorizzazione dei Consultori familiari dell'Azienda ULSS 4 Veneto Orientale

Un secondo caso utile per comprendere l'evoluzione delle relazioni tra Pubblica Amministrazione e Terzo settore riguarda la co-progettazione di iniziative finalizzate alla valorizzazione dei Consultori familiari dell'Azienda ULSS 4 Veneto Orientale. Il caso assume particolare interesse perché permette di osservare concretamente il passaggio dalla programmazione alla progettazione condivisa degli interventi. Se nel Piano di Zona la collaborazione riguarda principalmente la lettura del territorio e l'individuazione delle priorità, nella co-progettazione i soggetti coinvolti sono chiamati a confrontarsi sulla costruzione concreta di un progetto.

La co-progettazione trova oggi il proprio principale riferimento normativo nell'art. 55 del d.lgs. n. 117 del 2017. Il Codice del Terzo settore prevede infatti il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore attraverso strumenti quali la co-programmazione e la co-progettazione. Le Linee guida adottate con il D.M. n. 72 del 2021 hanno successivamente fornito indicazioni per l'applicazione di tali strumenti nei rapporti tra amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo settore. Come osservato da Maino (2023), co-programmazione e co-progettazione possono rappresentare strumenti attraverso cui sviluppare modalità maggiormente collaborative di costruzione del welfare locale. Il loro elemento innovativo riguarda soprattutto la possibilità di coinvolgere soggetti differenti non soltanto nell'erogazione finale di un servizio, ma anche nelle fasi precedenti di definizione e progettazione dell'intervento.

Nel caso dell'ULSS 4 Veneto Orientale è stata prevista una procedura per individuare enti del Terzo settore disponibili a partecipare alla co-progettazione di iniziative rivolte alla valorizzazione dei Consultori familiari. Il procedimento si colloca nell'ambito delle politiche rivolte alle famiglie e permette di osservare in modo concreto le caratteristiche di questo tipo di collaborazione.

La procedura di co-progettazione si sviluppa attraverso diverse fasi. A partire dalla pubblicazione dell'avviso, vengono raccolte e valutate le candidature degli enti interessati. I soggetti selezionati partecipano successivamente a un tavolo di co-progettazione nel quale il progetto viene approfondito e definito in maniera condivisa. Il risultato è la costruzione di un progetto definitivo nel quale vengono specificati attività, organizzazione, risorse e modalità di monitoraggio.

L'aspetto più significativo riguarda quindi il fatto che il contributo del Terzo settore non viene limitato all'esecuzione di attività precedentemente definite in ogni loro dettaglio dall'amministrazione. Gli enti coinvolti possono mettere a disposizione esperienze e competenze utili alla definizione stessa dell'intervento. In questo modo, il sapere amministrativo e professionale dell'ente pubblico può entrare in relazione con la conoscenza dei bisogni e delle comunità posseduta dai soggetti che operano sul territorio. Si tratta di una differenza importante rispetto a un rapporto costruito esclusivamente secondo la logica committente-fornitore. In quest'ultimo caso, l'amministrazione definisce il servizio e il soggetto esterno è chiamato

principalmente a realizzarlo secondo condizioni precedentemente stabilite. Nella co-progettazione, invece, una parte del processo di definizione viene realizzata attraverso il confronto tra i soggetti coinvolti.

La sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale ha contribuito a chiarire la specificità di questo rapporto, riconoscendo il valore dell'amministrazione condivisa e della convergenza tra soggetti pubblici ed enti del Terzo settore rispetto al perseguimento di finalità di interesse generale. Questa impostazione non elimina le differenze tra gli attori, ma riconosce la possibilità di costruire una relazione basata sulla condivisione di obiettivi e sulla messa in comune di risorse. Il caso dei Consultori permette quindi di osservare concretamente quella responsabilità condivisa che rappresenta uno degli elementi centrali del welfare responsabile. La responsabilità rimane differenziata, perché l'Azienda ULSS e gli enti del Terzo settore non assumono le stesse funzioni, ma entrambi possono contribuire alla costruzione della risposta.

Un altro elemento significativo riguarda la condivisione delle risorse. La co-progettazione non deve essere interpretata soltanto come un meccanismo attraverso cui il soggetto pubblico trasferisce risorse economiche a un soggetto esterno. Essa può prevedere la messa a disposizione di risorse differenti da parte dei partecipanti, comprese competenze professionali, capacità organizzative, conoscenze del territorio e reti di relazioni.

Da questo punto di vista, il valore della partnership non deriva soltanto dalla quantità delle risorse disponibili, ma dalla possibilità di combinarle. È proprio la costruzione di nuove combinazioni tra risorse precedentemente separate a rappresentare uno dei possibili elementi di innovazione sociale (Bilotti, Marzulli & Pavesi, 2022). Il procedimento presenta tuttavia anche alcune criticità. La costruzione condivisa di un progetto richiede tempi e competenze che possono essere maggiori rispetto a quelli necessari per un rapporto tradizionale. È necessario creare un linguaggio comune, definire con chiarezza i ruoli e trovare un equilibrio tra le proposte dei soggetti coinvolti e le responsabilità proprie dell'amministrazione.

La collaborazione non elimina inoltre le differenze di potere e di risorse esistenti tra i partecipanti. La Pubblica Amministrazione mantiene prerogative specifiche e gli enti del Terzo settore possono essere molto differenti tra loro per dimensioni, professionalizzazione e capacità organizzativa. Il funzionamento della co-progettazione dipende quindi anche dalla capacità di costruire condizioni effettive di partecipazione. Nonostante tali criticità, il caso permette di evidenziare una trasformazione significativa della governance pubblica. L'amministrazione non si limita a individuare un soggetto al quale affidare un'attività, ma crea uno spazio nel quale conoscenze e competenze differenti possono contribuire alla definizione dell'intervento. La partnership diventa così parte del processo organizzativo.

Se il caso dei Consultori mostra soprattutto la relazione tra Pubblica Amministrazione e Terzo settore, la prospettiva del welfare responsabile richiede tuttavia di considerare anche il ruolo della comunità e dei cittadini. Questa ulteriore dimensione emerge in modo particolarmente evidente nelle esperienze di welfare di comunità.

3.4.3 Il progetto PARTECIPARE dell'Ambito di Lodi: welfare di comunità e attivazione territoriale

Un terzo caso particolarmente interessante è rappresentato da PARTECIPARE, un'esperienza di welfare di comunità sviluppata nell'Ambito territoriale di Lodi. Il progetto permette di ampliare ulteriormente la prospettiva adottata nei casi precedenti, perché al rapporto tra amministrazione e organizzazioni del Terzo settore si aggiunge una particolare attenzione all'attivazione degli abitanti e delle risorse presenti nelle comunità locali.

L'origine dell'esperienza può essere ricondotta alla procedura avviata dall'Ambito di Lodi nel 2023 per la co-progettazione e la co-gestione di azioni di welfare di comunità e di accompagnamento rivolte alle persone vulnerabili. L'avviso era rivolto agli enti del Terzo settore e del privato sociale interessati a collaborare con l'Ambito, prevedendo inoltre la possibilità per i Comuni di partecipare ai tavoli di co-progettazione relativamente alle azioni di sviluppo di comunità. L'esperienza PARTECIPARE nasce successivamente, nel 2024, proprio a seguito di questo processo di co-progettazione. L'iniziativa coinvolge i territori di Lodi, Abbadia Cerreto, Casalpusterlengo e Codogno e si fonda sull'idea di costruire interventi di welfare a partire dalle risorse e dalle caratteristiche delle singole comunità.

L'elemento che distingue questo caso dai precedenti è il ruolo attribuito agli abitanti. L'obiettivo non consiste esclusivamente nell'offrire un servizio a destinatari individuati, ma nel favorire processi attraverso cui le persone possano partecipare alla vita della propria comunità e contribuire alla costruzione delle attività. Le azioni assumono quindi caratteristiche differenti a seconda dei territori. Ad Abbadia Cerreto, ad esempio, l'intervento è orientato all'attivazione degli abitanti di diverse fasce di età attraverso attività di cura del territorio, facilitazione di comunità, rigenerazione urbana e coinvolgimento degli attori socioculturali locali. L'obiettivo è favorire la partecipazione e rafforzare forme di attivismo civico dal basso.

La scelta di differenziare le attività sulla base delle caratteristiche dei singoli territori rappresenta un elemento particolarmente coerente con il welfare responsabile. La dimensione territoriale, infatti, non significa semplicemente realizzare lo stesso intervento in luoghi differenti, ma riconoscere che ciascuna comunità dispone di bisogni, relazioni e risorse proprie.

In questa prospettiva, la comunità non viene considerata soltanto come destinataria delle politiche. Essa diventa anche uno spazio all'interno del quale possono essere individuate e mobilitate risorse. Si tratta di un passaggio importante, perché modifica il modo stesso di leggere il bisogno. Accanto alle fragilità presenti nel territorio vengono infatti considerate anche le capacità, le relazioni e le competenze che possono contribuire alla costruzione della risposta. Questa impostazione richiama direttamente il principio dell'attivazione capacitante individuato da Cesareo e Pavesi (2021). La persona non viene considerata esclusivamente a partire dal bisogno che manifesta, ma anche rispetto alle possibilità di partecipazione e alle capacità che possono essere valorizzate. L'intervento di welfare può quindi cercare di creare condizioni attraverso cui tali capacità possano svilupparsi. Il progetto appare inoltre coerente con la centralità della dimensione territoriale e dello spazio sociale di prossimità, anch'essi indicati da Cesareo e Pavesi (2021) tra gli elementi caratterizzanti del welfare responsabile. La prossimità permette infatti di costruire interventi a partire dalle relazioni quotidiane e di individuare risorse che difficilmente potrebbero essere mobilitate attraverso una programmazione completamente centralizzata.

Anche il concetto di responsabilità assume in questo caso un significato particolare. Non si tratta di trasferire alla comunità responsabilità che spettano alle istituzioni, ma di riconoscere che il benessere collettivo può essere prodotto attraverso il contributo di soggetti differenti. La Pubblica Amministrazione mantiene la propria funzione istituzionale, mentre cittadini, associazioni e organizzazioni possono contribuire secondo le proprie possibilità.

Questa distinzione è importante per evitare una interpretazione del welfare di comunità come semplice risposta alla scarsità delle risorse pubbliche. Il coinvolgimento dei cittadini non dovrebbe essere considerato come uno strumento per sostituire prestazioni che l'amministrazione non è più in grado di garantire. Il suo valore risiede piuttosto nella possibilità di produrre risposte che un intervento esclusivamente istituzionale avrebbe difficoltà a costruire, soprattutto quando il bisogno riguarda isolamento, partecipazione, relazioni sociali o qualità della vita della comunità.

Pavesi e Marzulli (2022) evidenziano come la prospettiva del welfare responsabile possa essere collegata anche al rafforzamento della resilienza comunitaria. La pluralità degli attori e l'empowerment della comunità possono contribuire a rafforzare le risorse attraverso cui un territorio affronta condizioni di vulnerabilità. In questa prospettiva, la comunità non rappresenta soltanto il luogo nel quale si manifesta il problema, ma anche una possibile fonte di capacità e relazioni utili ad affrontarlo. Il caso di Lodi mostra inoltre che l'attivazione della comunità richiede comunque una struttura organizzativa capace di sostenerla. La partecipazione non nasce automaticamente dalla presenza degli abitanti, ma necessita di attività di facilitazione, accompagnamento e costruzione delle reti. Anche in un modello fortemente orientato alla

comunità rimane quindi importante la presenza di soggetti capaci di creare le condizioni necessarie alla collaborazione.

Da questo punto di vista, il ruolo della Pubblica Amministrazione non viene ridotto, ma cambia. L'amministrazione può contribuire a creare spazi, mettere in relazione soggetti, sostenere processi e garantire continuità. La produzione del welfare non coincide quindi necessariamente con la produzione diretta di ogni attività da parte dell'ente pubblico, ma comprende anche la capacità di rendere possibile l'azione di altri soggetti. L'analisi dei tre casi permette di individuare alcuni elementi comuni. Pur trattandosi di esperienze differenti, in tutti i casi il territorio non viene considerato soltanto come ambito geografico di erogazione dei servizi, ma come spazio nel quale vengono costruite relazioni e mobilitate risorse.

Un secondo elemento riguarda la pluralità degli attori. Nel Piano di Zona, la collaborazione interviene soprattutto nella lettura dei bisogni e nella definizione delle priorità; nel caso dei Consultori familiari, pubblico e Terzo settore partecipano alla costruzione di un progetto; nell'esperienza di Lodi, la logica collaborativa viene ulteriormente estesa attraverso l'attivazione delle comunità locali.

I tre casi possono quindi essere letti come espressione di tre dimensioni complementari: co-programmare, co-progettare e attivare. Non rappresentano fasi necessariamente successive di un unico procedimento, ma mostrano diversi livelli attraverso cui la collaborazione può entrare nella governance del welfare. Un ulteriore elemento comune è la trasformazione del ruolo della Pubblica Amministrazione. In nessuno dei casi il soggetto pubblico scompare o rinuncia alle proprie responsabilità. Al contrario, la presenza di una pluralità di soggetti rende necessaria una capacità di governo delle relazioni ancora maggiore. L'amministrazione deve creare le condizioni per la partecipazione, coordinare gli attori, definire le regole e garantire che gli interventi rimangano orientati verso finalità di interesse generale.

Le esperienze analizzate mostrano quindi che la collaborazione non deve essere interpretata come una semplice riduzione dell'intervento pubblico. Essa può invece richiedere una Pubblica Amministrazione più capace di esercitare funzioni di regia, facilitazione e coordinamento.

Allo stesso tempo, emergono alcune criticità. I processi partecipativi richiedono tempo e competenze, possono generare conflitti e non garantiscono automaticamente una distribuzione equilibrata del potere tra i soggetti coinvolti. Inoltre, la presenza di risorse comunitarie e di un Terzo settore organizzato può variare notevolmente tra territori, creando condizioni differenti per lo sviluppo di esperienze collaborative. Per questo motivo, la possibilità di trasferire tali modelli non può essere considerata automatica. Le esperienze devono essere lette alla luce delle caratteristiche istituzionali e sociali dei territori nei quali si sviluppano. Ciò che può essere

trasferito non è necessariamente la singola soluzione organizzativa, ma piuttosto alcuni principi: costruzione condivisa della conoscenza, integrazione delle risorse, partecipazione, prossimità e responsabilità differenziata.

È proprio sotto questo profilo che i casi analizzati assumono rilevanza rispetto alla domanda di ricerca. Il welfare responsabile può contribuire all'innovazione della governance delle organizzazioni pubbliche non perché sostituisce il modello pubblico con una gestione comunitaria, ma perché propone un diverso modo di costruire le relazioni tra amministrazione e società. L'innovazione riguarda quindi il modo in cui vengono riconosciuti i bisogni, mobilitate le risorse, coinvolti gli attori e distribuite le responsabilità.

Le esperienze considerate mostrano, in definitiva, come alcuni principi del welfare responsabile possano trovare una traduzione concreta nelle pratiche della Pubblica Amministrazione. Rimane tuttavia necessario comprendere quali conseguenze questa trasformazione produca sul piano più generale della governance pubblica e quali condizioni siano necessarie affinché la collaborazione non rimanga un'esperienza isolata, ma possa diventare parte stabile del funzionamento delle organizzazioni. Questi aspetti verranno approfonditi nel paragrafo successivo, dedicato alle implicazioni del welfare responsabile per la governance delle organizzazioni pubbliche.

3.5 Implicazioni per la governance delle organizzazioni pubbliche

L'analisi sviluppata nei paragrafi precedenti permette di osservare come il welfare responsabile non rappresenti soltanto una diversa modalità di organizzazione delle politiche sociali, ma possa produrre conseguenze più ampie sul funzionamento delle organizzazioni pubbliche. I principi di responsabilità condivisa, attivazione, integrazione e territorialità incidono infatti sul modo in cui l'amministrazione interpreta i bisogni, costruisce le decisioni e organizza le relazioni con gli altri soggetti presenti nella società. Le esperienze analizzate mostrano che il cambiamento non consiste nella sostituzione dell'attore pubblico con soggetti privati o comunitari. La Pubblica Amministrazione continua a mantenere una posizione centrale, soprattutto per quanto riguarda la tutela dei diritti, la definizione degli obiettivi generali e la garanzia dell'equità. Ciò che tende a modificarsi è piuttosto il modo in cui questa responsabilità viene esercitata. Accanto alle tradizionali funzioni di regolazione, programmazione e controllo, acquistano maggiore importanza attività di coordinamento, facilitazione e costruzione delle reti.

Questa trasformazione appare coerente con l'evoluzione del management pubblico descritta da Åkerstrøm Andersen e Grønbæk Pors (2016). In presenza di problemi caratterizzati da crescente complessità e incertezza, l'organizzazione pubblica non può infatti limitarsi all'applicazione di soluzioni già definite, ma deve sviluppare la capacità di riconoscere e attivare possibilità presenti

nel contesto nel quale opera. Ciò richiede un'amministrazione capace di mantenere le garanzie proprie dell'azione pubblica e, contemporaneamente, di adattarsi a bisogni che non sempre possono essere affrontati attraverso risposte standardizzate.

Una prima implicazione riguarda quindi il ruolo della Pubblica Amministrazione. Nella prospettiva del welfare responsabile, l'amministrazione non è necessariamente l'unico soggetto che produce la risposta, ma assume una funzione di regia all'interno di un sistema composto da attori differenti. Questo significa individuare gli obiettivi di interesse generale, creare le condizioni necessarie alla collaborazione, mettere in relazione risorse diverse e garantire che la partecipazione dei soggetti non pubblici rimanga coerente con le finalità delle politiche.

La funzione di regia diventa particolarmente importante perché la presenza di più attori non produce automaticamente integrazione. Al contrario, può aumentare la frammentazione se ciascun soggetto continua a operare secondo logiche esclusivamente proprie. La governance collaborativa richiede quindi una capacità intenzionale di costruire e mantenere le relazioni. Come evidenziano Ansell e Gash (2008), la collaborazione dipende da condizioni quali il dialogo, la costruzione della fiducia e la possibilità di sviluppare una comprensione condivisa degli obiettivi.

In questo senso, il welfare responsabile modifica anche il significato della capacità amministrativa. Essa non può essere ricondotta esclusivamente alla disponibilità di risorse economiche, personale o competenze tecniche, ma comprende sempre più anche capacità relazionali. Saper coordinare una rete, gestire un tavolo di lavoro, favorire il confronto tra interessi differenti e costruire condizioni di fiducia diventano competenze rilevanti per il funzionamento dell'organizzazione pubblica.

Ciò emerge chiaramente dalle esperienze considerate nel paragrafo precedente. Nel Piano di Zona, ad esempio, la capacità dell'amministrazione non si misura soltanto nella predisposizione formale del documento, ma anche nella possibilità di costruire un processo attraverso il quale soggetti diversi contribuiscano alla lettura dei bisogni e alla definizione delle priorità. Analogamente, nella co-progettazione dei Consultori familiari dell'ULSS 4 Veneto Orientale, il ruolo pubblico comprende la capacità di organizzare e governare un processo nel quale gli enti del Terzo settore contribuiscono alla costruzione dell'intervento. Nel progetto PARTECIPARE dell'Ambito di Lodi, infine, la dimensione organizzativa si estende ulteriormente alla capacità di sostenere l'attivazione delle comunità locali.

Una seconda implicazione riguarda quindi il processo decisionale. Il welfare responsabile suggerisce il passaggio da una costruzione prevalentemente interna della decisione a modalità nelle quali conoscenze provenienti da soggetti diversi possono contribuire alla definizione del problema e delle possibili risposte. Questo non significa che ogni decisione debba essere necessariamente

condivisa con tutti gli attori, ma che la qualità dell'intervento può migliorare quando l'amministrazione è in grado di utilizzare conoscenze che non possiede direttamente. Gli enti del Terzo settore, ad esempio, possono disporre di una conoscenza ravvicinata delle situazioni di vulnerabilità; i cittadini possono offrire informazioni derivanti dall'esperienza diretta dei servizi; le imprese possono contribuire attraverso risorse e competenze organizzative; le amministrazioni possiedono invece strumenti istituzionali, informazioni e responsabilità che gli altri soggetti non hanno. L'integrazione di queste conoscenze può consentire una rappresentazione più completa dei problemi.

Questo aspetto risulta particolarmente rilevante nel welfare, dove la definizione stessa del bisogno può essere complessa. Un problema sociale raramente coincide con una sola dimensione e la sua interpretazione può cambiare a seconda del punto di vista adottato. La costruzione condivisa della conoscenza può quindi ridurre il rischio di produrre interventi poco aderenti alle caratteristiche delle persone o dei territori.

Una terza implicazione riguarda il rapporto tra organizzazione e territorio. Nel welfare responsabile, il territorio non rappresenta soltanto il livello amministrativo nel quale vengono applicate decisioni definite altrove. Esso costituisce anche il luogo nel quale bisogni e risorse possono essere riconosciuti e messi in relazione. La centralità territoriale diventa così un elemento della governance stessa (Cesareo & Pavesi, 2021).

Questo comporta la necessità di mantenere un equilibrio tra adattamento territoriale e garanzia dell'universalità dei diritti. Una maggiore capacità di differenziare gli interventi in relazione ai contesti può infatti migliorare l'appropriatezza delle risposte, ma può anche produrre disuguaglianze se le possibilità di costruire reti e mobilitare risorse sono molto differenti tra territori.

La presenza di un tessuto associativo sviluppato, di imprese disponibili alla collaborazione o di reti comunitarie consolidate non può essere data per scontata. Alcuni territori possono disporre di un capitale relazionale maggiore rispetto ad altri. La governance pubblica deve quindi evitare che la valorizzazione delle risorse locali si trasformi in una dipendenza dalla quantità di risorse che ciascuna comunità è già in grado di esprimere.

Da questo punto di vista, il welfare responsabile non può essere interpretato come un modello attraverso il quale il pubblico si ritira lasciando spazio alla società civile. Al contrario, proprio nei territori caratterizzati da una minore capacità di attivazione può essere necessaria una presenza pubblica più forte, capace di accompagnare la costruzione delle reti e di garantire che l'accesso ai servizi non dipenda esclusivamente dalle caratteristiche della comunità di appartenenza.

Una quarta implicazione riguarda il rapporto tra responsabilità pubblica e responsabilità condivisa. La responsabilizzazione dei diversi attori costituisce uno degli elementi distintivi del welfare responsabile, ma deve essere interpretata correttamente. Condividere la responsabilità non significa renderla indistinta. Istituzioni, Terzo settore, imprese, cittadini e famiglie dispongono infatti di risorse e funzioni differenti e non possono essere considerati reciprocamente sostituibili. La Pubblica Amministrazione mantiene una responsabilità specifica derivante dalla propria funzione istituzionale. La tutela dei diritti e dell'interesse generale non può essere trasferita alle organizzazioni sociali o ai cittadini. Il principio della responsabilità condivisa riguarda piuttosto la possibilità di riconoscere il contributo che ciascun attore può offrire alla produzione del benessere, all'interno di un quadro nel quale rimangano chiaramente individuati ruoli e responsabilità.

È proprio questa distinzione a consentire di evitare uno dei principali rischi del modello: interpretare l'attivazione della società come una risposta alla riduzione delle risorse pubbliche. Il welfare responsabile perderebbe infatti parte della propria portata innovativa se la partecipazione venisse utilizzata semplicemente per trasferire all'esterno attività precedentemente svolte dall'amministrazione.

L'obiettivo non dovrebbe essere quello di sostituire risorse pubbliche con risorse private, ma di produrre un valore che difficilmente potrebbe essere generato attraverso l'azione isolata di un solo soggetto. In questa prospettiva, l'innovazione deriva dalla combinazione delle risorse e dalla costruzione di nuove relazioni tra gli attori.

Una quinta implicazione riguarda proprio la produzione di valore sociale. Se l'organizzazione pubblica viene osservata esclusivamente dal punto di vista delle prestazioni erogate, il risultato dell'azione amministrativa tende a essere misurato principalmente in termini di quantità, costi e tempi. Queste dimensioni rimangono importanti, ma il welfare responsabile porta a considerare anche effetti meno immediatamente misurabili, come la capacità di rafforzare relazioni, aumentare la partecipazione, sviluppare autonomia e costruire reti territoriali.

Bilotti, Marzulli e Pavesi (2022) mostrano come le esperienze riconducibili al welfare responsabile possano assumere carattere innovativo proprio attraverso la costruzione di nuove relazioni e modalità di risposta ai bisogni. L'innovazione sociale non coincide quindi necessariamente con la creazione di un servizio completamente nuovo, ma può riguardare il processo attraverso il quale viene prodotto il benessere.

Da questo punto di vista, anche la valutazione degli interventi dovrebbe considerare non soltanto ciò che viene erogato, ma anche ciò che il processo è stato in grado di attivare. Una politica potrebbe quindi essere osservata rispetto alla capacità di creare collaborazioni durature, aumentare

l'accessibilità dei servizi, raggiungere persone precedentemente escluse oppure rafforzare le capacità della comunità.

Questa prospettiva è collegata anche al tema della resilienza comunitaria. Pavesi e Marzulli (2022) evidenziano come la pluralità degli attori e l'empowerment della comunità possano contribuire al rafforzamento delle capacità attraverso cui un territorio affronta situazioni di vulnerabilità. La produzione di welfare può quindi generare effetti che vanno oltre la risposta al singolo bisogno e incidono sulla capacità complessiva della comunità di affrontare problemi futuri.

Un'ulteriore implicazione riguarda la capacità di apprendimento delle organizzazioni pubbliche. La collaborazione espone l'amministrazione a conoscenze, esperienze e modalità di azione differenti. Se tali elementi vengono effettivamente incorporati nei processi organizzativi, le partnership possono diventare occasioni di apprendimento e non soltanto strumenti per realizzare specifici progetti.

Questo aspetto è importante anche per evitare che l'innovazione rimanga legata esclusivamente a singole sperimentazioni. Una delle difficoltà delle esperienze innovative è infatti la loro capacità di diventare parte stabile del funzionamento dell'organizzazione. Un progetto può produrre risultati positivi ma terminare quando si esauriscono le risorse o quando cambiano i soggetti che lo hanno promosso.

La sfida per la governance pubblica consiste quindi anche nel comprendere quali elementi delle sperimentazioni possano essere istituzionalizzati. Non significa necessariamente trasformare ogni esperienza in una procedura uniforme, perché ciò rischierebbe di eliminare proprio quella flessibilità che ne ha favorito lo sviluppo. Significa piuttosto costruire condizioni organizzative che rendano possibile utilizzare nel tempo ciò che è stato appreso.

Da questo punto di vista, il rapporto tra innovazione e istituzionalizzazione è particolarmente delicato. Un'organizzazione pubblica deve essere sufficientemente aperta da consentire la sperimentazione, ma anche sufficientemente strutturata da garantire continuità, responsabilità e valutazione. L'innovazione non può quindi essere contrapposta alla dimensione istituzionale, ma deve riuscire a integrarsi con essa.

Emergono inoltre alcune criticità legate alla partecipazione. Il coinvolgimento di più attori può aumentare la qualità delle informazioni disponibili e la legittimazione delle decisioni, ma può anche rendere i processi più lunghi e complessi. Inoltre, non tutti i soggetti possiedono le stesse risorse per partecipare.

Un ente del Terzo settore di grandi dimensioni, dotato di personale e competenze progettuali, può avere una capacità di interlocuzione molto diversa rispetto a una piccola associazione locale. Analogamente, alcuni gruppi di cittadini possono avere maggiore facilità nel rappresentare i propri

interessi rispetto a persone in condizioni di particolare fragilità. Una governance realmente collaborativa deve quindi interrogarsi anche su chi riesce a partecipare e su chi rischia invece di rimanere escluso.

La partecipazione, di conseguenza, non può essere valutata soltanto sulla base del numero di soggetti coinvolti. È necessario considerare anche la qualità del coinvolgimento e l'effettiva possibilità di incidere sul processo. In caso contrario, il rischio è quello di produrre forme di partecipazione prevalentemente formali, nelle quali le decisioni sono sostanzialmente già definite. Un'altra criticità riguarda la distribuzione delle responsabilità. Quanto più numerosi sono gli attori coinvolti, tanto maggiore può essere il rischio che diventi difficile individuare chi sia responsabile dei risultati. La costruzione di reti non può quindi prescindere dalla definizione di ruoli chiari, strumenti di monitoraggio e modalità attraverso cui rendere conto delle decisioni assunte.

La trasparenza e l'accountability rimangono pertanto componenti essenziali anche all'interno della governance collaborativa. La flessibilità delle relazioni non può tradursi in una riduzione della possibilità di verificare come vengono utilizzate le risorse e quali risultati vengono prodotti. Questo rappresenta uno dei punti nei quali la dimensione innovativa deve necessariamente confrontarsi con le caratteristiche proprie delle organizzazioni pubbliche.

Le implicazioni del welfare responsabile per la governance pubblica possono quindi essere ricondotte a un cambiamento più ampio nel modo di concepire l'amministrazione. L'organizzazione pubblica non viene più osservata esclusivamente attraverso i propri confini formali, ma anche attraverso le relazioni che è capace di costruire con il contesto.

Da questo punto di vista, il concetto di governance appare particolarmente adatto a interpretare il welfare responsabile. Il benessere non viene prodotto da un'unica organizzazione, ma emerge dall'interazione tra soggetti che possiedono risorse e responsabilità differenti. Il compito dell'amministrazione consiste anche nel governare queste interdipendenze.

Le partnership analizzate nel corso del capitolo mostrano tuttavia che la collaborazione non può essere lasciata alla spontaneità. Affinché possa produrre innovazione, è necessario costruire condizioni organizzative adeguate: capacità di coordinamento, continuità delle relazioni, fiducia, chiarezza dei ruoli, partecipazione effettiva e strumenti di valutazione.

È quindi possibile sostenere che il welfare responsabile rappresenti un modello di innovazione sociale per la governance delle organizzazioni pubbliche nella misura in cui modifica non soltanto le risposte offerte ai bisogni, ma anche i processi attraverso cui tali risposte vengono costruite. La sua portata innovativa risiede soprattutto nel passaggio da una produzione del welfare prevalentemente centrata sulla singola organizzazione a una produzione fondata sulla capacità di mettere in relazione istituzioni, Terzo settore, imprese, cittadini e comunità.

In questa prospettiva, l'innovazione non coincide con il ridimensionamento della Pubblica Amministrazione. Al contrario, richiede un'amministrazione capace di svolgere funzioni più articolate. Al ruolo di regolatore ed erogatore si affiancano quelli di coordinatore, facilitatore e garante delle relazioni collaborative. La responsabilità pubblica rimane quindi centrale, ma viene esercitata all'interno di una rete più ampia di responsabilità sociali.

Il welfare responsabile può inoltre favorire una governance maggiormente territoriale, perché riconosce la necessità di costruire le politiche a partire dalla conoscenza dei contesti; maggiormente partecipata, perché valorizza il contributo dei diversi attori; e maggiormente integrata, perché cerca di superare la frammentazione tra risorse e competenze. Allo stesso tempo, richiede strumenti capaci di evitare che territorializzazione e partecipazione producano nuove disuguaglianze.

La risposta alla domanda di ricerca deve quindi essere necessariamente articolata. Il welfare responsabile non costituisce una soluzione automaticamente applicabile a qualsiasi organizzazione pubblica, né la collaborazione rappresenta di per sé una garanzia di innovazione. Il suo contributo dipende dalla capacità delle istituzioni di costruire e governare processi collaborativi senza rinunciare alle proprie responsabilità. Proprio per questo, il principale contributo del welfare responsabile alla governance pubblica può essere individuato nella possibilità di ripensare il rapporto tra istituzioni e società, superando sia una concezione nella quale l'amministrazione rappresenta l'unico centro della produzione del welfare, sia una prospettiva nella quale il pubblico si limita a trasferire responsabilità ad altri soggetti.

Tra questi due estremi si colloca una governance fondata sulla responsabilità condivisa e differenziata: l'amministrazione mantiene la tutela dell'interesse generale, mentre riconosce e organizza il contributo che altri attori possono offrire alla produzione del benessere collettivo. È in questo equilibrio tra responsabilità pubblica, partecipazione sociale e valorizzazione delle risorse territoriali che il welfare responsabile può esprimere il proprio potenziale come modello di innovazione sociale per le organizzazioni pubbliche.



Conclusioni

Il percorso sviluppato nel presente lavoro ha permesso di analizzare il welfare responsabile come possibile modello di innovazione sociale e di approfondirne le implicazioni per la governance delle organizzazioni pubbliche. L'analisi ha mostrato come le trasformazioni che hanno interessato i sistemi di welfare abbiano progressivamente reso più difficile affrontare i bisogni sociali attraverso modalità fondate esclusivamente sull'intervento di un singolo attore.

L'aumento della complessità dei bisogni, la presenza di nuove vulnerabilità e la crescente interdipendenza tra dimensioni sociali differenti hanno infatti evidenziato la necessità di costruire risposte più integrate e capaci di utilizzare risorse provenienti da soggetti diversi. Il passaggio dal Welfare State al secondo welfare ha rappresentato una prima manifestazione di questa trasformazione, mostrando come attori privati, enti del Terzo settore e organizzazioni della società civile possano affiancare il soggetto pubblico nella produzione di benessere.

Il welfare responsabile sviluppa ulteriormente questa prospettiva. Il suo elemento distintivo non consiste semplicemente nella presenza di una pluralità di attori, ma nella costruzione di relazioni fondate sulla responsabilizzazione e sulla partecipazione. I principi di attivazione capacitante, integrazione condivisa, centralità territoriale e prossimità permettono infatti di interpretare il welfare come un processo nel quale il benessere viene prodotto attraverso l'interazione tra soggetti differenti (Cesareo & Pavesi, 2021).

Da questo punto di vista, uno dei principali risultati emersi riguarda proprio il significato della responsabilità. Nel welfare responsabile, la responsabilità non viene trasferita dal pubblico agli altri soggetti, ma viene distribuita all'interno di un sistema nel quale ciascun attore contribuisce secondo funzioni e capacità differenti. La condivisione della responsabilità non elimina quindi la responsabilità istituzionale della Pubblica Amministrazione.

Questo aspetto è particolarmente importante, perché permette di distinguere il welfare responsabile da una semplice logica di riduzione dell'intervento pubblico. Il coinvolgimento del Terzo settore, delle imprese e dei cittadini non dovrebbe essere considerato soltanto come una modalità per compensare la scarsità delle risorse pubbliche. Il valore del modello risiede piuttosto nella possibilità di costruire risposte che utilizzino conoscenze, competenze e risorse differenti e che possano quindi risultare più aderenti ai bisogni delle persone e delle comunità.

L'analisi ha inoltre mostrato come il welfare responsabile possa essere ricondotto alla prospettiva dell'innovazione sociale. L'innovazione non consiste necessariamente nella creazione di servizi completamente nuovi, ma può emergere anche dalla trasformazione delle relazioni tra i soggetti e delle modalità attraverso cui vengono costruite le risposte. Le esperienze analizzate da Bilotti, Marzulli e Pavesi (2022) mostrano proprio come la capacità di attivare reti e mettere in relazione risorse differenti costituisca uno degli elementi attraverso cui il welfare responsabile può generare innovazione.

Questo risultato assume particolare rilevanza quando viene applicato alle organizzazioni pubbliche. La Pubblica Amministrazione non è infatti chiamata soltanto a produrre o finanziare servizi, ma sempre più anche a coordinare soggetti differenti e a creare le condizioni necessarie alla collaborazione. Si assiste quindi a una trasformazione delle modalità attraverso cui viene esercitata la funzione pubblica.

L'amministrazione continua a mantenere le proprie tradizionali funzioni di regolazione, garanzia e controllo, ma a queste si affiancano nuove funzioni di regia, facilitazione e coordinamento. La capacità amministrativa assume così un significato più ampio, comprendendo non soltanto competenze tecniche e giuridiche, ma anche competenze organizzative e relazionali.

La governance collaborativa rappresenta uno degli strumenti attraverso cui questa trasformazione può trovare concreta applicazione. Come evidenziato da Ansell e Gash (2008), la collaborazione tra soggetti pubblici e non pubblici richiede processi di dialogo, costruzione della fiducia e condivisione degli obiettivi. Non è quindi sufficiente coinvolgere formalmente più soggetti per parlare di governance collaborativa. È necessario costruire condizioni che permettano una partecipazione effettiva.

Le esperienze analizzate nel terzo capitolo hanno reso possibile osservare queste dinamiche in contesti concreti. Il Piano di Zona ha mostrato l'importanza della programmazione territoriale e della costruzione condivisa della conoscenza dei bisogni. La co-progettazione dei Consulenti familiari dell'ULSS 4 Veneto Orientale ha evidenziato la possibilità di superare una relazione esclusivamente basata sul rapporto tra committente e fornitore, sviluppando invece una costruzione condivisa degli interventi. Il progetto PARTECIPARE dell'Ambito di Lodi ha infine mostrato come la logica collaborativa possa estendersi direttamente alle comunità e agli abitanti, valorizzando la partecipazione e le risorse presenti nei territori.

Considerati nel loro insieme, i tre casi mostrano tre dimensioni complementari della trasformazione della governance: co-programmare, co-progettare e attivare. La prima riguarda la costruzione condivisa della conoscenza e delle priorità; la seconda la definizione concreta degli interventi; la terza la capacità di coinvolgere le comunità nella produzione del benessere.

Questi processi modificano anche il rapporto tra amministrazione e territorio. Il territorio non viene più considerato soltanto come il luogo nel quale vengono applicate politiche definite a livello centrale, ma come uno spazio nel quale possono essere individuati bisogni, relazioni e risorse. La centralità territoriale diventa quindi una componente della governance stessa.

Allo stesso tempo, l'analisi ha evidenziato alcune criticità. La collaborazione può aumentare la complessità dei processi decisionali e richiede competenze che non sempre sono presenti all'interno delle organizzazioni pubbliche. La costruzione della fiducia richiede tempo e continuità, mentre la presenza di soggetti con risorse differenti può generare squilibri nella partecipazione.

Esiste inoltre il rischio che i modelli collaborativi producano differenze tra territori. Le comunità non dispongono infatti tutte delle stesse risorse, dello stesso capitale relazionale o della stessa presenza di organizzazioni del Terzo settore. Una forte dipendenza dalla capacità locale di attivazione potrebbe quindi generare disuguaglianze nell'accesso alle opportunità e ai servizi.

Per questo motivo, la funzione pubblica di garanzia rimane essenziale. La valorizzazione delle risorse territoriali deve essere accompagnata dalla capacità dell'amministrazione di riequilibrare le differenze e di assicurare che il coinvolgimento della comunità non determini una riduzione dei diritti sociali.

Una seconda criticità riguarda la possibilità di istituzionalizzare le esperienze innovative. Molti progetti collaborativi nascono infatti in contesti sperimentali e possono dipendere da finanziamenti specifici, dalla motivazione di alcuni soggetti o dalla presenza di reti locali già consolidate. La sfida consiste quindi nel comprendere come le pratiche innovative possano diventare parte stabile del funzionamento delle organizzazioni pubbliche senza perdere la flessibilità che ne ha favorito

la nascita. Alla luce dell'analisi svolta, è quindi possibile rispondere alla domanda di ricerca affermando che il welfare responsabile può rappresentare un modello di innovazione sociale per la governance delle organizzazioni pubbliche nella misura in cui modifica i processi attraverso cui il welfare viene costruito e non soltanto i servizi che vengono prodotti.

La sua capacità innovativa deriva dalla possibilità di superare una concezione nella quale l'amministrazione rappresenta l'unico centro della produzione del benessere, promuovendo invece un sistema nel quale istituzioni, Terzo settore, imprese, cittadini e comunità contribuiscono, secondo ruoli differenti, alla costruzione delle risposte.

Questo non significa ridurre la centralità della Pubblica Amministrazione. Al contrario, il welfare responsabile richiede una amministrazione capace di svolgere funzioni più articolate. Il soggetto pubblico deve essere in grado di garantire i diritti e l'interesse generale, ma anche di coordinare reti, facilitare il confronto e valorizzare le risorse del territorio.

Il contributo del welfare responsabile alla governance pubblica può essere quindi individuato nella possibilità di costruire un modello più collaborativo, territoriale, integrato e partecipato, nel quale la responsabilità sia condivisa ma non indistinta. È proprio l'equilibrio tra apertura alla partecipazione e garanzia pubblica a rappresentare uno degli elementi centrali del modello.

Il lavoro presenta naturalmente alcuni limiti. La ricerca è stata sviluppata attraverso un approccio qualitativo fondato prevalentemente sull'analisi della letteratura e della documentazione istituzionale. I casi analizzati hanno avuto una funzione esemplificativa e non permettono quindi di generalizzare automaticamente i risultati a tutte le organizzazioni pubbliche.

Ulteriori ricerche potrebbero approfondire il tema attraverso analisi empiriche più estese, confrontando esperienze sviluppate in territori differenti oppure osservando direttamente il punto di vista degli amministratori, degli operatori del Terzo settore e dei cittadini coinvolti nei processi collaborativi. Sarebbe inoltre utile approfondire la capacità di tali esperienze di produrre risultati stabili nel tempo e di essere trasferite in contesti caratterizzati da una minore presenza di reti territoriali.

Nonostante questi limiti, l'analisi permette di evidenziare come il welfare responsabile offra una chiave di lettura utile per comprendere alcune delle principali trasformazioni che interessano oggi la Pubblica Amministrazione. In una società caratterizzata da bisogni complessi e da una crescente interdipendenza tra attori, la qualità dell'azione pubblica dipende sempre più non soltanto dalle risorse possedute direttamente dalle istituzioni, ma anche dalla loro capacità di creare connessioni e governare relazioni. Il welfare responsabile assume quindi rilevanza non soltanto come modello di welfare, ma come prospettiva attraverso cui ripensare il rapporto tra istituzioni e società. Il suo potenziale innovativo risiede nella capacità di riconoscere che il benessere collettivo non può

essere prodotto da un unico attore, senza però rinunciare al ruolo fondamentale della Pubblica Amministrazione come garante dell'equità, dei diritti e dell'interesse generale.

BIBLIOGRAFIA

Åkerstrøm Andersen, N. & Grønbaek Pors, J. (2016). *Public Management in Transition: The Orchestration of Potentiality*. Bristol: Policy Press.

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543–571.

Ascoli, U. & Pavolini, E. (2012). Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme. *Stato e Mercato*, 96(3), pp. 429–464.

Azienda ULSS 1 Dolomiti (2023). Piano di Zona 2023–2025 – Distretto di Belluno. Belluno.

Azienda ULSS 1 Dolomiti (2023). Piano di Zona 2023–2025 – Distretto di Feltre. Belluno.

Azienda ULSS 4 Veneto Orientale (2024). Avviso pubblico per la selezione di Enti del Terzo Settore disponibili alla co-progettazione di iniziative per la valorizzazione dei Consulenti familiari e il potenziamento degli interventi sociali in favore delle famiglie nell'ambito delle competenze sociali dei Consulenti familiari dell'Azienda ULSS n. 4 "Veneto Orientale", di cui alla D.G.R.V. n. 1401/2023. CUP I79G23001530001.

Bertin, G. (2017). I processi di trasformazione dei sistemi di welfare in Europa: verso quali prospettive. In V. Cesareo (a cura di), *Welfare responsabile*. Milano: Vita e Pensiero.

Bilotti, A. & Dondi, A. (2021). *Oggi è domani. Proposte di welfare responsabile per costruire insieme il durante e dopo di noi*. Milano: FrancoAngeli.

Bilotti, A., Marzulli, M. & Pavesi, N. (2022). Innovazione sociale nelle esperienze del Welfare responsabile. *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 3, pp. 577–598.

Bilotti, A., Marzulli, M. & Pavesi, N. (2024). Le parole della comunità. Evidenze da una ricerca empirica nella prospettiva del welfare responsabile. In L. Gui & A. Salvati (a cura di), *Sfide del welfare. Sostenibilità, co-progettazione, innovazione*. Milano: FrancoAngeli, pp. 159–172.

Cesareo, V. & Pavesi, N. (2021). Welfare responsabile. In *Dizionario di Sociologia per la persona*. Milano: FrancoAngeli, pp. 226–228.

Commissione europea (2021). *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. COM(2021) 102 final. Bruxelles.

Corte costituzionale (2020). Sentenza n. 131 del 26 giugno 2020.

Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 31 marzo 2021, n. 72. Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55–57 del decreto legislativo n. 117 del 2017.

Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117. Codice del Terzo settore, in particolare art. 55.

Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Ferrera, M. & Jessoula, M. (2025). *Le politiche sociali*. 4^a ed. Bologna: Il Mulino.
- Ferrera, M. & Maino, F. (2011). Il “secondo welfare” in Italia: sfide e prospettive. *Italianieuropei*, 3, pp. 17–22.
- Legge 8 novembre 2000, n. 328. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, in particolare art. 19.
- Maino, F. (a cura di) (2019). *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia*. Torino: Giappichelli.
- Maino, F. (a cura di) (2023). *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare*. Milano: Percorsi di Secondo Welfare.
- Maino, F. & Ferrera, M. (a cura di) (2017). *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*. Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Marzulli, M. (2019). Le relazioni fra gli attori del Welfare Responsabile. In V. Cesareo & N. Pavesi (a cura di), *Il welfare responsabile. Una proposta per la società italiana*. Milano: Vita e Pensiero, pp. 42–46.
- Meadowcroft, J. (1996). From Welfare State to Ecostate. In J. Barry & R. Eckersley (a cura di), *The State and the Global Ecological Crisis*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Moulaert, F., Mehmood, A. & Manganelli, A. (2017). Spazi d’innovazione sociale. In G. Monteduro (a cura di), *Sussidiarietà e innovazione sociale. Costruire un welfare societario*. Milano: FrancoAngeli, pp. 71–93.
- Murray, R., Caulier-Grice, J. & Mulgan, G. (2011). *Il libro bianco sull’innovazione sociale*. Edizione italiana a cura di A. Giordano e A. Arvidsson.
- Pavesi, N. & Marzulli, M. (2022). Resilienza comunitaria e vulnerabilità sociale nella prospettiva del Welfare Responsabile. *Studi di Sociologia*, 1, pp. 39–49.
- Pesenti, L. (2008). *Politiche sociali e sussidiarietà. I modelli, gli attori, le esperienze*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Pesenti, L. (2024). *Falsi servizi di welfare*. Bologna: Il Mulino.
- Sabattini, G. (2009). *Welfare state. Nascita, evoluzione e crisi. Le prospettive di riforma*. Milano: FrancoAngeli.
- Solci, R. (2006). La crisi del welfare state istituzionale: come ripensare le politiche sociali. *Sociologia e Politiche Sociali*, 9(2).
- Ufficio di Piano dell’Ambito di Lodi (2023). *Avviso di manifestazione di interesse per la co-progettazione e la co-gestione di azioni di welfare di comunità e di accompagnamento educativo*. Lodi.

Ufficio di Piano dell'Ambito di Lodi (2024). PARTECIPARE. Progetti di welfare di comunità dell'Ambito di Lodi. Lodi.

Ufficio di Piano dell'Ambito di Lodi (2024). PARTECIPARE LODI – Report 2024. Lodi.