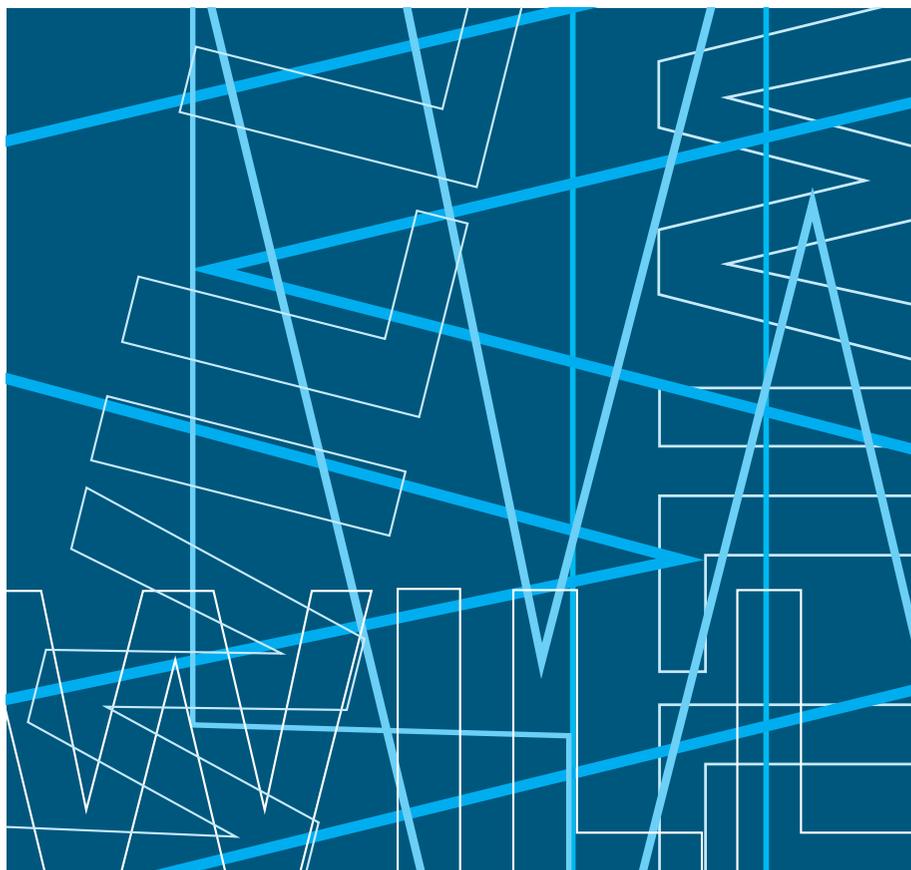


IFEL

Fondazione ANCI

Welfare Innovation Local Lab

La sperimentazione di un nuovo
modello di welfare locale





Fondazione ANCI

Welfare Innovation Local Lab

La sperimentazione di un nuovo
modello di welfare locale

Studi e Ricerche

WILL

Welfare Innovation Local Lab

Rinnovarsi, per innovare il welfare locale

Il volume è stato realizzato da IFEL - Fondazione ANCI per la finanza locale con il contributo di CERGAS-SDA Bocconi, Percorsi di secondo welfare - Università degli Studi di Milano e On! Impresa Sociale s.r.l. - Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Con la fondamentale partecipazione di:
Comune di Bergamo, Comune di Como, Comune di Monza, Comune di Novara, Comune di Padova, Comune di Parma, Comune di Reggio Emilia, Comune di Rovigo.

Il volume è stato chiuso a novembre 2024.

Progetto grafico:
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Prefazione

Pierciro Galeone, Direttore Fondazione IFEL _____ 5

Introduzione _____ 9

Capitolo 1

La storia

Annalisa Gramigna, Daniele Valla - Fondazione IFEL _____ 11

Il progetto WILL _____ 13

Gli obiettivi _____ 19

Le logiche WILL _____ 21

I target _____ 24

La governance e i partecipanti _____ 26

Capitolo 2

Le esperienze _____ 29

WILL e il Comune di Bergamo: una piattaforma ricompositiva per la popolazione anziana

Federica Dalponte e Francesco Longo - CERGAS SDA Bocconi _____ 31

WILL e il Comune di Como: il community building nei Patti educativi di comunità

Chiara Agostini e Ester Bonomi - Percorsi di secondo welfare _____ 41

WILL e il Comune di Monza: capacity building e ricomposizione sociale per la grave marginalità

Celestina Valeria De Tommaso, Franca Maino - Percorsi di secondo welfare _____ 49

WILL e il Comune di Novara: una "linea continua" tra istituzioni, comunità e persone in stato di grave emarginazione adulta

Paolo Pezzana - On! Impresa Sociale srl _____ 59

WILL e il Comune di Padova: lo Sviluppo di Comunità

Eleonora Perobelli, Piergiacomo Mion Dalle Carbonare - CERGAS SDA Bocconi _____ 69

WILL e il Comune di Parma: la sfida ricompositiva e integrativa dei Punti di Accesso nelle Case della Comunità	
<i>Paolo Pezzana - On! Impresa Sociale srl</i>	76
WILL e il Comune di Reggio Emilia: sperimentare il lavoro di comunità e riconnettere risorse e opportunità attraverso il dispositivo della Casa della Comunità a Reggio Est	
<i>Paolo Pezzana - On! Impresa Sociale srl</i>	84
WILL e il Comune di Rovigo: il community building e la ricomposizione sociale per l'inclusione dei giovani	
<i>Chiara Agostini, Celestina Valeria De Tommaso - Percorsi di secondo welfare</i>	94

Capitolo 3

La diagnosi, l'idea di cambiamento e le condizioni per il change management del welfare locale	103
Le cause delle difficoltà ad adottare logiche di ricomposizione nel welfare locale	
<i>Francesco Longo - CER GAS SDA Bocconi</i>	105
L'idea di cambiamento al centro del progetto WILL	
<i>Franca Maino - Percorsi di secondo welfare</i>	111
Attori chiave, metodologie, strumenti e competenze necessarie per il change management del welfare locale	
<i>Paolo Pezzana - On! Impresa Sociale srl</i>	119

Capitolo 4

Conclusioni	131
Sperimentare nuove visioni di welfare	
<i>Michele Bertola - DG Comune di Monza, già DG Comune di Bergamo, Marcella Messina - Assessora Comune di Bergamo</i>	133
Condizioni di sostenibilità di un nuovo modello di welfare	
<i>Annalisa Gramigna, Daniele Valla - IFEL</i>	139
Bibliografia	145
Gli autori	149



Prefazione

Stiamo assistendo a cambiamenti che ridisegnano le nostre comunità, a partire dal ribaltamento della piramide demografica che ci consente di visualizzare, in modo chiaro, il fenomeno della cosiddetta glaciazione demografica, ovvero la forte denatalità e, insieme, il progressivo aumento dell'invecchiamento della popolazione. Allo stesso tempo, emergono nuove fragilità moltiplicate dalla solitudine e dall'indebolirsi dei modelli di relazione famigliari e comunitari; nuove dipendenze si diffondono in modo più nascosto ma meno vulnerante; i più giovani conoscono disagi che emergono da una più complessa costruzione delle identità personali.

Che modello di welfare ci serve in vista di questi cambiamenti?
Come si affronteranno i costi sociali? Quale impatto sulla spesa pubblica?

È ormai condivisa l'esigenza di un ripensamento generale delle politiche di welfare. Emerge dalla struttura stessa della spesa sociale che in Italia conosce un minor peso relativo dell'assistenza e si caratterizza per un prevalere dei trasferimenti monetari rispetto all'erogazione diretta di servizi. Ne emerge un sistema di servizi finanziato, in maggior in parte, dalla spesa privata (seppur in parte indirettamente alimentata da pensioni e sussidi), con differenze territoriali relevantissime nella spesa pubblica che determinano disuguaglianze significative nella quantità e qualità dei servizi.

Ma qualsiasi revisione dell'impianto della spesa deve fare i conti con quel complesso intreccio di fattori sociali, economici e politici che emergono in modo differente a seconda della scala degli interventi (europei, nazionali e locali) e dipendono dalle esigenze della comunità e dai mutamenti nei paradigmi di governance e relazione con i territori ed i portatori di interesse. Tali necessità si manifestano attraverso una combinazione di pressioni sociali, analisi di evidenze e dati quantitativi e qualitativi, equilibri politici contingenti, riferimenti culturali e interazioni tra vari stakeholder, che includono cittadini, istituzioni, attori economici e attori del terzo settore.



Ogni revisione dell'impianto di welfare deve tener conto della necessità di non comprimere ma potenziare la ricerca di soluzioni locali. È infatti necessario non solo rivedere forme ed impianto dei servizi erogati ma ricomporre lo stesso rapporto tra domanda ed offerta di servizi. Solo la capacità di evocare e condividere risorse pubbliche ed energie sociali può tenere testa alle sfide che abbiamo di fronte. Ed è una ricomposizione che può essere promossa e incentivata dai sistemi normativi e finanziari nazionali ma che necessariamente deve trovare soluzioni nel vivo della vita locale.

Per questo è nato il progetto WILL: per incidere sulle agende politiche dei Comuni e, far emergere fattori e requisiti necessari ad un nuovo welfare italiano. Il suo scopo principale è stata la creazione di una rete esemplare di Comuni che, mediante la sperimentazione innovativa di pratiche, rappresentassero la possibilità di un cambio di paradigma, verso un welfare partecipato, capacitante, contributivo, inteso come un bene comune e non come un dispositivo solo pubblico o privato. L'analisi *evidence based* dei bisogni, la ricomposizione delle risorse, l'attivazione fisica e digitale di ciò che oggi, in termine di benessere, produce valore fuori dal perimetro del welfare pubblico, sono stati i *driver* di un'innovazione basata su strumenti di analisi e meccanismi di consultazione continua, capaci di ricondurre e mantenere il sistema di welfare in sintonia con i bisogni reali della popolazione. Un modello di welfare collaborativo e generativo.

WILL è stato certamente un progetto ambizioso e ha dato concretamente inizio ad una serie di pratiche di cambiamento concreto nel welfare locale, sia sul piano culturale che su quello progettuale ed operativo. Guardando, cinque anni dopo, ai suoi risultati, è evidente che, per dare corpo alle intuizioni sottostanti alle logiche di WILL, serve ancora molto lavoro, a partire dalle analisi e dai dati che dimostrano, senza grande possibilità di equivoco, la necessità di un cambio di paradigma per il nostro welfare, nazionale e locale, altrimenti insostenibile e destinato ad una progressiva ed inesorabile contrazione.

Il percorso, del tutto sperimentale, del progetto WILL non poteva avere l'ambizione di produrre cambiamenti strutturali che necessitano di con-



dizioni materiali, culturali, congiunturali che favoriscano una sufficiente generazione di consenso intorno ai risultati ottenuti. Tuttavia, il progetto ha avuto effetti di breve-medio termine sulle agende locali e sui paradigmi organizzativi dei Comuni coinvolti.

Sono stati messi in atto processi, pratiche e strumenti che hanno lasciato un segno nei territori e che hanno favorito la sperimentazione delle logiche di cambiamento promosse da WILL, rendendole visibili e riconoscibili, facendole penetrare come elementi di valore nella cultura e nelle riflessioni degli attori coinvolti. Sono stati allestiti e testati dispositivi la cui potenzialità generativa è emersa come evidente e che possono rappresentare delle piattaforme concrete per produrre ulteriori e significativi sviluppi. Si sono consolidate acquisizioni culturali e metodologiche che hanno già dato spunto ed ispirazione ad altre progettualità, anche in contesti differenti da quello dei Comuni WILL, e che potranno costituire una solida base per nuove iniziative in tal senso.

Per IFEL il progetto ha avuto una particolare importanza. Ha arricchito il nostro patrimonio di conoscenze integrando l'analisi dei fenomeni finanziari con una conoscenza delle possibili piste d'innovazione sul campo. Un contributo importante per capire quali indirizzi possano prendere le politiche pubbliche per la sostenibilità del welfare locale.

Questo volume, che conclude il ciclo di vita del progetto, intende raccontarne ambizioni, logiche, sviluppi, acquisizioni, senza nascondere le difficoltà incontrate e i risultati non raggiunti, ma, al tempo stesso, provando ad evidenziare ciò che di utile fatto insieme in questi cinque anni. Ci sono passi ancora da fare, progetti da definire, soluzioni da condividere, obiettivi da raggiungere e consolidare.

Buon lavoro a tutte e a tutti

Pierciro Galeone,

Direttore Fondazione IFEL



Introduzione

Questo volume, realizzato a più mani, ha due finalità:

- raccontare la storia di una sperimentazione sul welfare locale che, per cinque anni, ha impegnato 10 Comuni (di cui 8 hanno effettivamente completato tutto il percorso);
- condividere le riflessioni elaborate nel corso di questa sperimentazione riguardo le sfide, le possibilità e i margini di sviluppo di un nuovo paradigma e di nuovi modelli per il welfare locale.

Il capitolo I è la storia del progetto: nella prima parte si trova il racconto della sperimentazione, che va dalla sua ideazione al suo sviluppo; successivamente viene indicato l'obiettivo generale di WILL e i suoi sotto-obiettivi; dopo di che vengono precisate le logiche di cambiamento che hanno guidato tutte le attività: quelle di formazione, quelle di benchlearning e quelle delle progettualità sul campo, realizzate con i Comuni partecipanti; infine sono indicati gli ambiti di intervento (cioè i bisogni e i target sui quali sono state avviate le progettualità dei Comuni), la governance e i partecipanti. È interessante sapere che la genesi di WILL si trova in una proposta partita nel 2019 dal Comune di Bergamo (dal Sindaco e dal Direttore Generale) che si è sostanziata in due iniziative: nel coinvolgimento di un gruppo tecnico di lavoro -formato da esperti e portatori di interesse- al quale è stato affidato il compito di ideare la sperimentazione, e nel lancio della proposta del percorso sperimentale ad un gruppo di Comuni, scelti per affinità dimensionale e di cultura istituzionale e per diversità di colore politico. La sperimentazione è durata cinque anni: dalla fine del 2019 alla fine del 2024.

Il secondo capitolo presenta il lavoro svolto in ogni città, attraverso la descrizione del caso studio. Per ogni caso viene contestualizzato e presentato il progetto, sul quale ogni Comune ha lavorato con il supporto di uno dei



tre referenti scientifici. Vengono indicate le attività realizzate, gli elementi salienti dell'esperienza e le prospettive future.

Il terzo capitolo presenta le riflessioni legate agli esiti della sperimentazione e propone una diagnosi relativa alle cause delle principali difficoltà riscontrate nell'adottare logiche di ricomposizione nel welfare locale. Viene formalizzata l'idea di cambiamento al centro del progetto WILL e vengono indicati quali sono stati gli attori-chiave, gli strumenti utilizzati per agire questa idea di cambiamento e le competenze che, alla prova dei fatti, servono per il change management delle strutture organizzative comunali.

Il quarto e ultimo capitolo propone alcune conclusioni. Una parte di queste sono scritte da coloro che hanno preso l'iniziativa di coinvolgere esperti, stakeholder e altri Comuni per lanciare l'idea di una sperimentazione che ripensasse il welfare locale. Grazie al loro contributo si completa la riflessione su WILL, con il punto di vista di chi ha preso parte attiva alla sperimentazione cercando di darle sostanza all'interno di un territorio. Infine, vengono condivise alcune riflessioni conclusive e i principali apprendimenti acquisiti nel corso della sperimentazione.

La storia

Annalisa Gramigna, Daniele Valla

Fondazione IFEL

1



Il progetto WILL

WILL nasce nel 2019 da una riflessione del Sindaco e del Direttore Generale del Comune di Bergamo su come attrezzare la città per far fronte alle crescenti pressioni sul welfare locale. L'aumento della spesa sociale non tiene il passo dei bisogni sempre crescenti, spesso complessi e diversificati. Già oggi i servizi hanno tassi di copertura modesti sugli utenti potenziali e a volte sono assenti sull'utenza emergente. Le famiglie devono sempre più contare su risorse private per fronteggiare i propri bisogni e garantire continuità alle cure. La frammentazione delle risorse pubbliche e private ostacola la strutturazione di risposte efficaci. La sfida tocca tutti i comuni e a fronte di un problema condiviso è logico immaginare un percorso condiviso alla ricerca di nuove risposte.

Con queste premesse il Comune di Bergamo raduna un tavolo di esperti e portatori di interesse in ambito welfare per sviluppare una proposta progettuale all'altezza della sfida. L'invito a partecipare al progetto viene portato ad altri comuni di Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto per costituire un gruppo sufficientemente omogeneo per dimensioni, struttura socio-economica e cultura. Si cerca anche di mantenere un bilanciamento politico, per evitare la politicizzazione dell'iniziativa e sottolineare la neutralità del welfare.

A novembre 2019 i comuni di Bergamo, Mantova, Padova, Rovigo e Ravenna costituiscono il nucleo che dà vita a WILL. Viene stabilita una quota di partecipazione al progetto a sostegno dei costi e per ingaggiare concretamente i comuni aderenti. Il coordinamento del progetto viene affidato ad IFEL e la direzione scientifica a CERGAS-SDA Bocconi, Percorsi di secondo welfare-Università degli Studi di Milano⁽¹⁾ e On! Impresa Sociale-Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano⁽²⁾. Si decide di coinvolgere il Forum Terzo Settore nella consapevolezza che il cambiamento deve riguardare non solo la pubblica amministrazione ma anche gli Enti di Terzo Settore (ETS), frequentemente erogatori dei servizi pubblici e dunque tassello importante del cambiamento. Al progetto si aggiunge anche KPMG per agevolare l'interlocuzione con INPS e INAIL, attori protagonisti del sistema di welfare. Si sceglie inoltre di ripetere l'invito ad ulteriori città, con l'obiettivo di attestarsi intorno alla decina e mantenere l'equilibrio politico. Aderisce anche il Comune di Reggio Emilia.

A cavallo del 2019 e del 2020 vengono organizzati tre incontri di formazione che coinvolgono la parte politica e quella tecnica dei comuni aderenti e i corrispondenti Enti di Terzo Settore. In tali incontri, risultati fondanti per WILL, si pongono le basi per una lettura condivisa del problema, si individuano i possibili indirizzi per trovare soluzioni innovative, vengono definite le logiche WILL, si decidono gli ambiti di lavoro e viene adottata una formula di governance multilivello (vedi prossimi paragrafi). In tale occasione, viene anche scelto il nome del progetto: Welfare Innovation Local Lab.

A questo punto il progetto è mosso da grande desiderio di cambiamento e motivazione. Gli incontri in presenza ravvicinati hanno consentito la co-

1 Percorsi di secondo welfare dal 2020 è riconosciuto come LAB del Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Per il suo contributo al perseguimento della Terza Missione, nel 2022 è stato annoverato dall'ANVUR tra le best practice dell'ateneo quale caso "eccellente".

2 Partner operativo del Centro di Ricerca ARC-Centre for the Anthropology of Religion and Generative Studies dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

noscenza tra omologhi nei diversi comuni e con gli ETS che hanno partecipato con interesse agli incontri formativi. Si è creata la rete. Sono chiare le storture del sistema di welfare attuale: spesa ipertrofica in pensioni per anziani, divisione in silos, prestazionalismo, servizi riparatori a domanda individuale, assenza di copertura sui bisogni emergenti. È chiaro che il modello “più soldi per più prestazioni” è insostenibile. La parte politica e quella tecnica sono entrambe ingaggiate e c’è grande aspettativa. L’intento è quello di sperimentare concretamente nuovi modi di fare welfare che non siano “cose piccole e carine” ma che abbiano invece l’ambizione di rispondere con vigore alle storture precedentemente descritte.

I primi mesi del 2020 sono però anche il periodo in cui si diffonde il contagio del Covid-19 che dapprima rallenta la parte di raccolta dati utile ad avviare i lavori, e dal 9 marzo in poi ferma tutto il Paese. Tutti i comuni sono chiamati a fronteggiare la pandemia e i suoi effetti nefasti, con Bergamo in prima fila. Anche le attività di WILL vengono forzatamente interrotte. Si lavora in backoffice per leggere le trasformazioni sul welfare dovute agli eventi pandemici e si raffina la raccolta dati. In questo periodo avvengono anche le adesioni dei comuni di Como e Parma.

Gli incontri riprendono solo a fine maggio 2020, online, con due appuntamenti nei quali si è condivisa brevemente l’esperienza traumatica dei mesi precedenti, individuando da un lato i vincoli e le opportunità di cambiamento che sono emersi con la pandemia, e dall’altro ragionando dei possibili scenari evolutivi e degli elementi caratterizzanti gli stessi. Ne emerge con forza il rilancio di WILL, a partire dalla bontà dei suoi propositi, dell’accuratezza della lettura dei problemi e dalla responsabilità sentita da ciascuno di essere parte attiva del cambiamento, che non può aspettare.

Tra la metà di giugno e la metà di luglio WILL raggiunge ogni amministrazione coinvolta, incontrando le squadre di lavoro nel frattempo designate, ripercorrendo gli elementi fondanti del progetto – i propositi, le logiche, gli ambiti, l’intento sperimentale – ed informando ciascuna amministrazione per arrivare alla scelta dei target di sperimentazione. Il 14

luglio 2020 le città WILL scelgono di confrontarsi con i temi dei giovani tra gli 11 e i 13 anni (scuole medie), i working poor e gli anziani fragili (c.a. 75-84 anni) e individuano il community building quale ambito trasversale di sperimentazione, centrato sulla dimensione locale comunitaria.

A partire da ottobre 2020 e fino a gennaio 2021 il progetto offre a tutte le amministrazioni coinvolte e ai rispettivi partner di Terzo Settore un ciclo di seminari, sempre online per necessità sanitarie, che approfondiscono, in generale e con dati per ciascuna città, i target di sperimentazione scelti, gli strumenti giuridici e amministrativi a disposizione e possibili traiettorie innovative.

A gennaio 2021 il coordinamento del progetto prende contatto con INPS e incontra il direttore generale di INAIL per promuovere WILL e proporre la partecipazione di entrambi gli istituti al progetto.

Con l'adesione del Comune di Novara e per allineare le squadre di lavoro e i funzionari dei Comuni che più recentemente hanno iniziato a partecipare al progetto, a maggio 2021 viene offerto un ciclo di tre incontri che recuperano i contenuti e le riflessioni accumulate fino a questo punto.

A partire da maggio 2021 ciascuna città comincia un percorso di accompagnamento sotto la supervisione, alternativamente, di uno dei partner scientifici con l'obiettivo di definire per ciascuno dei target scelti un progetto entro la fine dell'anno. I progetti devono applicare le logiche WILL e possibilmente prevedere la partecipazione di più settori dell'amministrazione oltre che degli ETS locali. Il 2021 si presta particolarmente bene a sostenere questi propositi nella scia del Codice del Terzo Settore (CTS) e della sentenza della Corte Costituzionale 131/2020 che danno un forte impulso agli istituti della co-programmazione e della co-progettazione.

I contesti differenti, la disponibilità di personale, la spinta politica e varie contingenze hanno consentito ad alcune città di avviare i lavori immediatamente, altre hanno invece subito rallentamenti. Ben presto diventa chiaro che l'obiettivo di avere le progettazioni pronte entro l'anno era troppo

ambizioso. A ottobre 2021, e poi a febbraio 2022 si tengono due plenarie, sempre online, che consentono ai comuni di condividere lo stato di avanzamento di ciascun progetto locale e confrontarsi sui temi affrontati.

Parallelamente, a gennaio 2022 si tiene una consultazione di mercato alla quale vengono invitati tutti i maggiori software providers alla pubblica amministrazione. L'obiettivo è duplice: da un lato segnalare al mercato l'interesse verso strumenti digitali che supportino l'applicazione delle logiche WILL, dall'altro sondare lo sviluppo del mercato in tale chiave.

La consultazione evidenzia che non sono disponibili strumenti completi per gli intenti di WILL ma che c'è interesse verso le possibilità di sviluppo. Alla consultazione seguono alcuni incontri di confronto che esitano tuttavia in una temporanea sospensione del percorso per la titubanza delle amministrazioni verso l'adozione di soluzioni di questo tipo e per la sopraggiunta notizia che INPS si stesse orientando verso lo sviluppo di strumenti simili, che dunque avrebbero reso l'oggetto di lavoro potenzialmente ridondante.

Le elezioni amministrative del giugno 2022 hanno coinvolto un terzo delle città WILL e, congiuntamente a variazioni nel personale dei comuni, hanno comportato un ritardo nei rinnovi delle adesioni e dunque un rallentamento complessivo delle attività. Nel frattempo si è deciso di ricalibrare i propositi iniziali ammettendo la possibilità di lavorare su temi affini a quelli promossi in WILL ma che trovassero maggiore appiglio nell'agenda politica o diretto finanziamento, sia su fondi ordinari che sulle missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nel frattempo entrato a regime. Allentati i vincoli sull'oggetto di lavoro, viene mantenuta salda l'ambizione di applicare le logiche ai progetti sperimentali, vero cuore del progetto WILL.

Negli ultimi mesi del 2022 il coordinamento del progetto riceve l'invito da parte di INPS, da estendere a tutti i comuni aderenti, di partecipare al progetto Welfare As A Service (WAAS), dedicato a disegnare la condivisione

e la fruibilità dei dati relativi al sistema di welfare attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND). A marzo 2023 iniziano gli incontri di WAAS, proseguiti fino a settembre 2023, ai quali aderiscono i comuni di Bergamo, Monza (nel frattempo unitasi a WILL), Novara, Parma, Reggio Emilia e Padova.

A settembre 2023 riprendono a pieno regime le attività di WILL. Tra dicembre 2023 e aprile 2024 viene composto un gruppo di lavoro sulle piattaforme di welfare al fine di predisporre un accordo quadro con cui sviluppare piattaforme di welfare a sostegno dell'applicazione delle logiche del progetto.

Gli accompagnamenti locali continuano per tutto il 2024, a fianco di una serie di incontri in plenaria che scandiscono le tappe dell'avanzamento delle progettazioni: condivisione dei temi strategici su cui impostare il lavoro, presentazione dei progetti operativi, riflessioni sulle relazioni con gli altri attori coinvolti nel progetto e gli strumenti amministrativi utilizzati, lancio dei progetti e valutazione di impatto.

La tabella seguente riporta una panoramica delle progettazioni curate in ciascuna città:

Tabella 1. I progetti e gli ambiti di lavoro corrispondenti oggetto di sperimentazione nei comuni WILL

Città	Progetto	Ambito di lavoro
Bergamo	Piattaforma multicanale di assistenza agli anziani e per l'erogazione di servizi a pagamento	Anziani
Como	Patti educativi	Giovani + community building
Monza	Riconfigurazione dei servizi per il contrasto alla grave marginalità	Poveri e senza fissa dimora
Novara	Co-programmazione e co-progettazione del sistema di assistenza alle persone senza fissa dimora	Senza fissa dimora
Parma	Punto Unico di Accesso (PUA)	Anziani, disabili + altro
Reggio Emilia	Tavolo working poor e co-progettazione della Casa della Comunità di Reggio Est	Working poor + community building
Padova	Sviluppo di comunità 2.0	Anziani + community building
Rovigo	Progetto Cedro 2.0	Giovani + community building

I prossimi paragrafi del presente capitolo illustrano più nel dettaglio gli obiettivi del progetto WILL, le logiche, gli ambiti che hanno guidato il lavoro e la struttura di governance e i partecipanti al progetto. Il capitolo due propone un'analisi approfondita delle esperienze e dei progetti nati in seno a WILL in ciascuna città. Il capitolo tre raccoglie alcune riflessioni e apprendimenti mentre il capitolo quattro propone una lettura conclusiva del progetto.

Gli obiettivi

WILL nasce in un contesto caratterizzato dall'invecchiamento della popolazione (e quindi del bisogno di cura) e dalla denatalità (e dunque della base contribuyente) nonché da profonde modifiche della struttura familiare (nuclei più piccoli, occupazione femminile, aumento dei divorzi, mobilità geografica...), che storicamente è stata un pilastro del welfare italiano. Ai

bisogni “storici” si sono poi aggiunti una serie di bisogni emergenti, portati da categorie spesso escluse dai sistemi tradizionali di welfare: precariato, solitudine, aumento delle disuguaglianze, bassa mobilità, immigrazione... Un tale quadro ha reso evidenti i limiti di un modello di welfare basato su prestazioni individuali riparatorie a domanda dell’utenza che, dato il vincolo di scarsità delle risorse, non riesce a far fronte all’aumentare del bisogno. Nel paradigma attuale le conseguenze sono necessariamente due: a) la riduzione della quantità delle prestazioni, in termini di ambiti o persone raggiunte, oppure b) la riduzione della qualità delle prestazioni erogate, intesa come l’intensità e la capacità di risposta delle stesse. WILL nasce da qui, per cercare una terza via, un’opzione c) che è tutta da costruire.

L’obiettivo di WILL è dunque quello di rinnovare il sistema di welfare locale sperimentando nuove formule per rispondere efficacemente ai bisogni sociali contenendo la spesa pubblica.

L’esperienza e le competenze del coordinamento scientifico hanno consentito di individuare una serie di sotto-obiettivi, degli “ingredienti” che potessero condurre ad una possibile soluzione:

- **coinvolgere politici e tecnici** affinché lo sforzo di innovazione fosse pienamente conscio e trovasse sostegno sia nella politica che nella tecnica
- **superare i silos**, in quanto i settori in cui è organizzata la Pubblica Amministrazione agiscono come compartimenti stagni, portando al frazionamento delle risorse su categorie di bisogno invece che favorire l’integrazione lavorando su temi e cercando sinergie
- **coinvolgere il Terzo Settore**, che nel modello attuale spesso ricopre il ruolo di fornitore della Pubblica Amministrazione (PA), per coinvolgere l’intera “filiera” dei servizi e dare maggiori possibilità che il cambiamento perseguito potesse attecchire
- **coinvolgere INPS e INAIL**, non solo in quanto possibili finanziatori dell’iniziativa, ma soprattutto in qualità di colonne portanti del welfare, che amministrano una parte importante della spesa sociale del Paese e di possessori di preziose banche dati

- **proporre progetti dall’impatto trasformativo rilevante**, per far sì che l’esperienza fosse percepita nella sua ambizione e non come una delle tante sperimentazioni, spesso buone ma limitate e non incisive
- **indirizzo alla classe media**, per uscire dalla trappola di un welfare per poveri (che è un welfare povero) lavorando sia per prevenire il bisogno acuto e cronico, sia per valorizzare le risorse che già oggi il privato è costretto a spendere costruendo servizi inclusivi e di qualità per tutti
- **che non comportino maggiore spesa per l’ente pubblico**, cercando dunque soluzioni che siano già oggi praticabili, ridestinando la spesa corrente e/o guadagnandosi eventuali risorse integrative poiché percepiti come utili dai cittadini

WILL si configura dunque come una sperimentazione che con l’accompagnamento di CERGAS-Bocconi, Secondo Welfare e ON! intende realizzare in ciascuna città aderente progettazioni concrete dal potenziale trasformativo e generare apprendimenti.

Le logiche WILL

Le logiche WILL sono l’operazionalizzazione degli obiettivi e sotto-obiettivi in una proposta sperimentale. Esse hanno le proprie radici nella *sharing economy* e rappresentano la possibile “risposta c)” che il progetto ha provato a costruire.

1. Ricomposizione sociale

La ricomposizione sociale punta a valorizzare la comunità come primo presidio per la soluzione ai bisogni dei cittadini. Si tratta di un orientamento valoriale prima ancora che di una soluzione pratica, dal collocamento opposto all’individualismo: comunità è prendersi cura vicendevolmente. E se dal punto di vista economico, a fronte di risorse limitate, la ricomposizione sociale ha lo scopo di evitare che i bisogni arrivino a sollecitare il sistema

dei servizi pubblici, ciò segna tutt'altro che la ritirata dei servizi, implicandone invece una forte presenza, ma con un diverso ruolo.

In quanto logica per l'orientamento del welfare locale, la ricomposizione sociale va creata dove non c'è, sostenuta dove è già attiva ed in ogni caso va garantita come parte del welfare locale. È un'innovazione del ruolo della pubblica amministrazione, che deve essere primariamente connettore di soggetti, saperi e competenze e catalizzatore di iniziative a vantaggio della collettività.

Soluzioni orientate alla ricomposizione sociale guardano all'auto-mutuo aiuto, al volontariato, alla partecipazione civica.

“Mettendo insieme due persone sole abbiamo risolto un problema”

2. Aggregazione della domanda e professionalizzazione dell'offerta

La seconda logica scardina il paradigma prestazionalistico attuale per cui ad ogni bisogno si vorrebbe corrispondere una prestazione; al contrario, **a bisogni condivisi è logico rispondere con servizi condivisi.**

Di fronte a situazioni di maggior complessità, quando la ricomposizione sociale non è in grado di offrire risposte sufficienti e un servizio professionale è necessario, **aggregare la domanda è non solo un criterio di sostenibilità ma anche di appropriatezza della cura. Ciò, in quanto logica, va preparato, sia culturalmente che disegnando servizi che valorizzino la dimensione sociale come elemento positivo e non come compromesso.**

Il complementare dell'aggregazione della domanda è la professionalizzazione dell'offerta, in quanto la ricomposizione della spesa concede maggiori spazi di investimento, che il singolo generalmente non ha.

La professionalizzazione dell'offerta è dunque la richiesta necessaria che garantisce tenuta al sistema e qualità della cura.

“Un anziano ha a disposizione 10 euro all’ora per una badante non in regola. Tre anziani, con 5 euro a testa, possono permettersi una badante condivisa, professionista con contratto in regola, con guadagni in qualità della cura e socialità.”

3. Spesa ad impatto

Infine, il vincolo di scarsità impone **un efficace uso delle risorse**, che **va valutato rispetto agli impatti generati, e non in base alla semplice allocazione o utilizzo**. Questo comporta uno sguardo rinnovato sul sistema dei servizi sia dal lato della committenza che da quello esecutivo, e una riconfigurazione del rapporto tra le parti. **Co-programmazione e co-progettazione sono strumenti particolarmente adatti a disciplinare le nuove interazioni** che portano alla definizione condivisa di obiettivi ed indicatori (anche impatto ex-ante). **Dati relativi al bisogno, alla copertura del servizio ed alla valutazione dell’impatto sono fondamentali per indirizzare le risorse e fornire una base per la valutazione, anche nell’ottica di stipulare contratti ad impatto.**

“Non è l’importo speso a fare la differenza, ma l’impatto che esso ha generato”

Nel corso del progetto WILL alle tre logiche, che danno un indirizzo di contenuto, è stata affiancata anche un’ipotesi di strumento, ossia le piattaforme di welfare. Si è dunque ragionato del ruolo che gli strumenti digitali già oggi disponibili, sia in forma di siti internet che come applicazioni, possono avere a sostegno delle logiche WILL. **Il digitale ha infatti il potenziale di aumentare la visibilità, la capacità di connessione, potenzialmente di fare accoppiamenti e aggregazione, nonché di cambiare l’interazione dell’utenza.** Con questi propositi sono state condotte le consultazioni di mercato e si sono esplorate le possibilità concrete di costruire soluzioni di questo tipo.

I target

Consapevole della spesa pensionistica ipertrofica e dell'organizzazione del welfare su categorie di bisogno rigide (famiglia e minori, disabili, dipendenze, anziani, immigrati, povertà) che non colgono appieno le sfumature della società moderna e mal si adattano al bisogno composito, **WILL si è proposto di sperimentare le logiche su "nuovi" target.**

Il lavoro di studio e raccolta dati che ha posto le fondamenta del progetto ha portato, nelle fasi iniziali del lavoro, a **considerare una più ampia casistica di bisogni**, sia "tradizionali" che "emergenti": solitudine e silver age, solitudine dei ragazzi delle medie e delle superiori, mobilità sociale, NEET e disoccupati, separazioni e divorzi, integrazione sociale degli immigrati, nuovi cittadini e fuorisede, disabilità adulta e minorile, anziani fragili, long-term care, working poor e povertà assoluta e relativa.

In seguito ad approfondimenti e confronti, l'elenco poc'anzi presentato e sicuramente non esaustivo è stato ricondotto a tre ambiti: minori e giovani, povertà ed anziani. La Figura 1 illustra il lavoro di riconduzione ed approfondimento svolto, dettagliando per ciascun ambito una serie di possibili target, o meglio di destinatari del lavoro sperimentale e applicato proposto da WILL.

Figura 1. L'articolazione dei target possibili

Minori e Giovani	Povertà	Anziani
<ul style="list-style-type: none"> ● 0-6 anni: tasso di partecipazione scolastica ● Elementari: inclusione in attività pre e post scolastica ● Medie: attività post-scolastica socializzazione, mobilità sociale ● Superiori: socializzazione, dispersione scolastica ● NEET: monitoraggio riattivazione, inclusione professionale 	<ul style="list-style-type: none"> ● Povertà legata a cambiamenti negli assetti familiari: genitori separati, famiglie uniparentali, ecc. ● Working poor e nuove condizioni lavorative ● Persone target per il Reddito di Cittadinanza ● Homeless e condizioni di povertà estrema 	<ul style="list-style-type: none"> ● Silver age (60-75): active ageing, cittadinanza attiva, volontario... ● Anziani fragili (70-80 anni): occasioni di socialità, assistenza leggera e al domicilio ● Long-Term Care (LTC)// non autosufficienza

Infine, **con votazione in seduta plenaria, le città WILL hanno deciso di confrontarsi con i seguenti temi:**

- per l'ambito "Minori e giovani" si è scelto di lavorare sulla fascia d'età 11-13, ossia le "vecchie" **scuole medie**. Quando si parla di giovani, infatti, i servizi sono spesso focalizzati sull'infanzia e poi sull'età adolescenziale, spesso in chiave "problematica". L'età delle scuole medie, invece, è un passaggio chiave in cui i ragazzi sono grandi a sufficienza per iniziare a sviluppare le proprie autonomie ma troppo giovani perché questo tempo sia vissuto autonomamente in modo costruttivo. Le scuole medie sono inoltre un passaggio chiave per la mobilità sociale in quanto è lì che si imbroccano i percorsi che troppo spesso portano -semplificando - i figli dei dottori verso l'università e i figli dei manovali verso l'avviamento professionale.
- per l'ambito "Povertà" la scelta è andata al tema dei **working poor**, non del tutto poveri perché comunque lavoratori, ma con un lavoro che non consente loro di sostenere una vita di benessere. Proprio per questa natura ibrida i working poor sono spesso esclusi dai servizi, che data la loro rigidità faticano a dare una risposta integrata, perdendo l'occasione di intervenire con anticipo e finendo per attendere l'insorgenza di una povertà conclamata, di ben più difficile gestione.
- per l'ambito "Anziani", infine, la priorità è stata data agli **anziani fragili**, definiti come "autonomi dentro le mura di casa ma con difficoltà a spostarsi sul territorio e a mantenere i propri contatti sociali".Lavorare sulla fragilità degli anziani ha come obiettivo quello del mantenimento delle autonomie evitando l'auto-confinamento domestico, spesso prodromico di un maggiore deperimento fisico e mentale.

È stato poi scelto un ulteriore ambito, quello del **community building**, riferito a sperimentazioni su base territoriale, in particolar modo di quartiere, orientato allo sviluppo delle reti sociali.

La governance e i partecipanti

Dopo alcune formulazioni e assestamenti, **la governance del progetto si è espressa su quattro livelli.**

Il coordinamento è stato composto da IFEL per le questioni amministrative, operative e per la promozione del progetto, **da CERGAS-SDA Bocconi, Percorsi di secondo welfare e On! Impresa Sociale** per il coordinamento scientifico, le attività in plenaria, il lavoro sulle piattaforme di welfare e gli accompagnamenti e da rappresentanti dei comuni con funzione di confronto e proposte per conto dei Comuni.

Il tavolo politico ha visto la partecipazione dei sindaci e/o degli assessori di tutti i comuni aderenti, con il supporto di **IFEL, CERGAS-SDA Bocconi, Percorsi di secondo welfare e On! Impresa Sociale** ed ha avuto funzione di indirizzo.

Il gruppo in plenaria ha raccolto tutti i partecipanti dei comuni, sia di estrazione politica che tecnica, con il supporto organizzativo di **IFEL** e la direzione scientifica dei **tre partner scientifici**. **Nella fase iniziale del progetto** agli incontri in plenaria dedicati alla formazione hanno partecipato anche i soggetti del **Terzo Settore** delle città WILL. **Nella prosecuzione la composizione della plenaria si è circoscritta ai referenti dei comuni** con attività dedicate al mutuo-apprendimento e all'esplorazione delle piattaforme di welfare.

Infine, **per affrontare al meglio le progettazioni a livello locale** sono state date indicazioni circa i componenti delle **squadre di lavoro** da coinvolgere in ciascuna città per curare lo sviluppo progettuale locale:

1. **direttore generale/segretario comunale**, per garantire la piena supervisione sulle attività di progettazione ed il coinvolgimento dell'intera amministrazione, facilitando la rottura dei silos e coordinando tutte le forze locali

2. **dirigente/quadro dei servizi sociali**, in qualità di referente del progetto ed interlocutore principale per il comune di provenienza
3. **dirigente/PO dei servizi culturali, sportivi, educativi, ovvero di servizi coinvolti in logiche di partecipazione e community building**, con un ruolo attivo nell'ambito del coinvolgimento della popolazione o degli attori locali e nella costruzione di comunità
4. **dirigente/PO con sensibilità strategiche di direzione generale con orientamento ai dati, alle informazioni contabili e di impatto di servizi**, per applicare la sua esperienza alla raccolta dati, alla rendicontazione e alla valutazione dell'impatto sociale
5. **uno o due rappresentanti di partner pubblici o privati dell'amministrazione** rilevanti per le politiche di community building e di welfare, per dare ulteriore spunto e contributo di idee allo sviluppo dei progetti grazie alla loro presenza nella comunità
6. **una figura politica dell'ente (assessore al welfare)**, per mantenere e valorizzare il collegamento tra tecnica e politica.

Le esperienze

2



Il presente capitolo illustra il lavoro svolto nel progetto WILL in ogni città. Ciascuna esperienza è presentata come un caso studio, descritto in quattro sezioni: la prima dedicata alla contestualizzazione della partecipazione della città e del progetto scelto, la seconda riporta le attività realizzate, la terza sezione sottolinea gli elementi salienti dell'esperienza e la quarta indica le prospettive future.

BERGAMO

Federica Dalponte e Francesco Longo - CERGAS SDA Bocconi

Il percorso WILL del Comune di Bergamo

Genesi del percorso

In risposta al progressivo invecchiamento della popolazione, il Comune di Bergamo è da tempo impegnato in una riforma del sistema di servizi per la popolazione over 65, con l'obiettivo di ottimizzare l'uso delle risorse pubbliche e private e promuovere sinergie efficaci attraverso il coinvolgimento attivo dei cittadini e l'impiego di nuove tecnologie. In particolare, l'amministrazione si è concentrata sullo sviluppo di soluzioni innovative e sostenibili, consapevole delle risorse limitate disponibili,

che non possono soddisfare completamente i crescenti bisogni della popolazione anziana. Negli ultimi anni, è stata potenziata l'offerta di servizi domiciliari, attraverso ad esempio l'assistenza telefonica e l'uso di nuove tecnologie per prevenire l'isolamento sociale. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede ulteriori interventi in questo ambito, inclusi l'uso della domotica e soluzioni tecnologiche avanzate.

In tale contesto, nell'ambito del progetto WILL il Comune di Bergamo, con l'accompagnamento metodologico di SDA Bocconi, ha sviluppato nel 2021 un percorso di co-programmazione finalizzato all'attivazione del welfare comunitario diretto alla popolazione anziana. Il percorso di co-programmazione avviato dalla Direzione dei Servizi Socio Educativi ha dato vita a un'istruttoria condivisa e partecipata, in cui i diversi stakeholder, partendo dall'analisi dei bisogni degli anziani a Bergamo, hanno identificato le azioni da intraprendere. Tra i risultati emersi, è stata evidenziata l'esigenza di garantire servizi consolidati e strutturati per la tutela delle persone non autosufficienti e dei loro familiari, affiancati da iniziative creative, innovative e sperimentali a favore dei silver age e degli anziani fragili, con l'obiettivo di sviluppare interventi preventivi e promozionali, ampliando il numero di destinatari in un'ottica universalistica. Inoltre, è stata sottolineata l'importanza di promuovere un invecchiamento attivo e la ricomposizione sociale, attraverso piattaforme multicanale, fisiche e digitali, che fungano sia da luoghi di socializzazione sia da punti di incontro tra domanda e offerta per i servizi alla persona.

In continuità con le riflessioni e i progetti già avviati dall'Amministrazione, una compagine privata ha presentato al Comune nell'ottobre 2023 un progetto di sperimentazione che consiste nell'attivazione di una piattaforma multicanale per l'assistenza agli anziani (approfondito nel paragrafo successivo). Il contesto e il lavoro svolto nel percorso di co-programmazione hanno agevolato la presentazione della proposta e creato le condizioni ideali per accogliere un'iniziativa di questo tipo, perfettamente in linea con lo scenario attuale e complementare ai servizi già offerti dal Comune.

Gli obiettivi definiti dal Comune

Al momento in cui si scrive (2024), la popolazione over 65 a Bergamo rappresenta il 25% del totale, con una previsione di crescita al 28% entro il 2030. Questa tendenza all'invecchiamento sollecita una riflessione approfondita sulla capacità dei sistemi di welfare di rispondere efficacemente ai bisogni e rende necessaria una programmazione orientata allo sviluppo di servizi innovativi, con un'attenzione particolare alla socializzazione e alla promozione di una longevità attiva e di qualità, superando l'approccio tradizionale di tipo assistenziale e stigmatizzante.

Nel contesto delineato, nell'ottobre 2023 il Comune di Bergamo ha ricevuto una proposta progettuale da parte di operatori privati, sia profit che non profit, per la sperimentazione di una piattaforma multicanale di assistenza agli anziani, con l'obiettivo di promuovere la ricomposizione sociale attraverso l'uso di strumenti che integrino le risorse private per sviluppare nuovi servizi rivolti agli anziani.

La sperimentazione è stata pensata per il territorio di Bergamo e intende coinvolgere, in un primo momento, un campione di circa 1.000 anziani con adesione libera e gratuita. Ai fini dell'individuazione del target della sperimentazione, si è fatto riferimento alla classificazione degli anziani in tre cluster: silver age (anziani ancora pienamente autonomi in tutti gli aspetti della vita quotidiana, sia domestica sia fuori casa), fragili (anziani autonomi nel proprio spazio domestico, ma con necessità di supporto nello svolgimento di attività fuori casa) e non autosufficienti (anziani con almeno una grave limitazione a livello motorio, sensoriale o cognitivo). Questi gruppi presentano caratteristiche e bisogni completamente diversi, richiedendo quindi servizi e processi di *community building* specifici e distinti. È emersa, da un lato, la concentrazione del welfare pubblico, insieme al vasto mercato informale già attivo, quasi esclusivamente sulla non autosufficienza, e, dall'altro, la presenza di varie iniziative di *community building* e inclusione sociale per il gruppo silver age promosse dal Comune. L'area dei fragili è apparsa dunque quella meno coperta,

mancando una chiara concettualizzazione dei bisogni, un monitoraggio delle persone e dei servizi dedicati. Proprio quest'ultimo gruppo è stato individuato come il target principale della sperimentazione. I destinatari del progetto sono quindi cittadini over 65 residenti a Bergamo, autonomi nel contesto domestico e in grado di compiere piccoli spostamenti, ma con difficoltà di mobilità e socializzazione esterna, dovute a fragilità percepite o reali di natura sociale, relazionale, fisica o cognitiva.

Durante i primi sei mesi di sperimentazione, si prevede che i servizi della piattaforma vengano erogati gratuitamente. Il finanziamento per sostenere la fase gratuita iniziale è reso possibile grazie a un'importante campagna di fundraising rivolta a soggetti istituzionali, quali assicurazioni, banche e fondazioni grant-making, che concordano sulla necessità di sperimentare questa innovazione. Questi contributi rappresentano donazioni finalizzate a garantire la creazione di una massa critica necessaria per assicurare la sostenibilità futura del progetto. Dopo i primi sei mesi, si intende invece adottare una logica di abbonamento, con pacchetti e livelli di prezzo differenziati a carico degli utenti. Il progetto non prevede alcun contributo e onere a carico dell'Amministrazione Comunale.

Nello specifico, la sperimentazione consiste nell'erogazione da remoto attraverso diversi canali digitali (audio/video/altri device) di servizi di counseling e case management; facilitazione all'accesso di servizi offerti da terzi; telecompagnia; telesoccorso H24; supporto nell'utilizzo di dispositivi digitali. Questi servizi mirano ad accrescere il benessere sociale, psichico e fisico degli anziani e dei loro familiari e caregiver, riducendo la solitudine e le perdite di funzionalità cognitiva. Inoltre, contribuiscono a contenere i costi sanitari associati a questa fascia di popolazione, come ricoveri ospedalieri e accessi al Pronto Soccorso, promuovendo lo sviluppo del settore dei servizi innovativi alla persona.

Gli obiettivi specifici del progetto includono: affrontare le dinamiche sociodemografiche, sanitarie e di welfare; valutare sul campo l'impatto sociosanitario del servizio di caring a distanza; sviluppare un modello im-

prenditoriale sostenibile di welfare privato a pagamento; promuovere la collaborazione e l'integrazione tra settore pubblico, privato, terzo settore e servizi regionali (SSN); identificare nuovi prodotti e modelli di servizio nel mercato della Long Term Care per migliorarne l'accessibilità. Gli obiettivi a lungo termine comprendono la riduzione della spesa farmaceutica pro capite, del numero di accessi al Pronto Soccorso, dei ricoveri in reparti a orientamento medico e una maggiore aderenza nell'uso dei farmaci. A questo proposito, è stato siglato un accordo tra Comune di Bergamo, Regione Lombardia e ATS Bergamo per valutare l'impatto della sperimentazione sugli obiettivi individuati. Se i risultati dimostrassero un impatto significativo, Regione Lombardia si è detta disposta a concedere un sostegno economico, finanziato con i risparmi ottenuti in ambito sanitario grazie alla piattaforma.

Per quanto riguarda la coerenza con le logiche WILL, la sperimentazione è in linea sia con la logica di promozione della ricomposizione sociale, mediante ad esempio la promozione di contenuti di telecompagnia in sharing in piccoli gruppi di anziani, sia con la logica della creazione di nuovi spazi di mercato, resi possibili dalla sperimentazione della piattaforma che mette in contatto gli individui con l'offerta di servizi professionali del territorio.

Le attività realizzate

La sperimentazione, seguita dall'accompagnamento di SDA Bocconi quale referente scientifico di WILL, ha avuto inizio con l'iniziativa presentata da soggetti privati al Comune di Bergamo in data 16 ottobre 2023. Successivamente, sono stati organizzati alcuni incontri di approfondimento per meglio definire aspetti inizialmente poco chiari e per integrare la proposta progettuale con documenti o elementi aggiuntivi richiesti dall'Amministrazione Comunale. In particolare, è stata espressa la necessità di integrazione della proposta progettuale iniziale con un cronoprogramma e un piano economico-finanziario, anche se non è previsto l'investimento di risorse pubbliche da parte del Comune. Tuttavia, è parso importante per l'Amministrazione comprendere come il progetto potesse essere so-

stenibile dal punto di vista economico-finanziario. È stata inoltre richiesta una matrice dei rischi per identificare i potenziali rischi associati al progetto e come questi potessero essere distribuiti tra i soggetti coinvolti. Sono state inoltre preparate delle schede che descrivono in dettaglio i servizi previsti. Grazie a questo dialogo, la proposta iniziale è stata superata da una nuova, migliorata dalle integrazioni precedentemente citate, presentata al Comune il 22 dicembre 2023. A quest'ultima la Giunta Comunale ha riconosciuto la rispondenza al pubblico interesse con la Deliberazione n. 11 dell'11 gennaio 2024. Con Determinazione Dirigenziale n. 291 del 9 febbraio 2024 è stato dato avvio alla procedura ad evidenza pubblica, durata dal 9 febbraio al 18 marzo 2024. Infine, con la Determina Dirigenziale n. 794 del 29 marzo 2024 si è preso atto dell'assenza di proposte alternative o migliorative pervenute.

Al momento in cui si scrive (ottobre 2024), i soggetti proponenti stanno finalizzando la fase di fundraising per sostenere il periodo gratuito iniziale.

Il valore dell'esperienza WILL per il Comune di Bergamo

Un nuovo ruolo dell'Ente Locale

La progettualità ha permesso di sperimentare un ruolo completamente nuovo dell'Ente Locale, che passa da semplice erogatore di servizi e sostenitore della spesa pubblica a istituzione coinvolta nella risoluzione dei problemi sociali in collaborazione con il settore privato. Questa evoluzione ha implicato un potenziamento delle competenze interne dell'amministrazione, orientata a sperimentare nuovi modelli e paradigmi amministrativi rispetto ai tradizionali strumenti basati su appalti e pagamenti per prestazioni. Alla base di questa evoluzione vi è stata la consapevolezza che l'Ente Locale non possa più limitarsi a fornire servizi di pubblica utilità in modo esclusivo, poiché ciò non consente di soddisfare tutte le esigenze della popolazione, ma che debba assumere un ruolo proattivo nella promozione di progettualità e iniziative in grado di rispondere ai bisogni dei cittadini, anche quando queste non sono fornite direttamente dall'Ente o a prezzi calmierati. È apparso quindi fondamentale abbandonare la

concezione tradizionale dell'Ente come erogatore di servizi su richiesta e iniziare a orientare la domanda, coinvolgendo diverse tipologie di utenza.

Oltre il modello tradizionale di rapporto pubblico-privato

La sperimentazione ha messo in luce la possibilità di costruire una partnership orizzontale tra pubblico e privato che, pur nella differenza di ruoli, non presenta un'asimmetria di potere, poiché non si configura come una relazione tra committente ed esecutore. In questa configurazione, la Pubblica Amministrazione e gli operatori privati scelgono di affrontare insieme i problemi sociali e le sfide ad essi associati, riconoscendo il mercato come parte integrante delle politiche di welfare.

Tra gli elementi di novità nel rapporto tra pubblico e privato si sottolinea anche il processo di discussione che ha accompagnato l'elaborazione del progetto, sostanziato in incontri tra le parti tra l'arrivo della proposta e la delibera finale, che hanno permesso di rivedere e affinare l'idea iniziale, portando a una proposta definitiva più solida e allineata alle esigenze del Comune. Questo approccio amministrativo dialogico apre nuove opportunità nel panorama della programmazione delle politiche pubbliche.

La nuova modalità di rapporto fra pubblico e privato ha anche reso evidente come spesso si resti intrappolati in paradigmi consolidati. Questo è emerso, ad esempio, quando l'Amministrazione Comunale si è interrogata circa la necessità di ricevere garanzie formali da parte dei soggetti privati in relazione all'effettiva realizzazione della piattaforma, garanzie che si è capito non essere necessarie alla luce del ruolo del Comune nella sperimentazione e dell'assenza di investimento di risorse comunali. L'esempio citato ha promosso una riflessione all'interno del Comune in merito alla tendenza a replicare automaticamente processi senza interrogarsi sul loro reale scopo, alla difficoltà di abbandonare paradigmi consolidati e alla necessità di superare meccanismi automatici.

Nuovi segmenti di utenza

Il progetto ha permesso al Comune di superare la cosiddetta “tirannia dell’offerta”, una condizione in cui la programmazione delle politiche pubbliche è dominata dall’offerta di servizi e dalle capacità istituzionali, piuttosto che dalla domanda e dai bisogni dei cittadini. Si è sviluppato un processo di “creatività istituzionale”, che ha consentito agli operatori privati di contribuire attivamente e ha favorito un’assunzione collettiva delle sfide.

Il progetto inoltre, rivolgendosi a un nuovo segmento di popolazione (ovvero coloro in grado di sostenere un canone di mercato per l’utilizzo dei servizi offerti) che non rappresenta il target tradizionale dei servizi comunali, amplia l’offerta e le possibilità per l’amministrazione comunale di rispondere ai bisogni dei cittadini.

Il ruolo del mercato e della sostenibilità economica

Il progetto ha messo in luce il ruolo del mercato nel definire il valore del servizio offerto dalla piattaforma e la centralità della sostenibilità economica in assenza di finanziamento pubblico, due prospettive innovative per il welfare tradizionale.

Dopo una fase iniziale di gratuità dei servizi, la piattaforma prevede infatti il pagamento di un corrispettivo da parte degli utenti, riflettendo il principio secondo cui il mercato attribuisce il valore ai servizi richiesti e pagati dai cittadini.

Il mercato assume anche il ruolo di determinare se il progetto è in grado di generare un valore sufficiente in rapporto ai costi sostenuti, definendo la sostenibilità economica della piattaforma in assenza di contributi pubblici e determinando la fondatezza e il ritorno dell’investimento dei soggetti privati volto a sostenere i primi sei mesi di sperimentazione della piattaforma.

Nuove opportunità offerte dai servizi da remoto

Il progetto apre delle riflessioni sulle opportunità derivanti dall'erogazione di servizi da remoto, in termini di ampliamento della platea di utenti raggiunti a fronte dei costi sostenuti.

I servizi offerti tramite la piattaforma oggetto di sperimentazione sono infatti stati progettati per essere erogati quasi esclusivamente da remoto. Ad eccezione dei primi incontri in presenza del case manager, necessari per ingaggiare e instaurare un rapporto con la famiglia, il resto della relazione si prevede che avvenga a distanza. Questa scelta riflette una considerazione sulla sostenibilità economica: l'erogazione da remoto consente di mantenere costi fissi ridotti, principalmente legati al personale da remoto, e al contempo di ottenere ricavi variabili, ampliando la platea degli utenti. Il lavoro da remoto offre inoltre maggiore rapidità operativa.

Le prospettive future

La principale sfida e criticità che si prospetta per la sperimentazione risiede, una volta assicurate le donazioni per sostenere la fase gratuita iniziale, nel raggiungere una massa critica di utenti in un paese dove non esiste l'abitudine ad "acquistare" servizi per la fragilità. Questo tipo di bisogno, infatti, spesso non viene né verbalizzato né concettualizzato dalle famiglie, ostacolando la creazione di una domanda con aspettative definite riguardo ai servizi, ai costi e alla disponibilità a pagare. Non si tratta principalmente di una questione di disponibilità economica: gli anziani sono infatti la categoria sociale più abbiente in Italia e Bergamo è una città con un livello medio-alto di benessere. Il vero problema risiede piuttosto nella capacità cognitiva di trasformare il bisogno in domanda.

La progettualità sperimentata dal Comune di Bergamo apre anche a riflessioni su possibili prospettive future al di là della sperimentazione stessa, principalmente in relazione al rapporto pubblico-privato e al reperimento di risorse per l'offerta di servizi di welfare.

Quanto al rapporto pubblico-privato, l'Amministrazione Comunale si sta interrogando su nuove forme di compresenza, anche fisica all'interno degli stessi spazi, di servizi pubblici e privati, riflettendo su come regolarle e costruirle in modo efficace.

In merito al reperimento di risorse per l'erogazione dei servizi di welfare, la sperimentazione ha stimolato l'Amministrazione Comunale a considerare modalità in cui essa stessa possa impegnarsi in attività di fundraising, analogamente a quanto fatto dai soggetti privati per sostenere i primi sei mesi di gratuità della piattaforma multicanale, al fine di diversificare l'offerta oltre i servizi tradizionali.

COMO

Chiara Agostini, Ester Bonomi - Percorsi di secondo welfare

Il Percorso WILL del Comune di Como

Il Comune di Como ha aderito al progetto WILL fin dal 2020 e ha quindi preso parte ai differenti incontri che hanno portato all'individuazione condivisa dei temi e dei target sui quali intervenire. Il target di intervento individuato da questa amministrazione riguarda la prima adolescenza (11 e 15 anni). Centrale, nell'esperienza di questo Comune, è l'approccio del *community building* che si è sostanziato nell'adozione del "Regolamento per l'amministrazione condivisa di beni materiali e immateriali del Comune di Como". Tale Regolamento è ora il punto di partenza per la definizione di un "Patto educativo" che mira a rafforzare l'offerta di servizi socio-educativi erogati nel territorio.

BOX 1. L'amministrazione condivisa: di cosa si tratta

L'amministrazione condivisa, come spiegato nel glossario di Labsus, è un modello organizzativo che (in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, co. 4) consente ai cittadini e all'amministrazione pubblica - in particolare ai Comuni - di svolgere su un piano paritario attività di interesse generale, concernenti la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni.

Questo modello è fondato su relazioni di collaborazione e di condivisione, che si ispirano a un complesso coerente di valori e principi generali, come ad esempio la fiducia reciproca; la pubblicità e la trasparenza; la responsabilità; l'inclusività e l'apertura; le pari opportunità e il contrasto alle forme di discriminazione; la propor-

zionalità, la sostenibilità; l'adeguatezza e la differenziazione; l'informalità; l'autonomia civica; la prossimità e la territorialità.

Idealmente, l'amministrazione condivisa si contrappone al modello di amministrazione tradizionale basata su rapporti asimmetrici, di tipo verticale, autoritativo e gerarchico. Questo modello si affianca ma non si sostituisce all'amministrazione tradizionale, che è ineludibile per la configurazione dei poteri pubblici (autorizzativi, concessori, sanzionatori e ordinatori).

Dal punto di vista giuridico e applicativo, le fonti giuridiche principali di questo modello sono rinvenibili nell'art. 118, co. 4, Costituzione, e nell'adozione di regolamenti sull'amministrazione condivisa o nella sigla di "patti di collaborazione" a livello locale.

Considerando i diversi passaggi attraverso i quali si è sviluppato il percorso, nell'ottobre del 2022, il Comune, in collaborazione con il Centro Servizi per il Volontariato dell'Insubria e Confcooperative Insubria, ha avviato un confronto con gli enti del Terzo Settore volto a definire forme di amministrazione condivisa sperimentabili nel territorio. Nello specifico, grazie al supporto aggiuntivo messo a disposizione dal progetto Territori Generativi, iniziativa di Fondazione IFEL e Fondazione Cariplo, sono stati realizzati due incontri formativi che hanno visto la partecipazione di una settantina di organizzazioni del Terzo Settore. Successivamente, a seguito della pubblicazione di un avviso di co-progettazione da parte del Comune, è stato creato un gruppo di 12 enti del Terzo Settore che tra dicembre 2022 e marzo 2023, attraverso 7 incontri, si è confrontato per ripensare le modalità di rapporto tra Ente Locale e Terzo Settore e per individuare gli strumenti da inserire nel Regolamento per l'amministrazione condivisa. L'obiettivo, in linea con la logica ricompositiva propria di WILL, era quello di valorizzare le competenze territoriali di tali organizzazioni e costruire modalità di lavoro collaborative utili a incrementare le risposte ai bisogni sociali. Esito degli

incontri è stata l'elaborazione del Regolamento che è stato poi discusso, emendato e approvato dal Consiglio Comunale nell'ottobre del 2023.

Il Regolamento è composto da 13 articoli che definiscono i principi generali (art. 1), gli ambiti di applicazione (art. 2), i destinatari (art. 3), gli strumenti a disposizione (art. 4), la costituzione di un Albo dedicato al Terzo Settore (art. 5) e i procedimenti dell'amministrazione condivisa, compresi gli strumenti della coprogrammazione e della coprogettazione (art. 6). Seguono indicazioni sulle fonti di sostegno alle attività di amministrazione condivisa (art. 7), i vantaggi economici (art. 8), le forme di rendicontazione e valutazione (art. 9), responsabilità (art. 10), gestione dati (art. 11), formazione nelle scuole (art. 12) e tempi di applicazione (art. 13).

Successivamente, nel quadro dei principi promossi dal Regolamento, l'amministrazione comunale ha implementato una serie di azioni finalizzate alla creazione di un "Patto educativo di comunità"⁽³⁾.

BOX 2. I Patti educativi di comunità: cosa sono?

I Patti educativi di comunità si collocano nel quadro più ampio dei "Patti di comunità" o "Patti di collaborazione". Questi ultimi sono accordi stipulati tra cittadini e amministrazioni in attuazione dei principi costituzionali di solidarietà (art. 2), comunanza di interessi (art. 43) e sussidiarietà orizzontale (art. 118 comma 4). Tali accordi nascono per sopperire ai bisogni dei cittadini e alla contrazione delle risorse pubbliche, consentendo anche ai cittadini (in collaborazione con le istituzioni) di occuparsi dell'interesse generale. I Patti sono strumenti di attuazione del Regolamento (D.lgs. 267/2000) che identifica un bene comune da tutelare.

3 Nel quadro del Regolamento, il Comune di Como ha anche avviato i lavori per la costituzione del "Coordinamento pedagogico territoriale," un organismo che riunisce i coordinatori dei nidi e delle scuole d'infanzia del territorio. Il coordinamento costituisce un elemento indispensabile per la costruzione della governance territoriale del sistema integrato dei servizi zero-sei.

L'iter di approvazione del Patto si articola in tre fasi. La prima riguarda la definizione e la successiva approvazione di un Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni. La seconda, coerentemente con il Regolamento approvato da ciascun Ente Locale, prevede la presentazione da parte dei cittadini interessati delle proprie proposte utilizzando un modello predefinito dall'Ente Locale. Infine, si arriva alla sottoscrizione congiunta del Patto da parte dell'amministrazione e dei cittadini. In molti casi tuttavia la definizione dei contenuti del Patto è esito di un percorso di co-progettazione che vede protagonisti cittadini, Terzo Settore e amministrazione.

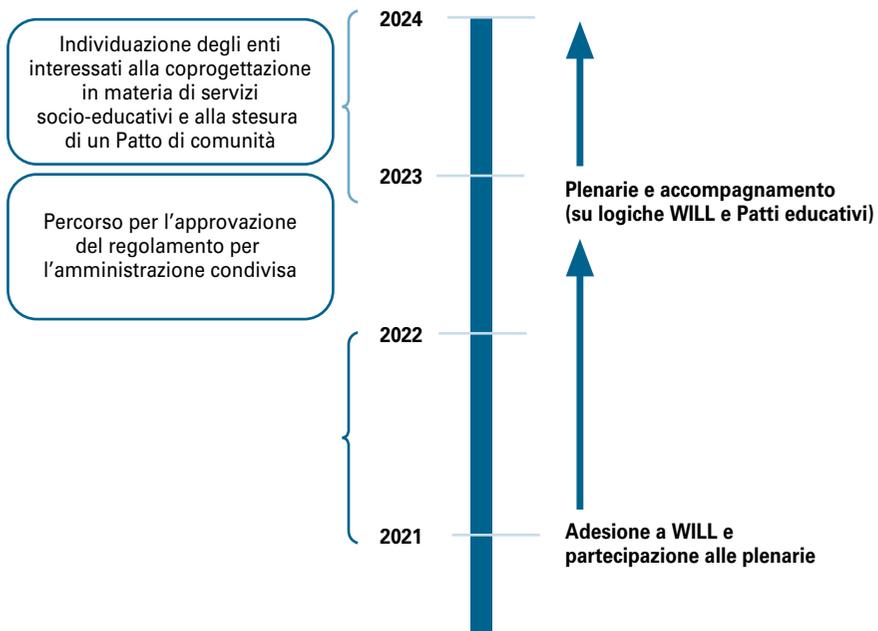
In linea con i target individuati nel quadro di WILL, il Patto guarda ai giovani fra gli 11 e i 15 anni. Questa scelta ha tenuto conto del fatto che si tratta della fascia d'età più scoperta per quanto riguarda i servizi educativi extrascolastici, anche se esistono una serie di soggetti (formali e informali) che si sono attivati autonomamente per erogare servizi. In linea con la logica ricompositiva propria di WILL, il Comune si è posto l'obiettivo di valorizzare quanto già esistente, evitando la duplicazione e la proliferazione degli interventi.

In ragione di questo, l'amministrazione comunale ha intercettato e mappato l'offerta territoriale con l'obiettivo di promuovere la costituzione di una rete di collegamento tra tutti i soggetti che erogano già servizi per ragazzi e ragazze di questa fascia d'età o che ancora non lo fanno ma sarebbero interessati a farlo. Nella visione dell'amministrazione, la costituzione di questa rete è preliminare alla realizzazione di una co-progettazione con tutti i soggetti interessati.

Nel lungo periodo, l'introduzione del Patto educativo risponde all'obiettivo di incrementare il numero di ragazzi coinvolti nei servizi e di creare una piattaforma digitale di marketplace di incontro della domanda e dell'of-

ferta. Inoltre, in linea con le logiche WILL, l'amministrazione comunale si è posta l'obiettivo di superare una visione per la quale gli interventi sono pensati per marginalità e fragilità conclamate, per adottarne una che mira a promuovere l'incontro fra i soggetti con fragilità e non. Tale scelta riflette il tentativo di superare un modello di welfare "on demand", nel quale è l'utenza a richiedere un servizio, per promuoverne uno che individua il proprio target, ne studia i bisogni e, in base a essi, delinea servizi da offrire proattivamente⁽⁴⁾.

Figura 2. Il percorso Will e le iniziative progettuali del Comune di Como



Fonte: elaborazione delle autrici

⁴ Per approfondire si veda F. Longo e F. Maino (a cura di) (2021), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Egea, Milano.

Le attività realizzate

Le azioni finalizzate alla futura creazione del Patto sono state implementate anche grazie all'accompagnamento realizzato da Percorsi di secondo welfare. In particolare, nel corso del 2024 sono stati organizzati quattro incontri che hanno permesso di condividere le logiche di intervento proprie del progetto e di riflettere, anche a partire dalle esperienze realizzate in altri contesti, sulle caratteristiche che questo strumento può assumere alla luce delle peculiarità del territorio di Como. Dei quattro incontri realizzati, i primi due hanno coinvolto l'amministrazione comunale, i successivi si sono invece rivolti, rispettivamente, al Terzo Settore e agli istituti scolastici. Il primo incontro (realizzato il 5 dicembre 2023) ha avuto un duplice obiettivo. Da una parte, ha mirato a disseminare le logiche proprie di WILL fra i componenti dell'area "Servizi educativi e sociali" (coinvolta fin dal 2020) e dell'area "Musei e biblioteca" per la prima volta nella progettualità. Tali logiche sono state contestualizzate all'interno di una cornice di dati riguardanti la condizione giovanile, con particolare riferimento alla diffusione della povertà tra la popolazione minorile e al legame tra povertà materiale ed educativa. Dall'altra, la formazione è stata l'occasione per riflettere sulle varie declinazioni che può assumere il rapporto scuola-territorio nell'ottica della comunità educante e del ruolo che, al suo interno, può giocare il Patto educativo. Questa seconda parte si è articolata in una riflessione sul concetto di comunità educante e sui Patti come strumento per lo sviluppo e la gestione di reti territoriali e ha previsto anche la presentazione di alcuni casi pratici. In sintesi, questo incontro ha contribuito a gettare le basi per la costruzione di un orientamento condiviso interno all'amministrazione comunale.

Un ulteriore incontro riguardante, nello specifico, il welfare culturale e le biblioteche come piattaforme fisiche di ricomposizione sociale è stato realizzato il 26 gennaio 2024. Questo momento è stato l'occasione per approfondire un tema di particolare interesse per l'amministrazione, date le sue intenzioni di conferire alla biblioteca comunale un ruolo centrale nella proposta di attività e progetti per ragazzi e ragazze. La prima parte

della riflessione si è focalizzata sui concetti di welfare culturale, inteso come un modello integrato di promozione del benessere e della salute degli individui e delle comunità, attraverso pratiche che si basano sulle arti visive, performative e sul patrimonio culturale (Cicerchia, 2021), e di biblioteche come piattaforme o “incubatori sociali”. La seconda parte ha invece guardato a casi concreti di biblioteche come luoghi di welfare.

I successivi appuntamenti hanno risposto all’obiettivo di avviare un dialogo con i soggetti potenzialmente coinvolgibili nel Patto. Nello specifico, l’incontro realizzato il 13 febbraio 2024 si è rivolto alle principali organizzazioni che nel territorio gestiscono i doposcuola. Mentre, l’incontro realizzato il 27 febbraio 2024, ha visto protagonisti i Dirigenti Scolastici. In entrambi i casi sono state condivise le logiche WILL con particolare riferimento al valore che il Patto assume in quanto strumento di ricomposizione sociale e di *community building*.

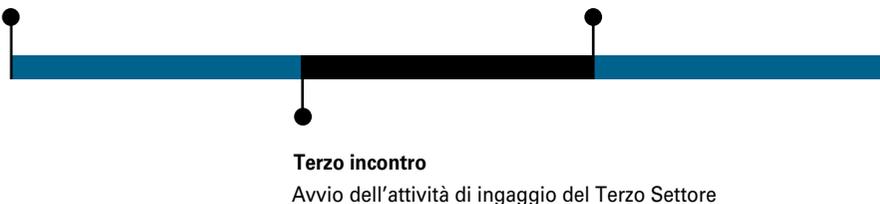
Figura 3. L’accompagnamento realizzato nel corso dell’ultima annualità

Primo e secondo incontro

Definizione di un *mindset* condiviso interno all’amministrazione comunale

Quarto incontro

Avvio dell’attività di ingaggio delle scuole



Terzo incontro

Avvio dell’attività di ingaggio del Terzo Settore

Fonte: elaborazione delle autrici

Il valore dell’esperienza WILL per il Comune di Como

Il percorso realizzato dall’amministrazione comasca si pone pienamente in linea con le logiche e gli obiettivi di WILL. Da questo punto di vista, tre sono, in particolare, gli elementi di interesse. In primo luogo, Como ha

individuato come target di intervento non specifiche categorie di bisogno o determinate fasce di vulnerabilità, ma una fetta di popolazione (per fascia di età) al cui interno intercettare soggetti con e senza specifiche vulnerabilità. Si tratta di un elemento di innovazione che mira a superare la logica riparativa propria del welfare tradizionale.

In secondo luogo, centrale in WILL e nel caso di questo Comune, è l'adozione di un approccio che mira alla ricomposizione delle istanze già presenti nel territorio e che possono essere messe a sistema e valorizzate. Da questo punto di vista infatti, l'amministrazione comunale ha lavorato per mettere in rete e valorizzare tutti i soggetti che già erogano servizi per ragazzi e ragazze o che sono interessati a farlo.

In terzo luogo, Como ha promosso il *community building* adottando un Regolamento per l'amministrazione condivisa. Il Regolamento ha fornito il quadro all'interno del quale è stato poi possibile consolidare la rete territoriale e sviluppare nuove collaborazioni e partnership multiattore che vedono protagonisti le biblioteche, le scuole e i servizi di doposcuola.

Le prospettive future

In conclusione, l'esperienza del Comune di Como mostra come l'ente pubblico, giocando un ruolo di coordinamento e armonizzazione delle risorse territoriali, possa essere protagonista dell'innovazione del welfare locale. Il modello sperimentato, infatti, favorisce la ricomposizione delle risorse e delle istanze presenti nel territorio, promuovendo un sistema di servizi integrato e flessibile, capace di intercettare le diverse esigenze della popolazione in modo trasversale.

Il processo è solo agli inizi. In particolare, è auspicabile che, nel corso del tempo, il consolidamento del lavoro di rete dia luogo a un percorso di co-progettazione. Nonostante questo l'esperienza di Como è particolarmente rilevante, in termini di replicabilità in altri contesti, se ci si pone l'obiettivo di costruire sistemi di welfare più inclusivi, partecipativi e sostenibili.

MONZA

Celestina Valeria De Tommaso, Franca Maino - Percorsi di secondo welfare

Il percorso WILL del Comune di Monza

Il Comune di Monza ha aderito al progetto WILL nel settembre 2023, in una fase avanzata dell'iniziativa, con l'obiettivo di sperimentare le logiche dell'innovazione sociale e beneficiare del confronto con altre municipalità, sia su progetti emergenti sia su quelli già da loro attivati. Attraverso questa partecipazione, il Comune ha inteso sviluppare strumenti di valutazione dei risultati, in un'ottica di apprendimento condiviso e continuo.

Monza ha individuato la grave marginalità come area d'intervento prioritaria per sperimentare pratiche innovative. Sebbene tale tematica non costituisca un target specifico di WILL, la scelta è stata dettata dall'esigenza di rafforzare l'applicazione delle logiche WILL su un bisogno tradizionale, ma in rapida trasformazione. L'urgenza di intervenire in questo ambito è stata ulteriormente accentuata dall'impatto della pandemia da Covid-19 e dai recenti sviluppi sul piano delle politiche nazionali in materia di contrasto alla povertà, oltre che da una trasformazione organizzativa interna al settore e dal cambiamento, in seguito a pensionamento, di alcuni professionisti impegnati nel lavoro in questa area. Inoltre, grazie alla spinta propulsiva generata dai fondi del PNRR, il Comune di Monza ha ottenuto un finanziamento per Spazio 37⁽⁵⁾ (uno dei centri polifunzionali dedicati alle situazioni di grave marginalità, vedi infra). Tale finanziamento ha rafforzato l'intenzione (in larga parte già maturata) di ripensare e coordinare tutti gli interventi, integrandoli con la trasformazione di Spazio 37 resa possibile dai fondi ricevuti.

5 Il Comune di Monza, in quanto capofila dell'Ambito territoriale, è titolare dello Spazio 37 e dei fondi PNRR ad esso destinati.

La grave marginalità⁶⁾ rappresenta, infatti, un'area ad alta complessità, caratterizzata da una pluralità di servizi eterogenei sia per fonti di finanziamento che per natura delle attività svolte. Questi servizi, gestiti in collaborazione con una varietà di soggetti, hanno una natura multi-attore, ma risentono spesso della mancanza di una struttura organica e funzionale che ne ottimizzi la gestione. Nell'ambito del progetto WILL, sul fronte dei servizi, l'obiettivo principale del percorso di accompagnamento è stato quello di migliorare il coordinamento tra i servizi sociali di base e le attività implementate con il coinvolgimento di altri enti, intendendo collegare così l'area della grave marginalità con quelle rivolte ad adulti, minori e famiglie. La logica è stata, pertanto, quella di sviluppare una maggiore integrazione tra servizi di diversa natura, accomunati dal contrasto alla povertà. In questo contesto, i servizi sociali hanno inteso fungere da "porta di accesso unica" per tutti gli interventi rivolti alla grave emarginazione, un traguardo ancora sfidante a causa della scarsa fluidità dei collegamenti tra i diversi servizi. Per quanto riguarda i destinatari, un ulteriore obiettivo nel focalizzarsi sulla grave marginalità è stato comprendere se e in che modo una parte delle persone coinvolte potesse essere presa in carico e accompagnata verso le misure di contrasto alla povertà, offrendo opportunità di capacitazione attraverso percorsi, ad esempio di inserimento lavorativo o accesso a soluzioni abitative, che siano prima di tutto capacitanti.

Il Comune di Monza ha individuato il *community building* come ambito trasversale di intervento, promuovendo iniziative volte all'ascolto e all'animazione del tessuto associativo impegnato nella progettazione e nell'erogazione dei servizi per la grave marginalità. Infatti, già prima dell'avvio di WILL, nel 2018 il Comune aveva dato vita alla rete "Monza. con" sottoscrivendo un protocollo con gli attori territoriali per mettere in rete gli interventi rivolti alle persone in situazione di grave marginalità e povertà, promuovendo forme di inclusione. Tale documento, con validità

6 È opportuno menzionare che i servizi per la grave marginalità sono diventati servizi di Ambito territoriale.

pluriennale, aveva coinvolto inizialmente 16 soggetti, diventati 23⁽⁷⁾ nel 2024, e aveva individuato otto macro-aree di intervento corrispondenti ad altrettanti bisogni e servizi: accoglienza, alimentazione, igiene personale, abbigliamento, alloggio, aggregazione, salute e assistenza legale. Attraverso tale accordo, il Comune ha garantito le risorse (di natura regionale o comunale) per la co-gestione dei servizi, consolidando la rete di supporto alle persone in condizioni di marginalità (Tabella 2).

Tabella 2. Le otto macro-aree e i servizi per la grave marginalità

Le otto macro-aree	I servizi
Essere accolti	Spazio 37
Mangiare	Asilo notturno di via Raiberti
Lavarsi	Spazio Anna
Vestirsi	Drop-In
Dormire	Mense e solidarietà alimentare
Aggregarsi	Centri di ascolto
Curarsi	Assistenza legale
Aiuto legale	Assistenza alla salute
	Docce
	Guardaroba
	Unità di strada

Fonte: elaborazione delle autrici

Percorsi di secondo welfare, in qualità di referente scientifico del progetto WILL, ha avviato le attività di accompagnamento, sostenendo la fase operativa a ottobre 2023. Coerentemente con le logiche ricompositive di WILL, il Comune di Monza ha avviato una riflessione condivisa sui

7 L'Associazione Avvocato di Strada di Monza, l'Associazione Comunità Nuova di Milano, la Caritas Decanale di Monza, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni di Muggiò, la Chiesa Evangelica Un Nuovo Giorno di Monza, i City Angels di Monza, i Frati Francescani del Santuario Madonna delle Grazie di Monza, la Croce Rossa Italiana di Monza, il Gruppo Volontari per l'Inclusione Sociale V.I.S., l'Ordine Franciscano Secolare di Monza, la Rete Pane e Rose di Monza, la San Vincenzo de Paoli di Monza, l'AGESCI Monza, il Consorzio Comunità Brianza di Monza, la Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione di Sesto San Giovanni, la Good Guys International Onlus di Monza, il Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta di Seregno, la Fondazione CUNSE Onlus di Cinisello Balsamo, l'Associazione Armadio dei Poveri di Monza, l'Associazione FoodForAll OdV di Monza e l'Associazione La Finestra del Sole OdV con sede succursale a Monza.

servizi esistenti nel territorio. Questa ricognizione ha consentito di condurre un'analisi critica delle risposte territoriali di contrasto alla povertà, estendendo il dialogo al Terzo Settore e agli altri due Comuni dell'ambito territoriale di Monza (Villasanta e Brugherio). La definizione dei punti di forza e criticità, insieme a una mappatura dettagliata delle risorse e degli strumenti disponibili, ha favorito un confronto costruttivo per ripensare la rete di servizi destinati alla grave marginalità nell'area monzese. Ciò ha permesso di adottare in modo strutturato e sistematico la logica della ricomposizione sociale. Infatti, il percorso ha implicato un duplice cambiamento: da un lato, culturale, attraverso l'adozione di un linguaggio condiviso per la progettazione; dall'altro, strumentale, con la definizione di strumenti e metodologie condivise con i diversi attori coinvolti.

Le attività realizzate

Fra settembre 2023 e settembre 2024, sono stati realizzati 7 incontri. L'accompagnamento a Monza si è articolato in tre fasi principali (Figura 4).

Figura 4. Le fasi dell'accompagnamento nel quadro WILL



Fonte: elaborazione delle autrici

La prima fase (settembre 2023 - gennaio 2024) è stata dedicata alla definizione del perimetro progettuale. Nei primi due incontri, il gruppo di lavoro – costituito dal Comune di Monza e da Percorsi di secondo welfare – ha individuato il target di intervento, la composizione della rete di supporto alla grave marginalità e i servizi destinati al contrasto del fenomeno. Tale fase preliminare ha previsto un’analisi approfondita del contesto territoriale monzese, orientando le scelte del Comune verso un perimetro progettuale chiaro, all’interno del quale operare con il supporto di associazioni di volontariato e da volontari/e.

La seconda fase (febbraio - aprile 2024) ha segnato l’avvio della progettazione condivisa, estendendo il dialogo agli enti del Terzo Settore e ai Comuni dell’Ambito di Monza (Villasanta e Brugherio). Durante il terzo incontro, è stata condotta una ricognizione degli attori e dei servizi attivi nel contrasto alla povertà sul territorio, identificandone punti di forza e criticità. In questo contesto, gli enti hanno formulato proposte operative da sviluppare nell’ottica di una ridefinizione dei servizi. Da tali proposte è emersa la necessità di strutturare una governance maggiormente coordinata e integrata tra i diversi servizi e ambiti territoriali. Nel quarto incontro, i/le partecipanti hanno lavorato a una mappatura sistematica delle risorse e competenze, tracciando la “rete” tra gli attori coinvolti nel settore della grave marginalità. Questo ha permesso di sviluppare riflessioni operative sulla governance.

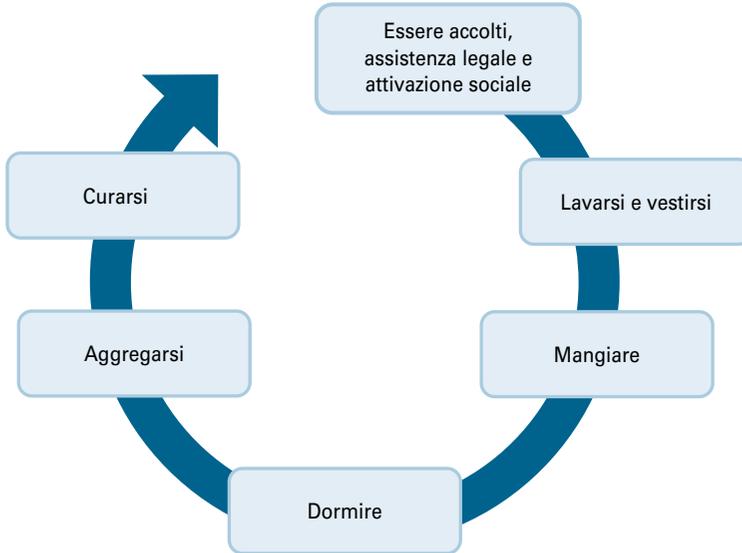
La terza fase (maggio - settembre 2024), che ha continuato a coinvolgere il Terzo Settore, si è concentrata proprio sulla definizione di una struttura di governance per i servizi rivolti alla grave marginalità. La progettazione ha integrato il concetto di governance collaborativa, intesa come coinvolgimento attivo di stakeholder pubblici e privati in un processo decisionale collettivo formale, orientato al consenso e deliberativo, in cui i partecipanti co-producono obiettivi e strategie e condividono responsabilità e risorse. Il gruppo di lavoro si è quindi impegnato nella co-costruzione di un modello di governance orizzontale, basato sulla fiducia quale collante relazionale, con l’obiettivo di favorire apprendimento collettivo e innova-

zione attraverso la condivisione di significati e pratiche. Va sottolineato che la compresenza di consorzi e cooperative sociali e di enti di natura associativa (organizzazioni di volontariato e singoli volontari/e) ha rappresentato una sfida per il lavoro di costruzione di una governance collaborativa perché all'inizio non erano pienamente condivisi i significati e le priorità e perché il mondo del volontariato non sempre è abituato a lavorare con organizzazioni strutturate e in reti multiattore.

In particolare, il quinto e sesto incontro sono stati dedicati alla definizione di tale modello di governance, con l'obiettivo di migliorare il coordinamento strategico tra le organizzazioni impegnate nel contrasto alla povertà a Monza e di integrare gli interventi e i servizi offerti. Questa priorità ha trovato concretizzazione nel raggiungimento di due output: il rinnovo del Protocollo della rete Monza.Con e l'avvio della co-progettazione dei servizi di contrasto alla grave marginalità.

Riguardo al primo output (il Protocollo), il gruppo ha lavorato sulle otto macro-aree di intervento individuate per la grave marginalità (si veda la Tabella 2), riducendole a sei (Figura 5). Tale riorganizzazione è stata guidata dalla volontà di creare un modello di presa in carico più coerente, rispondente alle logiche della ricomposizione sociale⁽⁸⁾.

8 Oltre agli aspetti innovativi del processo, il percorso prevede l'aggiornamento dell'opuscolo informativo dedicato ai servizi e agli attori della rete Monza.Con per il contrasto alla povertà. L'obiettivo è rafforzare il potenziale comunicativo e informativo dei servizi attivati sul territorio.

Figura 5. Le nuove sei macro-aree di intervento

Fonte: elaborazione delle autrici

Successivamente, il gruppo ha identificato una struttura di coordinamento con ruoli, responsabilità e meccanismi decisionali. La discussione in plenaria ha permesso di concordare un modello articolato su tre livelli di governance, che riflette le funzioni e competenze di ciascun ente partecipante e valorizza le sinergie tra la rete Monza.Con e le Amministrazioni dell'ambito. Il nuovo modello di governance è illustrato nel Box 3⁽⁹⁾.

⁹ Il Protocollo tra il Comune e la Rete Monza.Con recepirà il nuovo modello di governance (Box 3) in occasione del suo rinnovo, la cui approvazione è prevista entro la fine del 2024.

BOX 3. Il nuovo modello di governance della Rete Monza.Con: tre livelli, composizione e obiettivi

1. Livello di indirizzo strategico

- Assemblea dei Sindaci che ascolta/dialoga con le organizzazioni del Terzo settore almeno una volta all'anno. Possono parteciparvi tutte le organizzazioni della Rete Monza. Con (un/una rappresentante per ciascun ente).
- Definisce la visione strategica, gli obiettivi a lungo termine e fornisce linee guida generali per le attività della rete.

2. Livello di coordinamento

- È "la sede" del coordinamento trasversale tra le sei aree e gli enti. Ne fanno parte i sei referenti delle sei macro-aree e il/la referente del Comune/Ambito. Si riunisce con cadenza periodica (ogni 2 mesi).
- Facilita la comunicazione e la collaborazione tra i diversi gruppi operativi, assicurando che le loro attività siano complementari e sinergiche e allineate agli obiettivi strategici.

3. Livello di implementazione degli interventi integrati

- È "la sede" dell'operatività e del coordinamento intra-area. Ne fanno parte gli enti coinvolti nella gestione dei servizi/interventi di ogni area. Ogni area prevede l'individuazione di un/una referente.
- Implementa i progetti e le attività concrete in base alle linee guida strategiche e ai piani operativi.

In merito al secondo output (la co-progettazione), durante il settimo e ultimo incontro, i partecipanti hanno gettato le basi per la fase successiva, ovvero la co-progettazione dei servizi e degli interventi. Suddivisi in sei gruppi, corrispondenti alle nuove macro-aree di intervento, i/le partecipanti hanno discusso gli obiettivi della co-progettazione e le modalità di

coordinamento all'interno di ciascuna area, al fine di favorire una collaborazione più efficace e integrata.

Il valore dell'esperienza WILL per il Comune di Monza

Il percorso WILL intrapreso dal Comune di Monza ha prodotto – con riferimento all'area della grave marginalità e delle politiche di contrasto alla povertà – almeno tre risultati principali: il rafforzamento del dialogo tra i servizi (pubblici e privati), l'avvio di una ricomposizione sistematica delle risorse e delle competenze, l'elaborazione di output concreti (il Protocollo e la co-progettazione) associati alle logiche WILL.

In merito al primo punto, gli attori territoriali – sia pubblici che privati – hanno posto le condizioni per un'interlocuzione continuativa e proficua sull'innovazione dei servizi di contrasto alla povertà a livello locale. Il percorso di progettazione condivisa ha portato a investire nella costituzione di un gruppo di lavoro permanente – la Rete Monza.Con -, supportato da una governance articolata su più livelli. Ciò ha permesso di accrescere la consapevolezza delle risorse disponibili e di promuovere una partecipazione attiva ai processi decisionali, dalla progettazione fino all'erogazione dei servizi. In linea con le logiche del *community building*, centrale nel percorso è stata la costruzione di una comunità coesa e collaborativa. Come sottolineato, questo processo si è gradualmente esteso anche agli altri due Comuni dell'ambito territoriale di Monza: Villasanta e Brugherio.

Inoltre, il lavoro del Comune di Monza, sempre in linea con la prospettiva del *community building*, si è incentrato sull'avvio di processi di ricomposizione sociale. Si è passati da un contesto "molecolare" – caratterizzato da alta frammentazione e forte soggettività – a uno più pluralistico e partecipato. La progettazione condivisa, articolata in sette incontri, ha permesso di individuare responsabilità, ruoli, competenze e risorse, successivamente ricomposti in un quadro unificato. In altre parole, il percorso ha portato allo sviluppo di un modello di governance collaborativa, che ha ridefinito la rete di servizi rivolti alla grave marginalità, con l'obiettivo di renderla più organica e funzionale. Questo è stato possibile grazie al rafforzamento del-

la collaborazione tra gli stakeholder, sia pubblici sia privati, e all'adozione di linguaggi e strumenti comuni, che hanno facilitato il coordinamento sia strategico che operativo.

Riguardo al terzo punto, il percorso intrapreso dal Comune di Monza ha portato all'elaborazione di due risultati tangibili: il rinnovo del Protocollo basato su un nuovo modello di governance volto a favorire il raccordo tra i tre livelli ma anche la collaborazione orizzontale tra gli enti della rete e l'avvio della coprogettazione per perseguire una maggiore integrazione tra i servizi. Tali risultati permetteranno di sperimentare pratiche innovative di intervento e progettazione, contribuendo alla creazione di un sistema di welfare locale più inclusivo, partecipativo e orientato all'innovazione sociale. Inoltre, l'intero percorso troverà piena valorizzazione all'interno del Piano di Zona (2025-2027) dell'ambito di Monza.

Le prospettive future

Per concludere, il percorso non è stato privo di difficoltà: gli enti della rete, caratterizzati da una forte componente volontaristica e informale, hanno faticato a partecipare pienamente a un percorso condiviso come quello proposto. Questa criticità evidenzia la necessità di promuovere ulteriormente il coinvolgimento attivo degli attori territoriali, investendo nella costruzione di competenze collaborative e nella creazione di strumenti che facilitino la partecipazione. Per superare tali sfide, è fondamentale rafforzare i momenti di formazione e confronto tra i diversi soggetti della rete, favorendo la costruzione di un linguaggio e di una cultura progettuale comune. Inoltre, è ampiamente condivisa la necessità di disporre di dati e informazioni – in primo luogo proprio sulle persone in condizioni o a rischio grave marginalità – e di strumenti per farne un uso condiviso che faciliti la presa in carico delle persone. Infine, l'uso di strumenti digitali e piattaforme collaborative potrebbe migliorare la comunicazione e la condivisione delle risorse, facilitando l'attuazione di interventi integrati. In questo modo, il processo potrà evolvere verso una governance più inclusiva e partecipativa, consolidando pratiche innovative di welfare che rispondano in maniera efficace ai bisogni emergenti del territorio.

NOVARA

Paolo Pezzana – On! Impresa Sociale srl

Il Percorso WILL del Comune di Novara

Il Comune di Novara ha aderito al progetto WILL fin dall'inizio dell'anno 2021 e ha quindi preso parte ai differenti incontri che hanno portato all'individuazione condivisa dei temi e dei target sui quali intervenire. Tra le diverse opzioni possibili, dopo aver attentamente ponderato le differenti possibilità e priorità di agenda con il supporto costante della struttura IFEL di Coordinamento del progetto, l'Amministrazione Comunale ha scelto di lavorare secondo le logiche WILL nella co-programmazione e co-progettazione degli interventi afferenti al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) M5C2, linee di investimento 1.3.1 "Housing First", e 1.3.2 "Stazione di Posta", coinvolgendo nel lavoro anche i territori vicini attraverso i rispettivi consorzi intercomunali per la gestione dei servizi socio-assistenziali.

- In una prima fase, protrattasi sino alla seconda metà dell'anno 2022, è stata condotta dai servizi comunali, con l'ausilio dei consulenti WILL di On! Srl impresa sociale, un'analisi piuttosto approfondita della situazione esistente, dei bisogni, delle opportunità e delle criticità organizzative, la quale ha permesso di mettere in luce che:
- tutti o quasi i servizi presenti per le persone senza dimora sul territorio erano concentrati nella città di Novara;
- la domanda ormai da tempo superava di molto l'offerta, con percentuali di incidenza del fenomeno delle persone senza dimora sul numero di abitanti della città significativamente superiore alle medie ISTAT rilevate per territori analoghi nell'ultima indagine statistica disponibile sulla povertà estrema;
- sul territorio erano presenti diversi soggetti comunitari e di terzo settore attivi nel supporto e sostegno a persone in condizione di grave emarginazione adulta, ma senza un coordinamento pubblico e senza una reale dinamica di rete tra loro;

- tanto i servizi sociali pubblici quanto le associazioni impegnate sul campo riferivano di un crescente stato di preoccupazione e rischio di precipitazione nella grave emarginazione per fasce sempre più ampie di popolazione vulnerabile in condizioni di precarietà abitativa ed economica e soggetti a procedure di sfratto;
- mancava una strategia territoriale comune di fronteggiamento del fenomeno di livello almeno provinciale, con conseguente effetto di polarizzazione del bisogno sulla città di Novara.

Sulla base di tali evidenze, il Comune di Novara ha deciso di applicare le logiche WILL della ricomposizione sociale, dell'outcome-based approach e dell'attivazione contributiva della comunità, di concerto con i consorzi intercomunali circostanti, per utilizzare le opportunità di investimento offerte dal PNRR allo scopo di allestire un sistema integrato ed una strategia comune per il fronteggiamento della grave emarginazione adulta.

Nel corso del 2023 il Comune di Novara, di concerto con il Consorzio CISS di Borgomanero, il Consorzio CISA Ovest Ticino, il Comune di Arona e Comuni Convenzionati, il Consorzio C.I.S.A.S. di Castelletto Sopra Ticino, ha individuato nello strumento della co-programmazione ex art. 55 D. Lgs, 117/2017 (Codice del Terzo Settore), il veicolo migliore per procedere ed ha assunto il ruolo di capofila per la gestione tanto del processo quanto della procedura amministrativa di co-programmazione.

BOX 4. La co-programmazione

Come messo bene in evidenza dalla sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale ed efficacemente ribadito dal D.M. 72/2021, recante "Linee Guida per la collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti di Terzo Settore" oggi si deve parlare di "amministrazione condivisa" non solo in presenza di patti di collaborazione e altre forme sussidiarie di collaborazione procedimentale ed extra-pro-

cedimentale tra PA e Terzo Settore, ma anche e soprattutto quando tale collaborazione assume la forma tipica di uno degli istituti previsti dagli articoli 55, 56 e 57 del Codice del Terzo Settore, adottato con Decreto Legislativo n. 117/2017.

Questi sviluppi normativi consentono di integrare e superare la tradizionale definizione di “amministrazione condivisa” come pratica di collaborazione e condivisione alternativa ai modelli amministrativi asimmetrici tradizionali e rendono gli art. 55, 56 e 57 un vero e proprio “diritto speciale” dei rapporti tra PA e terzo settore. La Co-programmazione è dunque quell’ampia fase prima processuale e poi procedimentale nella quale PA ed ETS, prima di passare a progettare interventi insieme, analizzano bisogni e problemi, valutano le risorse e le opportunità territoriali, stabiliscono indirizzi strategici ed obiettivi di impatto.

Per quanto giuridicamente non sia obbligatorio che una co-progettazione sia preceduta da una co-programmazione, nell’economia dell’art. 55 la successione di tali fasi è vista come ottimale per un più efficace, diretto e partecipativo raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Per tale finalità è stato indetto un Avviso Pubblico nel quale il Comune di Novara, quale Ente Gestore capofila per il territorio della Provincia di Novara per la realizzazione delle progettualità afferenti al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) M5C2, linee di investimento 1.3.1 “Housing First”, e 1.3.2 “Stazione di Posta”, ha inteso individuare Enti del Terzo Settore disponibili alla co-programmazione finalizzata all’individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili, per la predisposizione di progetti di interesse generale (art. 5 del Codice del Terzo Settore).

La linea di investimento 1.3.1 “Housing First” si è data l’obiettivo di sostenere le persone e i nuclei in situazione di fragilità, deprivazione materiale, senza dimora, o in condizioni di marginalità estrema, mediante la messa a disposizione di alloggi e l’attivazione di progetti individualizzati volti al raggiungimento di un buon livello di autonomia. La linea di investimento 1.3.2 “Stazione di Posta” ha assunto l’obiettivo di creare Centri Servizi volti ad offrire attività di presidio sociale e socio-sanitario, di accompagnamento per persone in condizione di deprivazione materiale, marginalità anche estrema e senza fissa dimora, facilitando l’accesso all’intera rete dei servizi, all’orientamento e alla presa in carico offrendo al contempo servizi essenziali a bassa soglia.

Ambedue le linee si sono date in comune l’obiettivo di ricomporre le risorse esistenti e disegnare un sistema integrato e coerente, capace di operare per outcomes più che per prestazioni e monitorare i propri impatti. Il percorso di co-programmazione ha quindi definito come proprie le seguenti linee di indirizzo:

1. perseguire una sempre più puntuale e rapida conoscenza dei servizi e delle opportunità rivolte alle persone in condizioni di povertà economica, alimentare, relazionale, culturale ed educativa presenti sul territorio novarese, al fine di evidenziare eventuali ambiti non adeguatamente presidiati e/o meritevoli di potenziamento, mappando altresì interventi e principali network di stakeholders attivi anche a livello informale nei territori;
2. attuare un’analisi del contesto che faccia emergere i bisogni e una lettura del territorio congruente con l’approccio alle politiche di welfare comunitario, volto a favorire e realizzare azioni preventive e di promozione individuale e di *community building*, nonché interventi innovativi e integrati con gli altri attori territoriali;
3. focalizzare gli obiettivi e le priorità che potranno portare alla promozione di processi di cambiamento grazie ad una nuova fase progettuale e di implementazione della messa a sistema di un modello integrato di organizzazione a rete pubblico e privato, volto al contrasto

- della povertà estrema, considerata nelle sue diverse declinazioni e in prospettiva multidimensionale e della sua intera filiera;
4. favorire l'individuazione di servizi e di interventi innovativi proposti dai diversi soggetti che possano concorrere al raggiungimento degli obiettivi e delle priorità individuate;
 5. individuare modalità attuabili di ricomposizione delle risorse pubbliche e private per implementare e sostenere la rete dei servizi e degli interventi in maniera funzionale ed integrata;
 6. consolidare un clima di reciproca fiducia fra i partecipanti al percorso di co-programmazione, quale espressione dell'esercizio di funzioni pubbliche, in coerente attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4 della Costituzione.

All'avviso hanno risposto sia 12 Enti di Terzo Settore sia altri 6 Enti pubblici operanti sul territorio del novarese, ed in particolare: Comunità di Sant'Egidio Piemonte ODV; Banco Alimentare del Piemonte ODV; Centro Solidarietà e Sussidiarietà Servizi per il territorio Novara VCO ETS; Mamre ODV ETS; Vedogiovane Società Coop Sociale; Associazione nazionale City Angels Italia ODV; Liberazione e Speranza Società Cooperativa Sociale; UBI Caritas ODV; Parrocchia Sacro Cuore di Gesù; Centro Novarese di Aiuto all'Infanzia; Fondazione comunità Novarese; Caritas Diocesana di Novara; ASL NO; Consorzio CISS di Borgomanero; Consorzio CISA Ovest Ticino; Comune di Arona e Comuni Convenzionati; Consorzio C.I.S.A.S. di Castelletto Sopra Ticino; UEPE Novara.

I lavori si sono svolti presso i locali messi a disposizione dal Comune di Novara e hanno visto la presenza costante dei diversi Attori coinvolti. I partecipanti si sono confrontati per diversi mesi, con l'accompagnamento di un facilitatore di On! srl impresa sociale e IFEL, sui temi relativi alla povertà estrema e alla grave emarginazione e con un percorso guidato hanno cercato di elaborare una lettura condivisa e partecipata delle esigenze e dei bisogni della comunità in relazione a questo settore d'intervento.

Si è cercato di definire l'area di intervento, individuando bisogni, risorse,

strategie di prevenzione a contrasto delle diverse problematiche delle realtà territoriali con attenzione alla promozione della cittadinanza attiva.

È stata posta particolare attenzione al supporto del lavoro di rete degli Attori Territoriali al fine di costruire un sistema che valorizzi le risorse delle persone e risponda in maniera coordinata e condivisa ai bisogni della comunità con specifica attenzione al fenomeno della povertà estrema e dei senza fissa dimora, cercando di mettere in relazione il PNRR con le altre programmazioni esistenti e di individuare quali risorse sono a disposizione per delineare degli interventi strutturali e non, che possano far parte del bilancio comunale e quali risorse future siano necessarie. In una fase successiva, nelle singole co-progettazioni si andrà a specificare anche l'ammontare delle risorse dei singoli ETS (ad esempio ore-lavoro offerte dai volontari, numero appartamenti a disposizione, ecc..).

L'attività di co-programmazione è stata debitamente verbalizzata e si è conclusa con la stesura di un documento di sintesi relativo alle tematiche affrontate durante gli incontri, significativamente denominato "La Linea Continua".

Le attività realizzate

Azioni inerenti l'emergenza

Si tratta di azioni legate a tutte quelle situazioni che si presentano ai servizi comunali o alle associazioni e che hanno necessità relative al soddisfacimento dei bisogni primari. In tale ambito l'attenzione si è focalizzata su:

- I servizi di strada quale primo punto di contatto con le persone senza dimora (PSD). L'operatore di strada ha la possibilità di essere visto come un interlocutore di fiducia che ascolta, accoglie le istanze e informa le persone, le accompagna facendo da tramite e da primo canale di collegamento con i servizi, in primis le stazioni di posta previste dal PNRR. Al loro lavoro è stata riconosciuta un'importanza

fondamentale in quanto favorisce efficacemente l'accessibilità al sistema di supporto, e pertanto va sostenuto. Attualmente il servizio di strada viene svolto da operatori ATS e volontari.

- L'accoglienza notturna di primo livello/bassa soglia per donne e uomini, già attiva a Novara presso il dormitorio comunale "Villa Segù" di Olengo, ma insufficiente a coprire il bisogno complessivo. Si è avanzata l'ipotesi di integrare e potenziare il sistema utilizzando alcuni spazi per dare la possibilità agli ospiti, durante il giorno, di avere un momento di ristoro; attivando percorsi di co-housing per alcuni utenti con un progetto finalizzato all'autonomia; lavorando sulla cronicità delle persone inserite al dormitorio da molti anni e ricollocandole in un contesto più stabile ed adeguato; lavorando sulla prevenzione degli sfratti con interventi tempestivi di supporto.
- Mense, luoghi diurni e servizi per l'igiene personale, che già esistono sul territorio ed alle quali le persone possono accedere in autonomia; si è riconosciuta l'utilità di tali servizi e deciso di mantenerli e sostenerli, potenziandoli con luoghi di ritrovo diurni e servizi igienico-sanitari diurni per le persone.
- L'emergenza sanitaria: le persone senza fissa dimora, a causa della mancanza di residenza anagrafica, restano ad oggi una categoria esclusa dal Servizio Sanitario Nazionale; in caso di bisogno di cure immediate infatti possono rivolgersi al Pronto soccorso, ma chi vive per strada al momento ha come unica alternativa la richiesta di aiuto ad Enti del Terzo Settore che offrono gratuitamente farmaci e visite. L'offerta è però ampiamente al di sotto della richiesta. È stato dunque ritenuto di fondamentale importanza restituire il diritto alla salute anche a coloro che sono senza dimora attraverso la creazione di Tavoli di lavoro territoriali di confronto tra Attori pubblici e privati al fine di definire linee operative che rispondano a tale emergenza.
- Le stazioni di posta come luogo di accesso di primo livello/bassa soglia dove le persone senza fissa dimora possono chiedere e ricevere informazioni, vengono orientate e accompagnate con l'obiettivo di ricevere il sostegno di cui necessitano. L'obiettivo che si è stabilito di raggiungere con la "linea continua" è quello di strutturare un proces-

so di accompagnamento articolato in un sistema diffuso di stazioni di posta, in cui ogni punto di contatto con le persone possa rappresentare un nodo del servizio interconnesso con gli altri.

Azioni inerenti la prevenzione dell'emergenza abitativa

In questo ambito l'indicazione emersa dalla co-programmazione è stata quella di costruire un sistema integrato e sinergico di intervento tra i servizi e le opportunità esistenti in ambito pubblico (ad es. "Fondo per il Sostegno alla Locazione"; "Fondo Morosità Incolpevole (FIMI)"; contributo regionale, "Agenzia Sociale per la Locazione (ASLO)"; graduatoria per l'assegnazione di una "casa d'emergenza"; "Osservatorio Permanente Emergenza Casa (O.P.E.CA)") e gli interventi personalizzati di supporto messi in campo dal Terzo Settore, anche potenziando e sostenendo questi ultimi mediante un supporto logistico diretto da parte delle pubbliche amministrazioni e degli altri enti di terzo settore.

Azioni inerenti l'accompagnamento sociale

In questo ambito ci si è focalizzati sull'accoglienza abitativa e l'accompagnamento al lavoro; nel primo ambito si è deciso di potenziare e rendere maggiormente sinergiche con la rete le convenzioni con strutture accreditate che propongono forme di housing e co-housing che vanno ad aggiungersi a immobili di proprietà comunale destinati all'accoglienza di nuclei privi di abitazione. L'obiettivo è che per ogni persona e nucleo familiare in carico venga avviato a livello di rete e non di singolo servizio un progetto di sostegno e autonomia, che preveda l'attivazione di interventi economici, di volontariato, pratiche sanitarie e di avvio di un percorso finalizzato all'inserimento lavorativo quando possibile. Circa l'accompagnamento al lavoro, l'obiettivo è quello di aprire maggiormente al territorio il sistema esistente presso gli enti pubblici e i centri per l'impiego, utilizzando i legami comunitari degli enti di terzo settore per provare ad attivare contributivamente imprese e datori di lavoro privati in percorsi protetti di formazione e inserimento lavorativo per le persone in stato di grave

emarginazione che conservino saperi, competenze ed abilità spendibili.

Attività rivolte alla attivazione contributiva della comunità

Sono state previste azioni di sensibilizzazione dei cittadini del territorio della Provincia di Novara sul tema della povertà estrema e della grave marginalità.

Appare infatti necessario coinvolgere la cittadinanza e gli Enti del Terzo Settore organizzando eventi al fine di reperire ulteriore risorse e creare sinergie per affrontare in maniera ancora più efficace il tema della povertà.

Ambito Strumentale: strumenti e governance di sistema

È apparso necessario individuare e costruire una governance stabile di sistema per un collegamento tra gli enti pubblici e privati al fine di strutturare un meccanismo che permetta la circolarità delle informazioni. La rete ad oggi funziona in modo autonomo con prassi e collaborazioni storicamente integrate e consolidate che cercano di garantire i bisogni dei senza dimora, senza la costruzione di particolari protocolli e con un sostegno economico puntuale e non particolarmente strutturato da parte pubblica. L'indicazione è che, facendo leva sulla centralità della presa in carico delle persone come luogo di ricomposizione degli interventi, si arrivi ad una governance condivisa e paritaria di tali risorse ed interventi. Per permettere la circolarità delle informazioni, seguendo le logiche WILL, si è ipotizzato l'utilizzo di una piattaforma digitale, a cui possano accedere ETS soggetti pubblici e privato sociale. Per la realizzazione di tale azione sarà necessario reperire risorse specifiche per la messa in atto.

Le prospettive future

La Co-programmazione si è formalmente conclusa con l'adozione del documento "La Linea Continua" quale linea guida di tipo strategico da parte delle Amministrazioni precedenti, che, nel corso dell'ultimo trimestre 2024, daranno vita a 3 co-proiezioni territoriali, una per l'area del Comune di

Novara, una per l'Area Nord Novarese, una per il Consorzio Ovest Ticino. Le modalità di governance inter territoriale tra i diversi ambiti si baseranno su un modello strategico di amministrazione condivisa che coinvolgerà il Terzo Settore nelle sue differenti articolazioni.

Ciascuna co-progettazione avrà ad oggetto le indicazioni strategiche assunte con la co-programmazione e l'individuazione concreta delle modalità attraverso le quali raggiungere l'obiettivo trasformativo auspicato applicando le logiche di cambiamento WILL fatte proprie dai partecipanti.

Per la realizzazione delle suddette co-progettazioni sono ad oggi disponibili fondi PNRR relativi all'Investimento 1.3 - Housing First e stazioni di posta, le risorse di parte corrente che le Amministrazioni coinvolte già destinavano alla grave emarginazione adulta e le risorse dei soggetti comunitari e di terzo settore coinvolti, che sono state censite e considerate come parti di un unico budget. Altri possibili fondi regionali, nazionali, europei o di provenienza privata, finalizzati alla realizzazione di attività legate alla povertà estrema e ai senza fissa dimora, potranno rientrare tra le risorse disponibili per la co-progettazione attraverso la riapertura dei tavoli territoriali e specifiche azioni congiunte di fundraising.

In conclusione, per quanto buona parte delle attività siano ancora da implementare e la stesura degli avvisi di co-progettazione ancora parzialmente in corso, l'accompagnamento WILL a Novara ha certamente innescato un cambiamento importante, sia sotto il profilo culturale (assunzione delle logiche WILL come riferimento strategico e di una diversa cultura della rete) sia sotto quello procedimentale (utilizzo dell'Amministrazione Condivisa come strumento efficace di ricomposizione delle risorse e governance allargata) ed aperto una strada ritenuta dagli stessi attori partecipanti come promettente. L'accompagnamento effettuato ha tentato di essere anzitutto abilitante oltre che facilitante, cercando di lasciare alle Amministrazioni partecipanti e ai soggetti del Terzo Settore quanti più strumenti possibile per procedere in autonomia nel percorso.

PADOVA

Eleonora Perobelli, Piergiacomo Mion Dalle Carbonare - CERGAS SDA Bocconi

Il Percorso WILL del Comune di Padova

Per il Comune di Padova, il progetto WILL è stato l'occasione per accettare la sfida di mettere in discussione le tradizionali modalità di intervento dei servizi sociali, e di farlo in dialogo con altre realtà comunali con cui scambiare buone pratiche e soluzioni operative a problemi comuni. Se, da un lato, la consapevolezza di un modello di welfare da ripensare era già presente nell'Amministrazione, il progetto WILL ha fornito le condizioni per individuare alcune possibili direttrici di cambiamento su cui lavorare. In particolare, tra gli elementi dell' "approccio WILL" che più hanno ispirato il lavoro del Comune negli anni di attività del progetto vi è la visione sistemica di risposta ai bisogni sociali, che va oltre il perimetro delle sole risorse pubbliche disponibili e reinterpreta il ruolo del Comune come regista, e non più come protagonista principale, di una serie di attori del mondo profit e non profit, tutti orientati verso un obiettivo comune. Questa visione si traduce nell'introduzione di logiche e strumenti tecnici quali la valutazione di impatto sociale o l'utilizzo di contratti outcome-based in grado di sostenere il Comune quale coordinatore istituzionale, in grado di abilitare un'azione del territorio che dia risposta a bisogni sociali sempre più complessi e multidimensionali.

Per l'annualità 2023-2024, il Comune aveva inizialmente deciso di applicare le logiche WILL a due progettualità: la "Scuola di Quartiere", un'alleanza per unire il mondo Scuola con associazioni e enti del territorio; lo "Sviluppo di Comunità 2.0", un servizio che integri e ricomponga le iniziative esistenti per la popolazione over e under60 sotto un unico contenitore, in cui affiancare le iniziative tradizionali a nuove modalità di ingaggio e attivazione della comunità promosse dal territorio, anche in un approccio multi-target. Alla luce delle risorse disponibili, il Comune ha successivamente deciso di concentrare il proprio lavoro sullo Sviluppo di Comunità.

In particolare, si evidenzia come l'integrazione con il mondo scolastico necessaria per dare sostanza alla "Scuola di Quartiere" si sia rivelato più complesso del previsto, per ragioni che verranno meglio descritte nella parte conclusiva del capitolo. Di seguito vengono quindi dettagliate le attività intraprese unicamente in relazione allo Sviluppo di Comunità.

Le attività realizzate

Padova è una delle città più anziane d'Italia, con oltre un quarto della popolazione di età superiore ai 65 anni⁽¹⁰⁾. Oltre ai servizi tradizionali di risposta alla non autosufficienza, il Comune ha promosso negli anni diverse iniziative per sostenere l'invecchiamento attivo e il mantenimento del benessere psico-fisico delle persone con corsi di motoria, laboratori artistici e culturali, escursioni e soggiorni climatici per cittadini padovani over 60 in condizione non lavorativa. Tuttavia, nel tempo il numero dei beneficiari di questi servizi è crollato vertiginosamente, come dimostrano i dati del Comune, che segnano un calo medio del 60% dei beneficiari tra il 2012 e il 2022, con un picco del 72% in relazione ai soggiorni climatici. A fronte di una disponibilità di risorse pubbliche in contrazione e di una popolazione anziana in costante aumento, il Settore Servizi Sociali ha colto la scadenza a giugno 2024 degli appalti relativi a questi servizi come occasione per ripensarne scopo e modalità di funzionamento, in sinergia con le logiche WILL.

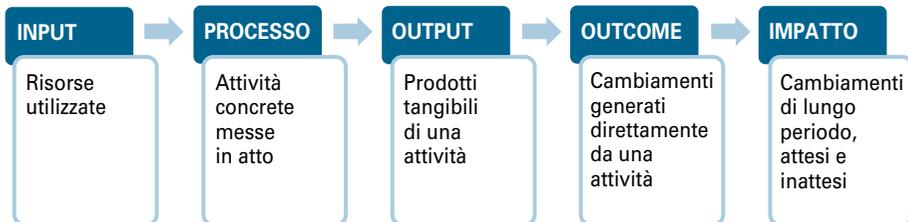
Per farlo, il Comune ha scelto di lavorare lungo due direttrici. Da un lato, cercando di riunire diverse fasce di popolazione, costruendo luoghi e iniziative di aggregazione rivolte a più target, grazie alla fusione dei servizi di animazione per over60 con i Centri di Animazione Territoriale (CAT). Dall'altro lato, modificando la propria postura con il mercato, passando da affidamenti tramite appalti tradizionali frammentati per servizi, all'utilizzo dello strumento della co-progettazione, per co-costruire con gli attori del privato sociale del territorio servizi più personalizzati rispetto sia

10 Dati ISTAT sulla popolazione residente all'1/1/2024.

ai beneficiari target che alle peculiarità dei diversi quartieri della Città. In questo quadro, si è inserita anche l'intenzione da parte del Comune di ancorare una parte del compenso agli Enti al raggiungimento di alcuni obiettivi specifici legati alla promozione dell'invecchiamento attivo.

Con queste premesse, alla fine di marzo 2024 il Comune ha pubblicato una procedura per l'affidamento del servizio di co-progettazione per il nuovo Sviluppo di Comunità, che integri e rinnovi la missione dei due servizi precedenti (Attività Creative della Terza Età e Sviluppo di Comunità), successivamente affidato a due RTI di cooperative sociali. Tra gli elementi oggetto di co-progettazione era presente la costruzione di un sistema di valutazione di impatto sociale, su cui il Comune ha ricevuto supporto nell'ambito del progetto WILL. In particolare, è stato promosso un approccio basato sulle logiche della impact value chain, rappresentata in figura 6.

Figura 6. Impact value chain e le sue componenti



Fonte: elaborazione degli autori

Tale approccio permette di enucleare le diverse componenti da presidiare per misurare l'impatto di una determinata iniziativa: le risorse utilizzate (input), il modo in cui sono combinate (processo) per raggiungere risultati diretti (output), che a loro volta generano un cambiamento nel medio (outcome) o lungo (impatto) periodo. Tipicamente la pubblica amministrazione misura gli input e output, in un approccio prestazionale che mette a fuoco e quantifica che cosa "viene fatto", ma non che cosa "viene

prodotto". Per sostenere il Comune e gli attori in gioco nella definizione delle diverse componenti dell'Impact Value Chain nel nuovo Sviluppo di Comunità, sono state proposte dai ricercatori alcune domande guida per enucleare: i) i possibili benefici derivanti dalla fusione tra lo Sviluppo di Comunità e i Centri di Animazione Territoriale, integrando quindi più target di intervento; ii) i benefici generati dal nuovo servizio, per impostare il modello di valutazione di impatto. Con riferimento al secondo obiettivo, i partecipanti alla co-progettazione sono stati quindi sollecitati attorno a diversi aspetti in grado di catturare il contributo trasformativo del servizio per la comunità padovana rispondendo alle seguenti domande guida:

- Che cosa vi fa dire che avete lavorato bene per i destinatari di questo servizio? (es. ho lavorato bene per le persone over 65 autosufficienti se)
- Che cosa mancherebbe nel Comune di Padova se non ci fosse questo servizio?
- Quali sono a vostro avviso le dimensioni che dovrebbero essere considerate per monitorare e valutare correttamente l'outcome?
- Con quali metriche misurereste le dimensioni di cui sopra? Pensate sia agli strumenti di rilevazione che a possibili indicatori.

Tutti gli Enti coinvolti hanno elaborato schede in risposta a queste domande, fornendo gli elementi necessari per la costruzione del sistema di valutazione di impatto sociale. In estrema sintesi, sono stati individuati due obiettivi di impatto fondamentali per il nuovo servizio: la capacitazione della rete di attori sociali, poiché diventi più autonoma dai finanziamenti pubblici e maggiormente in grado di intercettare in anticipo i bisogni e le esigenze; la promozione di iniziative per animare i quartieri, anticipando i bisogni e rispondendo alle nuove esigenze sociali. Coerentemente, sono state individuate diverse possibili dimensioni di outcome e relativi indicatori distinti per la:

- Capacitazione di rete: autonomia dai finanziamenti pubblici, nuove collaborazioni e partenariati;

- Promozione di iniziative: aumento platea dei destinatari, per target e diverse tipologie di bisogno; soddisfazione dei partecipanti; aumento quota di cittadini «conosciuti» dalla rete.

Il percorso di co-progettazione è stato lungo e complesso, e non tutti gli obiettivi iniziali sono stati raggiunti. Questo è in parte riconducibile allo strumento della co-progettazione, che richiede a tutti gli attori in gioco un cambio di paradigma, spostandosi da un rapporto tradizionale di finanziatore – fornitore ad uno di partnership strategica, in cui entrambe le parti mettono in campo risorse proprie (umane, creative, economiche) per raggiungere un obiettivo strategico comune. È un cambiamento culturale prima che tecnico-operativo, che in questo settore sembra richiedere maggiore allenamento e formazione per essere pienamente agito. Parimenti, l'introduzione di logiche outcome-based richiede al Comune di sviluppare competenze tecniche sofisticate e complesse, su cui l'Ente sta tuttora investendo per riuscire a tradurre questo obiettivo in un meccanismo di compensazione pienamente esecutivo. Al momento in cui si scrive (ottobre 2024) la prima fase della co-progettazione è conclusa, con l'accordo di dedicare il primo anno a traghettare i servizi delle Attività Creative della Terza Età verso il territorio, per poi procedere gradualmente con la completa territorializzazione dei servizi a partire dalla seconda annualità.

Il valore dell'esperienza WILL per il Comune di Padova

La partecipazione al progetto WILL ha portato tre principali elementi di valore per il ripensamento delle tradizionali modalità di intervento del Settore Servizi Sociali (figura 7), che il Comune intende perseguire anche oltre la conclusione del progetto.

Figura 7. I principali elementi di valore portati dal progetto WILL nel Comune di Padova



Introduzione
della valutazione
di impatto sociale



Utilizzo di strumenti
di remunerazione
outcome-based



Utilizzo dei dati a supporto
della programmazione
e della gestione dei servizi

In primo luogo, l'introduzione della valutazione di impatto sociale come strumento manageriale in grado di catturare la capacità dei servizi di ottenere gli obiettivi trasformativi per cui sono progettati, sia in fase di monitoraggio che dopo la sua conclusione. Secondo, l'introduzione di logiche di remunerazione outcome-based, già sperimentato con successo nell'ambito della grave marginalità e attualmente in esame per altri contratti, in un percorso di apprendimento continuo rispetto all'utilizzo di uno strumento diverso da quanto utilizzato d'abitudine nei servizi. Infine, l'utilizzo manageriale dei dati per basare la programmazione dei servizi e orientare la gestione dei servizi attorno a elementi concreti e misurabili. Inoltre, l'utilizzo dei dati è funzionale a rappresentare anche a soggetti non familiari con i servizi sociali l'effettivo contributo che portano per sostenere il territorio, in una logica sia di accountability che di advocacy.

Le prospettive future

L'obiettivo per il futuro è di consolidare l'introduzione di queste tre logiche nella pratica quotidiana dei servizi, estendendola a diversi ambiti di intervento del Settore, consapevoli che necessitano di un cambiamento culturale e di un set di competenze che richiede tempo per essere pienamente assimilato da tutti gli attori coinvolti.

La conclusione dell'annualità 2023-2024 è stata anche l'occasione per riflettere sugli apprendimenti complessivi del percorso. Per il Comune, vi è la consapevolezza della difficoltà di lavorare in ottica inter-settoriale, ricomponendo le risorse interne per costruire risposte condivise e in grado di valorizzare il network e l'esperienza di tutti gli attori coinvolti. Un elemento che potrebbe facilitare questo esercizio in futuro potrebbe essere avere un mandato forte da parte della Direzione Generale, per rendere progettualità così ambiziose un obiettivo dell'Ente, prima che del singolo settore. Il secondo apprendimento è l'esigenza di trovare un numero adeguato di persone da dedicare in maniera più stabile ai progetti di questo tipo, per poter garantire continuità e adeguata priorità alle attività, in un contesto in cui la gestione ordinaria assorbe da sola una grande quantità del tempo e delle risorse a disposizione. Legato a questo, avere una funzione di project management solida a livello di progetto, in grado di unire lo schema logico di un progetto come WILL alla traduzione operativa nei servizi farebbe la differenza nel dettare i ritmi e sostenere il graduale raggiungimento degli obiettivi prefissati.

In sintesi, il progetto WILL ha rappresentato per il Comune di Padova una preziosa occasione di sperimentazione e innovazione, che ha lasciato un'eredità che andrà oltre i confini del progetto per sostenere la capacità del Comune di affrontare le sfide socio-economiche con cui si confronta in questa fase storica.

PARMA

Paolo Pezzana – On! Impresa Sociale srl

Il Percorso WILL del Comune di Parma

L'adesione a WILL già dall'anno 2020 ha consentito al Comune di Parma sia di partecipare alla definizione dei temi, dei target e allo sviluppo delle logiche, sia di beneficiare degli incontri formativi e di approfondimento degli ambiti scelti, nonché del confronto con le altre città.

In una prima fase il Comune di Parma ha costruito ed esplorato, con l'aiuto dei consulenti di Percorsi di secondo welfare, una base di conoscenza approfondita circa i bisogni emergenti in città, anche a seguito della pandemia di Covid 19, ipotizzando inizialmente di focalizzare la propria progettazione sperimentale interna a WILL sul tema degli anziani e degli working poor⁽¹¹⁾.

La pubblicazione del "Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale" (D.M. 77/2022) a maggio 2022 e l'avvicendamento dell'amministrazione cittadina a seguito delle elezioni amministrative del giugno dello stesso anno hanno protratto la definizione dell'oggetto di lavoro per l'accompagnamento di WILL al 2023.

Le sperimentazioni precedentemente condotte sulle Case della Salute avevano già fatto di Parma un'eccellenza nazionale; Comune e ASL di Parma, hanno scelto di continuare il lavoro di integrazione socio-sanitaria e territoriale lavorando sui Punti Unici di Accesso (PUA) delle Case della Comunità e sui processi di valutazione multidimensionale.

11 Si veda al riguardo Maino, F. e De Tommaso, C.V. (2023), *Redesigning local welfare between social innovation and multi-stakeholder governance: The case of the Municipality of Parma in pandemic times*, in "International Review of Public Policy", Vol. 5, n. 3, pp. 292–312, <https://doi.org/10.4000/irpp.3749>.

Dopo un confronto con il Coordinamento WILL e i consulenti di On! Srl Impresa Sociale, si è scelto di lavorare all'interno di WILL applicando le logiche di ricomposizione e di attivazione contributiva delle risorse territoriali per dare un indirizzo generativo al progetto.

BOX 5. Il D.M. 77/2022, le Case della Comunità , il PUA, le unità di valutazione multidimensionale

Il D.M. 77/2022 è un decreto del Ministero della Salute che, implementando una delle riforme fondamentali previste dal PNRR, ridefinisce i modelli di assistenza sanitaria e sociale sul territorio, focalizzandosi sul potenziamento della medicina di prossimità. L'obiettivo è portare i servizi più vicini ai cittadini, rispondendo in modo efficace ai bisogni di salute attraverso una rete di strutture e servizi integrati.

Le Case della Comunità sono il fulcro di tale strategia e l'evoluzione del precedente modello, presente in alcune Regioni, delle "Case della Salute". Si tratta di centri territoriali distribuiti, con una governance trasversale tra ASL, Comuni e soggetti di Terzo Settore, che offrono assistenza sanitaria e sociale completa, con un team multidisciplinare che include medici di medicina generale, infermieri e assistenti sociali. Queste strutture devono facilitare l'accesso ai servizi, ridurre la frammentazione dell'assistenza e promuovere la continuità delle cure per i cittadini, soprattutto per le persone fragili, anziane e disabili.

I Punti Unici di Accesso (PUA) sono sportelli che, nel contesto delle Case della Comunità e sotto la regia di una Centrale Operativa Territoriale, centralizzano l'accesso ai servizi socio-sanitari. In questi punti, i cittadini possono ricevere informazioni, orientamento e, se necessa-

rio, attivare il percorso di cura appropriato a seguito di una valutazione integrata del bisogno presentato e delle risorse disponibili.

La Valutazione Multidimensionale è un processo che, attivato dal PUA, coinvolge in specifiche unità diversi professionisti e mira a identificare i bisogni complessivi della persona, sia sanitari che sociali. Questo approccio permette di ricomporre le risorse esistenti dando centralità alla persona e al suo bisogno, definendo Progetti di Vita per le persone più fragili e Piani di Assistenza Individualizzati nei quali regolare, con il concorso dei familiari, dei caregiver di comunità e dei soggetti del Terzo Settore le modalità di intervento assistenziale più appropriate per ciascuno.

Le attività realizzate

In una prima fase del lavoro, svoltasi tra marzo 2023 e gennaio 2024, l'accompagnamento si è concentrato sulla costruzione dei termini di collaborazione tra Comune, ASL e Terzo Settore, valorizzando il Patto Sociale per Parma e gli ambiti di intervento da esso individuati. Conseguentemente, il progetto WILL ha offerto una formazione congiunta, in quattro giornate, a tutti e tre gli attori sul metodo di lavoro, sull'utilizzo dell'Amministrazione Condivisa come processo di confronto -e non solo come procedimento di decisione- e infine sulla definizione degli obiettivi trasformativi che si intendevano perseguire.

Al termine di tale percorso è scaturito, dall'assessore ai servizi sociali del Comune di Parma e dal Direttore Generale della ASL, un mandato preciso per l'accompagnamento WILL, volto a "Definire in modo innovativo la natura e i processi di funzionamento del PUA nelle Case della Comunità attive sul territorio parmense, in modo che tale servizio consenta la ricomposizione di risorse e processi esistenti e l'attivazione contributiva di tutti i servizi pubblici e della comunità locale verso il comune obiettivo di garantire a tutti i cittadini di Parma un'efficace e tempestiva presa in

carico dei loro bisogni, sulla base di una valutazione multidimensionale ed integrata dei medesimi adeguata, efficiente ed organizzativamente sostenibile per i professionisti coinvolti”.

Da tale mandato è disceso il disegno di un intervento multifase così articolato:

1. creazione di un gruppo di lavoro trasversale tra Comune e ASL;
2. analisi dei processi e delle risorse attualmente in campo nell’accesso ai servizi territoriali;
3. ridefinizione del modello attuale di valutazione multidimensionale orientandolo in senso ricompositivo, sostenibile ed inclusivo;
4. ridefinizione dei processi applicando le logiche WILL al modello della Casa della Comunità previsto dal D.M. 77;
5. individuazione all’interno dei processi degli “snodi di attivazione contributiva” nei quali terzo settore e comunità locale possono essere resi protagonisti attivi dei processi di presa in carico dei bisogni
6. approvazione del modello da parte dei vertici dell’Amministrazione Comunale e della ASL
7. condivisione del modello con il terzo settore e la comunità
8. co-progettazione dei processi esecutivi

Tra febbraio e aprile 2024, con il supporto dei consulenti del progetto WILL, sono stati realizzati i punti (1) e (2) dell’intervento, assumendo come luogo di indagine e sperimentazione la Casa della Comunità Lubiana-San Lazzaro, di recente edificazione, sita nella zona sud-est della città e già pensata per l’integrazione socio-sanitaria richiesta dal D.M. 77.

Hanno composto il gruppo di lavoro WILL designato: tutti i responsabili di struttura operativa dei servizi sociali del Comune di Parma, il Coordinatore Infermieristico della Casa della Comunità Lubiana-San Lazzaro ed il suo Responsabile Sanitario, presente anche in veste di dirigente medico del Dipartimento Cure Primarie, in capo al quale sono poste da ASL tutte le Case della Comunità del territorio.

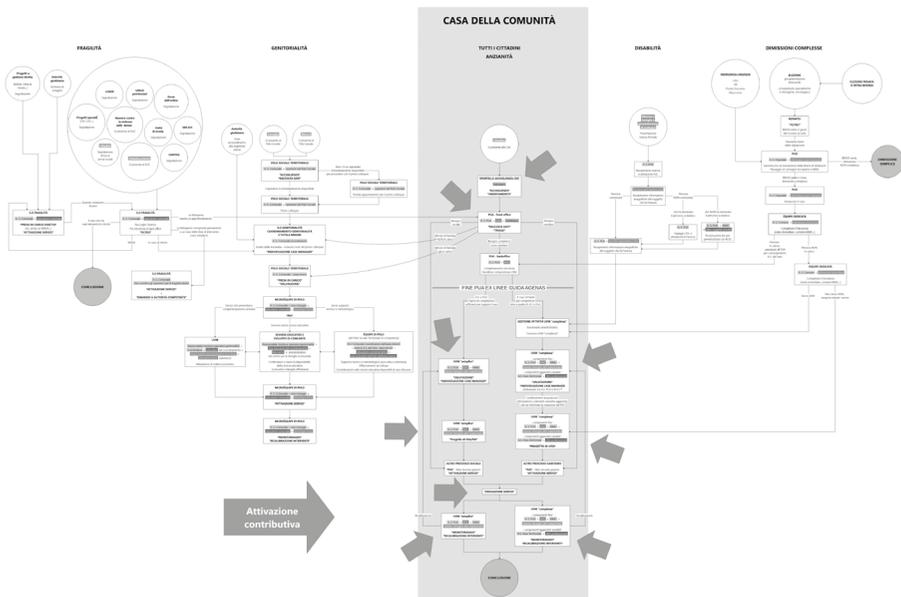
Tra aprile e novembre 2024, con 6 giornate di lavoro in presenza e almeno il doppio a distanza o in back-office, il gruppo di lavoro, con l'accompagnamento dei consulenti di WILL, ha sviluppato le attività (3) e (4) del programma di lavoro, identificando con precisione tutti i processi di accoglienza, orientamento, valutazione multidimensionale, presa in carico ed erogazione di servizi socio-assistenziali e socio-sanitari cui oggi a Parma un cittadino, quale che sia il suo specifico bisogno, può avere accesso attraverso i diversi servizi esistenti. Di tali processi sono state mappate e tracciate le interferenze e le interconnessioni; ciascuna di esse è stata poi analizzata in funzione del proprio potenziale ricompositivo e di attivazione contributiva, per comprendere se vi fossero passaggi ottimizzabili o convertibili in senso maggiormente generativo o strumenti adottabili per ampliarne l'efficacia e renderne più sostenibile il governo.

Sulla base di tale analisi il gruppo ha poi deciso di assumere, almeno potenzialmente, che, in un sistema locale di welfare sostenibile e contributivo, la presa in carico a seguito di una valutazione multidimensionale del proprio bisogno, potesse essere considerata un diritto soggettivo ed esigibile da ogni cittadino, a prescindere dalla natura del bisogno e dal luogo ove venga manifestato all'ente pubblico.

Tale assunto ha portato a vedere nel PUA della Casa della Comunità, in parziale e consapevole disaccordo con un documento di indirizzo sui PUA nel frattempo promanato da AGENAS, non tanto e non solo uno sportello, quanto un vero e proprio processo integrato e multidimensionale di accesso a un diritto mediante una valutazione tempestiva ed adeguata del bisogno e l'erogazione di prestazioni sociali e sanitarie appropriate. Tale processo è stato come tale disegnato, ridefinendo e connettendo con il PUA della casa della comunità tutti i percorsi di accesso esistenti, ed individuando nella semplificazione delle attuali forme di valutazione multidimensionale in funzione della complessità effettiva dei bisogni il dispositivo integrativo e ricompositivo per rendere sostenibile il sistema. Ciò è avvenuto considerando l'equipe del PUA formata da Assistente Sociale, Infermiere di Comunità o di Famiglia e Medico di Medicina generale

come nucleo che, in caso di bisogni a ridotta complessità, integrando le proprie informazioni con quelle provenienti dalla famiglia, dagli enti di terzo settore del territorio e dalla comunità, è già in possesso dei saperi e delle competenze necessarie per procedere ad una valutazione multidimensionale che possa produrre un Progetto di Vita ed un Piano Assistenziale Individualizzato adeguati. A questo modo le valutazioni composte da più professionisti e specialisti, costose e difficili da organizzare con tempestività, sono state riservate ad un secondo livello di approfondimento cui hanno accesso, attraverso il filtro del PUA, solo le persone portatrici di bisogni socio-sanitari complessi.

Figura 8. Lo schema dei nuovi processi tracciati



Il valore dell'esperienza WILL per il Comune di Parma

Il lavoro di WILL a Parma ha incontrato e si è applicato ad un oggetto di sperimentazione particolarmente complesso, delicato, attuale e nevralgico per lo sviluppo e la sostenibilità di quella parte di servizi del welfare

locale con la quale i cittadini maggiormente e più di frequente vengono in contatto.

È stato molto interessante notare come, ragionando a partire dalle logiche WILL, sia stato possibile per i partecipanti al gruppo di lavoro, tutti professionisti a elevata qualificazione ed esperienza, riconfigurare culturalmente ed operativamente il loro oggetto di lavoro quotidiano nel quadro del “welfare dell’accesso” da rendere sempre più universale, sostenibile e contributivo.

Il potenziale che il lavoro del gruppo ha disvelato per l’applicazione di logiche ricompositive e di funzionamenti contributivi all’interno dei processi di integrazione socio-sanitaria territoriale è vastissimo, e potenzialmente scalabile anche tramite piattaforme fisiche e virtuali.

C’è molta attesa e altrettanta fiducia per la fase di co-progettazione esecutiva dei funzionamenti negli “snodi di attivazione contributiva” identificati nel processo, in quanto è apparso chiaro come risieda in questa forma di integrazione comunitaria, oltre che nell’ottimizzazione dei processi di valutazione multidimensionale, la chiave per rendere sostenibile l’obiettivo di fare del PUA il luogo di effettivo intercettamento di ogni tipo di bisogno sociale presente e futuro e di apertura di processi effettivi di presa in carico individualizzata, fuori dai silos dell’attuale organizzazione prestazionale.

La sperimentazione comporterà certamente una transizione, anche perché sarà necessario adeguare almeno in parte gli organici pubblici e le modalità di funzionamento attuali di alcuni dispositivi, sia sociali che sanitari, ma il gioco che si prospetta non è a somma zero, nel senso che, operando in questo nuovo paradigma, anche solo con le risorse attuali si potrà fare molto di più di quanto avviene oggi.

Le prospettive future

A novembre 2024 è in programma l'identificazione degli "snodi di attivazione contributiva" previsto dal punto (5) del programma di lavoro, partendo dall'assunto che al momento il Terzo Settore è coinvolto solo nelle fasi di accoglienza iniziale alla Casa della Comunità e di erogazione di servizi e prestazione mediante i Piani Assistenziali Individualizzati, mentre tutti i partecipanti al gruppo di lavoro hanno condiviso che esso potrebbe avere un ruolo ben più rilevante e diffuso a condizione che ne vengano messe a sistema le molteplici attività di comunità e che ne vengano valorizzate le diverse competenze.

Entro la fine del mese di novembre 2024 è prevista la discussione della proposta con i vertici dell'Amministrazione Comunale e di ASL e l'approvazione della medesima, che verrà presentata in dicembre al Terzo Settore locale in modo formale in un incontro della Cabina di Regia del Patto Sociale per Parma, dispositivo locale di coordinamento e rinforzo delle politiche sociali e sanitarie locali al quale tutti gli attori coinvolti prendono parte.

A partire dal mese di gennaio 2025 è prevista una progressiva attuazione del nuovo modello, utilizzando procedure di amministrazione condivisa ex art. 55 Codice del Terzo Settore e atti organizzativi interni a Comune ed ASL, prima nella zona Lubiana-San Lazzaro e via via presso le altre Case della Comunità esistenti sul resto del territorio, adeguandone progressivamente la struttura alle nuove esigenze integrate.

REGGIO EMILIA

Paolo Pezzana - On! Impresa Sociale srl

Il Percorso WILL del Comune di Reggio Emilia

Il Comune di Reggio Emilia, tra i fondatori di WILL, ha preso parte, con le diverse amministrazioni succedutesi, a tutti gli incontri che hanno portato all'individuazione condivisa dei temi e dei target sui quali intervenire e alla definizione delle logiche caratterizzanti il progetto.

In una prima fase, avvenuta tra la fine del 2020 e l'inizio del 2022, il percorso WILL a Reggio Emilia, unica tra le città WILL ad avere scelto questo tema, si è concentrato sui working poor.

A seguito delle acquisizioni svolte in questa prima fase e di alcune importanti riforme nazionali avviate con il PNRR, prima fra tutte la riforma dell'assistenza territoriale veicolata dal D.M. 77/2022, l'Amministrazione Reggiana, di concerto con la AUSL di Reggio Emilia, considerando in modo più ampio le logiche WILL; ha deciso di focalizzare la propria agenda e di riorientare in modo più esteso e comprensivo la sperimentazione progettuale. Il filone di lavoro sui working poor è stato così reinterpretato come parte di una esigenza più vasta di intercettazione, orientamento e presa in carico dei bisogni che possono emergere in una comunità mediante dispositivi specifici orientati a garantire diritti, favorire l'accesso ad opportunità e servizi, accompagnare percorsi di cambiamento ed evoluzione trasformativa delle persone e dei loro ambienti di vita.

Le logiche WILL in questa visione sono state considerate come asset organizzativi per produrre modelli sostenibili, contributivi e capaci di generare appartenenza e ownership comunitaria dei servizi.

È in questo senso che Comune e AUSL hanno fatto la scelta, a inizio 2023, di dedicare l'accompagnamento WILL da lì a fine percorso alla co-proget-

tazione della nuova Casa della Comunità, destinata ad essere edificata in un'area dismessa nel quartiere Ospizio (zona Est di Reggio), quale onere di urbanizzazione in capo a un importante player della grande distribuzione organizzata per l'insediamento di un punto vendita in loco.

Le attività realizzate

Il futuro del Lavoro a Reggio Emilia: i working poor come "avanguardia" di una insostenibilità di sistema

Come anticipato, la prima parte del lavoro di WILL con il Comune di Reggio Emilia è stata dedicata ad accompagnare un lavoro di lettura, analisi e comprensione del fenomeno dei working poor presenti in città, uno dei target sperimentali previsti dal progetto.

Tale scelta è stata compiuta dall'Amministrazione Comunale e da 27 enti tra ETS, sindacati, associazioni datoriali, centri per l'impiego ed enti di formazione di lei partner, nel contesto del Patto di contrasto alle nuove povertà, proposta operativa di Reggio Emilia per rispondere alle nuove fragilità economiche e sociali della città, comprese quelle derivate o aggravate dalla pandemia.

Tale iniziativa si è data esplicitamente la finalità di affrontare la lotta alla povertà e la riduzione delle disuguaglianze in un'ottica di promozione della sostenibilità, dell'inclusione e della coesione sociale, in linea con la Missione 5 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con il Patto per il lavoro e per il clima della Regione Emilia-Romagna e con gli obiettivi dall'Agenda 2030 dell'ONU. Essa si è articolata su 6 obiettivi che sono: migliorare l'occupabilità delle persone; promuovere quantità e qualità dell'occupazione; migliorare e adeguare le competenze e le soft skills; favorire l'accesso alle misure di sostegno; migliorare il sostegno alle famiglie per la conciliazione e la condivisione del lavoro di cura; sperimentare nuovi modelli di sviluppo sostenibile e valorizzazione di un distretto dell'economia sociale.

È in questo contesto che l'accompagnamento di WILL è risultato prezioso, specie al fine di strutturare una base conoscitiva comune ed un approccio culturale condiviso al fenomeno dei working poor, in vista di una possibile serie di azioni progettuali.

Questa parte di accompagnamento è stata svolta attraverso la partecipazione e la facilitazione, nel corso del 2022 e 2023, di consulenti WILL di ON! srl impresa sociale a 5 incontri del tavolo del patto, 3 incontri seminariali di approfondimento, 2 eventi formativi, 1 social hackaton e svariate sessioni di ricerca ed elaborazione dati svolte da remoto ed in presenza con specialisti delle amministrazioni coinvolte.

Il lavoro svolto in questa fase ha avuto ad oggetto il tentativo di applicare le logiche WILL nel comprendere e fronteggiare il disagio dei working poor mediante:

- l'individuazione qualitativa e quantitativa di profili-tipo dei working poor a Reggio Emilia grazie ad un'analisi statistica condotta incrociando i dati delle dichiarazioni dei redditi e le dichiarazioni ISEE messi a disposizione dai sindacati partner del progetto, al fine di approfondire al livello locale caratteristiche, condizioni e bisogni dei working poor e quindi direzionare più efficacemente risorse ed interventi;
- la creazione di un immaginario condiviso tra i partecipanti al tavolo mediante lo svolgimento in più sessioni di una attività di visioning sul futuro del lavoro a Reggio Emilia nel 2040, con elaborazione di diversi possibili scenari, dai quali è emerso come i working poor di oggi siano probabilmente un'avanguardia di quello che potrebbe accadere in pochi anni alla maggioranza della forza lavoro non altamente qualificata con l'intelligenza artificiale, la macchinizzazione progressiva del lavoro e la crescente proletarizzazione dei saperi e delle competenze, anche nel lavoro intellettuale;
- l'ideazione di possibili modalità di fronteggiamento preventivo dei cambiamenti del mondo del lavoro mediante un più stretto e dinamico governo dei meccanismi di formazione, upskilling, reskilling e

incontro domanda/offerta gestito da centri per l'impiego riorganizzati e rinnovati, capaci di utilizzare logiche ricompositive rispetto alle risorse pubbliche e private esistenti e di favorire processi di attivazione contributiva della comunità;

- l'ipotesi di strutturare meccanismi di "reddito di contribuzione" per i working poor gestiti a livello cittadino in partnership pubblico-privata, applicando i suggerimenti proposti nelle opere del filosofo francese Bernard Stiegler.

Come anticipato, a causa dei necessari riallineamenti di agenda provocati dalla pandemia, dai problemi emersi post-covid e dai processi di policy scaturiti dal PNRR, tale processo, nel corso del 2022 ha conosciuto un rallentamento ed è stato successivamente assorbito da un percorso più ampio, inerente la progettazione partecipata di un dispositivo comunitario quale la nuova Casa della Comunità di Reggio Est, destinata a rivolgersi a tutti i problemi della Comunità, inclusi quelli dei working poor, con un approccio trasversale e olistico all'attivazione contributiva di tutte le risorse attuali e potenziali disponibili.

Sogniamo ma non scherziamo: la casa della comunità di Reggio Est come dispositivo di welfare locale sostenibile e contributivo.

Dalla metà del 2022, ed in particolare con i primi mesi del 2023, l'Amministrazione Comunale di Reggio Emilia, in accordo con la ASL locale, hanno deciso di integrare la convenzione con IFEL già sottoscritta per l'adesione a WILL, per beneficiare, sino ad aprile 2025, un supporto più intenso da IFEL finalizzato alla co-progettazione e all'implementazione di percorsi di attuazione delle disposizioni del PNRR concentrati in particolar modo sull'attivazione della nuova Casa della Comunità di Reggio Est.

L'idea di fondo è stata quella che tale dispositivo, interpretando in modo innovativo e avanzato le disposizioni del D.M. 77/2022, potesse essere concepito e progettato, sin dalla fase di design della struttura fisica e degli spazi, come luogo di comunità finalizzato non tanto e non solo alla erogazione di prestazioni sociali e sanitari, quanto soprattutto alla ricomposizione

delle risorse esistenti, all'incontro e all'integrazione tra domande e offerte di sostegno sociale, alla lettura permanente e preventiva dei bisogni del territorio, all'attivazione contributiva delle risorse della comunità.

È stato avviato dal Sindaco e dall'assessore ai servizi sociali un percorso di co-progettazione con il tavolo di quartiere e la consulta di quartiere di Reggio Est, a cui hanno preso parte oltre 80 persone in rappresentanza di oltre 30 organizzazioni, la conduzione del quale è stata affidata ai facilitatori messi a disposizione per IFEL da On! srl impresa sociale secondo una metodologia denominata "accompagnamento generativo".

La prima parte del percorso, durata da marzo 2022 a marzo 2024, ha visto, dopo una lunga fase preparatoria, lo svolgimento, tra aprile 2023 e marzo 2024 di 8 incontri in presenza, altrettante sessioni da remoto e numerosi momenti intermedi di approfondimento mirato. Il lavoro svolto ha portato, a fine marzo 2024, all'adozione da parte del Comune di Reggio Emilia e della ASL di un documento di programmazione redatto in modo partecipato e inerente la Casa della Comunità di Reggio Est, denominato suggestivamente "Sogniamo ma non Scherziamo".

Figura 9. L'ubicazione della struttura ed un rendering della parte architettonica del progetto approvato



In tale documento, che Giunta e Consiglio Comunale hanno allegato alla variante urbanistica deliberata nel mese di aprile 2024 a supporto dell'operazione edilizia necessaria alla costruzione dell'edificio che ospiterà la Casa delle Comunità, i partecipanti alla co-progettazione, applicando le logiche WILL, hanno definito una serie di punti chiave per i successivi sviluppi dell'operazione.

Dal lavoro svolto e sintetizzato nel documento è emerso in particolare:

- che obiettivo della Casa della Comunità è creare un punto di riferimento integrato per i servizi sociali, sanitari e culturali nel quartiere Ospizio-San Lazzaro di Reggio Emilia. Sfruttando i principi di welfare generativo, la Casa si propone come spazio di cura, corresponsabilità e rigenerazione comunitaria, orientato all'inclusione e alla partecipazione attiva.
- la necessità di fare sperimentare ai fruitori della Casa della Comunità la dimensione integrata dei servizi in essa presenti e la dimensione comunitaria e partecipativa della loro esistenza, dando particolare peso alla biblioteca come luogo centrale di accoglienza ed indirizzo delle persone, così da favorire, anche esteticamente, un'esperienza il più possibile differente da quelle tradizionalmente associate ai poli ambulatori o ai poli sociali territoriali.
- che tra i principi fondamentali identificati per la Casa della Comunità particolare rilevanza hanno l'accoglienza, l'abitabilità, l'inclusività, la partecipazione, l'integrazione e l'innovazione. L'accoglienza è intesa come dimensione chiave che guida ogni processo, poiché la Casa deve essere percepita come luogo sicuro e accessibile, superando la concezione di spazio ambulatoriale per abbracciare quella di punto di riferimento per i cittadini. Il principio di abitabilità impone che la Casa sia facilmente fruibile e aperta, con spazi confortevoli e percorribili liberamente da cittadini e associazioni locali. Altrettanto essenziale è l'inclusività, che richiede un approccio attivo verso la promozione dell'equità e della diversità, per cui ogni attività deve essere disegnata e monitorata con una forte dimensione partecipativa.

- che l'integrazione ricompositiva è un altro elemento portante: tutti i servizi presenti all'interno della Casa devono essere interconnessi tra loro, per facilitare il lavoro in équipe e il supporto reciproco tra operatori. Questo aspetto si estende anche all'integrazione esterna con il territorio, stabilendo la Casa della Comunità come centro complementare e radiante rispetto agli altri servizi esistenti.
- che i principi di territorialità, innovazione e prevenzione costituiscono le basi per la sostenibilità a lungo termine, con un impegno verso la sperimentazione e la creazione di servizi preventivi che anticipino e riducano il disagio sociale e sanitario.

Per accompagnare efficacemente il processo di realizzazione, il documento sviluppa una serie di raccomandazioni concrete per la fase esecutiva, includendo linee guida sia per la costruzione fisica che per l'organizzazione dei servizi e il coinvolgimento della comunità. Tra queste:

- l'istituzione di un Comitato di Partecipazione e Controllo, composto da rappresentanti delle amministrazioni coinvolte, della Consulta e del Tavolo di quartiere, con il compito di supervisionare i lavori e garantire che ogni passo del processo sia conforme ai principi di progettazione e risponda ai bisogni della comunità.
- La redazione partecipata di una Carta dei Servizi, strumento centrale attraverso il quale comunicare ai cittadini le finalità e il funzionamento della Casa, promuovendo i concetti di cura e corresponsabilità.
- l'ascolto diffuso degli abitanti. Nei tre anni precedenti all'apertura della Casa, sono previsti diversi momenti di consultazione e ascolto della comunità per mappare i bisogni, le aspettative e le risorse del territorio, favorendo la costruzione di una Casa radicata nel vissuto locale e sensibile alle peculiarità del territorio. Questo approccio mira a instaurare un rapporto di fiducia e a creare le giuste aspettative nei confronti del progetto, sensibilizzando progressivamente la cittadinanza.
- L'avvio, nelle more del processo di edificazione della casa, di sperimentazioni contributive di nuovi servizi in forma laboratoriale, concepiti secondo i principi di funzionamento della Casa stessa. Questi

progetti pilota, pensati per coinvolgere sia i cittadini sia le organizzazioni del quartiere, permetteranno di testare pratiche innovative e di affinare i processi prima della piena operatività della struttura.

- La costruzione di un sistema di governance partecipativa per la Casa della Comunità che coinvolga attivamente ed integri il Tavolo di Quartiere e la Consulta in un sistema permanente di gestione e pianificazione delle attività. Questa governance partecipativa rappresenta un'opportunità per dare continuità al dialogo instaurato durante la fase di co-progettazione, valorizzando le competenze e le relazioni della comunità locale non solo nella fase iniziale, ma in ogni fase operativa della Casa.
- La definizione di una strategia di comunicazione costante ed efficace, che consenta di aggiornare i cittadini sui progressi e sulle iniziative della Casa della Comunità.
- il consolidamento, sin dalla fase attuale, delle relazioni con le altre Case della Comunità del territorio di Reggio Emilia, attraverso momenti di confronto e scambio che favoriscano l'apprendimento condiviso e l'adozione di buone pratiche. Quest'ultimo aspetto è essenziale per costruire una rete territoriale forte, capace di rispondere in modo coerente e coordinato ai bisogni emergenti e di sostenere l'innovazione in ambito sociale e sanitario.

La Casa della Comunità di Reggio Est, quindi, non è concepita solo come un luogo fisico, ma come un ecosistema di risorse, competenze e relazioni che contribuiscono alla costruzione di un welfare territoriale sostenibile e generativo, nella quale le logiche WILL sono parte dell'infrastruttura del dispositivo stesso.

Da gennaio 2024 il processo svolto in WILL a Reggio è stato scelto come uno dei casi pilota del Community Lab allestito da Regione Emilia Romagna per accompagnare le città della regione nell'implementazione delle Case della Comunità con modalità le più efficaci possibili.

A settembre 2024, sempre all'interno del progetto WILL e con l'accom-

pagnamento di esperti IFEL, è stata avviata la fase di co-progettazione delle azioni sperimentali preliminari e propedeutiche all'avvio della Casa, il cui cantiere non è ancora partito perché si stanno completando gli iter autorizzativi e fronteggiando le opposizioni di una parte di residenti che contestano, per ragioni ambientali e non solo, l'insediamento stesso del punto commerciale, al quale però il polo dei servizi è condizionato nel progetto che è stato approvato.

Tale fase di co-progettazione, allargata a ulteriori associazioni, specie in rappresentanza del mondo giovanile, è stata focalizzata sul tema del sostegno ai caregiver attuali e potenziali presenti sul territorio e sull'ascolto ed il coinvolgimento attivo dei giovani nei processi di cura. Sono stati realizzati 3 incontri e sono in corso approfondimenti e focus group; entro il mese di marzo 2025 si prevede di avere costruito i due progetti sperimentali previsti, di avere reperito le risorse pubbliche e private necessarie ad implementarli e di poterli attivare ad aprile 2025, con successivi momenti periodici almeno trimestrali di monitoraggio, verifica e consolidamento degli apprendimenti svolti, sino al momento in cui la Casa della Comunità sarà pronta e tali progetti potranno in essa confluire, con tutte le altre attività ivi previste e progettate.

Le prospettive future

Il lavoro di WILL a Reggio Emilia, incontrando il processo di sviluppo delle Case della Comunità, è cresciuto nel tempo sino a divenire un'azione che il nuovo sindaco eletto nel giugno 2024 ha definito, all'inizio del suo mandato, una "grande opera strategica" per la città.

È presto per poter dire se tale processo riuscirà effettivamente a reinglobare in tempi brevi anche il tema dei working poor dal quale si era partiti con il Patto contro le Nuove Povertà e se le sperimentazioni che si stanno progettando riusciranno effettivamente a rendere evidente per tutti i partecipanti prima e per tutti i cittadini poi cosa significhi in concreto costruire un welfare locale sostenibile e contributivo secondo le logiche WILL.

Di certo è stato molto interessante notare come il gruppo di lavoro, formato da persone esperte, competenti e aduse alla partecipazione, dopo qualche remora iniziale, abbia pienamente assunto le coordinate culturali offerte dal progetto, le abbia fatte proprie e le abbia sapute declinare in modo originale e inizialmente inaspettato.

Le sperimentazioni che si stanno costruendo e si attiveranno a inizio 2025 saranno sicuramente un buon banco di prova per osservare se il lavoro svolto avrà avuto un impatto non solo di tipo culturale, il che sembra già avvenuto, ma anche in termini organizzativi ed operativi.

ROVIGO

Chiara Agostini, Celestina Valeria De Tommaso - Percorsi di secondo welfare

Il percorso WILL del Comune di Rovigo

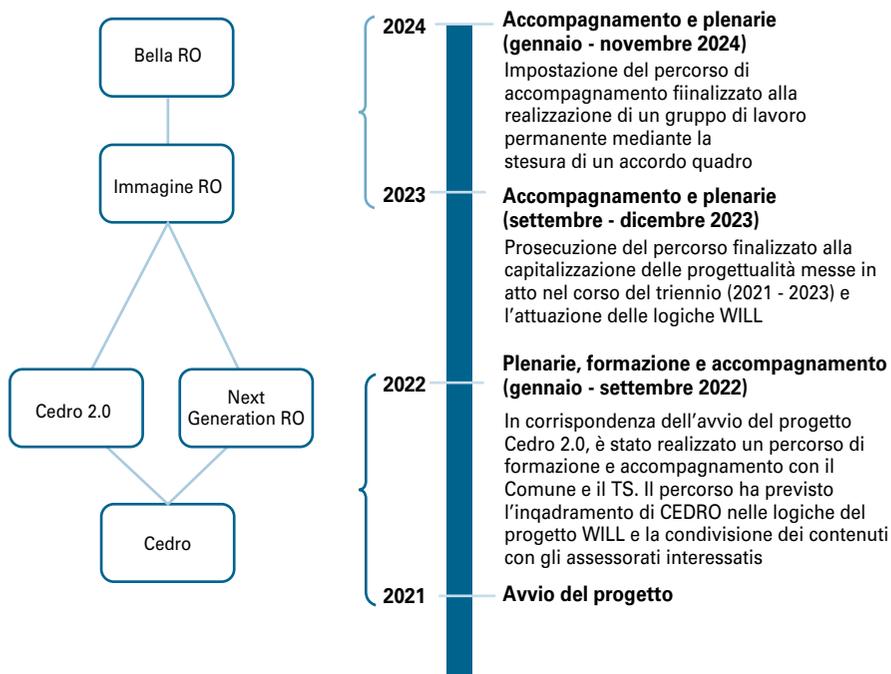
Il Comune di Rovigo è coinvolto in WILL fin dall'avvio del progetto. L'amministrazione ha dunque preso parte ai primi incontri di formazione, che si sono tenuti a cavallo fra il 2019 e il 2020 in modalità plenaria, e ha contribuito all'individuazione dei temi sui quali le diverse amministrazioni si sono impegnate a intervenire.

Nel 2022, Percorsi di secondo welfare, in qualità di referente scientifico di WILL, ha avviato le attività di accompagnamento e l'iniziativa è quindi entrata nella fase operativa. Peculiarità dell'esperienza di dell'amministrazione è stata l'aver avviato, grazie a un capillare lavoro di ricognizione delle opportunità finanziarie emerse nel corso del tempo⁽¹²⁾, differenti progettualità alle quali WILL ha offerto un quadro unitario di riferimento. In particolare, attraverso la realizzazione di cinque progetti, il Comune di Rovigo ha sviluppato una serie di iniziative a sostegno dei minori e dei giovani che hanno permesso di colmare un vuoto nei servizi. Precedentemente al 2021, il Comune non interveniva in maniera mirata a favore di tale fascia della popolazione, tanto che non esistevano convenzioni pubblico/privato finalizzate all'erogazione di servizi e interventi per questa

12 La prima fonte cui il Comune ha avuto accesso è il "Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali" istituito nel quadro dell'emergenza legata alla pandemia da Covid-19. Le risorse che, grazie a questo fondo, sono state destinate alle iniziative di cui al presente capitolo sono state pari a 298.000 euro nel 2021 e a 400.000 nel 2022. Nel 2023, le azioni sono invece proseguite grazie a un finanziamento (pari a 100.000 euro) erogato dalla Fondazione Cariparo. Infine, per l'anno 2024, le attività hanno attinto a tre diverse fonti: 1) i contributi regionali e statali per attività di contrasto alla povertà educativa per Emergenza Ucraina (191.500,00 euro); 2) il contributo regionale per la sperimentazione di nuovi spazi per l'aggregazione e l'incubazione delle iniziative giovanili (19.820,00 euro); 3) contributi comunali (pari complessivamente a 19.000 euro).

parte della popolazione⁽¹³⁾. Come ulteriore ambito di intervento, Rovigo ha poi individuato il *community building* che è stato sperimentato attraverso una serie di iniziative basate sull'ascolto e l'animazione dei giovani

Figura 10. Progettualità comunali e attività WILL



Fonte: elaborazione delle Autrici

Nel 2021, il Comune di Rovigo ha preso parte alle plenarie WILL e ha implementato il progetto "Cedro - Comunità educanti a Rovigo". L'avvio di questo progetto ha gettato le basi per il successivo consolidamento dell'infrastruttura territoriale per le politiche giovanili del territorio. Il par-

13 Fatta eccezione per i Nidi d'infanzia, prima del 2021 nel territorio comunale di Rovigo non esistevano servizi educativi rivolti ai minori, né gestiti direttamente né in convenzione con altri enti.

tenariato di progetto, composto oltre che dall'amministrazione comunale da quattro cooperative sociali⁽¹⁴⁾, ha infatti assunto il ruolo di "cabina di regia" realizzando azioni trasversali di supporto a tutti i componenti della rete e coordinando tutte le iniziative che successivamente sono state realizzate nel perimetro di WILL.

In linea con le logiche ricompositive proprie di WILL, Cedro ha permesso di definire un percorso partecipato volto a rilevare il bisogno e a mappare l'offerta. Tale mappatura ha riguardato anche la presenza nel territorio delle organizzazioni che a vario titolo si occupano di giovani, le progettualità in essere, i servizi territoriali presenti come il doposcuola e gli sportelli dedicati ai giovani (ad esempio sportelli di supporto psicologico, orientamento formativo e alle opportunità di crescita personale). Questo lavoro, che è stato avviato nell'ambito di Cedro e ha trovato compimento nelle successive progettualità, ha portato a individuare 36 organizzazioni del territorio che offrivano iniziative attive e/o erogavano servizi a favore dei giovani. Cedro ha poi permesso di implementare numerose azioni di contrasto alla povertà educativa grazie al coinvolgimento di associazioni, parrocchie, istituti scolastici, enti di formazione professionale. Queste iniziative hanno agito in stretta sinergia con le istituzioni scolastiche (è stato il caso, ad esempio, del potenziamento scolastico, del supporto educativo e della mediazione linguistica), hanno valorizzato le risorse territoriali (ad esempio prevedendo iniziative volte alla formazione dei volontari) e hanno sostenuto l'ampliamento dell'offerta di attività ricreative e sportive.

Nel 2022, in corrispondenza dell'avvio del progetto Cedro 2.0., l'accompagnamento WILL erogato da Percorsi di secondo welfare è entrato nel vivo. In particolare, sono stati realizzati una serie di incontri con il Comune e il Terzo Settore volti a inquadrare Cedro nelle logiche WILL e a condividere i contenuti con gli assessorati potenzialmente interessati all'iniziativa e con

14 Il primo ente coprogettante è stata la cooperativa sociale Peter Pan, che ha assunto il ruolo di capofila nel progetto Cedro. A seguire, ad essa si sono affiancate altre tre cooperative partner: "Il Raggio Verde", "Porto Alegre" e "Zico". Queste quattro cooperative, inclusa Peter Pan.

le organizzazioni fino a quel momento coinvolte. Dal punto di vista delle attività progettuali, Cedro 2.0 ha permesso di consolidare ed estendere le iniziative avviate con la precedente edizione del progetto (Progetto Cedro) e di allargare ulteriormente la rete progettuale, in particolare coinvolgendo le associazioni sportive. È stato poi realizzato il portale online “Succede a Rovigo”⁽¹⁵⁾ che mette in rete associazioni, cooperative, gruppi sportivi e altre realtà che riguardano i giovani. Questo portale ha raccolto in un unico spazio digitale tutte le proposte e le opportunità (ad esempio di svago, cultura, sport, orientamento allo studio o al lavoro) di interesse dei bambini e dei ragazzi della città e delle loro famiglie.

Nella seconda metà dello stesso anno, è stato poi avviato “Next Generation RO” grazie al quale è stato realizzato un percorso di ascolto dei ragazzi e delle ragazze del territorio. Tale percorso ha avuto come esito l’elaborazione di una proposta per una “città a misura dei giovani” e l’organizzazione degli “Stati Generali dei giovani” realizzati nel contesto del successivo progetto “ImmaginareRO”.

Nell’ultimo trimestre del 2023, WILL ha permesso di capitalizzare le progettualità messe in atto fino a quel momento e di supportare ulteriormente l’amministrazione comunale nell’adozione delle logiche proprie di WILL. Nel 2024, l’accompagnamento realizzato da Percorsi di secondo welfare è entrato in una nuova fase operativa centrata sulla necessità di definire un modello di governance multiattore per le politiche locali rivolte ai giovani. L’esperienza maturata nel triennio precedente ha infatti posto in evidenza la necessità di consolidare le modalità operative sperimentate grazie alla costituzione della cabina di regia. Nello specifico, nel quadro del progetto “Bella RO” è stata formalizzata l’esistenza di specifiche aree di intervento di competenza di ciascuna delle cooperative parte della cabina di regia. In questo modo ogni cooperativa è diventata referente nel territorio di specifiche attività rivolte ai giovani⁽¹⁶⁾.

15 Il link al portale “Succede a Rovigo”: <https://www.succedearovigo.it/>.

16 Le aree di intervento sono state così organizzate: 1) Area A, referente Cooperativa Zico,

Le attività realizzate

Nel 2024, sono stati realizzati 6 incontri con la cabina di regia che hanno avuto l'obiettivo di elaborare in maniera condivisa delle indicazioni utili alla costituzione di un gruppo di lavoro permanente sul tema dei giovani. Queste indicazioni sono state funzionali alla futura stipula di un accordo quadro, finalizzato a favorire l'istituzionalizzazione della collaborazione tra l'ente locale e gli enti co-progettanti. Nel corso dei primi due incontri, il lavoro si è concentrato sullo sviluppo di un glossario condiviso, ponendo le basi per una terminologia comune. I concetti chiave individuati hanno costituito il fondamento definitorio e teorico delle indicazioni emerse. Il lavoro è stato sviluppato a partire dalle nozioni di: 1) governance orizzontale; 2) innovazione sociale; 3) legittimazione; 4) consolidamento. Successivamente, il lavoro si è focalizzato su due concetti "ombrello": legittimazione e consolidamento. Questi concetti hanno guidato l'elaborazione dei micro-obiettivi del gruppo e la redazione delle indicazioni operative.

Figura 11. Gli incontri di accompagnamento realizzati



Fonte: elaborazione delle autrici

iniziativa "Succede a Rovigo" prevedeva un'attività di comunicazione delle opportunità offerte ai giovani e alle loro famiglie dal territorio; 2) Area B, referente Cooperativa Porto Alegre, iniziativa "In.Con.Tra" prevedeva attività di animazione della rete di organizzazioni del territorio per l'individuazione di priorità e ambiti di lavoro comuni; 3) Area C, referente Cooperativa il Raggio Verde, iniziativa "Siamo qui" prevedeva la sperimentazione di nuovi spazi per l'aggregazione e l'incubazione delle figure giovanili"; 4) Area D, referente Peter Pan Group, iniziativa "Cedro 3.0" che prevedeva attività di monitoraggio e agevolazioni volte a promuovere l'accesso di famiglie e giovani ad attività esistenti.

Le indicazioni elaborate sono complessivamente quattro. Ciascuna di esse si articola in sotto-indicazioni relative a “cosa fare” (ovvero azioni da mettere in campo) e “come farlo” (ovvero strategie da mettere in atto). La prima indicazione evidenzia la necessità di definire un quadro istituzionale formale ma flessibile in cui inserire il gruppo di lavoro permanente. La seconda suggerisce la trasformazione delle numerose sperimentazioni in standard operativi replicabili. La terza, in linea con i principi del *community building*, sottolinea l’importanza di attivare comunità di scopo per la co-costruzione degli interventi territoriali, promuovendo la condivisione di strumenti e obiettivi comuni. Infine, la quarta indicazione evidenzia che la comunicazione rispetto ai servizi effettivamente attivati sul territorio è essenziale per sostenere la diffusione capillare delle iniziative.

Tabella 3. Le indicazioni per la stipula dell’accordo quadro

Indicazione 1. Definire un quadro formale-istituzionale flessibile in cui si inserisce il gruppo di lavoro permanente	
1.1. Definire un modello di governance interno al gruppo di lavoro	<ul style="list-style-type: none"> • Definire la missione e la visione del gruppo di lavoro rispetto ai nuovi rischi e bisogni sociali territoriali, unitamente all’individuazione di soluzioni e di strumenti utili. • Individuare obiettivi di breve e medio termine e finalizzare le attività di gruppo al raggiungimento di tali obiettivi. • Organizzare la collaborazione per funzioni e ruoli dei membri partecipanti. • Prevedere degli incontri regolari interni al gruppo di lavoro (calendarizzazione cadenzata) e dotarsi di strumenti di raccordo e/o facilitazione.
1.2. Definire l’ambito di intervento (area tematica)	<ul style="list-style-type: none"> • Valorizzare le progettualità su cui il gruppo si è strutturato (giovani e community building) e assumere questa area come “pilota” rispetto a una modalità di lavoro che potrà via via essere estesa ad altre aree. • Prevedere dei sotto-target e programmare obiettivi, strumenti e metodi per ciascuno di essi.
1.3. Istituire e consolidare sotto-gruppi di lavoro	<ul style="list-style-type: none"> • Costituire dei sottogruppi di lavoro permanenti, strutturati per operare al di fuori del perimetro specifico del progetto, su temi come fundraising, monitoraggio e pianificazione.

segue>>

>>continua

Indicazione 2. Innovare e consolidare: trasformare le sperimentazioni di successo in standard operativi	
2.1. Definire in maniera condivisa il concetto di innovazione per individuare, realizzare e valutare le azioni da mettere in campo e i criteri più appropriati per realizzarle	<ul style="list-style-type: none"> • Continuare a mappare sistematicamente le progettualità messe in campo sinora, con l'obiettivo di individuare punti di forza e di criticità. • Effettuare la selezione e l'analisi di progetti che mostrano tratti innovativi al fine di identificarne gli elementi di successo e facilitare la loro diffusione e integrazione sistematica, valorizzando le conoscenze e le competenze sviluppate.
Indicazione 3. Attivare comunità di scopo per co-costruire gli interventi del territorio	
3.1. Promuovere una visione di sistema e favorire processi di "distribuzione della leadership"	<ul style="list-style-type: none"> • Identificare le risorse sociali, culturali e materiali nel territorio. Tali risorse sono necessarie a stabilire le condizioni perché si realizzino processi di mutuo apprendimento e insegnamento. • Identificare e coinvolgere attivamente tutte le parti rilevanti del territorio, come enti locali, associazioni, imprese, istituzioni educative e cittadini. • Stabilire meccanismi per il feedback continuo e la valutazione degli interventi, per mantenere i progetti allineati con le esigenze della comunità e fare aggiustamenti tempestivi basati sui risultati e sulle esperienze raccolte.
3.2. Equipaggiare i membri del gruppo e della comunità con le competenze necessarie per partecipare attivamente al processo di co-costruzione	<p>È necessario valorizzare le competenze di ciascun ente, evitare sovrapposizioni e favorire collegamenti tra soggetti ed azioni.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevedere formazione e percorsi di capacity building su metodi partecipativi, gestione di progetti e tecniche di comunicazione. • Organizzare laboratori di co-progettazione attraverso i quali i membri della comunità possono collaborare in modo creativo per ideare e sviluppare soluzioni specifiche ai problemi locali. I laboratori devono essere guidati da facilitatori esperti per garantire che ogni voce sia ascoltata.
Indicazione 4. Comunicare per diffondere nel territorio i servizi attivati dal gruppo di lavoro operativo	
4.1. Raggiungere un numero più ampio di beneficiari grazie a una buona comunicazione	<ul style="list-style-type: none"> • In continuità rispetto a quanto già realizzato, prevedere, a monte di tutte le nuove progettualità che saranno realizzate, di destinare una parte delle risorse economiche alla comunicazione. • Pianificare strategicamente la comunicazione per il rafforzamento di tali attività nei progetti, servizi e interventi.
4.2. Monitorare, valutare e diffondere i risultati degli interventi co-costruiti	<ul style="list-style-type: none"> • Documentare sistematicamente il processo e i risultati degli interventi co-costruiti e diffondere le conoscenze e le pratiche migliori all'interno e all'esterno della comunità per promuovere l'apprendimento e l'imitazione.

Fonte: elaborazione delle autrici

Il valore dell'esperienza WILL per il Comune di Rovigo

Il percorso realizzato dal Comune di Rovigo nell'ambito di WILL ha raggiunto esiti sia rispetto alla popolazione target (minori e giovani del territorio), sia con riferimento all'infrastrutturazione territoriale dei servizi loro rivolti.

In primo luogo, considerando quanto fatto a favore della popolazione target, numerose iniziative (volte in particolare al contrasto alla povertà educativa) sono state messe in campo fin dal 2021 quando è stato avviato il progetto Cedro. Successivamente sono state realizzate una serie di azioni che, in linea con la prospettiva del *community building*, hanno permesso di promuovere l'ascolto attivo dei giovani. Tale percorso, come visto, ha avuto come esito la predisposizione del documento per "una città a misura dei giovani" che è stato poi restituito al territorio in occasione degli "Stati Generali". Nel tempo, sono poi stati organizzati numerosi eventi culturali che hanno contribuito a mantenere l'attenzione sul tema e a promuovere l'ulteriore coinvolgimento dei giovani. Fra questi, ad esempio, il "Festival Voci dal basso" (giunto nel 2024 alla sua terza edizione) che è un punto di riferimento culturale e artistico per i giovani della città e che offre un programma ricco di talk, workshop, concerti e dj-set, "BrilleRO" un contest creato dai giovani e rivolto a giovani talenti del territorio.

In secondo luogo, guardando all'infrastruttura territoriale dei servizi, il percorso realizzato nel quadro di WILL, ha consentito di individuare le realtà che nel territorio si occupano di minori e giovani (attraverso il lavoro di mappatura avviato fin dal 2021) e successivamente di metterle in rete (anche grazie al portale "Succede a Rovigo"). L'emersione di questa rete, unitamente alla continuità e all'organicità delle iniziative (garantita dalla presenza di una "cabina di regia" progettuale), ha poi gettato le basi per la costruzione di una solida infrastruttura territoriale per i servizi rivolti a questa fascia della popolazione. Questa infrastruttura, poggia sulla presenza di tale cabina di regia che è ormai un punto di riferimento per chi nel territorio si occupa di minori e giovani. Come abbiamo visto, al suo interno la cabina

di regia si articola in quattro aree funzionali ciascuna delle quali ha una sua rete di riferimento. Le organizzazioni che sono in capo a tali aree giocano anche un ruolo di affiancamento e supporto alle attività associative più complesse (riguardanti ad esempio la rendicontazione).

Le prospettive future

L'esperienza di Rovigo si configura come un laboratorio significativo per esplorare nuove traiettorie di innovazione sociale, focalizzate sulla costruzione di comunità resilienti e partecipative. Essa evidenzia dinamiche virtuose all'intersezione tra servizi integrati, empowerment giovanile e rafforzamento delle reti territoriali, che costituiscono sia risultati concreti, sia basi per un'evoluzione continua del welfare locale.

La strutturazione di servizi integrati favorisce una risposta coordinata ai bisogni della comunità, superando la frammentazione degli interventi e promuovendo l'adozione di una prospettiva sistemica e personalizzata. Questo approccio intersettoriale potenzia la capacità di risposta alle sfide socioeconomiche e rafforza il welfare di prossimità.

Parallelamente, l'empowerment dei giovani è un elemento chiave per consolidare comunità resilienti. Promuovere competenze e inclusione attiva delle nuove generazioni significa non solo investire nel capitale umano, ma anche rafforzare il senso di appartenenza e coesione comunitaria, essenziali per affrontare sfide complesse e promuovere cambiamento. Il rafforzamento delle reti territoriali permette di sviluppare sinergie tra attori pubblici, privati e del Terzo Settore, promuovendo soluzioni innovative e sostenibili che rispondono ai bisogni emergenti. La creazione di un welfare partecipativo e comunitario diventa, quindi, un fattore cruciale per un modello di intervento dinamico e adattivo.

**La diagnosi,
l'idea di cambiamento
e le condizioni
per il Change Management
del welfare locale**

3



Le cause delle difficoltà ad adottare logiche di ricomposizione nel welfare locale

Francesco Longo, CERGAS SDA Bocconi

Osserviamo un ampio consenso tra gli studiosi, tra gli operatori e tra gli esperti del settore sul fatto che molti problemi emergenti delle società occidentali contemporanee richiedano logiche di funzionamento dell'ecosistema del welfare locale di tipo ricompositivo, aggreganti, proattive e a domanda collettiva, distanti dalle tradizionali logiche prestazionali e a domanda individuale del welfare d'attesa. Inoltre, si tratta di arricchire e modificare di molto i target prioritari, leggendo le criticità emergenti, occupandosi di solitudine, di mobilità sociale, di contrasto alla segregazione sociale e alla gentrificazione, di NEET, di inclusione delle seconde generazioni di nuovi italiani.

Questo ampio consenso culturale non riesce a trasformarsi in azioni di cambiamento profonde, durature e strutturali delle politiche sociali locali. Vi sono molti esperimenti pilota di grande pregio, distribuiti a macchia di leopardo tra i territori più creativi e coraggiosi, ma risulta difficile diffonderli, renderli sistemici e soprattutto raggiungere numeri di beneficiari e cittadini coinvolti ampi e significativi.

Perché i sistemi di welfare locale non riescono ad allinearsi ai problemi sociali emergenti e alle nuove logiche di risposta che essi richiedono?

Per definire una buona terapia manageriale occorre una buona diagnosi, che colga i meccanismi sottostanti le criticità e le difficoltà attuative di progettualità che sulla carta appaiono promettenti, ad alto valore aggiunto collettivo, ma che stentano a trovare reale o significativa realizzazione. Solo l'individuazione delle resistenze e criticità principali permette di trovare soluzioni coerenti e quindi potenzialmente efficaci.

Premettiamo che siamo fermamente convinti che la grande maggioranza degli attori del welfare locale, interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche, sono motivati, orientati dalle migliori intenzioni e di norma garantiscono una significativa mole di lavoro ed investimento emotivo. Quindi le cause delle difficoltà attuative non risiedono principalmente in una mancanza di motivazione, ingaggio o dedizione al lavoro pubblico. Questo elimina molte delle ipotesi di lavoro proposte da una retorica semplificatrice, populista, che non riesce a cogliere la complessità delle società contemporanee e delle istituzioni che provano a indirizzarle e riequilibrarle.

Proponiamo in sequenza cinque diagnosi principali, che agiscono sul terreno nel loro combinato disposto, rafforzandosi l'una con l'altra.

1. La difficoltà a riallocare parzialmente le risorse finanziarie

Le logiche ricompositive, che ad esempio aggregano le persone sole, risolvendo il problema di una pluralità di persone aiutandole a frequentarsi, non richiedono risorse finanziarie ingenti. Si tratta delle risorse per l'azione di monitoraggio dei target, di reclutamento o attivazione sociale, di regia e spinta dei meccanismi di socializzazione. Si tratta di poche e limitate risorse, forse il 5-10% del budget dei servizi sociali comunali. Comunque si tratta di risorse che devono essere sottratte ai servizi tradizionali, non essendo in vista alcun aumento dei budget del welfare. Questi ridurrebbero i loro modesti tassi di copertura dei bisogni del 5-10%. Concretamente significa ridurre il tasso di copertura degli anziani



non autosufficienti in SAD dal 7% al 6%. La prospettiva ricompositiva ha obiettivi molto più ambiziosi in termini di target, ad esempio dei soli, da raggiungere, nell'ordine del 30-40%. Vale la pena rinunciare a 1 punto percentuale di tasso di copertura del SAD in cambio di un processo di riagggregazione sociale che coinvolge il 30% degli anziani soli, in un'ottica più preventiva che riparativa? Probabilmente ne vale la pena, perché aumenta di molto il beneficio collettivo generato.

Nonostante questa considerazione, bisogna riconoscere che questo processo di riallocazione delle risorse, seppur modesto e molto parziale, è molto difficile, tecnicamente e politicamente. Lo status quo rappresenta sempre un punto di equilibrio allocativo raggiunto tra tutti gli stakeholder in campo. Una sua leggera modifica richiede una rinegoziazione complessiva, con tutti gli attori, soprattutto se il processo riallocativo fosse esplicito e dichiarato.

Questo spiega perché la maggior parte dei processi riallocativi locali avvengono in maniera silente ed implicita. Molte regioni hanno aumentato il numero di anziani in ADI, semplicemente riducendo gli esigui accessi per assistito. Allo stesso modo, nelle RSA oggi abbiamo ospiti molto più fragili e malati con pari risorse, avendo, di fatto, annacquato il livello assistenziale medio, non potendo strutturalmente aumentare i finanziamenti per il settore.

2. Agenda setting locale path dependent

Ogni ecosistema di welfare locale ha delle priorità di azione: di norma, minori con sentenze dei tribunali, disabili, anziani, ecc. Questi sono i temi che risaltano nell'agenda politica locale e quindi richiedono costante attenzione. Perché riescono sempre o spesso a essere in cima all'agenda politica locale? Perché riguardano la platea degli erogatori attualmente finanziati, che esprimono una forte voce a favore dei propri servizi, accreditandosi socialmente, tra l'altro, per la loro forte conoscenza del bisogno espresso, che loro servono. Allo stesso modo, sono i servizi che riguardano gli utenti storici, che quindi sono abituati a muoversi nel contesto pubblico e ad esprimere voce a proprio favore, sia in modo individuale,

sia in modo aggregato, spesso con qualche forma organizzata di rappresentanza. Inoltre, si tratta dei servizi che riflettono a specchio le strutture organizzative dell'ente locale, in cui i quadri o dirigenti preposti invocano risorse per il proprio perimetro di attività.

La mancata mobilità sociale, i NEET, la solitudine, la mancata integrazione sociale di parte delle seconde generazioni di nuovi italiani, non hanno produttori dedicati, non hanno utenti pubblici abituali, non hanno un'unità operativa o un servizio dedicato. Non c'è alcun meccanismo sociale o istituzionale determinante per mettere il tema in agenda.

In sintesi, le agende di policy sociale locale sono guidate dagli erogatori e dagli utenti storici, a prescindere dalla loro reale incidenza sul complesso dei bisogni, semplicemente perché quest'ultimi non hanno alcun meccanismo di trasformazione del bisogno in domanda, di rappresentanza e quindi non vi è alcun processo di voice e di agenda setting possibile.

3. La ricomposizione sociale è un processo trasversale, i servizi sono a silos separati

Una spinta all'inclusione sociale dei nuovi italiani può avvenire da parte delle società sportive, che afferiscono al settore sport. Una parte della ricomposizione sociale degli anziani può avvenire da parte del settore culturale, ad esempio valorizzando biblioteche comunali, teatri, arene estive. La mobilità sociale richiede un lavoro sulle scuole e sul link scuola-imprese. Ognuno di questi settori ha i suoi finanziamenti sovraordinati, i propri obiettivi, le proprie metriche, le proprie procedure e rendicontazioni, che non necessariamente favoriscono i target principali individuati da un'analisi sociale complessiva. Pertanto, le biblioteche continuano a essere focalizzate prevalentemente su studenti liceali e universitari, lo sport sull'agonismo, la scuola sul merito scolastico. Portare un punto di vista strategico, unitario, trasversale sulle priorità di un comune, significa in molti casi modificare profondamente la missione dei singoli silos, probabilmente in modo incoerente con la propria tradizione, metrica e obiettivi tradizionali. I licei vengono premiati in base a quanti studenti hanno buoni voti e vanno in buone università, non su quanti ragazzi



con background familiare migratorio hanno superato il tetto di cristallo dei segmenti sociali. Le biblioteche misurano quanti libri hanno prestato, non quanti anziani soli sono diventati amici usando la loro piattaforma. Le piccole società sportive sono costrette a guardare alla loro sopravvivenza economica con qualche soddisfazione per i piccoli piazzamenti delle loro squadre giovanili; non si misurano certo sul numero di giovani italiani di seconda generazione che sono riusciti a integrare. In strutture organizzative a silos verticali è difficile definire strategie comuni ed unitarie, condivise da tutti, che rompano le missioni tradizionali, riformulandole complessivamente. Questo significherebbe rileggere lo sport e la cultura anche, se non soprattutto, come agente di inclusione sociale: conta chi viene e non quanti vengono a teatro, in biblioteca, a fare sport. Coordinare i silos verticali è difficile ma possibile; arrivare addirittura a modificare le loro missioni, in nome di priorità collettive emergenti, è davvero sfidante.

4. Il bisogno non espresso si legge solo nei numeri

Le nuove criticità sociali principali, di norma, non riescono a trasformare il bisogno in domanda. Non c'è una domanda esplicita, di singoli o gruppi, di mobilità sociale, di piattaforme contro la solitudine o di maggiore inclusione sociale. Questi bisogni si trasformano in domanda quando diventano così gravi da essere difficilmente risolvibili e quando vengono espressi sotto forme distanti dalle cause originali. Quando l'anziano solo cade in casa nasce la domanda di una prestazione sanitaria. Quando il giovane socialmente escluso e frustrato commette un atto di vandalismo emerge la domanda di sicurezza. La mancata mobilità sociale fa emergere la domanda di lavoratori qualificati, sempre più irreperibili. Il bisogno si trasforma in domanda troppo tardi e in forme lontane dalle determinanti principali.

L'unico modo per rendere visibili i bisogni sociali emergenti è quello di guardare costantemente ai numeri locali: quanti giovani sono NEET o hanno abbandonato la scuola? Quanti sono gli anziani soli? Quanto sono segregate le nostre scuole e società sportive?

A questo proposito, la cultura organizzativa storica dei servizi sociali locali ha due grandi difficoltà

- è abituata a rispondere ai bisogni individuali che bussano alla porta e non a cercare bisogni collettivi, compresi attraverso la lettura sistematica e costante di numeri;
- è abituata a guardare ai numeri di produzione e di spesa e non di bisogni latenti, non espressi e non soddisfatti.

5. “Non svegliare il can che dorme”

Nei servizi sociali locali abbiamo fisiologicamente e giustamente la sensazione di essere sopraffatti da una domanda esplicita crescente e da risorse quali/quantitative decrescenti. Spesso, anche quando abbiamo le necessarie risorse, non troviamo gli operatori qualificati, a causa del nostro deserto demografico. Questa sensazione è molto forte e diffusa, pur occupandoci prevalentemente di servizi e target tradizionali.

In questo scenario, perché mai dovremmo andare alla caccia di nuovi bisogni latenti, che non sono in grado di trasformare il bisogno in domanda? Perché dovremmo “svegliare il can che dorme”, quando questo aumenterebbe solo la distanza tra risorse disponibili e bisogni a cui far fronte? Avremmo solo ancor di più la sensazione di essere sopraffatti, fino al limite dell’impotenza. Non importa se il “can che dorme” rappresenta i bisogni quantitativamente maggiori ed emergenti, e che questi determinano finalmente il passaggio a logiche preventive e non riparative.

Ovviamente avremmo potuto continuare con un elenco ancora più lungo di possibili driver esplicativi sul perché sia così difficile attivare logiche ricompositive su bisogni emergenti latenti in un’ottica preventiva. Riteniamo utile limitarsi alle cause principali. Ogni diagnosi è efficace se individua le priorità ed evita logiche enciclopediche. Le cause principali permettono di concentrarsi sulle strategie di change management più rilevanti e potenzialmente più efficaci, che vengono presentate nei paragrafi seguenti.

L'idea di cambiamento al centro del Progetto WILL

Franca Maino, *Percorsi di Secondo Welfare*

Nessuno dei problemi evidenziati dalla diagnosi proposta nella sezione 1 può oggi trovare soluzione grazie ai servizi tradizionalmente offerti dai sistemi locali di welfare. WILL è partito dall'assunto che fosse necessario promuovere (e iniziare a realizzare) un cambiamento radicale del modello di erogazione degli interventi e dei servizi di welfare a livello locale (Longo e Maino, 2021).

Il progetto WILL nasce, infatti, come risposta alla necessità di rinnovamento del welfare, in un contesto caratterizzato dall'intersecarsi di tre transizioni: quella socio-demografica, quella climatica e quella digitale. Alla base di questa progettualità quinquennale vi era la volontà di implementare nuove logiche collaborative, volte a ottimizzare risorse e rispondere meglio ai bisogni emergenti e scarsamenti tutelati.

Il progetto ruota attorno ai concetti di *collaborative society* e *collaborative governance* (Ansell 2008; Ansell et al. 2020) che enfatizzano un modello di interazione basato sulla condivisione di risorse, piuttosto che sul possesso individuale. Questo approccio ha origine dall'economia della condivisione (*sharing economy*, cfr. Fosti 2016; 2018) e può realizzarsi anche tramite piattaforme digitali che facilitano lo scambio e la condivisione di beni sia tangibili (oggetti, appartamenti, spazi fisici), sia intangibili, come competenze e tempo. Le piattaforme diventano luoghi dove domanda e offerta si incontrano, abbattendo i tradizionali costi di transazione e promuovendo la fiducia reciproca tra utenti e tra attori (locali).

Il successo di iniziative basate sulla condivisione ruota intorno a cinque fattori fondamentali (Botsnam e Rogers 2010; Fosti 2016):

- **Fare massa critica:** un numero consistente di utenti è essenziale affinché le piattaforme di condivisione siano percepite come utili e affidabili;
- **Condividere beni comuni:** oggetti e risorse - sia materiali (come case

e veicoli) sia immateriali (come tempo e competenze) se condivisi possono massimizzare il loro valore d'uso;

- **Alimentare la fiducia:** la fiducia reciproca è imprescindibile per lo scambio ed è favorita dal sistema di recensioni e valutazioni tra gli utenti;
- **Prevedere valutazioni pubbliche:** le valutazioni dei fruitori consentono di monitorare e migliorare continuamente la qualità del servizio, alimentando la fiducia degli utenti;
- **Impiegare piattaforme digitali:** rappresentano lo spazio virtuale in cui avviene lo scambio in modo trasparente ed efficiente, accessibile a tutti gli utenti.

Questi stessi fattori possono essere messi al centro della trasformazione del welfare locale spostando il fuoco dell'azione dalla produzione di servizi e dalla quantità di interventi erogati al reale impatto sociale delle prestazioni in relazione ai bisogni espressi dalla popolazione di riferimento. In tal senso, il raggiungimento di una massa critica di persone diventa una priorità anche per il settore pubblico, poiché la partecipazione numerosa rende possibile e sostenibile ampliare e ottimizzare i servizi. La condivisione su larga scala delle risorse di una comunità garantisce la sostenibilità degli interventi, facilitata da un utilizzo innovativo e flessibile delle tecnologie digitali per connettere domanda e offerta e favorire - attraverso la raccolta e condivisione di dati - la comprensione dei bisogni e la coprogettazione degli interventi (Westley et al., 2006).

Seguendo questo approccio il progetto WILL ha proposto la sperimentazione di due categorie principali di piattaforme collaborative. Da un lato le **piattaforme di ricomposizione sociale** che hanno l'obiettivo di creare comunità, aggregando individui con caratteristiche comuni, come anziani o persone sole. Tali piattaforme mirano a costruire un senso di appartenenza, sostegno reciproco e protezione sociale, stimolando anche l'impegno civico e il volontariato. La loro realizzazione richiede una pianificazione attenta del target e degli obiettivi, oltre a un monitoraggio continuo dei bisogni e delle risorse in campo. Dall'altro le **piattaforme marketplace:**

incentrate sulla connessione tra individui con bisogni specifici e professionisti che possono rispondervi, queste piattaforme dovrebbero rivolgersi a categorie particolarmente vulnerabili perché non adeguatamente tutelate dal welfare tradizionale, come i giovani neet e a rischio dispersione scolastica, i working poor e gli anziani fragili. Gli obiettivi principali di questa seconda categoria includono l'aggregazione della domanda, la creazione di valore aggiunto investendo sulla qualità degli interventi e sulla creazione di nuove opportunità per il terzo settore e l'imprenditoria giovanile per valorizzare il welfare come motore di crescita e sviluppo locale. La gestione richiede invece la definizione di obiettivi di crescita e meccanismi di accreditamento tra utenti e professionisti, per costruire fiducia e sviluppare una base solida di fruitori.

Il progetto WILL ha promosso anche l'adozione di una terza logica di innovazione sociale, in linea con il nuovo paradigma di governance pubblica (alternativo al modello del New Public Management degli anni Novanta), basato sulla costruzione di reti multistakeholder e modelli di governance collaborativa: **l'inserimento di logiche outcome-based nelle gare di appalto e nella co-programmazione/co-progettazione** per misurare l'impatto sociale sui beneficiari e contribuire ad accrescere il tasso di copertura del bisogno complessivo di un dato contesto. Una logica in linea con l'approccio della finanza a impatto sociale, che vede aziende e investitori privati impegnati nel generare benefici (creazione di valore condiviso) per le comunità locali, andando oltre il mero profitto economico e contribuendo a risolvere problemi sociali. Una logica che nell'ambito del welfare può favorire la sperimentazione di contratti a impatto sociale o di processi di coprogettazione a impatto sociale che prevedono la partecipazione di soggetti pubblici e privati, inclusi investitori responsabili e beneficiari dei servizi. In questo modello, l'amministrazione non paga per l'erogazione di un servizio standard, ma per il raggiungimento di risultati sociali specifici mentre il Terzo Settore può accedere a finanziamenti e sperimentare, dentro partnership multiattore, nuove risposte ai bisogni sociali, contribuendo così all'innovazione del welfare.

Queste tre logiche contribuiscono alla collaborazione tra attori pubblici,

privati e del terzo settore, con l'obiettivo di generare valore pubblico e innovazione sociale. E con l'obiettivo di creare contesti in cui ci sia spazio per disporre di più pubblico, più privato (non profit e profit) e più comunità. Gli enti locali sono quindi chiamati ad assumere un ruolo proattivo e di coordinamento dei diversi stakeholder in campo, configurando modalità innovative di rapporto fra i soggetti che a diverso titolo possono concorrere a programmare, finanziare, produrre e gestire servizi e interventi sociali (Kazepov & Barberis, 2008). Terzo settore e mondo produttivo sono centrali nella co-progettazione e co-attuazione e chiamati ad essere agenti di sviluppo di comunità, superando - i primi - la subordinazione al pubblico e aprendosi sempre più - i secondi - al sociale (Voorberg et al. 2015). La crescente consapevolezza di quanto sia necessario, oltre che strategico, collaborare e condividere risorse richiede tuttavia di ridisegnare i processi di policy-making seguendo precise direzioni: aprire alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi attori; superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato in favore di una loro ripartizione fra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; sostenere una logica di rete piuttosto che una logica gerarchica; favorire processi di negoziazione e compartecipazione piuttosto che di imposizione dei regolamenti amministrativi; incentivare l'inclusione della società civile nelle fasi di programmazione e nei processi decisionali.

Perché ci si potesse muovere verso azioni di sistema con logiche diverse rispetto al passato, WILL ha scelto di superare un approccio incentrato sulla mera erogazione dei servizi e passare ad una visione che mettesse al centro l'empowerment dei beneficiari prevedendo un processo che parta dai bisogni e dalle risorse del singolo, e che mettesse in campo una progettazione sempre più individualizzata e flessibile, soprattutto quando i destinatari sono persone in condizioni di vulnerabilità che facilmente rischierebbero di cadere in situazione di povertà severa e di lunga durata. Ed è stata promossa l'idea di guardare ad interventi di promozione, per fare spazio ad un approccio che fosse capacitante nei confronti dei destinatari delle prestazioni e dei servizi. Tale concezione ribalta la visione tradizionale e fornisce le basi per una concezione di welfare cosiddetto

“di iniziativa”. Quest’ultimo si caratterizza per l’adozione di un approccio proattivo di identificazione del bisogno e di proposta di una risposta prima ancora che il bisogno sia tradotto in domanda, seguendo la logica dell’andare a cercare l’utente anziché attenderlo.

La conoscenza e la “lettura” del bisogno locale è il primo presupposto per strutturare il processo di welfare di iniziativa e per rispondere alle esigenze in modo efficace. Il welfare di iniziativa si concretizza nella lettura multidimensionale del bisogno, in una attività di scouting proattivo e di orientamento dell’utenza, nell’accompagnamento della stessa al servizio più adeguato e infine nella presa in carico diretta. La logica sottostante è quella di attuare un passaggio dal *welfare on demand* dove è la stessa utenza che esplicitamente si manifesta accedendo ai servizi proposti, ad un welfare proattivo e connettivo, che prima individua il proprio target di riferimento, ne studia bisogni e necessità e in base ad essi delinea i servizi d’offerta. Il welfare di iniziativa si basa su sistemi di conoscenza strutturati che individuano ex ante per persone socialmente più fragili da raggiungere prioritariamente.

In sintesi, il progetto WILL ha rappresentato un tentativo ambizioso di rinnovamento del welfare, basato su logiche di condivisione e su un approccio inclusivo volto a coinvolgere attori pubblici, privati e del Terzo Settore. L’adozione di piattaforme collaborative e a tendere di contratti a impatto sociale esito di processi di co-programmazione e co-progettazione, costituisce una risposta innovativa e flessibile ai bisogni emergenti della società contemporanea. Attraverso un sistema di welfare più aperto, orientato all’outcome e radicato nelle esigenze delle persone, WILL si propone di trasformare il modo in cui il valore pubblico viene generato e distribuito, migliorando la qualità della vita delle comunità locali (cfr. Maino e De Tommaso, 2023).

La costruzione di una governance collaborativa e partecipativa

Nella realizzazione di interventi che rispondano ai nuovi rischi sociali e siano rivolti a categorie in cerca di tutele, è essenziale stabilire sistemi di governance efficaci, adatti ai diversi contesti locali e capaci di sostenere iniziative ambiziose, interdisciplinari e trasversali. Sotto questo profilo, il progetto WILL ha messo al centro l'importanza di una collaborazione costruttiva tra settore pubblico e privato, includendo sia il Terzo Settore che le organizzazioni tradizionalmente for profit, oggi sempre più coinvolte nella creazione di un impatto positivo per il benessere sociale.

Le amministrazioni locali assumono il ruolo di promotrici di partnership intersettoriali, rafforzando la cooperazione tra i vari attori del welfare locale. La costruzione di alleanze, connessioni e collaborazioni tra il settore pubblico e quello privato rappresenta un aspetto fondamentale per sviluppare una governance partecipata, elemento essenziale per una trasformazione sostenibile e di lungo periodo dei sistemi di welfare (Maino 2015). La governance partecipativa si realizza tramite il coinvolgimento attivo di tutti gli stakeholder di un territorio, che includono enti pubblici e privati a livello locale e, quando possibile, anche regionale e nazionale. Questa modalità di governance permette di valorizzare la molteplicità di interessi dei vari attori, trasformandoli in risorse chiave per uno sviluppo sostenibile e solidale, orientato ai bisogni locali e fondato sulla fiducia reciproca, che agisce come base per definire obiettivi e strategie comuni.

Il termine governance si riferisce a una modalità di azione e governo basata su reti di collaborazione e sinergie, con l'obiettivo di ampliare la partecipazione di attori solitamente esclusi dai processi decisionali. In questo modo, si ottengono politiche pubbliche più efficaci, in quanto rispondono meglio alle esigenze di individui e comunità. Attraverso questo approccio, si sviluppano processi decisionali collettivi che risolvono problemi e rispondono ai bisogni specifici di un contesto, coinvolgendo diversi soggetti, dal settore pubblico alla società civile, con responsabilità condivise in tutte le fasi del ciclo decisionale, dall'ideazione alla valutazione (di processo e di impatto).

La governance partecipativa si concretizza attraverso strumenti che promuovono l'impegno attivo e l'empowerment dei partecipanti, inclusi i cittadini, i quali beneficiano delle misure adottate e dei servizi offerti. Elemento cruciale è il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli stessi destinatari, un aspetto coerente con il concetto di "welfare di iniziativa". La governance si allontana dal modello tradizionale di government (Bobbio et al. 2017), focalizzandosi su relazioni cooperative che superano le strutture gerarchiche, pur senza sminuire il ruolo delle istituzioni pubbliche. Attraverso la governance, si integrano le funzioni di programmazione e gestione dei servizi, mantenendo una relazione paritaria tra il decisore pubblico e gli altri stakeholder. L'attore pubblico assume il ruolo di facilitatore, promuovendo processi decisionali inclusivi in cui ciascun partecipante può contribuire. In alcuni casi, l'amministrazione pubblica è il motore dell'inclusione, mentre in altri sono gli stakeholder a proporre alleanze per perseguire il bene comune (Greco & Bencardino, 2014). È stato cruciale identificare i giusti attori, il loro ruolo nel processo, e le modalità per facilitare la comunicazione e la collaborazione tra di essi.

Un modello di governance collaborative e partecipativa efficace deve assolvere quattro funzioni principali (Longo e Maino 2021):

- **Equilibrio tra politica e tecnica:** il sistema di governance deve permettere all'attore pubblico di prendere decisioni tempestive e responsabili, supportato da una struttura tecnica competente e capace di sostenere il processo politico in tutte le sue fasi. È necessario un equilibrio che contemperi le tensioni tra politica (chiamata a definire gli indirizzi strategici) e tecnica (responsabile dell'attuazione delle decisioni), garantendo un processo decisionale fluido e responsivo.
- **Progettazione intersettoriale:** la governance deve promuovere la creazione di soluzioni innovative e trasversali, capaci di rispondere a bisogni complessi e multidimensionali. Il superamento dei silos tra settori di policy consente di formulare interventi che abbraccino una prospettiva intersettoriale e mirino ad essere tra loro coordinati e integrati, rispondendo efficacemente a bisogni articolati e diversificati.

- **Visione programmatica centrale e decentramento operativo:** un coordinamento centrale forte è necessario per l'ideazione di interventi innovativi, ma la fase esecutiva richiede un livello di autonomia locale per adattare le decisioni alle specificità territoriali. Una governance efficiente bilancia la centralizzazione programmatica con l'autonomia operativa periferica.
- **Valorizzazione delle reti sociali:** la governance deve riconoscere e potenziare le reti sociali già esistenti, valorizzandole per la loro capacità di rispondere ai bisogni locali. Costruire un senso di appartenenza e comunità (community building) significa rafforzare logiche di mutuo aiuto e di partecipazione, elementi fondamentali per un modello di governance sostenibile.

Il progetto WILL ha adottato un modello di governance consapevole, basato su una riflessione critica dei processi interni e delle dinamiche di funzionamento, mantenendo sempre un'attenzione al contesto esterno in modo proattivo. Questo approccio ha permesso di riconoscere e valorizzare le interdipendenze sociali, generando un valore aggiunto per l'intera collettività. Si tratta di una sfida complessa, che richiede un cambiamento graduale, sostenuto da un impegno chiaro e dalla consapevolezza del punto di partenza e degli obiettivi da raggiungere. Attraverso la governance partecipativa, si è dunque mirato a creare un sistema di welfare locale più inclusivo e reattivo, capace di rispondere ai bisogni emergenti della collettività e di promuovere uno sviluppo integrato del territorio.

Attori chiave, metodologie, strumenti e competenze necessarie per il change management del welfare locale

Paolo Pezzana, On! Impresa Sociale srl

Cambiare paradigma

Uno sguardo retrospettivo sull'esperienza del progetto, alla luce delle diagnosi proposte e dell'analisi di quanto, con più o meno successo, si è cercato di fare nei 5 anni di esperienza WILL, conduce necessariamente a ragionare su quanto può essere davvero utile per consentire di innescare e governare il cambiamento di paradigma che il welfare locale oggi richiede.

Le prospettive demografiche del nostro Paese, la scarsa propensione della classe politica attuale verso una gestione intelligente e produttiva dei flussi migratori, la crescente marginalità italiana sul mercato globale dell'innovazione, la comprensibile propensione conservatrice della maggioranza delle persone verso i benefit ricevuti negli ultimi cinquant'anni dal sistema di welfare, rendono impraticabile un piano B: o si riesce a cambiare paradigma e ripensare il welfare a partire da una visione contributiva del valore comune che esso è in grado di generare, o la deriva estrattiva, come già accaduto con la maggior parte delle risorse naturali del pianeta e molti beni comuni, porterà nel giro di un paio di decenni al massimo all'estinzione del welfare state pubblico e più o meno universalistico che abbiamo conosciuto.

I problemi esaminati all'inizio di questo capitolo vengono da lontano e hanno matrici polimorfe e ben radicate in assetti istituzionali ben determinati. In WILL abbiamo toccato con mano come provare ad affrontarli significhi anzitutto essere capaci di azionare efficaci leve culturali e di comunicarne senso e significati a partire più da concrete esperienze esemplari che da costruzioni teoriche, pur utili e necessarie.

Come ben dimostra Kuhn (1970), in ogni fase di transizione, quando un paradigma viene messo in discussione e perde efficacia, significa che è venuto il tempo di cambiarlo. Il welfare redistributivo novecentesco, specie a livello locale, è a questa svolta. Se la funzione che giustifica l'esistenza di un sistema di welfare è essenzialmente quella di proteggere le persone nelle fasi di transizione e turbolenza dai rischi di perdita di benessere insiti nel contesto socio-economico in cui si vive, oggi la redistribuzione solidaristica di matrice pubblicistica, che si alimenta per via essenzialmente tributaria e agisce per lo più attraverso trasferimenti, non è più un paradigma sufficiente a supportarne politicamente ed economicamente la sussistenza.

Il tema non è ideologico né squisitamente filosofico, ma ha natura eminentemente pratica: come possiamo passare, senza cadere nelle trappole della condizionalità, da una visione estrattiva del welfare - nella quale a fronte di un contributo generale offerto dai contribuenti capienti tutti hanno diritto a ricevere eguali prestazioni a fronte di specifici bisogni codificati - a una visione generativa e capacitante - in cui tutti coloro che usufruiscono del welfare sono considerabili soggetti contributivi ed attivi, e dall'interazione tra i quali scaturisce la possibilità stessa per le Istituzioni di garantire diritti e generare valore comune?

Forse una risposta compiuta ancora non esiste, ma, come abbiamo provato a fare attraverso WILL, possiamo certamente rinvenire in svariate pratiche e approcci organizzativi, specie sulla scala delle località, saperi e competenze utili per articolare processi di engagement, attivazione contributiva e costruzione partecipata di valore comune che vanno nella giusta direzione.

Proviamo quindi, al termine del viaggio di WILL e senza eccessive pretese, ad identificare alcuni elementi che, a partire da queste pratiche, possono essere ritenuti, se non decisivi, quantomeno rilevanti per configurare sistemi di welfare capacitanti e contributivi in grado di affrontare le sfide del tempo che viene.



Gli attori chiave

In primo luogo occorre rilevare che, come ben dimostrato dal precedente paragrafo in termini di analisi dei processi di governance, il benessere percepito oggi assume forme prevalentemente transazionali; si forma cioè attraverso percezioni e relazioni dirette del proprio stato in confronto a quello altrui e non tanto mediante appartenenze censuarie o di classe. Esso ha dunque nel territorio, fisico o digitale che sia, il luogo principale della sua consistenza.

Come abbiamo visto, e come dimostrano le analisi condotte sotto diversi punti di vista da Giaccardi e Magatti (Giaccardi, 2023), Stiegler (Stiegler, 2020) Soncino (Soncino et al., 2024), se vogliamo aprirci ad un nuovo paradigma di welfare, questo territorio non può più essere considerato come una risorsa da cui estrarre valore per sé e per le proprie reti primarie, ma va considerato come un ecosistema vivente che si sostiene e genera benessere mediante la contribuzione di chi lo compone, quale sia il ruolo o la funzione di ciascuno.

In questo senso possiamo identificare alcuni Attori Chiave che non possono non essere coinvolti nella costruzione di territori capacitanti e contributivi in cui un reale cambiamento dei sistemi e delle pratiche di welfare possa accadere (Pezzana, Gramigna, 2024).

Di certo un territorio siffatto ha bisogno di **Amministrazioni Locali** e Politiche Pubbliche funzionali; le amministrazioni locali restano attori chiave perché passa da loro il potere decisionale e di allocazione di risorse che può consentire l'adozione concreta di logiche ricompositive, superando i "silos" e agendo più da "agenti di abilitazione e connessione" di un territorio che da "governanti" del medesimo.

Occorrono poi **Reti Territoriali Stabili** e Organizzazioni, come quelle di Terzo Settore, che le popolino con la missione specifica di alimentare il legame sociale, generare fiducia e produrre inclusione e partecipazione.

In questa chiave la prossimità tra attori di Terzo Settore e comunità è un fattore chiave per abilitare conoscenza del territorio, individuazione di bisogni latenti, promozione di interventi ricompositivi. È da una tale concreta prossimità e appartenenza reticolare che, in un sistema di welfare generativo, le organizzazioni di Terzo Settore traggono e dimostrano la loro legittimazione ed esprimono la loro capacità di voice, non dal fatto di rappresentare qualche interesse specifico o di essere gestori di qualche servizio in particolare.

Le persone che compongono le **comunità** e ne sono **cittadini** sono a loro volta attori chiave se si vuole che il welfare si regga sul contributo di tutti ma, in un tempo in cui le forme di partecipazione non sono più riconoscibili nei modelli novecenteschi, non ci si possono attendere né adesioni volontaristiche di massa né attivazioni per appartenenza. Ciò rende ancora più necessario che istituzioni, reti e soggetti di Terzo Settore imparino ad agire come commutatori di energie e significati, connettori di opportunità tangibili e portatori di esperienze esemplari, vere e proprie talking actions che possano prendere il posto delle grandi narrazioni del passato e, pian piano, contribuire a generarne di nuove.

Scuole, università, biblioteche, teatri e organizzazioni culturali sono pertanto anch'essi attori chiave in questo processo di evoluzione territoriale verso un nuovo paradigma di welfare, così come lo possono essere, se con loro integrati, i servizi sociali e sanitari che conosciamo; essi non solo contribuiscono a favorire la mobilità sociale e contrastare la marginalità ma, attraverso percorsi formativi e collaborazioni con i mondi produttivi, possono contribuire a dare centralità al ruolo che nel welfare capacitante hanno saperi e competenze e a sviluppare narrazioni ed opportunità fondamentali per l'inclusione di coloro che si trovano in situazioni di svantaggio.

Va da sé che, in un quadro siffatto, un ruolo chiave può e deve spettare anche alle **aziende** e ai **soggetti economici** in generale, specie quando assumano a loro volta una postura contributiva e agiscano secondo un purpose che, come hanno mostrato Porter e Kramer (Porter, 2012), fa



della generazione di valore condiviso la forma ordinaria e sostenibile di raggiungimento dei loro scopi di profitto. Ciò consente di integrare nei sistemi di welfare locale in modo strutturale risorse aggiuntive e opportunità, non solo di occupazione, che possono fare la differenza.

Metodologie e Strumenti

Come WILL ha dimostrato, nel bene e nel male, alcuni dei soggetti sopra indicati, in luoghi specifici e condizioni specifiche, possono assumere il ruolo di *gatekeeper* per l'attivazione di circuiti relazionali e culturali decisivi ai fini della promozione del cambiamento. Non si tratta di un ruolo istituzionale né di un ruolo che deve necessariamente essere ricoperto da soggetti istituzionali. Individuare e valorizzare i giusti gatekeepers in una strategia di change management è un primo e cruciale passo metodologico che, soprattutto a livello locale, è capace di aprire opportunità rilevanti. Individuare ed ingaggiare gatekeepers efficaci aiuta infatti l'attivazione di relazioni che possono condurre a processi di **cambiamento di tipo partecipativo e inclusivo**.

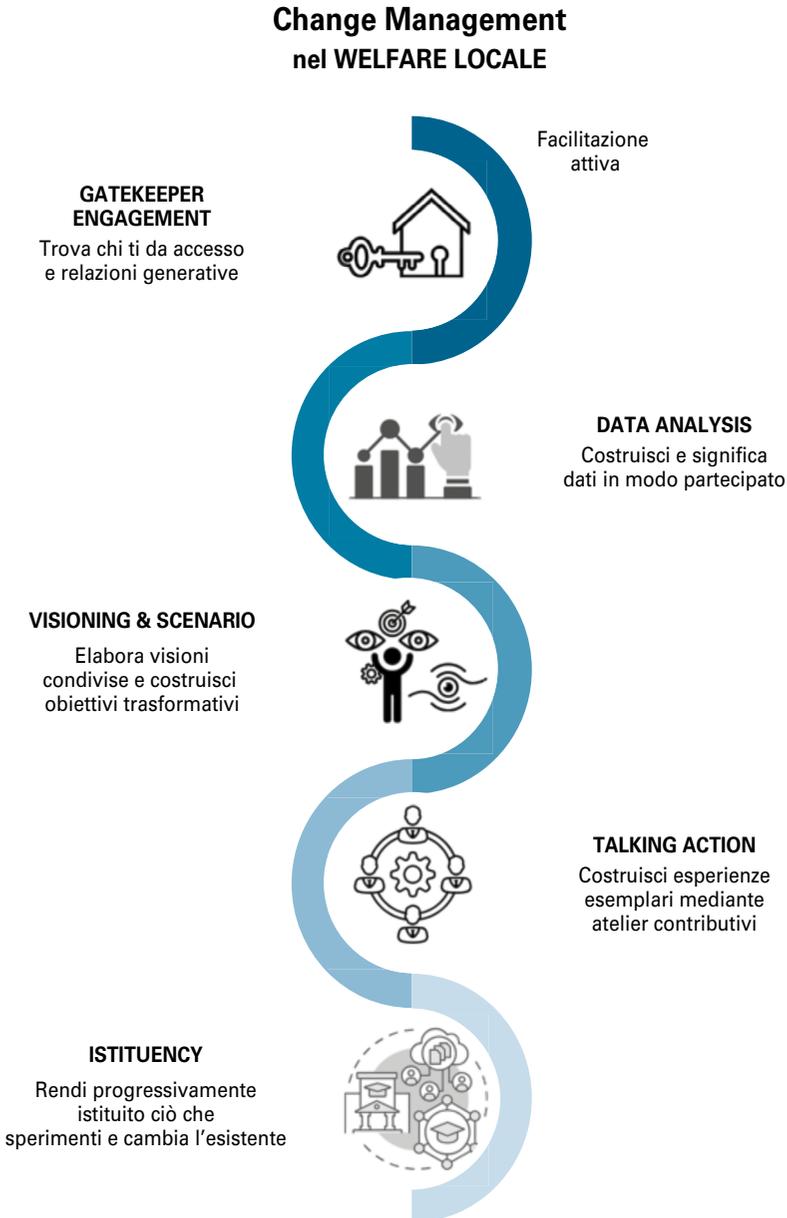
Generare cambiamento nel welfare, come ben dimostrano le diagnosi avanzate all'inizio di questo capitolo, richiede consenso e affinché vi sia consenso occorre che le istanze di cambiamento che si avanzano trovino riconoscimento e legittimazione anzitutto tra chi può avervi interesse. L'esperienza WILL, come molti altri tentativi di innovazione delle politiche pubbliche, ha rivelato quanto difficile e velleitario possa essere promuovere processi di innovazione radicale dei sistemi consolidati di welfare locale calando dall'alto una proposta, teorica o pratica che sia. Affinché il cambiamento accada non basta il consenso del decisore politico, pur imprescindibile, ma occorre che si costruisca una legittimazione "di filiera" e ciò ha più probabilità di accadere se si promuovono ed accompagnano professionalmente processi partecipati ed inclusivi con quanti più stakeholder possibile. È più faticoso di un comune processo di ingegneria istituzionale ma ha molte più chances di condurre ad un cambiamento effettivo e, nel caso del tipo di cambiamento di cui il welfare locale ha

bisogno, a un'attivazione contributiva delle risorse comunitarie.

Dal punto di vista del metodo, nelle teorie del cambiamento è importante, affinché si produca un impatto, che si tratti di un cambiamento "informato", ossia che siano prodotte e condivise tra i portatori di interesse informazioni ed evidenze adeguate a supporto di ciò che si intende legittimare e produrre. Si è detto in precedenza che i bisogni latenti e non espressi "sono nei numeri" perché quello è l'unico campo dove trovano evidenza fenomeni palesi ma che non hanno voce in senso istituzionale. Costruire in modo partecipato i numeri e renderli "parlanti" è un'azione nevralgica per riformare il welfare e può essere possibile solo se gli attori che vengono coinvolti sono trasversali alle categorie che abbiamo individuato sopra, perché non si tratta soltanto di enumerare ma anche di significare: esperti e data analyst sono fondamentali per istruire la discussione ma non possono essere gli unici a trarre conclusioni dai numeri né tantomeno a tradurli in proposte di policy, e non occorre scomodare l'etica del discorso di Habermas (1993) per comprenderlo.

Un ruolo fondamentale che i numeri possono avere, in un processo partecipativo di cambiamento, risiede nella loro efficacia "significante". Anche in alcune situazioni verificatesi in WILL è stato possibile toccare con mano come, ponendo le giuste cornici e creando un clima partecipato e significativo, l'analisi partecipata dei dati possa essere facilmente utilizzata per attivare **percorsi di costruzione e condivisione di visioni e scenari**, elementi imprescindibili per individuare un senso comune nel cambiamento che si intende generare, mettere a fuoco il valore che si intende produrre, formulare obiettivi trasformativi incisivi, estendere progressivamente la legittimazione di ciò che si propone.

Figura 12. Metodologia del change management nel welfare locale



In tempi di disincanto e superamento delle ideologie, i processi di legittimazione delle politiche, incluse quelle di welfare, difficilmente possono avvenire soltanto in una cornice culturale e dialettica. Per renderli efficaci è il più delle volte necessario che essi si completino con una componente esperienziale, che possa avere efficacia esemplare, ossia “parlare del senso” di ciò che si propone attraverso il farne esperienza diretta. Talking action di questo tipo sono fondamentali nella riforma del welfare, sia come strumenti sperimentali di esperienza diretta della fattibilità ed utilità di ciò che si propone, sia come generatori di contenuti per una comunicazione efficace ed un allargamento del coinvolgimento e della legittimazione rispetto alle riforme proposte.

Proporre una riforma strutturale di un sistema di policy, il welfare locale nel nostro caso, è un **processo istituyente**, nel senso che ciò che ci si propone è la generazione/rigenerazione di un’istituzione, con ciò indicando un’organizzazione pubblicamente riconosciuta di mezzi al fine di produrre un risultato auspicato e condiviso. È oggi assai difficile, soprattutto in contesti fatti da interessi consolidati come quelli descritti all’inizio di questo capitolo, immaginare che un percorso istituyente possa prescindere da un’esperienza sperimentale aperta e partecipabile che favorisca la presa d’atto della necessità di una tale istituzione. Perché si possano attivare a livello locale dispositivi di welfare capacitante e contributivo occorre che, oltre a poter leggere e significare dati convincenti, i portatori di interesse possano fare esperienza della necessità di tali dispositivi in veri e propri **atelier contributivi**, e tale era originariamente l’intenzione che il progetto WILL aveva assunto attraverso le sperimentazioni proposte. Fondamentale in un tale impianto metodologico è la presenza di una funzione costante, preparata e credibile di **facilitazione attiva**, ossia di animazione dei processi partecipativi e connettivi necessari al cambiamento. Non si tratta tanto di una facilitazione in senso tradizionale, ossia dell’applicazione di una serie di tecniche appropriate al lavoro di un gruppo per renderlo più efficace, quanto proprio di un ruolo tecnico ma istituzionale di cura del processo prima ancora che del suo risultato, che si preoccupi di garantire connessione, comunicazione, circolazione di informazioni, fo-



cus sugli obiettivi di cambiamento, gestione generativa dei conflitti.

In un processo di questo genere gli strumenti utili e necessari possono essere molteplici. Oltre alle tecniche classiche previste dalle diverse theory of change, come la stakeholder analysis, le mappe degli outcome, il design thinking e altre, l'esperienza WILL ha consentito di apprezzare, ad esempio, l'utilità di **Piattaforme di Dialogo e Co-progettazione** come procedure di amministrazione condivisa, tavoli di lavoro permanenti e piattaforme di consultazione che possono facilitare la collaborazione tra cittadini, amministratori e organizzazioni, piattaforme digitali di confronto e matching tra domande e offerte di sostegno sociale.

Utili ed apprezzati per la legittimazione di un'agenda condivisa possono essere anche **Modelli di Budget Partecipativi**, che consentano a comunità, cittadini e organizzazioni di Terzo Settore, anche sperimentalmente, di allocare con cognizione di causa risorse pubbliche e condivise per la generazione di valore comune.

Strumento fondamentale in questi processi è la **mappa degli impatti**, con la definizione di **indicatori di Valutazione e Monitoraggio dell'Impatto Sociale**; si tratta di strumenti fondamentali per un change management efficace e, per quanto possano essere difficili da calcolare nel campo dell'inclusione sociale, la loro definizione partecipata a livello locale contribuisce in modo significativo a generare coesione e legittimazione delle azioni proposte.

Altro strumento assai prezioso in tali contesti sono la **formazione e l'aggiornamento congiunto** dei quadri delle organizzazioni pubbliche e private coinvolte, sulle metodologie partecipative, sugli strumenti di analisi dei bisogni e sugli approcci ricompositivi, per favorire il cambio di mentalità e il superamento delle logiche a silos.

Saperi e Competenze Necessarie

In conclusione, occorre sviluppare una metodologia di lavoro sui territori che possa supportare il cambiamento nelle policy di welfare locale per consentire il passaggio da un welfare tradizionale di matrice sostanzialmente estrattiva ad un welfare capacitante e contributivo (che, giova ricordarlo, per essere tale necessita comunque anche di dispositivi sovraordinati di livello regionale e nazionale congruenti e recettivi rispetto ad un tale approccio, cosa che non sempre appare oggi praticabile nel welfare italiano, infarcito di trasferimenti monetari e misure temporanee dedicate a questioni specifiche). Gli strumenti possono essere molteplici e differenti, così come le strategie per il loro impiego nei diversi contesti locali. Ciò che appare fondamentale è che, in tali processi, vengano attivati, promossi, connessi, mobilitati e sostenuti alcuni saperi e relative competenze che sono decisivi per il change management e che possono probabilmente essere oggi pensati come saperi e competenze fondanti il profilo di dirigenti efficaci tanto nella pubblica amministrazione quanto nelle organizzazioni di Terzo Settore.

Volendo provare, senza eccessive pretese, a definire e proporre tali profili, possiamo immaginarli dotati di:

- **Saperi e Competenze di Facilitazione e Mediazione.** Chi si fa carico dei processi di cambiamento nel welfare locale deve essere in grado di coordinare gli attori coinvolti, promuovendo un dialogo costruttivo e mediando tra le diverse esigenze. Le competenze di facilitazione sono cruciali per garantire che tutti gli stakeholder abbiano una voce nel processo.
- **Saperi e Competenze Analitiche e di Data Management.** La capacità di raccogliere, analizzare e interpretare dati è fondamentale per identificare i bisogni latenti e monitorare l'efficacia delle politiche implementate. Queste competenze consentono di adattare in modo dinamico le strategie ai cambiamenti del contesto.
- **Saperi e Competenze di Ricomposizione e Gestione Collaborativa del-**

le Risorse. Per la riallocazione delle risorse in modo ricompositivo, è necessario avere competenze di project management e di gestione partecipativa di budget trasversali ed integrati, compresa la fase di rendicontazione. Gli attori coinvolti devono saper pianificare, gestire, monitorare e rendere conto dell'utilizzo delle risorse in modo trasparente, condiviso, legittimo e comunicabile.

- **Saperi e Competenze di Innovazione Sociale e Sviluppo Comunitario.** I professionisti del welfare locale devono possedere una mentalità innovativa e orientata alla comunità, capace di immaginare e sperimentare soluzioni nuove ai problemi sociali. Competenze come la co-progettazione e la gestione di piattaforme digitali sono particolarmente utili in questo ambito.
- **Saperi e Competenze in Comunicazione e Sensibilizzazione.** Promuovere il change management richiede una comunicazione efficace per sensibilizzare e mobilitare la comunità locale, aumentare la consapevolezza dei bisogni sociali emergenti e favorire un cambiamento culturale che supporti e legittimi l'adozione di logiche ricompositive.

In conclusione, il change management richiede attori motivati, metodologie adeguate, strumenti appropriati e saperi e competenze di tipo relazionale e sistemico, che oggi, per quanto esistano contesti in cui sono diffuse ed apprezzabili tra molte delle persone coinvolte, non appaiono essere un tratto strutturale comune né dei profili dirigenziali della PA né di quelli del Terzo Settore.

Lavorare su questi aspetti e consolidare progressivamente tali competenze in modo trasversale degli operatori è probabilmente decisivo per promuovere un'effettiva riforma del welfare locale in senso capacitante e contributivo. Non è un processo di breve periodo, ma sarebbe illusorio, sulla base di quanto descritto in questo capitolo, poter pensare, nel contesto italiano attuale, di arrivare concretamente a un cambiamento di questo tipo seguendo vie più direttive e meno bottom-up. Immaginare di istituire all'interno di ogni ente locale una figura competente di "Facilitation Manager" che si faccia carico di un tale compito formativo e connet-

tivo e promuova l'assunzione diffusa e trasversale di tale compito e delle relative competenze all'interno delle amministrazioni e dei loro partner comunitari e di Terzo Settore potrebbe essere un'utile azione trasformativa all'interno di un periodo di transizione che potrebbe non essere tanto breve quanto l'urgenza dei nuovi bisogni richiederebbe, ma quantomeno concreto e orientato davvero al cambiamento.

Conclusioni

4



Sperimentare nuove visioni di welfare

*Michele Bertola, DG Comune di Monza già DG del Comune di Bergamo,
Marcella Messina, Assessora del Comune di Bergamo*

Da prestazioni a *community building*, dalla frammentazione alla ricomposizione, da servizi individuali a consumi aggregati, dall'informale al professionale.

Cosa resterà di questi "anni WILL"...

Nel capitolo precedente sono state presentate le esperienze di WILL nelle città che hanno partecipato al progetto. C'è però qualcosa di più profondo che WILL aveva l'ambizione di cambiare nel modo di intendere il welfare negli enti locali. Ci sono stati risultati oggettivi, materiali raggiunti. Ci sono stati cambiamenti negli orientamenti e nel modo di concepire il welfare locale. Ci sono state acquisizioni professionali e politiche che sono diventate patrimonio culturale condiviso. Ci sono state intuizioni che indicano nuovi passi da fare. Ci sono stati errori e imperfezioni che a loro volta danno il senso dell'urgenza e dell'importanza dei temi affrontati. Avendo contribuito alla nascita e allo sviluppo di WILL abbiamo provato ad elencare alcuni punti (quasi un decalogo) che raccontino cosa resterà.

I

WILL ha permesso di uscire dalla logica prestazionale. Confrontarsi e aprirsi ha reso consapevoli che lo schema che per decenni ha caratterizzato il modo di fare welfare, legato al continuo aumento di erogazione di servizi pubblici per soddisfare nuovi bisogni, non solo non è sostenibile ma non è efficace. Il metro di misura della capacità di fare crescere la comunità e accogliere le nuove esigenze della stessa è diventato il territorio stesso, o, meglio la sua promozione, non la quantità di prestazioni pubbliche erogate. Questa logica, con WILL, è diventata centrale nel modo di progettare, operare e verificare le azioni della pubblica amministrazione locale.

II

La formazione è diventata il risultato di una ricerca sul campo, di un'esplorazione in tempo reale. **Per i responsabili e i dirigenti dei servizi sociali dei comuni coinvolti si è creata una nuova professionalità.** Questa mutazione è stata particolarmente efficace dove l'ingresso di nuove figure si è realizzato durante il quinquennio del progetto WILL. Chi ha avuto la fortuna di vivere questa concomitanza ha potuto sperimentare su sé medesimo il cambiamento e farne il proprio modo ordinario di operare.

III

Nei comuni che hanno partecipato al percorso si è **dimostrato che è possibile raggiungere l'obiettivo più materiale che ci si era posti: la sostenibilità finanziaria della spesa dei servizi sociali** senza diminuire l'efficacia degli interventi.

Nel quadriennio precedente WILL, ad esempio, a Bergamo la spesa per servizi sociali aveva registrato un aumento del 100%. Dopo cinque anni di sperimentazione WILL, per la prima volta, non vengono richiesti aumenti di spesa da parte del settore poiché la nuova logica attuata permette di raggiungere di più e meglio i target previsti e di misurarne l'impatto. È aumentata la quantità di persone coinvolte e migliorata la qualità dei processi.

IV

Il periodo di WILL ha coinciso con un **forte turnover di figure professionali** che sono state attratte da migliori condizioni contrattuali, offerte da altri datori di lavoro. Inoltre, è diminuito il numero di persone formate disponibili sul mercato. Se questo è stato un limite, tale condizione ha però portato, per necessità, all'**inserimento di nuove figure** che hanno avuto bisogno di un vero accompagnamento sul campo, sperimentale ed esplorativo. E qui valgono le stesse considerazioni del punto II: da un lato ciò ha significato prendere atto che, ancora oggi, nonostante le forti innovazioni nel campo formativo di base, **gli operatori sociali si presentano negli enti con un approccio che ancora risente dei vecchi modelli; dall'altro ciò ha permesso di plasmare le professionalità sulle nuove esigenze**. Questo fa pensare che WILL potrebbe diventare un'esperienza a forte valenza formativa da utilizzare anche negli ultimi anni di formazione di base ma soprattutto nei primi mesi/anni di permanenza negli enti dopo la prima assunzione.

V

È particolarmente significativo che, alla luce del percorso WILL, in alcuni comuni è stata modificata la definizione della delega Assessorile. Ad esempio, a Bergamo, prima di WILL c'era una delega ai servizi sociali o, al massimo, ai servizi sociali per anziani. Alla luce del nuovo percorso, il nome della delega è diventato "longevità", segnale con cui si dimostra che **grazie a WILL si sia usciti da un concetto di assistenza per entrare in un percorso di promozione**. Ciò è stato possibile perché la sperimentazione ha fatto uscire l'approccio dalle mura rigide del servizio sociale/assistenziale per inquadrare la condizione anziana come opportunità da cogliere appieno. In particolare, sugli anziani si è dimostrato che con il progetto WILL anche il tema dei servizi e dei relativi costi diventa affrontabile.

VI

WILL ha modificato profondamente l'approccio professionale di coloro che ne hanno preso parte **ma purtroppo** quest'esperienza trasformativa è rimasta confinata ai settori sociali dei vari Comuni coinvolti. **La nuova mentalità** non ha invaso, **non ha contagiato gli altri settori dell'ente**: né

quelli più vicini, come cultura o educazione, né, a maggior ragione, quelli più lontani, come i settori tecnici.

VII

Il cambiamento dell'approccio dell'intero ente locale, ma anche la possibilità stessa per i settori del servizio sociale di applicare appieno le logiche WILL, si sono sviluppati parzialmente laddove c'era un forte ingaggio dell'Ente. In particolare, **la presenza di una Direzione generale coinvolta, motivata e trainante è stata la variabile decisiva per ottenere un cambio significativo nell'approccio culturale** di tutto il comune, delle aziende controllate, delle altre istituzioni del welfare pubblico e anche dei portatori di interesse del territorio. Laddove non c'è stata questa condizione, o perché il comune non era dotato di una direzione generale, o perché le figure apicali dell'apparato amministrativo non sono state motivate o adeguatamente coinvolte, gli effetti di cambiamento nell'Ente sono stati più contenuti, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di tenuta nel tempo delle innovazioni sperimentate con WILL.

VIII

Il Terzo Settore (TS) ha ormai superato l'impermeabilità e la specializzazione degli interventi attraverso la costruzione di reti che valorizzano le sinergie e le collaborazioni tra enti del no profit.

A questa contaminazione che potremmo definire "interna", però, non ha fatto paio un'apertura verso l'esterno, intesa sia in termini geografici che di perimetro. Geografici perché l'accoglienza e l'integrazione tra enti attivi su diversi territori sono ancora limitate; di perimetro perché la contaminazione con l'area profit è ancora da sviluppare.

A tale proposito è bene riconoscere che è estremamente difficile superare l'elemento di conoscenza e fiducia tra diversi. Il pregiudizio è ancora molto diffuso ed ancorato a ideologie radicate. Nonostante ciò si assiste in questi anni ad una **progressiva modificazione del modo di porsi del mondo profit che, nelle sue componenti più innovative, si è paradossalmente avvicinato alla logica dell'impatto e del bene comune.**

IX

Dagli anni '90 fino ai tempi recenti il New Public Management ha portato il Terzo Settore ad agire come fornitore di servizi per la pubblica amministrazione. Lo schiacciamento su un approccio prestazionale favorisce logiche puramente economiche ed efficientiste che snaturano l'essenza del Terzo Settore stesso, votato al "perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale..." (dlgs 117/2017 - CTS)

WILL, con il coinvolgimento del Terzo Settore, è stato un'importante occasione di riflessione. Le sue logiche scardinano le dinamiche anzidette e tornano a **valorizzare il TS per la sua funzione di promozione sociale**.

E gli effetti sono concreti: a parità di spesa sociale (come abbiamo indicato al punto I) il Terzo Settore ha recuperato maggiore finalizzazione, integrazione e attenzione agli effetti connessi alla prestazione effettuata. La maggiore libertà di azione e la corresponsabilità hanno permesso di configurare le proprie attività nella logica legata all'impatto delle azioni.

X

La felice concomitanza nel tempo tra WILL e l'affermazione del Codice del Terzo Settore (CTS), compresa la sentenza della Corte Costituzionale 131/2020 che ha dato ai percorsi di co-programmazione e co-progettazione pari dignità rispetto alla procedura prevista dal codice degli appalti, ha portato a una sinergia estremamente proficua.

Il codice del TS, infatti, non è una modalità per appaltare lo stesso tipo di servizi con maggiore flessibilità e discrezionalità; è invece l'opportunità di poter immaginare una completa trasformazione dei servizi sociali potenziando nella massima misura l'agilità dell'approccio tra intervento pubblico e intervento privato e per demolire completamente la logica prestazionale a favore di una logica di outcome.

Dove l'introduzione degli innovativi strumenti previsti dal CTS non è stata accompagnata da un forte mutamento nel modo di pensare il welfare locale da parte dei Comuni, ci si è trovati di fronte a un'applicazione meccanica delle possibilità date dal nuovo codice senza significativi miglioramenti in termini di efficacia delle prestazioni e di ricadute positive sugli impatti. Il rischio è che il CTS diventi una semplice scorciatoia rispetto alle procedure ad evidenza pubblica.

In questo senso **WILL ha colto nel segno, proponendo una visione innovativa di welfare all'interno della quale co-programmazione e co-progettazione sono state applicate esprimendo il loro pieno potenziale**. Negli accompagnamenti il ruolo di **facilitazione dei processi è stato di fondamentale importanza** per la sperimentazione dei nuovi ruoli e delle nuove interazioni tra gli attori coinvolti, a tutto vantaggio del buon esito e dell'efficacia delle procedure.

Prova tangibile di ciò è la nutrita partecipazione raccolta in risposta a manifestazioni di interesse che non avevano alla base né un budget predefinito, né una qualche tipologia di prestazioni a cui ricondurre la procedura, ma avevano un chiaro oggetto di lavoro e un sincero orientamento dialogico e collaborativo attraverso il quale individuare nuove soluzioni.

Condizioni di sostenibilità di un nuovo modello di welfare

Annalisa Gramigna, Daniele Valla - IFEL

WILL è stato un percorso veramente sperimentale. Sapevamo da dove partivamo e avevamo in mente gli elementi-chiave di un nuovo modello che abbiamo cercato di mettere in pratica in contesti tra loro omogenei, per alcuni tratti, ma in realtà differenti e complessi. Proprio questa complessità, data dalla compresenza di tante variabili più o meno prevedibili, ha richiesto un approccio sperimentale e situato.

La prima valutazione che, ad oggi, possiamo fare del percorso realizzato è che **WILL ha sicuramente dato il suo apporto ai seguenti livelli:**

- **Formazione e diffusione di competenze**, in termini di nozioni (approfondimento dei funzionamenti del sistema di welfare, conoscenza dei target, strumenti di progettazione, strumenti manageriali e procedure di amministrazione condivisa) e orientamenti (ampliamento del perimetro del welfare oltre l'ambito pubblico, scelta delle priorità, attenzione all'impatto, servizi – e non prestazioni -, postura proattiva, possibilità date degli strumenti digitali);
- **Condivisione di un'idea di cambiamento**, in quanto le logiche WILL offrono un orientamento pratico alla programmazione e progettazione del welfare, realizzando un modello di welfare locale collaborativo, centrato sulla ricomposizione sociale, l'aggregazione della domanda, la collaborazione tra diversi attori dell'ecosistema locale, l'empowerment delle comunità locali, la diversa lettura dei bisogni, co-progettazione e co-programmazione;
- **Esperienza di nuovi ruoli di PA e Terzo Settore**, in quanto la visione proposta da WILL presuppone necessariamente un'evoluzione sia del ruolo della PA, che da committente diventa attivatore degli attori territoriali, sia del Terzo Settore, chiamato ad essere co-costruttore del welfare locale, e non mero erogatore. Questa esperienza è stata accompagnata nel corso delle progettazioni locali;

- **Costruzione di reti**, sia a livello personale tra gli amministratori e i tecnici coinvolti che a livello istituzionale tra i diversi comuni partecipanti. La conoscenza personale ha permesso il contatto diretto, il dialogo e lo scambio di idee; la collaborazione istituzionale ha permesso di valorizzare a livello collettivo documenti, pratiche e soluzioni in un'ottica di mutuo-apprendimento.

Ciascun sotto-obiettivo, definito in fase di ideazione della sperimentazione (vedi capitolo I), è stato perseguito sia a livello locale che sistemico con risultati diversi:

- **Il coinvolgimento di politici e tecnici è stato forte nei primi anni, poi variabile** in base ai contesti locali, ai cicli elettorali, alle agende politiche, al turnover professionale -a volte per pensionamenti, più spesso quale criticità endemica ad alcune figure professionali. **Dove è stato assiduo e continuativo ha agevolato i processi, dove non lo è stato a volte ha portato a variazioni e rilanci, in alcune occasioni a delle interruzioni e/o al pieno riorientamento delle attività;**
- **Il superamento dei silos si è rivelato ben più difficile di quanto immaginato inizialmente.** Perseguito con inviti rivolti a più settori, e tentato concretamente in alcune progettazioni locali, ha incontrato spesso resistenze di livello politico o si è incagliato in questioni relative all'attribuzione della competenza tra i settori. È chiaro che l'**integrazione tra settori e competenze** scardina necessariamente la struttura e l'equilibrio attuale e non è solo una questione di intenzionalità ma anche di evoluzione dei ruoli e delle prassi che a volte spaventa, a volte scombina, è **sicuramente un cambiamento di grande portata e richiede tempo e adattamenti;**
- **Il coinvolgimento del Terzo Settore ha ricevuto un riscontro positivo e nella fase iniziale di formazione ha permesso una maggiore diffusione dei contenuti innovativi di WILL.** Nella prosecuzione del progetto la partecipazione del Terzo Settore si è spostata a livello locale seguendo i temi di lavoro scelti in ciascuna città. Questo ha permesso di avere maggiore concretezza ed esperienza pratica ed ha consentito

la sperimentazione guidata dei procedimenti di amministrazione condivisa (co-programmazione e co-progettazione) che ben sostengono gli indirizzi di WILL;

- **Interlocuzione tra le città WILL e INPS e INAIL.** Gli scambi con INPS e INAIL hanno consentito la partecipazione dei Comuni WILL interessati, al tavolo di lavoro aperto da INPS per la realizzazione di Welfare As A Service (WAAS), che si è concretizzato nella creazione di un insieme di dashboard con dati disponibili a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale, che permettono di: consultare le statistiche sulle prestazioni di welfare erogate a tutti i livelli territoriali; fare analisi sulle statistiche utilizzando vari filtri;
- **I Comuni hanno scelto ambiti di lavoro per loro importanti e particolari per ogni città.** Questo ha comportato, in diversi casi, una progettualità dedicata ad ambiti tradizionali rispetto a quelli più innovativi proposti, quali i giovani delle scuole medie, i working poor, e gli anziani fragili. La scelta innovativa non è stata possibile per tutte le città, soprattutto per l'eccessiva distanza con le attività principali e prioritarie già in essere. La scelta di ambiti tradizionali, data ai Comuni per favorire la loro partecipazione ai processi sperimentali di WILL, ha dato come esito un'attenzione nuova alle sperimentazioni e una partecipazione continuativa nel tempo da parte dei soggetti coinvolti, che a sua volta ha permesso di maturare nuove riflessioni e competenze. È ancora presto per determinare l'impatto trasformativo che ne deriverà ma le premesse fanno ben sperare;
- Da quanto detto sopra ne consegue che **non tutte le sperimentazioni si sono focalizzate sulla classe media come destinatario**, ma l'approccio di WILL ha comunque cercato, da un lato, di ampliare, se non superare, le categorie tradizionali di bisogno (anziani, disabili, minori e famiglie, immigrati...) e dall'altro di estendere il perimetro del welfare coinvolgendo una platea più ampia e varia di attori in grado di contribuire alla sua realizzazione;
- Infine, **per quanto riguarda l'obiettivo di invariabilità della spesa pubblica, è ancora presto per verificare gli effetti** dei cambiamenti avviati rispetto ai costi e agli impatti generati. Tuttavia, va segnalato

che alcuni progetti, come indicato nel capitolo 2, hanno consentito di ripensare ai processi e di riorganizzare parte dei servizi e questo potrà avere effetti anche sulla dimensione economica.

La traduzione in pratica del modello di welfare locale proposto da WILL richiede importanti cambiamenti, pena la sua insostenibilità nel tempo. Le condizioni che consentono di avviare e dare continuità ai processi di cambiamento, secondo le logiche WILL, riguardano vari fattori: l'elaborazione delle politiche di welfare locale, il modello di governance che supporta l'attuazione di queste politiche, gli strumenti di programmazione e amministrativi, il sistema di gestione ed erogazione dei servizi e l'organizzazione del lavoro.

- **Elaborazione e attuazione delle politiche di welfare locale.** Le amministrazioni locali scelgono che il welfare locale sia una meta-policy che si collega ai processi di coordinamento socio-sanitario e ad altre politiche: quelle giovanili, culturali, educative, di rigenerazione urbana, di sviluppo locale ecc. L'interazione tra le politiche è il presupposto per superare le canne d'organo e, come proposto nel modello di WILL, si basa su una diversa lettura dei problemi e dei bisogni, creando strategie di intervento che abbiano un forte orientamento agli impatti. Attraverso dati, tecnologie e confronti con i giusti stakeholder, si analizzano i bisogni non solo come espressione di necessità individuali, rileggendoli in logica preventiva e collettiva;
- **Il modello di governance.** WILL si basa sul modello di governance collaborativa dove i comuni assumono il ruolo di regia sul loro territorio, agendo da abilitatori e da connettori. Essere registi vuol dire: individuare le aree di bisogno e gli asset - pubblici e comuni - sui quali sperimentare pratiche per offrire nuove risposte; porre in essere un'efficace cabina di regia nella quale sia possibile facilitare l'incontro con il terzo settore, i cittadini, la ricerca, le imprese, le altre istituzioni, riuscire a individuare possibili sinergie e complementarietà delle pratiche di innovazione, tra loro e con gli altri servizi già presenti, adottando una logica ricompositiva, aggregativa e proattiva.

In questo modello di governance, i pubblici amministratori devono accettare di perdere un po' del potere che deriva dal gestire direttamente determinate risorse ed iniziare ad assumersi il rischio di abilitare soggetti terzi;

- **Gli strumenti amministrativi e di programmazione.** Per sostenere l'attuazione di una meta-politica orientata agli impatti, attuando un modello di welfare collaborativo e ricompositivo, servono strumenti di programmazione e amministrativi rinnovati: piani sociali strategici e orientati agli impatti utili per i territori; regolamenti e protocolli che perimetrino le forme di collaborazione e co-produzione; contratti che impegnino le controparti non solo a realizzare un certo numero di output ma (anche) determinati outcome; formule negoziali nuove come co-progettazione e co-programmazione; strumenti finanziari che consentano l'acquisizione di risorse altre e non solo da trasferimenti;
- **Innovazione dei servizi e cambiamenti nel sistema di erogazione.** Nella traduzione operativa del welfare come meta-policy e del nuovo modello di governance, si trasformano i servizi, ripensandone l'intero sistema di erogazione, a partire dalla definizione dell'utenza, conseguente alla lettura differente dei bisogni. L'innovazione dei servizi e i cambiamenti nel sistema di erogazione partono dalla lettura collettiva dei bisogni sociali ed economici per immaginare nuove risposte offerte ai singoli. Una lettura nuova dei problemi e una differente gerarchizzazione dei bisogni portano a ripensare e riorganizzare le risposte nonché a ridefinire la riallocazione delle risorse. In un primo momento questo può essere fatto impiegando parti, anche piccole, del budget dei servizi sociali oppure cercando fonti di finanziamento esterne che supportino magari i processi sperimentali in corso, senza dover per forza stravolgere l'organizzazione dei servizi tradizionali e le modalità di erogazione e gestione degli stessi;
- **L'organizzazione del lavoro.** Servono diverse competenze, più dati e informazioni e una nuova leadership che sia capace di riconoscere gli attori da coinvolgere e sappia facilitare l'interazione e la negoziazione con questi attori, verso l'acquisizione di una "legittimazione di filiera" dei cambiamenti da definire e sperimentare. Servono tecnologie, che

consentano di fare analisi previsionali delle problematiche da affrontare e che facilitino la personalizzazione dei servizi. Servono forme codificate di collaborazione tra settori e servizi interni per favorire l'integrazione delle politiche e il superamento delle canne d'organo. Infine serve un metodo di lavoro formalizzato e riconosciuto dal personale dei Comuni che, come indicato nel capitolo 3, supporti tutte le forme di collaborazione per la lettura dei problemi e la creazione di nuove soluzioni.



Bibliografia

Anderson, A.A. (2005), *The Community Builder's Approach to Theory of Change: A Practical Guide to Theory Development*, Aspen Foundation.

Ansell, C. (2008), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, in "Journal of Public Administration Research and Theory", Vol. 18, n. 4, pp. 543-571.

Ansell, C., Doberstein, C. Henderson, H., Siddiki, S. e Hart, P. (2020), *Understanding inclusion in collaborative governance: a mixed methods approach*, in "Policy and Society", Vol. 39, n. 4, pp. 570-591.

Emerson, K., Nabatchi, T., Balogh, S., (2011), *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, in "Journal of Public Administration Research and Theory", 21(4), pp. 699-721.

Bobbio, L., Pomatto, G. e Ravazzi, S. (2017), *Le politiche pubbliche: Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori.

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

Cicerchia A. (2021), *Che cosa muove la cultura. Impatti, misure e racconti tra economia e immaginario*, Milano: Editrice Bibliografica.

Fosti, G. (2016), *Sharing Welfare?*, in E. Polizzi e M. Bassoli (a cura di), *Le politiche della condivisione: la sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè Editore.

Fosti, G. (2018), *Sharing platform e nuovi modelli di welfare*, in "Economia & Management", n. 1, pp. 20-22.

Giaccardi C. e Magatti M. (2022), *Supersocietà*, Bologna, Il Mulino.

Giaccardi C. e Magatti M. (2023), *Generare Libertà*, Bologna, il Mulino.

Gramigna, A. e Pezzana P. (a cura di), (2021), *Valore Comune – Un patto generativo di comunità attraverso azioni di sistema partecipate per lo sviluppo dei territori*, IFEL/Fondazione Cariplo, Roma, liberamente scaricabile al seguente indirizzo web:
<https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/10611-valore-comune-un-patto-generativo-di-comunita-attraverso-azioni-di-sistema-partecipate-per-lo-sviluppo-dei-territori>.

Greco, I. e Bencardino, M. (2014), *The paradigm of the modern city: SMART and SENSEable Cities for smart, inclusive and sustainable growth*, Computational Science and Its Applications – ICCSA 2014, Springer, Berlin.

Kazepov, Y. e Barberis, E. (2008), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di rescaling e governance*, in "Rivista delle Politiche Sociali", Vol. 3, pp. 51-78.

Kazepov, Y. (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate Publishing.

Kuhn, T. (1970), *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi.

Habermas, J. (1993), *Etica del Discorso*, Roma, Laterza.

Hemerijck A. e Matsaganis M. (2024), *Who's Afraid of the Welfare State Now?*, Oxford University Press, London.

Innerarity D. (2022), *Una teoria della democrazia complessa. Governare nel XXI secolo*, Castelvecchi.

Longo, F. e Maino, F. (2021), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea.

Maino, F. (2015), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 16-42.

Maino, F. e De Tommaso, C.V. (2023), *Redesigning local welfare between social innovation and multi-stakeholder governance: The case of the Municipality of Parma in pandemic times*, in "International Review of Public Policy", Vol. 5, n. 3, pp. 292–312, <https://doi.org/10.4000/irpp.3749>.

Normann, R. e Ramirez, R. (1992), *Le strategie interattive d'impresa. Dalla catena alla costellazione del valore*, Milano, ETASLIBRI.

Pezzana, P. (2021), *Si fa presto a dire Welfare Generativo*, in <https://www.generativita.it/it/approfondimenti/si-fa-presto-a-dire-welfare-generativo>.

Pezzana, P. (2023), *L'amministrazione condivisa: perseguire l'interesse generale tra processi e procedimento*, *Rivista Impresa Sociale*, 4/2023.

Pezzana, P. (a cura di), (2024), *La Ricomposizione delle Risorse - Verso una strategia di Governance Contributiva per la Sostenibilità del Welfare Locale*, IFEL, Roma, in corso di pubblicazione.

Pezzana, P. e Gramigna, A. (a cura di), (2024), *Territori Capacitanti Contributivi – linee guida metodologiche*, IFEL, Roma, in corso di pubblicazione.

Porter, M.E. e Kramer, M.R. (2011), *Creating Shared Value: How to Reinvent Capitalism—and Unleash a Wave of Innovation and Growth*, Harvard Business Review, 89(1/2), pp. 62-77.

Sancino, A., Thabit, S. e Mora, L. (2024), *Strategic public value(s) governance: A systematic literature review and framework for analysis*, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/puar.13877>.

Stiegler, B. (2020), *L' assoluta necessità. In risposta ad António Guterres e Greta Thunberg*, Napoli, Meltemi.

Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M. e Tummers, L.G. (2015), *A systematic review of co-creation and co-production on the social innovation journey*, in "Public Management Review", Vol. 17, Issue 9, pp. 1333-1357.

Westley, F., Tjorno, O., Schultz, L., Olsson, P., Folke, C., Crona, B. e Bodin, O. (2013), *A theory of transformative agency in linked social-ecological systems*, in "Ecology and Society", Vol. 18, Issue 3, DOI: 10.5751/ES-05072-180327.



Gli autori

CHIARA AGOSTINI

Dottoressa di ricerca in Analisi delle Politiche Pubbliche e ricercatrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare

MICHELE BERTOLA

DG Comune di Monza, già DG Comune di Bergamo

ESTER BONOMI

Ricercatrice di Percorsi di secondo welfare e Dottoranda in Intersectoral Innovation all'Università degli Studi di Milano

FEDERICA DALPONTE

Fellow presso SDA Bocconi School of Management, ricercatrice del CERGAS SDA Bocconi e Dottoranda in Intersectoral Innovation presso l'Università degli Studi di Milano

CELESTINA VALERIA DETOMMASO

Ricercatrice di Percorsi di secondo welfare e Dottoranda in Studi Politici all'Università degli Studi di Milano

ANNALISA GRAMIGNA

Responsabile Unità Organizzativa Investimenti Sostenibili, Fondazione IFEL

FRANCESCO LONGO

Professore Associato del Dipartimento di Social and Political Sciences presso l'Università Bocconi e ricercatore del CERGAS SDA Bocconi

FRANCA MAINO

Direttrice Scientifica di Percorsi di Secondo Welfare e Professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano

MARCELLA MESSINA

Assessora Comune di Bergamo con deleghe a politiche sociali, longevità, salute, sport

PIERGIACOMO MION DALLE CARBONARE

Lecturer di Public Management presso SDA Bocconi School of Management

ELEONORA PEROBELLI

Lecturer di Public Management presso SDA Bocconi School of Management e ricercatrice del CERGAS SDA Bocconi

PAOLO PEZZANA

Sociologo, consulente e formatore, ON! impresa sociale - ARC Università Cattolica

DANIELE VALLA

Educatore e consulente esperto in ambito welfare, coordinatore del progetto WILL in collaborazione con Fondazione IFEL.

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma (RM)
Tel. 06.688161
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it



ISBN: 978-88-6650-035-3