

Franca Maino

## Secondo welfare e cultura: innovazione e comunità per generare ben-essere

(doi: 10.1446/112786)

Economia della Cultura (ISSN 1122-7885)

Fascicolo Speciale, marzo 2023

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

# SECONDO WELFARE E CULTURA: INNOVAZIONE E COMUNITÀ PER GENERARE BEN-ESSERE

di FRANCA MAINO\*

*Summary*

## **Second welfare and culture: innovation and community to generate well-being**

*The 2008 and pandemic crises have brought scholarly attention back to local contexts by investigating territorial welfare's role and the actors' actions that animate it. Demographic, ecological and digital transitions, generating new eco-social needs, contribute to redefining the responses traditionally provided by the public and private social sectors, encouraging the search for innovative and sustainable solutions traceable to the analytical framework of second welfare. The need to reduce and/or recalibrate public spending has been at the center of policy choices in recent decades. Recent crises have made it even more urgent to rethink how to deploy welfare resources by seeking to nurture unprecedented synergies, including areas such as culture. Such synergies are the object of analysis in this contribution.*

*Keywords:* community, culture, cultural welfare, second welfare, social innovation, social services

*JEL code:* I31, L3, O3

## **1. Introduzione**

Studi e ricerche sui processi di trasformazione dei sistemi di protezione sociale hanno mostrato la relazione tra i mutamenti sociodemografici e le crescenti difficoltà che caratterizzano i welfare state dei Paesi occidentali. La destrutturazione delle relazioni sociali e della famiglia unitamente al calo della natalità e all'aumento della speranza di vita

\* *Professoressa associata, Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche, Università degli Studi di Milano – Via Conservatorio 7 – 20122 Milano, e-mail: franca.maino@unimi.it*

hanno contribuito a modificare le caratteristiche dei nuovi rischi e, di conseguenza, della domanda sociale. E queste sfide sono oggi ineludibilmente acute dalle transizioni ecologica e digitale che fanno emergere bisogni «green» (cosiddetti di terza generazione, cfr. Johansson *et al.*, 2016), nuove forme di povertà (quella energetica, abitativa, digitale), alimentano cambiamenti nel mercato del lavoro e di tipo organizzativo (es. lavoro agile, settimana corta, dimissioni precoci), generano nuove pressioni sui sistemi di protezione sociale.

Il quadro demografico evidenzia come, a fronte di una costante riduzione delle nascite, in Italia si viva sempre di più ma non meglio. Gli anziani non autosufficienti sono 3,9 milioni, circa il 5% della popolazione anziana. Un valore destinato a crescere: entro il 2060 gli anziani raggiungeranno il 33% (attualmente sono il 23%) del totale della popolazione secondo le previsioni ISTAT (2023). Ma la longevità non porta con sé necessariamente una vita in buona salute: il 31% degli over 65 anni (a fronte del 27% in Europa) è, infatti, già oggi non autosufficiente. Se consideriamo l'offerta di servizi, le «grandi assicurazioni sociali» contro la malattia, l'infortunio, l'avanzare dell'età, la perdita del lavoro – consolidate nel Trentennio Glorioso di espansione dei welfare state – oggi non sono più in grado di fornire risposte ad una ampia gamma di nuovi rischi ecosociali per cui non sono previste coperture. Ed è a livello locale che il welfare sconta la mancanza di risorse o la loro inadeguatezza.

Nel 2020 la spesa sociale dei Comuni italiani è stata pari a 7 miliardi e 848 milioni di euro, meno dell'1% del PIL. La cifra è aumentata del 4,3% rispetto al 2019 (ISTAT, 2023), ma principalmente «grazie» all'emergenza pandemica che ha portato a stanziamenti straordinari per fronteggiare la crisi sanitaria ed economico-sociale. A crescere è stata soprattutto la voce «povertà, disagio adulti e persone senza dimora», passata dal 7,4% al 12,2% della spesa complessiva. La spesa sociale è cresciuta anche per le voci «Famiglia e minori» (+1,3%) e «Immigrati» (+2,2%), mentre quella per i servizi offerti a disabili (-5,9%) e anziani (-1,7%) ha continuato a ridursi. In generale, è aumentata la spesa erogata sotto forma di trasferimenti in denaro (+22,7%), per lo più destinata al sostegno al reddito per i cittadini in difficoltà economica, mentre è diminuita (-3,7%) la spesa per servizi (assistenza domiciliare, trasporto sociale, ecc.), in parte perché in alcuni periodi del 2020 non si è potuto beneficiarne a causa dell'emergenza sanitaria.

La crisi del 2008 e quella pandemica hanno, quindi, riportato l'attenzione degli studiosi sui contesti locali indagando il ruolo del welfare territoriale e l'azione degli attori che lo animano. Transizioni e crisi, generando nuovi bisogni ecosociali, contribuiscono a ridefinire le risposte tradizionalmente fornite dal settore pubblico e dal privato sociale, favorendo la ricerca di soluzioni innovative, improntate al paradigma dell'investimento sociale (Hemerijck, 2018) e sostenibili nel tempo. La necessità di ridurre e/o ricalibrare la spesa pubblica è stata al centro delle

scelte di *policy* degli ultimi tre decenni e le crisi recenti hanno reso ancora più urgente ripensare come impiegare le risorse per il welfare cercando di alimentare sinergie inedite anche con ambiti come quello culturale.

## 2. Il secondo welfare: tratti distintivi

Alle sfide e trasformazioni sinteticamente richiamate corrisponde una trasformazione dei sistemi di welfare secondo la cornice analitica del secondo welfare: si tratta di interventi di protezione e insieme di investimento sociale – non direttamente o non esclusivamente sostenute dal pubblico attraverso il welfare state – realizzate da attori privati, parti sociali ed Enti del Terzo Settore che intervengono a vario titolo per contribuire a fornire soluzioni e risposte, mobilitando anche risorse non pubbliche. L'elemento distintivo è il ruolo che soggetti privati profit e non profit possono svolgere, collaborando con le istituzioni pubbliche (in particolare a livello locale) e all'interno di reti multiattore, nel processo di rinnovamento del sistema di welfare italiano. Quello riconducibile al secondo welfare è un quadro concettuale volutamente ampio e inclusivo<sup>1</sup>, pensato per tenere insieme la complessità dei cambiamenti che investono settori, funzioni e territori in risposta alle molteplici transizioni in corso (Maino, 2022).

Tre sono i tratti distintivi del secondo welfare. Il primo corrisponde all'evidenza che siano sempre più numerosi gli attori del mercato e della società civile che si affiancano a quelli pubblici, con i quali avviare collaborazioni per intervenire nelle aree di bisogno più significative e meno tutelate dal welfare state. Facendo propri i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, le interazioni che si realizzano fra questi soggetti danno vita a forme di *governance* multiattore che in vario modo rappresentano gli interessi di diversi *stakeholder* e *assetholder*. Secondo Maino (2022), può trattarsi del superamento dell'accentramento dei poteri decisionali attribuiti allo Stato a favore di una loro ripartizione fra diversi livelli istituzionali sulla base di ruoli o competenze specifiche; del ricorso ad una logica decisionale a rete (piuttosto che gerarchica) e di processi di negoziazione e di progettazione partecipata (piuttosto che di imposizione burocratica); dell'inclusione della società civile nei processi decisionali, fino a prevedere, quando possibile, strumenti di co-gestione e co-produzione dei servizi. L'esito che ne deriva è una *governance* collaborativa in cui il coinvolgimento di attori privati nei processi decisionali e implementativi è finalizzato a rendere – rispetto a sfide e problemi complessi – più efficaci le risposte di *policy* (Ansell and Gash, 2008).

Le attività introdotte da questi attori si caratterizzano, ed è il secondo tratto, per il tentativo, più o meno riuscito, di garantire benessere innovando (BEPA, 2010), co-progettando e co-producendo nuovi beni e servizi, creando o modificando sistemi di *governance* che definiscono le linee d'azione e sperimentino le modalità di intervento ritenute più

adeguate ai problemi attuali. Le iniziative di secondo welfare si contraddistinguono poi (terzo tratto) per l'intenzione di favorire l'*empowerment* dei beneficiari, incentivando partecipazione, responsabilizzazione, co-progettazione e, dove possibile, anche co-produzione e co-finanziamento dei servizi. Il concetto di *empowerment* è inteso come possibilità di espansione delle opzioni di azione e di scelta da parte delle persone (Sen, 1985) e, più specificatamente, degli utenti nel caso dei servizi sociali. Solo modificando le *capabilities* degli individui è possibile trasformare i loro percorsi di vita e dare loro maggiori opportunità di scelta su cosa fare della propria vita. In questa prospettiva l'attenzione è rivolta sempre più a far incontrare domanda (i bisogni) e offerta (gli interventi da attuare), anche attraverso il ricorso a piattaforme (digitali e fisiche) di *marketplace* e di ricomposizione sociale (Longo e Maino, 2021).

Proprio il welfare locale, punto di riferimento per persone e comunità, si è dimostrato un terreno in cui si sono sperimentate e, in un numero crescente di casi anche consolidate, esperienze di secondo welfare, frutto di collaborazioni tra attori diversi e di condivisione di risorse differenti (Maino, 2021). La portata delle crisi più recenti ha «imposto» agli attori territoriali, pubblici e non, di modificare il proprio approccio tradizionale al welfare per affrontare i cambiamenti in corso. Attualmente gli enti locali sembrano trovarsi nella posizione ideale per assumere un ruolo centrale nella promozione di *partnership* pubblico-privato mirate all'innovazione del welfare, raccogliendo una duplice sfida: essere facilitatori di processi e interventi innovativi e insieme farsi garanti dei diritti sociali, esistenti ed emergenti (ad esempio, quelli «green» menzionati sopra). In quest'ottica le *partnership* multiattore si sono dimostrate una strada promettente per fornire risposte alle domande non adeguatamente coperte dall'offerta standard di servizi sociali e/o per individuare nuovi modelli di regolazione e produzione di beni pubblici. Possono inoltre incentivare l'inclusione e la partecipazione di una pluralità di attori anche nella fase progettuale, in modo tale da prevenire potenziali conflitti e veti, raggiungendo così il più ampio consenso possibile anche nella successiva fase attuativa. E pongono, infine, l'accento sulla volontà di conciliare interessi e visioni differenti per trovare soluzioni che favoriscano l'aggregazione della domanda.

Queste reti multiattore concorrono anche all'infrastrutturazione del welfare, in particolare promuovendo il ricorso a strumenti in grado di generare interconnessioni e legami sociali<sup>2</sup>. Ci sono ampi margini perché le reti *multistakeholder* accrescano il loro potenziale di infrastrutturazione e, nella cornice del secondo welfare, assumano un ruolo sempre più strategico nel welfare locale. In questi margini si annidano però pericoli di cui tenere conto come, ad esempio, quello di generare frammentazione. Questo rischio è tanto più basso quanto più i singoli attori sono capaci di aggregarsi, sia internamente, sia unendo le forze con altri soggetti, alcuni dei quali possibili *competitor*. Ci sono poi il rischio di tutelare bisogni già ampiamente coperti dal primo welfare e l'enorme

sfida di come aggregare i bisogni per ampliare la platea dei finanziatori nonché dei destinatari. Infine, il tema della ricomposizione delle risorse – pubbliche e private – è un nodo che andrebbe affrontato contando sull'apporto di risorse ideative e finanziarie – nella fase di progettazione e in quella attuativa – di una pluralità di enti che cooperano per rendere operative e sostenibili le misure adottate. A oggi, tuttavia, tale sforzo di ricomposizione appare contenuto sia per il prevalere di resistenze e dinamiche conflittuali interne, sia per l'interlocuzione non sempre facile con le istituzioni pubbliche.

### 3. L'integrazione di policy tra welfare e cultura

La ricerca di soluzioni innovative può quindi avvenire anche grazie a progetti e interventi che impegnano decisori, attori sociali, cittadini nella costruzione di connessioni e sinergie tra ambiti di *policy*: ad esempio tra welfare e politiche culturali. L'attenzione a realizzare interventi e a ripensare spazi e luoghi per rendere possibile la convergenza di benessere sociale e di benessere culturale è in forte crescita e sostenuta dall'evoluzione del secondo welfare descritta sopra. È in questa cornice che hanno visto la luce progetti, interventi e attività che hanno permesso di sperimentare, attraverso l'incontro tra cultura e sociale, soluzioni inedite e innovative, fortemente innestate nel tessuto urbano e comunitario. Ne sono un esempio le biblioteche, luoghi di cultura che sempre più assumono e svolgono funzioni sociali, o la rigenerazione dei quartieri attraverso musei a cielo aperto (più sotto si propongono due esempi sinteticamente approfonditi).

Possiamo definire con Cicerchia (2021: 215) il welfare culturale come un «modello integrato di promozione del benessere e della salute e degli individui e delle comunità, attraverso pratiche fondate sulle arti visive, performative e sul patrimonio culturale». Tale definizione riconosce che attività e pratiche artistiche e creative, in virtù delle loro ricadute sul potenziamento di risorse individuali e collettive e sulla ridefinizione della dimensione relazionale (tra individui, ma anche tra enti e organizzazioni) possono contribuire a promuovere benessere e salute (welfare), favorire l'inclusione sociale, sostenere processi di *empowerment* e contrastare le disuguaglianze sociali. Prendere in considerazione il welfare culturale implica interrogarsi sul valore sociale della cultura e «sull'impatto che la cultura e le arti hanno non solo in quanto valore intrinseco, strettamente legato al contenuto artistico, [...] ma in quanto valore istituzionale» analizzando il modo in cui le organizzazioni culturali agiscono quando hanno rapporti con gli *stakeholder* e con gli *assetholder* e contribuiscono allo sviluppo e alla resilienza delle comunità locali (Manzoli e Paltrinieri, 2021: 14-15).

Le biblioteche sono spazi pubblici aperti, luoghi di aggregazione che consentono a studenti, adulti, anziani e famiglie di leggere, studiare,

socializzare. Sono anche accessibili a persone in condizione di fragilità. Mettono a disposizione sale per iniziative culturali, incontri e riunioni, attività di volontariato. Offrono accesso libero a informazioni e conoscenza, promuovendo la lettura, favorendo lo sviluppo di nuove abilità e competenze, sostenendo il coinvolgimento attivo degli utenti e accrescendo il welfare educativo. Possono inoltre accogliere *smart worker* rispondendo a bisogni di conciliazione vita-lavoro e sperimentando soluzioni che sostengono la crescita del welfare aziendale. Grazie alle biblioteche la cultura può svolgere un ruolo nella costruzione di un nuovo welfare socioculturale e territoriale che mette al centro il benessere delle persone e contribuisce allo sviluppo di politiche locali e sovra-locali di promozione della coesione e dell'inclusione sociale e culturale, in collaborazione con la scuola, le agenzie formative, i servizi sociali, i servizi per il lavoro (Maino and Maino, 2023).

Un secondo esempio è il Quartiere Museo nel rione San Paolo, a Bari: un caso di riqualificazione culturale e sociale di uno spazio urbano incentrato sulla costruzione di un museo a cielo aperto, in cui cultura e cura della comunità di riferimento si sono intrecciate per dar luogo ad un modello inclusivo in grado di intercettare i nuovi bisogni e potenziare il capitale di fiducia di una comunità fragile, coinvolgendo i residenti e gli enti del terzo settore. L'intervento di riqualificazione degli edifici attraverso la realizzazione di opere di pittura murale «esprime non soltanto una trasformazione visiva dello spazio urbano ma implica dotarlo di nuovi significati, valorizzandolo come bene comune appartenente all'intera comunità locale» (Chirivì, 2022).

L'incontro tra welfare e cultura, come evidenziato dai due casi, si sviluppa nei territori con modalità e caratteristiche che condividono almeno tre tensioni: moltiplicare le opportunità di accesso, offrire varietà di servizi e interventi in risposta a bisogni e interessi differenti, favorire la produzione di iniziative culturali e sociali locali, partecipate e inclusive. Proprio la promozione della partecipazione in forme e con intensità diverse ha effetti non trascurabili sul welfare locale in termini di riconoscimento e abilitazione dei soggetti fragili, di confronto e dialogo, di costruzione di spazi pubblici aperti con effetti di contrasto delle disuguaglianze sociali. Processi di osmosi tra attori diversi, supporto reciproco e apertura verso altri soggetti disponibili ad interagire e sviluppare *partnership* sono gli elementi che si sviluppano con il welfare culturale e diventano leve per far dialogare settori e ambiti: cultura, sociale, salute, scuola, ambiente, sviluppo della comunità. Musei urbani, biblioteche, festival ed eventi diventano così agenzie di trasformazione socioculturale per le comunità locali, attivatrici di diverse opportunità di coinvolgimento e sviluppo.

Il welfare culturale contribuisce così all'innovazione e alla ricomposizione sociale, passando attraverso la cura non solo dei luoghi ma anche attraverso l'attivazione della comunità nel suo complesso, laddove le città, i quartieri, i servizi non sono concepiti come semplici conteni-

tori ma come luoghi e interventi abilitanti di comunità con potenzialità inesplorate, diritti da rispettare e benessere da generare.

### Note

<sup>1</sup> Per approfondire una rivisitazione analitica della definizione di secondo welfare si veda Maino e Razetti (2019).

<sup>2</sup> Tra gli strumenti più innovativi troviamo le piattaforme, sia digitali (come quelle usate per gestire i piani di welfare aziendale o i progetti di prossimità), sia territoriali, che ruotano intorno a *social point* e sportelli di varia natura in cui gli operatori sono a disposizione di chi esprime bisogni e cerca soluzioni (cfr. Longo e Maino, 2021).

### Riferimenti bibliografici

- ANSELL, C. and A. GASH (2008), «Collaborative Governance in Theory and Practice», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543-571.
- BEPA – Bureau of European Policy Advisers (2010), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Luxembourg, Publication Office of the European Union.
- CICERCHIA, A. (2021), *Che cosa muove la cultura. Impatti, misure e racconti tra economia e immaginario*, Milano, Editrice Bibliografica.
- CHIRIVÌ, M. (2022), «Bari, Rione San Paolo: un Quartiere Museo», *Percorsi di secondo welfare*, 12 maggio 2022.
- HEMERIJCK, A. (2018), «Social investment as a policy paradigm», *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n. 6, pp. 810-827.
- JOHANSSON, H., KHAN, J. and R. HILDINGSSON (2016), «Climate change and the welfare state: Do we see a new generation of social risks emerging?», *Sustainability and the Political Economy of Welfare* (Eds M. Koch and O. Mont), London, Routledge, pp. 94-108.
- ISTAT (2023), «La spesa dei comuni per i servizi sociali. Anno 2020», *Statistiche Report*, 6 aprile 2023.
- LONGO, F. and F. MAINO (a cura di) (2021), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi sociali*, Milano, Egea.
- MAINO, F. (a cura di) (2021), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare*, Torino, Giappichelli.
- MAINO, F. (2022), «Il secondo welfare», *Le politiche del welfare sociale* (a cura di C. Gori), Roma, Carocci, pp. 220-233.
- MAINO, F. and G. MAINO (2023), «Welfare culturale e biblioteche: quando territorio e innovazione generano sinergie tra sociale e cultura», *Welfare e Ergonomia*, anno IX, n. 1, *forthcoming*.
- MAINO, F. e F. RAZETTI (2019), «Un rinnovato protagonismo per stakeholder e corpi intermedi? Il secondo welfare, tra evoluzioni concettuali e sviluppi empirici», *Nuove Alleanze in un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019* (a cura di F. Maino e M. Ferrera), Torino, Giappichelli, pp. 23-47.
- MANZOLI, G. e R. PALTRINIERI (2021), *Welfare culturale. Le dimensioni della cultura nei processi di Welfare di Comunità*, Milano, FrancoAngeli.
- SEN, A.K. (1985), *Commodities and Capabilities*, New York, North-Holland.



