

## PRIMO RAPPORTO SUL SECONDO WELFARE IN ITALIA

2013

a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera

In partnership con



e con

**CORRIERE DELLA SERA**

PRIMO RAPPORTO  
SUL SECONDO WELFARE IN ITALIA

2013

a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera

Novembre 2013

ISBN 9788890941740

© 2013 Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi

*Gli autori del Rapporto 2013*

**Lorenzo Bandera** (Centro Einaudi)

**Maurizio Ferrera** (Centro Einaudi e Università degli Studi di Milano)

**Chiara Lodi Rizzini** (Centro Einaudi)

**Ilaria Madama** (Centro Einaudi e Università degli Studi di Milano)

**Franca Maino** (Centro Einaudi e Università degli Studi di Milano)

**Giulia Mallone** (Centro Einaudi)

**Stefano Neri** (Università degli Studi di Milano)

Il progetto **Percorsi di secondo welfare**, diretto da Franca Maino (Dipartimento di Scienze sociali e politiche, Università degli Studi di Milano) con la supervisione scientifica di Maurizio Ferrera (Centro Einaudi e Università degli Studi di Milano), è realizzato dal Centro Einaudi in partnership con ANIA, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione con il Sud, KME Group, Luxottica e Corriere della Sera.

Avviato nel maggio 2011 con l'obiettivo di ampliare e approfondire il dibattito sulle trasformazioni dello Stato sociale in Italia, il progetto guarda in particolare alle misure e alle iniziative cosiddette di «secondo welfare», realizzate attraverso l'uso di risorse non pubbliche provenienti da imprese, fondazioni, associazioni e altri enti del Terzo settore. L'attività è costruita a partire da una raccolta di dati volta a caratterizzare e monitorare le esperienze in corso. La ricognizione e l'analisi dell'esistente sono infatti essenziali per promuovere valutazioni d'impatto capaci di fornire uno stimolo non solo al dibattito ma alla concreta promozione del secondo welfare.

Nell'autunno 2011 è stato aperto un sito web – [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it) –, raggiungibile anche dal sito [www.centroeinaudi.it](http://www.centroeinaudi.it). È attiva una newsletter informativa e, dalla fine del 2012, viene pubblicata una serie di *Working Papers*.

2WEL, Percorsi di secondo welfare • Centro Einaudi

Via Ponza 4 • 10121 Torino

+39 0115591611 • [segreteria@centroeinaudi.it](mailto:segreteria@centroeinaudi.it)

[www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it) • [www.centroeinaudi.it](http://www.centroeinaudi.it)

## INDICE

**PRIMO RAPPORTO SUL SECONDO WELFARE IN ITALIA****2013** • a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera*Il Centro Einaudi e il progetto «Percorsi di secondo welfare»* di Giuseppina De Santis 5

Secondo welfare: perché? Una introduzione di Maurizio Ferrera 7

**IL CONTESTO**

1. Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale di Franca Maino 17

**I PROTAGONISTI**

2. Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale di Giulia Mallone 49

3. Le assicurazioni: nessi e sinergie possibili di Lorenzo Bandera, Franca Maino e Giulia Mallone 83

4. Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti di Lorenzo Bandera 109

5. Le Fondazioni di comunità: una nuova declinazione della filantropia di Lorenzo Bandera 147

6. I Comuni: le risposte dei territori alla crisi di Chiara Lodi Rizzi 179

**GLI STRUMENTI E LE POLITICHE**

7. La finanza sociale come leva di sviluppo e innovazione di Lorenzo Bandera 215

8. Il social housing e i nuovi bisogni abitativi di Chiara Lodi Rizzi 237

9. Fondazioni di partecipazione e servizi per l'infanzia: il caso di Modena di Stefano Neri 271

10. La conciliazione famiglia-lavoro: le Reti territoriali in Lombardia di Ilaria Madama e Franca Maino 295

**LE PROSPETTIVE**

Promesse del secondo welfare e questioni aperte. Una conclusione di Franca Maino e Maurizio Ferrera 315

*Franca Maino e Maurizio Ferrera sono grati allo staff del Centro Einaudi, e in particolare a Concetta Fiorenti e Anna Maria Gonella per il prezioso lavoro editoriale e organizzativo.*

## **IL CENTRO EINAUDI E IL PROGETTO «PERCORSI DI SECONDO WELFARE»**

*L'idea che la protezione dai rischi – di perdita del lavoro, malattia, povertà – sia un problema sociale, che deve pertanto trovare soluzione collettiva e non essere lasciato al caso e alle fortune o sfortune dei singoli, non significa che tale protezione debba essere tutta a carico dello Stato o del settore pubblico in generale. Il che si declina in almeno due accezioni: la prima, che la protezione, per essere efficace, deve avere come obiettivo l'empowerment, la capacitazione dell'individuo, e dunque prevedere una sua partecipazione attiva in tutti i casi in cui ciò sia realisticamente praticabile; la seconda, che una molteplicità di soggetti – profit e non profit: si pensi, ai due estremi, alle società di assicurazione e al variegato mondo delle associazioni di volontariato – possano e anzi debbano essere coinvolti e giocare un ruolo negli schemi di protezione.*

*In Italia, entrambe le declinazioni sono rimaste per lungo tempo estranee alla teorizzazione del modello di welfare e soprattutto alla sua traduzione in pratica: la prima – la teorizzazione – condizionata dall'idea del «tutto a tutti, a carico dello Stato»; la seconda – la pratica – fortemente distorta dalle disparità territoriali e soprattutto dalla differente forza contrattuale e capacità «appropriativa» di gruppi e categorie organizzate; l'una e l'altra renitenti alla considerazione tanto dei vincoli di bilancio quanto delle trasformazioni sociali che rendevano progressivamente impraticabili e/o gravemente carenti le forme storiche di tutela. Con tutto questo il welfare italiano avrebbe dovuto fare i conti almeno vent'anni fa (la relazione finale della Commissione Onofri, le cui raccomandazioni sono rimaste largamente inapplicate, è del 1997); oggi la crisi fa esplodere i bisogni, nel momento stesso in cui inasprisce i vincoli di bilancio.*

*È mal posta, tuttavia, la questione della riforma del welfare se ci si limita a evocare la riduzione della spesa. La verità è che una società capace di tutelare i più deboli è una società destinata a essere più forte e più ricca, come vedeva chiaramente Luigi Einaudi: «Quante invenzioni utili, quante scoperte scientifiche, quanti capolavori di scultura, di pittura, di poesia, di musica non poterono mai giungere a perfezione, perché l'uomo, il quale vi avrebbe potuto dar nascita, dovette sino dai primi anni addirsi a duro brutale lavoro, che gli vietò di far germogliare e fruttificare le qualità sortite da natura? La produzione medesima economica non sarebbe forse grandemente diversa da quella che è e maggiore se tutti gli uomini potessero ugualmente dar prova delle proprie attitudini di lavoro, di invenzione, di iniziativa e di organizzazione? La produzione è quella che è, partendo dalla premessa che solo una minoranza degli eletti può giungere sino ai posti di comando; ma sarebbe ben diversa se la selezione degli eletti potesse farsi tra l'universale degli uomini» (Lezioni di politica sociale, 1949). Queste parole Einaudi le scriveva in Svizzera fra il 1943 e il 1944, negli anni più bui della guerra, quando pensare a come ricostruire l'Italia poteva parere un sogno vano. Non hanno – purtroppo – perso di attualità oggi, tanto più quando si consideri che uno dei risultati principali di un sistema di welfare efficace deve e può essere quello di sostenere la mobilità sociale. Risultato questo largamente mancato dal mo-*

dello italiano, basti pensare a quanto scarsa sia la protezione offerta alle aspirazioni di lavoro (e carriera) delle donne.

Il Centro Einaudi realizza annualmente da quasi tre decenni una ricerca sul risparmio delle famiglie italiane, fondata su una indagine di opinione e diretta a rilevare percezioni, motivazioni e scelte dei risparmiatori. L'analisi delle motivazioni dichiarate, in particolare, è illuminante: mentre trenta, venti, anche solo quindici anni fa quella largamente prevalente era l'acquisto della casa, oggi il risparmio – rarefattosi nel frattempo, ma per la compressione dei redditi, non certo perché considerato inutile – viene visto come strumento di tutela dai rischi (di malattia, perdita del lavoro, insufficienza della pensione nell'età anziana), nonché e soprattutto come risorsa capace di assicurare il futuro dei figli, il cui accesso all'indipendenza economica troppo spesso si allontana indefinitamente nel tempo.

Il risparmio in effetti – e anche questo a Luigi Einaudi era chiarissimo – getta un ponte fra il presente e il futuro, un ponte che consente di trasformare le aspirazioni individuali in progetti per sé, per la propria famiglia, per altre persone qualora impiegato nella costruzione di un'impresa. È proprio questa funzione di ponte, di passerella su acque tempestose, che anche il welfare – di fonte pubblica o privata – dovrebbe in teoria assolvere: rimediando per quanto possibile all'ingiustizia delle singoli sorti e consentendo alle persone e alle famiglie di fare progetti a lungo termine.

Questa dimensione di progettualità è cruciale nelle vite individuali, ed è cruciale per i destini collettivi di un paese. Oggi però poco meno di due quinti degli italiani (il 39 per cento) dichiarano di vivere alla giornata e oltre un terzo (il 34 per cento) affermano che il loro orizzonte non va al di là dei sei mesi successivi («Eurobarometro», primavera 2013). Restituire ai cittadini la dimensione del futuro è la prima sfida che la politica si trova di fronte.

Ripensare il welfare è un pezzo, non secondario, di questa sfida. La riforma, tuttavia, non può essere fatta sulla base di sole considerazioni di spesa, né sulla base di sole considerazioni ideologiche e di principio, che troppo spesso si prestano, come abbiamo ben visto, a mascherare rendite di posizione, avidità corporative, abbandono dei soggetti più bisognosi di tutela e meno vocali o organizzati o elettoralmente appetibili. Si gioca invece sul crinale fra teoria e pratica, fra politica e policies, fra valori e numeri di bilancio: precisamente il crinale su cui da cinquant'anni il Centro Einaudi prova a misurarsi. Si gioca inoltre sul terreno della fiducia: negli individui, nelle famiglie, negli operatori di mercato e in quelli del Terzo settore.

Per questo il Centro Einaudi ha raccolto con entusiasmo l'invito a coordinare il progetto «Percorsi di secondo welfare», e anzi sul progetto stesso ha investito per farlo crescere, con il sostegno dei partner storici. Mappare, analizzare, cominciare a valutare le molteplici e variegate iniziative di welfare non pubblico – l'oggetto del lavoro biennale disponibile sul sito [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it) – restituisce l'immagine di una società che pur nell'asprezza della crisi sperimenta, innova, prova a costruire reti di competenze e di risorse. Prova a far fronte a bisogni emergenti che non hanno copertura nel welfare pubblico attuale, e prova a inventarsi modelli e strategie inedite di collaborazione fra attori diversi e in partenza lontani, pubblici e privati. Prova insomma a rispondere, e non solo a chiedere risposte. Nelle pagine che seguono abbiamo dunque cercato di cogliere, in primo luogo, le ragioni – ragionevoli – della fiducia.

Giuseppina De Santis  
Direttore del Centro Einaudi

## SECONDO WELFARE: PERCHÉ? UNA INTRODUZIONE

DI MAURIZIO FERRERA

### 1. IL CONTESTO: QUAL È IL PROBLEMA?

È da almeno un quindicennio che i paesi europei cercano faticosamente di riformare i propri modelli sociali, ritagliati su strutture economiche e demografiche ormai sorpassate. Questo sforzo ha seguito alcuni principi ispiratori comuni, spesso elaborati dall'Unione Europea: sostenibilità ed efficienza, *flexicurity*, inclusione, protezione sociale come «fattore produttivo», partnership fra pubblico e privato, priorità agli investimenti a favore di donne e bambini e volti a fronteggiare i «nuovi rischi». L'esperienza dei paesi nordici è da sempre il punto di riferimento sul piano delle politiche concrete. A cavallo fra il vecchio e il nuovo secolo, la cosiddetta «terza via» inaugurata da Tony Blair si è dal canto suo affermata come cornice propulsiva, capace di dare un senso valoriale e di definire un'agenda programmatica per il percorso di modernizzazione. L'eco della «terza via» si è poi propagata anche a paesi caratterizzati da tradizioni ideologico-culturali diverse da quella anglosassone.

Questa stagione ha dato frutti importanti. Quasi tutti i paesi dell'Unione Europea hanno messo mano ai propri sistemi pensionistici, in risposta alle sfide demografiche e ai problemi di sostenibilità finanziaria. Mercati e politiche del lavoro sono stati riformati, in base a principi di condizionalità e attivazione. Qualche progresso è stato fatto sul fronte delle politiche a favore di donne e bambini, su quello della non autosufficienza, su quello della lotta a povertà ed esclusione. Fatta eccezione per alcuni contesti (oltre alla Scandinavia, l'Olanda e, in parte, Regno Unito e Irlanda), il bilancio complessivo resta però insoddisfacente rispetto alle aspettative. La struttura interna della spesa sociale e l'articolazione istituzionale del welfare pubblico sono ancora simili a quelle di quindici anni fa. E la situazione resta particolarmente deludente per il nostro paese, che registra a tutt'oggi un sistema pensionistico ipertrofico, forti squilibri a sfavore di tutte le politiche del «nuovo welfare», persistenti problemi di sostenibilità ed efficienza.

Il fatto è che la strategia di modernizzazione dello Stato sociale sin qui seguita si è basata su una premessa troppo ambiziosa e forse irrealistica sul piano politico. Prendendo atto dei vincoli finanziari, si era dato per scontato che le riforme potessero avvenire principalmente tramite «ricalibrature» interne al welfare pubblico: meno pensioni, più servizi sociali; meno ai padri, più ai figli; meno risarcimenti, più opportunità. Sul versante dell'efficienza, si sperava che l'adozione dei nuovi approcci di *public management* desse a sua volta risultati rapidi, significativi e politicamente accettabili. Qualche passo in queste direzioni è stato realmente compiuto. Ma la via della ricalibratura si è scontrata (non solo in Italia) con l'enorme forza di resistenza degli interessi costituiti intorno ai cosiddetti *entitlement programmes*, ossia gli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti acquisiti. Le riforme pensionistiche hanno lasciato indenni intere generazioni di lavora-

tori ed entreranno a regime (con i loro risparmi, peraltro resi più esigui dal persistente invecchiamento della popolazione) solo verso la metà di questo secolo. Le risorse pubbliche da «spalmare» fra i vari programmi sono risultate davvero poche: il sostegno ai nuovi rischi e bisogni, alle donne, ai bambini, agli anziani fragili deve così aspettare. Soprattutto nel Sud Europa, la riorganizzazione degli estesi apparati pubblici di erogazione e servizio è proceduta molto lentamente, anch'essa ostacolata da resistenze istituzionali, politiche, sindacali.

Ci sono strategie alternative, o almeno complementari rispetto alla ricalibratura e alle ristrutturazioni gestionali e organizzative, che consentano di accelerare i tempi della transizione verso un nuovo, più efficace modello economico-sociale? L'indagine che presentiamo in questo *Rapporto* è partita proprio da tale interrogativo, cruciale per i destini di «benessere» dei paesi europei.

## 2. SECONDO WELFARE: CHE COSA VUOL DIRE?

Per cercare una risposta all'interrogativo, occorre guardare al di là del perimetro strettamente pubblico, indirizzando l'attenzione verso il mercato e la società e soprattutto verso nuove forme di intreccio, collaborazione e sinergia fra questi due ambiti – nonché, spesso, fra questi e il settore pubblico. Partendo da un originale spunto di Dario Di Vico (cfr. «Corriere della Sera», 15 giugno 2010), a queste nuove forme di protezione (e investimento) sociale abbiamo scelto di dare il nome di *secondo welfare*. L'aggettivo «secondo» ha una duplice connotazione:

- ❶ temporale: si tratta di forme che s'innestano sul tronco del «primo» welfare, quello edificato dallo Stato nel corso del Novecento, soprattutto durante il Trentennio Glorioso 1945-1975;
- ❷ funzionale: il secondo welfare si aggiunge agli schemi del primo, integra le sue lacune, ne stimola la modernizzazione sperimentando nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari e avventurandosi in sfere di bisogno ancora inesplorate (e in parte inesplorabili) dal pubblico. Soprattutto, il secondo welfare mobilita risorse non pubbliche addizionali, messe a disposizione da una vasta gamma di attori economici e sociali.

Per prevenire obiezioni, chiariamo subito che parlare di secondo welfare in termini positivi non equivale a proporre la sostituzione di spesa pubblica con spesa privata. Si tratta piuttosto di mobilitare e usare in modo razionale ed efficiente risorse aggiuntive per bisogni e aspettative crescenti, in un contesto di finanza pubblica fortemente vincolato e di resistenze politiche (oltre che controindicazioni economiche) a un aumento della pressione fiscale, almeno sui redditi da lavoro. Il primo welfare (in particolare i suoi standard di prestazione) non viene messo in discussione nella sua funzione redistributiva e produttiva di base, ma solo integrato dall'esterno laddove vi siano domande non soddisfatte.

Quali sono le possibili fonti di finanziamento aggiuntivo e di innovazione organizzativa capaci di alimentare il secondo welfare? Un primo inventario comprende: assicurazioni private e fondi di categoria, fondazioni bancarie e altri soggetti filantropici, il sistema delle imprese e gli stessi sindacati, associazioni ed enti locali, anche per il tramite di eventuali imposte di scopo (più accettabili politicamente delle «tasse»). In una qualche misura, il secondo welfare può anche essere alimentato dal sistema delle partecipazioni degli utenti: la quota di spesa sociale pubblica finanziata da ticket o con-

tributi delle famiglie è pari al 16 per cento del totale in media Ocse, ma a meno del 4 per cento in Italia.

Più flessibile e più ritagliato sui profili di specifiche persone, categorie, territori, il secondo welfare dovrebbe svilupparsi su un pavimento regolativo definito a livello locale, ma anche nazionale e comunitario. Le migliori esperienze europee di *welfare mix* sono quelle che hanno saputo intrecciare in modo virtuoso l'iniziativa privata e associativa con opportunità e incentivi pubblici, anche di fonte comunitaria. Per evitare forme inique di «chiusura» di gruppo, lo Stato dovrebbe poi continuare a svolgere un ruolo di monitoraggio, valutazione e, se necessario, sanzione: ma senza burocratismi e regolazioni intrusive. Uno Stato più leggero in termini di strutture e funzioni (e dunque costi), ma più equipaggiato in termini di capacità istituzionali.

### 3. GLI ALTRI PAESI: CHE COSA STANNO FACENDO?

Meglio conosciuto sotto etichette come *welfare mix*, *societal welfare*, *welfare community* e simili, il complesso di iniziative che noi preferiamo chiamare secondo welfare è già chiaramente rilevabile in molti paesi dell'Unione Europea. Guardiamo alle assicurazioni private: nell'ultimo decennio il loro ruolo è rapidamente cresciuto, e non solo nel tradizionale settore della previdenza integrativa. Il caso che rappresenta in forma emblematica (anche sotto il profilo simbolico) questa trasformazione è la Svezia, fino a ieri modello ineguagliato di welfare universale pubblico. Qui le assicurazioni private sono entrate in un ambito di protezione considerato dai manuali come «non assicurabile» in assenza di intervento pubblico, a causa degli alti rischi di azzardo morale. A seguito delle restrizioni che hanno colpito le indennità di disoccupazione, infatti, molti lavoratori svedesi hanno aderito a schemi privati di assicurazione del reddito. In caso di licenziamento, la polizza integra il sussidio pubblico o lo prolunga dopo la scadenza. I beneficiari si fidano, soprattutto i giovani: i nuovi schemi sono nati grazie alla collaborazione fra sindacati e compagnie assicurative. Questo intreccio fra primo e secondo welfare in un settore così delicato è uno degli esperimenti più innovativi oggi in corso in Europa. L'attivismo privato ha peraltro stimolato il ritorno delle antiche società di mutuo soccorso. Ad esempio la Folksam (associazione di lavoratori nata nel 1908 per «combattere le ingiustizie sociali») ha recentemente lanciato una serie di nuove polizze onnicomprensive a protezione del reddito in caso di rischi diversi, incluse le malattie gravi.

Il settore forse più emblematico in cui si sono già sviluppate in Europa molte forme di secondo welfare è quello dei servizi alle persone. A seguito dell'aumento della popolazione anziana e dell'occupazione femminile, è rapidamente cresciuto in molti paesi un nuovo «terziario sociale» per soddisfare bisogni e domande non coperte dal primo welfare nel campo della salute, dell'assistenza, dell'istruzione, delle attività culturali, ricreative e, più in generale, della «facilitazione della vita quotidiana». I soggetti che operano in questi campi variano dalle micro-imprese giovanili alle emergenti multinazionali dei servizi, pronte a investire capitali (due terzi degli asili olandesi sono oggi gestiti da una grande società inglese). Un ruolo di primo piano è svolto dagli enti filantropici e dalle fondazioni non profit, che non solo forniscono risorse, ma fungono da motore propulsivo in termini di organizzazione, networking, sperimentazione. In Francia e Gran Bretagna gli addetti del terziario sociale sono stimabili in quasi 5 milioni di unità, in Italia sono meno di 3 (dati Eurostat, accessibili in rete: sommerso in buona misura incluso).

Un altro soggetto sempre più attivo in Europa sul fronte del secondo welfare sono le (grandi) imprese. Secondo stime Ocse, le prestazioni «non obbligatorie» erogate dalle imprese rappresentano oggi circa il 14 per cento della spesa sociale complessiva in Gran Bretagna, circa il 7 per cento in Francia, Germania e Svezia. Lo sviluppo del welfare aziendale può portare indubbi benefici: dall'alleggerimento della pressione sul bilancio pubblico al rafforzamento dei legami fra imprese e territori, dalla fidelizzazione dei dipendenti alla co-promozione di quella nuova economia mista dei servizi appena menzionata e dei suoi circoli virtuosi, con effetti positivi anche sulla crescita del Pil, sull'occupazione femminile e più in generale sull'eguaglianza di genere.

Seppure molto promettente nel contesto attuale, lo sviluppo del welfare aziendale ha tradizionalmente suscitato nei dibattiti fra esperti due ordini di perplessità.

- ❶ Il primo riguarda le implicazioni distributive. Per sua natura, questo tipo di welfare tende ad accentuare la segmentazione del mercato del lavoro, il divario fra chi sta dentro (in questo caso, i lavoratori coperti da pratiche aziendali e i loro familiari) e chi sta fuori. Già mezzo secolo fa i padri nobili dello Stato sociale europeo (ad esempio, Beveridge o Titmuss) misero in guardia contro questo rischio, suggerendo di contenere entro limiti ragionevoli sia il welfare fiscale (esenzioni, deduzioni, detrazioni) sia quello, appunto, occupazionale. Rispetto al welfare pubblico (forse meglio: a prestazioni e servizi erogati dal pubblico), entrambi tendono infatti a favorire il ceto medio e a escludere i più poveri.
- ❷ Il secondo ordine di perplessità è di natura politica. Se i ceti medi si abituano ad avere prestazioni sociali dedicate (e, presumibilmente, di elevata qualità) prima che lo Stato sociale abbia consolidato una rete omogenea e decente di servizi per tutti, la costruzione di questa rete diventerà sempre più difficile. L'esperienza americana è lì a dimostrarlo, soprattutto in campo sanitario. Negli Stati Uniti la tutela sanitaria collegata al contratto di lavoro si è sviluppata assai precocemente dal punto di vista storico, anche su pressione delle compagnie di assicurazione e delle associazioni mediche. Ciò ha prodotto una robusta coalizione di interessi che si è costantemente ed efficacemente opposta, dagli anni Sessanta in poi, a ogni tentativo federale di creare un qualche sistema sanitario nazionale obbligatorio (pensiamo anche a quello recente di Barack Obama), con il noto risultato che, ancora oggi, circa il 20 per cento della popolazione americana – i redditi medio-bassi – è priva di coperture.

Nei paesi nord- e centro-europei dove il welfare occupazionale è più ampio esiste però da tempo un pavimento di protezioni omogenee (in campo non solo sanitario, ma anche sociale). In quei paesi, i rischi denunciati da Beveridge e Titmuss si sono molto attenuati e le disuguaglianze nell'accesso alle prestazioni in caso di bisogno sono abbastanza contenute. Nei paesi dell'Europa meridionale questi rischi sono più elevati, date le lacune e le disparità territoriali ancora presenti nei servizi o nella lotta alla povertà. Lo sviluppo del welfare d'impresa e negoziale è auspicabile anche in quest'area, ma dovrà tener conto dei rischi di accentuare segmentazioni e disparità.

#### 4. ITALIA: A CHE PUNTO SIAMO?

La strategia del secondo welfare appare particolarmente promettente per il nostro paese. Secondo l'Ocse, in Italia la spesa sociale non pubblica è pari al 2,1 per cento del Pil. Siamo al di sotto della Svezia (2,8 per cento), di Francia e Germania (3,0), del Belgio (4,5), per non parlare di Regno Unito (7,1) e Olanda (8,3 per cento). A differenza di altri

paesi, la nostra spesa privata è peraltro rimasta quasi ferma nell'ultimo decennio. In altre parole, sussistono margini di espansione che potrebbero far affluire verso la sfera del welfare risorse pari a diversi miliardi (ricordiamo che un punto di Pil vale in Italia quasi 20 miliardi di euro). Si tenga anche presente che, a dispetto della crisi, le famiglie italiane continuano a risparmiare: nel 2012 due famiglie su cinque lo hanno fatto (38,9 per cento; *Indagine sul Risparmio e sulle scelte finanziarie degli italiani*, Centro Einaudi-Intesa Sanpaolo, 2013); e questo nonostante la forte discesa del tasso di risparmio negli ultimi anni (3,4 nel 2012 a fronte del 7,2 medio dell'Ue a 15, dati Ocse). Inoltre, lo stock di risparmio resta elevato, e così la diffusione della proprietà immobiliare: fra gli anziani, circa l'80 per cento possiede la casa d'abitazione (65 in Francia, 55 in Germania). Quando si chiede alle famiglie per quale motivo risparmiano (in forme peraltro non sempre adeguate a soddisfare i loro bisogni), la risposta di gran lunga prevalente è quella genericamente «precauzionale» (far fronte a eventi imprevisti, 43,2 per cento); l'insieme delle motivazioni legate al «futuro dei figli» viene al secondo posto, con il 14,5 per cento; segue la necessità di integrare la pensione, con il 12,7 per cento (*Indagine sul Risparmio*, cit.).

È chiaro che se si riuscisse a orientare almeno parte di queste risorse verso il nuovo terziario sociale, i vantaggi sarebbero molteplici: si stimolerebbe la crescita, si favorirebbe l'occupazione, le famiglie verrebbero alleggerite da un carico di prestazioni «fai da te» che le fa funzionare male e penalizza gravemente le donne, soprattutto quando ci sono figli o anziani fragili. Si potrebbe, in altre parole, neutralizzare almeno in parte le molte trappole del «familismo», il quale si riproduce nel tempo (in una sorta di circolo vizioso) anche per la scarsa disponibilità di alternative alla produzione e al consumo di servizi all'interno della famiglia. È vero che in questo modo si intaccherebbe, almeno inizialmente, il risparmio. Ma nel medio periodo aumenterebbero i percettori di reddito, soprattutto fra i giovani, con effetti benefici in termini di benessere per tutti.

La via del secondo welfare è la più promettente al fine di attivare questo circolo virtuoso. E se una delle prime sfide è quella di mobilitare il risparmio, allora un ruolo di primo piano spetta alle assicurazioni, che devono impegnarsi per introdurre nuovi strumenti capaci di attirare il risparmio verso impieghi «di servizio». Le inchieste d'opinione segnalano che se ci fosse un'offerta innovativa e vantaggiosa di prodotti assicurativi (in forma privata o mutualistica), molti risparmiatori sarebbero interessati a investire in questa direzione (il 34,7 per cento vorrebbe avere un'assicurazione sulla malattia, il 33,6 un'assicurazione contro gli infortuni e la disabilità, il 33,4 una polizza per il caso di *long-term care*; alla traduzione in pratica di tali scelte oggi osta certamente la compressione dei redditi, ma ostano anche ragioni di ordine culturale-istituzionale nonché, probabilmente, la mancanza di strumenti «mirati»; *Indagine sul Risparmio*, cit.).

In Francia l'introduzione di incentivi fiscali e voucher per l'acquisto di servizi ha originato una vera e propria ondata di nuovi consumi nel «terziario personale e familiare», che vale almeno un punto di Pil aggiuntivo all'anno e che ha creato dal 2006 quasi mezzo milione di posti di lavoro. Certo, i giovani italiani non potrebbero permettersi di acquistare polizze private; ma i loro genitori o i loro nonni sì, soprattutto quelli che posseggono una casa. In Svezia uno dei soggetti che intermedia i nuovi schemi privati di protezione del reddito è l'associazione dei proprietari di abitazioni. Non sarebbe male se, invece di tenere i figli con sé fino a trenta o quarant'anni, le famiglie italiane sfruttassero il loro patrimonio immobiliare per «assicurare» l'uscita di casa dei giovani, spingendoli a giocare, con una polizza in tasca, tutte le scommesse della flessibilità.

Sul versante del risparmio privato, anche le banche possono ovviamente dare un importante contributo, ispirandosi soprattutto alle esperienze anglosassoni di «finanza

sociale» (*social bonds* e *social impact bonds*). Negli anni Sessanta il risparmio di tanti italiani co-finanziò, tramite l'acquisto di obbligazioni, la costruzione dell'Autostrada del Sole. Anche se le infrastrutture di cui abbiamo bisogno sono essenzialmente di natura sociale, potremmo forse ripetere oggi quella straordinaria esperienza.

Il Terzo settore è un altro soggetto di primaria importanza per far decollare in Italia il secondo welfare. La tradizione mutualistico-cooperativa italiana è forte e presenta tratti di originalità ed eccellenza sul piano comparato. Occorre tuttavia un salto di qualità, e le Fondazioni di origine bancaria (altra particolarità italiana) costituiscono l'unico attore che possiede la massa critica adeguata per promuovere questo salto, in termini sia finanziari sia organizzativi. Le erogazioni delle Fondazioni già sostengono una molteplicità di interventi nei territori, molto spesso finalizzati a rispondere ai nuovi rischi; più in generale, le Fondazioni svolgono un prezioso ruolo di broker all'interno delle società civili locali, di stimolo e sostegno all'innovazione sociale. Le Fondazioni sono dunque oggi i candidati ideali per diventare i catalizzatori di una virtuosa «strutturazione originaria» del secondo welfare, sia al suo interno sia in termini di rapporti con il primo welfare. Non è detto che lo vogliano, lo sappiano e soprattutto lo riescano a fare, anche a causa di resistenze e ostacoli esogeni. Ma il potenziale c'è, e sarebbe un peccato non sfruttarlo in pieno.

Un discorso analogo può essere fatto per il welfare aziendale e contrattuale. Le spese sociali non obbligatorie a carico del sistema delle imprese sono meno di un decimo di quelle tedesche o francesi: anche qui il potenziale è molto ampio e va incoraggiato, ad esempio sul piano degli incentivi fiscali e contrattuali. Si sono però menzionati sopra i rischi di differenziazioni e iniquità collegati allo sviluppo di queste esperienze, soprattutto nell'Europa meridionale. Un maggiore attivismo di imprese (e sindacati) nell'ambito del welfare italiano è sicuramente auspicabile, ma dovrà tener conto del pericolo di esasperare segmentazioni e disparità oltre soglie di funzionalità economico-sociale e accettabilità politica.

## 5. QUESTO RAPPORTO

Sullo sfondo delle problematiche, delle sfide, delle potenzialità e tendenze sin qui menzionate, il presente *Rapporto* intende fornire una prima rassegna e alcune prime interpretazioni e valutazioni di ciò che si sta muovendo nel nostro paese in termini di secondo welfare. Il *Rapporto* è frutto del lavoro biennale del progetto *Percorsi di secondo welfare*, realizzato dal Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi di Torino in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Originariamente promossa dal Corriere della Sera, l'iniziativa è stata sostenuta da Ania, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione con il Sud, Kme, Luxottica e, dal 2013, anche da Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo e Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo.

Il *Rapporto* è suddiviso in due parti. Nella prima vengono caratterizzati i principali protagonisti del secondo welfare in Italia (sistema delle imprese e sindacati, mondo assicurativo, Terzo settore e Fondazioni), dal punto di vista funzionale ed evolutivo. Nella seconda parte vengono invece approfondite alcune esperienze ritenute emblematiche di quel secondo welfare che già esiste in Italia: da esse si ricava la conferma delle sue potenzialità di sviluppo e delle sue ricadute positive, ma anche di alcune criticità.

Lungi dal presentarsi come ricerca sistematica ed esaustiva, il *Rapporto* vuole essere un punto di partenza, una base di informazioni, spunti e considerazioni sulla quale costruire un dibattito empiricamente fondato, pragmatico e scevro da pregiudizi.

L'evoluzione del welfare europeo ha seguito cicli lunghi di espansione dell'intervento pubblico e di rilancio dell'iniziativa privata e associativa. Fare oggi spazio al secondo welfare non vuol dire proporre un arretramento dello Stato, una svalorizzazione o una erosione progressiva delle sue realizzazioni. Significa invece sperimentare nuove forme di protezione in una fase storica in cui (a dispetto della crisi, che prima o poi terminerà) «la condizione economica di molte famiglie consente di cercare un nuovo equilibrio fra prestazioni offerte e finanziate dalla collettività e contributo degli individui e delle loro associazioni». Non è una citazione di Tony Blair. Lo diceva già trent'anni fa (in un saggio tradotto in italiano proprio dal Centro Einaudi e intitolato *La nuova libertà*) il grande sociologo tedesco Ralf Dahrendorf, sostenitore di un progetto di modernizzazione volto a rafforzare e accrescere le chance di vita dei cittadini europei, assicurando loro non solo equità ma anche nuove opzioni di scelta. Quel progetto è ancora (anzi, è più che mai) attuale. A esso ci siamo ispirati nell'impostare il nostro lavoro di indagine e riflessione.



IL CONTESTO



## Capitolo 1

### **TRA NUOVI BISOGNI E VINCOLI DI BILANCIO: PROTAGONISTI, RISORSE E INNOVAZIONE SOCIALE**

DI FRANCA MAINO

#### **1. INTRODUZIONE**

I sistemi di welfare sono oggi attraversati da una profonda crisi, che origina, da un lato, da risorse sempre più scarse e vincoli di bilancio sempre più stringenti, e dall'altro dall'emergere di nuovi rischi e nuovi bisogni sociali. Dal 2008 la crisi economica e finanziaria è venuta ad aggravare in modo significativo la portata di entrambe le sfide, contribuendo a esacerbare i problemi e accrescere il grado di vulnerabilità degli individui e delle famiglie. Queste sfide hanno impatto su sistemi di welfare che negli ultimi due decenni hanno già sperimentato una lunga stagione di riforme, incapace tuttavia, in alcuni paesi, di produrre il necessario rinnovamento. È quindi questo lo scenario con cui oggi i governi devono fare i conti, e che vede emergere – accanto a strategie di *retrenchment* e/o di ricalibratura tuttora perseguite in risposta alla crisi del welfare – anche una terza promettente strategia, cosiddetta del «secondo welfare».

Quella che segue è una riflessione analitica sul concetto di secondo welfare. L'analisi parte dalle sfide al welfare state tradizionale per indagare se il secondo welfare si configuri come soluzione volta non a mettere in discussione il primo welfare pubblico quanto piuttosto a proporre interventi e programmi che a questo si integrino e aggiungano. Primo e secondo welfare sono due facce di una stessa medaglia, ed è quindi necessario partire dal primo welfare, di cui sono ben note le caratteristiche, per arrivare a definire, per contrasto e sottrazione, i tratti del secondo, ancora tutto in divenire e dagli esiti incerti, soprattutto in termini di possibile istituzionalizzazione delle misure e dei programmi oggi oggetto di sperimentazione in tante realtà territoriali.

Una riflessione sul secondo welfare deve inoltre svilupparsi lungo tre direzioni. In primo luogo, richiede un'analisi delle tipologie possibili di secondo welfare, incrociando nuovi bisogni e attori che si candidano a ruoli significativi in termini sia di finanziamento sia di *governance* di programmi e misure. In secondo luogo, occorre un ancoraggio a quelli che appaiono essere due filoni di ricerca promettenti per una migliore comprensione del secondo welfare: da un lato le teorie sul ciclo di vita e il loro nesso con lo sviluppo dei sistemi di protezione sociale, dall'altro l'approccio del *social investment state* in ottica di valorizzazione della cittadinanza sociale. In terzo luogo, è necessario procedere all'esplorazione del nesso tra innovazione sociale e secondo welfare per comprendere se e in che misura il coinvolgimento di attori e risorse non pubbliche sia in grado di indurre soluzioni originali, capaci di soddisfare bisogni sociali e creare nuove relazioni e collaborazioni. Le innovazioni sociali non solo rappresentano un bene per la società, ma rafforzano anche la capacità di agire e reagire alle sfide e ai problemi. Sullo sfondo

rimane un'attenzione per la dimensione comparata, vale a dire una costante e continua esplorazione delle esperienze più significative di secondo welfare già in essere o in fase di sperimentazione in altri paesi, per individuare piste di analisi promettenti anche per il contesto italiano (cfr. Maino 2012).

Dopo aver analizzato, nel secondo paragrafo, la portata della crisi e delle sfide, il terzo paragrafo contestualizza il mancato rinnovamento del welfare state italiano. Nei paragrafi successivi (quarto, quinto e sesto) si propone una definizione del concetto di secondo welfare, delineandone i contorni teorici e collocandone le soluzioni e le misure al crocevia tra nuovi bisogni sociali e nuovi protagonisti: soggetti privati che si affacciano nell'arena del welfare alimentando il nesso tra secondo welfare e crescita e sviluppo. Il settimo paragrafo, infine, mette in luce le ragioni che fanno dell'Italia un terreno fertile per il secondo welfare. In conclusione, vengono richiamati l'articolazione del *Rapporto* e i contenuti dei singoli capitoli.

## 2. LA CRISI DEL WELFARE

Il welfare state vive l'apice del suo sviluppo durante i *Trentes Glorieuses* – dalla fine della Seconda guerra mondiale ai primi anni Settanta – quando l'intensa crescita economica e sociale ne favorisce la rapida e pervasiva espansione in tutti i sistemi democratici occidentali. In questa fase in Italia – e nei paesi del Sud Europa – si andò definendo un sistema di welfare adatto a una società che aveva il suo perno nell'uomo capofamiglia, occupato in prevalenza nell'industria (*male breadwinner model*, cfr. Lewis 2001, Saraceno 2003). Agli uomini, insieme mariti e padri di famiglia, era garantita una generosa protezione, anche in ottica di salvaguardia del benessere dei familiari a carico. Erano previste tutele non solo durante la vita attiva ma anche negli anni di ritiro, nonché in caso di disoccupazione. Il sistema di welfare così delineato non era affatto privo di aspetti problematici. Nella configurazione del welfare state durante la *Golden Age* strideva in primo luogo il profondo divario tra gli *insiders*, i lavoratori occupati con accesso ad ampie tutele assicurative, e gli *outsiders*, gli esclusi dal mercato del lavoro che, di conseguenza, godevano di minori tutele, fino a esserne completamente privi. Inoltre, chi era occupato nelle piccole imprese riceveva prestazioni di importo modesto e godeva di trattamenti di minor favore rispetto ai lavoratori delle imprese medie e grandi. Il divario nei livelli di protezione tra iper-protetti e sotto-tutelati non produsse nel nostro paese un dibattito politico e proposte di soluzioni perché ampiamente compensato dall'intervento generoso della famiglia e dall'abuso di determinati programmi che, specialmente nelle regioni meridionali, assumevano la forma di vero e proprio assistenzialismo (Ascoli 1984, Ferrera 1984).

Dopo la straordinaria crescita economica e sociale che negli anni Cinquanta e Sessanta aveva accompagnato e sostenuto la fase espansiva del welfare, la crisi degli anni Settanta ha lentamente condotto a quella che Pierson (2001) ha definito «*silver age of permanent austerity*». Una fase caratterizzata da nuovi rischi, derivanti da profondi cambiamenti demografici, economici, sociali e culturali e, parallelamente, dalla necessità di contenere la spesa pubblica, nonostante l'emergere di nuovi bisogni quali la non autosufficienza, l'esclusione sociale, il mancato sviluppo o l'obsolescenza del capitale umano, la precarietà lavorativa, la difficoltà di conciliazione fra responsabilità lavorative e responsabilità familiari (un rischio che colpisce e penalizza soprattutto le donne). Sfide

presenti ancora oggi, e che la crisi finanziaria esplosa nel 2008 sta contribuendo a esacerbare<sup>1</sup>.

La crisi dello stato sociale è il risultato di pressioni interne ed esterne alle singole economie nazionali, riconducibili – le prime, quelle endogene – all’invicchiamento demografico, alle trasformazioni del mercato del lavoro e alla crescita dell’occupazione femminile (connessa a sua volta alle trasformazioni nella struttura familiare), all’espansione dei servizi privati; e le seconde – quelle esogene – alla globalizzazione<sup>2</sup> e al processo di integrazione europea<sup>3</sup> (cfr. Ferrera 1998, Taylor-Gooby 2004, Farnsworth e Irving 2011, Greve 2012).

Per quanto riguarda l’invicchiamento demografico, i dati forniti dall’Eurostat nella ricerca *Active Ageing and Solidarity between Generations* mostrano chiaramente che dal 1985 al 2010 la quota di anziani nell’EU-27 è passata rispettivamente dal 12,8 al 17,4 per cento della popolazione totale (Eurostat 2011). La tendenza alla crescita del numero di anziani, che ha preso avvio dagli anni Cinquanta, non è destinata a rallentare: le previsioni OECD mostrano che nell’Europa del 2030 il numero di individui in età avanzata aumenterà del 37 per cento rispetto a oggi, mentre la quota delle persone molto anziane subirà un incremento del 54 per cento rispetto al 2008 (cfr. OECD 2011). L’Eurostat prevede che nel 2060 in Europa gli over 65 saranno 151 milioni, rispetto agli 85 milioni del 2008, mentre gli over 80 quasi triplicheranno, dai 22 milioni del 2008 a 61 milioni nel 2060 (cfr. Database Eurostat). Un tale scenario pone sfide molto impegnative a livello sia micro che macro-sociale: si prospettano non solo crescenti responsabilità di cura in capo alle famiglie, che sfidano in particolare la carriera lavorativa delle donne, ma anche forti pressioni sui singoli Stati europei per l’erogazione delle prestazioni pensionistiche e dei servizi socio-sanitari.

A rendere problematico l’invicchiamento demografico in Europa è la contestuale riduzione del tasso totale di fertilità (*Total Fertility Rate*, TFR, ossia il numero medio di

<sup>1</sup> Sulla portata della crisi del welfare, facendo riferimento a dati e analisi aggiornati, si rimanda ai numerosi rapporti pubblicati negli ultimi tre anni. Si segnalano – fra i più recenti e a titolo esemplificativo – il Rapporto CNEL sul mercato del lavoro in Italia, il Rapporto Svimez sull’economia del Mezzogiorno, i Dossier *Mamme nella crisi* e *Allarme infanzia*, curati entrambi da Save the Children.

<sup>2</sup> La globalizzazione ha agito sul welfare state imponendo nuovi vincoli e limitando, dopo la *Golden Age*, le capacità dei governi nazionali di progettare, finanziare e gestire i propri sistemi di protezione sociale. Ad esempio, le nuove *exit options* dei capitali, come i fenomeni dell’*outsourcing* e dell’*offshoring*, hanno reso più complessa per gli Stati la gestione finanziaria e la regolamentazione del mercato del lavoro. Nel dibattito politico, tra gli anni Ottanta e Novanta la globalizzazione è stata spesso considerata come una «forza» che inevitabilmente avrebbe condotto alla riduzione degli standard qualitativi delle prestazioni, dei servizi e dell’occupazione. Da una visione così critica si è oggi passati a una rivalutazione, guardando alla globalizzazione come a una sfida in continua evoluzione, in grado anche di produrre conseguenze positive. L’impatto che essa produce dipende, infatti, dalle configurazioni politiche nazionali e dalla maggiore o minore possibilità di essere contrastata con adattamenti istituzionali.

<sup>3</sup> Oltre che dalla globalizzazione, un forte impatto sulla configurazione nazionale del welfare state è stato generato dall’integrazione europea. Quando negli anni Cinquanta emerse l’idea di istituire una comunità europea, il progetto non aveva l’obiettivo di modificare lo stato sociale vigente in ogni paese. Per questo il Trattato di Roma aveva assegnato un esiguo numero di competenze in capo agli organismi sovranazionali nell’ambito delle politiche sociali. Solamente dai primi anni Ottanta si iniziò a discutere della possibilità di rilanciare l’Europa attraverso sia il completamento del mercato interno sia l’effettiva unione economica e monetaria, mettendo in moto un processo che avrebbe presto finito per condizionare (direttamente e indirettamente) lo sviluppo dei sistemi di welfare nazionali. Il Trattato di Maastricht, firmato nel 1992, condusse alla cancellazione virtuale dei confini tra le nazioni europee e alla creazione di un mercato unico, favorendo al contempo la progressiva dissoluzione dello stretto e tradizionale legame tra diritti sociali e territorio (cfr. Ferrera 2005 e 2008).

bambini nati per donna). Il rapporto *The Future of Families to 2030* (cfr. OECD 2011) mostra come il tasso sia vertiginosamente crollato, passando dal 2,8 degli anni Cinquanta all'1,6 per cento del 2007, con molti paesi europei che sono al di sotto del 2,1 per cento, il tasso minimo che consente di mantenere costante la popolazione. L'incremento del numero di immigrati extracomunitari nei paesi europei può solo parzialmente compensare gli effetti del basso tasso di fertilità e dell'invecchiamento. Il contributo che gli stranieri offrono ai paesi europei di destinazione dipende dal modo in cui si integrano nell'economia formale. Come sottolinea Rajoy (2008), la loro presenza può aiutare a ridurre temporaneamente le conseguenze economiche negative prodotte dall'invecchiamento della popolazione solo se sono legalmente occupati e se versano i contributi in schemi previdenziali pubblici, condizioni che non è scontato si verifichino per tutti gli immigrati e allo stesso modo in tutti i paesi membri.

Venendo all'Italia, sono proprio l'invecchiamento e la bassa fecondità a farne uno dei paesi più «vecchi». Si vive infatti sempre più a lungo: gli uomini in media 79,4 anni e le donne 84,5. Dal 1992 a oggi gli uomini hanno guadagnato 5,4 anni di vita media e le donne 3,9 anni, soprattutto grazie alla riduzione della mortalità nell'età adulta e senile. Continuano a nascere pochi bambini, nonostante la lieve ripresa osservata dalla metà degli anni Novanta. L'Eurostat stima che nel 2030 gli ultraottantenni nel nostro paese costituiranno circa l'8 per cento della popolazione, contro una media europea del 6,5. E parallelamente all'invecchiamento crescono sia il numero di persone che si dichiarano affette da malattie croniche (dal 35,9 per cento del 2001 al 38,4 del 2011, secondo un recente rapporto di Confartigianato<sup>4</sup>) sia la domanda di assistenza (la quota di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata è passata dal 2 per cento nel 2001 al 4,1 nel 2010, come mostrano i dati Istat). Se si pensa che i consumi sanitari di un settantenne sono circa il doppio di quelli di un quarantenne, e quelli di un novantenne addirittura il triplo, il fatto che nel 2025 in Italia avremo 2 milioni di anziani in più di oggi e che il tasso di non autosufficienza nella popolazione totale aumenterà dal 4 al 6 per cento circa è destinato a creare enormi problemi finanziari, organizzativi e sociali.

La crisi poi ha aumentato la pressione sulle donne, chiamate a incrementare il reddito familiare con l'ingresso nel mercato del lavoro, così determinando significativi mutamenti negli equilibri familiari e, insieme, conseguenze nel processo di revisione del welfare state tradizionale. Un sistema studiato per la tutela del *male breadwinner* non si adatta più alla configurazione occupazionale attuale e all'odierna struttura delle famiglie. L'immagine di nuclei familiari stabili retti da un unico lavoratore non è più rappresentativa. È necessario che i *policy-makers* adottino nuove strategie che consentano alle donne di conciliare vita lavorativa e vita familiare, in un'ottica di crescita e sviluppo della società.

Con riferimento all'Italia e all'acuirsi della crisi, negli ultimi mesi del 2012 numerosi segnali accrescevano le preoccupazioni sul fronte dell'economia reale e, in particolare, mostravano come il mercato del lavoro stesse attraversando una delle fasi più difficili degli ultimi decenni. Secondo l'Istat, a dicembre 2012 il numero di occupati era diminuito dell'1,2 per cento rispetto all'anno precedente. Il tasso di occupazione si era attestato al 56,4 per cento, in flessione anch'esso rispetto al 2011. Il *Rapporto sulla coesione sociale* (cfr. Istat 2012a) rilevava una crescita degli occupati over 50, da ricondursi però alla modifica dei requisiti, sempre più stringenti, per accedere alla pensione; risultavano

<sup>4</sup> Si rimanda all'elaborazione flash *La crisi dello stato sociale: verso un Wel-fault? Un welfare vecchio, costoso e poco efficiente* dell'Ufficio Studi di Confartigianato, presentata ad Arezzo in occasione del Festival della Persona 2012.

invece diminuiti gli occupati appartenenti alle classi di età più giovani. L'occupazione femminile presentava una dinamica positiva, dovuta però al progressivo innalzamento dell'età pensionabile delle donne nel settore pubblico per equipararla a quella degli uomini.

Dopo la crisi del 2008, si può quindi parlare per il 2012-2013 di un secondo ciclo recessivo, con effetti pesanti sul mercato del lavoro: nel dicembre 2012 gli occupati registravano una diminuzione del 3,5 per cento rispetto ad aprile 2008, mentre i disoccupati erano raddoppiati toccando l'11,2 per cento, in aumento di 1,8 punti rispetto ai dodici mesi precedenti (Istat 2012b). Sempre nel 2012, il tasso di disoccupazione femminile arrivava al 9,6 per cento. Vi sono poi oggi in Europa 5,6 milioni di giovani tra i 15 e i 24 anni che sono disoccupati, di cui 3,5 milioni nella zona euro. La media a livello comunitario è già di per sé molto alta, oltre il 23 per cento, ma ha estremi che fanno impressione. Dietro al valore medio si nascondono infatti sia il dramma di Grecia e Spagna – con il 57,3 e 56,5 per cento rispettivamente – sia i tassi inferiori al 9 per cento di paesi «virtuosi» come Germania e Austria. L'Italia è ancora distante dai numeri greci e spagnoli, ma si piazza comunque quinta in classifica dopo Croazia (56,5) e Cipro (52,8), con il 40,4 per cento di under 25 che non trovano impiego. A differenza di altri paesi, dove i numeri indicano un primo ridimensionamento del fenomeno verso il basso, in Italia il trend non fa che peggiorare: i dati Istat mostrano come il tasso, pari nel settembre 2010 al 28 per cento, sia salito nel 2011 al 30,4 per cento, nel 2012 al 36 e nel 2013 sia arrivato a toccare il 40,4 per cento. Nel 2012, in aggiunta, 2,1 milioni di giovani (pari al 22,7 per cento della popolazione tra i 15 e i 29 anni) risultavano fuori dal circuito formativo e lavorativo. Si tratta dei cosiddetti NEET, giovani che non lavorano né frequentano alcun corso di istruzione e di formazione: un fenomeno più accentuato al Sud, dove i NEET costituiscono il 32 per cento della popolazione 15-29enne.

L'aumento delle persone che hanno perso il lavoro, con la persistente richiesta di CIG<sup>5</sup> e sussidi di disoccupazione, sta mettendo sotto pressione gli ammortizzatori sociali, con conseguenze rilevanti per i conti pubblici. E questo nonostante il fatto che l'Italia continui a posizionarsi, a livello europeo, agli ultimi posti in termini di spesa contro i rischi da disoccupazione. Senza contare poi che le minori opportunità di occupazione e i guadagni più bassi delle donne, insieme all'instabilità del lavoro, sono fra le principali cause di disuguaglianza. La probabilità di trovare lavoro per le madri rispetto ai padri è 9 volte inferiore al Nord, 10 nel Centro e ben 14 nelle regioni del Sud. Se il part-time ha contribuito notevolmente alla crescita dell'occupazione femminile, circa il 30 per cento delle occupate a tempo ridotto dichiara di trovarsi in un part-time involontario (cfr. Istat 2012b). A questo va aggiunto che a due anni dalla nascita di un figlio quasi una madre su quattro, in precedenza occupata, non ha più un lavoro (dati riferiti al 2012). A lasciare o perdere il lavoro sono prevalentemente le neo-madri residenti al Sud, le più giovani, quelle che hanno avuto il primo figlio. Anche perché nel nostro paese resta bassa l'offerta di nidi pubblici, con notevoli differenze nella distribuzione territoriale: i Comuni che offrono il servizio attraverso strutture comunali o sovvenzionate sono il 78 per cento nel Nord-Est, il 53 e il 48 per cento rispettivamente nel Nord-Ovest e nel Centro, solo il 21 e 29 per cento nel Sud e nelle Isole. L'instabilità del lavoro genera disuguaglianze anche tra i giovani, che rischiano più degli altri di svolgere a lungo lavori atipici.

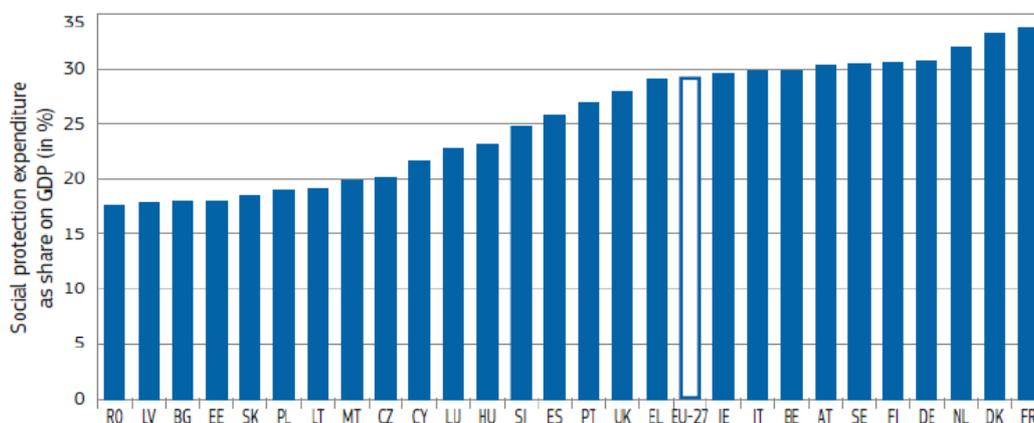
<sup>5</sup> Nel 2012 sono state autorizzate 1 miliardo e 91 milioni di ore di CIG, con una crescita del 12,1 per cento rispetto all'anno precedente (Database Istat).

I giovani e le donne sono in Italia i gruppi più svantaggiati nel mondo del lavoro, mentre, come abbiamo visto, la popolazione anziana continua a crescere, più che nel resto d'Europa.

### 3. IL WELFARE STATE ITALIANO: LA STORIA DI UN RINNOVAMENTO LARGAMENTE MANCATO

In questo scenario di sfide e trasformazioni, la necessità di rispondere in modo efficace a una domanda più differenziata di tutela, ripensando programmi di protezione sociale resi obsoleti dai processi di cambiamento e tenendo al contempo sotto controllo la dinamica dei costi, ha fatto emergere l'esigenza di un riadattamento complessivo dei sistemi di welfare. Ma se la crisi è di tipo strutturale, le numerose riforme dei sistemi di welfare e dei mercati del lavoro europei negli ultimi due decenni non hanno saputo fornire le giuste risposte, finendo in alcuni casi per aumentare la frammentazione dei sistemi di sicurezza sociale. I programmi di welfare hanno continuato a erogare prestazioni molto generose per la tutela di rischi già largamente coperti, mentre hanno trascurato nuove situazioni di rischio come la non autosufficienza e la povertà tra i minori, o i bisogni di conciliazione tra famiglia e lavoro, ma anche il potenziamento di competenze lavorative scarse o obsolete e gli interventi rivolti a situazioni di insufficiente copertura previdenziale (Armingeon e Bonoli 2006).

Figura 1 – Spesa per la protezione sociale in percentuale sul PIL nei paesi membri, 2010



Fonte: ESSPROS in Social Investment Package (2013)

I dati sulla spesa sociale italiana fotografano una situazione che si discosta molto poco da quella degli anni Novanta, quando la crisi economico-finanziaria e quella politico-istituzionale avevano condotto all'approvazione di riforme del sistema pensionistico, sanitario, del mercato del lavoro e, nel 2000, dell'assistenza. Oggi, infatti, se la spesa sociale pubblica italiana (pari a circa il 29 per cento del PIL) è sostanzialmente in linea con la media UE (figura 1), una spesa previdenziale ipertrofica (intorno al 17 per cento) si contrappone ancora agli scarsi investimenti nelle politiche del «nuovo welfare» (di-soccupazione, famiglia, invalidità, politiche abitative ed esclusione sociale pesano tutte

meno del 2 per cento)<sup>6</sup>. È risaputo che la spesa sanitaria italiana non ha dimensioni allarmanti ed è in linea con la media europea, ma si può prevedere che sia destinata a crescere in futuro.

Il dibattito sulla necessità di ristrutturare lo stato sociale e adattarlo ai costanti mutamenti in atto è spesso condotto in termini di «nuovo» e «vecchio» welfare. Il «vecchio» welfare state si ritiene sia maggiormente orientato a coprire i rischi della vecchiaia, disoccupazione, malattia e invalidità, a cui tenta di rispondere mediante trasferimenti monetari. Il suo target di riferimento è il lavoratore dipendente, la cui famiglia risulta protetta attraverso i suoi diritti di lavoratore. Il «nuovo» welfare state si ritiene non abbia invece un «destinatario tipo» ma debba piuttosto fare i conti con le diverse facce della vulnerabilità, che colpisce in particolare e sempre più la classe media, fornendo più prestazioni e servizi e sempre meno trasferimenti in denaro. La capacità di guadagno (e quindi di benessere) degli individui può crescere se si investe in istruzione, formazione e condivisione del lavoro di cura familiare (Huber e Stephens 2006). La mancata conciliazione fra occupazione retribuita e vita privata preclude troppo spesso alle donne la possibilità di contribuire alla crescita del reddito familiare. Le conseguenze si ripercuotono non solo sulla realizzazione della donna ma anche, e soprattutto, sul benessere dei figli. Un nucleo familiare che si regge su un'unica fonte di reddito espone maggiormente i minori al rischio di povertà. I bambini svantaggiati soffrono non solo dal punto di vista cognitivo, ma anche a livello comportamentale e sociale, in quanto è più facile che in futuro rientrino fra i cosiddetti *working poors*, lavoratori con basse qualifiche, occupazioni precarie e poco retribuite, destinati con molta probabilità a essere pensionati poveri e non autosufficienti. Il rinnovamento dei sistemi di welfare richiede quindi interventi mirati a ridurre l'impatto dei nuovi rischi sociali senza tuttavia trascurare quelli più tradizionali.

Le soluzioni che i governi europei, tra cui quello italiano, hanno provato a mettere in campo negli ultimi due decenni sono stati interventi di *retrenchment* (cfr. Pierson 1995, Starke 2006) o misure e programmi di «ricalibratura» dei sistemi di welfare (cfr. Ferrera e Hemerijck 2003, Bonoli e Natali 2013). I risultati sono stati non ovunque gli stessi e non ugualmente efficaci nel combattere la crisi. Mentre alcuni paesi, come quelli scandinavi, sono riusciti a combinare politiche rigorose con il mantenimento di un welfare adeguato e di stampo universalistico, altri – come l'Italia – non sono riusciti a correggere gli squilibri di un sistema di protezione sociale disfunzionale in termini di copertura dei rischi, selezione dei beneficiari e ripartizione della spesa per settori. Come ricorda l'Introduzione a questo *Rapporto*, la via della ricalibratura si è scontrata con l'enorme resistenza degli interessi costituiti intorno agli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti «quesiti» (cfr. Ferrera 2010b, 173). La conseguenza è stata che le risposte ai nuovi rischi e il sostegno ai bisogni di donne, bambini, anziani fragili non sembrano poter contare su risorse pubbliche adeguate.

In sostanza, la crisi del welfare – cominciata subito dopo la sua fase espansiva e che in modo «carsico» ha continuato a ripresentarsi sino ai giorni nostri, sperimentando a partire dal 2008 una fase tra le più acute – è stata ampiamente analizzata per coglierne la portata e variamente interpretata per coglierne gli effetti. Possiamo in particolare individuare tre piste interpretative. La prima vede nelle misure di *retrenchment* il suo fulcro: il welfare state sarebbe stato oggetto di tagli finalizzati a un suo progressivo smantellamento, salvaguardando solo la copertura dei bisogni sociali primari. C'è chi, in questa

<sup>6</sup> Si rimanda al Database Eurostat.

prospettiva, si è spinto fino a cogliere e sottolineare i segnali di un processo di privatizzazione per il quale la protezione dai rischi sociali verrebbe sottratta alla sfera pubblica e fatta ricadere progressivamente e interamente sul mercato e quindi sulle spalle degli individui (cfr. Hacker 2004).

La seconda si incentra sul mantenimento complessivo del welfare, da realizzarsi attraverso interventi di ricalibratura volti a ridefinire le priorità e a bilanciare tra settori le risorse, spostandole da quelli sovra-protetti verso quelli sotto-tutelati (cfr. Ferrera e Rhodes 2000, Pierson 2001, Ferrera e Hemerijck 2003, Bonoli 2006).

Infine, un terzo approccio si interroga sulla necessità e la possibilità di un ripensamento del welfare state che porti all'emergere di un modello di protezione sociale rinnovato. Evidenze empiriche mostrano come di fronte all'acutizzarsi dei problemi derivanti dalla recente crisi si sia iniziato a valutare e sperimentare nuove soluzioni e linee di intervento. In questo contesto ha preso avvio un ampio dibattito circa il contributo che attori e risorse non pubbliche possono e potranno fornire in futuro. Ad esempio Trampusch (2006) individua nel ripensamento dei rapporti fra datori di lavoro e sindacati una strategia promettente per produrre e garantire attraverso la contrattazione una risposta ai nuovi bisogni sociali. Esistono strategie che (affiancandosi e integrandosi con gli interventi di ricalibratura) consentano di accelerare i tempi della transizione? Ci sono interventi che possano contribuire al ripensamento complessivo del modello di welfare (italiano) verso un «neowelfare» (cfr. Ferrera 2013) che poggi sull'integrazione tra due sfere di intervento sociale, una pubblica e una popolata anche da soggetti privati? La risposta ai problemi sembra in parte venire da un mix di programmi di protezione e investimento a finanziamento non pubblico, fornito da un insieme ampio di attori economici e sociali collegati in reti con un forte ancoraggio territoriale. Si tratta di interventi e misure che abbiamo definito di «secondo welfare» (si veda ancora l'Introduzione al *Rapporto*). Programmi e investimenti diversificati per settore di *policy* e area di bisogno, che operano in modo sinergico per arginare il ridimensionamento del welfare pubblico e garantire un ventaglio ampio e articolato di misure e interventi. Sotto questo profilo la crisi recente non solo mette a nudo i problemi (e in larga parte li aggrava), ma può diventare anche un fattore di cambiamento, quel cambiamento che nel caso italiano è stato a lungo invocato (ed evocato) senza che abbia però introdotto negli ultimi due decenni elementi reali di discontinuità.

Ma a che cosa facciamo riferimento quando parliamo di primo e secondo welfare? Nella sezione che segue partiremo dalla definizione di welfare state pubblico per poi provare a individuare quelli che sono i tratti caratteristici del secondo welfare.

#### 4. IL SECONDO WELFARE: ALLA RICERCA DI UNA DEFINIZIONE

Per arrivare a una definizione di secondo welfare che ne metta anche in luce le differenze rispetto al primo, è necessario partire dal concetto di benessere. Quest'ultimo ha a che fare con le condizioni di vita degli individui, le risorse di cui dispongono e le opportunità che si presentano loro nelle varie fasi dell'esistenza (o «ciclo di vita»)<sup>7</sup>. Ripren-

<sup>7</sup> Vale la pena ricordare che con Amartya Sen si è iniziato a parlare di *well-being* invece che di welfare, in riferimento a una nozione di benessere legata non solo a beni materiali e cognitivi (reddito, sicurezza, salute, istruzione) ma anche alla facoltà di agire (*agency*) degli individui al fine di convertire i beni primari nello «star bene acquisito» (cfr. Sen 1994, 47). Il cosiddetto approccio delle «capacità» è

dendo la definizione di Ferrera (2006), il welfare state – e le politiche sociali che da esso discendono – riguarda corsi d'azione volti a definire le norme, gli standard e le regole in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità considerate particolarmente rilevanti per le condizioni di vita e dunque meritevoli di essere in qualche modo «garantite» dallo Stato. Si tratta di norme, standard e regole che nelle democrazie contemporanee sono incorporate nella nozione di cittadinanza sociale (Marshall 1950). Essere cittadino vuol dire, infatti, godere non solo di diritti civili e politici, ma anche di specifici diritti sociali, che si configurano come diritti-spettanze. Sono diritti che danno titolo a ottenere risorse (si pensi alle prestazioni monetarie) e/o a fruire di opportunità (ad esempio, l'accesso a servizi e prestazioni) che migliorano le condizioni di vita. Tuttavia, mentre i diritti civili e politici tutelano libertà e facoltà dei cittadini e sulla loro certezza non si può transigere, i diritti sociali sono diversi perché conferiscono spettanze, ossia titoli a partecipare alla suddivisione del bilancio pubblico – dipendente dal gettito fiscale e dal funzionamento dell'economia – nelle sue varie voci di spesa. I diritti sociali, per loro natura, non possono quindi essere considerati garanzie immodificabili nel tempo; il loro contenuto deve essere programmaticamente commisurato alle risorse di cui uno Stato dispone, all'andamento del sistema economico e alle trasformazioni socio-demografiche<sup>8</sup>.

Il welfare state riguarda anche corsi di azione volti a organizzare concretamente la produzione e distribuzione di queste risorse e opportunità. Gli enti preposti all'erogazione delle prestazioni sociali (ad esempio attraverso gli schemi previdenziali, i servizi sanitari o quelli per l'impiego) occupano un posto di primo piano all'interno dei sistemi amministrativi. Sanità e assistenza sono due comparti importantissimi non solo per i servizi forniti ai cittadini, ma anche per il numero di dipendenti pubblici coinvolti nell'erogazione dei servizi. Gli enti e i funzionari statali, però, non sono gli unici attori dei sistemi di welfare. Agli attori pubblici si affiancano spesso attori non pubblici. L'apparato statale riveste un ruolo di primo piano come fornitore diretto di servizi e prestazioni a finalità sociale, ma può incidere sulla distribuzione di risorse e opportunità anche in maniera indiretta, disciplinando l'intervento di soggetti non pubblici.

Accanto alla nozione di benessere, giocano poi un ruolo importante per la caratterizzazione delle politiche sociali le nozioni di rischio e di bisogno (cfr. Ferrera 2006 e 2012b). La prima implica l'esposizione a determinate eventualità che possono accadere (ad esempio la malattia) e che, quando colpiscono, producono effetti negativi e generano bisogni. La seconda connota invece una carenza, la mancanza di qualcosa di importante e al tempo stesso del «bene» necessario per sopperire o rimediare a tale mancanza. Rischi e bisogni sociali costituiscono delle «sfide» per le condizioni di vita degli individui e mutano nel tempo in relazione alle trasformazioni della società.

Nel corso dei decenni lo Stato ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel garantire la tutela dei principali rischi e bisogni, definendo le norme, le regole e gli standard di valutazione in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità fra i cittadini. Ai rischi e ai bisogni si può tuttavia far fronte ricorrendo anche a risorse e opportunità connesse alla sfera del mercato (in particolare il mercato del lavoro, dentro il quale si

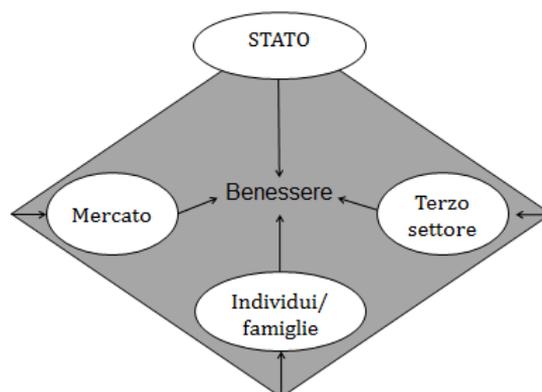
divenuto così sempre più rilevante: esso sposta l'attenzione sulla capacità di svolgere funzioni (*functionings*) oggetto di apprezzamento e sulla possibilità di scegliere tra *functionings* alternative allo scopo di perseguire uno stato di benessere.

<sup>8</sup> Sul punto si rimanda anche a Ferrera (2011) e, per illustrare lo snodo che nella fase espansiva del welfare state ha spostato il baricentro da una logica redistributiva a una distributiva, a Ferrera (1998).

distribuiscono i redditi), alla sfera della famiglia (che include anche le reti parentali e amicali) e a quella delle associazioni intermedie. Con quest'ultima espressione si fa riferimento al variegato mondo del Terzo settore e in particolare alle comunità informali come il vicinato o il quartiere di residenza, ai gruppi organizzati come le associazioni di categoria e alle organizzazioni di volontariato che operano senza fini di lucro (Ferrera 2006; cfr. anche Ascoli e Ranci 2002). Le condizioni di vita e il benessere degli individui dipendono proprio dal posto che essi occupano all'interno delle reti familiari, lavorative e associative, dalle modalità di organizzazione e funzionamento di queste reti e dai loro reciproci rapporti (si veda la figura 2).

Il quadrilatero costituito da Stato, famiglia, mercato del lavoro e mondo associativo è denominato «diamante del welfare» (Ferrera 2006). Il sistema di relazioni formali e informali fra le quattro punte del diamante è a sua volta denominato *welfare mix*. Come suggerisce la figura 2, lo Stato gioca un ruolo predominante e sovra-ordinato all'interno del diamante: da un lato, è il «contenitore» di tutti i processi di produzione di benessere, formali e informali, pubblici e non pubblici; dall'altro, è il «regolatore sovrano» di questi processi (come indicano le frecce che collegano gli angoli del contenitore statale con le tre sfere).

Figura 2 – Il «diamante» del welfare



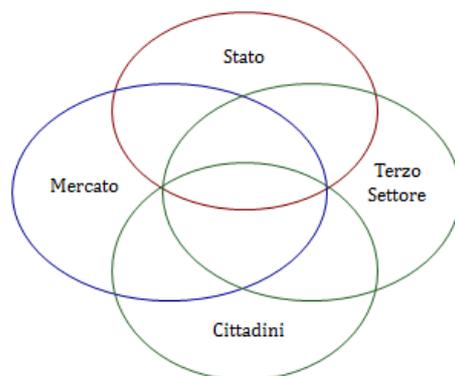
Elaborazione da Ferrera (2006)

Lo Stato, il mercato, il Terzo settore sono tutti attraversati dalla stessa crisi e sottoposti a sfide analoghe, crisi che investe anche la sfera della famiglia. L'ipotesi è che dalla capacità di individuare un nuovo equilibrio tra queste sfere dipenda la tenuta del sistema sociale, nonché l'individuazione di un nuovo modello di «welfare rinnovato e sostenibile». Una soluzione che non presuppone più la separazione fra queste quattro arene o rapporti bidirezionali fra lo Stato e le altre sfere. Vi sono invece evidenze e segnali di una compenetrazione e sovrapposizione fra tutte e quattro le aree, per mettere in campo soluzioni «partecipate» e frutto di collaborazione tra i soggetti che si muovono al loro interno.

Di fronte alle trasformazioni in atto e alle pressioni esercitate dalla crisi si assiste infatti a un progressivo avvicinamento delle quattro arene, che tendono sempre più a collaborare sovrapponendosi (figura 3). Ne emerge una nuova configurazione in cui Stato, mercato, privato sociale e cittadini collaborano per produrre in modo sinergico soluzioni e risposte per il benessere di individui e famiglie, ossia dei destinatari degli interventi. In questa nuova configurazione coesistono ambiti in cui i protagonisti delle quattro arene agiscono «da soli» e ambiti in cui si sviluppano sinergie di tipo bilaterale fino ai

casi – sempre più frequenti – in cui *stakeholders* che appartengono alle quattro sfere fanno «rete» e insieme producono programmi e iniziative, contraddistinti appunto da un più elevato grado di condivisione di risorse finanziarie e progettuali. Il secondo welfare scaturisce quindi da una più stretta collaborazione fra soggetti appartenenti alle quattro sfere e coinvolge *stakeholders* di varia natura – imprese, sindacati, fondazioni, assicurazioni, organizzazioni del Terzo settore. Questo *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia* ha portato «alla luce» numerose esperienze che rientrano nei vari ambiti individuati, «catturando» di volta in volta i reali protagonisti e il loro contributo.

Figura 3 – Stato, mercato, Terzo settore e cittadini nel secondo welfare



Elaborazione dell'autrice

Il welfare statale (le sue risorse, il suo personale, i suoi standard di prestazione) non viene messo in discussione nella sua funzione redistributiva di base, bensì integrato dall'esterno laddove vi sono domande di tutela e domande di servizi alla persona o alle famiglie non soddisfatte. Primo e secondo welfare non devono essere considerati come due compartimenti stagni, ma piuttosto come realtà fortemente intrecciate, che sfumano l'una nell'altra a seconda delle politiche e delle aree di rischio e bisogno in esame. Il loro rapporto potrebbe in teoria configurarsi secondo tre modalità: di sostituzione (il secondo welfare sarebbe sostitutivo del primo); di integrazione (il secondo welfare sarebbe integrativo rispetto ai programmi di primo welfare esistenti); di aggiunta (il secondo welfare proporrebbe un ventaglio di interventi del tutto nuovi che si aggiungono a quelli presenti nel primo). L'approfondimento condotto in questo lavoro ha confermato che oggi non vi sono le condizioni perché il secondo welfare si sostituisca al primo (si rimanda, tra gli altri, al capitolo 4 sulle Fondazioni di origine bancaria) e conduca allo smantellamento del welfare pubblico o ne faccia uno strumento solo residuale. Il secondo welfare si configura nella realtà come integrativo/aggiuntivo rispetto al primo: in parole più semplici, sempre più spesso ne colma i buchi.

Il passaggio di funzioni da sempre afferenti alla sfera del welfare pubblico verso la rete privata del secondo welfare non comporta dunque una sovrapposizione di responsabilità, bensì un intervento sussidiario che contribuisce ad alleggerire il soggetto pubblico dalle molteplici pressioni attuali. L'idea alla base di un tale intervento sussidiario consiste nella delega di poteri e responsabilità dal centro alla periferia, ma anche e soprattutto dal soggetto pubblico ai corpi intermedi della società. Affidare più responsabilità ai privati non solo può giovare allo Stato, il quale risulta alleviato, per quanto possibile e in determinate aree, dal peso delle pressioni sociali; può anche condurre alla valorizzazione degli attori privati che integrano con proprie iniziative le strategie pub-

bliche di welfare (Ronca 2011). Il principio di sussidiarietà orizzontale è previsto nell'ordinamento italiano al quarto comma dell'art. 118 della Costituzione, là dove recita: «[...] Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Questa disposizione formalizza il riconoscimento delle comunità locali e dei corpi sociali intermedi e ne ammette l'autonomia. Proprio in quest'ottica è possibile osservare l'emergere di forme di integrazione fra soggetti privati in ambito territoriale locale, dunque a stretto contatto con i cittadini, in modo complementare e non sostitutivo rispetto alle istituzioni pubbliche.

## 5. PRESTAZIONI E SERVIZI: PRIMO E SECONDO WELFARE A CONFRONTO

Quali sono le prestazioni e i servizi che rientrano nel welfare state pubblico? E quali le prestazioni che possono essere fatte rientrare nel secondo welfare? Considerate le significative differenze da paese a paese, è utile, per rispondere a questa domanda, prendere il contesto comunitario come quadro di riferimento.

Fin dai primi anni Duemila, paesi membri e Unione hanno visto un crescente dibattito sulla nozione di servizi di interesse economico generale e, in seguito, sulla nozione di servizi sociali e sanitari di interesse generale. Il dibattito originava dal permanere di numerosi ostacoli che rendevano difficoltoso per gli erogatori di servizi espandersi oltre i confini nazionali e sfruttare le potenzialità del mercato unico; ostacoli che spesso assumevano la forma di restrizioni normative imposte a livello statale, anche sotto specie di procedure amministrative opache. La risposta delle istituzioni comunitarie è stata, nel marzo 2000, l'adozione da parte del Consiglio di Lisbona di un programma di riforme economiche inteso a fare dell'Unione Europea, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo. In quell'occasione la Commissione è stata invitata ad adottare una strategia che agevolasse l'eliminazione delle barriere ancora presenti alla libera circolazione dei servizi.

Nove mesi dopo, nel dicembre 2000, la Commissione formalizzò un nuovo approccio al tema della liberalizzazione dei servizi. In seguito, nel luglio 2002, presentò una relazione su *Lo stato del mercato interno dei servizi*, individuando e segnalando gli ostacoli ancora presenti. Nel 2006, infine, il Parlamento approvò la direttiva 2006/123/CE, nota come direttiva Bolkenstein, che contiene disposizioni di carattere orizzontale in merito alla libera prestazione dei servizi all'interno del mercato comune. Essa mira non a dettare norme specifiche bensì a definire una cornice giuridica che consenta la completa armonizzazione della materia. I quattro obiettivi principali della direttiva sono: facilitare la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione di servizi all'interno dell'UE; rafforzare il diritto dei destinatari dei servizi in quanto utenti; promuovere la qualità dei servizi; stabilire una effettiva cooperazione amministrativa fra gli Stati membri.

Discorso a parte deve essere fatto per i servizi di pubblica utilità (o di interesse generale) la cui liberalizzazione è stata definita da una specifica disciplina dettata dalle loro caratteristiche pubbliche o dalla presenza prevalente nei paesi membri di mercati monopolistici, spesso direttamente gestiti o partecipati dallo Stato. Qui insomma si trattava di stabilire i confini tra la sfera del mercato interno (soggetto a disciplina della concorrenza) e la sfera della solidarietà (che invece è esente e dev'essere messa al riparo da logiche e conseguenze della concorrenza).

Dalla seconda metà degli anni Novanta, peraltro, a livello comunitario è andato sviluppandosi un approccio che, se ha evitato un'armonizzazione regolatrice dall'alto dei sistemi di welfare nazionali, ha però teso a inserirli in una struttura istituzionale a due pilastri: i diritti sociali fondamentali, da una parte, e il metodo di coordinamento aperto, dall'altra. In un'ottica di convergenza fra i paesi membri, il primo pilastro ha cercato di individuare una lista di diritti sociali enumerati, riconosciuti e difesi dal diritto comunitario, mentre il secondo è arrivato alla definizione e condivisione di un insieme di obiettivi sostanziali (riportati nella tabella 1) e di procedure standard per perseguirli, capaci di promuovere e sostenere processi di riforma a livello nazionale.

Tabella 1 – I principali obiettivi sostanziali dei processi di coordinamento aperto in materia di occupazione, inclusione sociale, pensioni e assistenza sanitaria

Processo di coordinamento aperto	Obiettivi sostanziali
1997 Occupazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piena occupazione</li> <li>• migliorare la qualità e la produttività nel lavoro</li> <li>• rafforzare la coesione e l'integrazione sociale</li> </ul>
2001 Inclusione sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• facilitare la partecipazione lavorativa e l'accesso di tutti a risorse, diritti, beni e servizi</li> <li>• prevenire i rischi di esclusione</li> <li>• aiutare gli individui più vulnerabili</li> <li>• mobilitare tutti gli attori più rilevanti</li> </ul>
2003 Pensioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• adeguatezza: salvaguardare la capacità dei sistemi pensionistici di rispettare gli obiettivi sociali</li> <li>• garantire la sostenibilità finanziaria</li> <li>• modernizzazione: far sì che i sistemi pensionistici si adeguino ai cambiamenti nei bisogni sociali</li> </ul>
2004 Assistenza sanitaria e <i>long term care</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• accessibilità</li> <li>• qualità</li> <li>• sostenibilità finanziaria</li> </ul>

Nostra elaborazione

Un elenco di diritti sociali riconosciuti dall'Unione Europea era stato incluso nel 2000 nella Carta dei diritti fondamentali e successivamente inserito nel Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa. Benché sotto il profilo strettamente giuridico l'inserimento nel Trattato non li abbia trasformati in diritti applicabili direttamente, e benché abbiano assunto «solo» la forma di principi programmatici (dunque, meno vincolanti rispetto ai diritti civili e politici riconosciuti a livello comunitario), entrambi i passaggi hanno rappresentato un importante riconoscimento comunitario della dimensione sociale accanto a quella economica.

Nel 2009 si registra una evoluzione ulteriore quando nel testo del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU) viene introdotta una clausola sociale orizzontale in forza della quale l'Unione si impegna a tenere conto, nelle sue politiche e azioni, delle esigenze connesse alla promozione di: un elevato livello di occupazione, garanzia di un'adeguata protezione sociale, lotta contro l'esclusione sociale, livelli elevati di istruzione, formazione e tutela della salute umana (art. 9). Nel TFEU è stato inoltre inserito il protocollo 26 sui servizi di interesse generale. Questo stabilisce, all'art. 1, che i valori

comuni dell'UE con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale ai sensi dell'art. 14 comprendono in particolare:

- il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;
- la diversità fra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;
- un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

Mentre, all'art. 2, si afferma che le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse generale non economico.

Questo articolato dibattito durato più di un decennio e la conseguente progressiva modifica del quadro normativo comunitario hanno portato a elaborare una nozione di servizi sociali (e sanitari) di interesse generale che definisce un ambito di *policy* «protetto» dalla logica di «apertura» (al mercato e alla concorrenza) del diritto UE. Si tratta dei servizi a cui l'autorità pubblica competente riconosce e attribuisce finalità di interesse generale in materia sociale e/o sanitaria e che da questa sono supportati o sovvenzionati. Finalizzati a garantire obiettivi quali alti livelli di protezione sociale, occupazione e uguaglianza, comprendono di solito i regimi di sicurezza sociale obbligatori che coprono rischi come l'invecchiamento, il pensionamento e l'invalidità, gli infortuni sul lavoro o la disoccupazione. In linea di principio, ne fanno parte anche i servizi sanitari.

Certamente questa nozione generale deve tener conto delle specificità nazionali, ma non per questo è meno importante. Per l'Italia, la cornice di riferimento è in primo luogo la Costituzione e in particolare gli articoli 32 comma 1 («La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti») e 38, comma 1 e 2 («Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria»). A tali principi è stata poi data attuazione da leggi ordinarie che hanno introdotto schemi e programmi di previdenza sociale, il Servizio sanitario nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni. Va menzionato, infine, il quadro normativo che discende dalla modifica del titolo V della Costituzione (in particolare il già citato art. 118).

Tutto questo – sancito a livello nazionale e inserito in un quadro normativo di livello comunitario – possiamo ritenere che rappresenti il «nucleo duro» del primo welfare. Tuttavia, la normativa europea include nei servizi sociali di interesse generale un insieme di altri servizi direttamente erogati alle persone/famiglie (definiti anche «di prossimità»), quali servizi per la cura dei figli o per la non autosufficienza o in generale schemi di supporto agli individui in condizione di bisogno. Si tratta di servizi che svolgono funzioni di prevenzione o di sostegno alla coesione sociale, nella misura in cui sono finalizzati a contrastare il rischio povertà o le conseguenze della perdita del lavoro, della presenza di debiti o di eventi tragici. Formazione professionale, corsi di lingua per gli immigrati, *social housing*, per esempio, sono tutti servizi sociali di interesse generale, erogati spesso grazie a enti e soggetti del Terzo settore senza finalità di lucro o a fini di beneficenza.

Si tratta insomma di una seconda fascia di schemi e programmi sociali esterni rispetto al nucleo duro delle prestazioni del primo welfare, ma che svolgono una missione di interesse generale riconducibile a un insieme di obbligazioni esplicitamente dichiarate o regolamentate che comprendono, tra l'altro, i seguenti elementi: accessibilità, disponibilità, universalità, copertura territoriale, continuità, sostenibilità finanziaria, qualità, tutela dell'utente, trasparenza. Si tratta di una seconda fascia «mista»: non è più primo welfare in senso stretto, ma è comunque soggetta a regolazione pubblica rispetto ai criteri sopra individuati (dall'accessibilità alla trasparenza). Oltre questa fascia troviamo infine tutte le prestazioni e i programmi di secondo welfare in senso stretto. Le tre fasce sfumano l'una nell'altra, i loro confini possono variare nel tempo e fra aree di bisogno ed è certamente impossibile una demarcazione univoca e rigida, formulata a priori.

Si definiscono così le due sfere del primo e del secondo welfare, al cui interno operano attori diversi che sempre più tendono a collaborare, contribuendo al progressivo avvicinamento e alla sovrapposizione delle arene che compongono il diamante del welfare. Le prestazioni fornite per contrastare rischi e bisogni possono essere riportate alle tre fasce come qui definite, dove la prima fascia è inserita nel primo welfare, la seconda e la terza fascia sono appannaggio del secondo e frutto appunto di risposte sinergiche provenienti dai diversi *stakeholders* pubblici, privati e del privato sociale in esso operanti.

La Strategia di Lisbona, finalizzata al rinnovamento dei sistemi di welfare europei, ed Europa 2020 hanno delineato un'articolazione su cinque direttrici: in primo luogo, i sistemi di protezione sociale devono prestare attenzione e dare risposte ai nuovi rischi e bisogni sociali; in secondo luogo, occorre aumentare l'erogazione di servizi limitando i trasferimenti; terzo, è prioritario stimolare lo sviluppo di capitale umano; quarto, è necessario ricorrere a soluzioni innovative sotto il profilo sociale; infine, è auspicabile ragionare in termini di ciclo di vita per garantire misure di welfare in tutte le fasi e rispetto ai bisogni che in ciascuna possono emergere. All'interno di questa impostazione si inserisce l'approccio dell'investimento sociale proposto da Giddens (1998), secondo il quale lo Stato deve svolgere una funzione preventiva, non limitandosi a posteriori a correggere o limitare eventi negativi già accaduti; deve offrire un servizio il più possibile adeguato al bisogno, riducendo gli spazi per interventi standardizzati e impersonali; e soprattutto deve occuparsi di promuovere stili di vita positivi, sostenere la formazione di capitale umano e sociale, coinvolgere e valorizzare le organizzazioni della società civile, del Terzo settore, della filantropia (cfr. anche Jenson 2010, nonché Morel, Palier e Palme 2011).

Lo stato sociale richiede quindi di essere riformato in termini di investimento sociale, promuovendo lo sviluppo delle capacità individuali, l'istruzione e la formazione permanente di ogni cittadino. Il welfare state organizzato secondo la logica dell'investimento sociale deve prendere avvio da politiche per l'istruzione e per l'infanzia, in modo da rafforzare le basi del futuro stato sociale (Rajoy 2008). Occorre indirizzare molti dei programmi sociali che oggi seguono ancora il canale preferenziale dei rischi della vecchiaia verso le politiche per la famiglia e per i bambini, a cui ancora troppo spesso viene assegnata un'importanza marginale. La necessità di investimenti sociali in favore dei bambini piccoli comporta una grande sfida all'interno dei sistemi di welfare esistenti, dovendo ridefinire gli equilibri allocativi e redistributivi del budget disponibile. Anziché al lavoratore standard, il nuovo approccio si rivolge a tutti gli individui, dando però priorità alle donne e ai bambini per evitare il rischio di esclusione sociale, a partire proprio dall'infanzia. Lo strumento di cui ci si serve per tale scopo è l'erogazione di servizi mirati, anziché quello dei trasferimenti in denaro (Ferrera 2010a, Jenson 2012).

Le riflessioni più recenti<sup>9</sup> proposte a livello comunitario hanno permesso di individuare un ventaglio ampio di aree di *policy* che possono costituire un terreno fertile per l'investimento sociale (tabella 2). Molte delle prestazioni e dei servizi ivi elencati si situano appunto nella seconda e terza fascia individuate sopra e hanno quindi direttamente a che fare con il secondo welfare. Se, come abbiamo detto, il concetto di welfare ha a che fare con le condizioni di vita degli individui, con le risorse e opportunità di cui dispongono nelle varie fasi dell'esistenza, allora analizzare un po' più a fondo come si struttura il ciclo di vita, quali fasi lo compongono e quali sono i rischi e i bisogni che compaiono in queste fasi può aiutare a comprendere quali risposte il welfare state è in grado di garantire e dove e come si aprono spazi per interventi di secondo welfare.

A questo riguardo, alcuni studiosi hanno suggerito l'opportunità di abbandonare il termine ciclo di vita a favore di quello di corso (o percorso) di vita. Le ragioni stanno nel fatto che l'espressione corso di vita (con il suo connesso vocabolario che parla di carriere, traiettorie, transizioni) appare più adeguata a dar conto delle vicende individuali e/o familiari come di un processo che si costruisce nel tempo. Più che all'individuazione di particolari fasi ed eventi definiti in precedenza come rilevanti, la prospettiva del corso di vita è attenta al modo in cui una vita, individuale o familiare, viene costruita nell'interazione tra le diverse traiettorie o carriere di cui si compone, e nell'adattamento e rielaborazione delle circostanze (previste o impreviste) via via incontrate. È perciò attenta non tanto al fatto che un evento o una transizione avvengano (ad esempio, la nascita di un figlio o l'entrata nel mondo del lavoro) quanto piuttosto al «quando» avvengono, in rapporto ad altri eventi interni ed esterni alla famiglia (cfr. Saraceno 2006). Si può, quindi, parlare del corso della vita (individuale, ma ancor più familiare) come insieme di traiettorie che a volte scorrono parallele, a volte si intersecano, comunque sono interdipendenti. Nella loro interdipendenza, oltre che nella traiettoria singola, emergono sia il disegno complessivo del corso della vita sia il senso dei singoli eventi e delle singole transizioni.

Tale prospettiva, proprio perché non definisce a priori quali siano le fasi e le scansioni rilevanti della vicenda familiare, consente una lettura dei corsi di vita effettivi, e del modo in cui vengono progressivamente costruiti, senza misurarne la distanza o, viceversa, la vicinanza rispetto a un modello «normale». Questo approccio appare opportuno nel contesto attuale, in cui la molteplicità delle circostanze esterne che incidono sui corsi di vita di singoli individui e famiglie, ma anche la loro variabilità a livello territoriale, di gruppo sociale, di coorte di nascita, è tale da rendere problematica l'idea di un ciclo di vita «normale».

La teoria offre una chiave per collocare i programmi del primo welfare e quelli integrativi/aggiuntivi del secondo sia rispetto ai corsi di vita sia rispetto ai rischi e ai bisogni tipici di ogni loro fase. Il corso di vita (cfr. figura 4) si può suddividere in tre fasi principali – gli anni che precedono l'ingresso nel mondo del lavoro, quelli della vita attiva, quelli del ritiro/della vecchiaia – a loro volta scomponibili in sottofasi. Rispetto a queste fasi possiamo individuare programmi e schemi di primo welfare, ma anche e sempre più misure e iniziative di secondo welfare.

<sup>9</sup> Fra queste le conclusioni *Towards Social Investment for Growth and Cohesion* del Consiglio dell'Unione Europea, che il 20 e 21 giugno 2013 ha invitato gli Stati membri a mettere in campo una serie di azioni tra cui l'uso di approcci più innovativi per il finanziamento delle misure di investimento sociale, compresa la partecipazione del settore privato e il ricorso a strumenti quali la microfinanza; e un più ampio coinvolgimento delle parti sociali e della società civile nella progettazione e attuazione delle strategie di investimento sociale a livello nazionale. Azioni che hanno direttamente a che fare con il secondo welfare, come questo *Rapporto* mette in luce.

Tabella 2 – Lista delle aree e misure di policy del Social Investment Package

<p><b>I. HORIZONTAL THEMES</b></p> <p>A. Life course approach</p> <p>B. Progressive universalism</p> <p>C. Activating and enabling policies</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Job search assistance</li> <li>2. Job training</li> <li>3. Activation policies / returning to the labour market</li> <li>4. «Best-offer pricing»</li> <li>5. Accessible and affordable transport</li> <li>6. Basic bank accounts</li> <li>7. Energy inclusion measures</li> </ol> <p>D. Measuring poverty</p> <p>E. Measuring investment, effectiveness, efficiency</p> <p><b>II. CHILD POLICIES</b></p> <p>A. Early Childhood Education and Care (ECEC)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Equal access to quality education</li> <li>b. School segregation and use of special needs education</li> <li>c. Conditional cash transfers</li> </ol> <p><b>III. YOUTH</b></p> <p>A. Measures to prevent early school leaving</p> <p>B. Youth guarantee schemes</p> <p><b>IV. GENDER</b></p> <p>C. Reconciling work and private life</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. In-house childcare facilities</li> <li>b. Accessible and family-friendly workplaces</li> <li>c. Leave benefits</li> </ol> <p>D. Gender gaps</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lower activity rates for women</li> <li>2. Fewer average weekly working hours</li> <li>3. Pay gap</li> </ol> <p><b>V. ACTIVE AGEING</b></p> <p>A. Adapted workplaces</p> <p>B. Up-skilling</p> <p>C. Lifelong learning</p> <p>D. Early retirement and gap between effective and statutory retirement age</p> <p>E. Working longer</p> <p><b>VI. PROTECTING THROUGH MINIMUM FLOOR</b></p> <p>A. Activating and enabling services and support</p> <p>B. Adequate income support (reference budgets methodology)</p> <p>C. Inclusive labour market measures to confront</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Working poor / in-work poverty</li> <li>2. Labour market segmentation and polarisation</li> <li>3. Long-term unemployment</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Exclusion of marginalised populations: Roma, migrants and ethnic minorities</li> <li>5. Homelessness prevention measures</li> <li>6. Housing-led strategies</li> <li>7. Reviewing regulations and practices on eviction</li> </ol> <p><b>VII. HEALTH CARE AND LONG-TERM CARE</b></p> <p>A. Health promotion</p> <p>B. Preventive health care</p> <p>C. Long-term care</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Care services at home</li> <li>2. Institutional care</li> <li>3. Support for family members</li> </ol> <p><b>VIII. SOCIAL POLICY INNOVATION, SOCIAL ENTERPRISES AND CSR</b></p> <p>A. Enabling regulatory environment for social innovation and social economy</p> <p>B. Financial support for social innovation and social economy</p> <p>C. Commissioning social services to social enterprises</p> <p>D. Promoting Corporate Social Responsibility</p> <p><b>IX. FINANCING OF SOCIAL PROTECTION AND SOCIAL INVESTMENT</b></p> <p>A. Financing reforms</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tax collection improvement and fight against fraud</li> <li>2. Broadening of tax bases</li> <li>3. Growth-friendly tax structures</li> </ol> <p>B. Innovative funding mechanisms</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Micro-finance</li> <li>2. Policy based guarantees</li> <li>3. Payment by results and Social Investment Bonds</li> </ol> <p><b>X. POLICY DESIGN AND ADMINISTRATIVE ASPECTS</b></p> <p>A. Simplification of benefit systems and administration / one-stop-shops</p> <p>B. Progressive universalism / Better targeting</p> <p>C. Conditionality of benefits</p> <p>D. Measures to reduce fraud/error</p>
---	---

*Elaborazione sui documenti dell'Expert Group on Social Investment for Growth and Cohesion, giugno 2013*

Figura 4 – Corsi di vita e prestazioni di primo e secondo welfare



Nostra elaborazione

## 6. IL SECONDO WELFARE: NUOVI PROTAGONISTI E RISPOSTE INNOVATIVE

Più flessibile e più ritagliato sui profili di specifiche persone, categorie, e soprattutto comunità, il secondo welfare sembra svilupparsi su una base regolativa definita a livello locale, ma al tempo stesso ancorata sia al quadro normativo nazionale sia a quello comunitario. Gli enti locali, benché sempre più vincolati nelle decisioni di spesa, sono candidati ad assumere un ruolo centrale nella promozione di partnership pubblico-privato e nel reperimento di risorse aggiuntive. Perché ciò avvenga in modo virtuoso deve però cambiare il paradigma di riferimento. È necessario cioè che le nuove forme di collaborazione tra pubblico, privato e privato sociale favoriscano ricerca e innovazione, anziché essere volte esclusivamente al risparmio economico (Osborne *et al.* 2008, Goldsmith 2010). Le istituzioni locali sono chiamate anche a contribuire al ribaltamento della logica di programmazione: bisogni e possibili soluzioni devono diventare il punto di partenza, per poi coinvolgere soggetti finanziatori non esclusivamente pubblici. L'obiettivo è la definizione di un nuovo modello di *governance* che permetta di superare la crisi senza arrivare al paventato smantellamento del welfare pubblico. E questo grazie allo sviluppo di soluzioni e strumenti innovativi all'interno di un nuovo contenitore istituzionale che è la rete, creando insieme innovazione di processo e di prodotto. Il coinvolgimento delle istituzioni pubbliche è decisivo per non rendere localizzato e residuale l'intervento e per aumentarne l'impatto sociale (cfr. Autori vari 2011).

Due sono gli elementi cruciali nell'identificazione di misure e interventi di secondo welfare: nuovi modelli di *governance* e innovazione sociale. Per quanto riguarda la *governance*, la letteratura che si occupa di questo tema e le ricerche a esso connesse hanno indagato le caratteristiche dei nuovi modelli evidenziando come, in risposta alla nuova

configurazione assunta dai rischi e dai bisogni sociali, il welfare state apra spazi di protagonismo ad altri attori. In questo contesto gli enti locali sono chiamati al ruolo di coordinamento degli attori in campo, configurando modalità innovative di rapporto fra i soggetti deputati a programmare, finanziare e produrre servizi e interventi sociali (CNEL 2010). Questo significa ridisegnare i processi di *policy-making* aprendo alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi *stakeholders*; superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato a favore di una ripartizione degli stessi fra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; sostenere una logica di rete piuttosto che una logica gerarchica e processi di negoziazione e compartecipazione piuttosto che di imposizione burocratica; incentivare l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione.

Come spiegano Vesan e Sparano (2009), vi sono molteplici ragioni per la diffusione di partnership locali. I partenariati possono originare dal tentativo di rispondere a una domanda di partecipazione non adeguatamente coperta dall'offerta standard di politiche o possono essere finalizzati all'individuazione di nuovi modelli di regolazione e produzione di beni pubblici in grado di meglio far fronte ai problemi legati all'implementazione delle politiche. In una prospettiva manageriale, il partenariato è visto come strumento che consente, grazie alla costituzione di sinergie fra attori che appartengono a sfere diverse, di accrescere la capacità di intervento della pubblica amministrazione. Una seconda prospettiva (che Vesan e Sparano chiamano «consociativa») pone l'accento sulla volontà di conciliare interessi e visioni diversi per trovare soluzioni implementabili e offrire così una risposta ai bisogni. Infine, vi è una terza prospettiva che enfatizza il valore dell'inclusione e della partecipazione e vede nelle partnership tra una pluralità di attori coinvolti anche nella fase progettuale una strategia mirata a prevenire potenziali conflitti e veti e a raggiungere il più ampio consenso possibile.

Con riferimento al secondo punto, l'innovazione sociale, va richiamato il ruolo propulsivo e di sostegno crescentemente svolto dal livello comunitario<sup>10</sup>. E infatti la definizione di innovazione sociale a cui facciamo riferimento è quella proposta dall'Ufficio dei consiglieri di politica europea (BEPA) della Commissione: «L'innovazione sociale consiste in nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni» (cfr. BEPA 2011). L'Unione Europea, a partire dalla Strategia di Lisbona, passando per il Rapporto Kok e l'Agenda sociale rinnovata, è approdata – attraverso un articolato processo di *policy learning* – alla definizione di una strategia di ammodernamento del modello sociale centrata sull'innovazione sociale. Innovare, in questo contesto di crisi, è una necessità avvertita come improrogabile ma è anche una sfida difficile da vincere, poiché richiede ai suoi protagonisti – che sono poi gli attori del secondo welfare – dinamismo, visione del futuro e capacità di fare rete; qualità che nel «primo welfare» non avevano particolare salienza e che tuttavia ora, in un contesto di risorse limitate, divengono decisive.

Vi è quindi da parte dell'Unione un investimento crescente sui processi di innovazione sociale, percepiti come il principale strumento per la «modernizzazione» del modello sociale europeo, oggi così fortemente sotto pressione<sup>11</sup>. È però chiaro a tutti gli

<sup>10</sup> Si rimanda, per un *excursus* sulla rilevanza che il concetto di innovazione sociale riveste a livello comunitario, al terzo 2WEL Working Paper dal titolo *Unione Europea, innovazione sociale e secondo welfare* (Canale 2013).

<sup>11</sup> L'impegno delle istituzioni comunitarie, su questo versante, è confermato dallo stanziamento di consistenti risorse: i fondi per il finanziamento di processi di innovazione sociale sono stati tripli-

addetti ai lavori, dai politici agli accademici, dai *think tanks* europei agli *stakeholders*, che l'innovazione sociale, se non supportata da azioni mirate ed efficaci, rischia di rimanere uno slogan, dietro il quale si nasconde l'incapacità di costruire nuove forme di protezione sociale in grado di sostituire quelle «vecchie», quando queste ultime si rivelino non più efficaci o sostenibili.

Tale consapevolezza ha spinto nel 2011 la Commissione a chiedere all'Ufficio dei consiglieri di politica europea uno studio approfondito sui principali temi e nodi dell'innovazione sociale. Il rapporto del BEPA, dal titolo *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*, ha sottolineato non solo le potenzialità di una promozione dell'innovazione sociale a tutti i livelli di governo e con riferimento a tutti gli *stakeholders* interessati (in primo luogo Terzo settore, imprese for profit e sindacati), ma soprattutto le sfide e le difficoltà insite in tale processo di cambiamento istituzionale. Infatti, se quella dell'innovazione sociale sembra essere una strada promettente per garantire anche in futuro ai cittadini europei politiche sociali capillari e inclusive, numerose sono le problematiche potenzialmente legate alla sua diffusione: la capacità di finanziare con risorse adeguate le misure di innovazione, la definizione degli strumenti di *governance* della rete degli *stakeholders*; l'individuazione delle capacità necessarie agli attori per partecipare efficacemente al processo di innovazione, l'elaborazione di strumenti di valutazione e monitoraggio degli esiti del ciclo innovativo (BEPA 2011, 11).

Il secondo welfare rappresenta, in questa complessa prospettiva, un vero e proprio «laboratorio di innovazione sociale». Esso si compone delle iniziative di un variegato insieme di soggetti, tese a definire nuovi processi, modelli e servizi in grado di rispondere ai bisogni della società (vecchi o nuovi che siano). All'interno di questa cornice, si segnalano diverse sperimentazioni che testimoniano i processi di innovazione in atto, finalizzati alla definizione di nuove forme di *governance* pubblica e a un sempre più marcato coinvolgimento di soggetti del privato for profit e del Terzo settore nel finanziamento e nell'erogazione di servizi e prestazioni. Attori che, se coinvolti e valorizzati ciascuno nel proprio ruolo, sono in grado di elaborare risposte appropriate ed economicamente sostenibili ai differenti bisogni, mobilitando a questo scopo risorse e competenze private e producendo valore per la società nel suo complesso e non per singoli individui. Per i diversi *stakeholders*, che tradizionalmente hanno operato quasi in isolamento, la sfida è comprendere e sfruttare la rete come valore aggiunto.

Non è tuttavia scontato che tali iniziative, proprio perché di natura sperimentale, si risolvano in vere e proprie innovazioni sociali. Il fallimento è un'opzione possibile: per mancanza di risorse finanziarie nel breve-medio periodo, per le debolezze organizzative, per l'incapacità di creare le necessarie sinergie territoriali con altri soggetti del secondo welfare o perché il processo/servizio/modello si rivela inadeguato a rispondere al bisogno per cui era stato progettato. L'innovazione, infatti, è tale solo se fa emergere solu-

cati, passando dai 4 miliardi di euro del 2011 ai 12,5 previsti per il 2013. Si segnala inoltre la proposta della Commissione di un nuovo «Programma per il cambiamento sociale e l'innovazione», che dovrebbe riunire in un unico quadro di finanziamento tre programmi attualmente attivi («Progress», per l'occupazione e la solidarietà sociale; «Eures», la rete di servizi per l'impiego e la mobilità professionale; e «Microfinance Facility and Social Entrepreneurship», la rete per l'imprenditoria sociale e la microfinanza), ponendo l'innovazione come focus principale. Merita anche menzione una recente iniziativa, il «Premio europeo per l'innovazione sociale», lanciato nell'ottobre del 2012 con l'obiettivo di promuovere idee innovative che abbiano un reale impatto nell'aiutare determinati *target groups* (disoccupati di lunga durata, persone emarginate, giovani che non studiano, anziani che intendono proseguire l'attività lavorativa oltre il pensionamento) a entrare nel mercato del lavoro, costruendo anche, laddove sia possibile, «nuove» professioni e imprese.

zioni efficaci e sostenibili, oltre che stabili nel tempo (Murray, Caulier-Grice e Mulgan 2010), e nel secondo welfare questo potrebbe non accadere. A oggi quindi il secondo welfare, in quanto laboratorio di innovazione sociale, non ha alcuna pretesa di sostituire i sistemi di protezione esistenti. Questi vanno tutelati nelle loro strutture portanti contro l'urto della crisi attuale e contro quanti vorrebbero ampiamente ridimensionarli.

Il secondo welfare, dove si rivela davvero in grado di innovare, può invece rappresentare un prezioso strumento di integrazione e «sintonizzazione» del welfare state rispetto ai bisogni che la società europea esprime. Perché ciò accada, è necessario che i suoi «protagonisti» acquisiscano la consapevolezza del proprio ruolo di innovatori sociali. Tale ruolo impone senso di responsabilità, lungimiranza e visione del futuro. Questo è tanto più vero con riferimento agli enti locali, che sono chiamati, in ragione delle loro competenze nel settore delle politiche sociali, a contribuire al perseguimento degli obiettivi comunitari di Europa 2020, cogliendo, nel secondo welfare, una duplice sfida: quella di giocare insieme il ruolo di *facilitatori* dell'innovazione e di *garanti* dei diritti sociali esistenti (European Policy Centre 2010).

Il secondo welfare sembra avere a che fare sempre più anche con una ulteriore dimensione: ripensare il welfare state pubblico facendo spazio a nuovi protagonisti e nuove risorse non pubbliche e valorizzandoli rappresenta anche una via per creare occupazione e rilanciare la crescita e lo sviluppo, oltre che aumentare le capacità «innovative» di risposta ai nuovi rischi e bisogni sociali (cfr. Maino 2012). Sotto questo profilo, si pensi alla messa a punto di servizi alla persona e alle famiglie che, se garantiti, potrebbero sia rispondere ai nuovi bisogni (ad esempio quelli di conciliazione tra lavoro e vita personale) sia offrire opportunità di lavoro ai giovani e alle donne. Ma questa seconda dimensione è stata a lungo offuscata dal fatto che in primo luogo il welfare è stato considerato uno strumento per rispondere ai bisogni sociali. Ci sono però paesi che già da alcuni anni hanno compreso che il welfare può rappresentare una leva per lo sviluppo e hanno investito in questa direzione.

Maurizio Ferrera, nell'Introduzione, ha evidenziato come nei paesi europei si vada sviluppando un nuovo «terziario sociale» per rispondere a bisogni e domande non soddisfatte dal welfare pubblico nei settori sanitario, dell'assistenza, dell'istruzione, delle attività culturali e ricreative e, più in generale, in quegli ambiti che possono contribuire a semplificare la vita quotidiana (cfr. anche Ferrera 2012a). I soggetti che operano in questi campi variano dalle micro-imprese sociali alle multinazionali dei servizi, pronte a investire anche ingenti capitali. Si sta parlando di un settore cruciale per la crescita dell'occupazione (che sta aumentando qui più rapidamente che in altri comparti), genera circa il 5 per cento della produzione economica totale dell'Europa a 27 e impiega oggi oltre 21,4 milioni di persone, la maggioranza delle quali (89 per cento) nei paesi dell'Europa a 15 (European Commission 2010).

Lo sviluppo di questo settore è legato anche alla diffusione di strumenti di secondo welfare in grado di favorire e sostenere il potenziale di crescita dei nuovi servizi portandoli al di fuori della famiglia, dove invece – in paesi come l'Italia – continuano a essere prodotti e consumati. L'esperienza di altri Stati dimostra che è possibile mobilitare capitali privati (profit e non profit, nazionali e persino stranieri, ma anche il risparmio delle famiglie) per far decollare il settore, e che molte sperimentazioni e azioni concrete sono già ben avviate. Ad esempio in Francia il CESU, lo Cheque Emploi Service Universel, ha originato una vera e propria ondata di nuovi consumi nel terziario sociale, che tra il 2005 e il 2010 ha creato circa 330.000 posti di lavoro, arrivando a dare occupazione a un milione e mezzo di lavoratori (Ciarini 2013). Si tratta, secondo alcuni, di circa un punto di PIL aggiuntivo all'anno. Sempre in Francia, nel 2005, è stata creata l'Agence

Nationale pour les Services à la Personne, capace di coordinare i diversi soggetti coinvolti a vario titolo nella produzione di servizi sociali di interesse generale e di integrare politiche di welfare e misure per la crescita e a sostegno dell'occupazione.

Il secondo welfare non rappresenta un fenomeno completamente nuovo. Anzi, molti sottolineano i suoi elementi di continuità con esperienze significative quali il mutualismo di fine Ottocento, in particolare con riferimento al welfare aziendale e allo sviluppo del secondo pilastro sanitario attraverso le mutue sanitarie integrative, e al *welfare mix* (cfr. Ascoli e Ranci 2002). Elementi che possono contribuire a spiegare perché il nostro paese rappresenti un terreno fertile per la valorizzazione di soggetti non pubblici e per la rivalutazione di un *imprinting* genetico del nostro sistema di welfare. Sono però numerose le differenze rispetto a quelle esperienze.

In passato le forme di mutuo aiuto hanno svolto soprattutto un ruolo di supplenza in rapporto a bisogni che non trovavano alcuna forma di risposta e copertura. Oggi invece il secondo welfare non ha le risorse e le forze per sostituire il welfare pubblico e opera secondo una logica integrativa rispetto ai programmi esistenti, per completare ciò che è in parte garantito dal primo welfare. Nella fase genetica del welfare state il mutualismo ha poi avuto una funzione di stimolo, offrendo ai governi esempi e modelli cui guardare nella definizione e introduzione delle prime assicurazioni sociali obbligatorie. Oggi, al contrario, il secondo welfare è chiamato a una funzione di stimolo che sostenga il rinnovamento del modello di welfare e contribuisca a promuovere un cambio di paradigma, tale da portare non allo smantellamento del welfare ma a un suo rinnovamento.

Anche rispetto al *welfare mix* il secondo welfare presenta alcune differenze importanti. L'arena del welfare ha aperto le porte a una maggiore varietà di soggetti: il loro numero cresce ed essi si diversificano, includendo anche privati quali imprese e assicurazioni, sindacati, associazioni di categorie, enti bilaterali. Si tratta, inoltre, di soggetti disposti a fare rete e a lavorare in modo sinergico fra loro e con le istituzioni pubbliche del territorio. E a mettere a disposizione risorse. In particolare, le amministrazioni locali sono chiamate a svolgere un ruolo importante in termini di regolazione e coordinamento, mentre sembra ridimensionarsi il loro ruolo di erogatrici di prestazioni e servizi (processo, questo, certamente avviato ben prima della recente crisi). Quanto al Terzo settore, vanno ripensate le sue funzioni di erogazione, sia per valorizzarne il ruolo sia per fare spazio anche a soggetti privati for profit. La crisi e le esigenze a essa connesse sembrano creare un terreno fertile per la sperimentazione di soluzioni innovative che guardano al welfare non solo come risposta ai bisogni ma anche come investimento e fattore di crescita e sviluppo.

## 7. IL SECONDO WELFARE NEL CONTESTO ITALIANO

Dal 2008 a oggi nel dibattito pubblico italiano è andata crescendo la consapevolezza circa l'inadeguatezza del welfare state pubblico. Alla base di questa situazione, però, stanno fattori molto diversi. È in corso, in primo luogo, un mutamento della «domanda» di welfare, effetto del crescente divario fra «bisogni e richieste» dei cittadini e risposte dei diversi programmi: si chiede una maggiore tempestività nell'adeguamento dell'offerta rispetto alla diversificazione della domanda. Si pone, in altri termini, il problema dell'individuazione delle aspettative delle persone. L'inadeguatezza dell'offerta organizzativa del welfare state, stretto fra esigenze di economie di scala e attenzione alla

personalizzazione dei servizi, impone d'altro canto la ricerca di modelli organizzativi complementari a quelli attuali. Infine, i vincoli finanziari (connessi in particolare ai livelli ancora troppo elevati del nostro debito pubblico) rendono impraticabile una ulteriore espansione del welfare state pubblico.

Il terreno socio-economico sul quale sta crescendo il secondo welfare italiano è caratterizzato poi da una serie di elementi problematici: il peso della componente anziana nella struttura demografica ha implicazioni sotto il profilo sia delle pensioni sia dell'assistenza per non autosufficienti; l'aumento dell'occupazione femminile determina effetti importanti per i servizi all'infanzia e dal punto di vista della conciliazione famiglia-lavoro; l'immigrazione pone problemi di integrazione sociale; la diffusione di forme di lavoro atipico per i giovani e una precoce espulsione dal mercato del lavoro di «anziani giovani» determinano rischi di povertà futura per coorti consistenti di popolazione; la struttura produttiva vede largamente prevalente la piccola e piccolissima dimensione d'impresa; la spesa pubblica è mediamente elevata (circa 800 miliardi di euro, ovvero intorno alla metà del prodotto interno lordo); la spesa sociale, pari a circa il 27 per cento del PIL, è ancora troppo concentrata sul versante delle pensioni; i Comuni devono gestire la crescita drammatica dei bisogni sociali dei cittadini ma dispongono di sempre meno risorse per farvi fronte (cfr. capitolo 6).

Va poi segnalata una spesa sociale compartecipata – ovvero finanziata da ticket o strumenti simili – pari al 4 per cento del totale e dunque decisamente inferiore rispetto alla media OECD. E va ricordato che circa il 22 per cento degli italiani ha un fondo integrativo aziendale o paga una pensione privata. Tale quota di popolazione è soprattutto composta da soggetti ad alto reddito e da lavoratori occupati in realtà aziendali fortemente sindacalizzate ed è anch'essa molto più modesta dei livelli raggiunti nei principali paesi europei. Secondo l'OECD, in Italia la spesa sociale non pubblica è pari al 2,1 per cento del PIL. A differenza di altri paesi, la nostra spesa privata è però rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo decennio. Vi sono, in altre parole, margini di espansione che potrebbero far affluire verso il welfare alcuni punti percentuali di PIL. Non si tratta di sostituire spesa pubblica con spesa privata, ma di mobilitare risorse aggiuntive per bisogni e aspettative crescenti, in un contesto di finanza pubblica fortemente vincolato e di resistenze politiche (oltre che di controindicazioni economiche) a un aumento della pressione fiscale, almeno sui redditi da lavoro. Il welfare statale (i suoi fondi, il suo personale, i suoi standard di prestazione) non deve essere messo in discussione nella sua funzione redistributiva di base, bensì ripensato e integrato dall'esterno laddove vi sono domande non soddisfatte.

Prendiamo ad esempio il settore sanitario. L'Italia, tra i paesi europei, si distingue per la più bassa percentuale di popolazione coperta da un'assicurazione sanitaria privata di tipo volontario e, contemporaneamente, per la più alta spesa sanitaria *out of pocket* (cfr. Avitabile e Jappelli 2010). A questo si aggiunge, perdipiù, una scarsa consapevolezza dei rischi legati al deterioramento delle condizioni di salute, consapevolezza che di norma incide sulla propensione ad assicurarsi<sup>12</sup>. Le misure di consolidamento di bilancio contribuiscono a determinare uno spostamento dei costi delle prestazioni sanitarie a carico

<sup>12</sup> Va poi considerato, come rilevato da una ricerca Censis pubblicata nel giugno 2012, che 9 milioni di italiani – quasi uno su sette – hanno dichiarato di non aver potuto accedere, per ragioni economiche, alle prestazioni sanitarie di cui avevano bisogno (Censis 2012). Dati Istat più recenti confermano questo fenomeno: oltre sette famiglie su dieci, tra quelle meno abbienti, negli anni della crisi hanno modificato quantità e qualità dei servizi acquistati; è stata quasi eliminata la spesa per visite mediche, analisi cliniche e radiografie, mantenendo quella incomprimibile per i medicinali.

dei cittadini, costretti a scegliere fra rinunciare alle cure o rivolgersi a strutture private. Negli anni della crisi, il tasso di crescita della spesa sanitaria privata è aumentato: +2,2 per cento medio annuo nel 2000-2007 e +2,3 nel 2008-2010, con un incremento complessivo nel periodo 2000-2010 pari al 25,5 per cento, contribuendo ad alimentare la spesa *out of pocket*, già particolarmente elevata. Di questa spesa la parte mediata dal settore assicurativo è molto più modesta che altrove e riguarda le fasce della popolazione più abbienti, quelle meno esposte alle conseguenze della crisi.

Questi dati spiegano il mancato sviluppo della previdenza sanitaria integrativa e la limitatezza dell'offerta di servizi di *long term care*. Ma mostrano anche quali margini di sviluppo vi siano per il mercato assicurativo privato, soprattutto se in grado di favorire la condivisione dei rischi attraverso il coinvolgimento di imprese, sindacati e altri soggetti del privato. Un esempio in tal senso è costituito dal Fondo *Long term care* per i dipendenti del settore assicurativo, istituito nel 2005. Un altro esempio è il Fondo sanitario mutualistico territoriale e integrativo del Sistema Sanitario Nazionale costituitosi nel marzo 2013 in Liguria (cfr. capitolo 3).

Anche su altri fronti i dati mostrano le dimensioni e la rilevanza del secondo welfare sotto il profilo economico e occupazionale e le sue potenzialità di crescita. Con riferimento al Terzo settore, le istituzioni non profit attive in Italia al 31 dicembre 2011 erano 301.191, costituivano il 6,4 per cento delle unità giuridico-economiche presenti e contavano sul contribuito lavorativo di oltre 5,7 milioni di persone, in prevalenza volontari (4.758.622, pari all'83,3 per cento del totale), oltre ai dipendenti (680.811, pari all'11,9 per cento dei lavoratori del settore e al 3,4 per cento della forza lavoro), ai lavoratori esterni (270.769, pari al 4,7 per cento) e ai lavoratori temporanei (5.544, pari allo 0,1 per cento). Il settore è composto principalmente da associazioni non riconosciute (201.004 unità, pari al 66,7 per cento del totale) e da associazioni riconosciute (68.349 unità, pari al 22,7 per cento). Seguono le cooperative sociali (11.264, pari al 3,7 per cento), le fondazioni (6.220, pari al 2,1 per cento) e le istituzioni con altra forma giuridica (14.354, pari al 4,8 per cento), rappresentate principalmente da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, comitati, società di mutuo soccorso, istituzioni sanitarie o educative (cfr. Istat 2013). Dal punto di vista del valore economico, il «fatturato» 2011 di questo insieme ampio di soggetti è stato stimato da Unicredit (2012) in 67 miliardi di euro, pari al 4,3 per cento del PIL.

Guardando al mondo della filantropia, le fondazioni operanti in Italia secondo le ultime rilevazioni Istat (2013) sono 6.220, relativamente più presenti nei settori dell'Istruzione e ricerca (11 per cento, a fronte di una loro diffusione complessiva pari al 2,1 per cento) e della Filantropia e promozione del volontariato (9,9 per cento). Tra questi soggetti spiccano le fondazioni di origine bancaria (FOB), la cui costituzione ha modificato il panorama filantropico del paese. Le loro disponibilità economiche nel 1995 superavano di cinque volte quelle delle altre 2.000 fondazioni filantropiche presenti in quel momento (Barbetta 2013). Nel 2012 il patrimonio complessivo delle FOB ammontava a oltre 42 miliardi di euro; nello stesso anno hanno realizzato 22.000 interventi in favore dei propri territori erogando complessivamente 965,8 milioni di euro (ACRI 2013).

Venendo alle 32 fondazioni di comunità oggi presenti sul territorio italiano, ogni anno esse destinano ai propri territori diversi milioni di euro che producono interessanti effetti moltiplicatori. Le 15 fondazioni sviluppatesi in Lombardia e in alcune province piemontesi grazie a Fondazione Cariplo, per esempio, tra il 2006 e il 2012 sono state in grado di erogare 146 milioni di euro complessivi sostenendo all'incirca 14.000 progetti distinti, nella cui realizzazione sono state coinvolte migliaia di organizzazioni apparte-

nenti alla società civile. Nel solo 2012, con 22,5 milioni di euro di erogazioni, sono stati finanziati oltre 2.300 progetti di utilità sociale.

Per quanto riguarda, infine, il sistema delle imprese, anche escludendo la previdenza complementare – presente nella quasi totalità delle grandi società –, oltre l'80 per cento delle aziende italiane con più di 500 dipendenti ha avviato una qualche iniziativa di welfare aziendale, e ben il 43 per cento offre due o tre tipi diversi di interventi di welfare per i propri lavoratori (Ascoli, Mirabile e Pavolini 2012; Pavolini, Ascoli e Mirabile 2013). Le iniziative di welfare aziendale sono apprezzate dai lavoratori, che attribuiscono loro un «extra-valore» superiore fino al 70 per cento rispetto ai costi realmente sostenuti dall'impresa. A fronte di un 25 per cento effettivamente «guadagnato» grazie all'intervento dell'azienda nel finanziamento del servizio e nella stipula della convenzione, il restante 45 ha in realtà carattere «socio-affettivo». Così, l'*employee engagement index* dei lavoratori aumenta del 15 per cento quando un servizio già esistente viene migliorato e ben del 30 per cento quando un programma di welfare viene introdotto *ex novo*. Si tratta dunque di un vero e proprio investimento: 150 euro impiegati in questo senso possono portare a un guadagno di 300 euro tra risparmio effettivo e aumento di produttività (Rizzi, Marracino e Toia 2013).

## 8. QUESTO RAPPORTO E LA SUA ARTICOLAZIONE

Il *Rapporto* si articola in quattro sezioni (*Il contesto, I protagonisti, Gli strumenti e le politiche, Le prospettive*) e in dieci capitoli, compreso questo. Si è tentato di ricostruire – pur senza pretese di sistematicità – i profili dei beneficiari degli interventi di secondo welfare; le prestazioni e i servizi erogati (gamma, generosità e condizioni di accesso); il finanziamento (sgravi/incentivi fiscali, la contribuzione o altre forme) e i diversi soggetti ed enti finanziatori di schemi e programmi; le modalità di *governance* e gestione, ossia la struttura multi-livello e multi-*stakeholders* delle relazioni tra attori pubblici, privati e del privato sociale.

Nella sezione dedicata ai protagonisti, i cinque capitoli ruotano attorno ai principali *stakeholders*. Il capitolo 2 guarda al contributo di imprese e lavoratori fra welfare aziendale e contrattuale. Un ruolo importante è certamente quello delle imprese, che hanno le possibilità economiche e organizzative per implementare politiche aziendali a favore della sostenibilità – sociale e ambientale – riassumibili nell'ampio concetto di *Corporate Social Responsibility*. Il «welfare aziendale» è ormai al centro del dibattito pubblico, politico e accademico. Ma si tratta di un fenomeno socialmente rilevante? Accanto alle tante esperienze che riguardano le grandi imprese si segnalano soluzioni nuove: le parti sociali, i territori, gli attori locali e le istituzioni elaborano e diffondono strategie innovative, sviluppate in base ai bisogni locali. Un fenomeno nato come prettamente «aziendale» si arricchisce così di nuovi protagonisti, primi tra tutti i lavoratori e i loro rappresentanti, e acquisisce un ventaglio di competenze e strumenti in grado di ampliarne la portata originaria.

Il capitolo 3 si occupa delle assicurazioni, per esplorare il nesso e le possibili sinergie con il secondo welfare. Sin dalla sua fase genetica, il legame tra welfare e settore assicurativo è stato forte e imprescindibile. Le politiche sociali sono infatti state introdotte nell'ottica di assicurazione sociale contro i rischi da infortunio sul lavoro, vecchiaia, malattia e perdita dell'occupazione. Ancora oggi, di fronte alla crisi, il settore assicurativo può aiutare a ridurre le pressioni sul sistema pubblico, offrendo una protezione sociale

complementare o supplementare. Si tratta di un settore, però, scarsamente sviluppato e diffuso in Italia rispetto ai principali paesi europei. È quindi necessario che il mondo assicurativo, in collaborazione non solo con le associazioni dei consumatori ma anche con i numerosi soggetti pubblici e privati che operano nell'ambito del welfare, passi dalla fase di analisi e constatazione dei problemi a quella di elaborazione e proposta di nuove soluzioni.

I capitoli 4 e 5 sono dedicati alla filantropia, ponendo al centro dell'analisi le fondazioni, rispettivamente, di origine bancaria e di comunità. Le Fondazioni di origine bancaria posseggono competenze, strutture organizzative e disponibilità economico-finanziarie adeguate a integrare nei territori di riferimento le misure di welfare pubblico. Al di là delle significative risorse economiche garantite dalle FOB (22.000 erogazioni per un valore complessivo di oltre 965 milioni di euro nel 2012), appaiono importanti la loro crescente capacità di monitorare e valutare correttamente i diversi bisogni presenti all'interno della società e l'attitudine a sviluppare misure e strumenti innovativi per rispondervi. Negli ultimi anni si è infatti assistito a un'evoluzione del ruolo delle Fondazioni in ottica maggiormente proattiva, che le vede sempre più propense alla creazione di reti, sia sul proprio territorio sia a livello nazionale, in cui sono coinvolti *stakeholders* diversi – pubblici e privati, profit e non profit – per sviluppare iniziative orientate al bene comune. Le Fondazioni di comunità sono invece istituzioni nate per favorire la creazione di condizioni che incoraggino la donazione e consentano il perseguimento dell'interesse generale all'interno della comunità di uno specifico territorio. A differenza della maggior parte delle altre fondazioni filantropiche, normalmente costituite per volontà di un singolo individuo, istituzione o azienda, la fondazione di comunità è frutto di un processo coinvolgente una vasta gamma di persone fisiche e giuridiche che, tramite donazioni, l'hanno dotata di un patrimonio finalizzato alla realizzazione di interventi destinati al beneficio della comunità di appartenenza. Introdotta da Fondazione Cariplo in Lombardia all'inizio degli anni Duemila, oggi operano su tutto il territorio nazionale 32 fondazioni comunitarie e almeno altre 3 sono in via di costituzione. Il forte legame con il territorio e la capacità di determinare sinergie positive con istituzioni pubbliche e private risultano i loro tratti distintivi.

Nel capitolo 6 l'attenzione è rivolta alla dimensione locale e ai Comuni di fronte alla crisi, stretti fra aumentate richieste di aiuto da parte dei cittadini e drastici tagli alle risorse – finanziarie e umane – per farvi fronte. Eppure molti enti locali, anziché indietreggiare, hanno intrapreso percorsi di rinnovamento: sia ripensando l'oggetto dell'azione pubblica e concentrando gli interventi sulla tutela dei rischi derivanti dalla crisi – quindi sul lavoro e sulle nuove povertà – nel tentativo di mantenere livelli accettabili di benessere ed equilibrio sociale, sia rivedendo le modalità di azione e ricercando nuove forme di *governance* e collaborazione con tutti gli attori sociali. In questi casi l'ente locale si trasforma, passando da unico, o quasi, produttore di servizi a promotore di reti che mettono in relazione tutti gli *stakeholders*, pubblici e privati, cittadini e organizzazioni del Terzo settore, nella consapevolezza di non essere più gestore diretto di gran parte delle risorse finanziarie e umane disponibili. Un modello dove l'ente locale comunque non sparisce, ma anzi conserva numerose funzioni cruciali – come quella di garantire l'universalità dei servizi, intervenendo là dove «la rete» non arriva. Un modello che a sua volta non è esente da sfide, *in primis* quella di garantire queste esperienze nel tempo ed evitarne la frammentazione.

Nella terza parte del *Rapporto* l'attenzione si sposta sugli strumenti e sulle politiche. Il capitolo 7 è dedicato alla finanza sociale come leva di sviluppo e innovazione che può

realizzarsi grazie alla creazione di nuove sinergie tra banche, Terzo settore, soggetti pubblici e istituzioni private. UBI Banca ha introdotto con successo titoli obbligazionari (*social bonds*) che, oltre a garantire un ritorno sull'investimento, offrono ai sottoscrittori la possibilità di sostenere iniziative di riconosciuto valore sociale. Banca Prossima ha costituito una piattaforma online attraverso cui i privati possono prestare denaro direttamente alle organizzazioni non profit. Sono solo alcuni degli esempi di finanza sociale che negli ultimi mesi hanno preso piede e che promettono di cambiare i rapporti esistenti tra mondo della finanza, privati e Terzo settore. In un momento in cui il reperimento di risorse monetarie risulta spesso complicato, soprattutto per realtà non abituate a rapportarsi con il settore finanziario, questi strumenti innovativi possono essere una risposta importante per cambiare le regole del gioco.

Il capitolo 8 affronta il tema dello *housing* sociale e le risposte che questo può fornire alla nuova questione abitativa. Crisi economica e trasformazioni socio-demografiche stanno compromettendo uno dei capisaldi delle politiche sociali – il diritto di disporre di un'abitazione sicura e di qualità – rendendo impellente la ricerca di nuove soluzioni. In quest'ambito il passaggio dal primo al secondo welfare ha a che fare con tre aspetti: cambia il target dei beneficiari, vale a dire quell'area grigia di *outsiders*, provenienti perlopiù dal cosiddetto «ceto medio impoverito», che dispongono di redditi troppo alti per accedere all'edilizia popolare ma insufficienti per ricorrere al mercato privato; cambia la tipologia di bisogni coperti, che rispecchiano forme di vulnerabilità sempre più «liquida» e che vanno oltre la mera povertà economica (temporaneità dell'alloggio, disabilità, eccetera); introduce nuovi modelli di *governance* in cui l'ente pubblico diventa regolatore e promotore di interventi, delegando generalmente al mercato privato il finanziamento e la costruzione delle abitazioni e al Terzo settore la gestione degli aspetti sociali. Nonostante la diffusione del *social housing* in Italia sia ancora piuttosto modesta e frammentata, un suo maggiore sviluppo potrebbe generare numerosi impatti positivi, dalla garanzia del diritto alla casa al rilancio del settore dell'edilizia, dalla sostenibilità ambientale alla coesione sociale.

Il capitolo 9 mostra come le Fondazioni di partecipazione possano diventare una soluzione virtuosa per ridefinire e riorganizzare l'offerta di servizi per l'infanzia a livello locale. Le misure introdotte negli ultimi anni nel rispetto del Patto di stabilità interno stanno provocando difficoltà crescenti ai Comuni nel garantire l'erogazione di servizi come quelli alla persona a causa di limitazioni non solo in termini di risorse ma anche di facoltà di sostituire il personale e di effettuare nuove assunzioni. In questo quadro, si sta facendo strada una soluzione innovativa che consiste nell'affidamento dei servizi alla persona a enti – come le Fondazioni di partecipazione – partecipati in tutto o in parte dai Comuni. Si tratta di una soluzione che realizza un compromesso fra il mantenimento della gestione diretta, ritenuto impraticabile dagli amministratori locali, e una privatizzazione «sostanziale» mediante affidamento a soggetti del tutto indipendenti dagli enti locali. Oltre a offrire maggiore autonomia e flessibilità rispetto a quella possibile con la gestione diretta comunale, tali Fondazioni risultano interessanti anche dal punto di vista tecnico, grazie alla capacità di garantire livelli di efficienza e di qualità elevata del servizio. Il capitolo è dedicato all'analisi di una di queste esperienze, la Fondazione Cresci@MO, istituita nel 2012 dal Comune di Modena e a cui è stata affidata la gestione di cinque scuole dell'infanzia comunali.

Il capitolo 10, infine, si occupa del tema della conciliazione famiglia-lavoro indagando gli esiti della produzione di misure di conciliazione in Lombardia, con un focus specifico sulle Reti territoriali e con attenzione a due dimensioni: la costruzione di una

*governance* multi-livello e multi-attore e la co-produzione di misure innovative. Guardando all'esperienza nel suo complesso, le 13 reti per la conciliazione sono riuscite a coinvolgere una platea ampia e differenziata di attori, portatori di competenze, risorse e interessi diversificati. La strategia di sensibilizzazione e informazione rispetto al tema della conciliazione fra responsabilità familiari e partecipazione al mercato del lavoro appare dunque avviata. I progetti attivati dalle reti, ciascuno a uno stadio diverso di avanzamento, hanno beneficiato dell'accompagnamento attivo della Regione attraverso assistenza e percorsi formativi, ma anche con un sistema di monitoraggio dei risultati. Le reti costituiscono importanti tavoli di incontro per le diverse realtà che operano sui territori, svolgendo un'attività di studio dei bisogni e di coordinamento dei progetti, primo tra tutti il sistema della dote conciliazione.

L'ultima parte del *Rapporto* – dedicata alle prospettive – riassume i principali risultati della ricerca e indica, accanto ai punti di forza del secondo welfare italiano, anche i suoi punti di debolezza, individuandone le possibili direttive di crescita e rafforzamento all'interno delle linee guida formulate dall'Unione Europea.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ACRI (2013), *Diciottesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria, anno 2012*, Roma, ACRI
- Armingeon K. e Bonoli G. (2006), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, London, Routledge
- Ascoli U. (1984), *Il welfare state all'italiana*, Bologna, Il Mulino
- Ascoli U., Mirabile M.L. e Pavolini E. (2012), *Dal welfare di cittadinanza al welfare nel lavoro? Contrattazione collettiva e iniziativa d'impresa in Italia*, «La rivista delle politiche sociali», n. 3, pp. 53-76
- Ascoli U. e Ranci C. (2002, a cura di), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, Kluwer Academic
- Autori vari (2011), *Un altro welfare: esperienze generative*, Nucleo Valutazione e Verifica Investimenti pubblici, Regione Emilia Romagna [<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/ricerche-e-statistiche/ricerca-welfare.pdf>]
- Avitabile C. e Jappelli T. (2010), *L'assicurazione sanitaria in Italia e in Europa*, in A. Brugiavini e T. Jappelli (a cura di), *Verso un nuovo sistema di architettura sociale per la famiglia*, Bologna, Il Mulino
- Barbetta G.P. (2013), *Le Fondazioni. Il motore finanziario del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino
- BEPA – Bureau of European Policy Advisers (2011), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Bruxelles, Commissione Europea
- Bonoli G. (2006), *New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies*, in K. Armingeon e G. Bonoli (a cura di), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, London, Routledge, pp. 3-26
- Bonoli G. e Natali D. (2013, a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Canale L. (2013), *Unione Europea, innovazione sociale e secondo welfare*, 2-WEL Working Paper n. 1 [<http://secondowelfare.it/working-paper/unione-europea-innovazione-sociale-e-secondo-welfare.html>]

- Censis (2012), *Il ruolo della sanità integrativa nel Sistema Sanitario Nazionale*, Roma, Censis
- Ciarini A. (2013), *Il welfare è un costo? Il contributo delle politiche sociali alla creazione di nuova occupazione in Europa e in Italia*, 13 luglio [www.secondowelfare.it]
- CNEL (2010), *Percorsi locali di riforma del welfare e integrazione delle politiche sociali*, Roma, CNEL
- European Commission (2010), *Second Biennial Report on Social Services of General Interest*, Brussels, 22 ottobre, SEC(2010) 1284 final
- European Policy Centre (2010), *Europe 2020: Delivering Well-being for Future Europeans* [http://www.epc.eu/documents/uploads/1103\_challenge\_europe\_issue\_20.pdf]
- Eurostat (2011), *Active Ageing and Solidarity between Generations. 2012 Edition*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Farnsworth K. e Irving Z. (2011, a cura di), *Social Policy in Challenging Times: Economic Crisis and Welfare Systems*, Bristol, Policy Press
- Ferrera M. (2013), *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, «Stato e mercato», n. 1, pp. 3-36
- (2012a), *Idee e crescita: il circolo virtuoso del terziario sociale*, «Corriere della Sera», 16 aprile
  - (2012b), *L'analisi delle politiche sociali e del welfare state*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino
  - (2011), *Le verità nascoste dello Stato sociale*, «Corriere della Sera», 12 settembre
  - (2010a), *From the Welfare State to the Social Investment State*, WP-LPF 1/10, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
  - (2010b), *Fondazioni e welfare di comunità*, in ACRI, *Quindicesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria*, supplemento a «Il risparmio», n. 3, pp. 171-203
  - (2008), *The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects*, «West European Politics», 31, n. 1-2, pp. 82-107
  - (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity*, Oxford, Oxford University Press
  - (2006), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino
  - (1998), *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino
  - (1984), *Il welfare state in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Ferrera M. e Hemerijck A. (2003), *Recalibrating European Welfare Regimes*, in J. Zeitlin e D. Trubeck (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press
- Ferrera M. e Rhodes M. (2000), *Building a Sustainable Welfare State*, «West European Politics», 23, n. 2, pp. 257-282
- Giddens A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press
- Goldsmith S. (2010), *The Power of Social Innovation*, San Francisco, Jossey-Bass
- Greve B. (2012, a cura di), *The Times They Are Changing? Crisis and The Welfare State*, New York, Wiley-Blackwell
- Hacker J.S. (2004), *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*, «American Political Science Review», 98, n. 2, pp. 243-260
- Huber E. e Stephens J.D. (2006), *Combating Old and New Social Risks*, in K. Armingeon e G. Bonoli (a cura di), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, London, Routledge, pp. 143-168
- Istat (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati*, Roma, Istat

- Istat (2012a), *Rapporto sulla coesione sociale. Anno 2012*, Roma, Istat
- (2012b), *Rapporto annuale 2012. La situazione del paese*, Roma, Istat
- Jenson J. (2012), *A New Politics for the Social Investment Perspective: Objectives, Instruments, and Areas of Intervention in Welfare Regimes*, in G. Bonoli e D. Natali (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 21-43
- (2010), *Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, «Global Social Policy», 10, n. 1, pp. 59-84
- Lewis J. (2001), *The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care*, «Social Politics», n. 8, pp. 152-169
- Maino F. (2012), *Un secondo welfare per i nuovi bisogni*, «Il Mulino», n. 5, pp. 833-841
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University
- Morel N., Palier B. e Palme J. (2011, a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press
- Murray R., Caulier-Grice J. e Mulgan G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation
- OECD (2011), *The Future of Families to 2030*, Paris, OECD Publishing
- Osborne S., Chew C. e McLaughlin K. (2008), *The Innovative Capacity of Voluntary Organizations and the Provision of Public Services. A Longitudinal Approach*, «Public Management Review», 10, n. 1, pp. 51-70
- Pavolini E., Ascoli U. e Mirabile M.L. (2013), *Tempi moderni*, Bologna, Il Mulino
- Pierson P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- (1995), *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge, Cambridge University Press
- Rajoy M. (2008), *Demographic Trends in Southern Europe: Rethinking the Welfare State*, «European View», n. 7, pp. 195-202
- Rizzi F., Marracino R. e Toia L. (2013), *Il welfare sussidiario: un vantaggio per aziende e dipendenti*, McKinsey & Company per Valore D
- Ronca A. (2011), *Welfare integrativo, big society, CSR e cooperazione*, «Bollettino speciale Adapt», 2 marzo [http://www.adapt.it]
- Saraceno C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Sen A.K. (1994), *La diseguaglianza*, Bologna, Il Mulino
- Starke P. (2006), *The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review*, «Social Policy & Administration», 40, n. 1, pp. 104-120
- Taylor-Gooby P. (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Trampusch C. (2006), *Industrial Relations and Welfare States. The Different Dynamics of Retrenchment in Germany and the Netherlands*, «European Journal of Industrial Relations», n. 2, pp. 121-133
- Vesan P. e Sparano V. (2009), *I partenariati per lo sviluppo locale*, Roma, Carocci
- Unicredit Foundation (2012), *Ricerca sul valore economico del Terzo settore in Italia*

## I PROTAGONISTI



## Capitolo 2

### **IMPRESSE E LAVORATORI: IL WELFARE AZIENDALE E QUELLO CONTRATTUALE**

DI GIULIA MALLONE

#### **1. INTRODUZIONE**

Un ruolo importante tra i protagonisti del secondo welfare è certamente occupato dal mondo delle imprese, che hanno le possibilità economiche e organizzative per implementare quelle politiche aziendali a favore della sostenibilità – sociale e ambientale – che rientrano oggi nell'ampio concetto di *Corporate Social Responsibility*<sup>1</sup>. Tra queste, l'ultimo arrivato – il cosiddetto «welfare aziendale» – è ormai al centro del dibattito pubblico, politico e accademico.

Questo capitolo si prefigge l'obiettivo di chiarire il concetto di welfare aziendale, delimitandone i confini e delineandone i contenuti, nonché di fare il punto circa il suo sviluppo e le possibili prospettive future. La prima parte è dedicata alla descrizione del fenomeno, attraverso l'identificazione degli attori coinvolti e dei servizi offerti. La seconda affronta invece la trattazione empirica del tema, tramite l'analisi, lo studio e la comparazione delle esperienze approfondite nell'arco dei primi due anni di ricerca nell'ambito del progetto Percorsi di secondo welfare. I paragrafi ripercorrono nel dettaglio le storie dei primi protagonisti del welfare aziendale in Italia al fine di riconoscerne le specificità, i punti di forza e le criticità, ma anche e soprattutto di individuare le potenzialità di diffusione dei modelli proposti. Il capitolo termina con una sezione conclusiva che – più che «chiudere» la trattazione del tema – intende stimolarne l'apertura attraverso la presentazione di dati e l'elaborazione di spunti di riflessione.

#### **2. CHE COS'È IL WELFARE AZIENDALE**

Il welfare aziendale oggi integra risorse, prestazioni e servizi che il welfare state pubblico non sempre riesce ad assicurare. Si tratta di un fenomeno socialmente rilevante? Qual è la sua importanza per il sistema paese? Alle storie ormai conosciute delle grandi imprese si affiancano sempre più spesso soluzioni nuove: le parti sociali, i territori, gli

<sup>1</sup> Per approfondire il dibattito sulla *Corporate Social Responsibility* (CSR) si rimanda alle numerose iniziative della Commissione europea. In particolare, la DG Enterprise and Industry ha lanciato nell'ottobre del 2011 una strategia per favorire lo sviluppo della CSR in Europa che copre gli anni 2011-2014 (European Commission 2011). Informazioni e il testo della comunicazione della Commissione sono disponibili sul sito web <http://ec.europa.eu>.

attori locali e le istituzioni elaborano e diffondono strategie *bottom-up* – sviluppate sulla base dell'esperienza quotidiana e a partire dalla specificità dei bisogni locali – che si rivelano non solo efficaci ma anche altamente innovative. Un fenomeno nato come prettamente «aziendale» si arricchisce così di nuovi protagonisti, e acquisisce un ventaglio di competenze e strumenti in grado di ampliarne la portata originaria. Proprio per questo il welfare aziendale costituisce, a nostro avviso, un tassello del secondo welfare.

### 2.1. I protagonisti

Il welfare aziendale è generalmente inteso come l'insieme di *benefits* e servizi forniti dall'azienda ai propri dipendenti al fine di migliorarne la vita privata e lavorativa, partendo dal sostegno al reddito familiare, allo studio, alla genitorialità, alla tutela della salute, fino a proposte per il tempo libero e agevolazioni di carattere commerciale. Si tratta però soprattutto del risultato dell'interazione di diversi attori – primi tra tutti imprenditori, parti sociali e istituzioni – all'interno di relazioni in cui non è sempre facile introdurre nuovi strumenti, specialmente se alternativi alla retribuzione monetaria dei lavoratori.

Il «diamante del welfare» elaborato da Ferrera (2012a) mostra come gli attori che operano all'interno dell'«arena del welfare» – il mercato, la famiglia, le associazioni intermedie – si relazionino con un quarto attore, lo Stato, e siano al tempo stesso in esso «contenuti»<sup>2</sup>. Lo Stato svolge infatti il duplice ruolo di partecipante all'interazione nonché di controllore e decisore sovrano. È dunque ragionevole sostenere che il primo e imprescindibile protagonista all'interno delle politiche di welfare aziendale sia proprio lo Stato, attraverso due distinte modalità di azione. Innanzitutto, tramite le politiche fiscali: i governi hanno il potere di influenzare in modo rilevante l'iniziativa privata attraverso la predisposizione di agevolazioni fiscali. Gli articoli 51 e 100 del Testo unico delle imposte sui redditi prevedono sgravi e agevolazioni che rendono l'offerta di beni e servizi da parte del datore di lavoro più conveniente rispetto al tradizionale aumento in busta paga, come spiegato nel box 1.

Secondariamente, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali può decidere – spesso servendosi della competenza delle istituzioni strumentali che operano nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro – di allocare risorse economiche e organizzative allo sviluppo di progetti specifici. Un esempio del coinvolgimento «attivo» dello Stato nella diffusione del welfare aziendale è rappresentato da alcuni progetti di Italia Lavoro, ente strumentale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che opera per la promozione e la gestione delle nuove politiche del lavoro, dell'occupazione e dell'inclusione sociale. Abbiamo dedicato l'approfondimento contenuto nel box 2 proprio a un recente progetto di Italia Lavoro destinato alle regioni dell'Obiettivo convergenza<sup>3</sup>.

In aggiunta al ruolo dello Stato, il coinvolgimento delle parti sociali è cruciale per la diffusione di una nuova idea di welfare e servizi alla famiglia come legittima integrazione del salario, specialmente in questo momento di grave crisi finanziaria<sup>4</sup>. L'intervento dei rappresentanti dei lavoratori conferisce legittimità al sistema, ed è garanzia di conti-

<sup>2</sup> Si veda il capitolo 1 di questo *Rapporto*, in particolare il par. 5.

<sup>3</sup> In base alla programmazione dei fondi strutturali europei 2007-2013, Campania, Puglia, Sicilia e Calabria.

<sup>4</sup> Per un approfondimento puntuale sul welfare contrattuale e il ruolo delle organizzazioni sindacali, si rimanda al n. 3/2012 della «Rivista delle politiche sociali». I numerosi articoli pongono l'accento su svariati aspetti (come quello del contributo sindacale all'istituzione del welfare, dello sviluppo di fondi sanitari e previdenziali) e sulle esperienze comparate.

nuità rispetto a quelle che erano, nella tradizione industriale italiana, politiche aziendali concepite come «dono» di stampo paternalistico<sup>5</sup>.

### Box 1 – La normativa fiscale

*La disciplina del welfare aziendale si presenta nella normativa nazionale in maniera «disordinata», poiché riconducibile a diversi ambiti normativi. La previdenza complementare è disciplinata dal D.lgs. n. 252/2005, mentre l'assistenza sanitaria integrativa è disciplinata dall'art. 9 del D.lgs. n. 502/1992 e dal D.m. 27.10.2009. Le forme di retribuzione non monetaria come i fringe benefits, la retribuzione in natura, i beni e servizi aziendali per la generalità o per categorie di dipendenti o loro familiari, vengono in rilievo sotto il profilo giuridico esclusivamente nella dimensione fiscale, disciplinate dall'art. 51 del TUIR, il Testo Unico delle Imposte sui Redditi risalente al 1986<sup>6</sup>. L'art. 51 definisce il reddito di lavoro dipendente e fornisce un elenco di ciò che non concorre a formare il reddito.*

*Se l'art. 51 si occupa del trattamento dei fringe benefits – l'insieme delle utilità e dei vantaggi che i lavoratori subordinati ottengono a integrazione della remunerazione in denaro (Brenna 2013) – gli articoli 95 e 100 del TUIR definiscono condizioni e limiti di deducibilità fiscale ai fini della determinazione del reddito d'impresa. L'art. 100 elenca le «finalità socialmente utili» per cui è disposta l'esclusione dalla formazione del reddito di lavoro dipendente<sup>7</sup>. In particolare, l'art. 100 elenca le «finalità socialmente utili» per cui è disposta l'esclusione dalla formazione del reddito di lavoro dipendente; il comma 1 sottolinea il requisito dell'utilizzabilità da parte della «generalità dei dipendenti o categorie di dipendenti», ribadisce la volontarietà dell'azione ed elenca le specifiche finalità di «educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto».*

### Box 2 – Occupazione femminile al Sud: il progetto La.Fem.Me

*All'interno del secondo welfare, un compito decisivo è affidato alle istituzioni. A livello sia nazionale sia locale, esse coordinano e promuovono l'attivazione degli attori sociali ed economici per favorire la mobilitazione di risorse private nei diversi ambiti del welfare. Per il potenziamento dell'offerta di servizi sociali e sanitari, ma anche per l'occupazione e lo sviluppo delle imprese, e fino alla tanto discussa «questione femminile». Proprio con questi obiettivi Italia Lavoro ha ricevuto dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali l'incarico di promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro nelle quattro regioni italiane dell'Obiettivo convergenza (Campania, Puglia, Sicilia e Calabria). La.Fem.Me – Lavoro Femminile Mezzogiorno – nasce con l'obiettivo di diffondere e sperimentare misure di conciliazione famiglia-lavoro all'interno delle aziende delle regioni del Sud. Il progetto prevede un percorso di formazione, sensibilizzazione e consulenza aperto a tutti gli interlocutori che contribuiscono allo sviluppo del welfare aziendale. È realizzato in collaborazione con la rete delle Consigliere di Parità. Istituzioni locali, imprenditori e sindacati, ma anche consulenti del lavoro e rappresentanti delle associazioni datoriali e del mondo cooperativo e non-profit, possono partecipare ed entrare a far parte della Web community, uno spazio online per lo scambio di idee e soluzioni e per la circolazione di informazioni sui diversi servizi di welfare aziendale e sugli strumenti di conciliazione famiglia-lavoro<sup>8</sup>.*

<sup>5</sup> Per approfondire il fenomeno del paternalismo industriale in Italia, si rimanda ad Amatori (1980) e Benenati (1999).

<sup>6</sup> Informazioni tratte da Mallone (2012b).

<sup>7</sup> Per approfondire il trattamento fiscale del welfare aziendale, segnaliamo Mallone (2011 e 2012a).

<sup>8</sup> Sull'operato di Italia Lavoro e il progetto La.Fem.Me, rimandiamo a Mallone (2012b).

Pratiche che in passato erano riconducibili alla volontà della proprietà di fidelizzare i dipendenti, spesso nel tentativo di «ammansire» le maestranze più combattive di fronte a processi di riorganizzazione del lavoro (cfr. Benenati 1999), sono entrate oggi a pieno diritto nella contrattazione collettiva e aziendale. Tra le diverse formule adottate, la crisi ha favorito lo sviluppo di soluzioni parzialmente «autofinanziate», che coinvolgono cioè i dipendenti in prima persona per il raggiungimento di livelli di produttività cui sono a loro volta associati bonus «in welfare» (convenzioni e voucher per prestazioni mediche e socio-sanitarie di assistenza a minori, anziani e disabili, sostegno al reddito familiare sotto forma di polizze assicurative e rimborsi scolastici).

La conversione del premio di risultato in beni e servizi prevede, da un lato, il coinvolgimento attivo dei lavoratori nel raggiungimento di determinati obiettivi aziendali, dall'altro sfrutta le agevolazioni disposte dalla normativa fiscale. Il tentativo di creare un «circolo virtuoso» tra produttività e welfare è naturalmente legato alle drammatiche conseguenze della crisi finanziaria sulle aziende. Se in tempo di crescita economica può sembrare ragionevole discutere della «responsabilità sociale» delle imprese, di «investimento» sul benessere del personale, la richiesta di «dare di più» a chi ha già un impiego può sembrare oggi non prioritaria, se non addirittura puramente retorica, specialmente a fronte della condizione delle stesse imprese. Il welfare aziendale non è però certo una «gratuità», ma è da concepirsi – sia dalla parte sindacale sia da quella datoriale – come un nuovo strumento per favorire la ripresa attraverso il coinvolgimento delle persone. Il welfare come strategia di motivazione del personale e di miglioramento del clima aziendale porta risultati – a detta delle numerose imprese che già lo hanno introdotto – in termini di ridotto assenteismo e maggiore produttività, nonché, appunto, un generale beneficio per le relazioni interne.

Chiudono il «cerchio» degli attori del secondo welfare coinvolti nella diffusione di servizi alle imprese i soggetti for profit, quali società di consulenza e *providers* di servizi che hanno recentemente fatto del welfare aziendale il proprio *core business*. Pur trattandosi di compagnie private che vendono il proprio prodotto sul mercato, esse contribuiscono allo sviluppo del welfare aziendale attraverso l'«infrastrutturazione» locale. Promuovono cioè la crescita del mercato lavorando su due fronti: da un lato, diffondono le pratiche e sensibilizzano i datori di lavoro circa i benefici sociali ed economici legati all'introduzione dei servizi nelle aziende, dall'altro aggregano l'offerta sul territorio.

Primo tra tutti è il lavoro di *networking* e consulenza specializzata svolto dalla società Eudaimon, cui abbiamo dedicato il box 3. Ci sono poi aziende che – nate, «cresciute» e diventate famose grazie alla fornitura di ticket pasto – hanno in anni più recenti compreso la grande potenzialità dell'offerta di servizi di welfare attraverso lo strumento del voucher, titolo di legittimazione prepagato e immediatamente fruibile. Edenred Italia, la multinazionale conosciuta da migliaia di italiani per gli utilizzatissimi Ticket Restaurant, ha iniziato a sviluppare una rete di servizi per aziende e pubblica amministrazione che decidano di fornire beni o prestazioni attraverso il voucher. La novità rispetto al ticket pasto è costituita dalla possibilità, per il beneficiario, di scegliere non solo il tipo di servizio ma anche la struttura a cui rivolgersi, all'interno di una lista di *providers* convenzionati selezionati direttamente da Edenred.

Il progetto beneficia della lunga esperienza dell'azienda con il CESU francese, un voucher erogato da imprese ed enti pubblici per l'utilizzo di servizi per l'infanzia, la non autosufficienza, il lavoro domestico, il sostegno scolastico. L'introduzione del CESU ha prodotto in Francia risultati significativi non solo in termini di soddisfazione dei beneficiari, ma anche di emersione di lavoro nero e quindi di crescita dell'occupazione regolare. È importante sottolineare, tuttavia, che nel caso del CESU i fornitori accreditati

sono selezionati dall'Agence nationale services à la personne, un organismo pubblico creato appositamente per gestirne il corretto utilizzo<sup>9</sup>.

### Box 3 – Eudaimon e l'esperienza di IEP

*Nata nel 2002 per volontà del fondatore e amministratore delegato Alberto Perfumo, Eudaimon comincia a proporre a imprese di medie e grandi dimensioni, amministrazione pubblica e comunità organizzate iniziative di «attenzione alle persone» che sarebbero poi diventate «welfare aziendale». Dopo i primi anni, difficili a causa della scarsa diffusione del fenomeno in Italia e del fatto che i primi «tentativi di welfare» delle imprese sono generalmente gestiti a livello interno, oggi la società raccoglie i risultati. Grandi e prestigiose aziende, come Edison, Telecom, Fiat, Microsoft, Enel e molte altre si sono affidate a Eudaimon per la pianificazione e gestione della loro piattaforma di welfare aziendale. Tuttavia, per il team di Eudaimon, che si interroga circa la possibilità di coinvolgere anche le imprese di dimensioni più contenute, questo non è ancora abbastanza. Nasce così, sotto la guida tecnica della società, il network IEP (Imprese E Persone). Nell'estate del 2009 Eudaimon inizia a sensibilizzare le imprese più interessate al tema del benessere dei dipendenti per realizzare il network che prevede, come prima fase, l'offerta reciproca di beni e servizi a condizioni agevolate. L'iniziativa, dapprima configurata come un sistema di convenzioni vantaggiose, presenta oggi potenzialità rilevanti. Si tratta di un appuntamento istituzionalizzato per la discussione e lo scambio di best practices, e, sul versante esterno, dimostra la crescente attenzione verso il tema e svolge un'attività di lobbying nei confronti dei policy-makers. Il network IEP è ormai un vero e proprio laboratorio in cui nascono e si sviluppano idee innovative capaci di rispondere ai bisogni concreti. Raccoglie una «massa critica», con potenzialità di allargamento, che si traduce in abbassamento dei costi dei servizi, forza contrattuale e rappresentanza esterna. Non da ultimo, l'eventuale ingresso delle PMI nel network potrebbe consentire loro di appoggiarsi a una struttura di servizi già esistente, nonché di realizzare accordi per servizi condivisi sul territorio con realtà aziendali vicine.*

Oltre alla «veterana» Edenred, il mercato si è arricchito di nuovi fornitori di servizi welfare, come l'italiana Welfare Company e la franco-italiana Day Ristoservice. Welfare Company, unico operatore a capitale interamente italiano specializzato nell'allestimento e nella gestione di reti per il welfare pubblico e aziendale in Italia, integra l'offerta dei servizi alla persona di Qui! Group S.p.A. – gruppo genovese che dal 1989 opera nel campo dei buoni pasto – con l'elaborazione di nuovi buoni acquisto e voucher sociali. L'azienda propone inoltre nuove soluzioni gestionali per il welfare aziendale, come la piattaforma online MyWelfare e iSAD, una soluzione di *cloud computing* per la gestione dei servizi socio-assistenziali ed educativi domiciliari e residenziali. Nel tentativo poi di agevolare l'adesione delle PMI, Welfare Company ha reso disponibile il portale MyWelfare a tutte le imprese associate a Confindustria, a seguito di un accordo quadro firmato con ReteIndustria<sup>10</sup>.

Nata nel 1987 dall'alleanza tra il gruppo italiano Camst e la società francese Groupe Chèque Déjeuner, Day Ristoservice è diventata un'azienda leader nella fornitura di ticket pasto, cartacei ed elettronici. Oggi però, sfruttando la competenza maturata nell'emissione dei ticket pasto, essa ha deciso di proporre alle aziende clienti la possibilità di offrire ai dipendenti «buoni» per iniziative di natura culturale e persino «sociale». Il

<sup>9</sup> Sull'esperienza di Edenred Italia e del CESU francese, segnaliamo la ricerca realizzata nel 2009 da Università degli Studi di Genova e London School of Economics per la società Edenred: *I buoni servizio nelle politiche sociali di alcuni paesi europei. Possibili applicazioni in Italia.*

<sup>10</sup> Tutte le informazioni su Welfare Company sono contenute nell'articolo di Gobbo (2013).

buono Day Welfare può essere utilizzato sia come «welfare aziendale» da parte delle imprese, sia come «welfare sociale» da amministrazioni pubbliche e onlus. Per quanto riguarda il primo utilizzo, i buoni si suddividono in Day Famiglia, per il pagamento di asili nido, campi scuola, libri scolastici, scuole e corsi di specializzazione; Day Spesa, per l'acquisto di alimentari, abbigliamento e prodotti parafarmaceutici; e Day Benessere, che non include soltanto palestre, corsi di lingua, di informatica e abbonamenti a cinema e teatri, ma anche il servizio di *babysitting* e l'assistenza a domicilio per gli anziani.

## 2.2. Le prestazioni

Rientrano solitamente nel «primo welfare» i regimi di base previsti dalla legge e i regimi complementari obbligatori di protezione sociale che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza, quali quelli connessi alla salute, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, alla vecchiaia, al pensionamento e alla disabilità. Ma anche le prestazioni e i servizi considerati «essenziali» per una sopravvivenza decorosa e per un'adeguata integrazione nella comunità, oltre a quelli necessari per garantire i diritti fondamentali di cittadinanza (Ferrera e Maino 2012)<sup>11</sup>. E così, al secondo welfare dovrebbero appartenere il settore della protezione sociale integrativa volontaria – soprattutto nel campo delle pensioni e della sanità – e la parte rimanente di servizi sociali alla persona, alla famiglia e all'intera comunità locale. Occorre tuttavia chiedersi: che cosa può essere definito «welfare»? Quali servizi rientrano davvero nel «welfare aziendale»?

Pare fin da subito ragionevole escludere dalla nostra analisi quelli che vengono comunemente chiamati, all'interno delle aziende, *fringe benefits*. Si tratta infatti di strumenti per lo svolgimento del proprio lavoro – come l'auto aziendale, il computer, il telefono cellulare – che sono assegnati ai singoli in base a posizione ed esigenze lavorative. La questione è invece più complessa per quanto riguarda le integrazioni in servizi e le tutele – ad esempio, quelle di carattere sanitario – che sono generalmente offerte a chi occupa le posizioni più alte, in una logica di *retainment* delle posizioni chiave. Pur trattandosi di servizi a copertura di un rischio sanitario, e quindi rientranti nell'ambito del welfare, è importante distinguere i sistemi di welfare aziendale rivolti a tutti i lavoratori – o quanto meno a intere categorie – dall'offerta che costituisce parte del pacchetto retributivo del singolo. A supporto di questa tesi, gli articoli del TUIR (50, 51 e 100) che riguardano la disciplina fiscale degli strumenti di welfare aziendale riservano i favori fiscali a *benefits* e servizi offerti alla totalità dei dipendenti o a intere categorie (cfr. box 1). I «pacchetti singoli», infatti, non sono solitamente pensati – e allocati – in un'ottica di aiuto a chi ha meno, vengono preferite anzi le figure dirigenziali e i servizi offerti non sempre costituiscono risposte a «necessità primarie» degli individui.

Per quanto riguarda poi la definizione dei servizi, può venirci in aiuto la recente espressione «terziario sociale», coniata da Maurizio Ferrera (2012b). Ferrera ha più volte evidenziato come nei paesi europei si vada sviluppando un nuovo «terziario sociale» per rispondere a bisogni e domande non soddisfatte dal welfare pubblico nei settori sanita-

<sup>11</sup> In questo contesto è interessante approfondire i contenuti della Carta di Nizza (Charter of Fundamental Rights of the European Union) proclamata nel 2000 ed entrata in vigore nel 2009 con l'art. 6 del Trattato di Lisbona. La Carta è il primo documento dell'Unione Europea che esplicita tutti i diritti dei cittadini degli Stati Membri, riunendo norme tratte dalle principali fonti di diritto internazionale esistenti. All'interno della Carta, una sezione, intitolata *Solidarity*, è dedicata all'enunciazione dei diritti dei lavoratori: all'informazione, all'azione collettiva, a condizioni di lavoro giuste, ma anche all'accesso ai servizi di impiego, agli schemi assicurativi e all'assistenza, ai servizi sanitari (artt. 27- 29, 31, 34 e 35).

rio, dell'assistenza, dell'istruzione, delle attività culturali e ricreative e, più in generale, in quegli ambiti che possono contribuire a semplificare la vita quotidiana dei cittadini. Si sta parlando inoltre di un settore caratterizzato da una duplice «spinta»: da un lato, all'infrastrutturazione di servizi necessari alle persone, dall'altro alla crescita dell'occupazione, che continua ad aumentare nell'ambito dei servizi alla persona. È opportuno quindi considerare l'impatto sociale del *motech*, o *motherly technology* (concetto che è approfondito nel box 4), e la possibile sovrapposizione tra questo e il welfare aziendale.

Il principale contributo del *motech* alla discussione circa i servizi di welfare aziendale viene senza dubbio dall'attenzione posta sul *work-life balance* e sulla gestione delle incombenze quotidiane, specialmente in presenza di oneri di cura. Un secondo spunto ricavabile dal *motech*, e, più nel dettaglio, dall'esperienza francese del CESU, riguarda la suddivisione dei servizi nelle seguenti macro-aree: servizi alla famiglia, servizi per la vita quotidiana, servizi per le persone non autosufficienti.

#### Box 4 – Servizi di welfare e motech

*Il motech, o motherly technology, è l'insieme dei servizi che sfruttano la tecnologia più avanzata per «prenderci cura» delle persone. Soluzioni innovative per rendere più semplice la vita di tutti i giorni a chi non è autosufficiente, ma anche e soprattutto ai cosiddetti care givers, le persone che si trovano a dover sostenere oneri di cura. Il motech include numerose categorie di servizi, da quelli socio-assistenziali a quelli più legati al work-life balance, alla gestione dei figli e delle incombenze quotidiane. Cruciale è senza dubbio l'assistenza sociale e sanitaria «leggera», quella cioè dei servizi domiciliari alla persona e alle famiglie, estendibile anche all'offerta di gestione domestica e amministrativa: pulizia della casa e manutenzione, nonché servizi di intermediazione e disbrigo pratiche, fino alla consulenza professionale. C'è poi l'ambito sanitario e di benessere generale, che si compone di orientamento, consulenza e prevenzione. Ancora, sempre più importante è per le famiglie l'offerta di formazione e cultura – si tratti di vera e propria istruzione o di proposte di intrattenimento –, senza dimenticare ospitalità, ristorazione e catering, per «salvare tempo» ai genitori che lavorano<sup>12</sup>.*

*Uno spunto internazionale allo studio delle categorie del motech è costituito dal CESU, il voucher per servizi erogato in Francia a dipendenti e cittadini da parte dei datori di lavoro e degli enti pubblici, sotto il controllo dall'Agence nationale services à la personne, un organismo creato appositamente per gestire questo strumento. I servizi che si possono richiedere con il voucher sono divisi in tre macro-aree<sup>13</sup>:*

- *servizi alla famiglia, per assicurare l'equilibrio dei tempi di vita e lavoro;*
- *servizi per la vita quotidiana, per delegare le piccole incombenze;*
- *servizi per le persone non autosufficienti, siano esse bambini nei primi anni di vita o anziani, malati, portatori di handicap.*

Larga parte dell'offerta aziendale si orienta oggi verso la flessibilità oraria, i permessi retribuiti per motivi familiari, i congedi parentali e il rimborso dei costi legati alla gestione dei figli, come l'asilo e le spese scolastiche. La conciliazione famiglia-lavoro – composta a sua volta di flessibilità dei tempi e sostegno economico – è dunque una delle aree principali del welfare aziendale. Ci sono poi l'assistenza sanitaria e i contributi previdenziali. La salute – si tratti di assicurazione o cassa sanitaria, oppure di check-up e programmi di prevenzione – e il sostegno al reddito – particolarmente sentito per quanto

<sup>12</sup> Per approfondire il concetto di *motech* si rimanda a Mallone (2012c).

<sup>13</sup> L'elenco dettagliato per ogni categoria è consultabile sul sito dell'Agence nationale services à la personne [[http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/tous-les-services-\(1399\).cmf](http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/tous-les-services-(1399).cmf)].

riguarda il mantenimento del reddito durante l'età anziana, ma apprezzato anche quando si tratta di rimborsare spese e buoni acquisto – rimangono i cardini dei sistemi di welfare aziendale.

Non vanno dimenticate infine formazione e istruzione, aree d'intervento relativamente «nuove» o, meglio, solo recentemente riconosciute come *benefits*. Se formazione e training hanno sempre fatto parte della vita lavorativa degli individui, la situazione sta oggi lentamente cambiando. L'acquisizione e il continuo sviluppo delle proprie competenze in un'ottica di *life-long learning* sono elementi cruciali per lo sviluppo professionale, e al tempo stesso sempre più difficili da acquisire nell'ambito di un mercato del lavoro flessibile, che non incentiva i datori di lavoro a sostenere i costi della formazione. La possibilità di seguire corsi di aggiornamento, di lingua o di informatica, così come il rimborso delle spese sostenute per completare la propria istruzione universitaria, diventano sempre più spesso parte di un bagaglio professionale individuale e «spendibile».

### 3. IL WELFARE NELLE GRANDI IMPRESE

Questo paragrafo apre l'analisi empirica del welfare aziendale all'interno del capitolo, attraverso la descrizione delle numerose esperienze incontrate e approfondite nell'arco dei primi due anni di ricerca. Una «collezione» di *best practices* che continuerà ad arricchirsi negli anni a venire, e che non poteva iniziare se non con una mappatura, che non pretende di essere esaustiva, dei casi nazionali più significativi. Come già ricordato, il welfare aziendale è oggi introdotto, sperimentato e sviluppato soprattutto all'interno delle grandi realtà, e per questo abbiamo voluto iniziare proprio guardando ai programmi di *people care* offerti in alcune grandi imprese italiane. Le esperienze descritte, selezionate in base a criteri di qualità, grado di copertura e livello di innovazione delle iniziative, non rappresentano tuttavia un campione significativo rispetto alla realtà italiana, né «coprono» in maniera omogenea il territorio nazionale; esse vanno quindi viste come un *work in progress*.

#### 3.1. ATM Azienda Trasporti Milanesi

ATM Azienda Trasporti Milanesi è una società per azioni, di proprietà del Comune di Milano, nata nel 1931 per la gestione del trasporto pubblico in città e provincia. Già negli anni Venti, con la vecchia Azienda Tranviaria Municipale, i dipendenti disponevano di strutture come la Cassa Speciale di Previdenza e la Cassa di Soccorso e Malattia. In quegli stessi anni il Sindacato Tranvieri Urbani iniziava a organizzare le prime colonie estive per i lavoratori, finché nella seconda metà degli anni Settanta azienda e sindacati hanno firmato gli accordi costitutivi di Ge.S.A.I. (Gestione Servizi Assistenziali Integrativi) e G.T.L. (Gestione Tempo Libero) per l'offerta di servizi socio-sanitari e ricreativi. Nel 1997 le parti hanno concordato circa la necessità di fondere le due gestioni in un'unica organizzazione per l'amministrazione dei servizi e degli immobili di proprietà dell'azienda destinati ai lavoratori. Il processo si è concluso con la creazione, a dicembre, della Fondazione ATM, presieduta da un Consiglio di amministrazione composto da 4 membri eletti dai lavoratori e 3 nominati dall'azienda. Sono automaticamente iscritti tutti i lavoratori e i pensionati aderenti al fondo sanitario aziendale, insieme con i familiari a carico.

Nonostante la Fondazione coprisse una vasta gamma di bisogni, dalle spese sanitarie e per le strutture di degenza alla consulenza legale e psicologica e fino all'abitare, l'allora

Presidente dell'azienda Elio Catania ha spinto l'ufficio Risorse Umane a continuare a lavorare sui temi del welfare e della conciliazione famiglia-lavoro. ATM ha così realizzato negli anni successivi numerosi servizi come l'asilo nido aziendale, campagne di prevenzione medica e piani di flessibilità per i genitori. L'impegno di Catania è culminato, nel 2005, con la costituzione di una specifica funzione dedicata ai servizi sociali all'interno dell'ufficio Risorse Umane, composta da diverse figure professionali tra cui alcuni psicologi molto apprezzati all'interno del team. Le iniziative studiate dal team multidisciplinare rientrano nell'amministrazione esclusiva dell'azienda: una situazione delicata che ha causato qualche attrito con i rappresentanti sindacali. La strategia di *empowerment* seguita dal management si basa infatti su un «patto di reciprocità» che lega l'impresa al singolo dipendente, il quale accetta l'aiuto necessario a risolvere i propri problemi economici e/o familiari – che possono sfociare in situazioni drammatiche come l'abuso di alcol e droghe – in termini di investimento aziendale sull'individuo come risorsa umana. Il focus sul singolo si scontra con l'ideologia tipica del sindacato, che mira a ottenere diritti diffusi ed esigibili da tutti i lavoratori (o almeno da intere categorie). La strategia aziendale punta invece alla diffusione di una più «flessibile» e «sostenibile» idea dei benefici, non statici e acquisiti bensì legati al ciclo di vita e ai bisogni transitori degli individui.

### 3.2. Colorificio San Marco

La storia del Colorificio San Marco, fondato in Veneto negli anni Sessanta dalla famiglia Tamburini, è un po' diversa dalle altre presentate in questa sezione. Precisamente perché è la più piccola delle realtà imprenditoriali considerate, con due siti produttivi in Italia e un totale di 141 dipendenti. A partire da ottobre 2013 l'azienda ha predisposto per i propri dipendenti un sistema di servizi personalizzabili e accessibili tramite un portale online. Il contratto integrativo di secondo livello firmato a marzo è il risultato del percorso di confronto con le RSU aziendali che ha portato alla disciplina del premio di risultato 2013 e all'istituzione del Sistema Welfare.

Il primo passo è stato la distribuzione ai dipendenti delle due sedi italiane di un questionario per comprenderne esigenze e preferenze, «premiato» con una *redemption* media del 69,5 per cento. I 98 questionari compilati hanno evidenziato l'interesse verso il welfare da parte dei dipendenti con figli, con concentrazioni negli ambiti della tutela della salute, della previdenza complementare, dell'istruzione e dell'offerta culturale e ricreativa. Inoltre, molti collaboratori hanno richiesto buoni benzina, buoni spesa e contributi e convenzioni per servizi sociali e commerciali. È importante sottolineare che ben l'88 per cento dei rispondenti si è detto disposto a convertire parte del premio di produzione in beni e servizi, il 39,8 per cento scegliendo una proporzione di un terzo del premio totale. I dipendenti interessati alla conversione della seconda tranches del premio di risultato in servizi welfare riceveranno l'importo già «caricato» sul proprio *conto welfare*, e potranno poi decidere – sempre tramite la piattaforma informatica – l'ammontare definitivo da destinare al piano, con un minimo di 250 euro per l'anno 2013 e di 500 per il 2014, così come stabilito dall'accordo aziendale di secondo livello firmato con i sindacati il 12 marzo. Alla sperimentazione per l'anno 2013 (con riferimento al premio di risultato 2012) ha aderito il 56 per cento dei dipendenti.

I servizi si suddividono in cinque aree: istruzione, cultura e ricreazione, servizi sociali, salute e previdenza, shopping e convenzioni di carattere commerciale. La prima area include il rimborso delle spese scolastiche per i familiari, dall'asilo nido e fino al master, compresi campus estivi, corsi di lingua e il rimborso delle spese per i libri di testo. In

«cultura e ricreazione» rientrano invece gli abbonamenti a palestre e corsi, ma anche cinema, teatro e viaggi per dipendenti e familiari. C'è poi l'opportunità – attraverso una convenzione stipulata con Italiassistenza<sup>14</sup> – di richiedere servizi socio-assistenziali per familiari a carico, sia in caso di emergenza che per periodi più lunghi. In ambito sanitario, i dipendenti possono disporre il pagamento della parte del contributo al fondo sanitario Faschim a carico del dipendente, oppure richiedere l'iscrizione al fondo stesso dell'intero nucleo familiare. Quanto alla previdenza, i dipendenti potranno scegliere di destinare un contributo aggiuntivo al fondo pensione Fonchim nei limiti dell'importo previsto per la deducibilità fiscale. Infine, ci sono i servizi di natura commerciale, come buoni carburante, buoni spesa e convenzioni.

Con l'inizio della sperimentazione della seconda tranche del premio di risultato 2012, l'autunno 2013 sarà per l'azienda il primo banco di prova per testare il funzionamento del piano e raccogliere le valutazioni dei lavoratori e dei loro rappresentanti. I sindacati hanno infatti già firmato, seppur dopo qualche riserva iniziale, gli accordi integrativi aziendali che fissano i parametri per la valutazione del premio di risultato 2013 – da erogare nel 2014 – e le sue modalità di utilizzo all'interno del pacchetto welfare.

### 3.3. Luxottica

Uno dei primi esempi di offerta di welfare collegata ai risultati aziendali è costituito dall'ormai famosissimo «pacchetto welfare» destinato ai dipendenti del gruppo Luxottica. A differenza dei più tradizionali sistemi di *benefits* – modulati in base alla posizione ricoperta e perlopiù destinati ai ruoli dirigenziali –, il welfare aziendale di Luxottica nasce dalla volontà di integrare i salari più bassi coprendo i bisogni primari delle famiglie di operai e impiegati. Il pacchetto – che comprende il «carrello della spesa», la polizza di assicurazione sanitaria, il rimborso dei libri di testo e diverse borse di studio – è elaborato all'interno di un Comitato di Governance che stabilisce l'indicatore collegato all'aumento della qualità nella produzione in base al quale sono stanziati le risorse per il welfare. Dall'introduzione del sistema di welfare aziendale nel 2009 a oggi, la qualità della produzione ha continuato a migliorare attraverso riduzione degli scarti, minore assenteismo e maggiore attenzione all'efficienza dei processi<sup>15</sup>.

Nel febbraio 2009, con la firma del protocollo d'intesa, Luxottica propone alle organizzazioni sindacali la realizzazione di un Programma di welfare aziendale destinato a operai e impiegati, per un totale di oltre 7.000 persone. La proposta anticipa nei contenuti alcuni importanti momenti di formalizzazione della rinnovata centralità del «secondo welfare» in Italia: l'accordo interconfederale del 15 aprile 2009, il Libro Bianco del Ministero del Welfare del maggio 2009, i CCNL Alimentare (luglio), Metalmeccanico (settembre), Chimico (dicembre). Nel marzo dello stesso anno iniziano gli incontri con le organizzazioni sindacali degli stabilimenti produttivi per discutere il sistema di *governance* paritetico – aziendale e sindacale – che costituisce la più grande novità del sistema di welfare in Luxottica.

Azienda e sindacati elaborano congiuntamente, durante il 2009, uno studio sui redditi e sul potere d'acquisto dei dipendenti e dei loro nuclei familiari, individuando bisogni e possibili ambiti d'intervento. L'accordo firmato a dicembre istituisce il Comitato di

<sup>14</sup> Fondata a Reggio Emilia nel 1993, Italiassistenza è la prima rete nazionale di assistenza domiciliare che sviluppa progetti di sostegno alla gestione di trattamenti domiciliari. Per approfondimenti si rimanda all'articolo *Assistenza domiciliare in Italia: l'esperienza di Italiassistenza*, pubblicato su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it) il 16 novembre 2011.

<sup>15</sup> Sul funzionamento e sui risultati del programma welfare di Luxottica, cfr. Salomoni (2011).

Governance, un organo bilaterale di rappresentanza aziendale e sindacale che ha il compito di studiare e proporre, con l'ausilio di un Comitato tecnico-scientifico di esperti, i progetti di welfare aziendale. Nel gennaio del 2010 viene così data attuazione al Programma Welfare, con la costituzione del Consiglio direttivo del Comitato di Governance e del Comitato tecnico-scientifico.

Oltre a decidere l'allocazione delle risorse finanziarie destinate alle iniziative per i dipendenti, il Comitato di Governance si impegna ad analizzare e sostenere gli interventi gestionali necessari a ottenere standard qualitativi sempre più alti. Un circolo virtuoso che induce i lavoratori a contribuire maggiormente nell'elevare gli standard qualitativi e organizzativi, ricavando così, dalla diminuzione dei costi di produzione, le risorse destinate al welfare aziendale.

Le tre iniziative che fanno parte del welfare di Luxottica sono il carrello della spesa, la cassa sanitaria, le borse di studio e rimborso libri di testo per i figli dei dipendenti.

- ❶ Il carrello della spesa, a favore di tutti gli operai e impiegati con contratto a tempo determinato, indeterminato, di somministrazione e stage degli stabilimenti produttivi, ha un valore di 110 euro e viene distribuito tramite accordi con cooperative locali.
- ❷ La polizza sanitaria, studiata da Unisalute, include, oltre alle visite odontoiatriche, un «pacchetto maternità» richiesto dal management in considerazione del fatto che il 65 per cento del personale è composto da donne.
- ❸ Il rimborso totale dei libri di testo, per i dipendenti e per i figli che studiano, copre i costi dei testi dalle scuole inferiori fino all'università; ne usufruiscono anche gli assunti a tempo determinato. Questa iniziativa si completa con lo stanziamento di borse di studio per gli studenti meritevoli.

Diversi dal Programma Welfare ma ugualmente innovativi sono i progetti, realizzati su iniziativa aziendale, che riguardano i circa 300 dipendenti della sede di Milano. Family Care Milano, nato nel 2010 a seguito di un questionario per individuare i bisogni familiari di impiegati e quadri, comprende diversi strumenti di *work-life balance*: estensione dell'orario flessibile, convenzioni e contributi economici per asili nido e campi estivi, un servizio di *babysitting on demand*. Impiegati e quadri possono usufruire, in aggiunta alle condizioni favorevoli date dalle convenzioni stipulate da Luxottica con asili e centri estivi, di un contributo economico a copertura parziale della spesa.

Il contratto integrativo aziendale firmato il 17 ottobre 2011 contiene nuove misure di *work-life balance* per i dipendenti degli stabilimenti produttivi: la «banca ore», il permesso di paternità retribuito fino a cinque giorni, più flessibilità nella gestione della presenza e part-time. Le ore annue disponibili per la formazione continua possono essere convertite, su decisione del Comitato di Governance, in borse di studio per percorsi di formazione attinenti l'attività del gruppo. C'è poi il «*job sharing familiare*», che prevede – per il coniuge e i figli del dipendente – la possibilità di sostituirlo per un periodo; il lavoratore può così assentarsi per studio, lavoro stagionale o motivi di salute e personali senza sacrificare la capacità reddituale del nucleo familiare e anzi in alcuni casi fornendo ai figli un'occasione di apprendimento. Il contratto rileva l'esigenza di migliorare ulteriormente la performance aziendale con più innovazione, attenzione ai processi e flessibilità nella turnistica. I cambiamenti organizzativi necessari per competere sui mercati internazionali impongono la distribuzione variabile dell'orario di lavoro su cicli plurisettimanali nell'arco dell'anno, uno sforzo particolarmente sentito dalle lavoratrici donne, che costituiscono la maggioranza della forza lavoro.

A quattro anni dall'accordo del 2009 istitutivo del welfare aziendale, Luxottica e le componenti sindacali hanno raggiunto nel 2013 una nuova intesa sulle misure di welfare

per gli oltre 8.000 dipendenti degli stabilimenti italiani. Tra queste: eventi e programmi di orientamento scolastico e professionale per i figli dei dipendenti; corsi di recupero offerti agli studenti delle scuole del territorio; raddoppio delle borse di studio – dalle attuali 185 a 370 – e incremento del loro valore pari a circa il 60 per cento; rimborso integrale delle tasse universitarie per dipendenti e figli con media dei voti uguale o superiore a 29; soggiorni all'estero. In ambito sanitario, è garantito un ampliamento delle coperture assicurative previste dal piano sanitario integrativo, istituito un servizio di ascolto e *counselling*, esistono infine alcuni programmi di sostegno finanziario<sup>16</sup>.

Nel caso di Luxottica, la scelta di istituire un sistema di welfare è il risultato di due spinte parallele: da un lato, la volontà dell'imprenditore di offrire il proprio supporto ai lavoratori in una fase di crisi economica; dall'altro, la creazione di un «circolo virtuoso della qualità» in grado di generare risorse per i lavoratori attraverso un miglioramento generale della produttività aziendale. Un incontro tra motivazione personale e necessità dell'impresa reso possibile dalla disponibilità dei sindacati a «suggellare» lo scambio.

### 3.4. Nestlé Italia

Nestlé, leader mondiale nel campo alimentare, impiega 280.000 collaboratori di oltre 100 diverse nazionalità. Oltre un terzo della forza lavoro è localizzata in Europa (33,9 per cento), il 38 per cento nelle due Americhe e il 28,1 per cento in Asia, Oceania e Africa. Il gruppo è attivo in Italia dal 1875, dove è oggi la prima azienda del settore.

Per alimentare la cultura aziendale e Creare Valore Condiviso – il principio alla base delle attività del gruppo è proprio il *Creating Shared Value* – Nestlé promuove lo sviluppo sostenibile lungo tutto il processo produttivo e investe ormai da tempo nel benessere dei propri collaboratori. Cruciali nella strategia sono le priorità che il gruppo Nestlé stabilisce per l'Europa nell'ambito delle risorse umane, su tutte *gender balance*, *employee branding* e *social compliance*. Il welfare aziendale è quindi lo strumento concreto che l'impresa utilizza per il raggiungimento di obiettivi come il miglioramento delle condizioni di lavoro delle dipendenti donne, l'immagine del brand e, non ultima, l'attrattiva per i lavoratori.

Benché alcune iniziative di welfare aziendale siano attive già da due anni, la strategia vera e propria di «puntare» sul welfare – in particolare sul *work-life balance* – è stata studiata all'inizio del 2012, frutto della «maturazione» di esperienze interne interessanti che fino ad allora erano esperimenti pilota. Inoltre, la spinta di carattere sindacale verso i temi del welfare è stata dimostrata dal fatto che all'interno dell'integrativo è stata inserita esplicitamente la volontà di lavorare sulla conciliazione famiglia-lavoro. L'accordo integrativo di gruppo, che riguarda Nestlé Italia e San Pellegrino, impegna l'azienda a costruire un ambiente *family-friendly* e flessibile, attento alle esigenze dei lavoratori. L'investimento concreto sul welfare è uno degli argomenti principali delle relazioni industriali del gruppo, e i sindacati dimostrano da sempre un forte interesse a partecipare allo studio delle iniziative.

Gli accordi sindacali stabiliscono previsioni importanti come il congedo di paternità, tassello di un più ampio «lavoro» sulla cultura aziendale finalizzato a promuovere un riequilibrio dei ruoli all'interno della famiglia e a fornire quindi alle donne nuove possibilità di sviluppo della carriera. Un altro esempio è l'accordo che disciplina il telelavoro, il part-time e la flessibilità di orario.

<sup>16</sup> Per approfondire i contenuti dell'accordo del 2013 si rimanda a Bandera (2013a).

La «punta di diamante» del welfare in Nestlé è costituita dal Progetto 90 giorni, con il quale l'azienda ha vinto nel 2011 il Premio Famiglia Lavoro della Regione Lombardia. Esso include aree dedicate per i figli dei collaboratori durante i periodi di vacanza e di chiusura delle scuole, i due asili nido aziendali, l'accordo sindacale per la flessibilità dell'orario e per il telelavoro, nonché la sottoscrizione volontaria della Carta per le pari opportunità promossa da Ministero del Lavoro, Ministero delle Pari opportunità e Sodalitas. Il Progetto 90 giorni prevede la realizzazione di campi giovani nelle sedi di Milano e San Sisto (Perugia) per accogliere, sotto la guida di educatori specializzati, i bambini fra i 3 e i 14 anni durante i periodi di chiusura delle scuole. L'asilo nido Les Galipettes di Milano, inaugurato nel 2004, ospita i figli dei dipendenti Nestlé ed è aperto agli abitanti della zona, con una retta equiparata a quella richiesta dalle strutture comunali. L'asilo nido aziendale di Perugia, aperto invece nel 2008, è il risultato della sinergia tra l'azienda e un'impresa sociale per offrire sostegno alle famiglie del territorio; la struttura garantisce infatti una copertura fino a 12 ore giornaliere anche di sabato, con 15 posti riservati ai dipendenti Nestlé e 66 a disposizione della comunità.

Si tratta di un impegno di lungo termine nella promozione di nuovi modelli di *gender balance* iniziato in seguito non solo alla somministrazione di questionari, ma anche e soprattutto a una serie di incontri informali con i lavoratori per individuare le aree «sensibili». Identificate le aree di lavoro – flessibilità di tempo e di *location*, *gender balance*, mobilità sostenibile, budget personale, *family care*, salute e benessere –, di volta in volta il management ha scelto possibili iniziative da «testare» attraverso gli strumenti di ascolto.

Per il futuro, Nestlé ha proposto per la sede di Perugia – nella quale l'attività di produzione del cioccolato si concentra in determinati mesi dell'anno – la possibilità per i lavoratori più anziani, che si trovano in alcuni periodi a dover sostenere una turnistica impegnativa, di proporre l'ingresso in azienda dei figli. Rinunciando al 25 per cento del proprio tempo di lavoro, il genitore vedrebbe il figlio impiegato al 75 per cento, con un 50 per cento in più per il budget familiare. Per Nestlé significherebbe avere più personale part-time nei periodi di concentrazione della produzione, anziché un numero fisso di lavoratori durante tutto l'arco dell'anno. Ci sono però state forti obiezioni da parte dei sindacati, e l'iniziativa non è stata ancora implementata.

### 3.5. SEA Aeroporti Milano

Come spesso avveniva nelle società pubbliche, i programmi di welfare per i dipendenti SEA – la società fondata nel 1948 per la gestione del sistema aeroportuale milanese – hanno iniziato a essere istituiti, dagli anni Settanta in poi, attraverso accordi tra azienda e sindacati. Alcuni erano erogati direttamente, altri affidati ai due CRAL (Circoli Ricreativi Aziendali Lavoratori) e gestiti dai rappresentanti dei dipendenti. Il susseguirsi degli accordi, che hanno disposto anche la Cassa sanitaria, il Fondo pensione, il part-time per le mamme e la flessibilità degli orari, nonché i permessi extra per ragioni di salute (arricchiti da una serie di *benefits* offerti dall'azienda), hanno alimentato un sistema di welfare complesso e talvolta «disordinato», di cui era divenuto difficile ricostruire tappe e modalità istitutive.

L'occasione per la ristrutturazione del sistema – a seguito della mappatura dei servizi in essere e della somministrazione di un questionario per individuare i bisogni dei lavoratori – si è presentata nel 2008, quando la società è stata scossa dall'improvviso *dehubbing* di Alitalia. L'evento, che ha causato una forte riduzione del traffico aereo e ha imposto l'attuazione di una vasta e dolorosa riorganizzazione aziendale, ha evidenziato

la necessità di un sistema più efficiente e dunque in grado di dare di più in un momento di grave incertezza economica per i lavoratori.

Il lungo e talvolta deciso confronto con i sindacati, iniziato nel 2009, ha portato nel settembre 2011 alla firma del contratto integrativo aziendale che rinnova radicalmente il sistema di welfare attraverso la creazione di una *governance* congiunta per la gestione dei servizi per i dipendenti, i pensionati e i familiari a carico. Considerate le risposte date dai lavoratori nei questionari distribuiti per comprendere il reale utilizzo e il grado di apprezzamento dei servizi offerti, SEA e le organizzazioni sindacali hanno concordato la fusione dei due CRAL in una nuova associazione a rappresentanza paritetica di azienda e lavoratori. Essa costituisce lo strumento per un sistema di welfare integrato e partecipato, sviluppato grazie alla condivisione degli obiettivi, da parte datoriale e sindacale, in grado di offrire *benefits* simili ai dipendenti delle due sedi. La Cassa sanitaria è ricompresa nel nuovo assetto tramite un rapporto associativo, mentre l'azienda continua a fornire direttamente alcuni servizi, che però rientrano ora, anche qualora non previsti da un accordo specifico, all'interno del sistema paritetico di *governance*.

L'istituzione dell'associazione NoiSea per la gestione unica del welfare è frutto di un accordo che, a differenza di iniziative per il benessere dei lavoratori introdotte e gestite dall'azienda, è difficilmente modificabile su base unilaterale. Nel 2011 i sindacati hanno accettato la fusione dei CRAL nella nuova associazione a patto che l'azienda facesse confluire nella gestione congiunta anche tutte le iniziative introdotte nel corso degli anni. In aggiunta a una più diretta condivisione delle scelte, NoiSea conferisce al sistema di welfare aziendale maggiore indipendenza rispetto a eventuali shock come, per esempio, un cambio del management. Il nodo ancora da sciogliere riguarda tuttavia l'accordo per la determinazione del finanziamento aziendale alla nuova associazione.

### 3.6. Tetra Pak Packaging Solutions

Tetra Pak, fondata nel 1951 dallo svedese Ruben Rausing, opera oggi in più di 190 mercati e ha oltre 20.000 dipendenti nel mondo: una realtà industriale, leader di settore, che ama definirsi anche una «società responsabile» per l'attenzione rivolta all'ambiente e al benessere dei propri lavoratori. La sede di Modena di Tetra Pak Packaging Solutions – azienda metalmeccanica del gruppo che si occupa di ricerca, sviluppo e produzione di macchinari per il confezionamento di liquidi alimentari impiegando più di 800 dipendenti – offre un'ampia varietà di *benefits* e servizi.

Punto di partenza per lo sviluppo del sistema di welfare in Tetra Pak è la cultura nordica e di tradizione «familiare» che ha prodotto nel tempo una base omogenea di «attenzione alle persone» riscontrabile a livello *corporate*. Ogni sede ha poi la facoltà di «customizzare» e adattare l'offerta alle specificità del territorio e alle necessità della forza lavoro, registrate attraverso questionari e momenti di comunicazione interna. In seguito all'esigenza di rivedere alcuni aspetti in base alla normativa più recente, e approfittando delle possibilità di finanziamento della legge n. 53/2000, il management della sede di Modena ha colto l'occasione per un più ampio processo di riorganizzazione rivolgendosi a consulenti specializzati che, in collaborazione con alcuni dipendenti, hanno sviluppato il progetto. Dopo un'analisi accurata di tutte le possibili novità da introdurre in relazione al budget stanziato dall'azienda, il progetto è stato implementato a partire da settembre 2009. Un ruolo fondamentale nel suo sviluppo è riconosciuto ai sindacati: le RSU sono attivamente coinvolte nello studio di nuove idee e interagiscono senza «forzare» l'ottica di scambio. Senza contare che fin dall'inizio, con l'utilizzo dei fondi della legge n. 53/2000, il loro appoggio è stato cruciale per la riuscita del progetto.

I servizi, che sono estesi a tutti i dipendenti, in parte sono stati inclusi nella contrattazione di secondo livello, mentre altri rimangono di iniziativa aziendale. Sono inseriti nel contratto il Parents Program – un programma di sostegno alla maternità –, l'integrazione al trattamento di maternità al 50 per cento fino al dodicesimo mese di vita del bambino e il piano di flessibilità degli orari. Accanto a questi servizi, l'azienda offre un *benefit plan* che prevede per il dipendente la scelta, all'interno di un carnet di opzioni, di numerose convenzioni e servizi richiedibili direttamente in azienda, nonché l'asilo aziendale.

Il programma, aperto a tutti i dipendenti e familiari conviventi, è avviato già da quasi dieci anni con l'obiettivo di supportare il lavoratore nell'area che ritiene più utile, dalla famiglia alla salute e fino alla cultura. All'interno del piano la sezione «*fixed*» è invece quella prevista per tutti i dipendenti senza possibilità di scelta delle prestazioni. Si tratta di un pacchetto assicurativo molto simile a quello inserito nel contratto dei dirigenti per gli infortuni sul lavoro e fuori, i grandi interventi e i ricoveri ospedalieri. Per quanto riguarda invece la parte flessibile, ogni lavoratore sceglie i servizi di anno in anno in base alle esigenze proprie e della famiglia. Per le spese mediche, ad esempio, è istituita una Cassa che rimborsa le spese per visite, occhiali e medicinali, del dipendente e del nucleo familiare, entro una cifra prestabilita, uguale per tutti coloro che scelgono questo *benefit*.

Per l'infanzia, la sede di Modena offre un asilo nido aziendale – che dista circa un chilometro dagli uffici – per il quale i dipendenti pagano una retta equiparata a quella delle strutture comunali; selezionando questo *benefit* all'interno del piano, si avrà diritto, alla presentazione dei pagamenti effettuati, a un rimborso di circa 2.000 euro l'anno, il che si applica qualunque sia la struttura scelta dai genitori. Si può destinare una somma alla previdenza complementare, oppure farsi rimborsare parte delle spese per studio e formazione o per attività sportive; queste ultime sono solo per la persona, mentre le spese per lo studio sono rimborsabili anche per i figli. Un altro rimborso previsto dal piano è quello delle spese per gli spostamenti, fino a 300 euro l'anno. Infine, è stato istituito il Care Emergency, servizio per la famiglia richiedibile in caso di imprevisti di natura lavorativa e pagato direttamente dall'azienda.

Il valore complessivo del *benefit plan* inserito nella contrattazione di secondo livello è di circa 2.000 euro l'anno, cui si aggiungono le iniziative «a costo zero» come il piano di flessibilità degli orari e le convenzioni per i servizi in azienda. Sono invece escluse dal sistema di welfare le voci che fanno parte del pacchetto retributivo del singolo dipendente (come l'auto aziendale, per esempio), considerate veri e propri *benefits* aggiuntivi e variabili a seconda della posizione ricoperta. C'è poi il programma di *work-life balance* (al cui interno si colloca il citato Parents Program), avviato tre anni fa e finanziato attraverso l'art. 9 della legge n. 53/2000; un portale dedicato, cui si accede dalla intranet aziendale, consente di effettuare direttamente le scelte nel *benefit plan* e di seguire una procedura guidata per la richiesta dei rimborsi.

Alle indagini di clima, svolte per tutti i dipendenti del gruppo da ormai oltre un decennio, si aggiungono, a cadenza annuale, quelle volte a verificare il livello di soddisfazione rispetto a servizi specifici. Sono inoltre organizzati di frequente incontri a partecipazione libera, per raccogliere idee e proposte o per trovare soluzione a eventuali problemi.

### 3.7. UBI Banca – Banca Popolare di Bergamo

Il Gruppo UBI – che conta 19.757 dipendenti e una concentrazione importante delle proprie attività in Lombardia – è un'unione federale di banche territoriali controllate da una società Capogruppo. Il modello federale garantisce alle controllate un certo grado

di autonomia gestionale, nonché il mantenimento dei legami storici con il territorio che si riflettono sia sulla gestione del personale sia sull'offerta dei *benefits* introdotti attraverso la contrattazione di secondo livello.

All'interno della Banca Popolare esistono diversi sistemi di welfare aziendale che offrono al personale servizi, prestazioni e risorse in base alla «banca di provenienza», assicurando il mantenimento dei trattamenti in essere prima della costituzione della nuova realtà di gruppo. Le principali garanzie riguardano le polizze assicurative per la copertura di infortuni professionali ed extra-professionali, i fondi di previdenza complementare differenziati per «banca di provenienza», i fondi/casse di assistenza sanitaria, i servizi di consulenza e assistenza psicologica per situazioni di disagio personale/familiare offerti su iniziativa del management a tutti i dipendenti del Gruppo.

I 3.761 dipendenti della Banca Popolare di Bergamo godono di un ampio sistema di welfare – risultato sia delle buone relazioni sindacali che dello spirito paternalistico proprio della gestione tradizionale dell'istituto – in cui prevalgono però le logiche negoziali. Tra i servizi dedicati ai giovani, troviamo una «corsia preferenziale» per la stabilizzazione del rapporto di lavoro che è regolamentata da accordi sindacali, i quali definiscono i bacini occupazionali dai quali la banca si impegna a selezionare il personale per le future assunzioni. L'assunzione è infatti la «porta d'ingresso» per poter godere della maggior parte dei *benefits*, come il riconoscimento nell'anzianità di servizio dei periodi di collaborazione con contratto a termine, il versamento (a carico del datore di lavoro) di un contributo per la previdenza complementare pari al 6 per cento per i primi cinque anni, il rimborso delle spese notarili per l'acquisto della prima casa.

Per quanto riguarda il *work-life balance*, il legame con il territorio e i suoi valori cattolici ha favorito l'attenzione verso la famiglia, testimoniata dall'estensione della polizza sanitaria – finanziata per l'80 per cento dall'azienda – a familiari e conviventi. Tale copertura sanitaria include spese odontoiatriche, visite specialistiche, esami e il rimborso in caso di grandi interventi. Tutti i dipendenti sono anche titolari di polizza vita e infortuni. Ci sono, inoltre, i contributi economici *una tantum* per la nascita dei figli, i permessi retribuiti, l'asilo nido aziendale «Montessori». Anche l'attenzione alla disabilità è elevata: ai lavoratori dipendenti con invalidità superiore al 70 per cento l'azienda integra di un punto percentuale il versamento al fondo di previdenza complementare, ed eroga 5.000 euro all'anno per l'assistenza di familiari con invalidità certificata superiore al 70 per cento (se figli) o al 75 per cento (se coniuge o genitore). Anche il premio aziendale è «misto»: in denaro, in buoni carburante o come versamento al fondo previdenziale.

A livello di gruppo, nel gennaio del 2012 è stato sottoscritto l'accordo per la realizzazione del progetto Social Hour, nato per limitare le misure a disposizione dell'istituto per la riduzione dei costi attraverso l'offerta ai dipendenti della possibilità di sospendere temporaneamente la propria attività lavorativa beneficiando di un'integrazione salariale finanziata attraverso l'accesso alle prestazioni ordinarie del Fondo di solidarietà di settore. L'accordo, che si inserisce in una fase congiunturale e di settore negativa, mira a coniugare la necessità dell'azienda di ridurre i costi con la possibilità per i lavoratori di assentarsi temporaneamente per motivi familiari, personali o di studio.

Di recente introduzione nel sistema di welfare della Banca Popolare di Bergamo è il Centro Ricreativo Estivo (CRE), operativo nel periodo di chiusura estiva delle scuole (dal 17 giugno al 6 settembre, dalle 8 alle 18), aperto ai figli dei dipendenti fra i 3 e i 14 anni. Il servizio, attivato in via sperimentale per le banche del Gruppo UBI con sede legale nel comune di Bergamo, e in linea con la politica *family friendly* dell'azienda, è stato introdotto a seguito delle richieste provenienti dai rappresentanti dei lavoratori. Pri-

mo del suo genere nel settore bancario italiano, intende rispondere a una necessità di conciliazione vita-lavoro; al tempo stesso, fornisce un supporto «estivo» ai dipendenti che lavorano durante le vacanze<sup>17</sup>.

### 3.8. Unipol Assicurazioni

Nata nel 1961 per volontà della casa automobilistica Lancia e acquistata nel 1963 da un gruppo di cooperative bolognesi, Unipol Assicurazioni ha compiuto nel 2013 i suoi primi 50 anni. E ha deciso di festeggiarli con la modernizzazione del proprio welfare aziendale.

Da circa tre anni, la dirigenza di Unipol ha promosso, all'interno dell'area Risorse umane, un percorso di ristrutturazione e «istituzionalizzazione» dei numerosi servizi a supporto dei dipendenti introdotti nel corso degli anni e tradizionalmente offerti in maniera informale. Il management ha ritenuto di organizzare il sistema in maniera strutturata, con l'obiettivo non di inserire il welfare in un'ottica di *benefit* o di integrazione alla remunerazione dei lavoratori, bensì di riordinare l'offerta così da garantirne la migliore fruizione.

Il progetto, sviluppato congiuntamente dalle funzioni organizzative Sostenibilità e Comunicazione interna, è stato disegnato a partire dalle necessità più evidenti, per arrivare però in futuro a coprire anche i bisogni più «personali» e segmentati come, ad esempio, l'assistenza agli anziani a carico. La scelta delle iniziative è partita dallo studio di macro-dati sulla popolazione emiliana, con analisi *desk* sui trend demografici e sui servizi presenti sul territorio, per continuare con un'analisi quantitativa della popolazione aziendale al fine di individuarne i bisogni in base a età e relative necessità. L'ufficio Risorse umane dichiara di aver privilegiato il «comportamento agito» rispetto a quello percepito, studiando nel dettaglio le abitudini dei lavoratori (ad esempio, la frequenza di fruizione dei permessi e le relative motivazioni). Il sistema di welfare aziendale può essere quindi distinto in due livelli.

- Il primo, cosiddetto «storico», riguarda tutte le iniziative collegate al reddito integrativo e di supporto alla persona, ad esempio l'assistenza sanitaria e la cassa di previdenza. Si tratta di *benefits* considerati ormai «patrimonio consolidato» del rapporto tra impresa e dipendente, esistenti da tempo anche come frutto della contrattazione con le rappresentanze dei lavoratori. Di anno in anno, in accordo con i sindacati, si aggiungono nuovi istituti o si amplia l'ambito d'intervento di quelli in essere. Nell'ultimo contratto integrativo aziendale, per fare un esempio, è stato introdotto il tema della procreazione assistita.
- C'è poi il secondo livello, che attiene al *core business* aziendale: coperture assicurative e servizi offerti ai dipendenti del Gruppo a condizioni agevolate. Le prestazioni sono infine suddivise in tre «blocchi» di welfare. Il primo è legato al contratto integrativo aziendale del Gruppo Unipol, che disciplina istituti come l'orario di lavoro con flessibilità in entrata e in uscita, la pausa pranzo e il part-time, la previdenza integrativa e assicurativa, le condizioni bancarie, nonché una serie di agevolazioni in termini di permessi e contributi economici di varia natura, come i permessi per l'accudimento dei figli e i permessi e contributi economici per i lavoratori studenti. La seconda area include i servizi «tagliatempo», offerti in azienda ed esterni al contratto integrativo aziendale, attualmente destinati per la quasi totalità alla sede di Bologna. Il terzo blocco di welfare riguarda infine i «nuovi» servizi di convenzionamento ed «extra-

<sup>17</sup> Per approfondire l'iniziativa si rimanda a Bandera (2013b).

azienda». Si tratta di servizi selezionati per i quali il management negozia condizioni agevolate, come quelli alla persona e alla casa. Questo blocco include iniziative nuove e/o di prossima attivazione come le convenzioni con RSA e campi estivi, ma anche per colf e babysitter. A seguito della negoziazione delle condizioni con i fornitori, l'azienda mette a disposizione dei dipendenti un servizio di intranet per la fruizione dei servizi, all'interno della sezione dedicata «Noi Unipol». Il progetto prevede entro il 2013 la conclusione della predisposizione dei servizi *in-house*, mentre nel 2014 inizieranno i servizi a domicilio.

Per facilitare la fruizione dei servizi, l'azienda studia di volta in volta il piano di comunicazione interna seguendo due principali linee guida: la mappatura e valorizzazione dei servizi sul territorio e la promozione di logiche di rete e servizi in partnership pubblico-privato. Un esempio è l'asilo interaziendale di Bologna, cui – oltre a Unipol, che ha a propria disposizione 18 posti – partecipano altre due aziende limitrofe, il Comune e alla Regione.

#### 4. NUOVI STRUMENTI PER IL WELFARE NELLE PMI

Il problema senza dubbio più «vicino» e concreto riguarda il rischio di una frammentazione del mercato tra imprese di diversa dimensione, collocazione geografica e settore produttivo. Se gli schemi di natura occupazionale tendono a favorire chi è inserito nel mercato del lavoro e a escludere chi invece non vi partecipa, c'è anche la possibilità che il welfare aziendale si sviluppi a beneficio dei dipendenti di grandi e medie imprese, e non riesca ad arrivare alle piccole realtà imprenditoriali che costituiscono l'ossatura produttiva del nostro paese (Mallone 2012d).

Il ruolo del mondo imprenditoriale si articola in due direttrici diverse, per quanto potenzialmente complementari (Maino e Mallone 2012). Da un lato, gli esempi più diffusi di multinazionali italiane ed estere che offrono sistemi di welfare aziendale ai propri dipendenti continuano ad aumentare; all'estremo opposto troviamo le micro, piccole e medie imprese. Le realtà imprenditoriali minori – che spesso non hanno le risorse finanziarie e organizzative sufficienti, né raggiungono una massa critica che consenta loro di ottenere condizioni vantaggiose nella negoziazione con i fornitori – sembrano essere naturalmente escluse. Il problema acquista dimensioni rilevanti se consideriamo che in Italia i lavoratori delle PMI sono più dell'80 per cento degli occupati, a fronte di una media europea del 67 per cento (Wymenga *et al.* 2011). In questo panorama le grandi imprese rappresentano «isole» di benessere, in contrapposizione alla grande maggioranza della forza lavoro.

È quindi interessante comprendere se e in che misura il welfare territoriale possa rappresentare la risposta di stampo «aziendale» ai bisogni sociali della popolazione occupata. Dalla condivisione progettuale e di risorse tra gli attori locali pubblici e privati nascono sempre più spesso iniziative «di rete» per sostenere i territori e le realtà imprenditoriali locali nello sviluppo di misure innovative di welfare aziendale, interaziendale e di respiro territoriale. Tra i soggetti impegnati figurano gli enti pubblici locali, le reti d'impresa e le organizzazioni sindacali, che puntano sulla contrattazione aziendale e territoriale per diffondere buone prassi di welfare aziendale di natura contrattuale. Questi soggetti hanno ormai da tempo iniziato a studiare soluzioni innovative attraverso la creazione, ma anche il ri-utilizzo, dei più vari «strumenti» di natura organizzativa, aziendale e contrattuale.

#### 4.1. I contratti di rete

Lo strumento più recente e innovativo per la diffusione del welfare aziendale all'interno delle piccole e medie imprese è il contratto di rete. Le reti d'impresa sono libere aggregazioni tra aziende nate con l'obiettivo di aumentare la capacità competitiva e le potenzialità di business. Con i contratti di rete – stipulati oggi da più di mille imprese sul territorio nazionale (dati di Confindustria Retimpresa del 2013) – gli imprenditori coinvolti perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, capacità innovativa e competitività sul mercato attraverso forme di collaborazione negli ambiti della produzione, dell'informazione e della formazione, scambiandosi prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica. Il contratto può anche prevedere l'istituzione di un fondo patrimoniale comune e la nomina di un organo comune incaricato di gestire – in nome e per conto dei partecipanti – l'esecuzione del contratto o di sue singole parti o fasi. Si tratta dunque di una forma di cooperazione interaziendale, incentivata dal legislatore con vantaggi fiscali, per unire competenze ed esperienze e ottenere vantaggi di scala, così da compensare le difficoltà che le PMI, per le loro piccole dimensioni, possono incontrare sui mercati internazionali e negli investimenti per ricerca e sviluppo.

È troppo pensare che il contratto di rete possa servire anche all'implementazione di sistemi condivisi di welfare aziendale? Le esperienze sono ancora poche e molto recenti, ma l'idea è senza dubbio promettente. Si sono sviluppate sui territori soluzioni *bottom-up*, studiate dagli stessi imprenditori con il supporto delle istituzioni e delle associazioni territoriali. La prima esperienza in Italia è quella di GIUNCA (Gruppo Imprese Unite Nel Collaborare Attivamente), nata a Varese nell'ottobre 2012, che si distingue dai contratti di rete già stipulati perché i componenti del gruppo – grandi e piccole imprese della provincia appartenenti a diversi settori manifatturieri, coadiuvate dall'Unione degli Industriali della provincia di Varese – non hanno deciso di aggregarsi per sviluppare nuovi prodotti, stipulare alleanze strategiche o «posizionarsi» su mercati esteri, bensì per riuscire a offrire ai propri collaboratori servizi di welfare e formazione. Tanti gli interventi allo studio: dalla mobilità alla salute, fino al sostegno al reddito familiare e alla conciliazione dei tempi. La prima azione concreta della rete è il GiuncaNet Worklife Balance, un progetto pilota, studiato in collaborazione con l'Unione degli Industriali della provincia di Varese e il Comune di Tradate, che prevede la realizzazione di un sito Internet e di una banca dati condivisa per la fruizione di una varietà di servizi e attività a livello territoriale.

Un altro esempio di rete per il welfare è quello del BioNetwork, aggregazione di aziende rurali femminili *family friendly* sviluppata nell'ambito del progetto «Impresa donna in ambito rurale» promosso nell'aprile 2011 da Provincia di Pavia, Camera di Commercio di Pavia, i Gruppi di Azione Locale della Lomellina e dell'Alto Oltrepò, in partenariato con le Associazioni datoriali agricole pavese, la Confederazione Italiana Agricoltori, l'Unione Agricoltori, Copagri e la Federazione Provinciale Coltivatori Diretti. L'obiettivo dell'iniziativa era proprio quello di costituire un gruppo di imprese contraddistinte dal marchio «Pavia in famiglia», denominazione che certifica le azioni di conciliazione dei tempi intraprese a favore di una partecipazione più equilibrata delle donne al mercato del lavoro e, più in generale, per la crescita del territorio della provincia. Ancora una volta il risultato si deve a un lavoro «di rete» o di «secondo welfare»: il progetto si colloca infatti nell'ambito dell'accordo sulla conciliazione famiglia-lavoro sottoscritto nell'ottobre del 2011 all'interno della rete territoriale per la

conciliazione famiglia-lavoro promossa dall'amministrazione regionale lombarda a partire dal 2010<sup>18</sup>.

#### 4.2. I patti per lo sviluppo

Una ulteriore soluzione «di stampo imprenditoriale» nasce dall'impegno delle associazioni datoriali locali che, sempre più spesso, si muovono coinvolgendo iscritti e rappresentanze sindacali per la costituzione di sistemi territoriali condivisi, generalmente partendo dalla firma di un «patto per lo sviluppo».

Tra le *best practices* da segnalare c'è l'esperienza di Unindustria Treviso, che ha dato vita – a partire dalla firma del Patto per lo sviluppo nel febbraio 2011 – a un percorso condiviso con le organizzazioni sindacali della provincia finalizzato all'inserimento di pacchetti di welfare, differenziati a seconda delle categorie merceologiche, all'interno dei contratti aziendali. Unindustria rappresenta, nella sua funzione di «imprenditore collettivo», tutti i potenziali beneficiari sparsi sul territorio nella negoziazione di accordi commerciali con i fornitori di beni e servizi.

Il progetto, studiato in seguito al completamento e alla presentazione di due ricerche sui bisogni della popolazione provinciale e sulle possibili soluzioni di welfare, è giunto nel gennaio 2012 alla definizione dei «contratti-tipo»: si tratta di schemi contrattuali generali e applicabili dalle singole imprese che utilizzano il premio variabile dei lavoratori in un'ottica di scambio.

Il modello di Unindustria ha prodotto un effetto di «disseminazione»<sup>19</sup>: è stato infatti accolto con interesse da altre realtà locali, che si stanno muovendo nella stessa direzione. Confindustria Como, per esempio, sta attualmente promuovendo la creazione di network territoriali costituiti da associazioni datoriali e sindacali – nonché da mondo cooperativo, Terzo settore e istituzioni – «copiando» proprio il Patto per lo sviluppo siglato a Treviso.

#### 4.3. La contrattazione di secondo livello

Il mondo imprenditoriale non è però l'unico «propulsore» per lo sviluppo del welfare territoriale: seppur con diverse sensibilità, anche le parti sociali sembrano essersi convinte della necessità di trovare soluzioni di compromesso tra lavoratori e imprenditori, tali da unire rilancio produttivo e tutela delle persone. I segnali? La valorizzazione della contrattazione decentrata – aziendale e territoriale – e la sempre più consistente inclusione di misure di welfare negli accordi. Anche le intese regionali con le parti datoriali si muovono in questa direzione, con dichiarazioni congiunte per lo sviluppo del welfare e la costituzione di fondi di natura socio-sanitaria.

<sup>18</sup> Le Reti Territoriali di Conciliazione sono state istituite nell'agosto 2010, con Delibera di Giunta n. 381, al fine di svolgere attività di studio dei bisogni locali e di coordinamento dei progetti, primo tra tutti il sistema della Dote Conciliazione, affidato inizialmente a sei Reti per la distribuzione nelle rispettive province. Questi momenti di incontro, o tavoli, hanno portato alla sottoscrizione di 13 accordi di programma e di altrettanti piani di azione che coinvolgono numerose organizzazioni ed enti, pubblici e privati, profit e non profit. I progetti attivati dalle reti hanno beneficiato dell'accompagnamento attivo della Regione attraverso assistenza e percorsi formativi, ma anche con un sistema di monitoraggio dei risultati. Per approfondire il tema delle Reti Territoriali di Conciliazione si rimanda al capitolo 10 in questo *Rapporto*.

<sup>19</sup> Sui concetti di disseminazione e *policy transfer* si rimanda a Dolowitz e Marsh (1996) e a Evans e Davies (1999).

Una sperimentazione riguarda l'istituzione del fondo per il welfare all'interno del mondo artigiano lombardo. Il 15 febbraio 2012 Cgil, Cisl e Uil della Lombardia, insieme a Confartigianato, Cna, Casartigiani e Claii, hanno firmato l'accordo per il rinnovo dei contratti regionali dell'artigianato, un settore che interessa 210.000 lavoratori. Il documento ha lo scopo di fornire alle singole categorie «linee guida» per la stipula dei contratti per comparto merceologico; introduce soluzioni innovative e addirittura sorprendenti, alla luce della difficile situazione economica: più flessibilità degli orari, una «banca ore» per i dipendenti, e soprattutto un fondo per l'erogazione di prestazioni di welfare integrativo<sup>20</sup>.

Il fondo di welfare integrativo, il cui avvio era originariamente previsto per gennaio 2013, inizierà invece nel gennaio 2014 con la fase di accumulo delle risorse. Contestualmente, una commissione di lavoro composta dalle parti ne definirà struttura operativa e natura delle prestazioni erogate. Sarà finanziato con un versamento obbligatorio a carico delle imprese pari a 60 euro annui per dipendente e sarà aperto all'adesione degli stessi datori di lavoro e dei loro collaboratori familiari. Si tratta dunque – riprendendo le parole di Gigi Petteni, Segretario generale di Cisl Lombardia – di un superamento delle «barriere storiche» tra impresa e lavoratori che costituisce un importante passo sulla via del decentramento della contrattazione<sup>21</sup>. Non è certo un caso che la contrattazione decentrata sia ormai da tempo al cuore delle iniziative di Cisl Lombardia, che per prima ha proposto la costituzione del fondo per il welfare.

L'istituzione di un fondo per il welfare è particolarmente rilevante in un mondo «complesso» come quello artigiano: da un lato, composto da micro-imprese, spesso a carattere familiare e con meno di 15 dipendenti, in cui è difficile per i sindacati avere rappresentanza diretta, e dall'altro caratterizzato da una radicata tradizione contrattuale di bilateralità. A differenza delle più conosciute esperienze di welfare aziendale della grande impresa, nel mondo artigiano esistono strutture compartecipate da rappresentanti delle imprese e dei sindacati che, su base mutualistica, gestiscono le provvidenze a favore dei lavoratori. Enti bilaterali spesso nati per tutelare il rischio di disoccupazione, ma che ancora oggi testimoniano l'esistenza di una «cultura della bilateralità».

Rispetto alle aree coperte dal fondo, l'accordo lascia alle parti la possibilità di giungere a valutazioni condivise, così da evitare inutili duplicazioni. Per scongiurare due rischi: in primo luogo, quello di sovrapposizione rispetto alle prestazioni offerte da San.Arti, il fondo sanitario previsto dai contratti nazionali del settore dell'artigianato; in secondo luogo, quello di predisporre soluzioni non coerenti con le specificità del sistema sanitario regionale. San.Arti fornisce infatti agli iscritti assistenza integrativa sanitaria e socio-sanitaria, incluse prestazioni come l'assistenza odontoiatrica, quella per i soggetti non autosufficienti e quella volta al recupero della salute per i soggetti temporaneamente inabili da malattia o infortunio. Per questo l'art. 5 dello statuto prevede la possibilità di «ritagliare» le prestazioni offerte: il fondo regionale non avrà carattere prevalentemente sanitario, ma si concentrerà sull'erogazione di prestazioni sociali. Tra le proposte, la regolazione e l'integrazione di tutele sociali e contrattuali, ad esempio i contributi alle lavoratrici in maternità facoltativa o per assenze dovute a lunghe malattie; oppure un

<sup>20</sup> Per le informazioni sul fondo regionale di welfare lombardo ringraziamo Roberto Benaglia, Segretario regionale della Cisl Lombardia.

<sup>21</sup> Gigi Petteni ha menzionato con soddisfazione la nascita del fondo di welfare per gli artigiani, e ha ribadito l'importanza della contrattazione decentrata in una dichiarazione del 29 febbraio 2012, in occasione dell'inaugurazione della nuova sede milanese della Cisl Lombardia.

contributo per permessi retribuiti nel caso vi sia la necessità di assentarsi per visite mediche o day hospital.

Uno degli aspetti più innovativi del fondo riguarda l'estensione dei benefici ai datori di lavoro e ai loro collaboratori. Mentre la maggior parte dei fondi – come quello che partirà a livello nazionale e il Fondo Est per il commercio – sono riservati esclusivamente ai dipendenti, in questo caso il datore di lavoro e i suoi collaboratori, che sono spesso familiari, hanno la facoltà di iscriversi. La platea dei possibili beneficiari potrebbe così crescere di circa 40.000 persone, arrivando a coprire 250.000 iscritti. Nella stessa logica, già nel 2011 ELBA (Ente Bilaterale Lombardo dell'Artigianato) ha esteso l'erogazione del contributo per i costi di asilo nido sostenuti da donne separate anche alle titolari delle imprese. Una decisione nata dalla consapevolezza condivisa che, accanto al consolidato interesse per il lavoro dipendente, è indispensabile ricordare come uno dei maggiori problemi del lavoro autonomo sia proprio la mancanza delle tutele del welfare pubblico. È importante notare che, di fronte alla drammaticità degli effetti della crisi economica sul mondo artigiano, l'onere per il datore dei versamenti obbligatori al fondo è stato «compensato» inserendo nell'accordo la possibilità di aumentare la percentuale di flessibilità prevista dai contratti nazionali. Tale opzione offre l'opportunità di regolare quella flessibilità che in molte piccole imprese artigiane già si pratica da tempo in maniera informale. Anche la «banca ore» è stata regolata per servire da «cuscinetto» nelle fasi di calo produttivo, e per la prima volta l'accordo introduce nel settore dell'artigianato l'idea del premio variabile, legato alla produttività.

Tra le esperienze di «welfare contrattuale» che puntano sulla contrattazione decentrata – aziendale, ma anche territoriale – una novità degna di menzione è costituita dall'accordo quadro regionale lombardo per la promozione di interventi di welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro nel sistema della piccola e media impresa, firmato da sindacati e rappresentanti delle PMI lombarde nell'aprile del 2013<sup>22</sup>. La direzione regionale di Confapindustria – la confederazione italiana della piccola e media industria privata – e le segreterie regionali di Cgil, Cisl e Uil hanno concordato circa la necessità di favorire l'introduzione del welfare aziendale nei contratti integrativi per la piccola e media impresa come risposta alla difficile congiuntura economica. L'intesa è nata infatti con il duplice obiettivo di favorire la crescita economica dell'impresa proprio attraverso la valorizzazione della sua «responsabilità sociale», e di favorire forme innovative di risposta ai bisogni dei lavoratori e delle famiglie, con un'attenzione particolare alla condizione femminile. Aiutare le lavoratrici italiane a raggiungere un equilibrio tra lavoro e impegni familiari consentirebbe a molte di evitare la scelta obbligata di rinunciare all'attività professionale a causa dell'onere di cura di bambini e genitori anziani. Un passaggio fondamentale del documento esplicita poi l'intenzione, che potremmo definire «di secondo welfare», di utilizzare la contrattazione territoriale e aziendale come strumento privilegiato di coinvolgimento anche delle istituzioni locali e delle associazioni del Terzo settore. Uno degli obiettivi dichiarati dell'intesa è infine quello di aiutare le piccole e medie imprese ad aderire al bando 2013 della Regione Lombardia per la conciliazione famiglia-lavoro.

#### 4.4. I bandi regionali

Le amministrazioni locali – molto spesso in collaborazione con le Camere di Commercio – promuovono e finanziano progetti di sostegno alle imprese interessate all'istitu-

<sup>22</sup> Per approfondire i contenuti dell'accordo rimandiamo a Mallone (2013b).

zione di sistemi di welfare, attraverso la pubblicazione di bandi, l'apertura di sportelli per fornire consulenza e supporto organizzativo, la costituzione di «reti territoriali» per favorire dialogo e co-progettazione tra soggetti pubblici e privati. È questo il caso della Regione Lombardia, che dal 2010 ha introdotto politiche di sostegno alle imprese per favorire la diffusione di strumenti di conciliazione fra vita privata e lavorativa, attraverso il lavoro congiunto di due direzioni generali regionali, la DG Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale e la DG Occupazione e Politiche del Lavoro. Alla base dell'architettura regionale, l'idea di *family mainstreaming* – la volontà, cioè, di riportare la famiglia al centro delle politiche pubbliche – il cui primo passo concreto è stato la costituzione delle «Reti territoriali di conciliazione». Si tratta di network capaci di raccogliere risorse finanziarie e organizzative non pubbliche – ma sempre legate alla dimensione territoriale – affinché integrino, in collaborazione e sotto la supervisione delle ASL come rappresentanti dell'istituzione regionale, la tutela di quei nuovi e vecchi rischi che il pubblico da solo fatica ormai a coprire interamente<sup>23</sup>.

Il più recente «tassello» della strategia regionale è costituito però dalla pubblicazione del bando 2013, «Sostegno del welfare aziendale e interaziendale e della conciliazione famiglia-lavoro in Lombardia», con il quale la DG Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale ha confermato l'impegno a sostegno dell'occupazione femminile e della conciliazione dei tempi di vita e lavoro in un'ottica di supporto alla famiglia<sup>24</sup>. L'avviso pubblico è diviso in due sezioni: la prima riguarda la promozione di progetti di welfare aziendale e interaziendale a seguito della presentazione di proposte da parte delle imprese, mentre la seconda ripropone l'erogazione dello strumento Dote Conciliazione Servizi alla Persona con l'obiettivo di favorire l'occupazione femminile dopo la nascita di un figlio. La dotazione finanziaria complessiva ammonta a quasi 10 milioni di euro, di cui 5 milioni stanziati per il finanziamento dei progetti di welfare aziendale.

Rispetto alle precedenti iniziative intraprese dall'amministrazione lombarda, la principale novità riguarda il sostegno alla contrattazione decentrata<sup>25</sup>. Il bando prevede infatti la contrattazione di secondo livello, avviata o conclusa, come requisito d'accesso al finanziamento. Sono state inoltre ampliate le categorie di beneficiari, aprendo il bando anche alla grande distribuzione e alle grandi aziende qualora associate a piccole e medie imprese.

Attraverso le numerose iniziative intraprese, dall'ambizioso progetto delle Reti di conciliazione lombarde fino al bando per finanziare progetti di welfare aziendale, l'amministrazione regionale ha inteso favorire la costruzione di un sistema di welfare alimentato dalla cooperazione dei diversi soggetti pubblici e privati che vivono e operano sul territorio e nelle comunità locali, puntando sul contributo del mondo imprenditoriale all'interno di un sistema di *governance* condiviso ma supervisionato dalle istituzioni in un mix innovativo di iniziative *top-down* e al tempo stesso *bottom-up*. Questa esperienza

<sup>23</sup> All'innovativo progetto delle Reti territoriali di conciliazione è dedicato il capitolo 10 di questo *Rapporto*, a cura di Franca Maino e Ilaria Madama.

<sup>24</sup> In attuazione della DGR n. 4221, «Misure a sostegno del welfare aziendale e interaziendale e della conciliazione famiglia-lavoro in Lombardia», sono stati pubblicati il decreto n. 12138 del 13 dicembre 2012, «Approvazione delle indicazioni per la partecipazione alle iniziative di welfare aziendale e interaziendale e alla dote conciliazione servizi alla persona in attuazione della DGR del 25 ottobre 2012 n. 4221», e il bando pubblico «Sostegno del welfare aziendale e interaziendale e della conciliazione famiglia-lavoro in Lombardia».

<sup>25</sup> Per approfondire le politiche della Regione Lombardia in tema di conciliazione famiglia-lavoro e i contenuti del bando 2012, si rimanda al capitolo di Maino e Madama in questo *Rapporto* e ai contributi pubblicati su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it) (cfr. l'elenco al fondo del capitolo).

dimostra come, specialmente in una fase di contrazione delle risorse a disposizione, le politiche regionali non debbano cedere alla tentazione di «tagliare» ma anzi cercare di imboccare due strade parallele. Se da un lato è utile, e forse ormai inevitabile, lavorare per un maggiore coinvolgimento degli ambiti locali e dei diversi attori sociali in partnership *multi-stakeholders*, le amministrazioni territoriali rimangono il «cuore» del welfare pubblico.

L'impegno delle amministrazioni porta spesso al coinvolgimento degli ambiti locali, in una sorta di meccanismo «a cascata». Nel caso del bando regionale 2013, ad esempio, le parti sociali hanno «risposto» alla fiducia dell'amministrazione regionale nei confronti della contrattazione decentrata coinvolgendo la componente datoriale per dare vita all'Accordo quadro regionale tra Confapi e sindacati, di cui abbiamo detto nelle pagine precedenti. Nei mesi seguenti la firma, amministrazioni locali, organizzazioni sindacali e associazioni datoriali hanno lavorato insieme per la diffusione e la «declinazione» dell'accordo nei singoli territori, spesso appoggiandosi al «sistema di rete» già esistente grazie all'istituzione delle Reti territoriali di conciliazione lombarde e dei Piani di zona. È successo a Monza, dove il 19 marzo 2013 Assolombarda, Confindustria Monza e Brianza, APA Confartigianato Milano-Monza e Brianza, Confcooperative Milano, Lodi, Monza e Brianza, Confapi Industria, Unione Artigiani e Cgil, Cisl e Uil di Monza e Brianza hanno firmato il primo accordo sperimentale di carattere territoriale per favorire la partecipazione delle PMI della provincia al bando regionale. Solo un mese dopo, l'11 aprile, i rappresentanti di Cgil, Cisl e Uil di Lodi e l'Associazione degli Industriali del Lodigiano hanno realizzato – con la collaborazione della ASL di Lodi – un accordo di ambito territoriale che consente alle PMI di aderire, su base volontaria, a un meccanismo di «contrattazione standard» già definito dalle parti e direttamente applicabile nelle aziende. In questo modo, le PMI del territorio hanno l'opportunità di partecipare al bando regionale per il finanziamento delle iniziative di welfare «ponendo rimedio» alla frequente assenza del requisito della contrattazione di secondo livello grazie alla possibilità di «associarsi» all'accordo territoriale.

## 5. CONCLUSIONI

Chiudiamo il capitolo con una sezione che, partendo dall'analisi dei dati a disposizione, presenta un'interpretazione delle dinamiche in atto e alcuni spunti di riflessione. Benché gli studi sul welfare aziendale siano ancora pochi e i «numeri» disponibili piuttosto scarsi, si tenterà di fornire una dimensione del fenomeno tanto dal lato della domanda dei lavoratori quanto da quello dell'offerta aziendale. Il lavoro di ricostruzione dei casi ha inoltre reso possibile l'elaborazione di una traccia interpretativa circa le dinamiche di sviluppo e cambiamento. Rimangono naturalmente numerose questioni aperte, ma esistono buone prospettive per il futuro.

### 5.1. I primi dati

**I lavoratori di fronte al welfare aziendale.** Secondo la ricerca condotta nel 2013 da McKinsey per Valore D – l'associazione di grandi imprese creata nel 2009 in Italia per sostenere la leadership femminile –, il welfare è molto apprezzato dai lavoratori, che lo «valutano» fino al 70 per cento in più rispetto al costo sostenuto dall'azienda. Se un 25 per cento è effettivamente guadagnato grazie all'intervento dell'azienda nel finanzia-

mento del servizio e nella stipula di condizioni agevolate con i fornitori, è sorprendente osservare come ben il 45 per cento sia invece un «extra valore socio-affettivo». Così, l'*Employee engagement index* dei lavoratori aumenta del 30 per cento quando il welfare viene introdotto, e del 15 per cento quando un servizio già esistente viene migliorato (Valore D 2013). La ricerca mostra come sia gli uomini sia le donne apprezzino i *benefits*. È però altrettanto vero che gli oneri di cura – dei figli, ma anche dei genitori anziani – in Italia ricadono ancora principalmente sulle donne. Sono tante le italiane che non lavorano, e ancora troppe quelle il cui percorso professionale è duramente segnato dal «peso» della famiglia<sup>26</sup>. Nonostante questo, McKinsey rileva che sempre più uomini vorrebbero congedi parentali retribuiti e che i bisogni variano considerevolmente a seconda del «posizionamento» lungo il ciclo di vita: se a trenta e quarant'anni prevalgono quelli legati alla cura dei figli, dai cinquanta in poi i lavoratori iniziano a sentire la necessità di un aiuto per i familiari anziani.

**Il welfare aziendale nelle imprese italiane.** La quasi totalità delle grandi realtà imprenditoriali italiane ha introdotto qualche forma di welfare. Un'indagine svolta su più di 300 imprese italiane mostra che, anche escludendo la previdenza complementare, il fenomeno interessa oltre l'80 per cento delle aziende con più di 500 addetti (Ascoli, Mirabile e Pavolini 2012)<sup>27</sup>. Circa il 37 per cento delle grandi imprese offre inoltre almeno quattro tipi diversi di prestazioni, mentre il 43 per cento ne offre due o tre tipi (tabella 1).

Tabella 1 – La diffusione di interventi di welfare nelle aziende di grandi dimensioni in Italia, 2012 (valori percentuali)

Aziende con almeno un intervento di welfare	95,2
Aziende con almeno un intervento di welfare (escluse pensioni complementari)	83,0
<i>Aziende classificate per numeri di interventi di welfare (massimo 10)</i>	
• nessuno	4,8
• uno	15,1
• due/tre	43,3
• almeno quattro	36,8
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Ascoli, Mirabile e Pavolini (2012, 60)

I tipi di prestazioni sono classificati in cinque diversi gruppi, a seconda del livello di diffusione di ogni servizio. La previdenza complementare è presente nella grande maggioranza delle aziende, mentre tra le prestazioni a medio-bassa e bassa diffusione troviamo gli interventi per la conciliazione famiglia-lavoro, quelli nel campo della cura e per la non autosufficienza nonché per l'accesso all'abitazione (tabella 2).

<sup>26</sup> Nel 2012 Valore D, insieme ad Andrea Ichino e Alberto Alesina, aveva mostrato, nella ricerca *Un dito tra moglie e marito: quanto incide la famiglia nelle scelte professionali?*, quanto i compiti di cura della casa e della famiglia siano ancora nel nostro paese fortemente squilibrati a svantaggio delle donne, e quanto questo a sua volta ne influenzi le scelte di carriera.

<sup>27</sup> Gli autori si basano sui risultati di una recente indagine svolta da Ires e Università Politecnica delle Marche attraverso la distribuzione di questionari ai delegati sindacali di 318 grandi aziende in Italia, effettuata a cavallo tra il 2011 e il 2012. Per approfondire, rimandiamo ad Ascoli, Mirabile e Pavolini (2012).

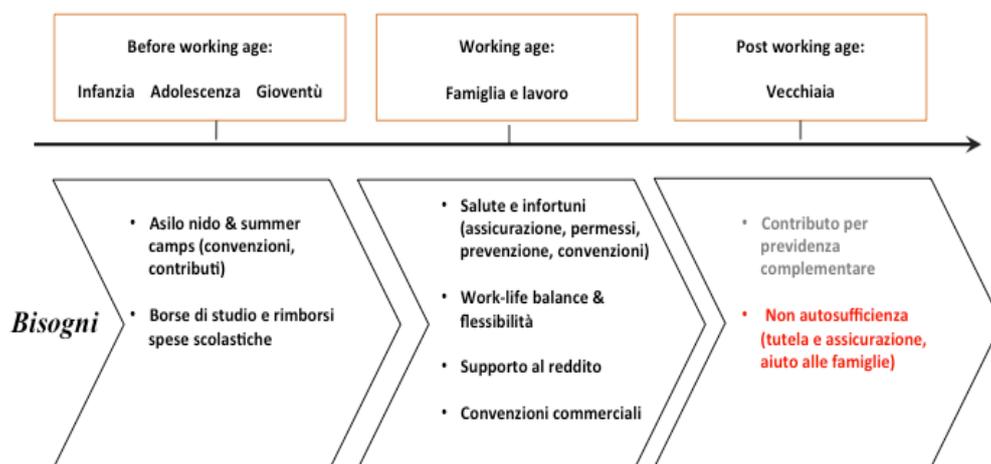
Tabella 2 – La natura degli interventi di welfare nelle aziende di grandi dimensioni in Italia, 2012 (valori percentuali)

Fondo pensione	87,5
Fondo sanitario	60,6
Prestiti agevolati	39,0
Disponibilità congedi extra	27,6
Agevolazioni al consumo	24,4
Sostegno al reddito	23,3
Borse di studio	23,1
Servizi di cura per l'infanzia	18,5
Fondo Ltc	9,4
Alloggi	6,7

Fonte: Ascoli, Mirabile e Pavolini (2012, 61)

Gli interventi appaiono fortemente «polarizzati», a seconda che derivino da contrattazione aziendale o categoriale. I contratti integrativi sembrano privilegiare soluzioni che rispondono a bisogni «locali», come l'offerta abitativa, le borse di studio, le agevolazioni ai consumi, i prestiti, i servizi per l'infanzia. A livello categoriale la scelta vede più spesso l'istituzione di fondi sanitari, pensionistici e di *long-term care*, nonché le prestazioni a sostegno del reddito.

Il *trade-off* tra moderazione salariale e offerta di welfare, favorito dalla normativa fiscale, è la prima ragione che spinge le imprese all'introduzione di welfare aziendale. Seguono obiettivi più attinenti alla gestione delle risorse umane, come la motivazione dei dipendenti e la costruzione di un buon rapporto tra azienda e lavoratore (Ascoli, Mirabile e Pavolini 2012). Mentre le modalità di attuazione e la scelta del sistema di gestione variano a seconda delle caratteristiche aziendali, si possono osservare elementi comuni rispetto alla natura delle misure implementate. La figura 1 fornisce, in base alle nostre interviste, una mappatura sintetica dei servizi offerti più di frequente dalle aziende, evidenziandone la rilevanza rispetto alle diverse fasi della vita.

Figura 1 – Una mappatura dei *benefits* lungo il ciclo di vita

È interessante notare che – fatta eccezione per la previdenza complementare e per qualche progetto ancora allo studio in materia di non autosufficienza – i *benefits* offerti si concentrano nelle aree del supporto alle famiglie con figli e della tutela della salute, quindi riguardano le prime due fasi della vita. Anche rispetto al grande tema della conciliazione tra vita familiare e lavorativa l'offerta è molto variabile in termini di impegno aziendale: si va dalle convenzioni con le strutture al contributo economico, fino a programmi di flessibilità lavorativa per i genitori.

## 5.2. Uno spunto interpretativo

La letteratura accademica che studia la relazione tra le preferenze degli attori economici e sociali e i processi di *policy-making* ha evidenziato l'esistenza di diverse dinamiche da cui dipendono diversi risultati in termini di *policy*; ha inoltre mostrato l'influenza di una molteplicità di *stakeholders*, ciascuno dei quali portatore di propri interessi e preferenze, che possono collaborare o confrontarsi nell'arena del welfare. Alcuni studiosi hanno interpretato un dato assetto politico ed economico come il risultato degli *interessi* che hanno prevalso in quel contesto, delle *istituzioni* preesistenti e del potere generativo delle *idee* all'interno dei rapporti tra gli attori coinvolti (Hall 1997, Kaelberer 2002, Horowitz e Heo 2001). Le «tre i» – interessi, istituzioni e idee – possono contribuire all'analisi del cambiamento istituzionale, inteso come prodotto dell'interazione tra le tre dimensioni comunicanti.

L'analisi empirica sembra confermare l'idea del cambiamento istituzionale come prodotto di fattori scatenanti e incentivanti. Questi possono essere identificati proprio negli *interessi*, intesi come necessità e strategie aziendali, nelle *istituzioni*, definite come l'eredità delle strutture preesistenti, e nelle *idee*, che si diffondono e variano in base al clima aziendale e alle diverse influenze culturali presenti<sup>28</sup>.

Il cambiamento, il cui elemento scatenante è nella maggior parte dei casi costituito dagli interessi degli imprenditori – siano essi dettati da scelte strategiche o da necessità di riorganizzazione – è agevolato e al tempo stesso condizionato nel risultato finale dall'esistenza di istituzioni preesistenti, e spinto infine dalla presenza di diverse influenze culturali. Il quadro si completa poi con il contributo delle idee a facilitare, se non addirittura a rendere possibile, il cambiamento stesso. Idee che si traducono nell'influenza della cultura aziendale e sindacale sui comportamenti e sulla predisposizione dei soggetti coinvolti nei confronti di soluzioni nuove. In proposito è interessante constatare che le imprese caratterizzate da una cultura di gestione bilaterale tendono a presentare maggiore potere negoziale dei sindacati e in generale un clima più partecipativo. All'altro estremo si trovano le realtà che mostrano un attaccamento radicato alla figura dell'imprenditore o al *brand* aziendale, che si accompagna solitamente a una minore influenza dei sindacati a fronte di un atteggiamento più proattivo da parte del management, attitudine che spesso richiama radici paternalistiche e si avvale del sentimento diffuso di attaccamento e gratitudine della comunità locale.

Ancora, un aspetto importante del cambiamento riguarda le modalità con cui esso viene attuato. L'analisi empirica ha evidenziato la scelta di percorsi differenti, caratterizzati da molteplici «gradi» di condivisione con le rappresentanze sindacali. La partecipazione dei diversi soggetti è a sua volta cruciale rispetto alle prospettive di sopravvivenza, mantenimento e sviluppo nel lungo periodo dei sistemi implementati.

<sup>28</sup> Per approfondire il *framework* proposto si rimanda Mallone (2013a).

Come nota finale, è opportuno osservare la scelta di diversi strumenti di attuazione. Alcune aziende prediligono un approccio *bottom-up*, basato sulla scelta da parte degli stessi beneficiari attraverso la distribuzione di questionari in busta paga e/o l'organizzazione di *focus groups* e momenti di incontro. Altre invece affidano il compito della scelta dei *benefits* ai propri responsabili delle Risorse Umane, che si confrontano con le esigenze dei lavoratori «attraverso» i loro rappresentanti sindacali.

Il ragionamento può essere esteso, in maniera analoga, ai casi di creazione di network per il welfare aziendale nelle PMI. L'interazione tra interessi, idee e istituzioni, infatti, consente di comprendere e «ordinare» i comportamenti e le preferenze dei soggetti coinvolti. Ognuno di questi attori è portatore di propri interessi, a loro volta smorzati o rafforzati nella loro possibilità di realizzazione dall'interazione con altri elementi, vale a dire gli assetti istituzionali preesistenti (istituzioni, appunto) e il contesto socio-culturale in cui si inseriscono (le idee). Gli interessi degli attori – miglioramento della produttività per gli imprenditori, più sicurezza per i propri aderenti nel caso dei sindacati, più risorse per la comunità, le istituzioni locali e il non-profit – sono la miccia del cambiamento. Un cambiamento che è poi, in ultima istanza, reso possibile dall'interazione positiva con gli altri fattori di contesto.

### 5.3. Le questioni aperte

**Gli effetti perversi.** Anche se non sempre apertamente richiamati, i problemi esistono e meritano un'analisi attenta. Da quando Richard Titmuss (1958) negli anni Cinquanta iniziò a parlare dei rischi del welfare occupazionale, numerosi studiosi ne hanno ipotizzato gli effetti «perversi» derivanti dal fatto di coprire i lavoratori sulla base del settore industriale di appartenenza. Tutele offerte in virtù dello status professionale favorirebbero infatti lo sviluppo di un welfare state pubblico residuale destinato solo agli indigenti, causando l'aumento della frammentazione sociale tra *insiders* e *outsiders*. Proprio per questo è fondamentale che l'iniziativa privata in campo sociale sia efficacemente inserita in un quadro normativo che consenta l'«incastro virtuoso» – prendendo a prestito un'espressione più volte utilizzata da Maurizio Ferrera (cfr. ad esempio Ferrera 2005) – delle diverse iniziative all'interno di un modello di *governance* multi-attore e multi-livello, che non può tuttavia fare a meno della partecipazione del pubblico come supervisore e regolatore, ma anche facilitatore, mediatore e promotore.

**Il trattamento fiscale.** Il Testo Unico delle Imposte sui Redditi favorisce entro alcuni limiti il welfare aziendale, ma sempre più di frequente esperti e imprese coinvolti esortano ad aggiornare la normativa. Se da un lato è stato chiesto che i decisori politici prendano in considerazione l'introduzione di ulteriori agevolazioni e sgravi fiscali a sostegno del welfare aziendale, è opportuno ricordare che si tratterebbe sì di un vantaggio economico per i beneficiari ma anche di una mancata entrata di risorse per la fiscalità generale. È dunque ancora più importante riuscire a definire l'ampiezza del fenomeno e comprendere quante e quali categorie di cittadini possano esserne coinvolte<sup>29</sup>.

**La questione femminile.** La necessità di conciliare tempi di vita e di lavoro sta diventando un nodo centrale all'interno delle scelte di welfare aziendale, come testimoniano le novità introdotte dai più recenti contratti integrativi. Se in Italia i temi dell'occupazione femminile e dei servizi di cura stanno emergendo con prepotenza, le esperienze

<sup>29</sup> Per approfondire il tema si rimanda a Mallone (2012a).

internazionali parlano chiaro: nell'arco dell'ultimo decennio Gran Bretagna e Germania hanno visto un importante incremento delle politiche aziendali di conciliazione famiglia-lavoro, come mostra la tabella 3<sup>30</sup>.

Tabella 3 – Misure di conciliazione famiglia-lavoro adottate nei luoghi di lavoro in Gran Bretagna, Germania e Stati Uniti (valori percentuali)

	Germania		Gran Bretagna		Stati Uniti	
	2003	2006	2000	2007	1998	2008
Orario flessibile	76,8	88,9	81	95	68	79
Congedo di maternità prolungato	n.d.	n.d.	16	53	31	24
Congedo di paternità prolungato	n.d.	n.d.	14	18	15	13
Asili (aziendali)	1,9	3,5	1,7	3	9	9

Fonte: Fleckestein e Seeleib-Kaiser (2012, 242)

**Il «buco» della vecchiaia.** Un'altra questione largamente dibattuta, sebbene ancora senza soluzione, riguarda la cura dei familiari anziani. Se alcune aziende iniziano infatti a prevedere permessi retribuiti e flessibilità oraria anche per chi ha a proprio carico familiari non autosufficienti, le soluzioni di carattere assicurativo sono ancora perlopiù assenti. Alcuni propongono la stipula di convenzioni a prezzi agevolati con residenze per anziani e centri diurni ed estivi, mentre l'offerta di polizze assicurative ai dipendenti non è ancora – affermano le aziende – finanziariamente sostenibile.

**La disomogeneità territoriale.** Lo sviluppo del welfare aziendale non è certo immune al grande problema del nostro paese: il divario tra Nord e Sud e, in generale, l'accentuata frammentazione territoriale. Se il tessuto economico e sociale di alcune aree favorisce lo sviluppo imprenditoriale e dei servizi sul territorio, in altre aree la nascita di programmi di welfare per i dipendenti è ostacolata da problemi ben più grandi, come il mancato sviluppo del territorio, la disoccupazione e l'assenza di servizi. Il problema è stato recentemente affrontato dal progetto La.Fem.Me, cui abbiamo dedicato il box 2 di questo capitolo. Benché successivamente esteso a tutte le regioni italiane, il progetto La.Fem.Me è nato infatti su mandato del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali per favorire l'occupazione femminile nelle regioni del Mezzogiorno attraverso lo sviluppo del territorio e l'offerta di servizi di conciliazione.

#### 5.4. Quali prospettive?

I *benefits* di natura non monetaria offerti dalle grandi aziende a integrazione del salario dei dipendenti – soprattutto al fine di aumentare l'attrattività in un'ottica di *retainment* delle posizioni chiave – sono diventati, vista la crisi economica, uno strumento di sostegno concreto al reddito delle persone. Elemento centrale per la diffusione del welfare aziendale sono le politiche pubbliche: sgravi e agevolazioni fiscali favoriscono, infatti, l'offerta di beni e servizi da parte del datore di lavoro rendendola più vantaggiosa rispet-

<sup>30</sup> Una piccola eccezione è costituita dagli Stati Uniti: qui i congedi sono diminuiti a fronte di un aumento della flessibilità dell'orario di lavoro.

to al tradizionale aumento in busta paga. Se le politiche pubbliche rimangono cruciali per incentivare la diffusione del welfare aziendale attraverso agevolazioni di natura fiscale, questo da solo non basta a spiegare il successo dei programmi di welfare aziendale negli ultimi anni. Un ruolo importante va riconosciuto ai protagonisti del secondo welfare e alla volontà, da parte di imprese e parti sociali, di superare un modello di intervento di stampo paternalistico per cedere il passo a pratiche di condivisione di risorse e responsabilità. L'esclusione delle PMI dai sistemi di welfare aziendale a causa della minore disponibilità economica (nel caso della fornitura di servizi) e competenza gestionale (nel caso di piani di flessibilità e conciliazione) rimane tuttavia il problema principale. Per questo, le istituzioni locali e gli attori socio-economici del territorio – come le associazioni datoriali, i sindacati e il Terzo settore – devono assumere un ruolo centrale nel promuovere partnership pubblico-privato e nel mobilitare risorse aggiuntive, e al contempo nel costruire insieme un nuovo modello di gestione condivisa rispetto ai bisogni territoriali. Oltre che dalle scelte politiche e dal radicamento territoriale degli esperimenti di reti locali per le PMI, il successo del welfare aziendale dipenderà, in ultima istanza, dall'evolversi delle relazioni industriali e dalla capacità degli attori in gioco di comprenderne le potenzialità non solo per la vita dei lavoratori, ma anche e soprattutto per la salute stessa dell'impresa.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Amatori F. (1980), *Entrepreneurial Typologies in the History of Industrial Italy (1880-1960): A Review Article*, «The Business History Review», 54, n. 3, pp. 359-386
- Ascoli U., Mirabile M.L. e Pavolini E. (2012), *Dal welfare di cittadinanza al welfare nel lavoro? Contrattazione collettiva e iniziativa d'impresa in Italia*, «La rivista delle politiche sociali», n. 3, pp. 53-76
- Bandera L. (2013a), *Luxottica: siglato il nuovo accordo sul welfare aziendale*, 5 giugno, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013b), *Il welfare «estivo» di Banca Popolare di Bergamo*, 7 luglio, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Benenati E. (1999), *Cento anni di paternalismo aziendale*, in S. Musso (a cura di), *Tra fabbrica e società: mondi operai nell'Italia del Novecento*, Milano, Feltrinelli, pp. 43-82
- Brenna F. (2013), *Gli strumenti di welfare aziendale: aspetti fiscali*, in T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, Milano, IPSOA
- Dolowitz D. e Marsh D. (1996), *Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature*, «Political Studies», 44, pp. 343-357
- European Commission (2011), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Renewed EU Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, COM(2011) 681 final, 25 ottobre [[http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/getdocument.cfm?doc\\_id=7010](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/getdocument.cfm?doc_id=7010)]
- Evans M. e Davies J. (1999), *Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective*, «Public Administration», 77, pp. 361-385
- Ferrera M. (2012a, a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino
- (2012b), *Idee e crescita: il circolo virtuoso del terziario sociale*, «Corriere della Sera», 16 aprile
- (2008), *The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects*, «West European Politics», 31, n. 1-2, pp. 81-106

- (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity*, Oxford, Oxford University Press
- Ferrera M. e Maino F. (2012), *Quali prospettive per il secondo welfare?*, in M. Bray e M. Granata (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Roma, Solaris, pp. 125-134
- Fleckstein e Seeleib-Kaiser (2012), *Le politiche aziendali di conciliazione famiglia-lavoro in prospettiva comparata: Gran Bretagna, Germania e Stati Uniti*, «La rivista delle politiche sociali», n. 3
- Gobbo M. (2013), *Voucher sociali e welfare 2.0: le proposte di Welfare Company*, 26 giugno, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Hall P.A. (1997), *The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations*, in M.I. Lichbach e A.S. Zuckerman (a cura di), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 174-207
- Horowitz S. e Heo U. (2001), *The Political Economy of International Financial Crisis. Interest Groups, Ideologies and Institutions*, Oxford, Rowman & Littlefield
- Kaelberer M. (2002), *Ideas, Interests, and Institutions: The Domestic Politics of European Monetary Cooperation*, «Comparative Politics», 35, n. 1, pp. 105-123
- Maino F. e Mallone G. (2012), *Secondo welfare e imprese: nesso e prospettive*, «La rivista delle politiche sociali», n. 3
- Mallone G. (2013a), *Il secondo welfare in Italia: esperienze di welfare aziendale a confronto*, Working Paper 2WEL 3/2012
- (2013b), *Un nuovo bando regionale per la flessibilità in azienda*, 28 aprile, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2012a), *Welfare aziendale e trattamento fiscale: intervista al professor Armando Tursi*, 2 febbraio, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2012b), *La.Fem.Me – Lavoro Femminile nel Mezzogiorno*, 16 luglio, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2012c), *Il motech per prendersi cura delle persone*, 15 ottobre, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2012d), *Il welfare aziendale in Italia: una risposta ai nuovi bisogni sociali?*, in M. Bray e M. Granata (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Roma, Solaris, pp. 135-144
- (2011), *Unindustria Treviso e sindacati studiano il welfare territoriale per la provincia*, 15 novembre, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2010), *Rapporto sulla non autosufficienza 2010*, Roma
- Salomoni C. (2011), *Qualità e welfare. Il caso Luxottica*, Milano, Guerini e Associati
- Titmuss R.M. (1958), *Essays on the Welfare State*, London, George Allen and Unwin
- Valore D. (2013), *Il welfare sussidiario: un vantaggio per aziende e dipendenti*, ricerca condotta da McKinsey & Company per Valore D, sintesi disponibile all'indirizzo [http://www.vita.it/static/upload/il\\_/il\\_welfare\\_sussidiario.pdf](http://www.vita.it/static/upload/il_/il_welfare_sussidiario.pdf)
- Wymenga P., Spanikova V., Derbyshire J. e Barker A. (2011), *Are EU SMEs Recovering from the Crisis? Annual Report on EU Small and Medium Sized Enterprises 2010/2011*, Brussels, European Commission

## LE NOSTRE INTERVISTE AI PROTAGONISTI

1. Ivan Dompè e Maria Piera Italiano, Responsabile Comunicazione Corporate e Manager Risorse Umane, Luxottica, 14 luglio 2011
2. Giuseppe Colferai, Segretario Cgil Belluno, 27 febbraio 2013
3. Roberto Rossi, Segretario Cisl Lombardia, 23 febbraio 2013
4. Massimiliano Crespi, Direttore Risorse Umane SEA, 9 marzo 2012
5. Anna Maria Pintus, Manager Area Welfare SEA, 9 marzo 2012
6. Antonio Manzoni, Consulente Welfare SEA, 18 novembre 2011
7. Roberto Rossi, Segretario Cisl Lombardia, 23 febbraio 2012
8. Roberto Tenedini, Presidente Fondazione ATM, 1 marzo 2012
9. Pietro Brunetti, Direttore Risorse Umane ATM, 6 marzo 2012
10. Simona Zandonà, Manager Servizi Sociali ATM, 6 marzo 2012
11. Marco Del Punta, Direttore Risorse Umane KME, 20 febbraio 2012
12. Francesco d'Alaya, Manager Risorse Umane KME, 20 febbraio 2012
13. Francesco Giubilei, Responsabile Comunicazione Corporate KME, 5 ottobre 2011
14. Roberto Orlandini, Direttore Dynamo Camp, 5 ottobre 2011
15. Giuseppe Milan, Direttore Generale Unindustria Treviso, 2 marzo 2012
16. Roberto Benaglia, Segretario Cisl Lombardia, 23 febbraio 2012
17. Paola Gilardoni, Segretario Cisl Lombardia, 23 febbraio 2012
18. Alberto Perfumo, Amministratore Delegato Eudaimon, 21 settembre 2011
19. Network IEP, Meeting interno, 26 ottobre 2011
20. Monica Boni e Alessandra Vultaggio, Direttore e Manager Servizi Welfare Edenred, 12 dicembre 2011
21. Gianluigi Toia ed Elisabetta Dalla Valle, Responsabile Relazioni Industriali e Responsabile Welfare Nestlé Italia, settembre 2012
22. Gianmaurizio Cazzaroli, Direttore Risorse Umane Tetra Pak Packaging Solutions – Modena, novembre 2012
23. Marisa Parmigiani e Annalisa Ferrari, Assistente del Presidente e Responsabile della Sostenibilità Area Comunicazione Interna Unipol Assicurazioni, maggio 2013
24. Federica Coletto, Responsabile Risorse Umane Colorificio San Marco S.p.A., luglio 2013

ARTICOLI SUL WELFARE AZIENDALE PUBBLICATI SU  
WWW.SECONDOWELFARE.IT

- [\*Il welfare aziendale solo per i «grandi»? La storia del Colorificio San Marco\*](#), Giulia Mallone, 24 settembre 2013
- [\*Accordo sperimentale a Lodi: insieme per il welfare locale\*](#), Giulia Mallone, 22 luglio 2013
- [\*Il welfare «estivo» di Banca Popolare di Bergamo\*](#), Lorenzo Bandera, 7 luglio 2013
- [\*Voucher sociali e welfare 2.0: le proposte di Welfare Company\*](#), Michela Gobbo, 26 giugno 2013
- [\*Luxottica: siglato il nuovo accordo sul welfare aziendale\*](#), Lorenzo Bandera, 5 giugno 2013
- [\*Mezzo secolo di welfare in Unipol\*](#), Giulia Mallone, 1 giugno 2013
- [\*Un accordo regionale per il welfare aziendale nelle PMI\*](#), Giulia Mallone, 6 maggio 2013
- [\*Un nuovo bando regionale per la flessibilità in azienda\*](#), Giulia Mallone, 28 aprile 2013
- [\*Corporate Social Responsibility a Pavia: aziende a confronto\*](#), Giulia Mallone, 2 aprile 2013

- [Reti di impresa: ecco come funziona il contratto di rete](#), Eleonora Maglia, 1 aprile 2013
- [Reti d'impresa per il welfare aziendale: il BioNetwork di Pavia](#), Giulia Mallone, 4 febbraio 2013
- [Flessibilità, produttività e conciliazione famiglia-lavoro: una alleanza possibile?](#), Arianna Visentini, 7 gennaio 2013
- [Il bando 2013 per la conciliazione in Lombardia](#), Giulia Mallone, 7 gennaio 2013
- [Reti d'impresa per il welfare aziendale? L'esperienza di Varese](#), Giulia Mallone, 25 novembre 2012
- [Il welfare aziendale di Tetra Pak Packaging Solutions](#), Giulia Mallone, 25 novembre 2012
- [Il motech per prendersi cura delle persone](#), Giulia Mallone, 15 ottobre 2012
- [Conciliare vita e lavoro: l'esperienza di Nestlé Italia](#), Giulia Mallone, 17 settembre 2012
- [La.Fem.Me. – Lavoro Femminile nel Mezzogiorno](#), Giulia Mallone, 16 luglio 2012
- [Conciliazione famiglia-lavoro e innovazione politico-istituzionale](#), Giulia Mallone, 4 maggio 2012
- [Tradizione e innovazione nel welfare aziendale di SEA](#), Giulia Mallone, 20 aprile 2012
- [UBI Banca – Banca Popolare di Bergamo: un buon esempio di integrazione tra welfare pubblico e privato](#), Andrea Battistini, 6 aprile 2012
- [Fare Insieme 2012: l'intervista al direttore di Unindustria Treviso Giuseppe Milan](#), Giulia Mallone, 7 marzo 2012
- [Edenred: costruire reti di servizi sul territorio](#), Giulia Mallone, 2 febbraio 2012
- [Welfare aziendale e trattamento fiscale: intervista al professor Armando Tursi](#), Giulia Mallone, 2 febbraio 2012
- [Predisposizione e allargamento dei servizi di welfare: Eudaimon e il network IEP](#), Giulia Mallone, 13 dicembre 2011
- [La storia del «modello Luxottica»: come nasce e cosa prevede](#), Giulia Mallone, 15 novembre 2011
- [Unindustria Treviso e sindacati studiano il welfare territoriale per la provincia](#), Giulia Mallone, 15 novembre 2011



## Capitolo 3

### **LE ASSICURAZIONI: NESSI E SINERGIE POSSIBILI**

DI LORENZO BANDERA, FRANCA MAINO E GIULIA MALLONE

#### **1. CHE COSA FANNO LE ASSICURAZIONI, E CHE COSA POTREBBERO FARE**

Il welfare nasce con l'introduzione di assicurazioni sociali obbligatorie, e quindi sin dall'inizio il legame tra protezione sociale e schemi assicurativi è stato forte, si può dire genetico. Le politiche sociali, infatti, sono state introdotte nell'ottica di assicurazione sociale contro i rischi da infortunio sul lavoro, vecchiaia, malattia e perdita dell'occupazione. Ai lavoratori venne chiesto di pagare un certo premio assicurativo, sotto forma di contributi o tasse a seconda dei paesi, per garantirsi il diritto di essere assistiti al manifestarsi di tali situazioni. Questo accadde nella fase originaria, legando strettamente l'attribuzione di diritti al dovere di contribuzione, per garantire la sostenibilità del sistema. Lo sviluppo e la crescita economica, alimentando da un certo punto in poi l'illusione che le risorse potessero essere illimitate, hanno progressivamente fatto venire meno questo legame favorendo una diffusione delle prestazioni svincolata da considerazioni di costo, mentre i diritti sociali si trasformavano in vere e proprie spettanze acquisite.

Oggi il modello italiano di welfare è in crisi, per una serie di ragioni. In sostanza, la copertura dei costi della protezione sociale è resa problematica, per un verso, dai cambiamenti nella struttura demografica della popolazione – allungamento della speranza di vita, progressivo invecchiamento, bassa natalità –, per altro verso dalle maggiori rigidità di bilancio. E, non a caso, il dibattito sulla necessità di ripensare il sistema di protezione sociale pubblico torna a chiamare in causa il mondo assicurativo. Parte della risposta alla necessità di adeguamento del modello italiano potrebbe in effetti venire proprio da questo mondo, anch'esso componente della variegata galassia dei protagonisti del secondo welfare.

I contributi che esso può dare sono almeno due. In primo luogo vi è quello, diretto e più intuitivo, dell'offerta di strumenti di protezione sociale complementari o supplementari, capaci di ridurre le pressioni sul sistema pubblico. In secondo luogo, però, il settore assicurativo può svolgere una funzione cruciale promuovendo la prevenzione del rischio tra gli individui e dentro le aziende. La valutazione del rischio che esso effettua si riflette nei costi e nelle condizioni delle polizze offerte e sottoscritte dai cittadini e dalle imprese. Gli assicurati, così, vengono incentivati a ridurre i loro profili di rischio e a prevenire o limitare l'entità del possibile danno. Vengono in sostanza incoraggiati comportamenti virtuosi, che a loro volta si traducono in un uso responsabile e sostenibile delle risorse, sia pubbliche sia private. Infine, il ricorso a strumenti assicurativi favorisce la stabilità dei consumi durante il ciclo di vita delle persone. I consumi, che rappresentano i due terzi del PIL, costituiscono una delle principali leve della crescita economica, oltre che del benessere individuale. In Italia però le preoccupazioni diffuse circa la sostenibilità futura dell'attuale modello di welfare comportano, tra l'altro, pres-

sioni sulle retribuzioni e in generale una contrazione della propensione media al consumo, con l'effetto di deprimere ulteriormente la domanda.

A confronto con i principali paesi europei, le potenzialità del settore restano in Italia largamente inesprese, a causa del suo limitato sviluppo e della scarsa diffusione degli strumenti che esso può offrire. Tra le tante ragioni del ritardo e della bassa propensione ad assicurarsi vi è il fatto che ancora in modo molto diffuso gli individui e le famiglie dispongono di strategie alternative su cui fondare la difesa del tenore di vita. Il fatto, ad esempio, che un'ampia quota della popolazione possieda un'abitazione mette le famiglie al riparo da rischi che altrove non potrebbero che essere coperti attraverso il ricorso al mercato assicurativo. E, più in generale, le famiglie italiane sono state caratterizzate, fino a non molti anni fa, da una notevole capacità di risparmio, peraltro molto limitatamente canalizzato in impieghi assicurativi, complementari rispetto a quanto garantito dal pubblico. Una seconda ragione è connessa alla ancora troppo scarsa consapevolezza della portata della crisi del welfare. Questo però, va sottolineato, è almeno in parte riconducibile a una strategia deliberata, volta a non mettere in discussione l'idea che lo Stato debba intervenire sempre e comunque, indipendentemente dalle risorse disponibili. La mancanza di dati chiari e certi sulla portata della crisi e sulle conseguenze di questa fase di austerità non permette appunto di fare chiarezza sui confini dell'intervento pubblico in materia di welfare e sullo spazio che deve essere lasciato per altri soggetti, fra cui anche le assicurazioni. Da ultimo, va ricordato il fatto che il livello della tassazione sui premi è molto elevato, il che disincentiva chi volesse sottoscrivere polizze o aderire a fondi integrativi<sup>1</sup>.

La situazione è tanto più grave in quanto la sotto-assicurazione lascia famiglie e imprese in condizioni di maggiore vulnerabilità, più esposte alle conseguenze negative di eventi avversi. Aggrava inoltre la percezione di insicurezza delle persone, indebolisce la competitività delle imprese, accentua la pressione sui conti pubblici. Di fronte a questo scenario, il mondo assicurativo ha cominciato ad assumere iniziative volte a promuovere, nella prospettiva di secondo welfare, forme di partnership tra sistema pubblico e intervento privato. Nel seguito di questo capitolo, vedremo in primo luogo qual è in Italia lo spazio possibile di intervento delle assicurazioni in tre ambiti (sanità, non autosufficienza e previdenza) connessi al welfare. Analizzeremo poi, sulla scorta dei risultati di alcune indagini di opinione, le percezioni degli italiani relativamente al ricorso a strumenti assicurativi in funzione di integrazione delle prestazioni pubbliche. Passeremo quindi in rassegna le diverse forme di tutela offerte agli individui e, per gli individui, alle aziende. Concluderemo infine con l'analisi di un certo numero di buone pratiche e interessanti esperimenti italiani di secondo welfare, guardando, per confronto, ad alcuni consolidati schemi di protezione contro rischi specifici adottati in altri paesi europei.

**Sanità.** Le previsioni OCSE mostrano che, in assenza di misure correttive, la spesa sanitaria pubblica italiana, compresa quella destinata alla non autosufficienza, crescerà fino a raggiungere il 13,3 per cento del PIL nel 2050 (Database OCSE). Per la sanità si pone quindi un problema di sostenibilità finanziaria di lungo termine, aggravato dal progressivo marcato aumento della richiesta di prestazioni che il sistema pubblico non pare in grado di soddisfare. Si aggiunga che la spesa diretta delle famiglie, cosiddetta *out of pocket*, ossia integrativa rispetto alle carenze del sistema pubblico, riproduce per sua

<sup>1</sup> L'aliquota d'imposta sui contratti assicurativi per la responsabilità civile generale è, ad esempio, pari a 6 euro nel Regno Unito, 6,50 euro in Spagna, 9 euro in Francia, 9,70 in Olanda e 22,25 euro in Italia (cfr. ANIA 2013a).

natura le disparità esistenti fra chi dispone di risorse economiche per curarsi e chi queste risorse non le ha.

Si stima che in Italia tale spesa *out of pocket*, premi assicurativi esclusi, si aggiri tra il 25 e il 30 per cento della spesa sanitaria complessiva. Tuttavia, nonostante siano ormai più di 500 i fondi integrativi negoziali e volontari esistenti, attualmente l'83 per cento della spesa privata è sostenuta direttamente dalle famiglie, meno del 4 per cento è garantita da compagnie di assicurazione e circa il 14 per cento da organizzazioni mutualistiche non profit. Di queste ultime si stima ne esistano circa 2.000, molte delle quali nate dalla contrattazione collettiva di grandi categorie di lavoratori dipendenti, e che si autofinanzino per oltre 4 miliardi di euro prestando servizi a più di 5 milioni di persone. In aggiunta alla fornitura di assicurazione sanitaria integrativa e sostegno per la copertura di spese funerarie, negli anni questi soggetti hanno sviluppato attività ricreative, culturali e di assistenza in settori che vanno dai servizi di trasporto per anziani e malati all'assistenza domiciliare, all'erogazione di borse di studio (cfr. Luciano 2012).

Lo sviluppo disordinato del sistema e la mancata definizione di linee di confine chiare e sostenibili fra solidarietà e mutualità hanno fatto sì che, fra i paesi industrializzati, l'Italia sia quello in cui è più basso il finanziamento della spesa privata attraverso forme mutualistiche/assicurative. Conseguentemente, è più alto il finanziamento *out of pocket*. L'elevata incidenza di questa tipologia di spesa comporta evidenti conseguenze negative: ha effetti regressivi, rischia cioè di aumentare le differenze nello stato di salute fra ricchi e poveri; avviene al di fuori di una logica di prevenzione/assicurazione colpendo, per l'intero ammontare, i soggetti che si trovano a fronteggiare esigenze sanitarie; grava, di volta in volta, su redditi generalmente già prodotti e non è legata al risparmio di lungo termine e al suo collegamento con gli investimenti produttivi, ossia a un meccanismo che per sua natura bilancia la domanda sanitaria crescente con la creazione e accumulazione di risorse per soddisfarla.

L'esperienza di altri paesi mostra che per garantire la sostenibilità del sistema si ricorre alla spesa privata in modo strutturale e organizzato. Livelli di assistenza e di servizio integrativi di quelli essenziali sono opportunamente regolamentati e affidati a un sistema articolato, fatto di fondi integrativi, mutue e compagnie di assicurazione. La sfida nel nostro paese è quella di individuare ragionevoli e chiari livelli essenziali di assistenza e servizio garantiti a tutti i cittadini e finanziati interamente con l'intervento pubblico, evitando al contempo che una logica solo formalmente universalistica si traduca nella realtà in standard qualitativi e/o tempi di attesa molto diversi e in alcuni casi inaccettabili.

Dal punto di vista normativo, per la regolazione dei fondi sanitari si deve risalire alla metà degli anni Ottanta (DPR 917/1986) e da lì arrivare alla riforma Bindi (D.lgs. 229/1999), che interviene su un settore fino a quel momento scarsamente regolamentato e quindi sviluppato. Su questa base, tra il 2007 e il 2009 si innestano gli interventi che definiscono la cornice legislativa attualmente in vigore. Si tratta della legge finanziaria per il 2008 e dei decreti attuativi del 31 marzo 2008 (Ministro della Salute Livia Turco) e del 27 settembre 2009 (Ministro Maurizio Sacconi). Fra le novità principali introdotte dai decreti, volti a dare impulso e diffusione ai fondi sanitari integrativi, va ricordato il fatto che viene consentito agli aderenti a tali fondi di dedurre dal reddito (indipendentemente dallo svolgimento di una qualsiasi attività lavorativa) gli oneri per i contributi versati, fino a un massimo annuo di 3.615,20 euro. In Italia i fondi e le casse sanitarie finora costituitisi contano circa 800.000 iscritti, corrispondenti a un bacino di circa 2.000.000 di assistiti.

### Box 1 – Mutua Liguria, un Fondo sanitario integrativo territoriale

*A marzo 2013 in Liguria è stato creato un Fondo sanitario mutualistico territoriale integrativo del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) denominato «Mutua Liguria». È il secondo esempio in Italia, dopo il fondo sanitario regionale PensPlan del Trentino-Alto Adige, e consentirà ai cittadini di usufruire di prestazioni sanitarie integrative dei LEA e agli anziani di ricevere assistenza domiciliare integrata. La novità principale di questa mutua sta nel fatto che è aperta a tutti e, non essendo orientata al profitto, ha come obiettivo di dotare i cittadini di capacità negoziale collettiva nel rapporto con l'offerta di servizi e prestazioni in ambito sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale, attivando inoltre una connessione diretta con il territorio, rispetto tanto all'individuazione dei bisogni emergenti quanto alla valorizzazione degli erogatori (anche privati) di servizi e prestazioni. La partecipazione della Regione Liguria, che attraverso una nuova legge quadro regionale del Terzo settore (LR 42/2012) ha riconosciuto la mutualità integrativa tra i soggetti titolati a partecipare alle attività di programmazione, costituisce una novità, oltre che un traguardo importante. Il riconoscimento regionale farà sì che la mutua si attenga alle linee guida e ai protocolli di qualità e sia sottoposta a controllo sulle attività integrative.*

*L'iniziativa è partita nel giugno 2012 con la costituzione dell'Associazione «Per una mutua ligure», voluta da Legacoop Liguria, Fimiv e Mutua Cesare Pozzo in coerenza con le finalità del Progetto Salute Legacoop. L'Associazione intendeva costruire un network fra le realtà cooperative e mutualistiche maggiormente strutturate nei diversi settori, al fine di generare un'offerta basata sull'ottimizzazione dei processi relativi alla tutela della salute e del benessere dei cittadini, e aveva posto tra le sue finalità la creazione a livello regionale di un fondo sanitario mutualistico territoriale integrativo del SSN.*

*Mutua Liguria si è data come obiettivi quelli di: 1) dotare l'utenza pagante individuale di capacità negoziale collettiva nel rapporto con l'offerta dei servizi e delle prestazioni in ambito sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale; 2) conferire in un collettore unico i contributi destinati alla sanità integrativa versati sia dai lavoratori dipendenti (o dalle aziende in loro favore) sia dai singoli cittadini, superando la dicotomia tra fondi aziendali chiusi ed esclusivi e fondi aperti alla società civile; 3) garantire, nella continuità del rapporto associativo e non limitatamente alla durata del rapporto di lavoro, il mantenimento delle prestazioni integrative lungo tutto l'arco di vita; 4) attivare una connessione diretta e dinamica con il territorio, al fine di individuare sia i bisogni effettivi sia i servizi e le prestazioni da erogare.*

*Gli schemi assicurativi proposti sono due, entrambi condizionati all'adesione volontaria (costo: 2 euro in qualità di socio ordinario) oltre che al versamento del contributo annuo (fiscalmente detraibile): il Piano Base A costa 25 euro l'anno e offre prestazioni e trattamenti sanitari e odontoiatrici a tariffario agevolato, nonché l'accesso a condizioni agevolate a prestazioni socio-assistenziali e socio-sanitarie organizzate attraverso il sistema Prontoserenità; il Piano Base B offre in aggiunta servizi di assistenza medica 24h a seguito di infortuni o malattia attraverso la centrale operativa di IMA Assistance – qui i costi variano a seconda delle necessità ma non superano comunque i 50 euro l'anno<sup>2</sup>. Entrambi i piani comprendono i nuclei familiari.*

*L'erogazione delle prestazioni verrà affidata a circa 130 strutture convenzionate che operano sul territorio ligure. Queste includono 48 poliambulatori, 39 studi odontoiatrici e 12 case di riposo. Vi è inoltre la possibilità di accedere alle 1.500 strutture convenzionate a livello nazionale. Ci si avvarrà in particolare degli Ambulatori Genova Salute, nati per iniziativa delle cooperative sociali che hanno costituito nel capoluogo ligure e a Savona una rete sanitaria ambulatoriale di qualità per offrire prestazioni a tariffe contenute, soprattutto in campo odontoiatrico. Infine, per i servizi alla persona e alla famiglia il soggetto di riferimento è la Fondazione Easy Care.*

<sup>2</sup> Per approfondire i piani e le modalità di erogazione dei servizi, si rimanda a Maino (2013a).

Sono, come si vede, numeri piuttosto ridotti. Perché crescano, occorrono uno sforzo collettivo e un piano di intervento analogo a quello attuato per la previdenza integrativa. Attraverso un'opportuna regolazione, infatti, si potrebbe indurre una maggiore partecipazione di fondi e assicurazioni al finanziamento della spesa sanitaria pubblica per ambiti ritenuti meritevoli di attenzione. Per un verso, occorrerebbe far perno sulla contrattazione collettiva e su opportuni incentivi fiscali. Per altro verso, e come accade in altri sistemi sanitari europei, il settore pubblico dovrebbe decidere di sviluppare servizi a pagamento, quali l'intramoenia, o di adottare forme di compartecipazione al costo, differenziate per tipologia di prestazione e in base alle caratteristiche economiche e sanitarie dei pazienti. Il mondo assicurativo chiede inoltre, sulla base di un principio di pari trattamento per strumenti che hanno le stesse finalità, di estendere alle polizze malattia i benefici fiscali previsti per i fondi: le prime infatti, oltre a non godere dei benefici, sono soggette a un'imposta sul premio pari al 2,5 per cento<sup>3</sup> (cfr. ANIA 2013b). Chiede inoltre che, pur all'interno di un sistema sanitario di tipo universale, si vada verso una maggiore cooperazione tra pubblico e privato, tale da integrare offerta pubblica e intervento privato. Un esempio interessante in questa direzione è il Fondo sanitario integrativo regionale costituito in Liguria nella primavera del 2013 (cfr. box 1).

**Non autosufficienza.** L'Italia è interessata da un rapido processo di invecchiamento della popolazione, più accentuato rispetto agli altri paesi europei, che comporterà un forte aumento della spesa relativa all'assistenza agli anziani e in particolare alle persone non autosufficienti. Le previsioni OCSE, in effetti, confermano che la crescita della spesa pubblica italiana sarà largamente attribuibile al costo dell'assistenza agli anziani (*long term care*)<sup>4</sup>. A causa della particolare struttura demografica, che vedrà nei prossimi decenni quasi un anziano per ogni lavoratore attivo, la copertura dei costi a esclusivo carico di questi ultimi risulterebbe particolarmente gravosa e socialmente inaccettabile. Anche qui, dunque, appare indispensabile accompagnare all'intervento pubblico l'iniziativa pubblica privata, prevedendo adeguati benefici fiscali ai fondi e alle coperture assicurative per la non autosufficienza, unitamente a iniziative di sensibilizzazione che facilitino l'accumulo di risorse dedicate. La contrattazione collettiva può svolgere un ruolo di primaria importanza, eventualmente inserendo questa tipologia di copertura all'interno dei fondi di previdenza complementare. Un esempio di buona pratica nell'affrontare il problema è il Fondo bilaterale istituito da imprese e sindacati del settore assicurativo, interamente finanziato dal contributo dei datori di lavoro, pari attualmente allo 0,4 per cento della retribuzione lorda (cfr. paragrafo 4).

**Previdenza integrativa.** La demografia italiana pesa non solo sul problema della non autosufficienza, ma più in generale sulla copertura previdenziale per l'età anziana. Da un lato, il tasso di dipendenza (ovvero il rapporto fra persone con più di 65 anni e persone in età di lavoro) sta crescendo rapidamente ed è destinato a raggiungere il 60 per cento nel 2040 (cfr. Database Eurostat); dall'altro, i dati mostrano che negli ultimi anni la copertura pensionistica ha continuato a diminuire. Questo è avvenuto sia per la limitata rivalutazione del montante contributivo collegato all'andamento negativo del PIL sia

<sup>3</sup> Le polizze malattia individuali in Italia sono circa 1.500.000.

<sup>4</sup> Se nel 2008 gli anziani non autosufficienti erano circa 2 milioni, pari al 20 per cento della popolazione con più di 65 anni di età, due anni dopo, nel 2010, tale quota aveva già raggiunto il 30 per cento. Viste le dimensioni del problema, lo stanziamento di 50 milioni di euro previsto nella Finanziaria 2008 appare evidentemente insufficiente.

per le trasformazioni in atto nel mercato del lavoro, che hanno portato a minore continuità contributiva e a un appiattimento delle carriere. La riforma Fornero del 2011 è stata mossa appunto dalla necessità di garantire la sostenibilità finanziaria del sistema, dando più completa e rigorosa attuazione al metodo contributivo per il calcolo delle pensioni del primo pilastro. Affinché tale metodo risulti socialmente sostenibile, ossia consenta ai pensionati di mantenere livelli di vita dignitosi, occorre però agire sui due fronti del secondo pilastro (previdenza complementare) e del terzo pilastro (risparmio individuale).

La previdenza integrativa o complementare è stata introdotta in Italia negli anni Novanta. Il cosiddetto secondo pilastro è costituito dai fondi di categoria chiusi, ossia ad adesione riservata agli appartenenti a una determinata categoria produttiva o occupazionale. Ai fondi chiusi si affiancano i piani pensionistici individuali, a cui tutti i cittadini possono aderire sottoscrivendo polizze assicurative (è questo il terzo pilastro), e i fondi pensionistici aperti, che rappresentano una soluzione a metà strada tra secondo e terzo pilastro (sono anch'essi sottoscrivibili da tutti i cittadini)<sup>5</sup>. Benché il legislatore sia intervenuto più volte a ridefinire la configurazione del sistema previdenziale – a partire dalla riforma Amato del 1992 fino alla riforma Fornero del 2011<sup>6</sup> –, l'Italia continua a caratterizzarsi per una bassa incidenza della previdenza complementare. Soltanto un quarto circa dei lavoratori dipendenti del settore privato vi aderisce. I tassi di adesione sono particolarmente bassi fra i lavoratori che più avrebbero bisogno dell'integrazione pensionistica: giovani e dipendenti delle piccole e medie imprese. Mancano ancora all'appello i dipendenti pubblici e gran parte dei lavoratori autonomi. Inoltre, i contributi versati alla previdenza complementare sono generalmente modesti e insufficienti a coprire il divario previdenziale che si manifesterà nei prossimi decenni.

A fronte di tale difficoltà, non si può non sottolineare che le famiglie italiane mantengono una notevole propensione al risparmio, ridottasi negli ultimi anni ma solo per effetto della compressione dei redditi dovuta alla crisi, e detengono uno stock di attività finanziarie pari a circa quattro volte il loro reddito annuo disponibile. A ciò si aggiunga che il 70 per cento circa delle famiglie vive in una casa di proprietà. Il risparmio, inoltre, è meno concentrato rispetto ad altri paesi industrializzati: secondo i dati della Banca d'Italia, tre quarti delle attività finanziarie complessive delle famiglie fa capo a lavoratori dipendenti o a pensionati.

Alla luce di queste considerazioni, il mondo assicurativo chiede di introdurre maggiore flessibilità nel sistema previdenziale complementare<sup>7</sup>, riflettendo anche su come ridurre le distanze tra la previdenza complementare e le altre forme di risparmio, tenendo conto che in molti paesi le polizze vita, specie se hanno un orizzonte temporale di lungo termine, vengono considerate parte del sistema di welfare e, in quanto tali, hanno un trattamento fiscale più simile a quello della previdenza che a quello degli altri impieghi del risparmio.

<sup>5</sup> Per approfondimenti si rimanda a Jessoula (2009), Marinelli (2011), Neri (2012).

<sup>6</sup> Più nel dettaglio, dopo la riforma Amato vanno menzionate la riforma Dini del 1995, gli interventi correttivi voluti da Prodi (1997) e D'Alema (2000), la riforma Maroni-Tremonti del 2004 e quella Damiano del 2006-2007.

<sup>7</sup> Andrebbero in questa direzione la possibilità di ripensare le scelte di conferimento del TFR da parte del lavoratore, o la piena portabilità del contributo del datore di lavoro, o ancora la possibilità di uscita dal sistema in caso di difficoltà nel raggiungere i requisiti del pensionamento di base (cfr. ANIA 2013b).

## 2. LA PERCEZIONE DELLA CRISI E LA DISPONIBILITÀ DEI CITTADINI A RICORRERE AL MERCATO ASSICURATIVO

Senza dubbio la crisi e i suoi effetti stanno facendo crescere nella pubblica opinione la consapevolezza dei problemi di sostenibilità del sistema di welfare, fino a pochi anni fa largamente ignorati: questioni percepite in passato come distanti o marginali si stanno rivelando problematiche per milioni di persone, ora particolarmente interessate a capire quale sarà il loro livello di benessere futuro.

Con un volume di premi lordi totale di 115 miliardi di euro nel 2011, il mercato assicurativo italiano è il settimo maggiore a livello mondiale e il quarto in Europa dopo Regno Unito, Francia e Germania. Dal 1991, il settore assicurativo italiano ha messo a segno una crescita annua del 7 per cento, supportata soprattutto dalla crescita nel segmento vita, che rappresentava nel 2011 il 68 per cento del mercato totale (rispetto al 27 per cento del 1991). Fra il 2008 e il 2011, tuttavia, ossia per effetto della crisi, la redditività del settore assicurativo è stata pari a zero o addirittura negativa (con la sola eccezione del segmento vita, che nel 2009 ha realizzato una modesta ripresa). La diffusione delle assicurazioni private sanitarie è ancora nettamente inferiore rispetto agli altri paesi europei (copre appena il 5 per cento della spesa privata sanitaria complessiva); analogamente, si rileva una certa diffidenza dei consumatori verso i prodotti che potrebbero compensare l'arretramento dello Stato: i prodotti previdenziali rappresentano appena il 2,1 per cento del settore vita, le polizze *long term care* addirittura meno dello 0,1 per cento (Swiss Re 2012). Vi sono dunque ampi margini per una crescita della domanda assicurativa di privati e aziende, e a stimolarla potrebbe concorrere anche la ridotta capacità dello Stato di alimentare il welfare pubblico.

A causa della crisi che non passa, alla maggior parte dei cittadini appare infatti sempre più chiaro che il welfare state non è più in grado di garantire il livello di servizi finora offerti. Come mostra una ricerca curata dal Censis per conto del Forum ANIA Consumatori, addirittura il 63 per cento degli italiani ritiene che il sistema di welfare pubblico non assicuri più una copertura adeguata a contrastare i diversi rischi e bisogni emergenti. Il 75,3 per cento pensa che il sistema vigente non sia più in grado di contenere le disegualianze sociali, l'82,5 che offra servizi disomogenei da territorio a territorio, il 78,9 lo giudica troppo costoso, mentre secondo l'86 per cento occorrerebbe un cambiamento radicale per dare maggiore copertura ad alcune forme di bisogno giudicate più urgenti (tabella 1).

Per il 19,6 per cento degli italiani (tabella 2) la contrazione della copertura pubblica si stabilizzerà negli anni a venire, mentre il 63,6 per cento ritiene che si accentuerà ancora. Le aspettative sulla tenuta del sistema pubblico di assistenza sociale sono dunque decisamente negative; tale diffusa percezione, tuttavia, non pare essersi tradotta in una coerente ricerca di soluzioni innovative.

La tendenza prevalente, infatti, pare essere ancora quella di affidarsi alle forme più tradizionali di autotutela, fiduciosi in particolare nella propria capacità di risparmio e nell'aiuto del nucleo familiare. In risposta al progressivo «rattrappimento» del welfare state, gli italiani intendono risparmiare di più in vista di future necessità (84 per cento), si propongono di tenere stili di vita morigerati per evitare di intaccare la propria salute o quella dei familiari (80 per cento) o confidano nella capacità di adattamento della propria famiglia (76,3 per cento). Solo il 30 per cento vede nelle polizze assicurative una via percorribile per far fronte ai rischi futuri (tabella 3). Sono in particolare i percettori di redditi bassi a vedere nell'integrazione assicurativa una strada difficile (solo il 20,1 per

cento la ritiene accessibile), mentre fra i soggetti con reddito medio poco più della metà del campione si dichiara interessato.

Tabella 1 – Opinioni sul welfare italiano, per classi di età (valori percentuali)

Pensando a previdenza, sanità, assistenza sociale, scuola, eccetera, il welfare italiano secondo Lei nel complesso:	18-29 anni	30-44 anni	45-64 anni	65 anni e oltre	Totale
Offre una buona copertura per i vari rischi	40,1	37,7	35,2	37,0	37,0
Non offre una buona copertura per i vari rischi	59,9	62,3	64,8	63,0	63,0
Costa troppo in generale al bilancio pubblico, genera troppe spese	75,2	76,1	77,3	85,9	78,9
Non costa troppo in generale al bilancio pubblico, non genera troppe spese	24,8	23,9	22,7	14,1	21,1
Ci sono troppe differenze nella quantità/qualità dell'offerta tra le regioni/territori	82,5	85,9	87,9	87,8	86,6
Non ci sono troppe differenze nella quantità/qualità dell'offerta tra le regioni/territori	17,5	14,1	12,1	12,2	13,4
Va cambiato per dare copertura ai nuovi bisogni (ad esempio non autosufficienza)	86,9	84,4	89,1	83,2	86,0
Va bene così, in realtà i bisogni chiave sono coperti	13,1	15,6	10,9	16,8	14,0
Svolge un ruolo chiave per ridurre, contenere le ineguaglianze sociali	29,2	27,2	23,9	20,6	24,7
Non riesce nemmeno a contenere le diseguaglianze sociali	70,8	72,8	76,1	79,4	75,3

Fonte: Censis (2012)

Tabella 2 – Livello di ampiezza della copertura pubblica nel futuro, per area geografica (valori percentuali)

Ritiene che nel futuro (3-5 anni) l'ampiezza della copertura pubblica (sanità, previdenza, formazione, avrà:	Nord- Ovest	Nord- Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Un ampliamento	15,6	10,2	10,6	14,4	13,1
Una sostanziale stabilità	18,5	19,9	21,1	19,4	19,6
Una diminuzione	63,3	63,8	66,8	62,4	63,6
Non so	2,6	6,1	2,5	3,8	3,7

Fonte: Censis (2012)

Tabella 3 – Strumenti e risorse per fronteggiare eventuali rischi o imprevisti, per livello socio-economico (valori percentuali)

Livello socio-economico	Alto/ medio-alto	Medio	Basso/ medio-basso	Totale
• Cercare di risparmiare in modo da garantire più sicurezza a me e ai miei familiari	83,6	83,1	84,7	83,9
• Assumere comportamenti molto cauti, ad esempio adatti a salvaguardare al massimo la mia salute e quella dei miei familiari (es. visite mediche periodiche)	18,5	19,9	21,1	19,6
• Confidare nella capacità di adattamento della mia famiglia alle nuove necessità	70,5	74,7	78,8	76,3
• Impegnarsi nel lavoro al fine di ottenere un maggiore reddito	68,9	61,9	52,4	58,0
• Stipulare polizze danni (responsabilità civile infortuni, polizze sanitarie)	44,3	38,1	24,5	32,3
• Confidare nell'aiuto da parte di familiari/parenti/amici	21,3	30,2	33,2	31,0
• Stipulare polizze vita o fondi pensione (area previdenza)	50,8	37,7	20,1	30,4
• Sottoscrivere fondi di investimento	23,0	17,9	9,2	14,2

Fonte: Censis (2012)

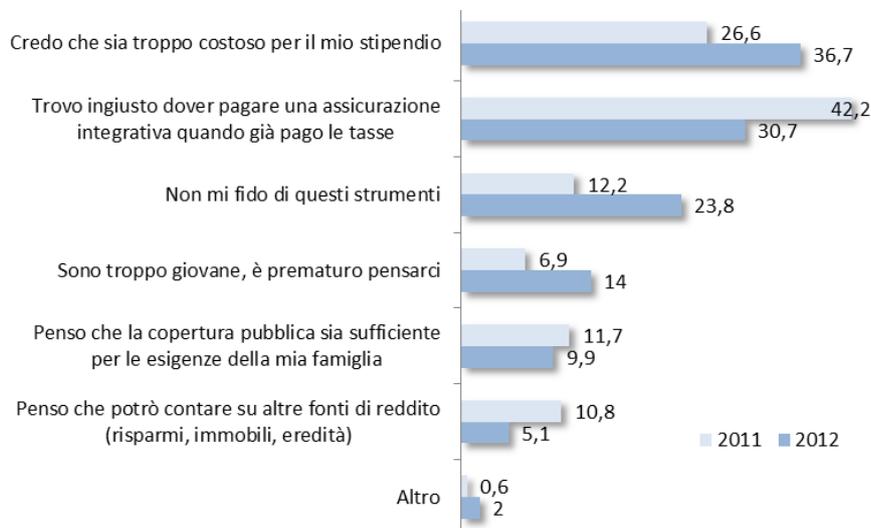
Nonostante la consapevolezza dei grandi cambiamenti in corso in tema di welfare, gli italiani sembrano dunque ancora restii ad affidarsi al sistema assicurativo per integrare le minori garanzie offerte dal pubblico. Perché?

Una ricerca svolta nell'ambito del progetto «Welfare, Italia: Laboratorio per le nuove politiche sociali» indica come tanto sul fronte sanitario (figura 1) quanto su quello previdenziale (figura 2) siano identificabili diversi fattori che limitano la domanda di prodotti assicurativi integrativi. In primo luogo c'è la questione dei costi, a detta di molti troppo elevati in un momento di crisi come quello attuale, che spesso richiede l'impiego delle risorse familiari per far fronte a situazioni di disagio immediate. Esistono poi alcune motivazioni di carattere «ideologico». Spesso, infatti, viene percepito come ingiusto il fatto che il cittadino, oltre all'alto livello di tassazione, debba pagare assicurazioni integrative per usufruire di servizi di welfare, e non mancano neanche coloro i quali dichiarano di «non fidarsi» degli strumenti offerti dalle assicurazioni. C'è infine chi, per ragioni di età o perché ha a disposizione risorse economiche aggiuntive, non ritiene necessario nell'immediato ricorrere a strumenti integrativi.

Se nel 2011 poco meno di un terzo del campione (il 31,9 per cento) aveva dichiarato di ritenere un'ingiustizia dover pagare prodotti previdenziali privati quando già versava tasse e contributi allo Stato e oltre due quinti (il 42,2 per cento) condivideva il giudizio in materia di sanità, nel 2012 entrambe le quote si riducono in misura sensibile (rispettivamente al 23,5 e al 30,7 per cento), mentre aumenta significativamente il numero di coloro che ritengono i prodotti previdenziali (30,6 per cento) e sanitari (36,7) troppo costosi e, dunque, non sostenibili per il budget familiare. Cresce pure, tuttavia, la «sfiducia generica», passata dal 12,2 al 23,8 per cento per i prodotti sanitari e dal 18,7 al 22 per cento per i prodotti previdenziali.

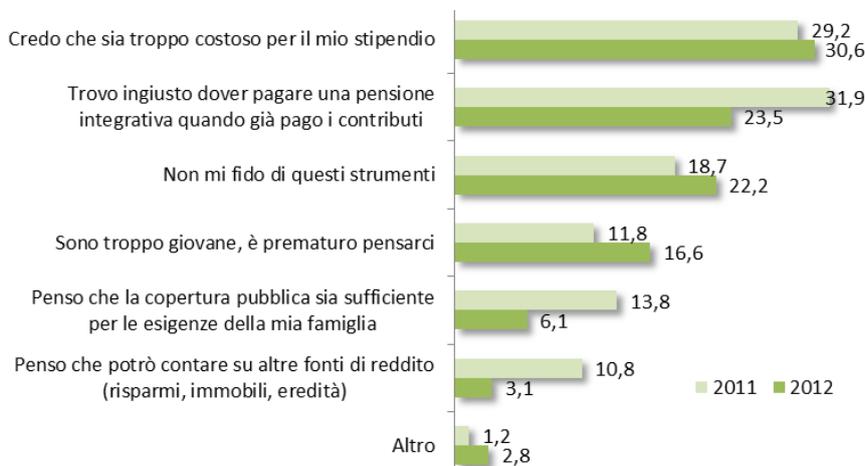
Si conferma pertanto chiaramente l'esistenza di un problema informativo, che rappresenta senza dubbio il primo ambito su cui le assicurazioni dovranno intervenire per allargare il proprio mercato, le cui attuali dimensioni risentono della mancanza di una cultura assicurativa diffusa.

Figura 1 – Motivi per cui non si intende acquistare in futuro prodotti sanitari integrativi (valori percentuali)



Fonte: Censis-Unipol (2012)

Figura 2 – Motivi per cui non si intende acquistare in futuro prodotti previdenziali integrativi (valori percentuali)



Fonte: Censis-Unipol (2012)

### 3. WELFARE E PRODOTTI ASSICURATIVI: L'OFFERTA

Pur con ovvie differenze fra le diverse compagnie, il mondo assicurativo nel suo complesso ha messo a punto un'offerta di servizi e prestazioni di welfare che è possibile ricondurre ad alcune definite tipologie di intervento. Con riferimento al rischio malattia, al rischio non autosufficienza e al settore sanitario-sociale, è possibile distinguere fra strumenti che si rivolgono alle persone e soluzioni pensate per il mondo aziendale. Con riferimento alla previdenza integrativa, invece, la distinzione principale è tra fondi pensione aperti e piani pensionistici individuali. Cominciamo l'analisi dalla sanità e dal rischio di non autosufficienza, dove troviamo polizze *long term care*, polizze *dread disease* e polizze di tipo misto.

Il contratto relativo alle polizze *long term care* prevede, in caso di perdita di autosufficienza permanente dell'assicurato nel compimento degli atti elementari della vita quotidiana, una rendita assicurata annua vitalizia rivalutabile, corrisposta in rate anticipate. La garanzia è vitalizia ed è operante anche quando il piano di versamento dei premi si è concluso<sup>8</sup>. La perdita di autosufficienza è riconosciuta quando l'assicurato raggiunge almeno un determinato punteggio, con i criteri e le modalità riportati nelle condizioni contrattuali previste dall'assicurazione prescelta. La copertura di non autosufficienza rappresenta una importante evoluzione delle coperture di rischio (tipicamente, morte/invalidità totale e permanente). La rendita vitalizia erogata in caso di non autosufficienza assume particolare rilievo sul piano sociale poiché risponde a un bisogno di maggiore sicurezza economica, a integrazione di quanto offerto dal Servizio Sanitario Nazionale, in presenza di progressivo invecchiamento della popolazione e trasformazione dei nuclei familiari verso modelli composti da uno o due persone.

Per *dread disease* si intende una copertura complementare, abbinata a un'assicurazione vita, contro il rischio di insorgenza di una malattia particolarmente grave e potenzialmente invalidante. Questa polizza ha finalità soprattutto previdenziali, offrendo sostegno economico in caso di una malattia che richieda costosi interventi chirurgici. Le malattie più frequenti previste dalla *dread disease* sono: infarto del miocardio; malattie che richiedono interventi di chirurgia cardiovascolare; ictus cerebrale; tumore o neoplasia maligna; insufficienza renale irreversibile; malattie che comportano la necessità di un trapianto d'organo.

Vi sono poi polizze di tipo misto, che coniugano le esigenze di risparmio e quelle di protezione sanitaria della famiglia, abbinando un piano di accumulo a premio annuo a una copertura di tipo *dread disease* o *long term care*, per proteggere l'autonomia dell'assicurato nella pianificazione e realizzazione del progetto di vita. Prodotti di questo tipo possono anche contenere clausole particolari, quali, ad esempio, la possibilità di chiedere anticipi al solo sospetto di una grave malattia, attivando così un prestito che consenta di affrontare le spese diagnostiche iniziali; o anche la possibilità, in caso di perdita del lavoro oppure di separazione o divorzio, di ottenere un prestito speciale senza interessi, utile per proteggere il piano di risparmio e le garanzie collegate in caso di eventi che rendano difficile il regolare pagamento dei premi.

Venendo ai prodotti di copertura sanitaria offerti alle aziende, si distingue sostanzialmente tra polizze di rimborso delle spese mediche, infortuni di tipo cumulativo, «caso morte e invalidità totale e permanente», *long term care*.

La polizza di rimborso delle spese mediche è indirizzata alle aziende o enti che vogliono offrire ai propri dipendenti/associati la copertura delle spese sostenute per le cure a seguito di infortunio o malattia, agevolando l'accesso alle strutture sanitarie anche private e consentendo all'assicurato di scegliere la soluzione più adatta alle sue necessità. Il contratto è strutturato in maniera flessibile e permette a ogni azienda di costruire la copertura che meglio risponde alle sue esigenze. La polizza tende a fidelizzare il personale dipendente, protetto così dalle conseguenze economiche dei problemi di salute. La copertura prevede l'assicurazione della totalità dei dipendenti o appartenenti a una determinata categoria e durata annuale con tacito rinnovo. Il premio di assicurazione vie-

<sup>8</sup> La perdita di autosufficienza nel compimento degli atti elementari della vita quotidiana in modo presumibilmente permanente avviene quando l'assicurato è incapace di svolgere gli «atti elementari della vita quotidiana» (farsi il bagno o la doccia, vestirsi e svestirsi, igiene del corpo, mobilità, continenza, bere e mangiare) e per il cui svolgimento necessita di assistenza da parte di un'altra persona.

ne calcolato in base all'età e alla zona geografica di residenza degli assicurati, nonché alle garanzie e ai massimali richiesti. L'assicurazione può coprire solo i dipendenti o anche i componenti del loro nucleo familiare (compresi i figli non conviventi, purché studenti e fino a 26 anni di età) e può essere composta da più prestazioni, a seconda delle esigenze e della disponibilità di spesa preventivata. Ad esempio, può prevedere il rimborso delle spese ospedaliere e chirurgiche con o senza intervento; il rimborso delle spese derivanti da interventi chirurgici ad alta specializzazione; la diaria sostitutiva giornaliera in caso di ricovero a totale carico del SSN o in reparti solventi; le prestazioni diagnostiche e terapeutiche extra-ricovero (TAC, RMN, eccetera); le visite specialistiche, esami e analisi di laboratorio; le cure oncologiche; le cure e terapie dentarie; le lenti correttive.

L'assicurazione infortuni cumulativa aziendale assicura invece i dipendenti contro gli infortuni sul posto di lavoro, durante gli spostamenti compiuti con diversi mezzi di trasporto quali auto, aereo e treno, nello svolgimento delle occupazioni familiari e domestiche e durante i momenti di svago e tempo libero. Una struttura flessibile e un'ampia gamma di garanzie permettono la creazione di contratti adattabili alle esigenze di ogni azienda, prevedendo coperture *ad hoc* per le diverse figure aziendali. L'assicurazione infortuni cumulativa aziendale consente anche di assolvere agli eventuali obblighi derivanti dai contratti collettivi nazionali di lavoro (CCLN). La copertura prevede l'assicurazione della totalità dei dipendenti o appartenenti a una determinata categoria e durata annuale con tacito rinnovo. Il premio di assicurazione viene calcolato in base alla classe di rischio degli assicurati (a seconda delle mansioni svolte: amministrative, commerciali/tecniche o con attività manuale) nonché alle garanzie e ai massimali richiesti. La prestazione principale è relativa al caso di invalidità permanente. Tale garanzia prevede la liquidazione di un indennizzo qualora l'assicurato riporti lesioni permanenti a seguito di un infortunio. Per determinate categorie professionali, quali dirigenti e quadri, la polizza riveste particolare importanza in quanto prevede condizioni e garanzie specifiche che consentono alle imprese di ottemperare agli obblighi contrattuali derivanti sia da CCLN che da accordi aziendali. La tutela del dipendente può essere prestata con somme fisse o collegate al reddito sulla base di multipli della retribuzione.

La copertura per il «caso morte e invalidità totale e permanente» prevede la liquidazione di un capitale in unica soluzione in caso di morte o morte/invalidità totale permanente. Per invalidità totale permanente dell'assicurato si intende la riduzione permanente della sua capacità di guadagno, in occupazioni confacenti alle sue attitudini, a meno di un terzo del normale e sempre che l'assicurato, a seguito di tale evento, risolve il rapporto di lavoro in atto con la contraente. La copertura è rinnovabile annualmente; il premio viene calcolato in base all'età dell'assicurato all'ingresso in copertura (o al rinnovo annuale della copertura stessa), al capitale assicurato e al periodo di copertura (se inferiore all'anno). I capitali assicurabili vengono determinati di volta in volta da accordi collettivi, regolamenti aziendali, oppure possono essere concordati in un rapporto di mandato. Tali capitali devono comunque rispondere a criteri oggettivi uniformi e indipendenti dalla volontà dei singoli assicurati. La durata annuale della copertura implica che il costo (premio di assicurazione) della copertura prescelta venga determinato all'entrata in copertura dell'assicurato e a ogni rinnovo, usualmente posto al 1° gennaio (per cui il primo premio può essere calcolato pro-rata), in funzione degli elementi demografici e finanziari (età ed entità della prestazione assicurata). Pertanto, il premio risulta crescente in funzione dell'età. La durata del contratto è solitamente pari a 5 anni (rinnovabile automaticamente di anno in anno alla scadenza).

L'assicurazione *long term care*, a sua volta, garantisce l'erogazione di una rendita annua vitalizia in caso di perdita di autosufficienza permanente nel compimento degli atti elementari della vita quotidiana. La perdita di autosufficienza è riconosciuta quando l'assicurato raggiunge almeno un determinato punteggio secondo criteri e modalità definiti nelle condizioni contrattuali. La rendita annua vitalizia iniziale viene corrisposta in rate anticipate mensili e si rivaluta a ciascuna ricorrenza annuale. Questa copertura ha la caratteristica di prevedere un premio annuo costante per tutta la durata contrattuale (usualmente pari a tre anni). Al termine del triennio di copertura e in caso di rinnovo, il premio è ricalcolato in base all'età dell'assicurato al momento del rinnovo.

Veniamo, infine, al rischio vecchiaia e al settore previdenziale. Qui sostanzialmente possiamo distinguere tra Fondi pensione aperti e Piani individuali pensionistici. I Fondi pensione aperti sono forme pensionistiche complementari alle quali possono iscriversi tutti coloro che, indipendentemente dalla situazione lavorativa (lavoratore dipendente o autonomo/libero professionista), intendano costruirsi una rendita integrativa della pensione di base (come suggerisce il termine «aperti»). Le aziende, ad esempio, possono istituire un piano pensionistico complementare a favore dei dipendenti attuali e futuri attraverso un fondo pensione aperto. Il finanziamento del piano pensionistico avviene con i versamenti dei contributi previsti dai CCLN. L'adesione a un Fondo pensione aperto è libera e volontaria e non è necessariamente legata alla condizione lavorativa. Si può quindi aderire anche se al momento non si svolge alcuna attività lavorativa. Il lavoratore dipendente privato può aderire al Fondo aperto su base individuale o su base collettiva. I lavoratori appartenenti a una determinata impresa possono aderire al Fondo pensione aperto secondo quanto stabilito dai contratti di lavoro, dagli accordi o dai regolamenti aziendali. Al momento dell'adesione, l'aderente sceglie uno o più comparti di investimento in cui far affluire le contribuzioni. La scelta dell'investimento può essere rivista dopo un anno. Il fondo pensione è finanziato, oltre che dal trattamento di fine rapporto (TFR), anche da una quota a carico dell'aderente, calcolata sulla base dei CCNL di categoria e indicata nella fonte istitutiva del fondo o nell'accordo aziendale, e da un contributo dal datore di lavoro. Il Fondo pensione aperto fornisce la possibilità di usufruire di importanti vantaggi fiscali sia sui contributi versati (deducibili) sia sulle richieste di liquidazione (tassate con aliquota agevolata).

I Piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP) sono forme pensionistiche complementari esclusivamente individuali, rivolte a tutti coloro che, indipendentemente dalla propria situazione lavorativa, intendano costruirsi una rendita integrativa alla pensione pubblica. Come i Fondi pensione aperti, anche i PIP sono costituiti sotto forma di patrimoni separati e autonomi rispetto a quello dell'impresa di assicurazione che li istituisce, e sono destinati esclusivamente al pagamento delle prestazioni agli iscritti. Il lavoratore dipendente al momento dell'adesione sceglie liberamente l'importo e la periodicità della contribuzione (entrambi modificabili in qualsiasi momento) e può versare anche il solo TFR. A seconda delle caratteristiche del PIP, l'iscritto sceglie di collegare la rivalutazione della sua posizione individuale a una gestione separata, oppure a uno o più fondi interni o Organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR), oppure a una combinazione di queste due modalità. Anche per questi contratti è possibile usufruire dei vantaggi fiscali riservati alle altre soluzioni di previdenza complementare.

#### 4. LE ASSICURAZIONI NEL SECONDO WELFARE

All'interno del secondo welfare possiamo distinguere due diverse funzioni del mondo assicurativo: quella delle compagnie assicurative come partner tecnico in grado di fornire la propria competenza per la gestione degli schemi di natura assicurativa, e quella invece delle assicurazioni come «attore sociale». Questa seconda funzione – svolta non tanto dalle singole compagnie quanto dagli attori collettivi che le rappresentano, come l'ANIA – è ben più ampia, complessa e politicamente rilevante. Tuttavia, entrambe le funzioni sono desiderabili e non mutuamente esclusive. La convinzione che il mondo assicurativo possa e debba avere un ruolo sociale – aiutare cioè la società a superare i problemi dello Stato sociale attraverso la proposta di soluzioni adeguate e accessibili per le famiglie – è infatti spesso ricordata nel dibattito pubblico ed espressa con convinzione dai nostri «testimoni», primo tra tutti il Presidente del Forum ANIA Consumatori, Silvano Andriani. Una consapevolezza, da parte degli attori sul mercato, che può dare ottimi risultati se «combinata» con le competenze tecniche e gestionali di cui le assicurazioni sono portatrici.

Un secondo aspetto molto importante da sottolineare in un'ottica di secondo welfare riguarda l'opportunità di dialogo, cooperazione e co-progettazione dell'attore assicurativo con gli altri protagonisti del secondo welfare. La forza progettuale del nuovo modello deriva infatti proprio dalla capacità di creare sinergie e mettere in comune risorse, siano esse economiche, umane, organizzative o relazionali. La vera novità è rappresentata dall'apertura a nuovi soggetti come preconditione per l'inizio di un «lavoro di rete» finalizzato alla costruzione di soluzioni comuni e comunitarie. Partendo dalla dimensione locale e territoriale, e coinvolgendo i privati e le parti sociali, ma anche il Terzo settore e i fornitori di servizi.

Per questo motivo, le sezioni che seguiranno presenteranno *best practices*, esempi, ma anche solo progetti e proposte, accomunati dal fatto di essere nati dall'incontro del settore assicurativo con partner diversi. Per mostrare come la responsabilità sociale del mondo assicurativo non solo sia possibile, ma inizi già a fiorire in numerosi contesti.

**Assicurazioni e aziende.** Quello tra compagnie assicurative e aziende che stipulano polizze di welfare per i propri dipendenti è un rapporto ormai consolidato. Fa infatti parte del *core business* delle assicurazioni quello di negoziare con le imprese interessate polizze assicurative di natura sanitaria che coprano intere categorie di dipendenti, se non anche tutta la forza lavoro. L'aspetto innovativo qui è rappresentato dalla possibilità di «personalizzare» l'offerta in base alle esigenze della popolazione aziendale: quello che è stato fatto, ad esempio, all'interno dell'ormai noto «Pacchetto Welfare» del Gruppo Luxottica (su cui cfr. in dettaglio il capitolo 2, paragrafo 3). La cassa di assistenza sanitaria istituita a partire dall'anno 2010-2011 copre i dipendenti degli stabilimenti e dell'ufficio di Milano assunti a tempo indeterminato, insieme con i loro familiari. La polizza sanitaria fornita da Unisalute<sup>9</sup> in base alle esigenze dei dipendenti Luxottica include infatti, oltre alle visite odontoiatriche, un «pacchetto maternità» richiesto dall'azienda considerando che il 65 per cento della popolazione aziendale è composto da donne. Luxottica ha dunque acquistato per ogni dipendente, operaio o impiegato, una polizza assicurativa<sup>10</sup>. Il dipendente e la sua famiglia rimangono naturalmente a carico del si-

<sup>9</sup> Fondata dal Gruppo Unipol nel 1995, UniSalute è la prima compagnia in Italia a occuparsi esclusivamente di assicurazione sanitaria.

<sup>10</sup> Quadri e dirigenti già possedevano una propria polizza assicurativa.

stema sanitario nazionale, con il rimborso dei ticket, ma hanno anche la possibilità di recarsi in strutture private convenzionate per le visite specialistiche, nonché la copertura in caso di ricovero. Il pacchetto maternità prevede poi che le visite ginecologiche – così come accade per quelle odontoiatriche – siano effettuabili in qualsiasi struttura scelta dal dipendente. Si tratta quindi di un pacchetto molto simile a una polizza acquistabile sul mercato, a eccezione del fatto che non c'è alcuna differenza di costo in base allo stato di salute del singolo dipendente. Dall'istituzione della copertura sanitaria nel 2010 in poi, i successivi accordi integrativi hanno non solo continuato a prevedere la polizza, ma ne hanno di volta in volta ampliato la generosità<sup>11</sup>.

**Assicurazioni e parti sociali.** Se le organizzazioni sindacali hanno da sempre un ruolo cruciale nella costituzione di fondi di natura sanitaria e previdenziale, è altrettanto vero che la difficile congiuntura economica e la crescente complessità gestionale spingono verso la richiesta di sempre maggiore competenza e professionalità a tutela degli investimenti delle persone. Anche a fronte delle iniziative di sindacati e organizzazioni datoriali, dunque, le assicurazioni rappresentano un importante partner tecnico a garanzia del migliore funzionamento dei fondi. Proprio in questo ambito welfare «assicurativo» e «contrattuale» si intrecciano: una collaborazione fra attori e tradizioni diverse che può produrre sistemi di tutela sociali e «socializzanti», ma al tempo stesso «professionali». Da un lato ci sono le organizzazioni sindacali e datoriali che sempre più spesso – soprattutto a livello territoriale – cercano il raggiungimento di soluzioni condivise (cfr. ad esempio, nel capitolo 2, l'esperienza di Unindustria Treviso). Dall'altro c'è la disponibilità delle assicurazioni a essere partner in progetti innovativi di tutela dei lavoratori e delle famiglie, di fronte anche all'interesse derivante dalla capacità delle parti sociali di «aggregare» le piccole realtà territoriali e costituire insieme una «massa critica» rilevante. Si può dunque pensare a uno scambio: a fronte di un impegno dei rappresentanti di lavoratori e imprenditori a raccogliere adesioni, le compagnie assicurative possono usare la propria competenza gestionale per studiare sistemi ritagliati sui bisogni della popolazione di riferimento. Nulla di molto diverso dall'esempio della polizza sanitaria «personalizzata» richiesta da Luxottica in base ai bisogni specifici del proprio personale, di cui abbiamo appena parlato.

All'incontro tra mondo assicurativo e sindacati attiene poi tutto il «capitolo» che riguarda la contrattazione collettiva. Una *best practice* da citare riguarda proprio il già ricordato contratto collettivo nazionale del settore assicurativo, che fin dal 2003 istituiva il Fondo unico nazionale LTC a tutela del rischio di non autosufficienza dei dipendenti del settore. Il fondo, costituito nel 2005 dall'ANIA e dalle organizzazioni sindacali FIBA/CISL, FISAC/CGIL, FNA, SNFIA e UILCA, ha il compito di fornire prestazioni assistenziali in relazione all'insorgenza di eventi imprevisti e invalidanti tali da compromettere l'autosufficienza<sup>12</sup>. Beneficiari sono tutti i lavoratori dipendenti non dirigenti delle imprese di assicurazione o di enti che adottano il CCNL del 18 luglio 2003 in forza dal 1° gennaio 2004, nonché il personale andato in pensione con contratto assicurativo, sempre dalla stessa data. Ogni 5 anni il fondo definisce l'entità e le caratteristiche delle prestazioni erogabili, che attualmente consistono in una rendita di 12.253

<sup>11</sup> L'ultimo contratto integrativo del Gruppo Luxottica, firmato dalle parti il 4 luglio 2013, prevede infatti «ampliamento ulteriore delle coperture assicurative per spese diagnostiche e specialistiche attualmente non previste dal piano sanitario integrativo».

<sup>12</sup> Per maggiori informazioni circa il funzionamento del fondo, si rimanda alla sezione dedicata [www.ltc.ania.it] del portale ANIA.

euro, pagabile al verificarsi dello stato di non autosufficienza e finché il beneficiario rimanga in vita in tale stato<sup>13</sup>. Nel 2013 gli iscritti al Fondo sono più di 56.000, in costante crescita rispetto ai circa 41.000 del 2004. Cresce anche la quota di donne tra i beneficiari, che arriva nel 2013 al 47 per cento.

Il tema della non autosufficienza, «esplosivo» nel nostro paese solo negli ultimi anni, è invece largamente discusso all'estero, specialmente in quei paesi che – come l'Italia – sentono drammaticamente il problema dell'invecchiamento demografico. Il dibattito sulla necessità e i costi della *long term care* non può ignorare la questione dell'obbligatorietà dell'assicurazione, come dimostra il caso tedesco, ricostruito nel box 2.

### Box 2 – La *Pflegeversicherung* in Germania

*La normativa tedesca risale al 1994 e definisce la prima legislazione completa in materia di tutela dei soggetti non autosufficienti. Si tratta di fatto del «quinto ramo» delle assicurazioni sociali tedesche. Infatti, l'architettura del nuovo istituto segue il modello «bismarckiano» delle assicurazioni sociali, innestandosi su quello preesistente delle assicurazioni di malattia<sup>14</sup>.*

*Con l'entrata in vigore della nuova normativa, da gennaio 1995, è stata introdotta la copertura assicurativa long term care (Pflegeversicherung) tramite un fondo pubblico di assistenza per i non autosufficienti. Sono state previste due fasi di attuazione: nella prima è stata garantita la sola assistenza domiciliare; a partire da luglio 1996 è stata introdotta anche l'assistenza presso strutture residenziali. Gli enti incaricati di gestire il fondo di assistenza sono le Casse di assistenza, enti di diritto pubblico senza fini di lucro dotati di autonomia gestionale e sottoposti a vigilanza pubblica. Si tratta di fondi istituiti presso le Casse mutue sanitarie. Ogni Cassa sanitaria ha costituito all'interno della propria struttura una Cassa di assistenza per la non autosufficienza a favore dei propri iscritti, gestita dal proprio personale amministrativo. Coloro che godono di assistenza sanitaria erogata da una compagnia assicurativa privata devono stipulare obbligatoriamente una polizza contro il rischio di non autosufficienza. I beneficiari della prestazione sono i residenti di qualsiasi età, che necessitano di aiuto per svolgere le azioni quotidiane ricorrenti. Lo stato di bisogno si distingue in quattro categorie: igiene personale, alimentazione, mobilità e faccende domestiche. I benefici e le prestazioni ricevuti corrispondono a tre livelli di necessità: livello I (rilevante): il bisogno si manifesta una volta al giorno in relazione all'igiene personale, all'alimentazione o a un minimo di due categorie di quelle definite sopra; livello II (grave): il bisogno si manifesta almeno tre volte al giorno in relazione a due categorie di quelle in precedenza menzionate; livello III (gravissima): il bisogno si manifesta in qualsiasi orario per ogni giorno della settimana in relazione a tutte le categorie descritte dalla normativa.*

*Selezionando una copertura erogata dalle Casse di assistenza, i beneficiari possono scegliere nell'ambito dell'assistenza domiciliare fra prestazioni in natura, importi in denaro o prestazioni combinate in natura e denaro. Sono inoltre previste prestazioni ulteriori per i costi di adattamento che facilitino l'assistenza di lungo periodo, per i costi per modificare l'abitazione e per corsi di assistenza riservati ai familiari o ai volontari.*

<sup>13</sup> Lo stato di non autosufficienza, come definito dal Regolamento del Fondo, avviene quando la persona perde in modo permanente la capacità di svolgere i seguenti «atti elementari della vita quotidiana»: farsi il bagno; vestirsi e svestirsi; igiene del corpo; mobilità; continenza; bere e mangiare. A ciascuna di queste azioni è assegnato un punteggio in base a tre gradi di autonomia – può quindi essere 0, 5 o 10 – e lo stato di non autosufficienza si ha al raggiungimento di 40 punti.

<sup>14</sup> Le informazioni sul caso tedesco sono tratte da Madama e Maino (2012).

*Qualora il soggetto richieda cure particolari, che non possono essere prestate a domicilio, si può ottenere un'assistenza part-time. Nell'ipotesi che ciò non sia sufficiente, si accede a un altro piano, denominato short-time care, che fornisce le prestazioni ulteriori ritenute necessarie. Da aprile 2002 le persone sono autorizzate a beneficiare di una prestazione aggiuntiva – qualora siano ritenute non autosufficienti e bisognose di assistenza, il che viene accertato dal Servizio Medico dell'assicurazione malattia – rispetto a quella fornita dal sistema per la long term care. Generalmente questo gruppo di assicurati include casi di demenza senile o di malattie psichiatriche. Le prestazioni sono basate sull'assistenza domiciliare o in casa di cura e sono fondate su due principi generali: 1) la riabilitazione ha sempre la precedenza rispetto all'assistenza; 2) l'assistenza domiciliare ha sempre la precedenza rispetto all'assistenza in casa di cura. L'assistenza presso case di cura prevede costi variabili tra 1.023 e 1.432 euro al mese a seconda che l'assistito si collochi nel livello di necessità I (rilevante), nel livello II (grave) o nel livello III (gravissima). Tali benefici tuttavia non vengono corrisposti in pieno qualora l'assistito abbia già richiesto prestazioni superiori a un certo importo. Scegliendo una garanzia assicurativa, sono viceversa erogati i soli importi monetari senza alcuna prestazione ulteriore.*

**Assicurazioni e Terzo settore.** Assicurazioni e Terzo settore sono due mondi che, sebbene storicamente piuttosto lontani, stanno oggi acquisendo consapevolezza del proprio ruolo di supporto a un welfare in difficoltà. Già nel 2012 ANIA e Fondazione Cariplo avevano condotto insieme la ricerca *Assicurazioni per persone con disabilità e le loro famiglie. Analisi dei bisogni, soluzioni e proposte*: uno sforzo congiunto che testimonia la volontà di instaurare un dialogo tra attori del settore privato in una sinergia virtuosa, con l'obiettivo ultimo di produrre soluzioni concrete. Lo studio unisce infatti l'industria assicurativa e il privato sociale nel tentativo di trovare risposte nuove per tutelare la disabilità. Una condizione che preoccupa sempre più le famiglie, che sentono di non riuscire a coprire i bisogni dei propri cari con l'accumulazione di capitale «fai da te», e vivono con angoscia il «durante noi», travolto dai tagli all'assistenza pubblica, ma ancor più il «dopo di noi». L'analisi, che propone alcune soluzioni assicurative elaborate a partire da dati americani sulla disabilità, evidenzia la crescente specificità dei bisogni sociali, che richiedono assistenza mirata e coinvolgimento diretto dei beneficiari. È essenziale che gli operatori del mercato assicurativo usino il proprio *know how* per l'innovazione dei prodotti, mentre il Terzo settore può contribuire a promuovere l'aggregazione della domanda necessaria per la «socializzazione del rischio». Se infatti il mercato e la concorrenza fra operatori sono il miglior motore per l'innovazione di prodotto, è altrettanto vero che il Terzo settore ha l'importante compito di favorire l'incontro tra domanda e offerta, nonché di sensibilizzare famiglie e associazioni verso una nuova consapevolezza e «cultura» del rischio.

Senza però dimenticare il ruolo delle istituzioni pubbliche. Non solo perché lo Stato rimane il primo e imprescindibile fornitore di servizi e sostegno economico, ma anche perché è compito del pubblico definire con chiarezza i confini della propria azione così da consentire alle famiglie di organizzare le proprie risorse (anche mediante la sottoscrizione di polizze assicurative, e qui la «prova dei mezzi» non deve essere tale da scoraggiare chi si impegna in questa direzione) sulla base di strumenti pubblici sicuri e duraturi nel tempo. Se l'assicurazione è una forma «pulita» per garantire alla persona con disabilità ciò di cui ha bisogno anche dopo la perdita dei genitori, è indispensabile che essa sia inserita in un sistema di servizi e regolazione pubblica che ne garantisca il migliore utilizzo: il privato, in altre parole, dovrebbe farsi promotore di soluzioni nuove studiate in sinergia con un settore pubblico che, inserendosi nella relazione tra cittadino e compagnia assicurativa al fine di garantirne correttezza e trasparenza, è imprescindibile per dare credibilità al modello.

Alcuni rappresentanti delle compagnie assicurative<sup>15</sup> hanno reagito ricordando l'importanza del ruolo sociale del settore e auspicando la nascita di «risposte di sistema» che tutelino non i singoli bensì la collettività, assicurando anche una corretta informazione circa le possibilità esistenti. Il mercato assicurativo deve in effetti farsi carico di elaborare soluzioni in termini di servizi da affiancare alla rendita monetaria: il vero problema, specialmente in alcune aree del paese, è proprio l'accesso alle prestazioni.

Le compagnie assicurative dispongono del *know how* per studiare prodotti *ad hoc*, offrire prezzi competitivi, fare un'informazione corretta e completa, ma manca un sistema di *providers* strutturato intorno al potenziale mercato. Il dialogo con le associazioni del Terzo settore rimane prezioso per fornire risposte appropriate e favorire l'aggregazione di domanda e offerta, in ambito di disabilità e di non autosufficienza. Un nuovo sistema di partnership consentirebbe alle Fondazioni di promuovere soluzioni di lungo periodo, ossia non destinate a «morire» con la fine del finanziamento, mirate all'attivazione dei beneficiari e in grado di autosostenersi senza ricorrere necessariamente a contributi a fondo perduto. Per il mondo assicurativo si tratterebbe di un *trade-off*: la scelta di un minor guadagno a fronte della disponibilità di un nuovo ed esteso bacino di beneficiari.

**Assicurazioni e società.** È innegabile che le assicurazioni, pur soggetti «for profit», siano profondamente «intrecciate» alla vita dei cittadini e ai rischi che essi corrono, siano questi di natura sanitaria, economica o sociale. Proprio per questo è nata, su impulso del mondo assicurativo, una esperienza innovativa di concertazione «dal basso», come ama definirla il suo presidente Silvano Andriani<sup>16</sup>. Si tratta del Forum ANIA Consumatori, occasione di incontro periodico fra i rappresentanti del mondo assicurativo e le associazioni dei consumatori per discutere i problemi, cercare soluzioni comuni e condivise, studiare percorsi di informazione e formazione utili ai cittadini. Il Consiglio, fondato nel 2008, è composto da 11 rappresentanti delle compagnie di assicurazione, 8 delle associazioni dei consumatori, 3 soggetti indipendenti e dal Presidente.

Il Forum ha sviluppato la maggior parte delle sue iniziative nell'ambito della formazione, per far sì che i cittadini siano più consapevoli dei rischi sociali, della loro natura e della varietà di risposte a disposizione, attraverso un'attività condotta anche attraverso le scuole. Un contributo importante alla costruzione e alla diffusione dell'economia finanziaria tra i giovani viene infatti dal progetto «Io&irischi», realizzato dal Forum in collaborazione con l'Università Cattolica, l'Università Bocconi e l'Associazione europea per l'educazione economica. Avviata nell'anno scolastico 2010-2011 come progetto pilota nelle Regioni Lombardia e Lazio (con la partecipazione di 12 scuole secondarie di primo grado), l'iniziativa si rivolge alle scuole e alle famiglie per promuovere nelle nuove generazioni una maggiore consapevolezza del rischio e una cultura della sua prevenzione e gestione nel corso della vita. Approdato quest'anno alle scuole superiori, «Io&irischi» si propone di affrontare, con approcci diversificati nei diversi gradi e ordini di scuola, tematiche sensibili e imprescindibili per un'educazione finanziaria: i concetti di rischio, prevenzione e mutualità, esplorati nel percorso per i pre-adolescenti; la prevenzione, la pianificazione e la previdenza messe a fuoco nella proposta per gli studenti del triennio degli istituti tecnici e professionali. Per l'anno scolastico 2013/14 Io&irischi coinvolge più di 400 classi e 10.000 studenti<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Presenti durante la presentazione milanese della ricerca avvenuta nel maggio 2012 in occasione di Reatech, la «fiera della disabilità».

<sup>16</sup> L'intervista al Presidente del Forum ANIA Consumatori è stata pubblicata sul sito [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it) il 29 ottobre 2012.

<sup>17</sup> Per approfondire il progetto «Io&irischi» si rimanda a Maino (2013c).

Il Forum ANIA Consumatori promuove inoltre studi e ricerche. Con l'aiuto del Censis, ha dato vita a un percorso di analisi e dibattito sul ruolo di numerosi soggetti – come lo Stato e le amministrazioni locali, ma anche il mondo delle imprese e la società civile – nella costruzione di un sistema di welfare sostenibile. La prima fase del percorso (costituita dalla pubblicazione dello studio del 2010 *Gli scenari del welfare. Tra nuovi bisogni e voglia di futuro*) ha evidenziato l'incapacità del sistema di welfare attuale di rispondere adeguatamente ai nuovi bisogni sociali, mentre la seconda (iniziata nel dicembre 2012 con la presentazione dell'indagine sulla percezione degli italiani rispetto ai rischi sociali: *Le nuove tutele oltre la crisi*) si propone di avviare una riflessione circa le possibili soluzioni e l'apporto che ciascuno degli attori politici, economici e sociali può dare a una nuova organizzazione del welfare.

**Assicurazioni ed enti locali.** Se aziende e sindacati possono costituire bacini di utenza attraverso l'aggregazione dei singoli lavoratori, anche gli enti locali possono operare in maniera analoga, predisponendo coperture assicurative per i propri cittadini. Con riferimento all'assistenza medica, è in via di definizione il progetto di un Fondo sanitario «solidale» rivolto ai cittadini del Comune di Carugate (in provincia di Milano, con circa 15.000 abitanti) illustrato nel box 3. È interessante anche quanto accaduto a Sogliano al Rubicone (nel Cesenate, 3.200 abitanti), dove fra 2009 e 2010 il Comune ha offerto a tutti i residenti occupati a tempo indeterminato una polizza assicurativa contro la perdita del lavoro. Il progetto faceva parte di un pacchetto di servizi finanziato dai proventi dell'attività di smaltimento rifiuti: assegni per i nuovi nati, rette agevolate all'asilo, contributi per l'università, libri gratis per gli studenti delle scuole medie, contributi per i mutui sulla casa. La polizza riconosceva, in caso di licenziamento, un indennizzo mensile di 400 euro per ciascun lavoratore per la durata di un anno. Il contributo non sostituiva le obbligazioni e prestazioni a carico del datore di lavoro, dell'INPS o di altri enti di natura pubblica o privata, ma operava invece in via integrativa per consentire il mantenimento del tenore di vita del lavoratore e della sua famiglia.

Un progetto innovativo anche per le assicurazioni: delle 46 invitate a partecipare al bando, solo una, Net Insurance, ha alla fine accettato la sfida e proposto un piano soddisfacente. Nonostante l'iniziale curiosità da parte del mercato assicurativo, in molti ha prevalso la paura di «creare un precedente» senza poter valutare concretamente il rischio. Durante l'anno di copertura, dal giugno 2009 al giugno 2010, ci sono state cinque domande, di cui una respinta e quattro invece regolarmente coperte dall'assicurazione. A fronte di 40.000 euro di premi, la compagnia ne ha versati circa 47.000 in pagamenti: un saldo negativo, ma accompagnato da un notevole ritorno di immagine. Il problema però rimane: gli assicuratori hanno bisogno di regole attuariali, serie storiche e «frequenza di sinistralità» per calcolare i costi della copertura, informazioni possedute dall'INPS ma non dalle compagnie assicurative. Nel caso di Sogliano, ad esempio, la percentuale attesa, ricavata in via indiziaria, era del 2 per cento, mentre quella reale è stata del 2,3. In mancanza di dati utili, e «allarmata» dal grande interesse suscitato dall'iniziativa tra enti locali e consorzi di province e comuni in diverse regioni, Net Insurance ha dovuto riconoscere pubblicamente di non avere al proprio interno le forze per intraprendere questo nuovo business in maniera strutturata<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Il *core business* di Net Insurance S.p.A. è costituito dalla tutela dei cosiddetti «prestiti con cessione del quinto», operando dunque sui rischi connessi all'occupazione ma nel contesto della tutela di istituti bancari che concedono prestiti a lavoratori dipendenti. L'azienda non dispone quindi della

### Box 3 – Fondo sanitario integrativo territoriale: il caso di Carugate

*La proposta – avanzata in occasione delle elezioni comunali del 2011 dalla Lista Civica ProCarugate – è quella di offrire alla comunità locale la possibilità di un'assistenza medica integrativa grazie alla costituzione di un Fondo sanitario integrativo territoriale che faciliti e migliori per tutti i cittadini residenti l'accesso ai servizi socio-sanitari specialistici, garantendo anche l'erogazione di servizi medici gratuiti o comunque a condizioni agevolate e prezzi inferiori rispetto a quelli offerti dal mercato. La proposta è stata rivista, articolata e presentata alla cittadinanza nel dicembre 2012, in occasione di un incontro pubblico durante il quale ProCarugate si è impegnata a individuare modalità di collaborazione tra pubblica amministrazione, Terzo settore e privati per la realizzazione del Fondo sanitario.*

*La parte più ambiziosa e innovativa del progetto prevede la distribuzione a tutti i residenti a Carugate di una Card per ottenere agevolazioni in un network di strutture sanitarie e di medici specialisti convenzionati con sconti tra il 15 e il 30 per cento rispetto ai prezzi medi nazionali. Il possessore della tessera potrà richiedere accertamenti diagnostici, esami di laboratorio, visite specialistiche, interventi chirurgici, prestazioni odontoiatriche, prestazioni di natura estetica o acquistare lenti da vista. Il Fondo include anche il sostegno agli anziani in condizioni di non autosufficienza con servizi organizzati sul territorio e con aiuti economici mirati alla cura e riabilitazione presso la Onlus Casa dell'Anziano «San Camillo», casa di cura e RSA funzionante nel territorio comunale da molti anni<sup>19</sup>.*

*Tra i servizi qualificanti del Fondo i promotori puntano sulla prevenzione dei tumori maschili e femminili, in collaborazione con gli enti del territorio, su una visita oculistica per ragazzi di età 11-14 anni e sulla prevenzione dentale per i bambini dagli 8 ai 10 anni. Aderenti del Fondo dovrebbero essere tutti i cittadini residenti a Carugate, indipendentemente dalle loro capacità di reddito e patrimoniale, prevedendo forme di sostegno per i meno abbienti. I finanziatori del Fondo dovrebbero essere soggetti privati, banche e aziende locali, oltre alle famiglie. Il Comune, che ha dichiarato disponibilità a concedere un patrocinio, verrebbe quindi ad affiancarsi a istituzioni locali come la Caritas o le banche che agiscono sul territorio, insieme ad altri soggetti ancora da individuare. Erogatori infine dovranno essere gli enti territoriali, la ASL, i centri diagnostici, specialistici e dentistici del territorio, tra cui la Casa «San Camillo» per la parte legata all'assistenza per la non autosufficienza.*

L'amministrazione di Sogliano ha così realizzato, con una spesa di circa 33.000 euro, il primo esperimento di polizza assicurativa contro la perdita del lavoro in Italia. Sebbene non sia stata rinnovata per il 2010-2011, questa polizza ha suscitato l'interesse di numerosi enti locali, che hanno raccolto informazioni e contattato la compagnia assicurativa per valutare la possibilità di stipulare polizze analoghe. Nonostante l'impossibilità da parte di Net Insurance di far fronte a una domanda che esiste e andrà espandendosi, l'esempio di Sogliano al Rubicone apre una nuova via e offre uno spunto di riflessione anche per il settore privato.

base statistica necessaria per la corretta predisposizione della tutela di un altro rischio, come quello della perdita involontaria del lavoro. Per maggiori informazioni si rimanda a [www.netinsurance.it](http://www.netinsurance.it), il sito web della Compagnia.

<sup>19</sup> Per approfondire i servizi del progetto di Carugate si rimanda a Maino (2013b).

## 5. ASSICURARSI CONTRO IL RISCHIO DI DISOCCUPAZIONE IN EUROPA

Di fronte al massiccio aumento della disoccupazione, e del gran numero di persone che – per questioni contrattuali e per mancanza dei requisiti – rimangono «scoperte» dal sistema pubblico, il rischio di disoccupazione colpisce più che in passato. Negli ultimi anni anche nel nostro paese è iniziato il dibattito circa l'opportunità di cercare nuovi strumenti di natura assicurativa per integrare i sussidi pubblici e «attuire il colpo» laddove manchi del tutto il supporto economico. Un tema molto delicato, non solo per i cittadini ma anche e soprattutto per le compagnie assicurative: si tratta infatti di un rischio difficilmente «classificabile» e prevedibile su basi attuariali. Senza contare che un buon funzionamento di questi schemi necessiterebbe di un alto grado di «socializzazione del rischio», attraverso il coinvolgimento di un'ampia platea di iscritti.

Se in Italia siamo ancora ai primi tentativi – come l'esperienza di Sogliano al Rubicone descritta nel paragrafo precedente –, esistono invece interessanti esperienze internazionali di partnership fra i diversi attori del welfare. Il caso più significativo è quello dei fondi assicurativi contro il rischio di disoccupazione in **Svezia**. A differenza di infortunio, vecchiaia e malattia, il rischio di disoccupazione in Svezia non è tutelato da uno schema pubblico di assistenza. Fermo restando che il lavoratore disoccupato ha diritto a un assegno pubblico, è lo Stato stesso a incoraggiare tutti i cittadini ad aderire a uno dei fondi volontari tramite i quali ottenere, in caso di disoccupazione, un sussidio più generoso e commisurato al proprio ultimo stipendio. I fondi assicurativi contro il rischio di disoccupazione sono divisi per categorie occupazionali e settori produttivi. Gestiti dai sindacati, sono però formalmente indipendenti: l'adesione non avviene automaticamente per gli iscritti al sindacato, ma richiede un'iscrizione separata. Fin dagli inizi del secolo scorso i sindacati svedesi hanno amministrato fondi assicurativi volontari, che hanno però nel tempo dimostrato importanti limiti in termini di copertura dei lavoratori più a rischio e capacità di erogazione dei sussidi, rendendo pertanto opportuno un intervento pubblico. Negli anni Venti del secolo scorso fu istituito il sistema «Ghent» – dal nome della cittadina belga che lo adottò per prima nel 1901 – che prevede l'erogazione di sussidi pubblici ai sistemi gestiti dai sindacati. Il modello, diffuso in quegli anni anche in Belgio, Francia, Olanda e nei paesi del Nord Europa, dopo la seconda guerra mondiale venne sostituito ovunque, tranne che in Svezia e Danimarca<sup>20</sup>, da sistemi di assicurazione obbligatoria.

Il sistema svedese è composto da 31 fondi di natura privata, che devono per legge avere almeno 10.000 iscritti ed essere registrati al National Labour Market Board (Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS). Sono formalmente indipendenti dai sindacati, anche se sono associati ad alcuni di questi tanto da coprire le stesse categorie di lavoratori. Il controllo pubblico sul sistema si esercita attraverso l'AMS, che ne stabilisce le regole, e l'Unemployment Insurance Board (IAF), che ne supervisiona il funzionamento. I fondi sono finanziati da contributi pubblici e versamenti a carico degli iscritti, e presentano costi di gestione molto diversi fra loro. Tale variabilità, che dipende dalla struttura del rischio per le diverse categorie di lavoratori e dal numero degli iscritti, contribuirà in futuro ad aumentare la competizione tra fondi. Con la separazione formale dei fondi dai sindacati di riferimento, i lavoratori possono rimanere iscritti al proprio sindacato e optare per un fondo più economico, a patto che abbiano i requisiti occupazionali per aderirvi. La struttura si completa poi con un sussidio minimo di disoccupazione che

<sup>20</sup> Per approfondire il sistema Ghent si rimanda a Vandaele (2006) e Kjellberg (2006).

copre tutti coloro che sono stati occupati per un periodo di tempo minimo. Lo strumento è stato introdotto con la riforma del 1997 in sostituzione del Kontanta Arbetsmarknadsstöd (KAS), assistenza finanziata con la tassazione generale per l'erogazione di sussidi minimi ai lavoratori non iscritti a uno dei fondi o che non soddisfacevano i requisiti (Ministry of Health and Social Affairs 2009). Sia il sussidio del 1997 che il precedente KAS sono caratterizzati da condizioni più severe dei fondi privati, in termini tanto di generosità delle erogazioni quanto di durata della copertura. Benché il legame tra fondi privati e sindacati rimanga stretto, come dimostrato dal fatto che la maggior parte degli iscritti ai primi sono affiliati anche ai secondi, nel 1998 la separazione formale fra i due è stata evidenziata dalla nascita del fondo indipendente Alfa (Alfa-Kassan), la cui caratteristica distintiva rispetto ai fondi di ispirazione sindacale consiste nell'essere aperto a tutti i lavoratori indipendentemente dal settore di occupazione<sup>21</sup>. Nonostante il numero degli aderenti sia cresciuto considerevolmente negli ultimi anni, rimane comunque una realtà di nicchia rispetto al vasto numero di iscritti ai fondi di settore.

La coalizione di centro-destra che ha vinto le elezioni in Svezia nel 2006 ha apportato cambiamenti significativi, nel tentativo di ridimensionare il ruolo dei fondi assicurativi privati. Condizioni di ammissibilità più restrittive e *benefits* meno generosi sono stati accompagnati da aumenti rilevanti dei versamenti a carico del dipendente, in passato contenuti grazie al più consistente contributo pubblico. È stata aumentata anche la differenza negli importi richiesti dai diversi fondi, proporzionata ai tassi di disoccupazione dei diversi settori. Queste misure hanno portato a un abbassamento del numero degli iscritti del 6 per cento già ad aprile 2007 (cfr. Clasen e Viebrock 2008). Nonostante la recente iniziativa legislativa abbia indubbiamente reso l'adesione a un fondo volontario privato meno conveniente che in passato, il sistema assicurativo svedese rimane caratterizzato da costi ragionevoli in capo al singolo e sussidi generosi in caso di disoccupazione. È tuttavia probabile che i lavoratori faranno sempre meno la scelta «automatica» di iscriversi al fondo corrispondente alla propria categoria occupazionale, e cercheranno invece di approfittare delle condizioni migliori proposte da alcuni fondi, favorendo così un sistema più competitivo<sup>22</sup>.

Un'esperienza diversa, ma finalizzata allo stesso tipo di tutela, è quella del sistema di tutela contro la disoccupazione del **Regno Unito**. La base del sistema è infatti costituita dall'erogazione di un sussidio statale, la Jobseeker's Allowance, subordinata al superamento di una «prova dei mezzi»<sup>23</sup>. La selettività delle condizioni richieste per beneficiare del sussidio – insieme alla preoccupazione per i tagli alla spesa pubblica e l'espansione della crisi economica – ha però favorito lo sviluppo di fondi assicurativi privati contro la disoccupazione. Con il ricorso al mercato assicurativo per integrare gli aiuti statali (come già accade per altri rischi quali malattia e vecchiaia) anche la gestione del rischio di disoccupazione si è inserita così nel modello tipicamente liberale, fondato su sussidi statali – residuali e contenuti – integrati da assicurazioni private.

Per limitare i danni dovuti alla perdita del lavoro, o, meglio, della capacità di lavorare, nel Regno Unito sono state introdotte molteplici forme assicurative finalizzate non solo a compensare la perdita di reddito, ma anche a mantenere lo standard di vita pre-

<sup>21</sup> Per maggiori informazioni si rimanda al sito inglese dell'Alfa Kassan: <https://english.alfakassan.se/>.

<sup>22</sup> Le informazioni sul caso svedese sono tratte da Mallone (2011).

<sup>23</sup> Per informazioni si rimanda al sito del Governo britannico: [www.gov.uk/jobseekers-allowance/overview](http://www.gov.uk/jobseekers-allowance/overview).

cedente<sup>24</sup>. Se però in passato la maggior parte di queste assicurazioni si concentrava sui rischi di malattia e infortunio, negli ultimi tempi la crisi economica e la crescita del tasso di disoccupazione e dei contratti a breve termine e flessibili hanno reso impellente la necessità di tutelare l'impatto sul livello dei risparmi di un terzo fattore: la disoccupazione. Ecco, quindi, l'espansione delle Unemployment Insurances (UI), per cui è possibile scegliere fra tre tipi di assicurazione: 1) Unemployment, Accident and Sickness Insurance (ASU); 2) Accident and Sickness Insurance only; 3) Unemployment Insurance only.

Le proposte di UI sono piuttosto varie, tuttavia si possono individuare alcuni punti comuni alla maggior parte di esse. L'Unemployment Insurance Cover copre l'individuo in caso di licenziamento e disoccupazione involontaria, ma esistono alcune proposte più ampie: ad esempio, quella di British Insurance include anche le dimissioni per la cura full-time di un familiare. Fondamentale è che il richiedente sia ignaro del licenziamento al momento della stipula della polizza. La «prova dei mezzi» è meno stringente di quella per la Jobseeker's Allowance statale, e rende quindi le polizze accessibili anche a persone con redditi più alti, con lavori ben retribuiti ma non stabili, e ai lavoratori autonomi. In alcuni casi è inoltre prevista la stipulazione di un *Job seeker's agreement*, un accordo tra il contraente e un'agenzia per l'impiego che comprende anche un documento costantemente aggiornato da entrambe le parti, atto a certificare gli sforzi dell'assicurato per cercare una nuova occupazione. I premi variano in base alle caratteristiche del rimborso che si richiede e al *deferred period*, cioè a partire da quando si comincia a riscuotere l'indennizzo. Come gli altri fondi assicurativi, anche le UI possono essere offerte da compagnie assicurative, banche o altre organizzazioni private. Molte compagnie assicurative offrono «pacchetti» nei quali combinano l'Unemployment Insurance con ulteriori coperture, ad esempio per il pagamento di mutui o prestiti. Il periodo di erogazione rimane tuttavia esiguo se confrontato con gli alti prezzi dei premi, e in certe aree geografiche e per impieghi nei quali la probabilità di perdere il lavoro è maggiormente elevata, è più difficile ottenere polizze assicurative, per la presenza di meccanismi di selezione avversa<sup>25</sup>.

## 6. L'ELABORAZIONE DI PROPOSTE CONDIVISE

La ricerca *Vulnerabilità e benessere delle famiglie italiane* promossa dal Forum ANIA Consumatori ha posto l'accento sulla condizione di alcuni gruppi di cittadini – come i giovani, gli anziani, gli extracomunitari – che vivono situazioni di drammatica vulnerabilità (cfr. Anderloni e Vandone 2011). Per questo è necessario che il mondo assicurativo, in collaborazione non solo con le associazioni dei consumatori ma anche con i numerosi soggetti pubblici e privati che operano nell'ambito del welfare, passi dalla fase di analisi e constatazione dei problemi a quella di elaborazione e proposta. Continuare a studiare i fenomeni sociali rimane fondamentale specialmente in un momento come questo, in cui i bisogni dei cittadini si modificano molto velocemente e sono sempre più diversificati. Tuttavia lo sforzo necessario – ha spiegato il presidente del Forum ANIA Consumatori, Silvano Andriani – è proprio quello di tradurre la conoscenza in proposte,

<sup>24</sup> Si veda ad esempio l'articolo pubblicato il 12 maggio 2010 sul «Daily Telegraph» dal titolo *The Cost of Unemployment Insurance*.

<sup>25</sup> Le informazioni sul caso britannico sono tratte da Lodi Rizzini (2012).

sempre sfruttando il meccanismo di concertazione «dal basso» e partendo dall'idea che l'emergere di nuovi rischi sociali e la situazione demografica lascino spazio per la costituzione di un *welfare mix*. Un nuovo assetto che offre certamente opportunità al settore privato, ma non può che definirsi attraverso nuove politiche pubbliche.

Il coraggio di «ripensare» il welfare, aggiornandone i contenuti alle necessità di oggi, può passare solo attraverso un grande cambiamento culturale: nelle abitudini dei singoli cittadini, ma anche con un nuovo modo di gestire il pubblico e di elaborare le politiche. E con lo sguardo rivolto alle esperienze estere, che insegnano nuove soluzioni. Certo in Germania assicurarsi per la non autosufficienza è ormai obbligatorio (cfr. box 2), mentre in Italia si muovono i primi passi: per il settore assicurativo e quello bancario, la copertura *long term care* è stata inserita all'interno del contratto collettivo (cfr. il paragrafo 4). Tuttavia, un insieme di elementi culturali e l'eccessivo familismo italiano non aiutano a far percepire alle famiglie i rischi reali derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

Co-progettazione e *governance* condivisa sono poi elementi essenziali per lo sviluppo di soluzioni innovative. Le assicurazioni possono, infatti, garantire il flusso di denaro nell'eventualità che la situazione si determini, ma certamente non sono in grado di assicurare i servizi dove non esistono. Accordi con enti locali e associazioni no profit possono essere un tentativo di dare una risposta più ampia al problema della non autosufficienza. La via contrattuale – prerogativa di parti sociali e aziende – rimane infine importantissima per lo sviluppo di queste tutele tra i lavoratori; le forme collettive possono infine costituire una leva per migliorare la qualità del servizio sanitario, ad esempio incentivando gli iscritti a sottoporsi a controlli e programmi di prevenzione periodica.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Anderloni L. e Vandone D. (2011), *La vulnerabilità e il benessere delle famiglie italiane*, Forum ANIA Consumatori e Università degli Studi di Milano
- ANIA (2013a), *L'assicurazione italiana. 2012-2013*, Roma, ANIA
- (2013b), *Le proposte del settore assicurativo per la XVII Legislatura*, Roma, ANIA
- Censis (2012), *Le nuove tutele oltre la crisi: il welfare possibile per giovani, migranti e non autosufficienti*, Roma
- (2010), *Gli scenari del welfare, tra nuovi bisogni e voglia di futuro*, Roma
- Censis-Unipol (2012), *Una nuova strategia per il welfare, equità e consapevolezza*, Roma, Censis
- Clasen J. e Viebrock E. (2008), *Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: Investigating the Connections in Denmark and Sweden*, «Journal of Social Policy», 32, pp. 433-451
- IPR Marketing (2013), *Gli italiani e la previdenza integrativa*
- Jessoula M. (2009), *La politica pensionistica*, Bologna, Il Mulino
- Kjellberg A. (2006), *The Swedish Unemployment Insurance. Will the Ghent System Survive?*, «Transfer: European Review of Labour and Research», n. 12, pp. 87-98
- Lodi Rizzini C. (2012), *Sussidi statali e assicurazioni private contro la disoccupazione nel Regno Unito*, 26 novembre, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Luciano A. (2012), *Dalle società di mutuo soccorso alla mutualità. Risposte alla crisi del welfare*, Euricse Working Paper n. 32/2012
- Madama I. e Maino F. (2012), *Le politiche per la non autosufficienza in Italia: quali prospettive?*, 20 aprile 2012, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)

- Maino F. (2013a), *Un Fondo sanitario integrativo per tutti a livello regionale: «Mutua Liguria»*, 17 marzo, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013b), *Assistenza medica solidale per tutti i cittadini: il progetto di Carugate*, 30 maggio 2013, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013c), *Assicuratori, scuola e famiglie insieme per l'educazione finanziaria*, 18 giugno 2013, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Mallone G. (2011), *Fondi assicurativi per la disoccupazione: il sistema svedese*, 13 dicembre, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Marinelli N. (2011), *I fondi pensione in Italia. Aspetti peculiari e confronti internazionali*, Milano, FrancoAngeli
- Mefop (2012), *La previdenza pubblica e privata: cosa ne pensano i lavoratori?*, Roma, Mefop
- Ministry of Health and Social Affairs (2009), *Social Insurance in Sweden. Fact Sheet*, dicembre
- Neri S. (2012), *I fondi previdenziali e sanitari nel welfare aziendale*, «La rivista delle politiche sociali», n. 3, pp. 129-144
- Swiss Re (2012), *Il mercato assicurativo italiano. Opportunità nella patria del Rinascimento*
- Vandaele K. (2006), *A Report from the Homeland of the Ghent System: The Relationship between Unemployment and Trade Union Membership in Belgium*, «Transfer: European Review of Labour and Research», n. 13, pp. 647-657

#### LE NOSTRE INTERVISTE AI PROTAGONISTI

1. Ivan Tamietti, Direttore Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 17 luglio 2013
2. William Revello, Responsabile Servizi alla Persona Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 17 luglio 2013
3. Elide Tisi, Assessore alle Politiche sociali del Comune di Torino, 17 luglio 2013
4. Davide Drei, Assessore alle Politiche sociali del Comune di Forlì, 11 luglio 2013
5. Fausta Martino, Unità Innovazione Sociale e Valutazione del Piano di Zona del Comune di Forlì, 11 luglio 2013
6. Barbara Graglia, Dirigente Politiche attive del lavoro del Comune di Torino, 15 maggio 2013
7. Augusto Ferrari, Assessore alle Politiche sociali del Comune di Novara, 4 maggio 2012
8. Gino Mazzoli, Coordinatore nazionale di Spazio Comune, 14 febbraio 2013
9. Romano Guerinoni, Direttore generale Fondazione Welfare Ambrosiano, 25 ottobre 2011
10. Cristina Tajani, Assessore alle Politiche per il lavoro, sviluppo economico, università e ricerca del Comune di Milano, 25 ottobre 2011

#### ARTICOLI SULLE ASSICURAZIONI PUBBLICATI SU WWW.SECONDOWELFARE.IT

- [Assicuratori, scuola e famiglie insieme per l'educazione finanziaria](#), Franca Maino, 18 giugno 2013
- [Assistenza medica solidale per tutti i cittadini: il progetto di Carugate](#), Franca Maino, 30 maggio 2013

- [Un Fondo sanitario integrativo per tutti a livello regionale: «Mutua Liguria»](#), Franca Maino, 13 marzo 2013
- [Forum ANIA Consumatori: nuove tutele oltre la crisi](#), Giulia Mallone, 20 dicembre 2012
- [Sussidi statali e assicurazioni private contro la disoccupazione nel Regno Unito](#), Chiara Lodi Rizzini, 26 novembre 2012
- [Welfare e assicurazioni: l'intervista al Presidente Andriani](#), Giulia Mallone, 29 ottobre 2012
- [Il mercato assicurativo italiano: opportunità nella patria del Rinascimento](#), Giulia Mallone, 17 settembre 2012
- [Nuove regole per gli investimenti: un'opportunità per i fondi pensione?](#), Giulia Mallone, 28 luglio 2012
- [Fondi pensione: il nuovo 703/1996](#), Giulia Mallone, 3 giugno 2012
- [Assicurazioni e Terzo settore: risposte nuove per la disabilità](#), Giulia Mallone, 28 maggio 2012
- [Informazione previdenziale e nuove prospettive di welfare alla GNP 2012](#), Giulia Mallone, 21 maggio 2012
- [Le politiche per la non autosufficienza in Italia: quali prospettive?](#), Franca Maino e Ilaria Madama, 20 aprile 2012
- [Crescita economica e risparmio a lungo termine](#), Giulia Mallone, 20 aprile 2012
- [Divieto di discriminazione in ambito assicurativo: le linee guida. Intervista a Laura Calafà](#), Giulia Mallone, 16 febbraio 2012
- [Lo stop dell'Unione Europea alle tabelle differenziate uomini-donne per il calcolo della pensione. Intervista a Olivia Bonardi](#), Giulia Mallone, 12 gennaio 2012
- [Fondi assicurativi per la disoccupazione: il sistema svedese](#), Giulia Mallone, 13 dicembre 2011
- [La vulnerabilità economica delle famiglie italiane](#), Giulia Mallone, 22 novembre 2011
- [Le polizze vita in Italia: costi, rischi e rendimenti](#), Giulia Mallone, 9 novembre 2011
- [Risorse limitate, rischi economici e domanda di assicurazione: la famiglia in equilibrio tra sostenibilità economica e sociale](#), Giulia Mallone, 8 novembre 2011

## Capitolo 4

### **LE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA: SPERIMENTAZIONE E SOSTEGNO ALLE RETI**

DI LORENZO BANDERA

#### **1. INTRODUZIONE**

Analisi accurate di taglio sia quantitativo che qualitativo sul variegato mondo delle Fondazioni di origine bancaria (FOB) sono svolte annualmente dall'ACRI – Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio S.p.A, cui aderiscono le 88 FOB presenti nel paese –, così come sono numerose le pubblicazioni di accademici ed esperti che hanno affrontato il tema da diversi punti di vista<sup>1</sup>. Il presente contributo non ha la pretesa di avanzare chiavi interpretative sull'evoluzione, passata e futura, delle Fondazioni. Mira invece a fornire, oltre ad alcune informazioni basilari, qualche spunto di riflessione a coloro i quali non conoscono le FOB o che, pur conoscendole, tendono a identificarle come meri distributori di risorse finanziarie, simili a inesauribili «bancomat» cui rivolgersi per sostenere qualsivoglia attività benefica. In altre parole, ci si propone di offrire l'occasione di accostarsi a un mondo che possiede le potenzialità per contribuire attivamente al rilancio del nostro paese e del suo sistema di welfare. In un momento storico segnato dal ridimensionamento degli interventi pubblici in settori sociali cruciali, le fondazioni hanno infatti maturato una crescente consapevolezza di quelle potenzialità che potrebbero renderle in grado di contribuire, sotto molteplici punti di vista, allo sviluppo del bene comune.

Le FOB posseggono competenze, strutture organizzative e disponibilità economico-finanziarie adeguate a integrare le misure di welfare garantite da un settore pubblico che, anche a causa della crisi, sempre più spesso non è in grado di rispondere coerentemente ai nuovi rischi e bisogni emergenti. Esse garantiscono ogni anno significative erogazioni destinate a esperienze che sostengono lo sviluppo dei territori beneficiari, offrendo supporto ad associazioni, organizzazioni di volontariato, fondazioni terze, cooperative sociali e istituzioni pubbliche – locali e nazionali – nella realizzazione di un numero considerevole di iniziative di pubblica utilità. Nel solo 2012 gli interventi promossi dalle Fondazioni nei propri territori operativi risultavano oltre 22.000, per un valore complessivo di circa 965 milioni di euro. Una considerevole quota di tali risorse è stata destinata all'ambito sociale e certamente, in un momento di grave crisi come quello attuale, ha rappresentato un contributo non trascurabile per le comunità beneficiarie.

<sup>1</sup> Per uno sguardo d'insieme sulle Fondazioni di origine bancaria si rimanda a Corsico e Messa (2011), a Turati, Piacenza e Segre (2008) e al capitolo del volume di Barbetta (2013) dedicato all'argomento; per approfondimenti dal punto di vista giuridico si consiglia la lettura di Pastori e Zagrebelsky (2011); per gli aspetti manageriali e i modelli di *governance* si rimanda a Bodega *et al.* (2009 e 2011) e a Ferrera (2010).

Al di là del volume delle risorse erogate, appare inoltre importante la crescente capacità delle Fondazioni di monitorare e valutare correttamente i diversi bisogni emergenti nel tessuto sociale e la conseguente attitudine a sviluppare misure e strumenti innovativi per rispondervi. Negli ultimi anni si è infatti assistito a un'evoluzione del ruolo delle FOB, sempre più propense alla creazione di reti, sia sul proprio territorio di riferimento sia a livello nazionale, in cui coinvolgere attivamente *stakeholders* diversi per lo sviluppo di iniziative congiunte. Tali partnership, istituite in particolare con soggetti del Terzo settore e della pubblica amministrazione – ma anche, come vedremo, tra le Fondazioni stesse – testimoniano il fatto che le FOB sono impegnate nella cooperazione con realtà anche decisamente diverse, fino ad assumere in molti casi il ruolo di intermediario tra le varie componenti. Particolarmente interessante in questo senso appare il lavoro dell'ACRI che, anche in seguito all'approvazione della Carta delle Fondazioni, pare essersi orientata verso un maggior coordinamento fra le azioni intraprese dalle diverse entità che riunisce e rappresenta.

Per comprendere il ruolo attualmente svolto dalle Fondazioni è anzitutto utile conoscere, quanto meno in linea generale, il loro percorso evolutivo degli ultimi vent'anni. Senza considerarne il passato, infatti, risulterebbe difficile cogliere le peculiarità di questi enti e immaginare le evoluzioni che potrebbero segnare il futuro. Per cominciare, dunque, si analizzeranno le ragioni che hanno portato alla nascita delle Fondazioni e il processo evolutivo che ne ha caratterizzato lo sviluppo. Si cercherà quindi di comprendere le modalità con cui le FOB utilizzano i patrimoni ed erogano contributi ai territori, analizzando in particolare l'utilizzo delle risorse nel corso del 2012 e il loro peso rispetto alle risorse pubbliche. Infine, si approfondiranno diverse azioni intraprese da alcune Fondazioni in ottica di innovazione sociale, verificando la loro capacità di fare rete e creare partnership con le altre realtà della società civile.

## 2. ORIGINE E SVILUPPO DELLE FONDAZIONI

Le Fondazioni di origine bancaria sono soggetti non profit, privati e autonomi, nati all'inizio degli anni Novanta a seguito della cosiddetta «legge Amato-Carli» (legge n. 218 del 30 luglio 1990) che portò alla graduale privatizzazione delle Casse di Risparmio e Banche del Monte presenti in Italia. Queste ultime erano realtà creditizie sorte agli inizi dell'Ottocento<sup>2</sup>, caratterizzate da una forte vena solidaristica e da un saldo legame con le comunità che le avevano generate. In esse si potevano riscontrare due anime distinte ma in grande sinergia: l'esercizio del credito a livello territoriale, rivolto soprattutto agli strati meno abbienti della popolazione, e lo sviluppo di interventi di utilità sociale nei confronti delle proprie comunità. In un'Italia alle prese con il delicato passaggio da società prettamente agricola a società sempre più industrializzata, il ruolo di questi soggetti risultò particolarmente importante per due ordini di ragioni. Da un lato le Casse, favorendo il risparmio, garantirono lo sviluppo di misure sociali di carattere assistenziale, educativo e sanitario ancora lungi dall'essere inquadrate in un sistema di welfare degno di tale nome. Dall'altro favorirono l'accumulo di quei capitali che si sarebbero poi rivelati necessari allo sviluppo industriale ed economico.

<sup>2</sup> Anche se occorre ricordare come diverse Banche del Monte affondino le radici in esperienze originatesi già nel corso del XV secolo.

Nate dall'iniziativa privata di gruppi di cittadini, opere pie, autorità ecclesiastiche o istituzioni comunali, queste realtà traevano origine dalla società civile e, pertanto, col tempo assunsero forme giuridiche – come l'associazione o la fondazione – che potessero rispecchiarne l'origine e garantirne l'autonomia, consentendo loro di destinare a opere di beneficenza parte dei profitti. Tra gli anni Ottanta dell'Ottocento e gli anni Trenta del secolo scorso si assistette a un progressivo mutamento del loro inquadramento giuridico: Casse di Risparmio e Banche del Monte, pur mantenendo il carattere territoriale e solidaristico, vennero gradualmente assoggettate al controllo dello Stato, attraverso una normativa sempre più minuziosa e limitativa della loro autonomia (Losana 2011). Il modello pubblicistico, rafforzatosi ulteriormente nel corso del ventennio fascista<sup>3</sup>, si rivelò particolarmente funzionale nel periodo del secondo dopoguerra, favorendo gli investimenti destinati alla ricostruzione post-bellica. Superata quella fase, tuttavia, e con l'andare del tempo, esso si rivelò scarsamente competitivo e inadeguato ai cambiamenti economico-sociali in corso a livello globale, tanto da portare a una sostanziale revisione della normativa di riferimento (Corsico e Messa 2011).

### 2.1. Un'origine anomala

Al fine di favorire la maggiore competitività di questi istituti sul mercato globale, e per dar seguito alle Direttive dell'allora Comunità Economica Europea sulla concorrenza del sistema bancario<sup>4</sup>, nel corso degli anni Ottanta in diverse sedi istituzionali iniziò così a farsi strada l'ipotesi di limitare il controllo, più o meno diretto, del settore pubblico su diversi enti che componevano l'universo creditizio italiano<sup>5</sup>. Un sistema bancario efficiente e competitivo era infatti percepito, a livello nazionale e comunitario, come elemento necessario per garantire lo sviluppo economico, e banche direttamente controllate dal settore pubblico e caratterizzate da una natura giuridica senza fine di lucro non parevano capaci di affrontare efficacemente tale sfida.

All'inizio degli anni Novanta, attraverso la citata legge n. 218 del 1990 voluta dall'allora ministro del Tesoro Giuliano Amato, si giunse a una prima realizzazione delle ipotesi di modifica del modello pubblicistico. La legge Amato cercò di affrontare il tema anzitutto favorendo la separazione formale dell'attività creditizia da quella non creditizia di carattere solidaristico finalizzata allo sviluppo sociale<sup>6</sup>, attribuendo la prima a nuove società per azioni esercenti il credito – indicate dalla legge come *società conferitarie* – e la seconda alle neonate Fondazioni – definite *enti conferenti*. A queste ultime, ancora carat-

<sup>3</sup> L'assoggettamento al settore pubblico, proseguito con diversa intensità dalla fine del XIX secolo, venne in un certo senso sistematizzato dalla riforma bancaria del 1936 (Regio decreto legge n. 375 del 12 marzo 1936), che introdusse, tra l'altro, la nomina governativa dei vertici della Casse.

<sup>4</sup> Si fa riferimento in particolare alla Direttiva 77/780/CEE del 12 dicembre 1977, denominata «Prima direttiva, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio», e alla Direttiva 89/646/CEE del 15 dicembre 1989, denominata «Seconda direttiva, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio».

<sup>5</sup> A livello nazionale risultarono particolarmente significative in tal senso le indicazioni contenute nei Libri Bianchi della Banca d'Italia pubblicati nel 1981 e nel 1988.

<sup>6</sup> Il d.lgs. n. 356/1990, attuativo dei principi della legge n. 218 del 1990, individuava fini abbastanza ampi e generici in questo senso, indicandole come attività «di interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente nei settori della ricerca scientifica, della istruzione, dell'arte e della sanità. Potranno essere, inoltre, mantenute le originarie finalità di assistenza e di tutela delle categorie sociali più deboli».

terizzate da forti elementi pubblicitari, furono affidate l'amministrazione della partecipazione azionaria delle rispettive banche e le attività filantropiche, da finanziarsi grazie a proventi provenienti dalle banche conferitarie. Le Fondazioni, pur non svolgendo direttamente l'attività bancaria, mantennero quindi il controllo delle banche nate dallo scorporo delle ex Casse di Risparmio e Banche del Monte. Questa scelta particolare, un *unicum*<sup>7</sup> tutto italiano nel panorama mondiale delle fondazioni filantropiche, fu concepita per avviare un processo di riforma complessivo del sistema bancario, senza tuttavia stravolgerlo attraverso un'immediata e completa privatizzazione. Ne derivarono così soggetti dalla natura ibrida – enti formalmente privati costituiti per decreto pubblico – che attraverso l'amministrazione delle banche conferitarie avrebbero dovuto governare il progressivo riassetto del sistema creditizio (Barbetta 2008). Alcuni anni dopo lo stesso promotore della legge, Giuliano Amato, non esitò a definire le Fondazioni dei «Frankenstein giuridici» per sottolineare la loro natura del tutto peculiare (Corsico e Messa 2011).

## 2.2. La faticosa definizione delle competenze

Mentre le banche conferitarie assunsero fin da subito una precisa forma societaria commerciale privata (società per azioni) disciplinata dal Codice Civile e dalle norme bancarie, ponendosi a tutti gli effetti sullo stesso livello delle altre banche operanti nel settore creditizio, la caratterizzazione delle Fondazioni fu oggetto di un più lungo cammino che comprensibilmente ne influenzò per diversi anni le attività. La mancanza di una chiara forma giuridica, un'ambiguità per certi versi «cercata» dalla riforma, incise sull'organizzazione interna delle Fondazioni, sulla loro *mission* e sulle modalità operative sviluppate per perseguirla (vedi *infra*). Anche per questa ragione, per diversi anni le priorità delle FOB furono anzitutto le questioni di natura bancaria. Le tematiche filantropiche, invece, restarono in secondo piano, prive di una strategia operativa e, spesso, ridotte a mera beneficenza effettuata senza fissare obiettivi sistemici<sup>8</sup>.

È solo con l'entrata in vigore della legge n. 474 del 1994 e della cosiddetta «Direttiva Dini» che i vincoli previsti dalla legge Amato – *in primis*, l'obbligo per le FOB di conservare il controllo della maggioranza del capitale sociale delle ex Casse di Risparmio e Banche del Monte – furono modificati, dando il via a una fase di privatizzazione «calda» (Corsico e Messa 2011) che proseguisse il lavoro avviato dalla legge Amato. Vennero quindi introdotti incentivi fiscali per la dismissione delle partecipazioni bancarie, promuovendo una più netta divisione tra Fondazioni e banche conferitarie.

Nel 1998, con l'approvazione della legge delega n. 461 del 1998 – la cosiddetta «legge Ciampi» – e il successivo decreto applicativo (n. 153 del 1999), il legislatore fece un ulteriore passo avanti, creando i presupposti per portare a termine il processo di ristrutturazione avviato all'inizio del decennio. L'obbligo originale della legge Amato fu sostanzialmente ribaltato, imponendo alle Fondazioni non solo di ridurre la partecipazione (come previsto dalla legge n. 474 del 1994), ma di dismettere progressivamente il controllo delle banche conferitarie, incentivando il processo con una disciplina fiscale *ad hoc*<sup>9</sup>. La riforma Ciampi, inoltre, consentì il formale riconoscimento della natura giu-

<sup>7</sup> Per approfondire le differenze con altre esperienze europee e internazionali si consiglia la lettura del capitolo *Uno sguardo oltre confine* di Corsico e Messa (2011).

<sup>8</sup> Questo nonostante il d.lgs. n. 356 del 1990 avesse stabilito la prevalenza delle funzioni di interesse pubblico e utilità sociale sulla proprietà azionaria.

<sup>9</sup> Nel 2011, erano 18 le Fondazioni che non avevano più partecipazioni dirette nelle rispettive banche conferitarie, 56 avevano una quota di partecipazione inferiore al 50 per cento, 14 Fondazioni

ridica privata e non profit delle Fondazioni, che vennero individuate quali «persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale». La riforma sancì pertanto la priorità degli aspetti filantropici rispetto a quelli di amministrazione delle attività bancarie, aprendo una nuova fase dei rapporti tra le FOB, gli enti conferitari e le diverse realtà presenti sui territori di riferimento.

### 2.3. Le sentenze della Corte Costituzionale del 2003

A fine 2001 il Governo apportò diverse modifiche alla riforma del '98 che minarono i presupposti della legge Ciampi, mettendo in dubbio la natura privatistica delle Fondazioni e insidiandone l'autonomia gestionale riconosciuta pochi mesi prima. Con la cosiddetta «legge Tremonti» (legge n. 448 del 28 dicembre 2001), l'esecutivo rafforzò la presenza degli enti pubblici territoriali all'interno degli organi di indirizzo delle FOB, aumentò il controllo da parte dell'autorità di vigilanza e modificò gli ambiti di intervento, cercando così di riportare le Fondazioni nell'orbita del controllo pubblico. Le Fondazioni si opposero a queste scelte ricorrendo alla magistratura amministrativa, che ravvisò la sussistenza di profili di illegittimità costituzionale della legge 448/2001 rimettendo gli atti alla Consulta. Due anni dopo, la Corte Costituzionale riconfermò con forza la natura privata e il ruolo sociale delle Fondazioni definiti con la riforma del '98: attraverso le sentenze 300 e 301 del 29 settembre 2003, la Corte le indicò quali «persone giuridiche private dotate di piena autonomia statutaria e gestionale», collocabili a pieno titolo tra i «soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali»<sup>10</sup>.

Le disposizioni della Consulta, dopo i tentativi di riesperandere il ruolo dello Stato nella gestione delle FOB, confermarono nettamente la loro autonomia, allentando il legame ambiguo tra pubblico, banche conferitarie e Fondazioni conferenti che nei tredici anni precedenti aveva fortemente condizionato le scelte di queste ultime, «distringendole» dalle attività filantropiche. Scriviamo «allentando» perché occorre essere consapevoli che in diverse realtà, come dimostrato anche da alcuni casi recenti<sup>11</sup>, il legame tra politica locale e Fondazioni è ancora presente e rischia di influenzare in maniera più o meno incisiva le scelte delle stesse, con importanti conseguenze anche sulle loro capacità operative<sup>12</sup>. Inoltre, nonostante le sentenze della Consulta, la politica nazionale ha perseverato nel tentativo di esercitare maggiore influenza sulle scelte delle Fondazioni<sup>13</sup>. Il percorso seguito da diversi enti dimostra tuttavia come sia possibile giungere a un alto grado di indipendenza e autonomia senza perdere il contatto con le realtà locali di rife-

di piccola dimensione, nel rispetto della normativa vigente per le stesse, avevano invece una quota superiore al 50 per cento.

<sup>10</sup> Per un'analisi esauriente degli aspetti giuridici e giurisprudenziali sia della legge 448/2001 sia delle citate sentenze della Corte Costituzionale si rimanda a Marcenò (2011).

<sup>11</sup> In particolare si fa riferimento al caso Monte Paschi di Siena in cui la politica, non solo locale, ha giocato un ruolo importante nella gestione della crisi della banca, anche attraverso pressioni di vario genere che hanno spinto la Fondazione Mps a garantire le ingenti risorse necessarie per ricapitalizzare l'istituto di credito conferitario in difficoltà. In questo senso si veda Boeri (2013).

<sup>12</sup> Per approfondire questo aspetto si può far riferimento agli articoli di Boeri e Guiso (2012 e 2013).

<sup>13</sup> Si veda ad esempio l'art. 52 della legge finanziaria 2010, norma interpretativa del decreto Ciampi che reintroduce la vigilanza del Ministero dell'Economia e delle finanze sulle Fondazioni ancora in possesso di partecipazioni di controllo in società bancarie (sempre nei vincoli segnati dalla Corte Costituzionale nel 2003) fino alla creazione di un'autorità di vigilanza *ad hoc*, per cui tuttavia non sono ancora state stabilite tempistiche di realizzazione (Corsico e Messa 2011).

rimento, inclusi i soggetti istituzionali che hanno facoltà di nominare propri rappresentanti in seno agli organi di indirizzo delle Fondazioni.

Il processo che ha portato a definire ruolo e funzioni delle FOB è stato lungo e difficoltoso<sup>14</sup>, ma ha infine condotto questi enti in una condizione apparentemente stabile in cui si presenta loro la possibilità, non scontata fino a pochi anni fa, di occuparsi principalmente delle questioni legate alla filantropia e al sostegno sociale ed economico del proprio contesto operativo. Oggi la missione delle Fondazioni può essere infatti sintetizzata nel perseguimento di due scopi fondamentali: l'utilità sociale e lo sviluppo economico del territorio. A tal fine le Fondazioni operano in settori espressamente indicati dalla normativa (cfr. oltre), secondo modalità identificate dai loro statuti e in forte relazione con i propri territori.

### 3. LE STRUTTURE ORGANIZZATIVE E LA LORO EVOLUZIONE NEL TEMPO

Adeguandosi ai principi sopra indicati, negli ultimi anni le FOB hanno gradualmente modificato assetti organizzativi interni e modalità operative. L'organizzazione si struttura su due livelli, quello istituzionale<sup>15</sup> – composto da Consiglio di indirizzo<sup>16</sup>, Consiglio di amministrazione, Presidente, Collegio dei revisori e, dove presenti, Assemblea dei soci e Direttore generale – e quello tecnico/operativo cui, con significative differenze tra fondazione e fondazione, è demandata l'attuazione delle decisioni assunte dagli organi istituzionali. La particolare storia delle Fondazioni ha ovviamente influenzato anche tali strutture interne, oggetto di un graduale ma profondo processo evolutivo, specialmente per quel che riguarda l'aspetto amministrativo e operativo. Se la riforma del 1998 ha permesso una prima regolamentazione e razionalizzazione<sup>17</sup> degli organi istituzionali, specificata in seguito anche con l'approvazione della Carta delle Fondazioni (cfr. la sezione 7.2), in tema di organizzazione del personale si è dovuto attendere che fossero più chiare le prerogative proprie delle Fondazioni. Il percorso è stato quindi strettamente correlato all'evoluzione del ruolo delle FOB, al modo di intendere la loro *mission* e alle strategie messe in atto per perseguirla.

Le scelte organizzative iniziali furono sostanzialmente coerenti con la linea di estrema prudenza che aveva necessariamente caratterizzato i primi anni di vita delle Fondazioni, in attesa che si delineasse un quadro normativo che definisse più nitidamente gli obiettivi che avrebbero dovuto perseguire gli enti conferenti. Tanto nella dimensione degli organici quanto nelle articolazioni organizzative, anche in considerazione della

<sup>14</sup> Per approfondire ulteriormente le tappe di questo percorso in un'ottica prettamente giuridica si rimanda a Leddi (2008).

<sup>15</sup> Per un'analisi generale sul ruolo e le funzioni degli organi istituzionali delle Fondazioni di origine bancaria si rimanda al capitolo 2 di Papocchia (2012) o al capitolo 3 di Corsico e Messa (2011). Per un'analisi più approfondita dal punto di vista giuridico si rimanda a Marcenò (2011) e Allena (2011). Dal punto di vista della *governance* e della managerialità si faccia invece riferimento ai lavori di Bodega *et. al.* (2009 e 2011).

<sup>16</sup> Spesso indicato anche come Comitato di indirizzo, Consiglio generale di indirizzo o Commissione centrale di beneficenza.

<sup>17</sup> Il d.lgs. n. 153 del 17 maggio 1999 prevedeva espressamente Consiglio di indirizzo, Consiglio di amministrazione e Collegio dei revisori. Il Presidente è previsto da tutti gli statuti delle FOB, l'Assemblea dei soci e il Direttore generale solo da alcuni.

limitata attività filantropica, le FOB mantennero per diversi anni strutture semplici e lineari, volte in prevalenza alla gestione del patrimonio e al mantenimento dei rapporti con le banche conferitarie. Vista la predominanza di funzioni amministrative correlate a tale attività, nella fase immediatamente successiva all'approvazione della legge n. 218 del 1990 le Fondazioni si affidarono consistentemente a personale distaccato dalle banche o *in service*<sup>18</sup>.

Solo una volta sanciti più chiaramente ruolo e missione delle Fondazioni – specificati con la riforma del 1998 e confermati dalle sentenze della Consulta del 2003 – prese avvio un graduale processo di riorganizzazione che portò a diversi cambiamenti anche nelle strutture interne. La crescente complessità delle funzioni filantropiche rese infatti necessario un più alto grado di specializzazione dei soggetti coinvolti, oltre a richiedere un aumento del personale alle dirette dipendenze.

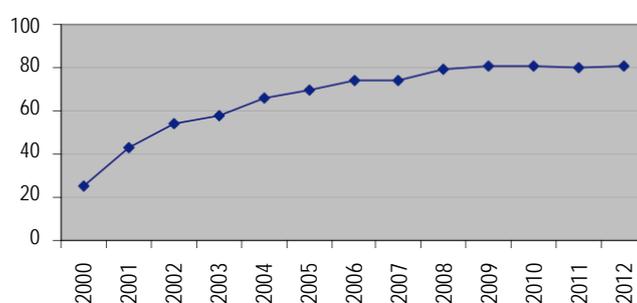
Tabella 1 – Personale in servizio presso le FOB, 2000-2012

Posizione	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dipendenti	101	259	365	431	511	563	614	645	723	789	819	820	828
Collaboratori	124	174	107	127	114	110	112	123	116	132	139	149	141
In service	60	71	64	63	52	41	28	27	27	20	15	15	14
Distaccati	123	103	137	127	93	93	82	76	45	39	41	42	40
Totale	408	607	673	748	770	807	836	871	911	980	1.014	1.026	1.023

Elaborazione su dati ACRI

Come mostra la tabella 1, questo processo ha comportato una progressiva diminuzione del personale distaccato e *in service* e un consistente aumento dei dipendenti diretti. In dodici anni il personale delle Fondazioni è cresciuto del 150 per cento, passando dalle 408 unità del 2000 alle 1.023 del 2012. I dipendenti diretti, pari nel 2000 al 43 per cento del totale, nel 2012 superavano l'80 per cento (figura 1), mentre risultavano notevolmente diminuite tutte le altre tipologie: i collaboratori esterni sono passati dal 17 al 15 per cento, i lavoratori distaccati dalle banche conferitarie dal 28 al 4, il personale *in service* dal 12 ad appena l'1 per cento.

Figura 1 – Incidenza del personale in organico proprio, 2000-2012 (valori percentuali sul totale degli occupati)



Fonte: ACRI (2013)

<sup>18</sup> Personale cui le Fondazioni fanno ricorso attraverso convenzioni stipulate con soggetti terzi – perlopiù con la banca conferitaria – per lo svolgimento di alcune funzioni operative proprie dell'ente.

Negli anni le FOB si sono dunque dotate di una struttura organizzativa interna sempre più stabile – in cui ormai prevale nettamente il personale alle dirette dipendenze, a fronte di una pressoché costante diminuzione delle altre forme di rapporto lavorativo – con una crescente suddivisione di funzioni e responsabilità e un arricchimento nel numero e nella qualità degli organici.

Cambiamenti significativi si sono determinati, oltre che in termini numerici, anche sul fronte delle funzioni svolte dal personale. Negli ultimi anni, ad esempio, si sono registrate interessanti novità a livello delle attività istituzionali, con l'introduzione di unità operative specializzate per settore di intervento e la creazione di ruoli di maggiore complessità manageriale per la gestione diretta di progetti propri. Per migliorare l'impatto delle attività svolte o sostenute sono state inoltre sviluppate unità dedicate a studi e ricerche, oltre a sezioni operative votate alla pianificazione e al controllo dei progetti conclusi o in corso. Scelte importanti si sono avute anche sul fronte dei processi di comunicazione: le Fondazioni si sono progressivamente impegnate a garantire un grado di condivisione e trasparenza delle informazioni sempre più ampio sviluppando, soprattutto grazie a Internet e alle nuove tecnologie, canali innovativi attraverso cui entrare in contatto con i cittadini e le diverse realtà operanti sui territori. Affinché tale cambiamento potesse aver luogo sono stati avviati processi di selezione delle risorse umane orientati all'assunzione di figure professionali provenienti da settori diversi, in possesso di solide competenze specialistiche e, se possibile, portatrici di culture organizzative aperte al cambiamento. Inoltre, e sempre più spesso, anche il personale più «anziano», operante nelle Fondazioni fin dall'inizio della loro storia, è soggetto a processi formativi sul piano della funzionalità: ai tradizionali interventi di formazione tecnica si sono affiancate iniziative orientate al potenziamento delle capacità gestionali, con un positivo impatto sull'integrazione tra uffici e ruoli diversi, sulle attitudini manageriali e sulla gestione delle attività per progetti.

Tabella 2 – Distribuzione percentuale del personale impiegato in base alla dimensione della Fondazione, 2012

Fondazioni	Dipendenti	Distaccati	In service	Collaboratori
Grandi	89	3	0	8
Medio-grandi	80	1	2	17
Medie	77	7	1	15
Medio-piccole	68	8	2	22
Piccole	59	4	7	30
Totale	81	4	1	15

Fonte: ACRI (2013)

Va tuttavia sottolineato che le modifiche più significative in questo senso provengono dalle Fondazioni più grandi, mentre quelle di piccole dimensioni tuttora si affidano maggiormente alle collaborazioni e all'organico *in service* (tabella 2) e faticano a specializzare il proprio personale. La specializzazione, infatti, comporta necessariamente costi e oneri incidenti sul bilancio che non tutte le FOB hanno potuto affrontare attraverso le medesime modalità e tempistiche. Di qui la necessità per gli enti più piccoli di continuare ad appoggiarsi a personale esterno o della banca conferitaria, onde evitare di appesantire eccessivamente la struttura, rischiando di sottrarre risorse al perseguimento della missione. In questo senso, anche per le organizzazioni più grandi non è stato sempre

semplice stabilire scelte bilanciate che permettessero loro di avere personale altamente professionalizzato senza tuttavia penalizzare le erogazioni<sup>19</sup>.

La necessità di individuare, comprendere e interpretare i bisogni provenienti dalla comunità ha quindi comportato l'adozione di nuovi modelli più articolati, orientati verso la progettualità, il monitoraggio e la valutazione di stampo non più strettamente amministrativo, che meglio si coniugano con le prospettive assunte dalle Fondazioni dopo la riforma del 1998. Le FOB hanno così sviluppato e vanno sviluppando modelli organizzativi che, oltre a garantire una corretta gestione del patrimonio e degli aspetti economico-finanziari dell'attività, permettano di cogliere con maggiore puntualità le esigenze delle comunità di riferimento, consentendo loro di stabilire contatti con i diversi *stakeholders* e di svolgere un ruolo centrale nelle decisioni sulle politiche da implementare<sup>20</sup>. Queste scelte organizzative, per forza di cose, hanno progressivamente portato al cambiamento delle strade attraverso cui le Fondazioni perseguono la propria missione, e quindi alla progressiva modifica delle modalità operative, soprattutto negli ultimi anni (cfr. il paragrafo 5). Va tuttavia sottolineato che, come si è detto, tali processi stanno avvenendo con tempi e modalità diverse da fondazione a fondazione. Mentre in quelle di maggiori dimensioni sono già ravvisabili cambiamenti sostanziali che hanno migliorato l'efficacia e l'efficienza delle attività filantropiche, in quelle di dimensioni minori non sempre è avvenuto altrettanto né, conseguentemente, si colgono modalità operative particolarmente innovative.

#### 4. PATRIMONIO, DIMENSIONI E LOCALIZZAZIONE: UNO SGUARDO D'INSIEME

Il patrimonio rappresenta indubbiamente uno dei maggiori punti di forza delle Fondazioni di origine bancaria, che grazie alle loro ingenti disponibilità hanno cambiato profondamente il mondo delle fondazioni filantropiche italiane<sup>21</sup>. È il corretto impiego delle risorse a garantire alle FOB rendimenti adeguati al sostegno di migliaia di iniziative di utilità sociale<sup>22</sup>. Per questa ragione, le Fondazioni sono tenute a gestire il patrimonio in maniera oculata e seguendo principi di prudenza contabile che in primo luogo ne preservino il valore.

Nel 2012 il patrimonio contabile delle 88 FOB italiane si attesta intorno a 42 miliardi di euro e costituisce l'82,7 per cento del totale di bilancio, pari a 51 miliardi (dati ACRI al 31 dicembre 2012). Rispetto all'esercizio precedente, tale patrimonio risulta in calo di 851 milioni di euro, ossia del 2 per cento circa<sup>23</sup>. Dopo anni di costante aumento (dal

<sup>19</sup> Sul rapporto tra costi di gestione ed erogazioni si rimanda a Barbetta (2008), che chiarisce i diversi fattori che concorrono alla maggiore o minore efficienza dell'attività.

<sup>20</sup> Per un'analisi approfondita dell'evoluzione organizzativa e degli aspetti operativi seguiti dalle Fondazioni bancarie nel corso della loro storia si rimanda a Bodega *et al.* (2009), in particolare ai capitoli curati da Gabriele Cioccarelli e Stefano Denicolai.

<sup>21</sup> Barbetta (2013) sottolinea come le FOB già nel 1995 vantassero un patrimonio complessivo cinque volte superiore a quello di tutte le 2.000 fondazioni private di diritto civile censite in quell'anno, e come anche quelle di dimensioni più esigue avessero disponibilità economiche superiori a quelle di quasi tutte le altre realtà filantropiche private.

<sup>22</sup> Tra il 2000 e il 2012, grazie ai rendimenti derivanti dal proprio patrimonio, le Fondazioni hanno erogato circa 16,6 miliardi di euro, oltre ad accantonare risorse destinate a sostenere l'attività erogativa futura per circa 1,9 miliardi di euro, per un totale di 18,5 miliardi.

<sup>23</sup> Gran parte di questo calo è riconducibile alla performance negativa di un'unica Fondazione, Monte dei Paschi di Siena, che in appena un anno ha visto più che dimezzato il proprio patrimonio,

2000 al 2010 è cresciuto mediamente del 3,5 per cento), il valore contabile ha dunque segnato una diminuzione per il secondo anno consecutivo, seppur molto inferiore a quella del 2011 (quando si registrò un -14,2 per cento, con una variazione negativa netta di circa 7 miliardi di euro sul 2010). Tali cali sono riconducibili principalmente all'adeguamento dei valori delle partecipazioni detenute dalle Fondazioni, motivati dall'esigenza di tener conto dell'andamento dei mercati finanziari che negli ultimi anni hanno fortemente penalizzato i titoli quotati (ACRI 2012a). Le FOB, dunque, non sono state immuni dagli sconvolgimenti economico-finanziari determinati dalla crisi, che hanno infine colpito anche i loro patrimoni.

Nonostante questo, nell'anno appena trascorso si sono intravisti alcuni segnali positivi. In primo luogo, un risultato di gestione particolarmente incoraggiante, pari a 1.069,7 milioni di euro (+127,3 per cento rispetto ai 470,6 milioni del 2011), frutto del combinato disposto di maggiori proventi e minori oneri di gestione. I proventi complessivamente conseguiti, infatti, hanno registrato una crescita significativa, attestandosi a quota a 1.535,6 milioni di euro, in aumento del 24,1 per cento rispetto ai 1.236,9 milioni nel 2011, mentre gli oneri di gestione sono calati del 44 per cento, passando da 731 a 410,7 milioni, per effetto soprattutto di minori accantonamenti a fronte di perdite potenziali. Nel 2012 la redditività netta media del patrimonio delle Fondazioni è stata del 3,6 per cento, in sensibile miglioramento rispetto al 2,7 del 2011. Ciò nonostante, le erogazioni deliberate (cfr. il paragrafo 5.2) si sono contratte, passando dai 1.092,5 milioni di euro del 2011 ai 965,8 del 2012 (-11,6 per cento). Tale divergenza è riconducibile a una «scelta prudentiale» da parte delle Fondazioni (ACRI 2012a), che hanno deciso di destinare una parte importante dell'avanzo di gestione (circa 394 milioni di euro) sia al rafforzamento dei patrimoni sia al consolidamento dei Fondi per l'attività istituzionale futura, da cui negli anni precedenti avevano attinto notevoli risorse per mantenere il livello delle erogazioni.

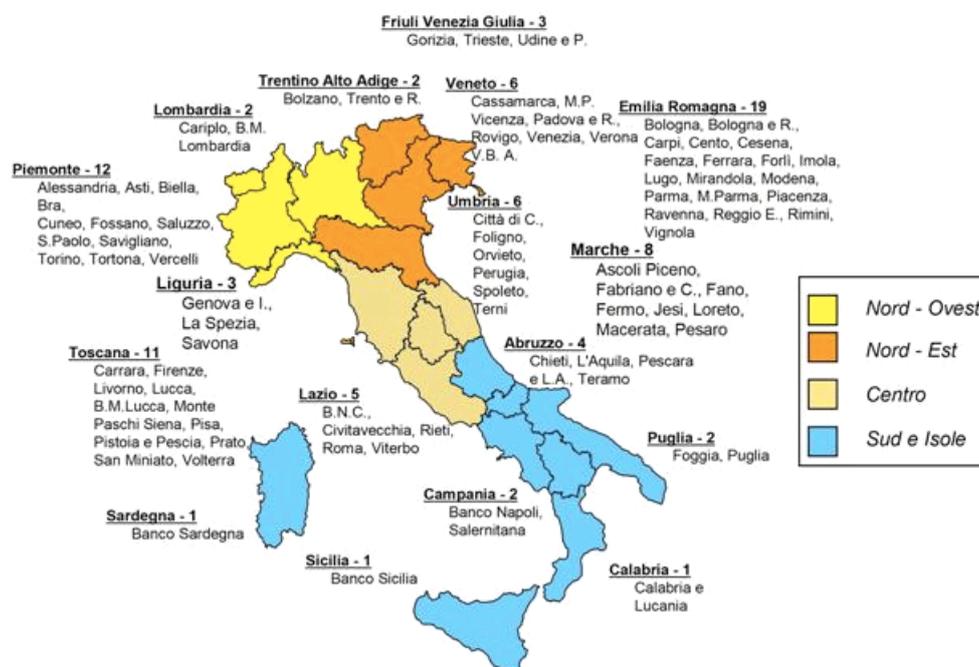
Le Fondazioni posseggono valori patrimoniali fra loro ben diversi, da molti miliardi a pochi milioni di euro<sup>24</sup>. Basti pensare che le cinque maggiori Fondazioni – Fondazione Cariplo, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cassa di Risparmio di Verona Vicenza Belluno e Ancona, Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo – detengono il 44 per cento del patrimonio complessivo delle FOB e le 18 Fondazioni grandi ne detengono il 73,7 per cento, mentre le 18 Fondazioni piccole pesano l'1,7 per cento. Non tutte le Fondazioni, dunque, hanno le medesime capacità patrimoniali né, di conseguenza, le medesime possibilità di intervento. Le FOB, inoltre (figura 2), sono distribuite in maniera piuttosto disomogenea sul territorio nazionale: 47 operano nel Nord del paese, di cui 17 nel Nord-Ovest e 30 nel Nord-Est, 30 al Centro e 11 al Sud.

Questa particolare distribuzione geografica, a cui tra l'altro sono parzialmente sovrapponibili anche le differenze dal punto di vista patrimoniale, è riconducibile alla diversa incidenza delle ex Casse di Risparmio e Banche del Monte da cui hanno tratto origine le Fondazioni, particolarmente diffuse e radicate nel Centro-Nord del paese e

passato dai 1.283 milioni di euro del 2011 ai 626 milioni del 2012. Tale perdita ha inciso per il 77 per cento circa sulle perdite complessive subite dalle FOB nel 2012.

<sup>24</sup> L'ACRI le ha suddivise in cinque macro-categorie patrimoniali (quintili). Si ottengono cinque gruppi di eguale numerosità così suddivisi: 18 grandi Fondazioni (con patrimonio superiore ai 697 milioni di euro), 17 medio-grandi (tra 207 e 696 milioni), 18 medie (fra 137 e 206 milioni), 17 medio-piccole (fra 70 e 136 milioni) e 18 piccole (con patrimonio inferiore a 69 milioni di euro).

Figura 2 – Distribuzione geografica delle Fondazioni di origine bancaria, 2013



Fonte: [www.acri.it](http://www.acri.it)

scarsamente presenti nelle regioni meridionali. In termini di distribuzione geografica (tabella 3), si rileva che le Fondazioni del Nord, 47 in tutto, hanno un patrimonio complessivo di circa 31,5 miliardi di euro, pari al 74,7 per cento del patrimonio totale del sistema; le 30 Fondazioni del Centro ne posseggono il 20,6 per cento; le restanti 11 che si trovano al Sud e nelle Isole appena il 4,7 per cento. Queste differenze sono ben visibili anche confrontando i valori medi dei patrimoni, che mostrano ad esempio come nel Nord-Ovest (dove sono presenti 17 delle 88 Fondazioni) il patrimonio medio sia pari a 1.017 milioni di euro, più del doppio dei 479 della media nazionale<sup>25</sup>. Al Nord-Est, complice anche l'alto numero di Fondazioni presenti, la media è di 397 milioni di euro per ognuna. Al Centro il valore scende leggermente, attestandosi a 351 milioni per Fondazione. Al Sud e nelle Isole, per le ragioni storiche citate, le Fondazioni, oltre a essere solo 11, posseggono un patrimonio medio che si attesta sui 192 milioni di euro, molto al di sotto della metà della media nazionale.

Paradossalmente, il Sud, ossia l'area che più avrebbe bisogno di risorse e interventi filantropici provenienti da soggetti capaci di affiancarsi all'azione pubblica, è dunque quella con il minor numero di FOB, per di più con i patrimoni mediamente meno ingenti. Tale situazione, ovviamente, determina conseguenze anche nel numero di interventi e nel valore delle erogazioni destinate alle diverse aree del paese. Nel 2012 la maggior parte degli interventi (65,1 per cento) è stato realizzato nel Nord, grazie al 69,5 per cento delle erogazioni complessive. Al Centro è stato destinato il 24 per cento sia di interventi che di erogazioni, al Sud e alle Isole il 6,5 per cento (tabella 4).

<sup>25</sup> Questa differenza è dovuta in particolare alla presenza nel Nord-Ovest di 6 delle 18 Fondazioni di grandi dimensioni, in particolare Fondazione Cariplo di Milano e Compagnia di San Paolo di Torino, che insieme posseggono un patrimonio di oltre 12 miliardi di euro.

Tabella 3 – Distribuzione dei patrimoni (in milioni di euro) delle Fondazioni per dimensioni e aree geografiche, 2012

	<u>Piccole</u>		<u>Medio-piccole</u>		<u>Medie</u>		<u>Medio-grandi</u>		<u>Grandi</u>		<u>Totale</u>		
	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.	Media		
Nord-Ovest	115	4	112	1	581	3	750	3	17.224	6	18.825	17	1.107
Nord-Est	118	5	450	4	965	6	2.723	8	8.419	7	12.675	30	423
Centro	337	7	636	7	1.195	7	1.971	5	4.559	4	8.698	30	290
Sud	72	2	528	5	300	2	210	1	875	1	1.985	11	181
<b>Totale</b>	<b>628</b>	<b>18</b>	<b>1.726</b>	<b>17</b>	<b>3.004</b>	<b>18</b>	<b>5.654</b>	<b>17</b>	<b>31.077</b>	<b>18</b>	<b>42.183</b>	<b>88</b>	<b>479</b>
Media	38		102		169		333		1.727		479		

Fonte: ACRI (2013)

Tabella 4 – Distribuzione percentuale delle erogazioni e degli interventi delle Fondazioni di origine bancaria per area geografica, 2012

	Importo	Interventi
Nord-Ovest	39,8	33,7
Nord-Est	29,7	31,4
Centro	24,0	24,0
Sud e Isole	6,5	6,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ACRI (2013)

Negli anni scorsi l'ACRI ha scelto di affrontare il problema dello squilibrio territoriale nella distribuzione delle erogazioni, concentrate per quasi il 95 per cento nel Centro-Nord, avviando nel 2004 un progetto, denominato «Sviluppo Sud», che con lo stanziamento di circa 53 milioni di euro garantiti da una cinquantina di Fondazioni rappresentò un primo potenziamento delle risorse destinate alle regioni meridionali (Corsico e Messa 2011). Nel 2005, a partire da una situazione di potenziale conflitto fra organizzazioni del Terzo settore e Fondazioni<sup>26</sup>, l'ACRI decise di investire in maniera più massiccia sul Sud stanziando 250 milioni di euro per creare una fondazione di erogazione che si occupasse di infrastrutturazione sociale nel Meridione. Nel 2006 venne così costituita quella che è oggi nota come Fondazione CON IL SUD<sup>27</sup>, avente l'obiettivo di favorire la crescita della moderna filantropia anche nel Meridione, promuovendo reti sociali solide e radicate capaci di creare nuove sinergie tra le varie componenti della società civile. Come indica il nome, la *mission* è quella di collaborare *con* le diverse realtà del territorio, per creare infrastrutture sociali che possano favorire uno sviluppo basato anzitutto sulle risorse delle comunità locali (Bandera 2013a).

<sup>26</sup> Nel giugno 2005 il TAR del Lazio rigettò in primo grado di giudizio l'impugnazione dei Centri di servizio contro l'atto del Governo riguardante le modalità di calcolo di 1/15 dei proventi delle Fondazioni destinati ai fondi ex art. 15 Legge 266/1991, prospettando la possibilità di destinare tali risorse ai fondi speciali per il volontariato.

<sup>27</sup> L'ente nacque nel 2006 come Fondazione per il Sud. Nel 2011 si scelse di cambiare il nome per sottolineare maggiormente l'impegno a sviluppare le attività in sinergia con le realtà sociali presenti sui territori operativi della Fondazione.

### Box 1 – La Fondazione CON IL SUD

*La Fondazione CON IL SUD trae origine da un protocollo d'intesa firmato nel 2005 da Forum del Terzo settore, Consulta Nazionale Permanente del Volontariato presso il Forum, Convol-Conferenza Permanente Presidenti Associazioni e Federazioni Nazionali di Volontariato, Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato (Csr.net), Consulta Nazionale dei Comitati di Gestione (Co.Ge) e ACRI in rappresentanza delle Fondazioni di origine bancaria. È stata costituita alla fine del 2006 con un patrimonio iniziale di 315 milioni di euro, di cui 210 provenienti dalle 77 Fondazioni firmatarie e 115 dai fondi speciali per il volontariato. Nei primi cinque anni di attività, le Fondazioni aderenti hanno versato ulteriori contributi finalizzati a supportare l'attività erogativa per circa 149 milioni di euro complessivi.*

*La Fondazione sostiene interventi che promuovono l'educazione dei giovani alla legalità, il contrasto alla dispersione scolastica, la valorizzazione dei giovani talenti, la tutela dei beni comuni (patrimonio storico-artistico e culturale, ambiente, riutilizzo sociale di beni confiscati alle mafie), la qualificazione dei servizi socio-sanitari, l'integrazione degli immigrati e lo sviluppo del welfare di comunità. La Fondazione opera in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia – le cosiddette regioni Obiettivo 1, aree in cui il prodotto interno lordo pro capite è inferiore al 75 per cento della media UE – dove ha finora sostenuto oltre 430 iniziative, fra cui la nascita delle prime tre Fondazioni di comunità del Mezzogiorno<sup>28</sup>, coinvolgendo nelle partnership oltre 5.500 organizzazioni ed erogando complessivamente più di 96 milioni di euro. La Fondazione opera in uno scenario in cui è fortissimo lo squilibrio tra domanda e offerta di servizi, sicché la capacità erogativa, pur consistente in termini assoluti – attorno ai 20 milioni di euro l'anno – rischia tuttavia, data la dimensione del territorio di riferimento (in cui risiedono oltre 19 milioni di abitanti), di risultare esigua in termini relativi.*

*Come sottolineato da Carlo Borgomeo, Presidente della Fondazione (cfr. Intervista 1), la forza della Fondazione è identificabile, più che nelle sue capacità economiche, comunque importanti, nell'essere un laboratorio di idee e interventi che possono contaminare il territorio e diffondere la cultura e le prassi di comunità all'interno del Mezzogiorno. La Fondazione intende infatti sostenere lo sviluppo del Meridione con capitali prevalentemente privati e grazie alla collaborazione continua con le comunità locali, intravedendo nella società civile e nel capitale sociale le condizioni e le leve di uno sviluppo concreto e sostenibile per il Sud.*

La nascita della Fondazione CON IL SUD è un segnale interessante rispetto al futuro orizzonte di attività delle FOB. Pur concentrata sui territori di riferimento – com'è giusto che sia, visto il forte legame storico –, la maggior parte degli enti pare orientata allo sviluppo di strumenti *multi-stakeholders* che permettano di intervenire anche in ambiti differenti da quelli tradizionali. L'azione innovativa intrapresa in un'area complessa come il Mezzogiorno, in cui le FOB presenti faticano a operare autonomamente con incisività, rappresenta senza dubbio un elemento interessante in ottica evolutiva.

## 5. COME LE FONDAZIONI PERSEGUONO LA LORO MISSIONE

La missione delle FOB, come si è detto, consiste nel perseguire l'utilità sociale della comunità di riferimento e favorire lo sviluppo economico del territorio: in questo paragrafo vedremo come gli enti cercano di conseguire tali obiettivi. Considereremo prima

<sup>28</sup> Si rimanda al capitolo 5 sulle Fondazioni di comunità per approfondire l'esperienza di queste realtà sviluppatesi a Messina, Salerno e nel centro storico di Napoli.

gli strumenti utilizzati, poi guarderemo all'entità delle erogazioni annuali, prendendo come base i dati di bilancio 2012. Infine, proveremo a capire quale sia il valore aggiunto di tali risorse, operando un confronto con quelle garantite dal settore pubblico.

### 5.1. Le diverse modalità operative

Le Fondazioni perseguono la loro missione principalmente attraverso due modalità operative: la modalità *granting* e la modalità *operating*. Mentre l'approccio *granting* prevede il perseguimento delle finalità istituzionali attraverso l'erogazione di contributi a soggetti terzi, ai quali è demandata la realizzazione materiale dei progetti finanziati, l'approccio *operating* determina invece un impegno diretto da parte della Fondazione, che si implica in prima persona nella realizzazione di progetti e iniziative giudicate importanti per il territorio. Nel rispetto dei vincoli generali stabiliti dalla normativa vigente, ogni Fondazione individua autonomamente le proprie strategie di intervento, bilanciando come meglio crede l'uno e l'altro tipo di approccio: nella pratica, tuttavia, questi risultano sempre più in sinergia fra loro, determinando forme miste che contemplan aspetti di entrambi.

Il modello *granting* «puro» è stato di gran lunga prevalente nelle prime fasi di sviluppo delle FOB, che, ancora incerte circa il perseguimento dei propri obiettivi filantropici, per diversi anni si sono limitate a erogare risorse «a pioggia», senza prestare particolare attenzione alle modalità di utilizzo dei contributi o ai risultati conseguiti. Gradualmente, anche a seguito delle dinamiche evolutive sopra descritte (cfr. i paragrafi 2 e 3), le Fondazioni hanno dedicato maggiore attenzione a selezione, realizzazione e valutazione delle iniziative. Questo ha determinato, da un lato, una «contaminazione» del modello normale di *granting* attraverso accorgimenti volti a garantire un maggior grado di partecipazione della Fondazione alla definizione degli aspetti strategici e attuativi degli interventi; dall'altro, gli enti si sono impegnati nella realizzazione diretta di proprie iniziative in un'ottica più *operating* (ACRI 2013, Cioccarelli 2009, Motroni 2010).

L'evoluzione del profilo strategico e operativo degli ultimi dieci anni ha quindi visto le Fondazioni distaccarsi dall'originaria funzione di meri enti di beneficenza per assumere un ruolo progressivamente più attivo all'interno delle comunità di riferimento, in termini tanto di realizzazione diretta degli interventi quanto di propulsione delle progettualità di territorio, attraverso una più diretta partecipazione a queste ultime. Di fatto, le Fondazioni continuano a destinare ai progetti promossi da terzi cospicue risorse, ma sempre più spesso contribuiscono attivamente alla loro ideazione, strutturazione e implementazione.

In anni recenti, ad esempio, è stata seguita con sempre maggior convinzione la strada del bando, individuata da un numero crescente di FOB quale via intermedia tra il finanziamento di progetti di terzi ideati e sviluppati totalmente al di fuori della Fondazione e la realizzazione diretta di interventi propri. I bandi vengono impostati in modo da identificare con precisione finalità, destinatari e modalità di realizzazione dei progetti ammissibili alla selezione, senza tuttavia agire direttamente per implementarli. Attraverso questo strumento le Fondazioni selezionano bisogni specifici della comunità e possono sviluppare le risposte giudicate più adatte a soddisfarli. Così, pur non coinvolti direttamente nella fase esecutiva degli interventi, gli enti assumono un ruolo di indirizzo strategico che permette loro, da un lato, di contenere gli oneri organizzativi ricadenti sulle proprie strutture, dall'altro di stimolare e valorizzare competenze e capacità progettuali presenti sul territorio. Negli ultimi mesi, peraltro, il ricorso ai bandi (cfr. Intervista 3 al Segretario generale di Cariplo, Pier Mario Vello) è stato oggetto di crescente

dibattito fra diversi attori operanti nell'ambito della filantropia erogativa, e ci si è chiesti se l'uso intensivo di tali strumenti non rischi di limitarne l'efficacia<sup>29</sup>.

Per realizzare autonomamente attività e progetti propri, le Fondazioni si affidano spesso anche ai cosiddetti enti strumentali, imprese esercitate dalla Fondazione o da una società di cui essa detiene il controllo, operanti in via esclusiva per la diretta realizzazione di alcuni scopi, individuati come prioritari dagli organi di indirizzo<sup>30</sup>. Questi soggetti rappresentano il braccio operativo per lo svolgimento di attività che per loro natura rientrano nei settori d'intervento ma, in ragione della loro specificità, richiedono strutture imprenditoriali specialistiche difficilmente integrabili nell'operatività ordinaria della Fondazione. Tali soggetti permettono alla Fondazione di intervenire su quei rischi e bisogni giudicati più importanti per il territorio, indirizzando il lavoro di personale qualificato verso obiettivi precisi, ritenuti preminenti per il benessere della comunità<sup>31</sup>.

Recentemente, inoltre, le FOB hanno sperimentato nuove forme progettuali che prevedono la realizzazione di investimenti atti a sostenere in maniera continuativa e stabile obiettivi ritenuti in linea con la missione, definiti appunto *Mission Related Investments* (MRI). Grazie ad alcuni interventi legislativi le Fondazioni possono impiegare parte del proprio patrimonio in operazioni d'investimento diretto che hanno come finalità il sostegno e la promozione dello sviluppo economico e sociale del territorio. In quest'ottica le Fondazioni indirizzano le proprie risorse su investimenti che, oltre ai classici criteri economici finanziari, fanno riferimento a variabili basate su principi etici o sociali, assumendo in questo senso il ruolo di «investitori responsabili». L'obiettivo di tali operazioni è quello di amplificare l'effetto dell'azione svolta, indirizzando verso particolari aree d'intervento, oltre alle «classiche» erogazioni, investimenti che a loro volta consentono l'introito di risorse destinate a fini erogativi. Ne deriva così uno strumento caratterizzato da un interessante effetto moltiplicatore, il ricorso al quale, inoltre, permette alle FOB di perseguire obiettivi di più lungo periodo: mentre infatti i progetti hanno normalmente durata non superiore ai due anni, tali investimenti possono permettere di sostenere attività su orizzonti temporali più lunghi, garantendo basi più solide e stabili alle iniziative promosse (ACRI 2013). Nel 2011 i *Mission Related Investments* si attestavano complessivamente sui 3.533 milioni di euro, pari al 7,1 per cento del totale degli attivi e all'8,2 per cento del patrimonio complessivo delle Fondazioni<sup>32</sup>.

Da ultimo, le Fondazioni vanno sviluppando modalità operative che vedono il coinvolgimento a tutto tondo di altri soggetti nel sostegno e nella realizzazione delle iniziative: i cosiddetti interventi *in pool*, fondati sulla compartecipazione (e non il mero co-finanziamento) di altri attori nella ideazione, gestione e realizzazione degli interventi<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Per approfondire il tema si può fare riferimento alle diverse posizioni espresse da Scalvini e Bastianel nel maggio 2012 e nell'ottobre 2013.

<sup>30</sup> Per approfondire si rimanda a Boschi (2013).

<sup>31</sup> Un esempio interessante di ente strumentale (cfr. la sezione 6.2) è l'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo di Torino, che opera sul territorio della città attraverso numerosi progetti in ambito sociale.

<sup>32</sup> Si registra una variazione positiva di 92 milioni di euro (+2,7 per cento) sul 2010 e di 205 milioni (+6,3) sul 2009. Il settore Sviluppo locale risulta di gran lunga prevalente in termini di risorse investite (oltre il 90 per cento del totale).

<sup>33</sup> In questo senso sono numerosi i casi in cui la Fondazione vincola la concessione del contributo alla compartecipazione economica di altri soggetti, siano questi i proponenti dell'iniziativa o soggetti terzi. Attraverso questo *modus operandi*, esemplificazione di quella «contaminazione» del modello *granting* di cui si diceva, le Fondazioni, oltre a determinare un effetto moltiplicatore dei contributi, hanno modo di valutare serietà e impegno dei proponenti, cui è richiesto di «rischiare» anche risorse proprie o di individuare altri soggetti disposti a farlo.

A questo punto, considerare i numeri relativi alle erogazioni può aiutare a coglierne il valore concreto. L'analisi che segue, per le erogazioni del 2012, evidenzia alcune dinamiche interessanti circa l'azione delle FOB in questo particolare frangente storico.

### 5.2. Quanto valgono le erogazioni delle FOB e come si distribuiscono

Nel 2012 le FOB hanno erogato 965,8 milioni di euro a sostegno di 22.204 interventi<sup>34</sup> (nella tabella 5 gli interventi per settore), con un calo rispetto al 2011 dell'11,6 per cento in termini di importi e del 10,8 in termini di numero delle iniziative. Nonostante i problemi legati alla situazione economica, che hanno senza dubbio influito sulla quantità di risorse disponibili, e la scelta «prudenziale» di cui si è detto al paragrafo 4, il livello delle erogazioni è rimasto sostanzialmente elevato. L'importo medio per iniziativa è stato pari a 43.496 euro (in leggera flessione rispetto ai 43.866 del 2011), mentre il numero di interventi per Fondazione si attesta a 252 (rispetto ai 283 dell'anno precedente).

Tabella 5 – Distribuzione delle erogazioni delle Fondazioni per settore beneficiario, confronto 2011-2012

	2011				2012			
	Interventi	%	Millioni	%	Interventi	%	Millioni	%
Arte, attività e beni culturali	9.179	36,9	335,4	30,7	7.872	33,5	305,3	31,6
Educazione, istruzione e formazione	4.032	16,2	127,0	11,6	3.427	15,4	144,8	15,0
Assistenza sociale	2.766	11,1	152,7	14,0	2.712	12,2	124,5	12,9
Ricerca	1.506	6,0	156,3	14,3	1.244	5,6	118,5	12,3
Volontariato, filantropia e beneficenza	2.858	11,5	99,2	9,1	2.682	12,1	117,3	12,1
Sviluppo locale	1.451	5,8	50,0	4,6	1.379	6,2	55,4	5,7
Salute pubblica	1.048	4,2	103,6	9,5	1.129	5,1	54,6	5,7
Protezione e qualità ambientale	426	1,7	27,7	2,5	354	1,6	18,4	1,9
Famiglia e valori connessi	346	1,4	27,0	2,5	218	1,0	17,4	1,8
Sport e ricreazione	1.220	4,9	12,7	1,2	1.117	4,9	8,6	0,9
Prevenzione criminalità, sicurezza pubblica	14	0,1	0,2	0,0	17	0,1	0,4	0,1
Religione e sviluppo spirituale	35	0,1	0,5	0,0	18	0,1	0,2	0,0
Diritti civili	25	0,1	0,3	0,0	35	0,2	0,3	0,0
<b>Totale</b>	<b>24.906</b>	<b>100,0</b>	<b>1.092,5</b>	<b>100,0</b>	<b>22.204</b>	<b>100,0</b>	<b>965,8</b>	<b>100,0</b>

Elaborazione su dati ACRI (2013)

*Dove* sono destinate queste risorse? Come mostra la tabella 5 (nella quale i settori beneficiari sono ordinati in base alla percentuale di erogazioni ottenute nell'anno 2012, ultima colonna a destra), «Arte, attività e beni culturali», pur registrando un calo nel numero degli interventi (-1.307) e nel volume delle risorse (-30,1 milioni), resta il primo settore di intervento, beneficiando del 31,6 per cento del totale delle erogazioni.

<sup>34</sup> I 21 ambiti di intervento stabiliti dalla normativa vigente sono: famiglia e valori connessi; crescita e formazione giovanile; educazione, istruzione e formazione, incluso l'acquisto di prodotti editoriali per la scuola; volontariato, filantropia e beneficenza; religione e sviluppo spirituale; prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica; sicurezza alimentare e agricoltura di qualità; sviluppo locale ed edilizia popolare locale; protezione dei consumatori; protezione civile; salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa; attività sportiva; prevenzione e recupero delle tossicodipendenze; patologie e disturbi psichici e mentali; ricerca scientifica e tecnologica; protezione e qualità ambientale; arte, attività e beni culturali; realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità; assistenza agli anziani; diritti civili; realizzazione di infrastrutture.

Rispetto all'anno precedente, sale al secondo posto il settore «Educazione, istruzione e formazione», che pur con un minor numero di interventi (-605) vede aumentare notevolmente le risorse (+17,8 milioni), pari al 15 per cento delle erogazioni complessive (erano l'11,6 nel 2011). In terza posizione «Assistenza sociale», con un calo (-28,2 milioni) delle risorse destinate pari al 12,9 per cento del totale (14 per cento nel 2011). In contrazione assai più marcata il settore «Ricerca», in termini assoluti (37,8 milioni in meno) e percentuali (nel 2011 valeva il 14 per cento del totale, nel 2012 vale il 12,3). Significativa, soprattutto in termini reali, la crescita del settore «Volontariato, filantropia e beneficenza» (+18,1 milioni), che passa dal 9,1 al 12,1 per cento delle erogazioni complessive. Anche lo «Sviluppo locale» registra un aumento delle risorse in termini assoluti (+5,4 milioni) e percentuali (dal 4,6 al 5,7). Al settimo posto della graduatoria, in calo di una posizione rispetto al 2011, si trova il settore «Salute pubblica» che riceve 54,6 milioni di euro (5,7 per cento sul totale), ossia la metà circa dei 103,6 milioni (9,5 per cento) del 2011. Tutti gli altri settori operativi registrano incidenze degli importi erogati inferiori al 2 per cento, in calo rispetto al 2012. In ottava posizione troviamo «Protezione e qualità ambientale» con 18,4 milioni di euro (-9,3 milioni; 1,9 per cento rispetto al 2,5 del 2011) e «Famiglia e valori connessi», con 17,4 milioni di euro (-4,1 milioni; dal 2,5 all'1,8 per cento del totale). Gli ultimi quattro settori in graduatoria incidono per quote del tutto marginali: a «Sport e ricreazione», «Prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica», «Religione e sviluppo spirituale» e «Diritti civili» vanno in tutto 9,6 milioni di euro.

I dati aggregati mostrano come una quota consistente delle erogazioni delle FOB sia destinata a settori direttamente riconducibili all'ambito del welfare: il 12,9 per cento è andato a misure di assistenza sociale, il 12,1 a sostegno di iniziative di filantropia e opere di volontariato, il 5,7 alla salute pubblica, il 15 a esperienze educative, l'11,8 per cento alle politiche familiari. Sommando queste voci si arriva a un complessivo 47,5 per cento, il che significa che quasi metà delle risorse è stata erogata per finalità sociali, realizzate attraverso 10.168 interventi, pari al 45,8 del totale 2012<sup>35</sup>. Si tratta di un dato interessante, indicativo di una scelta strutturata progressivamente lungo gli anni della crisi economica. L'instabilità dei mercati finanziari ha avuto conseguenze significative sulle erogazioni complessive delle FOB, passate dai 1.717 milioni di euro del 2007, anno precedente l'inizio della crisi, ai 965,8 milioni del 2012, con un calo complessivo del 43,8 per cento (tabella 6). Nello stesso periodo tuttavia, e nonostante la costante diminuzione delle risorse disponibili, l'incidenza delle erogazioni destinate all'ambito sociale (in particolare a «Educazione, istruzione e formazione», «Volontariato, filantropia e beneficenza», «Assistenza sociale») è aumentata, passando dal 40,9 per cento del 2007 al citato 47,5 del 2011, con una crescita pari a 6,6 punti percentuali. Contemporaneamente è cresciuta, ma a un tasso inferiore, anche la quota degli interventi effettuati in tale ambito sul numero totale<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Si tenga conto che tale stima degli interventi a carattere sociale risulta necessariamente approssimativa, essendo fondata sui macrosettori di intervento individuati dall'ACRI per elaborare i dati, e non sui singoli progetti sviluppati dalle varie Fondazioni. Esistono infatti interventi che, pur non rientrando nei settori individuati come «sociali», potrebbero essere comunque ricondotti in tali ambiti. Ad esempio, alcuni interventi classificati come «Sviluppo locale», come i sempre più frequenti progetti di *social housing*, non sono inclusi in questa classificazione, ma indubbiamente per i territori in cui vengono sviluppati assumono un peso significativo dal punto di vista sociale. Analogamente, le attività legate a «Sport e ricreazione» possono assumere valenze di inclusione sociale, e così le iniziative di prevenzione della criminalità per la tutela della sicurezza pubblica.

<sup>36</sup> Nel 2007 vennero realizzati 12.969 interventi «sociali» su 29.375 totali, pari al 44,1 per cento.

Tabella 6 – Distribuzione delle erogazioni delle Fondazioni per settore beneficiario, 2007, 2009 e 2012

	2007		2009		2012	
	Milioni euro	%	Milioni euro	%	Milioni euro	%
Arte, attività e beni culturali	534,2	30,6	408	29,4	305,3	31,6
Ricerca	247,0	14,4	196,7	14,2	118,5	12,3
Educazione, istruzione e formazione	206,6	12,0	162,0	11,7	144,8	15,0
Volontariato, filantropia e beneficenza	178,7	10,4	140,7	10,1	117,3	12,1
Sviluppo locale	177,6	10,4	175,6	12,7	55,4	5,7
Assistenza sociale	167,9	9,8	140,5	10,1	124,5	12,9
Salute pubblica	133,9	7,8	100,6	7,3	54,6	5,7
Protezione e qualità ambientale	32,4	1,9	23,2	1,7	18,4	1,9
Sport e ricreazione	23,2	1,4	19,9	1,4	8,6	0,9
Famiglia e valori connessi	14,8	0,9	14,6	1,1	17,4	1,8
Religione e sviluppo spirituale	3,2	0,2	2,1	0,2	0,4	0,1
Diritti civili	3,9	0,2	2,2	0,2	0,2	0,0
Prevenzione criminalità e sicurezza pubblica	1,7	0,1	0,3	0,0	0,3	0,0
<b>Totale</b>	<b>1.717,1</b>	<b>100,0</b>	<b>1.386,5</b>	<b>100,0</b>	<b>965,8</b>	<b>100,0</b>

Elaborazione su dati ACRI (2013)

Guardiamo ora a *come* le Fondazioni gestiscono le erogazioni. La tabella 7 mostra che nel 2012 l'86,3 per cento delle erogazioni (+1,8 per cento rispetto al 2011) si è svolto seguendo la modalità operativa *granting*, attraverso cui è stato finanziato il 94,3 per cento delle iniziative. Rappresentano invece il 9,4 per cento, e nell'ultimo anno hanno subito un calo del 7,9 per cento rispetto al 2011, le iniziative gestite direttamente e autonomamente dalle FOB in un'ottica maggiormente *operating*. Infine, le erogazioni verso società strumentali si sono attestate al 4,3 per cento, in aumento rispetto al 3,7 del 2011, e valgono l'1 per cento degli interventi effettuati nel 2012.

Tabella 7 – Erogazioni in base al ruolo della Fondazione nella realizzazione degli interventi, confronto 2011-2012 (valori percentuali)

Tipo di intervento	2011		2012	
	Importo	Interventi	Importo	Interventi
Sovvenzionamento di opere e servizi	88,4	94,3	86,3	94,1
Realizzazione diretta della Fondazione	7,9	4,7	9,4	4,9
Sovvenzionamento di imprese strumentali	3,7	1,0	4,3	1,0

Fonte: ACRI (2013)

Come mostra la tabella 8, nel 2012 gli interventi che hanno tratto origine da proposte di soggetti terzi hanno costituito il 74,1 per cento del totale (erano il 73,8 nel 2011), impegnando il 64,1 per cento delle risorse (69,2 nel 2011). I progetti originatisi internamente si attestano al 9,2 per cento (contro l'8,4 del 2011) e valgono il 22,6 delle risorse. La quota residua degli interventi (16,7 per cento, sostenuti dal 13,3 delle risorse) è stata selezionata grazie allo strumento dei bandi.

Tabella 8 – Erogazioni delle Fondazioni in base all'origine degli interventi realizzati, confronto 2011-2012 (valori percentuali)

Tipo di intervento	2011		2012	
	Importo	Interventi	Importo	Interventi
Progetti e domande presentate da terzi	69,2	73,8	64,1	74,1
Progetti di origine interna alla Fondazione	17,9	8,4	22,6	9,2
Erogazioni conseguenti a bando	12,9	17,8	13,3	16,7

Fonte: ACRI (2013)

Un ulteriore approfondimento è possibile guardando a *chi* beneficia delle risorse, ossia alle diverse tipologie di soggetti che «perseguono finalità non lucrative di pubblico interesse» (ACRI 2012a). Vi rientrano le realtà non profit – cui nel 2012 è stato destinato il 69,1 per cento delle risorse (64,8 nel 2011) attraverso il 69,4 per cento degli interventi (erano il 67,1) – e le istituzioni pubbliche, cui è andato il restante 30,9 per cento delle risorse e il 30,6 degli interventi. Il dato conferma la crescente propensione delle Fondazioni a operare con le realtà del Terzo settore; insieme a queste le FOB puntano a svolgere un ruolo attivo per il miglioramento della qualità di vita delle comunità di riferimento, in ottica di rete e in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Nello specifico (si veda la tabella 9), tra i beneficiari troviamo Fondazioni<sup>37</sup> (alle quali va il 31,5 per cento delle risorse totali), associazioni (13,3), organizzazioni di volontariato (5,7), cooperative sociali (2,5), associazioni di promozione sociale (2 per cento). Il 16,2 per cento è destinato alla categoria «Altri organismi privati» in cui rientrano numerosi enti non contemplati nella precedente classificazione, incluse, fra l'altro, le istituzioni religiose. Tra i soggetti pubblici si distinguono gli enti pubblici non territoriali – scuole, università, strutture sanitarie, strutture di accoglienza e beneficenza – che ricevono l'11,4 per cento delle erogazioni complessive, gli enti locali (17,4) e le amministrazioni centrali, destinatarie tuttavia solo del 2 per cento delle risorse.

Tabella 9 – Distribuzione delle erogazioni delle Fondazioni per soggetto beneficiario, 2012 (valori percentuali)

Soggetti	Importo	Interventi
Fondazioni	31,5	13,4
Associazioni private	11,3	25,4
Organizzazioni di volontariato	5,7	3,5
Cooperative sociali	2,5	3,5
Associazioni di promozione sociale	2,0	5,8
Altri soggetti privati	16,2	17,2
Enti locali	17,4	16,7
Enti pubblici non territoriali	11,4	10,7
Amministrazioni centrali	2,0	3,5
Totale	100,0	100,0

Fonte: ACRI (2013)

<sup>37</sup> Si sottolinea in particolare il peso assunto delle Fondazioni di comunità, di cui si tratta nel capitolo 5 di questo *Rapporto*, sviluppatasi grazie all'azione di diverse Fondazioni di origine bancaria.

Quanto alle erogazioni *in pool* (cfr. il paragrafo precedente), nel 2012 si sono ridotte leggermente rispetto all'anno precedente in termini sia di importi erogati (dal 14,9 al 13,4 per cento) sia di numero di iniziative (dal 5,5 al 3,9 per cento; tabella 10). I partner più ricorrenti risultano essere gli enti della pubblica amministrazione, con il 39,6 per cento dei casi censiti (erano il 31 nel 2011), cui seguono diversi soggetti del Terzo settore, impegnati nel 17 per cento dei casi (dato invariato rispetto al 2011). La quota residua vede un ventaglio particolarmente eterogeneo di partner: enti ecclesiastici, organizzazioni internazionali, enti di ricerca, strutture socio-sanitarie, imprese, eccetera (ACRI 2013).

Tabella 10 – Distribuzione delle erogazioni delle Fondazioni in base al coinvolgimento di altri soggetti erogatori, 2012 (valori percentuali)

Tipo di erogazione	2011		2012	
	Importo	Interventi	Importo	Interventi
Senza coinvolgimento di altri soggetti erogatori	85,1	94,5	86,6	96,1
In pool	14,9	5,5	13,4	3,9

Fonte: ACRI (2013)

Per quel che riguarda la localizzazione degli interventi (tabella 11), nel 2012 le FOB ne hanno realizzato il 75,8 per cento nella provincia in cui hanno sede, sostenendoli con il 62,6 per cento delle erogazioni. Se invece che alla provincia si guarda alla regione di insediamento, il dato sale al 91 per cento in termini di importi e al 96,7 per numero di interventi. Le Fondazioni si confermano dunque molto legate ai territori e comunità di riferimento e anzi fanno registrare un aumento, seppur lieve, dell'incidenza delle erogazioni «di prossimità» rispetto agli anni precedenti, nonché una conseguente diminuzione di quelle effettuate a livello nazionale. Tra il 2007 e il 2012, infatti, nonostante l'aumento della quota di interventi realizzati (dal 1,5 al 2,5 per cento), l'importo delle erogazioni «nazionali» subisce un drastico ridimensionamento, passando dal 7,1 allo 0,9 per cento.

Tabella 11 – Localizzazione degli interventi delle Fondazioni per unità geografica di riferimento, 2007, 2009 e 2012 (valori percentuali)

Localizzazione degli interventi	2007		2009		2012	
	Importo	Interventi	Importo	Interventi	Importo	Interventi
Provincia sede della Fondazione	53,4	73,3	64,3	78,4	62,6	75,8
Altre province della stessa regione della Fondazione	34,3	21,5	24,8	15,7	28,4	20,9
Altre regioni della stessa ripartizione geografica	2,2	1,5	2,2	1,4	1,7	1,6
Altre ripartizioni geografiche	3,0	2,1	3,1	2,8	4,6	0,8
Territorio nazionale	7,1	1,5	5,7	1,7	0,9	2,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborazione su dati ACRI (2013)

I dati finora visti consentono di formulare alcune considerazioni. Come si è detto, il momento storico contingente ha praticamente dimezzato nel giro di cinque anni le capacità erogative delle FOB. Tuttavia, viste le crescenti difficoltà sul fronte sociale, le FOB hanno scelto di aumentare il loro impegno verso interventi riconducibili al wel-

fare, il che si è tradotto in una netta crescita di tale tipologia di interventi in termini di peso percentuale sul totale delle erogazioni. Le Fondazioni, inoltre, si rivelano sempre più orientate al coinvolgimento di soggetti terzi, per quanto riguarda sia l'ideazione degli interventi sia la loro implementazione. Una quota consistente di tali soggetti è riconducibile al settore privato (profit e non profit), ma non va dimenticato il crescente coinvolgimento degli attori pubblici, soprattutto locali, che a causa della mancanza di risorse sempre più spesso si rivolgono alle Fondazioni per lo sviluppo di partnership e progetti congiunti, parte dei quali in passato avrebbero realizzato autonomamente.

### *5.3. Risorse delle FOB e risorse pubbliche: un rapporto su cui riflettere*

Le FOB, dunque, garantiscono ogni anno importanti erogazioni destinate al sostegno di iniziative che traggono origine sia da soggetti appartenenti alla società civile sia da soggetti riconducibili alla sfera pubblica, e grazie alla rinnovata consapevolezza del proprio ruolo e alla loro autonomia sono sempre più perno di reti votate allo sviluppo sociale del territorio.

Di fronte alle difficoltà crescenti dello Stato e degli enti territoriali, vi è stato peraltro chi ha avanzato l'ipotesi che le Fondazioni, applicando una sorta di «sussidiarietà al contrario», possano svolgere un'azione di sostituzione dell'ente pubblico, destinando alle amministrazioni risorse proprie o sostituendosi loro quali finanziatrici di iniziative affidate a soggetti terzi (Barbetta 2008 e 2013). In questo senso non è mancato neanche chi ha proposto di «espropriare le fondazioni bancarie» per mettere in ordine i conti pubblici (Zingales 2011)<sup>38</sup>. Dopo la lunga trafila che ha condotto all'attuale fase di sviluppo delle Fondazioni, dunque, l'opzione avanzata da alcuni sarebbe quella di tornare a una situazione in cui il pubblico assuma, se non sulla carta quanto meno nella sostanza, il controllo delle risorse delle FOB. Questa idea, tuttavia, oggi appare difficilmente percorribile, poco ragionevole e in parte priva di lungimiranza.

Lo è anzitutto per ragioni prettamente economiche. Guardando alla composizione della spesa pubblica italiana, è facile rendersi conto di come le seppur cospicue risorse delle Fondazioni rappresentino una goccia nel mare rispetto al bilancio dello Stato e ai rischi e bisogni sociali cui esso risponde attraverso le proprie politiche e i propri interventi. Se le FOB, per assurdo, fossero state chiamate a destinare l'ammontare complessivo delle erogazioni 2011 a uno qualunque degli ambiti in cui lo Stato fatica a garantire risorse adeguate, il loro contributo sarebbe risultato assai meno significativo di quanto si tende a immaginare. Nel 2011, ad esempio, lo Stato ha speso all'incirca 38 miliardi di euro per garantire servizi riconducibili all'ambito dell'Assistenza sociale (Istat 2012). Se le erogazioni delle FOB di quell'anno (1.092 milioni di euro) si fossero concentrate unicamente in tale ambito, le risorse a disposizione sarebbero certo aumentate, ma del 3 per cento appena. Un dato non certo clamoroso, in particolare se si tiene conto che tutte le altre aree di intervento delle FOB almeno per un anno non avrebbero ricevuto alcun tipo di sostegno. Il discorso potrebbe essere replicato per tanti altri ambiti – quello educativo, quello sanitario, quello previdenziale, eccetera – ma il risultato sarebbe lo stesso: le erogazioni inciderebbero in misura minima sull'ammontare complessivo destinato dalle istituzioni pubbliche a rispondere ai bisogni dei cittadini<sup>39</sup>. Questo discor-

<sup>38</sup> Si ricorda in questo senso il lungo e articolato dibattito (peraltro, ancora in corso) su numerosi organi di stampa nazionali che ha visto coinvolti, tra i più critici, Roberto Perotti, Luigi Zingales, Tito Boeri e Luigi Guiso.

<sup>39</sup> Alcuni ragionamenti interessanti in questo senso sono proposti da Barbetta (2013), che sottolinea ad esempio come nel momento di massima capacità erogativa (1,7 miliardi di euro) le Fondazioni

so, inoltre, varrebbe anche se le Fondazioni non si limitassero a impiegare le risorse utilizzate per le erogazioni ma mettessero sul piatto il loro patrimonio complessivo. Per qualche mese, forse per qualche anno, questo denaro potrebbero coprire alcune delle «mancanze» pubbliche, ma c'è da chiedersi quali sarebbero le conseguenze se le Fondazioni smettessero di svolgere il ruolo che con tanta fatica si trovano ora a ricoprire.

## 6. QUAL È IL VALORE AGGIUNTO DELLE FONDAZIONI?

La capacità di erogare risorse rappresenta sicuramente un aspetto importante delle attività delle Fondazioni, ma, come si è visto nel paragrafo precedente, non può essere considerata il loro unico valore aggiunto. Per quanto cospicue, le disponibilità finanziarie delle Fondazioni incidono solo parzialmente sui molteplici bisogni che caratterizzano la società italiana in questo delicato frangente storico. C'è quindi da chiedersi: quali altri elementi rendono tali realtà capaci di garantire benefici importanti per i propri territori di riferimento e non solo?

### 6.1. La capacità di generare reti e innovazione sociale

Le Fondazioni, come emerge dalle pagine precedenti, si sono progressivamente dimostrate in grado di assumere ruoli che nessun altro soggetto, pubblico o privato che sia, è oggi in grado di svolgere con pari efficacia.

In primo luogo, nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale affermato dalla Costituzione<sup>40</sup>, esse sostengono principalmente iniziative provenienti dalla società civile, valorizzando ruolo e competenze delle realtà che le promuovono e le realizzano. Lo fanno non solo garantendo loro risorse finanziarie significative, ma accompagnandole sempre più spesso in percorsi caratterizzati da un confronto continuo su finalità, modalità di realizzazione e perseguimento degli obiettivi. Le Fondazioni si stanno progressivamente dimostrando capaci di creare rapporti privilegiati con le molteplici realtà con cui entrano quotidianamente in contatto, ponendole a loro volta in relazione reciproca attraverso reti di rapporti che consentono di mettere in comune competenze e conoscenze. Su tanti territori stanno così nascendo reti e collaborazioni atte a individuare le esigenze locali e le migliori opzioni per farvi fronte. In diversi casi sono nate partnership che coinvolgono soggetti pubblici e privati, istituzionali e non profit, nazionali e locali, che hanno dato vita a esperienze innovative ed esemplari per affrontare le sfide emergenti a livello territoriale e, in alcuni casi, anche nazionale. Le FOB, infatti, oltre a mettere in comunicazione realtà che autonomamente non è detto collaborerebbero, vedono nella propria capacità di fare rete la leva della loro attitudine a sostenere l'innovazione sociale. Nel caso delle Fondazioni, innovare socialmente non significa, come alcuni pensano, sviluppare strategie erogative eccentriche e inusuali, quanto piuttosto sviluppare azioni che possano tracciare nuove vie attraverso cui affrontare i problemi.

Se le FOB non posseggono risorse economiche sufficienti a sostituire l'intervento pubblico in ambiti specifici di bisogno, hanno tuttavia la possibilità di offrire «azioni dimostrative» rivolte a coloro i quali dispongono delle forze necessarie ad affrontare i

avrebbero potuto coprire all'incirca 5 giorni della spesa sanitaria complessiva – intorno ai 110 miliardi di euro – sostenuta dallo Stato nel 2010.

<sup>40</sup> Attraverso lo spesso disatteso art. 118, comma 4.

bisogni su scala più ampia: come, appunto, le pubbliche amministrazioni. Le Fondazioni possono identificare le cause di certi problemi, analizzare le risposte fornite fino a quel momento, ipotizzare soluzioni alternative e individuare le strade per realizzarle attraverso la collaborazione con i soggetti giudicati più funzionali allo scopo. Sviluppano, conseguentemente, processi mirati di sperimentazione che, valutati sia *in itinere* che *ex post*, possono, se positivi, esser promossi e diffusi presso quei soggetti che detengono le capacità per amplificarli e diffonderli. È una peculiarità non scontata, poiché ogni azione innovativa, per quanto orientata a determinare esiti benefici, porta con sé incertezza e rischi che molti altri soggetti non potrebbero o saprebbero affrontare (Corsico e Messa 2011, Barbetta 2008 e 2013).

La natura peculiare delle FOB consente loro di evitare alcuni vincoli e difficoltà tipici dell'azione pubblica. Ad esempio, esse sono affrancate dalle dinamiche elettorali, che vincolano invece le pubbliche amministrazioni. Queste ultime tendono infatti a non intervenire in risposta a problemi magari complessi che pesano su frange marginali, preferendo piuttosto occuparsi di tematiche più ampie che possano garantire consenso diffuso. Sempre in questo senso, le FOB agiscono indipendentemente dal ciclo elettorale, attivandosi per la realizzazione di interventi anche di lungo periodo in momenti in cui la politica locale non si azzarderebbe ad agire. In secondo luogo, le Fondazioni non sono soggette alle logiche burocratiche che tendono a indebolire l'azione innovativa, ma godono di una flessibilità che permette loro di operare in maniera assai più libera e incisiva (Barbetta 2013).

#### 6.2. Alcuni esempi concreti nell'ambito del contrasto alla crisi

Sono numerose le esperienze esemplificative dell'impegno delle Fondazioni in ottica di innovazione sociale<sup>41</sup>. Basta guardare ai numeri degli interventi effettuati per intuire quante specificità interessanti sono maturate nel corso di questi anni. Ne proponiamo tre che abbiamo avuto modo di conoscere da vicino nel corso del nostro lavoro di ricerca e che, in maniera diversa, seguendo cioè modalità specifiche attinenti al contesto in cui si sono sviluppate, ben rappresentano la capacità di innovazione sociale propria delle FOB.

**Il progetto Trapezio dell'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo.** La crisi economica di questi anni ha portato a un marcato indebolimento del ceto medio e al relativo aumento del numero dei cosiddetti «vulnerabili», ossia coloro che, pur trovandosi improvvisamente in grave difficoltà economica, non si considerano e non vengono considerati poveri. Sempre più spesso, persone che vivono in condizioni di «normalità» si trovano infatti catapultate – per effetto di un avvenimento destabilizzante, riconducibile nella maggior parte dei casi alla crisi – in una situazione di disagio economico e sociale che non sono in grado di fronteggiare autonomamente, e che li spinge verso la povertà. Il progetto Trapezio si propone di avvicinare e sostenere tali soggetti offrendo loro le risorse adeguate per contrastare efficacemente il rischio di esclusione sociale. L'obiettivo è quello di prevenire la povertà attraverso un processo di stabilizzazione e inversione della condizione personale, fino al recupero dell'indipendenza economica del soggetto.

<sup>41</sup> Molte di esse sono state descritte su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it). Si rimanda all'elenco alla fine del capitolo dove sono segnalate le più interessanti.

Il progetto, sviluppatosi sul territorio della città di Torino, opera attraverso una logica, volutamente, non solo erogativa: questa prevede il lavoro preliminare di progettazione di un percorso individuale, presuppone il coinvolgimento attivo dei beneficiari e mira all'intervento di una pluralità di soggetti che lavorino in rete. Punta cioè sul rilancio della persona tramite la definizione di un progetto di lungo periodo, studiato in base al caso specifico e con un forte coinvolgimento del beneficiario. Le fasi di attività sono quattro. La prima, di selezione, valuta la presenza di tre requisiti: la situazione di equilibrio preesistente, la presenza di un avvenimento destabilizzante e il rischio connesso di impoverimento economico. La seconda, di accoglienza, prevede analisi, approfondimento e valutazione di sostenibilità di un progetto dedicato specificamente al beneficiario. C'è poi la fase di consulenza, con il supporto alla progettazione del percorso e il sostegno alla realizzazione. Lo *step* finale è costituito dal patto che coinvolge il destinatario, l'Ufficio Pio e la Compagnia di San Paolo. Con la sottoscrizione del patto si avviano le attività previste, l'erogazione di un sostegno economico, il monitoraggio del percorso e la predisposizione di un'eventuale «restituzione» dell'aiuto. Interessante è anche il cambio di mentalità proposto dal progetto: i «vulnerabili» spesso rinunciano a chiedere aiuto per non essere stigmatizzati socialmente, nascondendo disagio e difficoltà. Il percorso di inclusione porta invece i «trapezisti» non a nascondersi, ma anzi ad assumere con orgoglio il proprio ruolo: oggi sono beneficiari di un aiuto, domani contribuiranno allo sviluppo del progetto restituendo quel che possono, in termini di contributo economico, tempo, professionalità, e soprattutto diffondendo la conoscenza dell'iniziativa nella loro comunità e individuando a loro volta «vulnerabili» che potrebbero beneficiare dell'iniziativa (Interviste 4, 5 e 6).

Il progetto è stato realizzato dall'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, ente strumentale dell'omonima fondazione, che si occupa di realizzare interventi in ambiti sociali specifici<sup>42</sup>, individuati sulla base degli indirizzi generali stabiliti dalla Compagnia. I partner del progetto sono una quarantina, tra cui enti non profit, istituzioni pubbliche e soggetti privati, cui si aggiunge tutta la rete interna dell'Ufficio Pio e della Compagnia di San Paolo<sup>43</sup>.

**Il progetto Amministratore di Sostegno di Fondazione Cariplo.** La legge n. 6 del 2004 ha introdotto l'istituto giuridico dell'Amministrazione di sostegno (art. 404 e ss. C.C.), con l'obiettivo di tutelare quei soggetti che si trovano in condizione di fragilità a causa di disabilità intellettiva, disagio psichico, patologie degenerative e invalidanti o problemi di dipendenza. A differenza di interdizione e inabilitazione, strumenti con funzione analoga già presenti nell'ordinamento, l'istituto non si concentra unicamente sulla tutela del patrimonio, ma prevede la nomina di un amministratore che, nello svolgimento dei suoi compiti, tenga conto tanto dei bisogni quanto delle «aspirazioni» del beneficiario, cambiando così l'approccio dell'ordinamento nei confronti dei soggetti fragili. Tuttavia, nonostante le positive innovazioni, l'applicazione si è rivelata tutt'altro che semplice. La necessaria collaborazione fra le varie realtà presenti sul territorio, nonché la preparazione richiesta tanto ai soggetti che vogliono diventare amministratori quanto ai congiunti dei beneficiari, si sono infatti sviluppate in maniera limitata e disomogenea, a volte anche in contrasto con i principi della normativa stessa.

<sup>42</sup> Nello specifico, i mandati dell'Ufficio Pio sono Accoglienza e ascolto, Orientamento, Assistenza e sostegno, Integrazione sociale e promozione personale, Prevenzione, Promozione culturale.

<sup>43</sup> Per maggiori informazioni sul progetto Trapezio e sulle attività dell'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo si rimanda a Mallone (2011), Bandera (2012b), Maino e Zamboni (2013).

Questa situazione ha spinto Fondazione Cariplo a sviluppare nel 2009 il progetto Amministratore di Sostegno (AdS), con l'obiettivo di creare condizioni adeguate alla diffusione dell'istituto nella Regione Lombardia. Per far questo si è scelto di coinvolgere e valorizzare tutti i soggetti previsti dalla legge: organizzazioni del Terzo settore, enti locali, Aziende sanitarie locali, ordini professionali e perfino i tribunali, spesso considerati come una *turris eburnea* restia a entrare in relazione con altri attori non istituzionali.

Grazie al coordinamento fra l'associazione Oltre di Noi la Vita, l'associazione Ledha, il Comitato per la Gestione del Fondo Speciale per il Volontariato (CO.GE.) e il Centro Servizi per il Volontariato della Lombardia, è stato possibile dar vita a una serie di reti in grado di diffondere il ricorso allo strumento. Oggi su tutte le 15 aree operative delle ASL lombarde sono nate reti per la protezione giuridica delle persone fragili attraverso l'AdS, e complessivamente ben 239 associazioni risultano impegnate in diversi settori: disabilità, terza età, salute mentale, fragilità adulta, dipendenza. Sono associazioni che magari avevano già lavorato insieme su singoli progetti, ma non si erano mai impegnate in maniera sistematica. Queste realtà hanno sviluppato 327 azioni locali di sensibilizzazione, 65 percorsi formativi dedicati a famiglie e volontari, 43 momenti di formazione destinati agli operatori sociali; hanno creato 92 sportelli o punti di prossimità/incontro e sviluppato interlocuzioni *ad hoc* coi tribunali. In questi anni sono stati formati 386 amministratori di sostegno (272 nominati) certificati e registrati in 7 elenchi regionali (Bandera 2012c e 2013b).

Le persone fragili hanno così potuto disporre dell'aiuto di volontari adeguatamente formati, sinceramente interessati alla loro condizione e capaci di sostenerle nel tempo. Contemporaneamente le organizzazioni non profit hanno potuto costruire reti forti, in grado di interagire in modo competente con le istituzioni del territorio su diversi livelli operativi. Anche i tribunali hanno raggiunto risultati importanti: il sistema così congegnato evita che possano verificarsi abusi dell'istituto, oltre a supportare famiglie e operatori nella predisposizione dei ricorsi, evitando aggravii su cancellerie e giudici tutelari. Da ultimo, amministrazioni locali e ASL ricevono meno nomine istituzionali da parte delle strutture giudiziarie, o comunque sono in grado di gestirle con il supporto delle organizzazioni non profit appartenenti alle reti.

Per il futuro, l'obiettivo del progetto è lo sviluppo di un modello che razionalizzi le reti senza soffocare le diverse esperienze territoriali cresciute nel tempo. Per far questo, in primo luogo è stato costruito un sistema di comunicazione integrato, che da un lato ha permesso di specificare l'identità del progetto verso l'esterno, dall'altro ha garantito a tutti i soggetti coinvolti nelle diverse aree ASL di entrare in contatto fra loro, rispondendo a un'esigenza di comunicazione interna non scontata. Un ulteriore e più sostanziale contributo è venuto inoltre dalla Regione Lombardia, che il 16 gennaio 2013 ha emesso le linee guida in materia di amministrazione di sostegno (Delibera n. 4696), una presa d'atto istituzionale di ciò che si era fatto negli anni finalizzata a consolidarlo. Le linee indicano obiettivi e azioni, soggetti incaricati di svolgerle, destinatari e luoghi di svolgimento delle stesse. Attraverso di esse la Regione si propone, sulla base delle esperienze individuate negli ultimi quattro anni, di far sì che tutti i cittadini lombardi abbiano le stesse possibilità di scegliere un sistema di tutela giuridica realmente efficace.

Il progetto AdS rappresenta un caso emblematico in cui emerge palesemente come, al di là del contributo economico<sup>44</sup>, il lavoro di coordinamento e raccordo svolto da una Fondazione possa permettere la collaborazione tra soggetti diversi nel persegui-

<sup>44</sup> Dal 2009 al 2012 il progetto ha goduto di uno stanziamento complessivo da parte di Fondazione Cariplo pari a 1,9 milioni di euro.

mento di un obiettivo individuato come importante per la vita delle persone più fragili e vulnerabili della comunità.

**I progetti di contrasto alla povertà abitativa della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo.** La persistenza della crisi, e in particolare le sue ricadute occupazionali e sociali, stanno provocando un aumento della domanda di interventi di sostegno proveniente da larghe quote di popolazione in difficoltà. Per questa ragione, fin dall'inizio del 2009 la Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo ha monitorato la situazione del territorio attraverso costanti contatti con gli enti pubblici e mettendo a punto strumenti innovativi di intervento a favore delle fasce maggiormente colpite. Di fronte all'aggravarsi dei problemi, nel 2011 Fondazione CRC ha scelto di varare un piano straordinario da 1,8 milioni di euro sviluppando un programma articolato di misure integrate<sup>45</sup>. Nel 2012 ha deciso di rinnovare l'impegno, avviando un nuovo Piano di contrasto alle conseguenze sociali della crisi, per un valore totale di 2,2 milioni di euro<sup>46</sup>.

Sia nel primo che nel secondo Piano era presente un progetto dedicato alla povertà abitativa<sup>47</sup>, denominato EmergenzaCasa, che si rivolge ai nuclei familiari sfrattati o a rischio sfratto e si articola in due misure distinte, dirette l'una a prevenire situazioni di emergenza abitativa, l'altra a implementare azioni di supporto ai nuclei familiari che abbiano già ricevuto ingiunzione di sfratto o ne abbiano subito l'esecuzione.

La misura 1, preventiva, consiste nell'erogazione a nuclei familiari in difficoltà dei contributi *una tantum* volti a sostenere i costi di locazione sul mercato privato. Dopo la raccolta delle domande di contributo da parte delle famiglie in difficoltà in ognuno dei Comuni coinvolti nel progetto, le Commissioni locali per l'emergenza abitativa<sup>48</sup> valutano le diverse richieste e individuano le famiglie destinatarie del sostegno economico. In caso di valutazione positiva, il contributo viene erogato direttamente ai proprietari degli immobili, ma solo a seguito della sottoscrizione di Patti di solidarietà, strumenti di intercettazione e mediazione utilizzati dalle Commissioni per prevenire situazioni di emergenza abitativa e di potenziale conflittualità sociale<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Fra gli obiettivi espliciti figuravano il sostegno all'emergenza povertà, il rafforzamento del progetto di microcredito Fiducia, la strutturazione di percorsi di tirocinio retribuito in azienda per disoccupati, l'implementazione di misure di risposta all'emergenza abitativa e lo sviluppo di azioni di sostegno finanziario alle cooperative sociali. Per approfondimenti sul tema si rimanda a Maino (2012).

<sup>46</sup> Il secondo Piano anticrisi si è sviluppato lungo tre direttrici principali: il sostegno alle persone e alle famiglie per fronteggiare le situazioni di disagio economico e sociale; il sostegno all'occupazione per favorire l'inserimento dei giovani e il reinserimento degli adulti espulsi dal mercato del lavoro; il sostegno alle imprese per favorire l'accesso al credito e per sostenere e rafforzare la loro *mission* sociale.

<sup>47</sup> Per le tematiche legate alla povertà abitativa si rinvia al capitolo 8 di questo *Rapporto*, dedicato all'*housing* sociale.

<sup>48</sup> In ognuno dei comuni coinvolti sono state costituite Commissioni composte da rappresentanti di: Fondazione CRC, Comune, Ente gestore dei servizi socio-assistenziali, Caritas ed eventuali altre associazioni locali impegnate sul tema casa.

<sup>49</sup> Al fine di richiamare le parti in causa, inquilini e proprietari, a un comune senso di responsabilità, prima del versamento del contributo viene richiesta la sottoscrizione di un accordo con la Commissione che prevede, obbligatoriamente, la non attivazione di ingiunzioni di sfratto per almeno 6 mesi e l'informazione alla Commissione stessa circa eventuali morosità o altre problematiche; e, facoltativamente, la riduzione del canone locatizio, la rinegoziazione dei contratti di locazione nell'ambito di contratti a canone concordato, il condono dei debiti pregressi (parziale/totale) o l'anticipo di future mensilità.

La misura 2, pensata per gestire le situazioni di sfratto, prevede azioni di supporto per i nuclei familiari che si trovano in situazioni di emergenza abitativa (che hanno cioè già ricevuto ingiunzione di sfratto o ne hanno subito l'esecuzione) attraverso diversi strumenti individuati come idonei dalle Commissioni. Questi strumenti sono: progetti di accompagnamento individualizzato nei confronti di famiglie sfrattate; campagne di informazione, sensibilizzazione e coinvolgimento della comunità locale (imprese, associazioni, parrocchie, cittadini, eccetera) in iniziative di solidarietà e intervento attivo a favore degli sfrattati; ristrutturazione di immobili, per ampliare le disponibilità di alloggi finalizzati all'accoglienza temporanea<sup>50</sup>; attivazione di Fondi di garanzia per i proprietari degli immobili disponibili a locarli a condizioni di particolare favore.

La prima edizione di EmergenzaCasa ha potuto contare su un budget complessivo di 600.000 euro, messi a disposizione da Fondazione CRC. Grazie a esso 267 delle oltre 900 domande pervenute per i contributi *una tantum* sono state soddisfatte e 267 Patti di solidarietà sono stati stipulati con i proprietari degli alloggi. Con queste risorse, unitamente a quelle stanziare dai Comuni interessati, è stato inoltre possibile avviare 16 ristrutturazioni di unità abitative per l'accoglienza di nuclei familiari, dove sono in fase di sperimentazione anche iniziative di *social housing* e *co-housing*. Gli interventi sono realizzati in collaborazione con le amministrazioni delle sette principali città della provincia di Cuneo (Alba, Bra, Cuneo, Fossano, Mondovì, Saluzzo, Savigliano), dei quattro Consorzi socio-assistenziali<sup>51</sup> e delle Caritas diocesane e parrocchiali di riferimento, e con varie associazioni locali.

A fronte del numero crescente di domande provenienti dal territorio e dei buoni risultati della prima edizione, Fondazione CRC ha deciso di ripetere l'esperienza con EmergenzaCasa2, ampliando il budget disponibile (salito a 750.000 euro) e allargando il numero di Comuni coinvolti.<sup>52</sup> Al di là dell'impegno economico, la Fondazione, con questo progetto, si è dimostrata capace di mettere in relazione diverse realtà territoriali che a vario titolo si occupano di problemi abitativi. La collaborazione fra i partner ha consentito di avviare o strutturare politiche innovative e flessibili che hanno ad esempio permesso la responsabilizzazione diretta ed esplicita di proprietari e inquilini con la creazione dei Patti di solidarietà.

## 7. FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA: VERSO UN SISTEMA INTEGRATO A LIVELLO NAZIONALE?

In anni recenti, oltre alle partnership fin qui analizzate e rivolte a soggetti pubblici e privati insediati nel territorio di riferimento, le Fondazioni hanno scelto di sviluppare nuove forme di collaborazione reciproca.

Talvolta, infatti, alcune problematiche si estendono oltre i confini localistici in cui tradizionalmente operano le singole Fondazioni, richiedendo la costituzione di reti che permettano una più adeguata copertura geografica. In altri casi il peso economico previ-

<sup>50</sup> Gli alloggi possono essere di proprietà dei soggetti costituenti le Commissioni locali o di altri enti pubblici o privati, a cui è richiesto un cofinanziamento per un ammontare non inferiore al 30 per cento del costo dei lavori.

<sup>51</sup> Consorzio Socio-Assistenziale Alba Langhe Roero, Consorzio Socio-Assistenziale del Cuneese, Consorzio Socio-Assistenziale del Monregalese, Consorzio Monviso Solidale.

<sup>52</sup> Si aggiungono le amministrazioni di Boves, Borgo San Dalmazzo, Busca e Racconigi.

sto di un progetto richiede una mobilitazione di risorse che nessuna Fondazione potrebbe investire da sola. Oppure, ancora, può emergere la necessità di aggregare competenze complementari delle singole Fondazioni, derivanti dalle specializzazioni maturate nelle rispettive esperienze, per affrontare con maggiore efficacia iniziative complesse e altamente innovative. L'impegno comune delle Fondazioni può infine fondarsi anche su obiettivi condivisi di efficienza e razionalizzazione, così evitando la frammentazione e dispersione di utilità prodotte e convogliando gli sforzi in modo sincronico e di maggiore impatto.

L'impulso che origina queste partnership di sistema è riconducibile a due tipiche modalità di avvio dei progetti. Da un lato, alcune Fondazioni maturano autonomamente la decisione di mettere in comune con altre esperienze competenze e risorse per la realizzazione di uno specifico progetto condiviso. Dall'altro, l'impulso nasce in ambito ACRI, i cui organi associativi configurano ipotesi di progettualità comuni, di portata spesso nazionale, proponendo un'adesione volontaria a quegli enti che ne condividano le finalità. Vediamo di seguito alcune esperienze di queste partnership di sistema, che mostrano il profilo di ruolo e di responsabilità sociale che vanno assumendo le Fondazioni a livello non solo locale ma anche nazionale.

#### *7.1. Alcuni esempi di partnership sistemiche già in essere*

Fra le partnership di sistema rientra sicuramente la già citata Fondazione CON IL SUD (cfr. box 1), nata nel 2006 grazie all'impegno di 77 delle 88 fondazioni bancarie presenti nel paese. Fin dall'inizio, infatti, essa ha goduto di ingenti risorse, oltre che di competenze operative e manageriali, provenienti dal sistema delle Fondazioni facenti riferimento all'ACRI. Grazie all'azione dell'ACRI, inoltre, sono state sviluppate iniziative a sostegno del mondo del volontariato e della cooperazione internazionale, costituiti fondi destinati a situazioni emergenziali o di particolare rilevanza istituzionale, implementati progetti di sviluppo territoriale.

**Fondo nazionale iniziative comuni.** Il Fondo nazionale iniziative comuni è il risultato di una decisione dell'Assemblea ACRI dell'aprile 2012. L'idea del Fondo nasce dall'esigenza, più volte emersa nel corso degli anni, di fornire risposta a situazioni eccezionali di carattere sia emergenziale sia istituzionale: situazioni, cioè, in cui risulta opportuno un intervento comune e corale delle Fondazioni a fronte di esigenze ritenute prioritarie o di particolare rilevanza generale. Si fa ad esempio riferimento all'intervento post-terremoto in Abruzzo, a Haiti e in Emilia (cfr. *infra*), o agli interventi sviluppati in occasione delle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, o ancora allo sviluppo di forme di cooperazione internazionale nell'Africa subsahariana. Le iniziative citate sono state realizzate con un'azione di chiamata a raccolta di risorse finanziarie attivata dall'ACRI nei confronti delle Fondazioni associate al manifestarsi della specifica esigenza. Questa modalità di raccolta, non essendo pianificabile visto il carattere impreveduto ed emergenziale di alcuni interventi, si è spesso inserita in maniera estemporanea nell'attività ordinaria delle Fondazioni, con conseguenti difficoltà nel reperimento delle risorse in tempi brevi.

Per ovviare a questo inconveniente, si è pertanto deciso di dar vita al Fondo nazionale iniziative comuni, che ha lo scopo di raccogliere in maniera sistematica le risorse da parte delle Fondazioni aderenti. Al fine di garantire sia una omogenea contribuzione sia la coerenza fra impegno a favore del Fondo e risorse disponibili in capo a ciascuna Fondazione, gli importi annuali di contribuzione sono determinati sulla base di una per-

centuale dell'avanzo di gestione, al netto degli accantonamenti a riserva patrimoniale o a copertura di disavanzi pregressi. Le iniziative cui destinare le risorse del Fondo sono individuate dagli organi ACRI, che possono così contare preventivamente su un ammontare noto di risorse disponibili. All'iniziativa hanno finora aderito 78 Fondazioni associate, le quali hanno siglato con ACRI un protocollo quinquennale, efficace a partire dal 2012, che regola i reciproci impegni. Nel 2012 le Fondazioni aderenti hanno accantonato una quota pari allo 0,3 per cento dell'avanzo di gestione, per un valore di circa 2,5 milioni di euro.

**Progettazione sociale: sostegno ai progetti delle organizzazioni di volontariato.**

Il 23 giugno 2010 ACRI, organismi di rappresentanza nazionale del volontariato (Forum Terzo Settore, Consulta Nazionale Permanente del Volontariato presso il Forum, Convol) e organi di coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato e dei Comitati di gestione dei fondi speciali per il volontariato ex art. 15 legge 266/1991 (CSVnet e Consulta Nazionale dei Comitati di Gestione, CO.GE.) hanno sottoscritto un accordo di durata quinquennale finalizzato a rinnovare il sostegno alla Fondazione CON IL SUD e a promuovere e rafforzare l'iniziativa delle Fondazioni a favore del mondo del volontariato.

Relativamente a quest'ultimo profilo, l'accordo è teso a favorire una più equilibrata distribuzione regionale dei fondi ai Centri di servizio, correggendo gli effetti sperequativi derivanti dalla forte concentrazione delle Fondazioni nel Centro-Nord del paese, e a stabilizzarne i flussi nel tempo. Tale accordo si è rivelato particolarmente utile nell'ultimo biennio (2011-2012), quando grazie a esso l'andamento sfavorevole degli accantonamenti ex art. 15 legge 266/1991 è stato compensato da assegnazioni integrative delle Fondazioni (più di 27 milioni di euro nei due anni), evitando così un brusco ridimensionamento dei finanziamenti ai CSV e garantendo il mantenimento della piena operatività degli stessi. L'accordo è stato occasione per una razionalizzazione e un innalzamento dei livelli di efficienza del sistema, obiettivi sui quali impegnava tutti i contraenti. In questa ampia e articolata cornice si inserisce la previsione di un contributo delle Fondazioni, aggiuntivo rispetto agli accantonamenti (di legge e facoltativi) riservati ai Centri di servizio, destinato a sostenere i progetti delle organizzazioni di volontariato con erogazioni dirette, mediante bandi gestiti di concerto dalle espressioni locali delle parti sottoscrittrici l'accordo. All'accordo hanno aderito 78 Fondazioni che attraverso i bandi emessi nel 2010 e nel 2011 hanno impegnato un totale di 24 milioni di euro, di cui 13 stanziati nel 2010 e 11 nel 2011. Nell'ottobre 2013, l'accordo è stato rinnovato per il triennio 2014-2016. Nello specifico, prevede di destinare 35 milioni di euro alle attività dei CSV e al funzionamento della CO.GE., nonché ulteriori 12 milioni alla progettazione sociale delle organizzazioni di volontariato. Da segnalare anche l'importante ruolo assunto dalla Fondazione CON IL SUD nella distribuzione delle risorse nelle regioni meridionali, dove la crisi sta avendo gli effetti più pesanti. Alla Fondazione saranno assegnati ulteriori 20 milioni di euro, con l'impegno di riservare un importo annuale pari ad almeno 4,4 milioni al sostegno delle organizzazioni di volontariato operanti al Sud. Ulteriori 2 milioni saranno garantiti dalla stessa Fondazione per sostenere le attività dei CSV operanti nel Mezzogiorno.

**Intervento di solidarietà nei confronti delle popolazioni delle province di Bologna, Ferrara, Modena e Reggio Emilia colpite dal terremoto del 2012.** A seguito degli eventi sismici che nel maggio-giugno 2012 hanno colpito le province di Bologna, Ferrara, Modena e Reggio-Emilia, le Fondazioni hanno aderito all'iniziativa emergenza-

le promossa dall'ACRI mettendo a disposizione circa 5,2 milioni di euro. Tale importo, sommato a quello destinato singolarmente dalle Fondazioni locali, ha portato a circa 24 milioni il sostegno del mondo delle Fondazioni alla ricostruzione. A fine anno, l'ACRI ha sottoscritto con l'Associazione federativa dell'Emilia-Romagna un protocollo d'intesa per l'impiego delle risorse. Queste sono state destinate al recupero di strutture scolastiche danneggiate, classificate nei comuni delle province di Modena, Ferrara, Reggio Emilia e Bologna secondo la seguente distribuzione delle risorse per provincia: Modena 45 per cento, Ferrara 34, Reggio Emilia 11, Bologna 10 per cento.

**fUNDER35: fondo per l'impresa culturale giovanile.** Diverse fondazioni hanno rilevato come le imprese culturali giovanili siano caratterizzate da grande fragilità strutturale e operativa. La loro esistenza e operatività, infatti, è spesso legata al ciclo di vita dei progetti per i quali ricevono occasionali finanziamenti pubblici e/o privati, e molto di rado riescono a innescare processi capaci di garantire un'attività più consolidata e costante. Nel 2011 è così nato il bando fUNDER35, frutto di un'iniziativa a carattere sperimentale di durata triennale (2012-2014) promossa da 10 FOB<sup>53</sup> in seno alla Commissione per le attività e i beni culturali dell'ACRI. Il bando intende selezionare e accompagnare le migliori *start up* giovanili che operano in campo culturale, incentivando quei soggetti che, oltre a distinguersi per la qualità dell'offerta culturale nonché per una corretta politica del lavoro, si prefiggano chiari obiettivi di sostenibilità economica tramite specifici progetti di miglioramento. Vengono quindi sostenuti interventi tesi all'efficienza gestionale e a rendere sostenibili nel tempo le imprese e le loro attività attraverso azioni mirate a: 1) consolidare/valorizzare la struttura organizzativa; 2) rinnovare modalità e strumenti di produzione; 3) attivare collaborazioni stabili e aggregazioni/fusioni con altri soggetti del settore, nella prospettiva di realizzare economie di scopo e di scala.

Nel 2012, su un totale di 59 progetti pervenuti, ne sono stati finanziati 15 per un importo complessivo di 1.070.000 euro, 900.000 dei quali destinati ai vincitori del bando e 170.000 al sostegno dei costi di gestione. Per il 2013 l'ammontare previsto del fondo è di 1 milione di euro, interamente destinato ai vincitori del bando.

**Progetto sviluppo del territorio.** È un progetto sperimentale per la promozione dello sviluppo locale, attraverso il sostegno e la valorizzazione delle identità dei territori di riferimento. Il progetto, coordinato dall'ACRI, si propone di definire una nuova modalità di intervento integrato<sup>54</sup>. L'intento è quello di promuovere la cooperazione tra i diversi attori locali, espressione delle realtà istituzionali, produttive e sociali, intorno ad assi di sviluppo imperniati sui punti di forza di ciascun territorio e rispetto ai quali le risorse delle Fondazioni possano essere un seme di innovazione. Il progetto è stato articolato in tre fasi. La prima era incentrata sull'analisi del contesto locale e dei suoi punti di forza e debolezza; è stata realizzata attraverso metodologie qualitative (interviste a testimoni qualificati) e quantitative al fine di identificare, oltre alle principali caratteristiche socio-

<sup>53</sup> L'iniziativa è promossa e sostenuta dalle Fondazioni Cariplo, Banco di Sardegna, Cariparma, Livorno, Cassa di Risparmio della Spezia, Cassa di Risparmio di Lucca, Cassa di Risparmio di Modena, Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Cassa di Risparmio di Torino, Monte di Bologna e Ravenna.

<sup>54</sup> Hanno aderito sette Fondazioni: Cassa di Risparmio di Ascoli Piceno, Cassa di Risparmio di Biella, Cassa dei Risparmi di Forlì, Cassa di Risparmio di Fossano, Cassa di Risparmio di Lucca, Sicilia, Cassa di Risparmio di Teramo.

economiche del territorio, anche le sfide strategiche e le opportunità. La seconda prevedeva l'analisi delle potenzialità di sviluppo e la selezione delle idee e progetti più innovativi; in questa fase si sono esplicitate le leve su cui la Fondazione si proponeva di insistere, dettagliate in termini sia di dotazione attuale sia di opportunità future. La terza fase, in corso, consiste nell'implementazione delle idee-progetto e nel monitoraggio degli esiti.

Ciascuna delle Fondazioni partner sta provvedendo all'attuazione delle proprie idee progettuali, in cooperazione con le partnership promosse, e alla messa a punto dei successivi passaggi operativi individuati.

## 7.2. La Carta delle Fondazioni

Anche per strutturare maggiormente le esperienze sistemiche sopra indicate, il 4 aprile 2012 l'assemblea dell'ACRI ha approvato la Carta delle Fondazioni, un codice di riferimento cui le FOB possono aderire liberamente e che tuttavia diventa vincolante nel momento in cui viene sottoscritto. La Carta individua alcuni principi fondamentali che le Fondazioni si impegnano a rispettare nel perseguimento della propria missione; è stata frutto di un confronto serrato fra gli enti, partito nel 2011 quando l'Assemblea ACRI si propose di definire linee di orientamento comuni, in grado di dare sistematicità alle migliori pratiche già sperimentate e indicare con chiarezza lo spirito che dovrebbe guidare l'operato delle Fondazioni.

La Carta si divide in tre grandi sezioni – *governance*, attività istituzionale e gestione del patrimonio – precedute da un preambolo in cui sono indicati le ragioni che hanno spinto le FOB a dotarsi di un documento di riferimento comune e gli obiettivi che con esso si vogliono perseguire. Viene sottolineata l'autonomia delle Fondazioni – sancita anche, come ricorda il testo, dalla Corte Costituzionale – e confermata la loro missione, il perseguimento dell'interesse generale della comunità, nonché il legame con il territorio e la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale (cfr. box 2).

L'approvazione della Carta indica la volontà delle Fondazioni di operare sempre più in sinergia, chiarendo una volta per tutte i principi che intendono perseguire. L'ACRI, attraverso la Carta, ha giocato d'anticipo costituendo uno strumento in grado di razionalizzare l'azione delle FOB, definendone obiettivi e finalità a livello nazionale. Attraverso la Carta, le Fondazioni non si sono limitate a esplicitare nuovamente e con forza gli obiettivi strategici ai quali tendere, hanno anche indicato le modalità principali attraverso cui perseguirli, sforzandosi di renderle ancora più chiare e trasparenti.

### Box 2 – I contenuti della Carta delle Fondazioni

*In materia di governance la Carta individua alcune delle strutture fondamentali di cui ogni Fondazione deve dotarsi e indica gli elementi che devono indirizzare l'azione svolta da tali organi. In particolare, sono citati la competenza e autorevolezza degli amministratori, la pubblicità e trasparenza delle procedure di designazione e nomina, la rappresentatività nella composizione degli organi (perseguendo anche un'adeguata presenza di genere), l'indipendenza, l'autonomia e la responsabilità. La Carta specifica inoltre alcuni criteri di valutazione per le incompatibilità in entrata e in uscita dalle Fondazioni. Ad esempio, al fine di salvaguardare l'indipendenza ed evitare conflitti d'interesse, la partecipazione agli organi delle Fondazioni è incompatibile con qualsiasi incarico politico, sia esso elettivo o amministrativo. Importante è anche il suggerimento volto all'adozione di misure atte a garantire l'unitarietà operativa delle Fondazioni – evitando, tramite opportuni frazionamenti nel tempo, che il rinnovo degli organi possa creare situazioni di instabilità nella governance o discontinuità nell'azione – e, contemporaneamente, l'univoca rappresentanza dell'ente, assicurata in primo luogo dall'unicità della figura del Presidente.*

*La seconda parte della Carta si occupa dell'attività istituzionale delle Fondazioni, che devono agire perseguendo trasparenza, imparzialità delle decisioni, accessibilità delle informazioni e della rendicontazione. Molto importante, anche a fronte del dibattito degli ultimi mesi, è il principio secondo cui le attività delle Fondazioni non potranno né dovranno mai essere sostitutive dell'intervento pubblico, dovendo invece considerarsi complementari, e piuttosto capaci di catalizzare e mobilitare risorse provenienti da terzi. La Carta pone inoltre particolare attenzione alla necessità di operare secondo criteri di economicità e perseguire obiettivi di efficienza e di efficacia, attuando politiche di bilancio volte a stabilizzare le erogazioni nel tempo e a realizzare un'equilibrata distribuzione delle risorse tra impegni annuali, pluriennali e continuativi.*

*L'ultima sezione si occupa della gestione del patrimonio, la quale deve essere innanzitutto orientata alla diversificazione e al controllo del rischio. Solo ponendo attenzione a tali obiettivi sarà infatti possibile salvaguardare l'integrità del patrimonio stesso e creare una redditività tale da permettere il perseguimento della missione assunta. L'impiego del patrimonio, sottolinea la Carta, richiede un'attenta pianificazione strategica, che determini sempre diverse tempistiche degli investimenti e permetta di diversificare gli strumenti attraverso cui effettuarli. Le decisioni relative agli investimenti devono essere assunte sulla base di un processo comparativo fra molteplici alternative che tenga conto di criteri oggettivi di valutazione ma anche di elementi di natura etica, ovvero criteri atti a escludere qualsiasi investimento che possa entrare in contrasto con i diritti dell'uomo, la tutela dell'ambiente o la protezione del patrimonio storico, artistico e culturale. In questo senso appare importante anche il richiamo all'impiego funzionale del patrimonio che, oltre a essere investito al fine di garantire la redditività necessaria per lo svolgimento delle attività istituzionali, dovrebbe essere strumento per il sostegno di iniziative correlate alle finalità perseguite. Interessante anche il richiamo ai rapporti con le banche conferitarie: le Fondazioni, pur non interferendo nella gestione operativa delle società bancarie, devono sempre esercitare i diritti dell'azionista, vigilando affinché la conduzione della banca avvenga nel rispetto dei principi contenuti nella Carta<sup>55</sup>.*

## 8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E QUESTIONI APERTE

Alla fine, dopo anni in cui erano parse meno esposte di altri soggetti agli effetti della crisi, anche le Fondazioni di origine bancaria hanno dovuto fare i conti con serie difficoltà economico-finanziarie, che hanno comportato una più o meno pronunciata con-

<sup>55</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Bandera (2012d).

trazione dei loro patrimoni, quasi dimezzando in cinque anni la loro capacità erogativa. Paradossalmente, tuttavia, la crisi pare aver nettamente accelerato un processo di maturazione avviato agli inizi del 2000, che vede le Fondazioni sempre più protagoniste nelle comunità di riferimento, specialmente sul fronte sociale.

Oltre alla scelta di destinare una maggior quota di risorse agli interventi di welfare, individuati come prioritari vista la situazione attuale, le FOB hanno infatti sviluppato nuove modalità per affrontare più coerentemente rischi e bisogni sociali emergenti nei loro territori, impegnandosi nell'identificazione di forme di intervento capaci di mettere in relazione le diverse realtà che possono concorrere nella risposta. Nella maggior parte dei casi lo hanno fatto proponendosi in maniera sempre più proattiva, non limitandosi a erogare risorse dall'alto ma entrando direttamente in contatto con il tessuto sociale di riferimento: creando partnership, sviluppando reti e cercando di svolgere un ruolo di innovatori sociali precluso a gran parte degli altri attori istituzionali. Le Fondazioni hanno potuto intraprendere tale percorso anzitutto grazie alla conoscenza dei territori in cui sono storicamente radicate e alla peculiarità delle loro strutture, professionalizzate nell'ultimo decennio. Negli anni, infatti, l'organizzazione è gradualmente passata da assetti elementari – dove prevalevano i profili amministrativi e patrimoniali – ad assetti più articolati e complessi, caratterizzati da crescente specializzazione dei ruoli e delle responsabilità interne. Tale scelta ha permesso alle Fondazioni di intraprendere percorsi difficilmente immaginabili quando vennero costituite, con tutt'altro scopo e tutt'altra forma, agli inizi degli anni Novanta.

Al di là del loro rinnovato impegno per lo sviluppo socio-economico dei territori – sicuramente prezioso in un frangente in cui le azioni del settore pubblico si fanno più deboli e incerte, specialmente nell'ambito dei servizi di welfare –, in tempi recenti le Fondazioni paiono essersi orientate anche verso interventi a livelli territorialmente più ampi rispetto alle loro tradizionali competenze, sfociati in iniziative a carattere nazionale. La tendenza sempre più frequente a mettersi insieme per dar vita a progettualità di ampio respiro, non solo dal punto di vista economico ma anche in un'ottica di condivisione di *know how* acquisito negli anni, è sicuramente importante. A tale riguardo appare particolarmente interessante l'adozione della Carta delle Fondazioni – segnale del rinnovato impegno per lo sviluppo di linee d'intervento comuni nei diversi ambiti in cui le FOB operano – benché la strada da percorrere per completare questo processo di interconnessione sia ancora lunga.

Sarebbe infatti sbagliato pensare che il processo evolutivo delle Fondazioni verso una completa «maturità filantropica» sia oggi concluso o in fase di conclusione. In primo luogo, mentre alcune Fondazioni – in particolare quelle di grandi dimensioni – si sono sistematicamente impegnate nell'affinare strutture, *modi operandi* e strumenti con cui affrontare le problematiche emergenti a livello sociale, altre – soprattutto quelle più piccole – sembrano invece patire maggiori difficoltà. In secondo luogo, anche le realtà che hanno compiuto passi importanti per migliorare la propria azione dovranno necessariamente continuare a mettersi in discussione onde evitare di vanificare gli sforzi finora compiuti, anche a fronte del sempre maggior impegno loro richiesto nello sviluppo di iniziative di secondo welfare. Le Fondazioni dovranno quindi sviluppare ulteriormente e continuativamente le proprie capacità istituzionali e organizzative, a livello sia di singolo ente sia di sistema, stabilendo in particolare visioni, obiettivi e strumenti di più ampio respiro.

Da un lato, infatti, le FOB dovranno trovare il modo di rafforzare e allargare i canali di ascolto e collaborazione che sono state finora in grado di stabilire con la società civile

e le istituzioni, così da cogliere il più rapidamente possibile esigenze emergenti dei territori e delle comunità. Dall'altro lato, invece, dovranno trovare gli strumenti più adeguati per rispondervi. Sarà quindi necessario identificare ciò che meglio si presta a tale scopo, trovando il modo di diffondere e sistematizzare le misure giudicate più efficienti, eque ed efficaci, già realizzate o in fase di realizzazione. Lo sviluppo di sistemi di monitoraggio, controllo *ex post* e valutazione degli interventi effettuati dovrà pertanto assumere un peso ben maggiore di quello attuale, specialmente in quegli ambiti in cui è ancora poco diffusa la quantificazione dei risultati perseguiti dalle attività svolte (Ferrera 2010).

In conclusione, in un momento in cui le esigenze sociali si fanno sempre più complesse e la capacità di risposta del settore pubblico va contestualmente indebolendosi, le funzioni svolte dalle Fondazioni di origine bancaria rappresentano una risorsa di cui non è consigliabile fare a meno. Non solo per i contributi erogati i quali, seppure rilevanti, rappresentano, come si è visto, una goccia nel mare rispetto alla capacità economica del settore pubblico e ai bisogni cui questo deve far fronte, ma anche – e forse soprattutto – per quel patrimonio di conoscenze, competenze e operatività che sono riuscite a sviluppare, a differenza di tanti altri attori appartenenti alle pubbliche amministrazioni, al mondo produttivo o al Terzo settore. Pur tenendo conto dei vari aspetti su cui occorrerà lavorare ulteriormente, è possibile affermare che oggi le Fondazioni offrono alle comunità di riferimento una non scontata possibilità di reinvestire su se stesse, permettendo loro di mettere in comune, e quindi in gioco, alcune delle migliori caratteristiche che le contraddistinguono. La loro capacità di catalizzare interessi diversi, promuovere reti e collaborazioni innovative, sostenere realtà che generano valore sociale, è un fattore cruciale, del tutto coerente con la nozione di secondo welfare e che può aiutare il paese a uscire dalla profonda crisi in cui si trova immerso. I prossimi anni, presumibilmente ancora difficili dal punto di vista economico-sociale, diranno fino a che punto le Fondazioni saranno state in grado di assolvere il ruolo cui sono chiamate.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ACRI (2013), *Diciottesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria, anno 2012*, Roma
- (2012a), *Diciassettesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria, anno 2011*, Roma
  - (2012b), *Carta delle Fondazioni di origine bancaria*, Roma
- Allena (2011), *Organizzazione e funzionamento delle Fondazioni di origine bancaria*, in G. Pastori e G. Zagrebelsky (a cura di), *Fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare*, Bologna, Il Mulino
- Bandera L. (2013a), *Il rilancio del Sud? Passa dalla società prima che dall'economia*, 11 giugno, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013b), *In Lombardia passi avanti per la tutela delle persone fragili*, 21 maggio, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
  - (2012a), *Piermario Vello, segretario generale di Cariplo, ci racconta il progetto Fondazioni di comunità*, 17 giugno, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
  - (2012b), *Il welfare 2.0 dell'Ufficio Pio di Torino*, 11 settembre, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
  - (2012c), *Lombardia: il progetto «Amministratore di Sostegno»*, 8 giugno, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)

- (2012d), *La Carta delle Fondazioni di origine bancaria*, 27 luglio, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Barbetta G.P. (2013), *Le Fondazioni. Il motore finanziario del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino
- (2008), *Le fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio dell'innovazione sociale*, in G. Turati, M. Piacenza e G. Segre (a cura di), *Patrimoni e scopi. Per un'analisi economica delle fondazioni*, Torino, Fondazione Agnelli
- Barbetta G.P. e Palumbo S. (2011), *Investire nel sociale: il ruolo delle fondazioni filantropiche*, in R. Lodigiani (a cura di), *Dentro la crisi e oltre: dare gambe alla speranza*, Milano, Ambrosianum Fondazione Culturale, FrancoAngeli
- Bastianel T. (2012), *Modello nuovo d'erogazione per le fondazioni*, «Giornale di Brescia», 14 maggio
- Bodega D. et al. (2011), *Managerialità delle fondazioni di origine bancaria. Percorsi gestionali e prospettive internazionali*, Milano, FrancoAngeli
- (2009), *Fondazioni di origine bancaria: innovazione ed evoluzione. Scelte strategiche e modelli gestionali emergenti*, Milano, FrancoAngeli
- Boeri T. (2013), *I politici ai vertici delle fondazioni di origine bancaria*, «Lavoce», 27 gennaio
- Boeri T. e Guiso L. (2013), *La lezione del Monte*, «Lavoce», 1 febbraio
- (2012), *Quell'abbraccio mortale tra fondazioni e banche*, «Lavoce», 13 gennaio
- Borzaga C. e Cafaggi F. (1999), *Un patrimonio alla ricerca di uno scopo*, Roma, Donzelli
- Boschi M.E. (2010), *Fondazioni bancarie e società strumentali*, «Il diritto dell'economia», n. 4, pp. 671-690
- Cioccarelli G. (2009), *Le dipendenze del passato e i segnali di cambiamento*, in D. Bodega et al., *Fondazioni di origine bancaria: innovazione ed evoluzione. Scelte strategiche e modelli gestionali emergenti*, Milano, FrancoAngeli
- Corsico F. e Messa P. (2011), *Da Frankenstein a principe azzurro. Le fondazioni bancarie fra passato e futuro*, Venezia, Marsilio
- Ferrera M. (2010), *Fondazioni e welfare di comunità*, in ACRI, *Quindicesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria*
- Istat (2012), *Noi Italia 2011*, Roma
- Leddi M. (2008), *L'evoluzione della legislazione in materia di fondazioni di origine bancaria*, in G. Turati, M. Piacenza e G. Segre (a cura di), *Patrimoni e scopi. Per un'analisi economica delle fondazioni*, Torino, Fondazione Agnelli
- Losana M. (2011), *Le casse di risparmio e l'origine dell'attuale dibattito intorno alla «natura giuridica» delle «fondazioni di origine bancaria»*, in G. Pastori e G. Zagrebelsky (a cura di), *Fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare*, Bologna, Il Mulino
- Maino F. (2012), *Fondazione CRC: risposte locali alla crisi*, 4 giugno, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Maino F. e Zamboni M. (2013), *The Local Arena for Combating Poverty. The Case of Turin*, Cope Project, Work Package 6
- Mallone G. (2011), *Il Trapezio: vulnerabilità e progetti di autonomia*, 4 novembre, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Marcenò V. (2011), *La qualificazione della natura giuridica delle fondazioni di origine bancaria: alla ricerca della coerenza*, in G. Pastori e G. Zagrebelsky (a cura di), *Fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare*, Bologna, Il Mulino
- Motroni M. (2010), *Ruolo e funzioni delle fondazioni di origine bancaria nel settore «Arte, attività e beni culturali»*, «Amministrazione in cammino», marzo
- Papocchia R. (2012), *Fundraising delle fondazioni di origine bancaria*, Forlì, Philanthropy
- Pastori G. e Zagrebelsky G. (2011, a cura di), *Fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare*, Bologna, Il Mulino

- Scalvini F. (2012), *Finanziamenti al Terzo settore, superare i «progettifici»*, «Giornale di Brescia», 3 maggio
- Turati G., Piacenza M. e Segre G. (2008, a cura di), *Patrimoni e scopi per un'analisi economica delle fondazioni*, Torino, Fondazione Agnelli
- Zingales L. (2011), *Per Monti un mandato da curatore fallimentare*, «Il Sole 24 Ore», 13 novembre

#### LE NOSTRE INTERVISTE AI PROTAGONISTI

1. Carlo Borgomeo, Presidente Fondazione CON IL SUD, 4 giugno 2013
2. Marco De Marie, Responsabile Settore Studi, Programmazione e Documentazione della Compagnia di San Paolo, 12 aprile 2013
3. Giorgio Vittadini, Presidente Fondazione per la Sussidiarietà, 2 ottobre 2012
4. Giovanni Tamietti, Direttore Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 25 luglio 2012
5. Marco Lardino, Ufficio Comunicazione Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 25 luglio 2012
6. Daniela Gregnanin, Area Politiche Sociali della Compagnia di San Paolo, 25 luglio 2012
7. Pier Mario Vello, Segretario Generale di Fondazione Cariplo, 28 maggio 2012

#### ARTICOLI SULLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA PUBBLICATI SU WWW.SECONDOWELFARE.IT

- [Fondazioni bancarie ancora in prima linea per il Terzo settore](#), Lorenzo Bandera, 7 novembre 2013
- [Cariplo presenta le strategie di intervento per il futuro](#), Lorenzo Bandera, 7 novembre 2013
- [Quarto Workshop sulle Fondazioni](#), Lorenzo Bandera, 8 ottobre 2013
- [Puntare sulla coesione sociale: un approccio diverso per affrontare i problemi del Sud](#), Lorenzo Bandera, 31 luglio 2013
- [Cariplo presenta i dati 2012 del progetto Fondazioni di comunità](#), Lorenzo Bandera, 23 luglio 2013
- [Bilancio ACRI 2012: meno erogazioni ma concentrate sul welfare](#), Lorenzo Bandera, 18 luglio 2013
- [Le Fondazioni il motore finanziario del Terzo settore](#), Lorenzo Bandera, 18 luglio 2013
- [Fondazione CRC e Fondazione Cariplo nuovi partner di Secondo welfare](#), Lorenzo Bandera, 14 luglio 2013
- [Il rilancio del Sud? Passa dalla società prima che dall'economia](#), Lorenzo Bandera, 11 giugno 2013
- [In Lombardia passi avanti per la protezione delle persone fragili](#), Lorenzo Bandera, 21 maggio 2013
- [Il convegno «Un'impresa comune. Riprogettare il welfare»](#), Lorenzo Bandera, 8 maggio 2013
- [IPO Solidale: per una sinergia tra imprese e privato sociale](#), Lorenzo Bandera, 26 aprile 2013

- [Il convegno «Attori privati e Terzo settore: risposte alla crisi del welfare»](#), Redazione, 15 aprile 2013
- [Housing sì, ma anche social: Sharing Hotel Residence Torino](#), Chiara Lodi Rizzini, 14 marzo 2013
- [A Torino il welfare aziendale per le imprese sociali](#), Lorenzo Bandera, 22 febbraio 2013
- [Banca Prossima e Cariplo insieme per il Social Housing](#), Lorenzo Bandera, 17 febbraio 2013
- [Bandi: i programmi della Fondazione CON IL SUD e della Compagnia di San Paolo per il 2013](#), Chiara Lodi Rizzini, 2 febbraio 2013
- [Il welfare 2.0 dell'Ufficio Pio di Torino](#), Lorenzo Bandera, 11 settembre 2012
- [Fondazione CON IL SUD: un asilo nido per ogni bambino](#), Laura Canale, 3 settembre 2012
- [La Carta delle Fondazioni di origine bancaria](#), Lorenzo Bandera, 27 luglio 2012
- [Guzzetti: per una vera sussidiarietà occorre valorizzare il secondo welfare](#), Lorenzo Bandera, 8 giugno 2012
- [Lombardia: il progetto Amministratore di Sostegno](#), Lorenzo Bandera, 8 giugno 2012
- [Fondazione CRC: risposte locali alla crisi](#), Franca Maino, 4 giugno 2012
- [Progetto Maison du Monde](#), 2 giugno 2012.
- [Assicurazioni e terzo settore, risposte nuove per la disabilità](#), Giulia Mallone, 28 maggio 2012
- [Le nuove sfide del welfare: il ruolo delle Fondazioni di origine bancaria](#), Lorenzo Bandera, 14 maggio 2012.
- [Innovazione nei servizi socio-sanitari a Sud](#), Giulia Mallone, 4 maggio 2012.
- [Fondazioni e promozione della qualità nella scuola secondaria superiore: esperienze di successo nel Regno Unito e negli USA](#), Redazioni, 16 marzo 2012.
- [Fondazione CON IL SUD annuncia un fondo di garanzia per i crediti delle cooperative](#), Redazione, 8 marzo 2012.
- [Fondazione CON IL SUD: investire sulla formazione dei Quadri del terzo settore](#), Redazione, 16 febbraio 2012.
- [Fondazione CR Lucca investe 8 milioni di euro nell'housing sociale per la provincia](#), Giulia Mallone, 12 gennaio 2012.
- [Il Trapezio: vulnerabilità e progetti di autonomia](#), Giulia Mallone, 4 novembre 2011.
- [Il Social Housing in Italia: edilizia sociale e terzo settore](#), Giulia Mallone, 3 novembre 2011



## Capitolo 5

### **LE FONDAZIONI DI COMUNITÀ: UNA NUOVA DECLINAZIONE DELLA FILANTROPIA**

DI LORENZO BANDERA

#### **1. INTRODUZIONE**

Nell'immaginario collettivo, la filantropia è da sempre legata alle attività di pochi soggetti facoltosi che, per motivazioni personali o legate alle tradizioni di un dato gruppo sociale, devolvono risorse da destinare a beneficio della comunità cui appartengono. Questa visione limita notevolmente il concetto stesso di filantropia – che letteralmente significa amore, interesse profondo (*filia*) nei confronti degli uomini (*anthropos*) e del loro bene – e le sue potenzialità per il progresso della società contemporanea.

La filantropia, infatti, possiede anche una dimensione comunitaria capace di coinvolgere un ampio spettro di attori – individuali o collettivi – appartenenti a diversi segmenti della società ma uniti dal perseguimento del medesimo scopo: sviluppare il benessere nell'ambiente in cui vivono la propria esistenza. Una delle migliori e più attuali espressioni di questo livello della filantropia è costituito dalle Fondazioni di comunità. Queste realtà mirano alla democratizzazione della filantropia e alla promozione di una cultura favorevole al dono, tale da permettere di andare oltre un modello socio-culturale che attualmente limita la possibilità e l'opportunità di donare. Questi enti fungono da catalizzatori e facilitatori per tutti quei soggetti che vorrebbero contribuire allo sviluppo del proprio territorio e della sua società ma, per ragioni differenti, non riescono a farlo individualmente.

Le Fondazioni di comunità, in sostanza, agiscono contemporaneamente da intermediari finanziari e da intermediari sociali (Ferrucci 2010) mettendo al centro del proprio operato la donazione *da e per* la collettività che si propongono di sviluppare. Il dono, infatti, se da un lato permette di mobilitare risorse utili a finanziare iniziative d'interesse sociale, dall'altro consente il rafforzamento dei rapporti fiduciari esistenti all'interno di una data comunità, generando relazioni favorevoli allo sviluppo umano, economico e culturale della stessa (Casadei 2012a). Un approccio che si rivela poi particolarmente importante nel momento di crisi attuale, in cui è auspicabile – se non necessario – ripensare al ruolo della società civile a fronte dell'ormai irreversibile arretramento dello Stato in diversi ambiti, specialmente quelli legati al welfare. Le fondazioni comunitarie mirano a coinvolgere attivamente cittadini, istituzioni, organizzazioni del Terzo settore, associazioni e imprese private nella creazione e realizzazione di misure in favore delle aree in cui risiedono, e possono pertanto svolgere un ruolo importante per il perseguimento di numerosi obiettivi di carattere sociale.

Il forte legame col territorio, la capacità di porre in sinergia attori diversi nella realizzazione di opere legate al bene comune, oltre alla costante collaborazione con istituzioni tanto pubbliche quanto private, rappresentano caratteristiche fondanti di questa

struttura organizzativa e al tempo stesso richiamano l'idea di secondo welfare. Senza la pretesa di incasellare le molteplici esperienze sviluppatasi nel nostro paese – compito molto difficile, vista la ricchezza e le peculiarità delle stesse – cercheremo di capire meglio il ruolo che le fondazioni di comunità stanno assumendo all'interno del contesto italiano.

Proveremo, attraverso esperienze concrete presenti in diverse aree d'Italia, a individuare gli obiettivi, le scelte operative, le misure adottate per affrontare adeguatamente i nuovi rischi e bisogni emersi a causa della crisi. A partire da un discorso generale sulle fondazioni comunitarie, scenderemo progressivamente più nello specifico occupandoci del progetto promosso da Fondazione Cariplo per introdurre anche in Italia le fondazioni di comunità, cogliendone alcuni aspetti peculiari. Infine, analizzeremo alcune esperienze concrete che mostrano l'impatto che la filantropia comunitaria ha sui tessuti sociali in cui è stata sviluppata, specialmente di fronte ai nuovi rischi e bisogni sociali.

## **2. FONDAZIONI DI COMUNITÀ: UNO SGUARDO D'INSIEME**

Le fondazioni di comunità sono istituzioni filantropiche il cui scopo è favorire lo sviluppo della qualità della vita delle comunità residenti nei territori in cui si trovano a operare. Queste fondazioni agiscono come enti di erogazione e, pertanto, garantiscono contributi alle organizzazioni non profit presenti sul territorio, sostenendone gli interventi e favorendo la produzione di servizi in risposta ai diversi bisogni emergenti all'interno della comunità. Ogni fondazione dispone di un proprio patrimonio, costituito grazie alle donazioni provenienti dalla comunità, che viene investito per garantire rendite adeguate a sostegno dei progetti individuati dai donatori o dalla fondazione stessa. A differenza della maggior parte delle fondazioni, che generalmente nascono per volontà di un singolo individuo, istituzione o azienda, le fondazioni di comunità sono l'esito di un processo che coinvolge una vasta gamma di persone fisiche e giuridiche presenti su un dato territorio (Barbetta 2013, Bandera 2012a, Casadei 2012a, WINGS 2005 e 2010).

Oltre a canalizzare risorse di natura economica e finanziaria, le fondazioni di comunità sono in grado di attrarre e aggregare competenze, conoscenze e capacità dei diversi attori sociali presenti sul territorio in cui operano. Esse fungono contemporaneamente da intermediari finanziari e da catalizzatori sociali, poiché capaci di mettere in circolo risorse economiche e umane presenti all'interno della comunità locale che altrimenti rimarrebbero inutilizzate. Sono amministrate dai cittadini appartenenti al tessuto sociale del territorio, che ne garantiscono l'autonomia e l'assoluta trasparenza nello svolgimento delle attività. Le fondazioni di comunità possono presentare caratteristiche parzialmente diverse a seconda del contesto in cui si sono sviluppate e operano, essendo la loro natura profondamente legata alle esigenze particolari delle comunità da cui traggono origine (Sacks 2000, Ferrucci 2010).

### *2.1. Patrimonio e donatori*

Come già accennato, il patrimonio di una fondazione comunitaria non deriva da una singola, grande donazione iniziale da parte di un'unica persona, istituzione o impresa, ma da tante piccole e medie donazioni effettuate nel corso del tempo da una vasta pluralità di soggetti che scelgono di costituire specifici fondi all'interno della fondazione

stessa. Il patrimonio della fondazione è pertanto la somma di molteplici fondi costituiti da singoli cittadini, imprese, istituzioni pubbliche, enti privati o soggetti appartenenti al Terzo settore presenti sul suo territorio di riferimento. Affinché una fondazione comunitaria possa svolgere adeguatamente il proprio compito, occorre dunque che sia in grado di svolgere positivamente il ruolo di intermediario filantropico. Ciò significa essere capace di favorire l'atto del dono da parte di coloro i quali desiderano contribuire al benessere della comunità ma che, come accade spesso, non si sono mai trovati nella condizione di farlo autonomamente. I donatori, infatti, nonostante la bontà e la semplicità del proprio desiderio di offrire un contributo alla realizzazione di una causa o di un'iniziativa importante per la comunità in cui vivono, si trovano spesso di fronte a una serie di problemi e inconvenienti che rischiano di rendere difficoltosa la loro azione filantropica. I vincoli amministrativi, legali e burocratici, l'inaffidabilità dei destinatari della donazione o il modificarsi delle condizioni che hanno spinto a donare, sono solo alcuni dei rischi che possono influenzare la scelta di un donatore. Le fondazioni di comunità cercano pertanto di rispondere a questi problemi fornendo una serie di strumenti flessibili al fine di incoraggiare l'impiego di risorse individuali (Bandera 2012a).

- ❶ In primo luogo, la fondazione offre vantaggi dal punto di vista burocratico: gli oneri legati alla donazione (costi, tasse, documentazione, fattibilità, eccetera) sono sostenuti dalla fondazione, che si assume tutti gli obblighi amministrativi che altrimenti ricadrebbero sul donatore.
- ❷ In secondo luogo, la fondazione certifica e garantisce l'affidabilità delle realtà beneficiarie delle risorse, sollevando il potenziale donatore dal rischio di indirizzare i propri contributi verso soggetti che non rispondono alle sue aspettative. Questo non significa privare i donatori della possibilità di rapportarsi direttamente con le organizzazioni sostenute, ma garantire loro una donazione sicura anche in assenza di un'approfondita conoscenza dei soggetti destinatari.
- ❸ Terzo, le fondazioni comunitarie consentono al donatore di cambiare in qualsiasi momento sia la modalità sia l'oggetto della donazione. Può accadere infatti che un progetto o un'attività si esaurisca o muti le proprie finalità, con il rischio che quanto donato vada perso o non produca gli effetti sperati dal donatore.

Tramite una fondazione comunitaria, dunque, i donatori possono godere dei vantaggi che avrebbero costituendo una propria fondazione senza però doversi assumere i numerosi oneri a essa collegati. Tutti gli aspetti gestionali e burocratici sono a carico della fondazione di comunità, che opera come una sorta di schermo protettivo, mentre i donatori possono godere di tutti i benefici fiscali e gestionali previsti (Barbetta 2013, Casadei 2012b, Bandera 2012a, Ferrucci 2010, Violini e Vittadini 2012).

È possibile donare attraverso la cessione di proprietà immobiliari, mediante lasciti testamentari o, come più solitamente avviene, effettuando donazioni economiche via due modalità principali: le donazioni a sezione patrimonio e le donazioni a sezione corrente. Le prime sono destinate ad aumentare il patrimonio della fondazione; una volta effettuate, diventano intangibili e le si utilizza unicamente per compiere investimenti i cui rendimenti sono impiegati per realizzare le finalità previste dal fondo cui fanno riferimento. Le donazioni a sezione corrente sono invece volte a finanziare iniziative che richiedono erogazioni nel breve periodo; con questa modalità, è come se all'interno della fondazione si creassero ulteriori piccole fondazioni autonome che indirizzano le risorse verso specifiche attività ritenute necessarie dai finanziatori (Bandera 2013b).

Il donatore ha la possibilità di scegliere tra una pluralità di fondi, così che la donazione continui a rispecchiarne la volontà anche in assenza di un controllo continuato. È possibile dar vita a fondi per la comunità, il cui reddito è destinato ai bisogni generici

del territorio; fondi alla memoria, costituiti per onorare la memoria di un proprio caro con interventi nei settori cui era particolarmente legato; fondi con diritto di utilizzo o indirizzo, in cui cioè il donatore indica di volta in volta i beneficiari del suo contributo; fondi correnti, che danno la possibilità di elargire non solo gli interessi maturati ma l'intera somma su richiesta del donatore; fondi per area di interesse, il cui reddito è destinato a una particolare area di intervento sociale. Non mancano inoltre servizi dedicati a enti collettivi, che possono coinvolgere una vasta pluralità di soggetti sia sul fronte dei donatori sia su quello dei beneficiari. Esistono ad esempio fondi di categoria, costituiti da organizzazioni di categoria per promuovere l'immagine del proprio ente e favorire le donazioni dei propri membri o associati, e fondi d'impresa, costituiti da singole aziende per la gestione delle proprie attività filantropiche. Denominazione e scopo dei fondi possono variare da fondazione a fondazione, ma l'elenco sopra proposto esemplifica la varietà di opzioni tra cui scegliere qualora si desideri donare attraverso una fondazione di comunità (Ferrucci 2010 e 2006).

Gli investimenti effettuati dalla fondazione devono conseguire il massimo rendimento possibile senza mettere a repentaglio il patrimonio o intaccare la possibilità di realizzare correttamente le diverse attività sostenute. Coloro che sono posti a capo della fondazione devono pertanto avere le capacità e le competenze per investire consistentemente le risorse a loro disposizione assumendosi un accettabile livello di rischio. Poiché sono le rendite del patrimonio a finanziare gran parte delle iniziative della fondazione, è ovvio che quanto più saranno alti i profitti degli investimenti, tanto più ampie e numerose potranno essere le attività della fondazione. Coloro che guidano l'ente devono essere pertanto in grado di stabilire strategie e regole tali da soddisfare tutte queste necessità, facendo rendere adeguatamente il patrimonio ma evitando di esporlo a rischi inutili o eccessivi (Bandera 2012a).

## 2.2. *Terzo settore, strumenti trasparenti e benefici bidirezionali*

La fondazione comunitaria, come detto, garantisce servizi che favoriscono la donazione, ed è impegnata affinché quanto affidato alla sua gestione abbia rendimenti economici il più possibile elevati al fine di sostenere adeguatamente le attività che vanno a beneficio della comunità locale. Occorre sottolineare che queste azioni in favore della comunità nella maggior parte dei casi non sono svolte direttamente dalla fondazione, bensì affidate a quell'ampia gamma di soggetti del Terzo settore che operano sul territorio. La fondazione si pone dunque come tramite tra i membri della comunità che vogliono disporre donazioni in favore della comunità stessa e le organizzazioni non profit, individuate dagli stessi donatori o dalla fondazione, nel caso in cui non venga espressa alcuna preferenza sulla destinazione delle donazioni. Le organizzazioni beneficiarie dei finanziamenti possono essere infatti selezionate direttamente dai donatori – per i quali la fondazione è il tramite attraverso cui far convergere la donazione sull'attività o progetto selezionato – oppure le donazioni possono convergere in fondi a carattere patrimoniale il cui utilizzo ultimo è determinato dagli organi interni alla fondazione. Gli obiettivi dei fondi generalmente delineano una determinata area operativa, una finalità o una categoria verso cui indirizzare le risorse, ma la scelta dei soggetti destinatari, se non esplicitamente prevista, spetta in ultima istanza alla fondazione (Barbetta 2013, Bandera 2012a, Violini e Vittadini 2012).

Poiché la fondazione si deve attenere a principi di trasparenza assoluta, la scelta di queste realtà passa attraverso strumenti che permettano di stabilire criteri precisi, pubblicizzare i parametri assunti e rendere noti i modi di valutazione individuati per la scel-

ta finale. La fondazione può scegliere di distribuire tali risorse attraverso erogazioni specifiche, sostenendo programmi ritenuti particolarmente importanti, patrocinando iniziative o garantendo contributi di beneficenza. Lo strumento maggiormente utilizzato è tuttavia il bando, che offre un grado di trasparenza sicuramente molto elevato e consente la partecipazione a chiunque rispetti le caratteristiche previste al momento dell'emissione. Le fondazioni comunitarie hanno in particolare adottato il cosiddetto bando a raccolta (cfr. par. 4.6), che permette non solo di erogare in maniera trasparente le risorse ma anche di moltiplicarne l'entità. Mediante il bando a raccolta la fondazione si impegna a finanziare i progetti selezionati per un importo pari normalmente alla metà del costo complessivo del progetto promosso dall'organizzazione del Terzo settore<sup>1</sup>. L'assegnazione delle risorse da parte della fondazione non è quindi automatica, bensì subordinata alla raccolta, curata dall'organizzazione beneficiaria, di una certa quantità di risorse da reperire all'interno della comunità. Per ottenere risorse, le organizzazioni sono quindi «costrette» a mettersi in gioco e rivolgersi alla comunità per racimolare quanto necessario alla realizzazione del proprio progetto.

Ogni progetto o attività promossa dalle organizzazioni del Terzo settore presso le fondazioni comunitarie diventa quindi occasione per mettere in circolo una vasta gamma di risorse presenti all'interno della comunità.

In primo luogo, le fondazioni indirizzano verso il Terzo settore risorse economiche importanti e indispensabili per la realizzazione dei vari progetti, tendendo contemporaneamente alla responsabilizzazione dello stesso. Il Terzo settore è quindi spronato a intrattenere nuovi legami con i vari segmenti della comunità per ottenere le donazioni necessarie a sbloccare le erogazioni, limitando così il rischio di autoreferenzialità che spesso può contraddistinguere le organizzazioni non profit. Le fondazioni forniscono inoltre consulenza operativa, offrendo un accompagnamento nelle diverse fasi di realizzazione dei progetti, e garantiscono la pubblicizzazione delle attività svolte dalle organizzazioni permettendo loro di attingere alla vasta rete di contatti (tra cui donatori) di cui dispone ogni singola fondazione. Similmente, le organizzazioni favoriscono la conoscenza della fondazione all'interno delle proprie reti di contatti, offrendo alla stessa la possibilità di allargare la platea dei donatori e aumentare il proprio patrimonio. Inoltre, i soggetti del non profit offrono alla fondazione competenze operative cruciali per comprendere le necessità presenti sul territorio. Le organizzazioni, infatti, possiedono una conoscenza approfondita degli ambiti d'intervento e operano «in prima linea», acquisendo così competenze specifiche. Il rapporto tra fondazioni comunitarie e Terzo settore determina, quindi, un interscambio bidirezionale che comporta benefici per entrambe le realtà (Ferrucci 2010 e 2006).

### **3. BREVE STORIA DELLE FONDAZIONI DI COMUNITÀ: DAGLI STATI UNITI ALL'ITALIA**

Il 2 gennaio 1914, a Cleveland, nell'Ohio, Frederick Goff, proprietario della Cleveland Trust Company, realizzò quella che sarebbe diventata la prima fondazione di comunità della storia. Come molti altri istituti di credito americani, la Cleveland Trust Company

<sup>1</sup> Alcune varianti del bando a raccolta permettono di andare oltre il raddoppiamento del denaro attraverso il coinvolgimento di privati, imprese, enti pubblici o altre fondazioni che si impegnano a garantire risorse aggiuntive al raggiungimento di una certa soglia stabilita di comune accordo con la fondazione. Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda a Ferrucci (2010).

aveva in gestione dalla seconda metà dell'Ottocento numerosi fondi d'investimento che, creati per il perseguimento di scopi caritatevoli, ogni anno garantivano importanti utili da destinare a opere a finalità sociale scelte dai clienti più facoltosi. La gestione di tali risorse, specialmente se legate a lasciti testamentari, con l'andare del tempo diventò tuttavia sempre più complicata per gli istituti bancari. Le *missions* di molti fondi erano infatti divenute anacronistiche e difficilmente attuabili, a causa della scomparsa dei filantropi che li avevano creati o in conseguenza dell'evoluzione dei bisogni a cui erano destinate le risorse, determinando situazioni che le banche non erano sempre in grado di gestire efficacemente. Per evitare la *dead hand* di questi depositi, Goff decise di dar vita a un comitato indipendente che potesse coordinare autonomamente le funzioni di erogazione e destinazione delle risorse, lasciando alla banca solo l'onere di investire il denaro per garantire utili annuali adeguati. Il comitato di beneficenza poté così occuparsi unicamente dei bisogni sociali dell'area di Cleveland, implementando forme d'intervento maggiormente attente alle esigenze della popolazione grazie allo sviluppo di reti capaci di cogliere i bisogni emergenti da una prospettiva nuova (Tittle 1992, Bandera 2013a). A 99 anni di distanza dalla sua nascita, la Cleveland Foundation è oggi una delle più importanti realtà della filantropia comunitaria americana: nel 2011 ha dichiarato un patrimonio di oltre 1 miliardo e 800 milioni di dollari ed erogazioni per circa 80 milioni (Cleveland Foundation 2012).

Il modello proposto da Goff a Cleveland nel corso degli anni Venti si diffuse in diverse aree degli Stati Uniti, e nel 1921, con la Winnipeg Foundation, anche nel vicino Canada. Il periodo successivo alla Grande Depressione vide un rallentamento della diffusione delle fondazioni comunitarie, che tuttavia tornarono a crescere con una certa intensità negli anni Quaranta e Cinquanta. Nel 1969 le questioni legate alla tassazione degli enti filantropici portarono il governo americano a varare una riforma fiscale molto favorevole alle *community foundations*, che si diffusero ulteriormente negli anni Settanta e Ottanta, con un picco negli anni recessivi della prima presidenza Reagan. Gli ultimi dati relativi agli Stati Uniti indicano l'esistenza di 734 *community foundations* che nel 2010 sono state in grado di distribuire più di 4 miliardi di dollari a fronte di un valore patrimoniale aggregato superiore a 55 miliardi di dollari<sup>2</sup>.

Solo in tempi più recenti, a partire dagli anni Settanta, questo modello filantropico iniziò ad affermarsi anche fuori dal Nordamerica. Nel 1975 le fondazioni comunitarie sbarcarono nel Regno Unito – il secondo paese dopo gli Stati Uniti per numero di soggetti di questo genere<sup>3</sup> – e negli anni seguenti in gran parte d'Europa, dove tuttavia restarono un fenomeno di nicchia fino all'inizio del nuovo millennio. È infatti nel primo decennio degli anni Duemila che si assiste a un consistente aumento delle fondazioni comunitarie nel Vecchio Continente: tra il 2000 e il 2010 si è passati da 103 fondazioni di comunità a ben 631, che hanno portato il numero complessivo di questi enti a 1.690 in tutto il mondo (WINGS 2010).

<sup>2</sup> Per maggiori informazioni si rimanda al sito di Foundation Center [[www.foundationcenter.org](http://www.foundationcenter.org)], ente americano che dal 1956 si occupa di filantropia a livello statunitense e internazionale, e in particolare alla pubblicazione del 2012 *Key Facts on Community Foundations*. Sul valore della filantropia in America si rimanda invece al contributo *La filantropia americana? Vale mille miliardi di dollari* pubblicato su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it).

<sup>3</sup> Nel Regno Unito sono presenti 58 fondazioni comunitarie che posseggono un patrimonio complessivo di 309 milioni di sterline. Per saperne di più si rimanda al paper *Community Foundation Network Directors Report and Annual Accounts*, del network UK Community Foundations, e al contributo di Franzone e Pezzi (2010).

Attualmente in Italia esistono 32 fondazioni di comunità, costituite grazie all'impegno di fondazioni di origine bancaria, imprese private, enti religiosi o attori istituzionali che, autonomamente o unendo le proprie risorse, conoscenze e competenze, hanno scelto di sostenere lo sviluppo di questi particolari soggetti. La maggior parte si trova nel Nord della penisola, ma più recentemente tali realtà si sono diffuse anche nel Mezzogiorno. Nel nostro paese lo sviluppo delle fondazioni comunitarie ha preso avvio, similmente al resto d'Europa, circa quindici anni fa grazie all'intuizione e all'impegno della Fondazione Cariplo di Milano.

#### 4. IL PROGETTO FONDAZIONI DI COMUNITÀ DI CARIPLO

A differenza di quanto avvenuto in molti altri paesi, lo sviluppo delle fondazioni comunitarie italiane non ha tratto origine da un'iniziativa autonoma della società civile, ma è stato frutto di un processo partito «dall'alto» di un ente preesistente. Nel 1997 la Fondazione Cariplo ha infatti avviato un progetto con lo specifico obiettivo di creare fondazioni di comunità in Lombardia e nelle province piemontesi di Novara e del Verbano-Cusio-Ossola, dando così il via alla diffusione di queste realtà anche in Italia.

##### 4.1. *Perché puntare sulle fondazioni di comunità?*

Dopo l'approvazione della «Legge Amato» sulla ristrutturazione del sistema creditizio italiano (legge 30 luglio 1990, n. 218), che impose a diversi istituti bancari la divisione tra attività di credito e attività di beneficenza<sup>4</sup>, la «nuova» Fondazione Cariplo si trovò priva dei propri referenti territoriali – un ruolo precedentemente ricoperto dalle numerose filiali della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde – in una situazione sicuramente non facile per una realtà da sempre operante a stretto contatto con le comunità locali. Mantenere tutti i rapporti attraverso la sola sede centrale avrebbe potuto comportare costi di gestione elevati e la conseguente diminuzione delle risorse disponibili per l'erogazione, specialmente se di piccola o media entità. L'assenza di «antenne» sul territorio, inoltre, avrebbe potuto condurre anche a un progressivo allontanamento della fondazione dalle reali necessità del territorio stesso, determinando una minore incisività delle azioni intraprese in ambito filantropico.

Venuta a conoscenza delle positive esperienze legate alle *community foundations* americane, Cariplo intravide una via interessante per essere più vicina alle esigenze delle comunità, superare alcune delle sopracitate difficoltà logistiche legate alla divisione tra attività bancarie e attività di beneficenza, reperire ulteriori risorse da destinare ai territori in cui operava. La possibilità di avvalersi della collaborazione di enti come le fondazioni comunitarie, in grado di coinvolgere corpi intermedi, associazioni e cittadini nella risoluzione delle diverse necessità emergenti, e potenzialmente espressione della società civile nel suo insieme, rappresentava un obiettivo più che auspicabile, viste anche le previsioni della legge 218/1990 e della successiva riforma del 1998. Cariplo scommise dunque sulle fondazioni di comunità per rispondere, da un lato, a una serie di problematiche organizzative interne; dall'altro, il modello – se correttamente implementato – avrebbe permesso di creare un'infrastrutturazione sociale in grado di mobilitare dona-

<sup>4</sup> Per approfondire il tema si rimanda al cap. 4 di questo *Rapporto*, sulle Fondazioni di origine bancaria.

zioni, democratizzare la filantropia e favorire l'emergere di importanti elargizioni da e per il territorio. Oltre a presidiare maggiormente quest'ultimo, si profilava la possibilità di moltiplicare le risorse economiche utilizzabili per sostenere lo sviluppo delle comunità di riferimento (Bandera 2012a, 2012b).

Dopo un periodo di progettazione durato circa due anni, in cui vennero esaminate le esperienze delle *community foundations* statunitensi e di altre realtà della filantropia comunitaria presenti nel panorama internazionale, la scelta di Cariplo si orientò verso la creazione di enti che operassero a livello provinciale. Iniziò così lo sviluppo effettivo delle prime fondazioni di comunità italiane, con la costituzione, nel 1999, della Fondazione della Provincia di Lecco e della Fondazione della Comunità Comasca. Progressivamente, nell'arco dei sette anni seguenti, vennero costituite altre 13 fondazioni comunitarie: nel 2000 Fondazione della Provincia di Mantova, Fondazione della Comunità del Novarese, Fondazione della Comunità Bergamasca e Fondazione della Comunità di Monza e Brianza; nel 2001 Fondazione Provincia di Cremona; nel 2002 Fondazione di Comunità del Varesotto, Fondazione della Comunità di Brescia, Fondazione della Provincia di Pavia, Fondazione della Provincia di Lodi e Fondazione Pro Valtellina. Le ultime a nascere, nel 2006, furono la Fondazione Comunitaria del Ticino Olona, la Fondazione Comunitaria del Verbano-Cusio-Ossola e la Fondazione Comunitaria Nord Milano.

Oggi queste 15 fondazioni operano sulla quasi totalità del territorio lombardo e nelle aree piemontesi del Verbano e del Novarese, ovvero le zone in cui Cariplo da sempre svolge le proprie attività istituzionali. Attualmente, come confermatoci da Pier Mario Vello, Segretario generale di Fondazione Cariplo, solo nell'area cittadina di Milano e nella zona a sud-est del capoluogo non sono presenti fondazioni comunitarie. Per quel che riguarda Milano, fin da principio Cariplo ha scelto di continuare a operarvi direttamente, evitando di raddoppiare le strutture operative in un territorio già ben conosciuto e presidiato dalla Fondazione. Nell'area a sud-est della città meneghina, invece, Cariplo ha deciso di rimandare la costituzione di una fondazione comunitaria in attesa di un miglioramento della situazione economica nazionale. Di fronte al perdurare della crisi si è infatti preferito consolidare le fondazioni comunitarie già in essere, onde evitare di disperdere risorse in questo momento difficile. Quest'area, così come la città di Milano, per queste ragioni vede un più intenso impegno diretto da parte di Cariplo (Bandera 2012b).

Occorre sottolineare che la costituzione di fondazioni comunitarie non ha portato Cariplo a disinteressarsi delle aree dove questi enti sono presenti. La Fondazione, infatti, continua a operare direttamente nelle varie province in cui è da sempre presente<sup>5</sup>. Attraverso le fondazioni comunitarie Cariplo svolge tuttavia un'azione più capillare per lo sviluppo dei territori e delle loro comunità, che, aiutate da questi nuovi soggetti, hanno la possibilità di esprimere più coerentemente i propri bisogni e le proprie potenzialità.

#### 4.2. Il processo costitutivo

La realizzazione delle diverse fondazioni comunitarie si è sviluppata in **due fasi distinte**.

Nella **prima fase**, Cariplo presentava l'idea alle principali autorità del territorio – quasi sempre coincidente con l'area della provincia – e, sulla base delle indicazioni rice-

<sup>5</sup> Nel solo 2011 Cariplo ha effettuato direttamente 1.204 erogazioni, per un valore complessivo di 155.057.821 euro, nelle 12 province lombarde e nelle 2 piemontesi in cui da sempre opera (Fondazione Cariplo 2013).

vute, procedeva alla costituzione del cosiddetto Comitato d'Onore, un gruppo di persone particolarmente autorevole che potesse farsi garante di fronte all'opinione pubblica dell'importanza e serietà dell'iniziativa di Cariplo. Questi soggetti di riconosciuta capacità – imprenditori, sindacalisti, giornalisti, professionisti, sportivi, esponenti del Terzo settore, del mondo cattolico, delle Ipab, di altre fondazioni e delle pubbliche amministrazioni –, oltre a pubblicizzare e diffondere il progetto, avevano la responsabilità di individuare i componenti del comitato promotore. Quest'organo aveva il compito di redigere lo statuto della futura fondazione comunitaria, stabilire i componenti del primo Consiglio di amministrazione, preparare il piano strategico triennale e il bilancio preventivo. I criteri adottati per individuare i membri del Comitato prendevano in considerazione la diversa provenienza geografica – in modo che fossero rappresentate tutte le anime del territorio –, le competenze professionali e la possibilità di un largo impegno per la creazione della fondazione. Cariplo, vista anche la complessità e la lunghezza dei procedimenti necessari a costituire una fondazione comunitaria<sup>6</sup>, affiancava costantemente questi gruppi di lavoro garantendo consulenza e offrendo strumenti di lavoro adeguati. L'intento rimaneva comunque quello di lasciare che fossero gli esponenti della comunità a modellare autonomamente (fermo restando uno schema minimo di riferimento) la propria fondazione di comunità.

La **seconda fase** riguardava invece gli aspetti economici, ovvero la costituzione del patrimonio della neonata fondazione comunitaria. Per permettere l'immediato funzionamento degli enti la Cariplo scelse di garantire un contributo sostanzioso in termini di patrimonio, offrendo a ogni nuova fondazione un capitale iniziale pari 5,2 milioni di euro<sup>7</sup>. Al fine di favorirne una crescita costante, la Cariplo decise anche di offrire un grosso incentivo a quelle fondazioni che si fossero dimostrate capaci di aumentare considerevolmente il proprio capitale attraverso donazioni provenienti dai territori di riferimento. Alle realtà che nei dieci anni seguenti la costituzione avessero eguagliato il capitale iniziale, raggiungendo il cosiddetto «obiettivo sfida», Cariplo si impegnava a raddoppiare il capitale iniziale stesso.

#### 4.3. *L'obiettivo sfida*

Al momento della costituzione di ogni fondazione comunitaria Cariplo ha istituito al proprio interno un fondo patrimoniale *ad hoc* di 5,2 milioni di euro specificamente destinato alla neonata fondazione, dal quale inizialmente sono state prelevate le risorse necessarie a ottenere il riconoscimento legale dell'ente e garantire l'immediato avvio delle attività. Ogni anno Fondazione Cariplo eroga alle fondazioni che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo sfida la rendita derivante da questo fondo patrimoniale, calcolata sul tasso ufficiale di sconto maggiorato dello 0,5 per cento, a condizione che nel corso dell'anno la fondazione sia stata in grado di raccogliere almeno 520.000 euro diretti ad aumentare il proprio patrimonio. Se la fondazione comunitaria riesce a mantenere questo impegno e raccoglie più di 5,2 milioni di euro nel corso dei dieci anni seguenti la propria costituzione, Cariplo si impegna a trasferire nella totale disponibilità della fondazione comunitaria i 5,2 milioni di capitale iniziale più un ulteriore bonus di

<sup>6</sup> Fondazione Cariplo, nei propri quaderni operativi, fissava in uno-due mesi il tempo per costituire il comitato promotore, uno-due mesi per la creazione del comitato organizzativo, quattordici mesi per la preparazione del progetto complessivo, uno-due mesi per la costituzione della fondazione vera e propria. L'istituzione di una fondazione comunitaria poteva quindi impegnare i promotori per un tempo compreso tra i sette e i diciotto mesi (Fondazione Cariplo 1999).

<sup>7</sup> 10 miliardi di lire quando è stato avviato il progetto nel 1997.

5,2 milioni. Se la fondazione comunitaria dovesse centrare la «sfida», si troverebbe quindi con un patrimonio pari, almeno, a 15,6 milioni di euro: 5,2 raccolti sul proprio territorio, 10,4 garantiti da Cariplo attraverso il raddoppiamento del fondo patrimoniale iniziale. Attualmente, come riporta il rapporto di missione di Cariplo per l'esercizio 2012, 11 fondazioni comunitarie hanno raggiunto l'obiettivo sfida (Fondazione della Comunità Bergamasca onlus, Fondazione della Comunità Bresciana onlus, Fondazione Provinciale della Comunità Comasca onlus, Fondazione della Provincia di Lecco onlus, Fondazione della Comunità della Provincia di Mantova onlus, Fondazione della Comunità di Monza e Brianza onlus, Fondazione della Comunità del Novarese onlus, Fondazione Comunitaria del Varesotto onlus, Fondazione Comunitaria della Provincia di Lodi onlus, Fondazione Pro Valtellina), mentre 4 sono ancora impegnate in tale percorso (Fondazione Comunitaria Nord Milano, Fondazione Comunitaria della Provincia di Pavia, Fondazione Comunitaria del Ticino Olona, Fondazione Comunitaria del Verbano-Cusio-Ossola).

Le modalità scelte da Cariplo per regolamentare l'obiettivo sfida dimostrano le grandi aspettative che la Fondazione milanese ha riposto nelle fondazioni comunitarie fin dall'inizio del progetto. Queste, infatti, sono state poste nelle migliori condizioni operative possibili, ma nel contempo sono state spronate a sviluppare forme autonome di reperimento di risorse all'interno del proprio territorio di riferimento. Emerge in questo senso la volontà di Cariplo di sostenere adeguatamente tali enti, ritenuti particolarmente importanti per le ragioni sopra riportate, unita alla consapevolezza di dover favorire allo stesso tempo lo sviluppo di una progressiva autonomia degli stessi. Anche e soprattutto attraverso un accompagnamento, economico e tecnico, che ne valorizzi la responsabilità senza limitarne le capacità operative.

#### *4.4. Il supporto di Cariplo*

Oltre a fornire le risorse economiche e tecniche necessarie ad avviare le attività delle fondazioni comunitarie, garantendo anche un lauto premio al raggiungimento del citato obiettivo sfida, Cariplo ha scelto di continuare a sostenere queste realtà nelle successive fasi di sviluppo, offrendo un costante supporto sotto diversi punti di vista. Nella fase di costituzione il personale di Cariplo, come detto, si è sempre premurato di fornire alle comunità dei vari territori le informazioni relative a ruolo, caratteristiche e potenzialità delle future fondazioni comunitarie, garantendo nel contempo il supporto adeguato alla creazione dei Comitati di nomina e d'onore e alla strutturazione delle fondazioni stesse. Tuttavia, anche nelle fasi di sviluppo, fermo restando il rispetto dell'autonomia dei vari enti, Fondazione Cariplo ha garantito e garantisce alle fondazioni comunitarie del progetto assistenza sia prima che dopo il raggiungimento dell'obiettivo sfida, attraverso esperti e gruppi di lavoro specifici che si occupano di raccolta fondi, investimento del patrimonio, erogazione, comunicazione e gestione amministrativa, oltre a fornire opportuni supporti di natura economica.

Con lo strumento dei bandi (cfr. punto 2.2), Cariplo ogni anno trasferisce risorse economiche significative alle fondazioni comunitarie per rispondere ai bisogni locali emergenti nei diversi territori. Questi trasferimenti, che variano da caso a caso, permettono così alle fondazioni comunitarie di concentrarsi maggiormente sull'accumulazione del proprio patrimonio senza smettere di operare in maniera coerente in favore delle necessità del territorio. Cariplo, inoltre, collabora con le fondazioni comunitarie attraverso i cosiddetti «bandi emblematici» minori, pubblicati congiuntamente dalla fondazione comunitaria e da Cariplo stessa per rispondere a quei bisogni che, per le loro

dimensioni, assumono particolare rilevanza e richiedono una pianificazione strategica ed economica di ampio respiro. Fondazione Cariplo mette a disposizione di ogni provincia un contributo di almeno 500 mila euro per sostenere iniziative promosse da enti non profit che presentino obiettivi coerenti con quelli dei Piani di azione di Fondazione Cariplo e che, per la loro dimensione, siano in grado di favorire un processo di pianificazione strategica territoriale. La candidatura da parte degli enti non profit deve rispondere ai requisiti di esemplarità per il territorio, sussidiarietà e significatività del valore filantropico; servono inoltre le dimensioni idonee a generare un impatto positivo ed elevato sulla qualità della vita e sulla promozione dello sviluppo culturale, economico e sociale<sup>8</sup>.

#### 4.5. *L'organizzazione interna*

In tutte le fondazioni comunitarie costituite grazie al supporto di Fondazione Cariplo sono presenti, per statuto, alcuni organi: il Presidente, il Vicepresidente, il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei revisori dei conti, il Comitato esecutivo, il Collegio dei probiviri e il Segretario generale.

Al *Presidente* – nominato dal Consiglio di amministrazione tra i suoi membri – spetta la rappresentanza legale della fondazione, la convocazione e la presidenza del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo, la cura dell'esecuzione delle delibere da essi adottate e l'adozione, in caso di urgenza, di ogni provvedimento opportuno al funzionamento della fondazione, di norma poi sottoposto a ratifica da parte del Consiglio di amministrazione.

Il *Vicepresidente* – anch'egli nominato dal Consiglio di amministrazione tra i suoi membri – in caso di assenza o di impedimento del Presidente ne assume i poteri e li esercita in sua vece.

Il *Consiglio di amministrazione* dirige e amministra la fondazione; elegge il Presidente, il Vicepresidente e i componenti del Comitato esecutivo; delibera in merito all'estinzione della fondazione e alla devoluzione del patrimonio; redige e approva il bilancio preventivo e consuntivo; detta le direttive concernenti la raccolta di risorse per incrementare il patrimonio dell'ente, finanziare progetti di utilità sociale e far fronte alle spese operative della fondazione; definisce le direttive e adotta le delibere relative alle erogazioni. Poiché la fondazione comunitaria è ritenuta un patrimonio dell'intera comunità, è bene che il suo Consiglio sia il più possibile rappresentativo del tessuto sociale in cui opera. Per questa ragione lo statuto prevede che la scelta di una parte dei membri del Consiglio di amministrazione spetti a un Comitato di nomina composto da soggetti rappresentativi del territorio, come il Prefetto, il Presidente della Provincia, i Vescovi delle Diocesi interessate, il Rettore dell'Università, il Presidente del Tribunale, esponenti degli ordini professionali e altre autorità ritenute di rilievo per la comunità locale.

Il *Collegio dei revisori dei conti* deve essere composto da soggetti iscritti all'albo dei revisori contabili; i suoi membri sono scelti o dal Comitato di nomina o dagli ordini professionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri; è preposto al controllo dell'amministrazione della fondazione e alla vigilanza sull'osservanza della legge e dello statuto.

<sup>8</sup> Con le risorse derivanti dai bandi emblematici minori è stato ad esempio finanziato «Comunità in rete», progetto congiunto di Fondazione Cariplo e Fondazione della Comunità Bresciana che ha sviluppato reti di collaborazioni tra diverse realtà pubbliche, private e del settore non profit sul territorio del comune di Gavardo (Brescia). Il progetto, che mira alla realizzazione di opere di utilità sociale legate ai minori, ha coinvolto una parte significativa delle realtà del Terzo settore presenti sul territorio cittadino, dando il via a una sperimentazione su larga scala basata sul sistema delle reti e volta a semplificare i rapporti di collaborazione tra i diversi attori sopra citati.

Il *Comitato esecutivo* è composto dal Presidente, dal Vicepresidente e da alcuni membri del Consiglio di amministrazione designati dal Consiglio stesso; può sostituire il Cda nello svolgimento di alcune attività ritenute di ordinaria amministrazione. A seconda delle previsioni dello statuto, il Comitato esecutivo può assumere decisioni relative all'investimento del patrimonio e all'utilizzo dei beni di cui essa dispone, a condizione che rispetti le direttive e le deleghe del Consiglio di amministrazione.

Il *Collegio dei probiviri* è composto da membri scelti dal Comitato di nomina; ha il compito di dirimere eventuali controversie tra gli altri organi dell'ente, tra la fondazione e i donatori o tra la fondazione e i beneficiari delle erogazioni. Al Collegio spetta anche di deliberare su eventuali ricorsi relativi alla decadenza o esclusione dalla carica di consigliere di amministrazione.

Il *Segretario generale* è il responsabile della gestione operativa della fondazione. Nominato dal Consiglio di amministrazione, collabora alla preparazione del programma dell'ente; attua le delibere del Consiglio di amministrazione; monitora i risultati ottenuti grazie all'operato della fondazione; predispose il bilancio preventivo e consuntivo.

Il Consiglio di amministrazione può essere affiancato da alcuni *Comitati* per la gestione dei singoli compiti che caratterizzano le attività della fondazione (il comitato incaricato dei rapporti con i donatori, quello che si occupa di marketing e comunicazione, il comitato erogazioni, il comitato investimenti, il comitato di gestione).

#### 4.6. Erogazioni: il valore aggiunto del bando a raccolta

Le fondazioni comunitarie dispongono risorse in favore della comunità attraverso modalità diverse: erogazioni a fondo corrente, erogazioni a fondo patrimoniale, microerogazioni, macroerogazioni, patrocini, interventi speciali, eccetera. Lo strumento più utilizzato è tuttavia quello del bando, che permette alle fondazioni di sostenere i progetti presentati da enti non profit garantendo la totale trasparenza delle proprie operazioni<sup>9</sup>. Come ci ha spiegato Pier Mario Vello, Segretario generale di Fondazione Cariplo, il bando è infatti uno strumento che obbliga chi lo emette a stabilire criteri precisi, rendere noti da subito i parametri di valutazione assunti e impedire che si affermino comportamenti arbitrari che esulino dagli schemi metodologici individuati (Bandiera 2012b). Inoltre, attraverso la creazione di bandi tematici le fondazioni hanno sviluppato la capacità non solo di erogare risorse a vantaggio di molteplici soggetti presenti sul territorio, ma anche quella di assistere e sostenere le realtà non profit tanto nell'elaborazione quanto nell'implementazione dei progetti presentati per operare in un dato ambito.

Nello specifico, le fondazioni di comunità hanno sviluppato una particolare forma di bando, il già citato «bando a raccolta», che impone all'organizzazione candidata di garantire una parte del valore del progetto presentato – normalmente, pari alla metà dello stesso – attraverso donazioni raccolte presso la comunità. L'assegnazione del contributo da parte della fondazione, in altre parole, è subordinata alla raccolta da parte delle organizzazioni di una quota consistente dell'ammontare totale del progetto, che deve essere riconosciuto come valido dai potenziali donatori per poter essere effettivamente realizzato<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Normalmente, come indicato anche in precedenza, parte delle risorse che le fondazioni comunitarie utilizzano per finanziare i bandi sono messe a disposizione da Fondazione Cariplo attraverso specifici contributi territoriali. Per tale ragione i bandi predisposti dal Cda delle fondazioni comunitarie necessitano dell'approvazione da parte di Cariplo.

<sup>10</sup> Esistono due tipi di bando a raccolta: per erogazione e a patrimonio. Il bando a raccolta per erogazione prevede l'erogazione di contributi in favore di quei progetti promossi dalle organizzazioni

Il bando così congegnato determina diverse dinamiche particolarmente interessanti, che in un certo modo rispecchiano il *modus operandi* tipico delle fondazioni comunitarie. Tramite il bando a raccolta le organizzazioni del Terzo settore possono ottenere le risorse necessarie alla realizzazione delle proprie attività a condizione che siano in grado di dimostrare, proprio attraverso le donazioni, quanto il loro agire sia sostenuto dalla comunità. La donazione diventa, in un certo senso, l'indicatore del consenso di cui gode l'organizzazione sul territorio, la quale deve attingere alla propria rete di sostenitori (e, in caso di necessità, allargarla) per poter godere del supporto economico della fondazione.

Come si è detto anche nel punto 2.2, il coinvolgimento diretto delle associazioni nella raccolta dei fondi impedisce che queste «si siedano» in attesa che sia qualcun altro a fornire loro le risorse di cui necessitano, spronandole invece a confrontarsi costantemente con i cittadini. Questi, a loro volta, grazie alle dinamiche innescate dal bando a raccolta, partecipano ai processi decisionali della fondazione attraverso la decisione di sostenere o no un determinato progetto. Donare o non donare assume infatti una funzione regolativa delle azioni della fondazione, dato che le risorse disponibili sono indirizzate in una direzione piuttosto che in un'altra a seconda che un progetto sia ritenuto più o meno valido da chi sceglie di contribuire alla sua realizzazione. La fondazione comunitaria diventa così il fulcro di un processo che spinge organizzazioni non profit e cittadini a entrare direttamente in contatto, e che potenzialmente può ampliare di volta in volta la platea dei soggetti interessati a sostenere le azioni promosse dalla fondazione stessa (Bandera 2012b, Ferrucci 2010 e 2006).

Le fondazioni di comunità non si limitano all'erogazione di risorse, ma puntano alla creazione di network che mettano in contatto donatori, istituzioni e organizzazioni del Terzo settore presenti in un dato territorio. Una rete, dunque, potenzialmente in grado di coinvolgere attori sia pubblici sia privati nella realizzazione di opere di utilità sociale e, soprattutto, che mira a un coinvolgimento crescente dei cittadini nelle attività della fondazione. Quest'ultima non è il bancomat a cui accedere quando se ne avverte la necessità, ma una realtà che, oltre a poter erogare risorse, è capace di coinvolgere attivamente gli attori sociali, economici e istituzionali presenti sul territorio (Bandera 2012a).

I bandi a raccolta, che in un certo senso «sintetizzano» la linea seguita dalle fondazioni comunitarie per sviluppare le proprie attività, permettono quindi di allargare la platea dei donatori e aumentare il grado di commistione tra la fondazione e la comunità nel suo insieme, determinando benefici per tutti i soggetti che a diverso titolo sono coinvolti.

#### *4.7. Un contributo economico crescente*

Nel 2012 il patrimonio complessivo delle 15 fondazioni costituite nell'ambito del progetto Fondazioni di comunità – come mostra la tabella 1 – ha raggiunto i 227 milioni di euro, facendo registrare una crescita di circa il 3 per cento rispetto all'anno precedente. Contrariamente alle aspettative, è aumentato il numero delle donazioni dal punto di vista sia dell'importo sia del numero: ne sono state infatti effettuate oltre 4.700, per un valore totale di circa 8.916.230 euro contro gli 8.185.266 raccolti nel 2011. Si è ancora

che, precedentemente selezionati, sono in grado di ottenere dalla comunità donazioni dello stesso importo richiesto alla fondazione. Il bando a raccolta a patrimonio, invece, destina le risorse erogate all'incremento del patrimonio della fondazione; in questo caso la quota richiesta alla comunità varia tra il 20 e il 50 per cento del contributo stanziato dalla fondazione.

lontani dai livelli degli anni passati – oltre la soglia dei 14 milioni di euro – ma, considerando l'attuale periodo di crisi, questo risultato può essere visto come più che soddisfacente. Sul fronte delle erogazioni destinate al territorio si sono superati i 22,5 milioni euro, con i quali sono stati finanziati oltre 2.300 progetti di utilità sociale. Si è registrato, rispetto al 2011, un leggero aumento sia del numero di iniziative finanziate (+1 per cento) sia dell'importo erogato (+2 per cento). Nonostante la crisi, dunque, l'impegno delle fondazioni comunitarie per contrastare i diversi rischi e bisogni emergenti sui propri territori operativi è rimasto sostanzialmente costante (Bandera 2013c).

Tabella 1 – Dati economici relativi alle Fondazioni comunitarie legate a Cariplo, 2006-2012 (migliaia di euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Patrimonio complessivo	159.227	171.570	190.527	202.919	217.147	220.677	227.836	
Risorse da Cariplo:								
• per erogazioni	12.766	13.948	13.862	13.831	13.831	13.831	13.831	95.899
• per gestione	638	656	692	723	723	723	723	4.880
Totale da Cariplo	13.405	14.604	14.554	14.554	14.554	14.554	14.554	100.779
Risorse da donazioni	11.006	11.371	14.005	9.066	13.365	8.185	8.916	75.917
Valore delle erogazioni effettuate	17.952	19.529	21.415	19.684	23.652	22.001	22.561	146.796
Numero di progetti sostenuti	1.621	1.837	1.895	1.729	2.234	2.328	2.340	13.984
Bandi pubblicati	49	70	70	65	69	74	83	480

Valutare in termini complessivi l'andamento economico delle fondazioni comunitarie costituite da Cariplo non è certamente cosa facile. Bisogna infatti tener conto del fatto che esse sono nate in anni diversi (in un arco temporale che va dal 1999 al 2006), operano in contesti territoriali differenti sotto molteplici punti di vista (estensione, numero di abitanti, densità abitativa, bisogni, eccetera) e hanno raggiunto l'obiettivo sfida posto da Cariplo, se vi sono riuscite, con tempistiche diverse. Tuttavia alcune dinamiche, specie quelle legate all'emergere di nuovi rischi e bisogni determinati dalla crisi economica, hanno comportato cambiamenti riscontrabili in tante fondazioni comunitarie.

A partire dal 2006 – anno in cui sono state costituite le ultime fondazioni comunitarie, e da cui pertanto si può provare a fare un discorso generale – l'andamento economico delle fondazioni risulta essere sostanzialmente positivo. Si registrano senza dubbio un progressivo rallentamento nell'accumulo del patrimonio<sup>11</sup> e un andamento altalenante delle donazioni (con particolare riferimento al 2009 e all'ultimo biennio), cui tuttavia non è seguita una diminuzione degli interventi e neppure si è avuto un calo sostanziale delle erogazioni effettuate (che anzi, dopo il 2009, hanno visto un forte incremento). Se

<sup>11</sup> Nel valutare questo dato bisogna tuttavia tener conto che più di due terzi delle fondazioni comunitarie hanno raggiunto l'obiettivo sfida, e che pertanto è difficile possano verificarsi incrementi molto significativi come quelli avvenuti nei primi anni riportati nella tabella. Il raggiungimento dell'obiettivo sfida, infatti, porta a importanti cambiamenti nei dati patrimoniali complessivi poiché al momento in cui questo viene raggiunto una grande quantità di risorse passa da Fondazione Cariplo alla fondazione comunitaria che ha centrato l'obiettivo.

inoltre teniamo conto di quanto la crisi negli ultimi anni abbia condizionato la nostra economia e il nostro tessuto sociale, i risultati appaiono ancora più significativi.

Come ha spiegato Silvio Valtorta, Segretario generale della Fondazione della Comunità Bresciana, e come hanno dimostrato alcune esperienze analizzate<sup>12</sup>, l'incidenza della crisi sui processi di raccolta ed erogazione delle risorse è stata rilevante. Mentre prima della crisi ci si spingeva a donare principalmente per favorire l'incremento del patrimonio delle fondazioni (donazioni a sezione patrimonio) anziché la realizzazione di attività più immediate (donazioni a sezione corrente), quando la crisi ha iniziato a farsi sentire a livello di economia reale questa dinamica si è parzialmente ribaltata. È un cambio di tendenza che fa comprendere come negli ultimi anni, nonostante un calo generalizzato delle donazioni provenienti dai privati, sia cresciuta la necessità di fornire risposte in tempi brevi ai bisogni espressi dal territorio, e sia pertanto cambiato anche l'indirizzo delle donazioni, in modo che le risorse potessero essere utilizzate nell'immediato (Bandera 2013b).

Nonostante che negli anni più intensi della crisi alcuni indicatori (*in primis* le donazioni) abbiano subito una flessione, i numeri (che sarebbe interessante valutare fondazione per fondazione, cosa che speriamo di poter fare nei mesi a venire) indicano dunque un trend sostanzialmente positivo. A quasi quindici anni di distanza dall'avvio del progetto, Cariplo può dirsi senza dubbio soddisfatta.

## 5. LE ALTRE FONDAZIONI DI COMUNITÀ PRESENTI IN ITALIA

Negli ultimi anni alcuni soggetti hanno seguito – seppur con obiettivi differenti – l'esempio di Fondazione Cariplo, dando vita a fondazioni comunitarie in diverse zone del paese. La maggior parte degli enti si trova nel Nord della penisola, ma recentemente anche nel Mezzogiorno sono nate esperienze di filantropia comunitaria. Le fondazioni sono state perlopiù costituite grazie all'iniziativa di grandi fondazioni di origine bancaria in accordo con le autorità locali e le realtà più importanti del territorio, ma ne esistono alcune sviluppatesi grazie all'iniziativa autonoma di enti pubblici, imprese e associazioni di cittadini. Utilizzando per comodità il criterio geografico – andando da Nord-Ovest verso Nord-Est, per scendere infine verso Sud – vediamo di seguito quali altre fondazioni di comunità si sono sviluppate in Italia.

Nella parte occidentale del paese ne esistono due – la Fondazione Comunitaria Savonese onlus e la Fondazione della Riviera dei Fiori onlus – che operano nella zona del ponente ligure, nelle province di Savona e Imperia. Queste fondazioni nascono dalla collaborazione di enti diversi, sia religiosi che civili, che a metà degli anni Duemila hanno scelto di investire nell'ambito della filantropia comunitaria per sostenere lo sviluppo del proprio territorio (box 1).

<sup>12</sup> Per approfondire questo aspetto si rimanda al par. 6, che considera dinamiche ed esperienze sviluppate anche da alcune fondazioni comunitarie facenti capo al Progetto fondazioni di comunità di Cariplo.

### Box 1 – Le fondazioni comunitarie della Liguria

*La Fondazione Comunitaria Savonese onlus è nata nel 2005 dalla collaborazione di istituzioni religiose e civili – Diocesi di Albenga-Imperia, Provincia di Savona, Comuni di Alassio, Albenga, Andora, Boissano, Borghetto S. Spirito, Casanova Lerrone, Ceriale, Garlenda, Laigueglia, Loano, Ortovero, Pietra Ligure, Toirano, Villanova, Comunità Montana Ingauna – e realtà private – Fondazione A. De Mari Cassa di Risparmio di Savona, Unione Industriale Provincia di Savona, Concooperative, G.F. Group, Noberasco, Icose, Impresa Zunino Mauro, Frantoio Sommariva, Famiglia Della Valle. Originariamente la Fondazione operava sul territorio della Diocesi di Albenga, ma nel 2009 ha cambiato il suo ambito territoriale estendendo la sua azione anche alla Diocesi di Savona, assumendo una dimensione operativa provinciale. La comunità servita si attesta intorno a 280.000 abitanti. I dati più recenti, riferiti al 2009, indicano un patrimonio complessivo inferiore ai 400.000 euro, basato principalmente sulle donazioni derivanti dai partner che hanno contribuito a costituire la Fondazione.*

*La Fondazione della Riviera dei Fiori onlus è nata a Imperia nel 2006 dalla collaborazione fra Provincia di Imperia, Diocesi di Albenga-Imperia e Ventimiglia-Sanremo, Camera di Commercio di Imperia, Centro Servizi per il Volontariato della provincia di Imperia, Fondazione Carige, Compagnia di San Paolo, sindaci di Sanremo, Imperia e Ventimiglia in qualità di presidenti dei rispettivi Distretti socio-sanitari. Come indica il nome della Fondazione, il territorio operativo è riconducibile alla Riviera dei Fiori, che è parzialmente coincidente con la provincia di Imperia; le persone servite sono circa 60.000. Stando ai dati 2012, la Fondazione possiede un patrimonio di oltre 600.000 euro, e nel corso dell'anno ha effettuato erogazioni per oltre 100.000 euro, finalizzate per la maggior parte all'assistenza sociale e socio-sanitaria. Particolarmente interessante è anche il dato relativo alle donazioni, che nel 2012 sono state pari a un valore di 230.000 euro (più del doppio rispetto a quelle del 2011), di cui 108.000 destinate all'aumento del patrimonio.*

Spostandoci più a nord incontriamo altre due fondazioni comunitarie, sviluppatasi principalmente grazie al contributo della Compagnia di San Paolo di Torino. Mentre la Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta onlus insiste sul territorio regionale della Valle d'Aosta, la Fondazione della Comunità di Mirafiori è operativa in uno dei quartieri più popolosi del capoluogo piemontese (box 2).

Nel Nord-Est, superando quindi il territorio lombardo dove sono presenti le fondazioni comunitarie legate a Cariplo, di cui abbiamo già parlato nel par. 4, troviamo in Veneto ben 8 fondazioni di comunità, nate per iniziativa di attori diversi sia pubblici sia del privato non profit. La Fondazione della Comunità Veronese (di cui si tratta nel par. 6, punto 6.5), ad esempio, è nata grazie all'impegno congiunto di alcune realtà associative operanti a Verona e senza l'intervento diretto né di una grande fondazione di origine bancaria né di istituzioni pubbliche. Altre 3 realtà – la Fondazione di Comunità Vicentina per la Qualità di Vita, la Fondazione di Comunità della sponda sinistra del Piave, la Fondazione della Comunità del Territorio di Cerea onlus – sono esito dell'impegno diretto di alcuni enti pubblici che, singolarmente o mettendosi insieme, hanno deciso di istituire per rispondere alle necessità dei propri territori. Ciò appare particolarmente interessante poiché indica come all'interno di diversi enti comunali e provinciali del territorio si sia riscontrata l'esigenza di sviluppare forme di collaborazione non solo tra le stesse amministrazioni (spesso già riunite in conferenze basate sui Distretti socio-sanitari della provincia), ma anche con altre realtà al fine di rispondere concretamente alle necessità delle comunità di riferimento (box 3).

### Box 2 – Fondazioni comunitarie facenti capo a Compagnia di San Paolo

La Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta onlus opera dal 2008 sul territorio regionale valdostano. Lo sviluppo della Fondazione è stato frutto di un intenso lavoro di coordinamento tra Diocesi di Aosta, Sindaco di Aosta, Consorzio Enti Locali della Valle d'Aosta, Camera di Commercio Valdostana delle Imprese, gli Ordini professionali dei notai, dei commercialisti e l'Associazione per la Filantropia in Valle d'Aosta. La Fondazione serve una comunità di circa 127.000 persone, e nel primo quinquennio di attività ha raccolto donazioni provenienti dal territorio pari a 153.000 euro. Grazie ai contributi della Compagnia di San Paolo, la Fondazione è stata tuttavia in grado di garantire quasi 205.000 euro di erogazioni. Nel 2012 ha emesso due bandi destinati rispettivamente al sostegno dell'invecchiamento attivo e alla realizzazione di attività rivolte a bambini e adolescenti del territorio.

La Fondazione della Comunità di Mirafiori è stata costituita nel 2008 da Compagnia di San Paolo in collaborazione con Associazione Miracolante, ente che riunisce i soggetti del terzo settore operanti nel quartiere Mirafiori, sede del principale stabilimento di produzione della Fiat, dove vivono circa 40.000 persone. La fondazione è nata principalmente per non disperdere il lavoro di riqualificazione svolto a cavallo tra gli anni '90 e i primi anni 2000, e per questa ragione è profondamente radicata e conosciuta all'interno della comunità fin dalla sua costituzione. Nel 2010 la fondazione dichiarava un patrimonio di 312.000 euro.

### Box 3 – Fondazioni comunitarie del Veneto nate da enti pubblici

La Fondazione di Comunità Vicentina per la Qualità della Vita è nata nel 2004 su iniziativa della Conferenza dei Sindaci dell'Alto Vicentino, della ULSS<sup>13</sup> 4 Alto Vicentino, dell'Amministrazione provinciale di Vicenza e della Camera di Commercio di Vicenza. La comunità opera nell'area della provincia di Vicenza e ha lo scopo di migliorare la qualità della vita della popolazione ivi residente (872.000 persone circa) promuovendo attività di assistenza socio-sanitaria, di protezione civile, di cura dell'ambiente, nonché attività culturali e formative. La Fondazione, oltre all'utilizzo dello strumento dei bandi, negli ultimi anni si è concentrata sullo sviluppo di programmi di housing sociale in diverse aree della provincia. Nel 2011 dichiarava un patrimonio di 420.000 euro.

La Fondazione di Comunità della sponda sinistra del Piave è nata per volontà delle 28 amministrazioni comunali del territorio dell'ULSS 7, in accordo con l'azienda socio-sanitaria in questione e in collaborazione con la Banca della Marca. L'area operativa della Fondazione è la ULSS 7 Pieve di Soligo, situata in provincia di Treviso nell'area nord-orientale della Regione Veneto, al confine con il Friuli-Venezia Giulia. Questo fattore risulta particolarmente interessante, poiché l'obiettivo della Fondazione è quello di migliorare la qualità della vita della popolazione residente sul proprio territorio, pari approssimativamente a 214.000 persone. Nel 2011 la Fondazione possedeva un patrimonio di 373.000 euro.

La Fondazione della Comunità del Territorio di Cerea onlus è invece una fondazione comunitaria costituita nel 2006 dal Comune di Cerea (Verona) in accordo con esponenti del Terzo settore e dell'associazionismo cittadino. La Fondazione, che si rivolge a una popolazione locale di circa 17.000 abitanti, rappresenta sicuramente un caso di particolare interesse poiché trae origine direttamente dall'ente locale, che si propone di sviluppare sul territorio comunale politiche sociali che vedano il coinvolgimento della società civile.

<sup>13</sup> Nonostante la riforma del Sistema Sanitario Nazionale apportata dalla legge 92/1993, in Veneto le ASL hanno mantenuto la denominazione ULSS, Unità Locale Socio-Sanitaria.

Le ultime 4 fondazioni comunitarie venete sono invece frutto dell'impegno della Fondazione di Venezia, ente di origine bancaria del capoluogo veneto. Questi soggetti, costituiti tra il 2000 e il 2009, a differenza delle fondazioni comunitarie promosse da Cariplo si sono sviluppati su contesti territoriali più piccoli di quello provinciale, operando nell'area di Venezia a un livello sovracomunale (box 4).

L'obiettivo della Fondazione di Venezia era quello di dotare la società di una rete in grado di diffondere comportamenti etici, solidarietà, conoscenze e capitale umano attraverso lo sviluppo della cultura della donazione all'interno delle proprie comunità di riferimento. Da principio la Fondazione di Venezia si è occupata direttamente dell'attività delle fondazioni di comunità attraverso la nomina di parte dei componenti del Consiglio di amministrazione delle stesse. A partire dall'aprile 2006 ha rinunciato a tale diritto e nell'aprile 2009 ha siglato un Protocollo di intesa che prevede la possibilità di nomina del solo Presidente del Collegio dei revisori.

Per quanto riguarda l'attività erogativa, col tempo si è passati a una maggiore autonomia nella scelta della modalità, attraverso i bandi o attraverso il finanziamento diretto di progetti. Dal 2000 a oggi il totale delle erogazioni a sostegno di questi soggetti da parte della Fondazione di Venezia è stato superiore a 8 milioni di euro. Nell'ultimo anno la crisi ha fatto sentire il suo peso, portando a un notevole ridimensionamento dei contributi garantiti dalla Fondazione di Venezia, scesi a circa 380 mila euro complessivi. Poiché non è stato possibile consultare un bilancio recente di queste quattro fondazioni, risulta difficoltoso valutare quanto questo calo delle risorse rischi di influenzarne le attività. La diminuzione del numero e dell'importo dei bandi previsti per il 2013 lascia tuttavia presumere che il minor trasferimento di risorse provenienti da Venezia stia influenzando negativamente l'attività.

#### **Box 4 – Fondazioni comunitarie del Veneto nate grazie alla Fondazione di Venezia**

*La Fondazione Santo Stefano, costituita nel 2000, opera nell'area dell'ex Mandamento di Portogruaro in cui rientrano gli 11 comuni del Portogruarese (Annone Veneto, Caorle, Cinto Caomaggiore, Concordia Sagittaria, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Portogruaro, Pramaggiore, San Michele al Tagliamento, San Stino di Livenza e Teglieto Veneto). La Fondazione serve una comunità composta da circa 90.000 persone.*

*La Fondazione della Comunità Clodiense è stata costituita nel 2001 e coinvolge i comuni di Cavazzere, Chioggia e Cona, per una popolazione complessiva di circa 70.000 persone.*

*La Fondazione Terra d'Acqua, fondata nel 2008, opera nei comuni di Cavallino-Treporti, Ceggia, Eraclea, Fossalta di Piave, Jesolo, Marcon, Meolo, Musile di Piave, Noventa di Piave, Quarto d'Altino, San Donà di Piave e Torre di Mosto. Serve una comunità di circa 140.000 persone.*

*La Fondazione Riviera-Miranese, costituita anch'essa nel 2008, opera nei comuni di Campagna Lupia, Campolongo Maggiore, Camponogara, Dolo, Fiesso d'Artico, Fossò, Martellago, Mira, Mirano, Noale, Pianiga, Salzano, Santa Maria di Sala, Scorzè, Spinea, Stra, Vigonovo. Serve il numero maggiore di persone, circa 240.000.*

Negli ultimi anni anche nel Mezzogiorno si sono sviluppate alcune fondazioni comunitarie, costituite in Campania e in Sicilia grazie al supporto della Fondazione CON IL SUD, nata nel novembre 2006 dall'alleanza tra fondazioni di origine bancaria, Terzo settore e mondo del volontariato. La Fondazione CON IL SUD, pur non avendo la

stessa origine delle fondazioni di origine bancaria, opera grazie al supporto dall'ACRI, che ogni anno accantona risorse specificamente destinate a questa realtà. Come indica il nome, l'obiettivo della Fondazione è quello di collaborare *con* le diverse realtà del Mezzogiorno per creare infrastrutture sociali tali da favorire uno sviluppo basato anzitutto sulle risorse umane delle comunità locali<sup>14</sup>.

La Fondazione CON IL SUD sostiene interventi che promuovono l'educazione dei ragazzi alla legalità, il contrasto alla dispersione scolastica, la valorizzazione dei giovani talenti, la tutela dei beni comuni – patrimonio storico-artistico e culturale, ambiente –, il riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie, la qualificazione dei servizi socio-sanitari, l'integrazione degli immigrati e lo sviluppo, appunto, del welfare di comunità. La Fondazione opera in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia<sup>15</sup>, dove ha finora sostenuto oltre 430 iniziative coinvolgendo nelle partnership di progetto almeno 5.500 organizzazioni ed erogando complessivamente più di 96 milioni di euro.

Le 3 fondazioni comunitarie sviluppatasi in quest'ottica (box 5) – come ci ha spiegato Carlo Borgomeo, Presidente della Fondazione CON IL SUD – possono rappresentare una risposta concreta e innovativa a numerose problematiche del Meridione. La spinta alla loro costituzione è arrivata dalle comunità locali, che si sono auto-organizzate e che hanno avuto la fortuna di poter contare su una realtà affermata come la Fondazione CON IL SUD per far nascere e crescere le proprie fondazioni comunitarie. In questo senso la Fondazione CON IL SUD ha svolto e svolge un ruolo di facilitatore, offrendo alle diverse fondazioni di comunità la possibilità di rafforzarsi e strutturarsi economicamente attraverso meccanismi di aumento delle risorse disponibili simili all'obiettivo sfida di Cariplo (di cui si è parlato al punto 4.2). La Fondazione CON IL SUD non propone un «modello» da seguire (come dimostrano i diversi percorsi evolutivi delle tre fondazioni comunitarie), ma, ferme restando le caratteristiche peculiari cui esse devono attenersi, lascia che sia la comunità, il territorio, a proporre un modello capace di rispondere nel modo più puntuale possibile ai propri bisogni, sfruttando le proprie risorse e potenzialità, in un contesto di autonomia e di indipendenza (Bandera 2013d).

Esistono inoltre 2 fondazioni comunitarie *sui generis*, nate grazie a imprese private, che, pur con qualche debita distinzione, è possibile inserire nel novero delle fondazioni comunitarie. Si tratta della Fondazione Cassa Rurale di Treviglio, creata dall'omonima Cassa Rurale e Artigiana, che dal 2005 opera nell'area di Treviglio (Bergamo), e della Fondazione Monnalisa, costituita da Monnalisa S.p.A, azienda leader nel settore dell'abbigliamento per bambini, che non opera su un territorio circoscritto ma promuove il welfare di comunità nelle varie aree del paese in cui hanno sede le sue strutture produttive.

Oltre alle 32 fondazioni comunitarie sopra descritte – le 15 riconducibili a Fondazione Cariplo (cfr. par. 4) e le 17 illustrate nel presente paragrafo – sono in via di realizzazione almeno altre 3 realtà di questo genere in Basilicata, in Lombardia e in Emilia Romagna (box 6).

<sup>14</sup> Per approfondire origine, sviluppo e attività della Fondazione CON IL SUD si rimanda al terzo paragrafo del capitolo 4 dedicato alle Fondazioni di origine bancaria.

<sup>15</sup> Sono quelle regioni che presentano un prodotto interno lordo per abitante (Pil/abitante) inferiore al 75 per cento della media dell'UE allargata. Indicate come regioni «Obiettivo 1» nel periodo di programmazione UE 2000-2006, nella programmazione UE 2007-2013 sono presentate come regioni «Obiettivo Convergenza».

### **Box 5 – Fondazioni costituite nel Mezzogiorno grazie alla Fondazione CON IL SUD**

*La Fondazione della Comunità Salernitana, nata nel 2009, è stata la prima fondazione comunitaria del Meridione. Promossa dalla Cassa di Risparmio Salernitana e sviluppata grazie all'impulso della Fondazione CON IL SUD, è frutto della collaborazione delle principali autorità amministrative, economiche, religiose e della società civile presenti sul territorio della provincia – la Prefettura, la Questura, il Comune, la Provincia, la Camera di Commercio di Salerno, l'Università degli Studi di Salerno, l'Arcidiocesi Salerno-Campagna-Acerno e il Forum provinciale del Terzo settore. Questi attori si sono riuniti a inizio 2008 in un comitato promotore per dare avvio alla fase costitutiva del nuovo ente, che ha visto la luce l'anno seguente.*

*La Fondazione di Comunità del Centro Storico di Napoli nasce per iniziativa di un comitato promotore costituito da Istituto Banco di Napoli-Fondazione, A&T s.r.l., Accademia Pontaniana, Associazione San Biagio dei Librai, CO.GE Campania, Comitato Regionale – Associazione Asnaf, Comitato Unesco – Centro Storico, I Decanato della Chiesa di Napoli, Polo delle Scienze Umanistiche dell'Università «Federico II», Proodos Consorzio di Cooperative Sociali, ULN-SIM, Università Orientale di Napoli, Università «Suor Orsola Benincasa». Costituita nel marzo 2010, la Fondazione opera nell'ambito del centro storico napoletano (II e IV Municipalità) che, seppur non particolarmente esteso, racchiude una popolazione di circa 200.000 abitanti.*

*La Fondazione di Comunità di Messina riunisce le principali reti sociali, educative, istituzionali e della ricerca scientifica dell'area messinese. Le azioni della Fondazione si svolgono in base al concetto di Territorio Socialmente Responsabile (TSR), ovvero l'integrazione volontaria da parte delle realtà locali di preoccupazioni sociali e ambientali nelle proprie attività di gestione del territorio e nelle proprie relazioni con i diversi portatori di interessi locali. La Fondazione, per certi versi, opera in una maniera talmente innovativa, soprattutto in tema di ambiente, da esulare parzialmente dal modello classico di fondazione comunitaria fin qui descritto.*

### **Box 6 – Fondazioni comunitarie in via di costituzione**

*Il 22 dicembre 2011, su iniziativa di 27 soggetti espressione del territorio, si è costituito il comitato promotore della Fondazione della Comunità Regionale dell'Economia Sociale e della Creatività per l'Occupazione in Basilicata, denominata Fondazione Cresco in Basilicata. Tra i firmatari dell'atto costitutivo figurano associazioni culturali, imprese locali, reti sociali, accomunati da anni di esperienza nella produzione di attività di promozione culturale e inclusione sociale. La Fondazione si propone di creare i presupposti affinché nascano sul territorio lucano strategie integrate per la creazione di maggiore «infrastruttura sociale».*

*Il 24 gennaio 2012 a Malnate (Varese) si è formato un comitato, espressione della cittadinanza, con il compito di raccogliere almeno 100.000 euro per poter costituire la Fondazione della Comunità di Malnate. Obiettivo: sostenere i progetti degli enti senza scopo di lucro che operano nella comunità per soddisfare bisogni e necessità che emergono in seno alla comunità stessa.*

*Il 25 giugno 2012 a Parma, nel corso della Giornata di San Giovanni per il Volontariato, è stato presentato il comitato che dovrà dar vita alla Fondazione Munus per servire la comunità provinciale. Nel novembre 2013 il comitato ha presentato quattro fondi che andranno a costituire il primo nucleo del patrimonio della Fondazione. La futura Fondazione di comunità del territorio parmense ha tra i suoi principali promotori Fondazione Cariparma.*

## 6. LE FONDAZIONI DI COMUNITÀ DI FRONTE ALLA CRISI

Le fondazioni comunitarie, come si è già evidenziato, si sono dimostrate per loro stessa natura in grado di individuare e affrontare nuovi rischi e bisogni emergenti nel proprio territorio operativo prima e meglio di altre istituzioni. Il forte legame con le organizzazioni del Terzo settore e con i cittadini, infatti, permette alle fondazioni di comunità di captare segnali di disagio sociale che molte altre realtà non sono in grado di identificare con la stessa puntualità e, contestualmente, di favorire l'individuazione di possibili soluzioni. La crisi economica ha indubbiamente causato l'emergere di bisogni sociali nuovi e sempre più complessi che le istituzioni pubbliche – per problemi di natura economica, ma anche per mancanza di indicatori adeguati – non sono in grado di recepire. Diverse fondazioni comunitarie hanno svolto un ruolo importante tanto per l'individuazione di tali bisogni quanto per lo sviluppo di programmi atti ad affrontarli. Di seguito proponiamo alcune delle esperienze più significative incontrate nel nostro lavoro di ricerca; benché non esaustive, esse appaiono interessanti ed esemplificative dell'impegno che ogni fondazione comunitaria profonde in sinergia col proprio territorio in questo momento difficile.

Dopo aver brevemente richiamato le peculiarità che contraddistinguono sia le fondazioni in esame sia i territori e le comunità con cui esse si rapportano quotidianamente, individueremo alcune esperienze che ne illustrano l'impegno nel contrastare la crisi e le sue conseguenze. Le risposte in questo senso sono state sviluppate principalmente attraverso progetti e attività concrete, ma non mancano alcune fondazioni che hanno scelto di affrontare la crisi rimodellando la propria organizzazione e il proprio *modus operandi* per meglio cercare di soddisfare le necessità della comunità. Si sottolinea in particolare la capacità di tante fondazioni comunitarie di generare e strutturare, in un'ottica di secondo welfare, reti di collaborazione dal forte ancoramento territoriale atte a generare attività coerenti con i bisogni delle proprie comunità di riferimento, in più di un caso coinvolte direttamente (Ferrera e Maino 2012).

### 6.1. *Fondazione Comunitaria del Ticino Olona: educazione e microcredito*

La Fondazione Comunitaria del Ticino Olona, a differenza di quasi tutte le altre fondazioni comunitarie nate grazie all'impegno di Cariplo, non si è sviluppata intorno a un capoluogo di provincia ma è stata frutto della cooperazione tra diversi soggetti di livello comunale dell'hinterland milanese. Oltre a Fondazione Cariplo, Provincia di Milano e Camera di Commercio di Milano – attori che rientrano nello schema tradizionale proposto da Cariplo (cfr. il punto 4.4) –, tra i soci fondatori sono infatti presenti tre grandi comuni della zona nord-ovest di Milano (Legnano, Abbiategrasso e Magenta), Banca di Legnano e Fondazione Famiglia Legnanese. In un secondo momento si sono aggiunti Azienda Sociale, un consorzio che si occupa di servizi alla persona cui partecipano diversi comuni dell'area di Castano Primo, la Fondazione Lambriana e il Comune di Parabiago. Il coinvolgimento di molti comuni e di organizzazioni legate al livello locale è stato determinato dalla volontà di rispondere all'esigenza di un territorio dell'hinterland molto popoloso – 500.000 abitanti, distribuiti in 55 comuni – su cui Cariplo operava ancora direttamente ma con una certa difficoltà.

Diversamente dalla maggior parte delle fondazioni comunitarie volute da Cariplo, la Fondazione del Ticino Olona si è trovata a crescere e svilupparsi in un momento socialmente ed economicamente molto critico. Nata nel 2006, già dal 2008 ha dovuto fare i conti con la crisi economica. Nonostante le richieste di erogazioni e contributi

siano in forte aumento a causa del contesto socio-economico, la Fondazione deve infatti preoccuparsi pure del raggiungimento dell'obiettivo sfida fissato da Cariplo, estremamente importante per poter agire con incisività sul territorio anche in futuro. È una situazione interessante, perché proprio in un contesto di crisi come quello attuale i presupposti su cui si basa la filantropia di comunità sono chiamati a una severa verifica di fattibilità.

Il perdurare della crisi economica ha spinto il Consiglio di amministrazione della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona ad assumere misure particolari per affrontare i nuovi rischi e bisogni emergenti sul suo territorio operativo. Il nuovo Consiglio, insediatosi nel luglio 2012, ha effettuato una scelta coraggiosa decidendo che i bandi emessi nel corso del 2013 si concentreranno prioritariamente sul settore dell'educazione e su quello dell'assistenza sociale. Lo sviluppo di politiche di sostegno ai più giovani e la creazione di più infrastrutture e progetti dedicati specificamente al sociale sono ritenuti fondamentali per permettere alla comunità di superare con maggiore serenità il momento di crisi attuale. Questi settori potranno così usufruire di una quantità di fondi più cospicua, a scapito di altri settori operativi (cultura e sport).

Sempre in risposta alla crisi, nel dicembre 2011 è stato attivato un progetto di microcredito volto a sostenere famiglie a rischio povertà e con la necessità di finanziare bisogni «straordinari, essenziali e sostenibili» (pagamento di affitti, utenze domestiche, tasse e spese scolastiche, sanitarie, eccetera). Il progetto rappresenta un interessante modello di partnership promosso dalla Fondazione e vede il coinvolgimento di diverse istituzioni e amministrazioni locali. All'iniziativa aderiscono dieci comuni (Arconate, Bernate Ticino, Buscate, Castano Primo, Induno, Inveruno, Legnano, Magnago, Robecchetto e Turbigo) cui spetta il compito di individuare i beneficiari e predisporre specifici progetti di aiuto. Gli enti comunali si impegnano inoltre a garantire il mancato rientro dei prestiti emessi dalla banca attraverso fondi speciali costituiti presso la Fondazione. La Banca di Legnano, che ha firmato una convenzione con la Fondazione, mette a disposizione – a fronte di una valutazione tecnica delle richieste di prestito – un finanziamento a tasso zero, assumendosi il 50 per cento del rischio non garantito dalla fidejussione della Fondazione. Quest'ultima, infatti, è garante del 50 per cento dei microprestiti concessi, impegnandosi a coprire eventuali interessi o oneri fiscali attraverso un fondo specifico costituito presso di sé<sup>16</sup>.

## *6.2. Il progetto Famigliamoci della Fondazione Provinciale della Comunità Comasca*

La Fondazione Provinciale della Comunità Comasca è una delle prime realtà nate nell'ambito del Progetto fondazioni di comunità di Cariplo. Costituita nel 1999, nei suoi quattordici anni di attività ha erogato 18 milioni di euro a sostegno di oltre 1.600 iniziative, il cui valore totale per il territorio comasco, tenendo conto dell'indotto generato dai diversi interventi finanziati, è stimabile in circa 48 milioni di euro<sup>17</sup>. In un territorio come quello della provincia di Como, non molto vasto ma densamente popolato (599.000 residenti su 1.288 km<sup>2</sup>), la Fondazione negli anni è stata capace di rinnovare se stessa per offrire opportunità nuove alla propria comunità di riferimento.

<sup>16</sup> Per approfondire le attività svolte dalla Fondazione Comunitaria del Ticino Olona si rimanda a Bandera (2012c).

<sup>17</sup> Il dato è stato presentato da Bernardino Casadei, Segretario generale di Assifero (Associazione Italiana Fondazioni ed Enti di Erogazione), nel corso della presentazione del progetto Famigliamoci il 17 gennaio 2013 a Como.

Nel corso del 2012, la Fondazione Provinciale della Comunità Comasca ha iniziato a chiedersi se quanto fatto negli anni precedenti avesse realmente contribuito a sostenere la crescita della comunità. L'impressione è che le tante iniziative sostenute abbiano avuto quasi sempre un buon impatto, ma alla fine siano spesso andate perse nel *mare magnum* delle problematiche e richieste di aiuto provenienti quotidianamente dal territorio. Le numerose attività sviluppate, per quanto positive, in molti casi hanno alleviato condizioni di disagio circoscritte, anziché andare a intaccarne le cause alla radice. Si è cercato quindi di sviluppare un nuovo tipo di approccio di più ampio respiro, tale da comportare effetti di lungo periodo e coinvolgere le tante realtà presenti sul territorio. In quest'ottica è nato «Famigliamoci», progetto finalizzato a mettere in rete organizzazioni non profit che, condividendo le proprie competenze e le proprie relazioni, possano realizzare un unico piano provinciale a favore delle famiglie in difficoltà. La Fondazione comasca è stata così il motore di una complessa macchina, le cui singole componenti sono le realtà non profit che si occupano di tematiche legate alla famiglia, che ha funzionato nello sviluppare risposte ai bisogni emergenti. La creazione di legami stabili tra le organizzazioni che si dedicano ai problemi delle famiglie, dei minori e al tema della dispersione scolastica è stata considerata il primo passo per fornire soluzioni coerenti alle diverse emergenze presenti sul territorio, evitare di duplicare gli interventi, raccogliere fondi, conoscere e sensibilizzare nella maniera più ampia possibile la cittadinanza. La rete, dunque, è stata concepita come elemento fondamentale per lo sviluppo di risposte che tengano conto tanto dei bisogni delle famiglie quanto delle possibili soluzioni implementabili da parte delle organizzazioni non profit, attraverso un sistema che metta in relazione tutti coloro che possono giocare un ruolo importante.

Il progetto Famigliamoci mira a far sì che le attività sviluppate da ogni organizzazione non profit rientrino in un più grande progetto provinciale che possa coordinarne le azioni. Per sostenere le iniziative è stata lanciata – con la regia della Fondazione Provinciale della Comunità Comasca – una raccolta fondi comune a tutti i soggetti coinvolti, una scelta che rappresenta una grande novità all'interno del panorama nazionale. Famigliamoci è stato realizzato coinvolgendo 12 realtà, operanti in diverse aree della provincia di Como, attive in tutti gli ambiti problematici del contesto familiare, e grazie al sostegno di imprese, giornali e personaggi noti (in particolare, alcuni ex calciatori) che si sono prestati gratuitamente<sup>18</sup>.

### *6.3. La Fondazione di Monza e Brianza e il sostegno alla genitorialità*

La Fondazione della Comunità di Monza e Brianza è nata nel dicembre 2000 nell'ambito del Progetto fondazioni di comunità di Cariplo. Essa opera all'interno della provincia di Monza e Brianza, ovvero la seconda area, dopo la provincia di Napoli, più densamente popolata del paese: su poco più di 400 km<sup>2</sup> vivono all'incirca 860.000 persone, suddivise in 55 amministrazioni comunali. È un territorio molto complesso, caratterizzato da un'economia fiorente e da un elevato livello di produttività, che tuttavia negli anni ha dovuto affrontare diverse problematiche legate al mondo del lavoro, al fenomeno dell'immigrazione e alle nuove forme di povertà, notevolmente aumentate con la crisi economica.

Proprio a causa della crisi, la Fondazione ha deciso di accrescere le risorse destinate al settore socio-sanitario, in cui stanno emergendo nuove forme di fragilità. Nel 2011

<sup>18</sup> Maggiori informazioni sul progetto Famigliamoci sono disponibili sul sito di Percorsi di secondo welfare [www.secondowelfare.it] nel contributo *Fare rete per aiutare le famiglie: a Como nasce il progetto Famigliamoci*.

sono stati emessi 10 bandi, per un valore complessivo di 1.063.950 euro, attraverso cui sono stati finanziati 80 progetti. I maggiori beneficiari di queste erogazioni sono stati giovani e minori (49 per cento delle erogazioni), con interventi volti a promuovere il volontariato giovanile per il sociale, il supporto nello studio, nonché proposte culturali e iniziative di prevenzione del disagio, a favore di soggetti disabili (28 per cento) e famiglie (13 per cento).

Uno dei programmi più strutturati è stato sviluppato proprio nell'ambito delle famiglie con figli minorenni che, soprattutto in questo periodo di crisi, corrono il rischio di trovarsi sole di fronte a situazioni di difficoltà. Per questa ragione sin dal 2008 è stato attivato «Sostenere la genitorialità», un progetto volto a promuovere e attivare forme innovative di sostegno alle famiglie mettendo in relazione diversi attori sociali presenti sul territorio. Attraverso il coinvolgimento di soggetti del privato sociale, ma anche di educatori, insegnanti, psicologi e genitori, la Fondazione ha cercato di favorire il dialogo al fine di individuare le problematiche più ricorrenti nel rapporto tra figli e genitori. Sono stati creati tre tavoli di confronto specifici che hanno consentito a vari soggetti del Terzo settore e del sistema educativo di definire alcune linee di azione per rispondere congiuntamente ai bisogni emergenti delle famiglie, con l'intento di sviluppare percorsi di ascolto e dialogo finalizzati a facilitare la diffusione di pratiche sociali ed educative di integrazione e raccordo sul territorio. La presenza di reti e micro-reti ha permesso di implementare forme di intervento importanti in un'ottica di aiuto alle famiglie in difficoltà; si tratta di un risultato che quasi sicuramente non sarebbe stato conseguito in misura altrettanto positiva dalle singole organizzazioni coinvolte<sup>19</sup>.

#### 6.4. La Fondazione della Comunità del Novarese e il Fondo emergenza lavoro

La Fondazione della Comunità del Novarese onlus opera sul territorio della provincia di Novara dal 2000, anno in cui Fondazione Cariplo ne promosse la costituzione col Progetto fondazioni di comunità; da oltre dieci anni essa rappresenta un importante punto di riferimento per il proprio territorio. La Fondazione ha raggiunto l'obiettivo sfida (cfr. il punto 4.2) nel 2006 e ha quindi ottenuto oltre 10 milioni di euro da Fondazione Cariplo con ben quattro anni di anticipo sulla tabella di marcia. Il suo patrimonio ammonta a circa 20,5 milioni di euro, il che significa che è riuscita a raccogliere sul territorio più di 10 milioni in donazioni, andando ben oltre il target iniziale fissato da Cariplo.

Negli ultimi anni la Fondazione della Comunità del Novarese ha individuato nell'emergenza abitativa<sup>20</sup> uno dei maggiori problemi che affliggono Novara e la sua provincia da quando è iniziata la crisi. Il Comune di Novara ha cercato di affrontarla attraverso la conversione di una ex base per la costruzione della TAV Milano-Torino in un ricovero per gli sfrattati, che è stato dato in gestione alla Caritas. Tuttavia, negli ultimi anni il campo si è rivelato inadeguato a ospitare l'alto numero di richiedenti sostegno; si sono così rese necessarie soluzioni che permettessero di risolvere il problema e, al contempo, di favorire l'autonomia abitativa di chi ha perso la casa. La Fondazione ha avuto il merito di mettere intorno a un tavolo tutte le realtà che a diverso titolo si occupano dei problemi dell'abitare, promuovendo un fondo per contrastare i bisogni abitativi più gravi del territorio novarese. Il Fondo emergenza lavoro è stato promosso dalla Fonda-

<sup>19</sup> Maggiori informazioni relative alle attività della Fondazione sono disponibili nel contributo *Fondazione della Comunità di Monza e Brianza* e nell'intervista a Marta Petenzi, Segretario generale della Fondazione, entrambi pubblicati su Percorsi di secondo welfare [www.secondowelfare.it].

<sup>20</sup> Del tema parla ampiamente Chiara Lodi Rizzini nel capitolo 6, *Secondo welfare e politiche abitative: il social housing*.

zione della Comunità del Novarese in collaborazione con Fondazione Banca Popolare di Novara, sindacati, Prefettura, Provincia, Comune e Diocesi di Novara. È stato costituito nel 2009 grazie alle risorse messe a disposizione da Fondazione Banca Popolare di Novara (300.000 euro), Fondazione della Comunità del Novarese (300.000), Diocesi (50.000), Caritas (80.000) ed è stato ampliato attraverso donazioni provenienti da associazioni di categoria, sindacati, aziende e privati del territorio.

Fino a oggi il Fondo emergenza lavoro ha consentito di emettere tre bandi in favore di famiglie che, a fronte della perdita del posto di lavoro di uno o più componenti, si sono improvvisamente trovate in difficoltà economica. Delle prime due edizioni del bando hanno usufruito 490 famiglie, a ognuna delle quali è stato versato un contributo generico straordinario di 1.000 euro. Il terzo bando 2012/2013 – per un ammontare complessivo di circa 300.000 euro – prevedeva forme di sostegno incentrate sui problemi abitativi; ne hanno beneficiato i nuclei familiari in difficoltà nel sostenere spese arretrate di locazione in alloggi di edilizia privata o la stipula di un nuovo contratto di affitto<sup>21</sup>.

#### *6.5. La scelta di Verona: invece dei bandi, coordinamento e consulenza continua*

A differenza della maggior parte delle altre fondazioni di comunità italiane, la Fondazione della Comunità Veronese non ha potuto – al momento della costituzione, nel 2010 – avvalersi di una dotazione patrimoniale significativa, e tuttora non dispone di fondi da investire per sostenere la propria attività istituzionale. I soci fondatori (Diocesi di Verona, Banca Popolare di Verona, Cattolica Assicurazioni, Unione Cristiana Imprenditori Dirigenti, Fondazione Segni Nuovi, Fondazione Beato Tovini) hanno provveduto a garantire le risorse necessarie ad avviare il progetto e coprire le spese di gestione annuale della Fondazione, ma poco o nulla è rimasto per costituire un patrimonio da dedicare all'investimento. Se a questo aggiungiamo il fatto che la Fondazione non emette bandi – che, come si è detto, rappresentano la spina dorsale delle fondazioni comunitarie per quanto riguarda l'attività erogativa (cfr. il punto 4.6) – potremmo aspettarci che l'assenza di un patrimonio consistente limiti le capacità operative dell'ente. La ragione della mancata emissione di bandi, tuttavia, non è il deficit patrimoniale, bensì una precisa volontà del Consiglio di amministrazione della Fondazione. La prima preoccupazione di questa giovane realtà, infatti, fin dall'inizio è stata quella di sviluppare la cultura del dono, indirizzando conseguentemente tutta la propria attività alla creazione di condizioni adeguate affinché chi dona lo possa fare nel modo più semplice e sicuro possibile.

Tale scelta operativa, soprattutto in una fase di crisi come l'attuale, potrebbe apparire poco funzionale. Tuttavia, l'intenzione di sviluppare un sistema che possa anzitutto mettere in contatto donatori, realtà operanti nel Terzo settore e cittadini appare, oltre che coraggiosa, molto interessante. La Fondazione della Comunità Veronese, a differenza delle altre realtà comunitarie, ha operato una scelta di campo precisa, decidendo di non promuovere bandi finanziati con risorse derivanti dal proprio patrimonio ma di limitarsi a esaminare e promuovere progetti sociali proposti da terzi (associazioni, enti onlus, istituzioni, eccetera) e di attuare le disposizioni ricevute dai donatori per compiere opere di bene nel rispetto del suo statuto e delle normative vigenti. Essa dunque funge unicamente da canalizzatore e organizzatore, agevolando le persone e le imprese

<sup>21</sup> Per approfondire le attività della Fondazione della Comunità del Novarese si rimanda ai contributi *Fondazione della Comunità del Novarese: una best practice della filantropia comunitaria* e *Novara e il fondo Emergenza lavoro: rispondere alla crisi partendo dal bisogno*, pubblicati su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it).

che, mosse da principi di generosità e gratuità, vogliono vedere realizzati i propri ideali di solidarietà in modo efficiente e usufruendo dei vantaggi fiscali previsti per le donazioni destinate alle onlus. La quasi totalità dei progetti promossi dalla Fondazione deriva dunque da iniziative di singoli cittadini; la Fondazione mette in comunicazione domanda e offerta, idee e realtà concrete per lo sviluppo di tali iniziative. La scelta di non creare un patrimonio da investire ma di puntare tutto sulla messa a frutto delle donazioni rappresenta un'interessante eccezione nel contesto italiano, una sorta di «ritorno alle origini» che, per ora, pare dare risultati. Come ci hanno confermato Alberto Motta, Presidente della Fondazione, e Piero Del Re, Direttore generale<sup>22</sup>, la Fondazione inizia a essere conosciuta all'interno della città e il numero di attività avviate grazie alla sua intermediazione (più di 30 nel 2012) è sempre più alto. Tra i progetti promossi spiccano quelli per il sostegno alle famiglie, agli anziani, ai giovani in cerca di lavoro e agli ex carcerati, ma anche quelli a carattere culturale, come il restauro di edifici storici e religiosi.

#### *6.6. Il grande coinvolgimento dei donatori da parte della Fondazione della Comunità Bresciana*

La Fondazione della Comunità Bresciana, sviluppata nell'ambito del Progetto fondazioni di comunità di Cariplo, è stata costituita sul finire del 2001. Essa opera nel Bresciano, un territorio che per vastità (è la provincia più grande della Lombardia) e popolazione (oltre 1.250.000 persone distribuite in più di 200 comuni) richiede risposte articolate e diversificate da area ad area. Questa Fondazione ha vinto la sfida fissata da Cariplo in tempi decisamente brevi, raggiungendo donazioni per 5,2 milioni di euro già nel 2006, ossia ad appena cinque anni dalla sua nascita, e negli ultimi sette ha potuto pertanto concentrarsi sullo sviluppo di nuove modalità operative con cui sostenere la sua numerosa comunità. Per questa ragione rappresenta sicuramente una delle fondazioni maggiormente impegnate nell'implementazione della propria struttura amministrativa e operativa.

In particolare negli ultimi anni, anche a causa delle nuove sfide poste dalla crisi economica, la Fondazione della Comunità Bresciana ha dimostrato come una fondazione comunitaria possa mutare l'incisività delle proprie azioni non solo sviluppando strategie di intervento diverse ma anche modificando la propria organizzazione e la propria operatività per essere più vicina ai bisogni del territorio.

In primo luogo, nel 2012, il Consiglio di amministrazione ha apportato alcuni cambiamenti allo statuto per coinvolgere maggiormente i donatori e i cittadini nel Consiglio stesso, riducendo a 8 su 27 i membri nominati dai soci fondatori (Cariplo, Provincia di Brescia, Diocesi di Brescia, Comune di Brescia, Associazione dei Comuni bresciani, Università di Brescia e Università Cattolica del Sacro Cuore) e lasciando che il Cda uscente selezionasse 10 nuovi consiglieri tra gli iscritti all'albo dei donatori e i restanti 9 tra esponenti della società civile con una forte conoscenza del territorio bresciano. In altre parole, meno rappresentanti delle istituzioni e più soggetti che possano esprimere i reali bisogni della comunità nel suo insieme.

In secondo luogo, appare particolarmente interessante la scelta di costituire due comitati di esperti al fine di aiutare gli organi di indirizzo ad assumere le scelte operative più importanti. La Consulta dei donatori, rappresentativa dei donatori della Fondazione, si occupa di orientare le scelte del Consiglio di amministrazione in modo che ci pos-

<sup>22</sup> L'intervista, riportata nell'articolo *La Fondazione della Comunità Veronese*, è disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it).

sa essere sempre un confronto e un lavoro condiviso tra chi ha donato alla Fondazione e la Fondazione stessa nell'utilizzo delle risorse a disposizione. La Consulta per la comprensione dei bisogni permette invece una miglior analisi dei bisogni e delle problematiche presenti sul territorio, in maniera più completa rispetto a quanto potrebbe fare il Cda autonomamente.

Da ultimo, la Fondazione ha deciso di rivedere di anno in anno le condizioni di erogazione dei propri bandi permanenti, così che possano rispondere meglio ai nuovi bisogni della comunità. Tale scelta comporta uno sforzo organizzativo notevole, ma è stato ritenuto che una maggiore attenzione in questo senso potesse migliorare l'efficacia e l'efficienza delle risorse erogate. In particolare, l'intento è di valorizzare l'aspetto sperimentale dei bandi, cercando il coinvolgimento dei tessuti locali più peculiari presenti sul territorio della provincia di Brescia (ad esempio, la Valle Sabbia, la Valcamonica e la Valle Trompia, dove sono attivi tre bandi dedicati) per la realizzazione di progetti e attività finanziati con denaro della Fondazione.

## **7. FONDAZIONI COMUNITARIE: UN MODELLO DA DIFFONDERE**

L'obiettivo primario delle fondazioni di comunità consiste nella creazione di condizioni che incoraggino la donazione, permettano di democratizzare la filantropia, favoriscano il perseguimento del bene comune all'interno di una data comunità. Tuttavia questi obiettivi, per quanto auspicabili e apparentemente semplici, non sono facili da raggiungere in una società fortemente disaggregata e frenetica come la nostra, in cui la maggior parte dei soggetti non dispone di tempo e opportunità per contribuire al benessere della propria comunità nel modo in cui desidererebbe. Il contesto in cui viviamo spinge a concentrarsi primariamente, spesso unicamente, sulle nostre problematiche personali, ignorando più o meno volutamente quelle di coloro che ci stanno vicino (Casadei 2012a, Bandera 2012a e 2012b).

Eppure, come dimostrano alcuni degli esempi proposti in questo capitolo, nel momento in cui gli individui sono posti nelle condizioni adeguate per donare si (ri)mettono in moto dinamiche straordinarie, capaci di coagulare, moltiplicare e canalizzare le risorse presenti, e inutilizzate, all'interno di ogni singola comunità locale. La fondazione comunitaria, in questo senso, valorizza la volontà delle persone di donare, offrendo loro gli strumenti per farlo in maniera semplice, sicura e flessibile. Al tempo stesso, essa possiede le competenze per massimizzare l'utilizzo delle donazioni raccolte, aumentandone l'impatto e moltiplicandone i benefici. Le fondazioni comunitarie dispongono dunque di una capacità non trascurabile: garantire ai territori e alle comunità risorse economiche aggiuntive che resterebbero altrimenti inutilizzate.

Al di là dei vantaggi generati attraverso le erogazioni monetarie, le fondazioni permettono di sfruttare appieno le risorse «sociali» – conoscenze, competenze, capacità – dei vari attori sul territorio, fungendo in questo senso da intermediari filantropici, sociali ed economici; sono capaci di dar vita a network e partnership che altrimenti non avrebbero modo di esistere (Ferrucci 2010). Grazie alle fondazioni comunitarie, i cittadini, le organizzazioni del Terzo settore, le stesse istituzioni pubbliche possono essere posti nelle condizioni più adeguate per contribuire, sia autonomamente sia in sinergia, al bene comune. I cittadini, grazie al lavoro di intermediazione svolto dalla Fondazione, risultano nelle condizioni migliori per poter donare al riparo da oneri burocratici e rischi di natura economico-finanziaria. Anche chi normalmente non avrebbe la possibilità di costituire una propria fondazione autonoma può, grazie alla fondazione comunitaria,

operare come se ne avesse una. Le organizzazioni del Terzo settore, dal canto loro, possono individuare nella Fondazione un soggetto erogatore di grande importanza per il perseguimento delle proprie finalità e, nel contempo, un punto di confronto e consulenza per la valorizzazione del loro *know how* e lo sviluppo delle attività. Le istituzioni pubbliche trovano nella Fondazione comunitaria un'alleata in grado di individuare, segnalare e contribuire a risolvere problematiche sociali complesse.

Si tratta di vantaggi rilevanti che – specialmente in un momento storico in cui la capacità del settore pubblico di rispondere alle necessità sociali dei cittadini risulta sempre meno efficace ed efficiente – ben si coniugano col concetto di «secondo welfare»: un mix di protezione e interventi sociali, a finanziamento non pubblico, fornito da attori collegati in reti dal forte ancoraggio territoriale (Ferrera e Maino 2012). Sarà dunque interessante, nei prossimi anni, monitorare la diffusione delle esperienze di filantropia comunitaria, che, seppur già oggi in crescita, sono ancora numericamente ridotte e presenti in un numero limitato di territori. Se escludiamo la Lombardia – dove, grazie a Cariplo, si sono sviluppate in maniera uniforme tante realtà comunitarie, fino a coprire la quasi totalità della regione –, le fondazioni di comunità sono ancora poche e distribuite a macchia di leopardo. Questo perché, da un lato, per diversi anni si è pensato che una fondazione di comunità potesse crescere solo in presenza di un grosso soggetto promotore in grado di fornire le risorse economiche necessarie alla sua costituzione e al suo mantenimento. Certamente una buona disponibilità di risorse può favorire uno sviluppo spedito e un'attività incisiva già nei primi anni di operatività, ma alcune esperienze avviate in tempi abbastanza recenti dimostrano che è possibile fare (bene) anche senza grandi finanziatori alle spalle. Dall'altro lato, molti soggetti che avrebbero potuto rinforzare il settore della filantropia comunitaria, *in primis* le fondazioni di origine bancaria, hanno sempre dimostrato una certa riluttanza a investire su questo genere di istituzioni. Le fondazioni comunitarie sono state infatti identificate quali referenti territoriali di Fondazione Cariplo piuttosto che come enti autonomi che avrebbero potuto rivelarsi preziosi per le comunità, un fattore che probabilmente non le ha favorite (Bandera 2012a).

Per fortuna, negli ultimi anni questi pregiudizi verso le fondazioni comunitarie sembrano essere stati parzialmente superati, e ciò potrebbe essere il preludio a una diffusione di questi enti su scala più vasta. In una fase di crisi economica come quella attuale, l'allargamento dell'esperimento delle fondazioni comunitarie potrebbe costituire un importante passo avanti verso lo sviluppo di forme di secondo welfare sempre più articolate e innovative, capaci di dare risposta ai nuovi rischi e bisogni emergenti all'interno delle diverse comunità del paese.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bandera L. (2013a), *La filantropia comunitaria negli Stati Uniti: dalla Cleveland Foundation ai giorni nostri*, Percorsi di secondo welfare, 19 gennaio
- (2013b), *La fondazione della comunità bresciana*, Percorsi di secondo welfare, 5 gennaio
  - (2013c), *Cariplo presenta i dati 2012 del progetto Fondazioni di comunità*, Percorsi di secondo welfare, 23 luglio
  - (2013d), *Il rilancio del Sud? Passa dalla società prima che dall'economia*, Percorsi di secondo welfare, 11 giugno
  - (2012a), *Le fondazioni di comunità in Italia: uno sguardo di insieme*, Percorsi di secondo welfare, 17 maggio

- (2012b), *Piermario Vello, Segretario generale di Cariplo, ci racconta il progetto Fondazioni di comunità*, Percorsi di secondo welfare, 17 giugno
- (2012c), *La Fondazione Comunitaria del Ticino Olona*, Percorsi di secondo welfare, 9 dicembre
- Barbetta G.P. (2013), *Le fondazioni. Il motore finanziario del terzo settore*, Bologna, Il Mulino
- (2000), *Il settore non profit italiano. Occupazione, welfare, finanziamento, regolazione*, Bologna, Il Mulino
- Casadei B. (2013), *Costituire una fondazione di comunità*, «Quaderni di economia sociale», n. 2, pp. 26-28
- (2012a), *Le fondazioni di comunità, valore del dono e funzioni della filantropia*, «La rivista delle politiche sociali», n.4, pp. 271-283
- (2012b), *Le fondazioni di comunità: caratteristiche e potenzialità*, «Quaderni di economia sociale», n. 1, pp. 28-33
- (2012c), *Cambio di passo per il nuovo welfare*, in *Fondazioni: la scommessa della filantropia*, «Notizie Cesvov», n. 1, pp. 8-10
- Cleveland Foundation (2012), *Connecting the Community. The Cleveland Foundation Report to the Community 2012*, Cleveland, Cleveland Foundation
- Ferrera M. e Maino F. (2012), *Quali prospettive per il secondo welfare? La crisi del welfare state tra sfide e nuove soluzioni*, in M. Bray e M. Granata (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Roma, Solaris
- (2011), *Il «secondo welfare» in Italia: sfide e prospettive*, «Italianieuropei», n. 3, pp. 17-22
- Ferrucci F. (2010), *Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e terzo settore*, vol. II: *Il caso delle fondazioni di comunità*, Milano, Franco Angeli
- (2006), *Il ruolo delle fondazioni comunitarie nello sviluppo del welfare societario*, in *Le fondazioni comunitarie: motore di solidarietà*, Como, 8 giugno
- Fondazione Cariplo (2013), *Una, mille, centomila voci. Bilancio di missione esercizio 2012*
- (1999), *La fondazione della comunità locale, introduzione al progetto promosso dalla Fondazione delle Casse di Risparmio delle Province Lombarde*
- Foundation Center (2012), *Key Facts on Community Foundations* [www.foundationcenter.org]
- Franzon M. e Pezzi E. (2010), *Le fondazioni comunitarie in Italia: sviluppo e tendenze*, «Queste istituzioni», luglio-dicembre, n. 158-159, pp. 136-157
- Graddy E. e Morgan D. (2006), *Community Foundations, Organizational Strategy, and Public Policy*, «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», n. 4, pp. 605-630
- Kingston Smith (2012), *Community Foundation Network. Directors Report and Annual Accounts, 2011-2012*, UK Community Foundations
- Knight B. (2012), *The Value of Community Philanthropy. Results of Consultation*, Aga Khan Foundation USA, Charles Stewart Mott Foundation
- Papocchia R. (2012), *Fundraising dalle fondazione di origine bancaria*, Forlì, Edizioni Philanthropy
- Sacks E.W. (2000), *The Growth of Community Foundations Around the World. An examination of the vitality of the community foundation movement*, New York, Council on Foundations
- Tittle D. (1992), *Rebuilding Cleveland. The Cleveland Foundation and Its Evolving Urban Strategy*, Columbus, Ohio State University Press
- Violini L. e Vittadini G. (2012), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, Milano, Rizzoli
- WINGS (2013), *Global Status Report on Community Foundations. 2012 Update*, San Paolo, Worldwide Initiatives for Grantmaker Support

- (2010), *Community Foundation Global Status Report 2010*, San Paolo, Worldwide Initiatives for Grantmaker Support
- (2005), *Community Foundation Global Status Report 2005*, San Paolo, Worldwide Initiatives for Grantmaker Support

#### LE NOSTRE INTERVISTE SULLA FILANTROPIA COMUNITARIA

1. Carlo Borgomeo, Presidente Fondazione CON IL SUD, 4 giugno 2013
2. Silvio Valtorta, Segretario generale Fondazione della Comunità Bresciana, 19 dicembre 2012
3. Marta Petenzi, Segretario generale Fondazione della Comunità di Monza e Brianza, 11 dicembre 2012
4. Alberto Motta, Presidente Fondazione della Comunità Veronese, 21 novembre 2012
5. Piero Del Re, Direttore Fondazione della Comunità Veronese, 21 novembre 2012
6. Gianluca Vacchini, Direttore operativo Fondazione della Comunità del Novarese onlus, 10 luglio 2012
7. Andrea Cognata, impiegato presso la Fondazione della Comunità del Novarese onlus, 10 luglio 2012
8. Pier Mario Vello, Segretario generale Fondazione Cariplo, 30 maggio 2012
9. Bernardino Casadei, Segretario generale Assifero, 17 maggio 2012

#### ARTICOLI SULLA FILANTROPIA COMUNITARIA PUBBLICATI SU WWW.SECONDOWELFARE.IT

- [\*Brianza: i bandi della fondazione comunitaria contro la crisi\*](#), Lorenzo Bandera, 30 ottobre 2013
- [\*Puntare sulla coesione sociale: un approccio diverso per affrontare i problemi del Sud\*](#), Lorenzo Bandera, 31 luglio 2013
- [\*Cariplo presenta i dati 2012 del progetto Fondazioni di comunità\*](#), Lorenzo Bandera, 23 luglio 2013
- [\*Fondazioni: il motore finanziario del Terzo settore\*](#), Lorenzo Bandera, 18 luglio 2013
- [\*La filantropia americana? Vale mille miliardi di dollari\*](#), Lorenzo Bandera, 1 marzo 2013
- [\*The New York Community Trust\*](#), Lorenzo Bandera, 3 febbraio 2013
- [\*Fare rete per aiutare le famiglie: a Como nasce il progetto Famigliamoci\*](#), Lorenzo Bandera, 1 febbraio 2013
- [\*La filantropia comunitaria negli Stati Uniti: dalla Cleveland Foundation ai giorni nostri\*](#), Lorenzo Bandera, 19 gennaio
- [\*La Fondazione della Comunità Bresciana\*](#), Lorenzo Bandera, 5 gennaio 2013
- [\*Fondazione della Comunità di Monza e Brianza\*](#), Lorenzo Bandera, 19 dicembre 2012
- [\*Intervista al Segretario generale della Fondazione della Comunità di Monza e Brianza\*](#), Lorenzo Bandera, 19 dicembre
- [\*La Fondazione comunitaria del Ticino Olona\*](#), Lorenzo Bandera, 9 dicembre 2012
- [\*La Fondazione della Comunità Veronese\*](#), Lorenzo Bandera, 22 novembre 2012
- [\*Fondazione della Comunità del Novarese, una best practice della filantropia comunitaria\*](#), Lorenzo Bandera, 28 luglio 2012

[\*Nonara e il Fondo emergenza lavoro, rispondere alla crisi partendo dal bisogno\*](#), Lorenzo Bandera, 16 luglio 2012

[\*Una fondazione di comunità per Parma\*](#), Lorenzo Bandera, 27 giugno 2012

[\*Pier Mario Vello, Segretario generale di Fondazione Cariplo, ci racconta il Progetto Fondazioni di Comunità\*](#), Lorenzo Bandera, 17 giugno 2012

[\*Il rilancio del Sud? Passa dalla società prima che dall'economia\*](#), Lorenzo Bandera, 11 giugno 2013

[\*Le Fondazioni di comunità in Italia: uno sguardo di insieme\*](#), Lorenzo Bandera, 17 maggio 2012



## Capitolo 6

### I COMUNI: LE RISPOSTE DEI TERRITORI ALLA CRISI

DI CHIARA LODI RIZZINI

#### 1. INTRODUZIONE

I Comuni sono l'istituzione più vicina ai cittadini e come tali si trovano ad assumere un ruolo centrale nella gestione dell'attuale crisi economica – ma anche politica<sup>1</sup>. Un ruolo la cui importanza è stata riconosciuta a livello sia nazionale che comunitario, con l'ufficializzazione del principio di sussidiarietà.

La crescente delega di competenze al livello locale avvenuta nell'ultimo decennio si basa, in particolare, su due assunti. Innanzitutto, il territorio quale ambito più idoneo a realizzare risposte efficaci ai bisogni attuali e potenziali della persona: gli amministratori locali, grazie alla profonda conoscenza del proprio territorio – sia in termini di problemi che di risorse per farvi fronte –, possono perseguire soluzioni più mirate e quindi efficaci. La crisi economica ha infatti avuto impatti diversi a seconda delle aree territoriali, il che richiede di disporre di strumenti quanto più adattabili al contesto. In secondo luogo, le politiche *place based* possono contare sulla facoltà di mobilitare gli attori locali, condizione fondamentale per la sostenibilità, soprattutto in fase di implementazione, degli interventi.

Gli enti locali sembrerebbero quindi i soggetti più capaci di promuovere l'innovazione sociale e di generare nuovi modelli di *governance* (caratterizzati dall'interrelazione tra pubblico, privato e sociale) che, valorizzando i corpi intermedi e gli altri attori della comunità locale, potrebbero attivare meccanismi virtuosi in grado di «curare» il nostro Stato sociale. Tuttavia, si trovano oggi ad affrontare una situazione paradossale: la crisi economica aumenta in modo esponenziale le richieste di aiuto, ma, a causa dei tagli alla spesa pubblica, diminuiscono in modo consistente le risorse, sia finanziarie sia umane, per farvi fronte.

In questo capitolo cercheremo quindi di capire qual è il contesto in cui si devono muovere oggi gli enti locali e come, in presenza di vincoli di spesa sempre più stringenti, stanno cercando di riorganizzarsi per non eliminare le politiche sociali ma, anzi, renderle più efficaci. Un percorso che, come vedremo, passa necessariamente per quel sentiero intrapreso – seppur con risultati non sempre soddisfacenti – con i Piani di zona, caratterizzati dall'integrazione di tutti i soggetti portatori di interessi e risorse in campo sociale.

<sup>1</sup> Soprattutto in un periodo di così elevata sfiducia nelle istituzioni politiche, gli enti locali sono forse i soggetti che conservano il più alto livello di legittimazione da parte della popolazione, grazie al rapporto diretto tra amministratori e cittadini e alla possibilità, da parte di questi ultimi, di esercitare un maggior controllo sul loro operato.

## 2. IL CONTESTO: I COMUNI TRA AUSTERITÀ E NUOVE DOMANDE SOCIALI

I Comuni italiani si trovano al momento nella situazione, da una parte, di dover gestire la crescita drammatica dei bisogni sociali dei cittadini – effetto della crisi economica – che richiede l'impiego di politiche efficaci e innovative; dall'altra, dispongono di sempre minori risorse per farvi fronte, a causa dei tagli alla spesa pubblica.

### 2.1. La spesa sociale dei Comuni italiani

Nel 2010 i Comuni italiani, in forma singola o associata, hanno speso, per interventi e servizi sociali, 7 miliardi e 127 milioni di euro<sup>2</sup>, un valore corrispondente allo 0,46 per cento del Pil nazionale (dati Istat, 2013)<sup>3</sup>.

Gli enti locali sono i principali finanziatori della spesa sociale locale. Analizzando il quadro complessivo delle fonti di finanziamento<sup>4</sup> (tabella 1), infatti, si evince che circa il 62,7 per cento è costituito da risorse proprie dei Comuni, il 16,8 per cento dello Stato, tramite il Fondo per le politiche sociali, il 14,9 per cento delle Regioni, attraverso i fondi regionali vincolati, e il rimanente 6,6 per cento da altre fonti (dati Istat, 2013).

Tabella 1 – Spesa sociale dei Comuni singoli e associati, per fonte di finanziamento e ripartizione geografica, 2010 (valori percentuali)

	Fondo indistinto per le politiche sociali	Fondi regionali vincolati per le politiche sociali	Fondi vincolati per le politiche sociali da Stato o Ue	Altri trasferimenti da enti pubblici	Trasferimento fondi da privati	Risorse proprie dei Comuni	Risorse proprie degli enti associativi
Nord-Ovest	9,8	13,2	2,5	2,2	1,5	69,1	1,7
Nord-Est	19,2	14,4	1,7	1,4	1,2	60,5	1,6
Centro	8,3	19,8	2,9	1,6	0,7	65,4	1,3
Sud	18,1	11,5	3,8	2,3	0,4	62,0	1,9
Isole	21,1	32,2	2,3	1,0	0,4	43,0	–
Italia	13,9	16,8	2,5	1,7	1,0	62,7	1,4

Fonte: Istat, 2013

Negli ultimi anni la spesa sociale dei Comuni italiani è cresciuta costantemente<sup>5</sup> (figura 1): tra il 2003 e il 2010 si rileva un aumento complessivo del 37,1 per cento in valore assoluto, che corrisponde a un aumento del 16,4 per cento se si considera l'ammontare a

<sup>2</sup> Questa cifra è calcolata al netto delle quote pagate dagli utenti per i servizi fruiti e dal Servizio Sanitario Nazionale per la componente sanitaria dell'assistenza fornita dai Comuni. Aggiungendo ai 7 miliardi e 127 milioni queste due voci, rispettivamente 967 milioni di euro la prima, 1 miliardo e 121 milioni la seconda, la spesa corrente impegnata nel 2010 a livello locale per il funzionamento della rete territoriale dei servizi arriva a un totale di 9 miliardi e 315 milioni di euro.

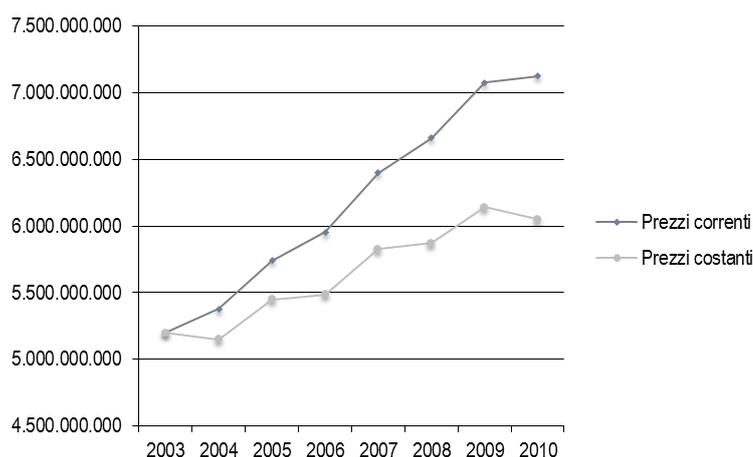
<sup>3</sup> Per ulteriori approfondimenti sulla spesa sociale degli enti locali si rimanda anche al Rapporto Ifel-Fondazione Anci (2012).

<sup>4</sup> Al netto delle compartecipazioni del Servizio Sanitario Nazionale e degli utenti.

<sup>5</sup> Il tasso di incremento è stato del 6 per cento medio annuo nel periodo compreso fra il 2003 e il 2009, con variazioni annuali sempre in linea con tale tendenza fino al 2009, quando l'andamento registrato sull'anno precedente è stato del 6,3 per cento, mentre nel 2010 si rileva per la prima volta un incremento prossimo allo zero (0,7 per cento), con valori negativi in diverse regioni, principalmente nel Centro e nel Sud Italia.

prezzi costanti<sup>6</sup> (dati Istat, 2013). Tra il 2009 e il 2010 si è tuttavia verificata un'inversione di tendenza: considerando gli aggregati a prezzi costanti, le risorse impiegate per il welfare locale nel 2010 sono state lievemente inferiori a quelle rilevate nel 2009 sia per il totale Italia (-1,5 per cento), sia per le singole ripartizioni geografiche<sup>7</sup> (dati Istat, 2013).

Figura 1 – Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, 2003-2010 (valori a prezzi correnti e a prezzi costanti)



Elaborazione su dati Istat, 2013

Anche la spesa pro capite mostra lo stesso andamento: tenendo sempre come riferimento i prezzi costanti, tra il 2003 e il 2010 è aumentata di circa 10 euro, crescendo tra il 2003 e il 2009<sup>8</sup> e iniziando a calare dal 2009 al 2010, precisamente di 2 euro.

La spesa pro capite presenta inoltre evidenti disparità a livello regionale (figura 2). Analizzando la spesa pro capite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati nel 2010, infatti, emerge una forte variabilità nei valori da regione a regione: si spazia dai 26 euro della Calabria ai 304 euro della Provincia autonoma di Trento – la *best performer* – la cui spesa è tra l'altro notevolmente superiore a quella media nazionale (135 euro). Da segnalare che tutte le regioni del Sud, a eccezione della Sardegna, si trovano di gran lunga al di sotto della media nazionale<sup>9</sup>: in quasi tutti i casi, addirittura spendono meno della metà (dati Istat, 2013).

In rapporto al Pil, la spesa locale per gli interventi e i servizi sociali è passata dallo 0,39 per cento del 2003 allo 0,47 per cento del 2009, arrestandosi allo 0,46 per cento nel 2010. Soffermandoci in particolare sulle aree geografiche (figura 3), si mantengono pressoché invariate le differenze fra ripartizioni: il Nord-Est e le Isole si collocano al di sopra delle altre aree, con lo 0,53 e lo 0,62 per cento del Pil, il Centro e il Nord-Ovest sono prossimi alla media nazionale (rispettivamente con lo 0,48 e lo 0,43 per cento), mentre i Comuni del Sud spendono lo 0,31 per cento del Pil, rimanendo ben al di sotto della media nazionale in termini di risorse destinate ai servizi sociali (dati Istat, 2013).

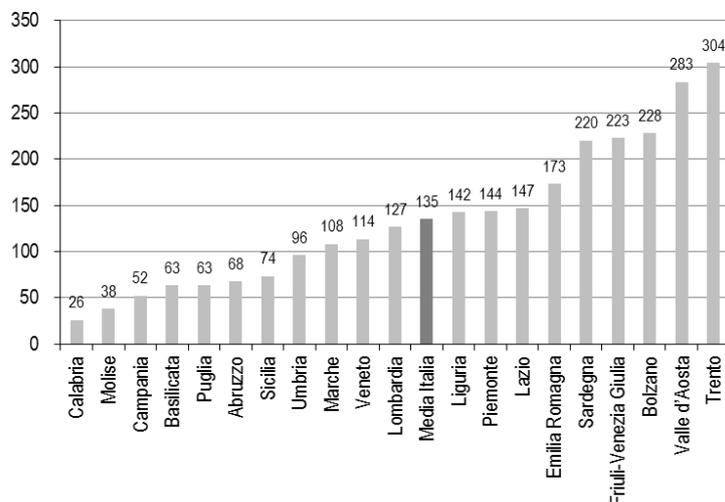
<sup>6</sup> Ovvero tenendo conto dell'inflazione registrata nel periodo.

<sup>7</sup> Fanno eccezione le Isole per via dell'aumento di spesa nella Regione Sardegna. Le altre Regioni che mostrano variazioni di segno positivo, anche al netto dell'inflazione, sono la Valle d'Aosta, la Provincia di Trento, il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, il Lazio, l'Abruzzo e la Puglia.

<sup>8</sup> Tranne che fra il 2003 e il 2004.

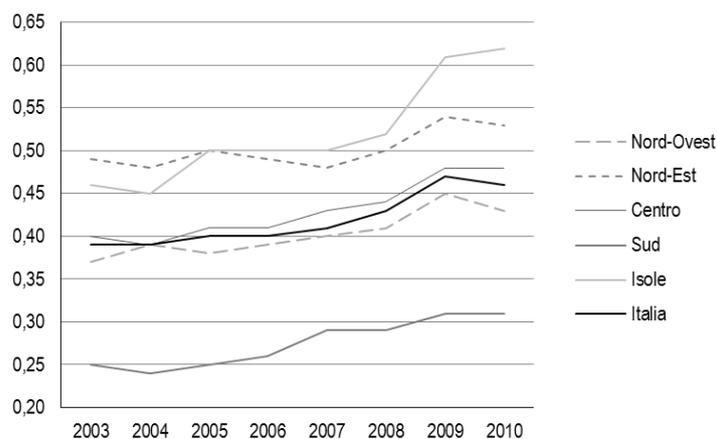
<sup>9</sup> Un dato in contrasto con l'andamento, invece, della spesa pubblica, che è più alta nelle regioni meridionali.

Figura 2 – Spesa pro capite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, per regione, 2010 (in euro)



Elaborazione su dati Istat, 2013

Figura 3 – Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, per ripartizione geografica, 2003-2010 (valori percentuali sul Pil)



Elaborazione su dati Istat, 2013

Quindi, nonostante i vincoli posti alla finanza comunale dal Patto di Stabilità Interno, che hanno portato in quest'ultimo decennio a una dinamica di spesa generale piuttosto contenuta, i Comuni hanno continuato a investire nella spesa sociale – o l'hanno ridotta, ma di poco – spesso ricorrendo alla forma associata. Anche nel 2011 si è registrata una sostanziale tenuta della spesa sociale dei Comuni (Dessi 2012). Questo andamento può essere spiegato, da una parte, dal fatto che la crisi, aumentando i bisogni, implica anche un aumento delle spese per le politiche a essi relative; dall'altra, da una scelta degli stessi enti che, dovendo scegliere quali politiche tagliare, decidono di salvaguardare quelle sociali, considerandole prioritarie dato l'impatto sulla vita quotidiana e sul benessere dei cittadini<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Un'ipotesi confermata da un'indagine Ipsos sui tagli operati dai sindaci lombardi nel 2012, da cui emerge che i tagli più drastici – indice assegnato da 0=nessun taglio a 100=tagli radicali – sono stati fatti nei settori Manutenzione strade e marciapiedi (57), Biblioteca civica, manifestazioni e attivi-

Tutto ciò mentre si assiste alla ritirata dello Stato dal sostegno alle politiche sociali (tabella 2). Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, fondo indistinto i cui stanziamenti sono definiti dalle annuali leggi finanziarie di stabilità, nel 2008 rappresentava ben la metà dei contributi di derivazione statale. A partire dal 2009 è stato ridotto drasticamente. Nel 2012 è stato tagliato di circa l'88 per cento rispetto al 2009 e la quota del fondo attribuita direttamente ai Comuni è stata praticamente azzerata (Anci 2012).

Sorte peggiore è toccata al Fondo Nazionale per la Non Autosufficienza, che dal 2011 è stato azzerato. La legge di stabilità 2013 (n. 228/2012) ha autorizzato la spesa di 275 milioni di euro<sup>11</sup>, che tuttavia dovrebbero tornare a zero nel 2014. In totale, dal 2009 al 2012, i principali fondi statali a carattere sociale sono stati decurtati dell'86,3 per cento circa. Il 2013 ha segnato una parziale inversione di tendenza, che però si prevede verrà nuovamente arrestata nel 2014 e nel 2015. Le risorse aggiuntive sono state infatti stanziare per il solo 2013 e concentrate sui fondi per le politiche sociali e per le non autosufficienze.

Tabella 2 – Principali fondi statali a carattere sociale, 2009-2013 (in milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo nazionale per le politiche sociali	583,9	453,3	275,0	70,0	344,2
Fondo politiche per la famiglia	186,0	185,3	52,5	32,0	19,8
Fondo per la non autosufficienza	400,0	400,0	0	0	275,0
Fondo per le politiche giovanili	79,8	94,1	32,9	8,0	6,2
Fondo servizi per l'infanzia e adolescenza – Piano nidi	44,0	40,0	39,0	40,0	39,6
Fondo per il servizio civile	171,4	170,3	113,0	50,0	71,2
Totale	1.465,1	1.343,0	512,4	200,0	756,0

Elaborazione su dati IRS, 2012

Si tratta di un calo di finanziamenti cui gli enti locali cercano di rimediare attraverso l'aumento delle tariffe dei servizi (rette per le mense scolastiche, rette per gli asili nido comunali, tariffe dei trasporti locali, eccetera) e delle tasse comunali (aliquote Imu, Tarsu) o sperimentando policy innovative, come vedremo nei paragrafi seguenti.

È evidente, però, che nuovi tagli alle risorse locali potranno avere un forte impatto sulla vita dei cittadini e sui servizi a essi rivolti. Su quali, in particolare? Per rispondere, vediamo com'è ripartita la spesa sociale locale per aree di utenza.

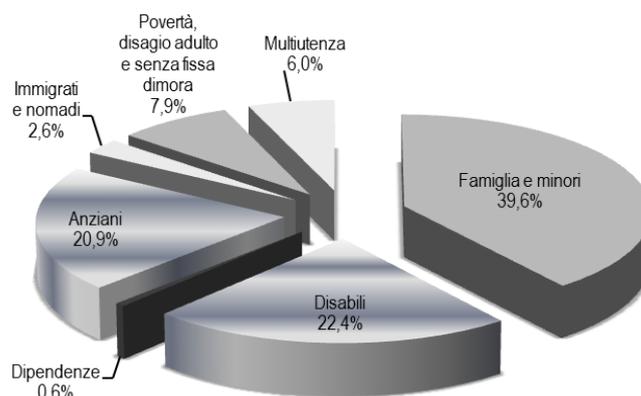
Osservando la spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per aree di utenza nel 2010 (figura 4), si evince che la spesa più alta è quella destinata a famiglia e minori (39,6 per cento), seguita da servizi socio-educativi per l'infanzia, disabili (22,4 per cento) e anziani (20,9 per cento). L'impegno dei Comuni si estende anche a interventi di sostegno alla povertà, disagio adulto e senza fissa dimora (7,9 per cento),

tà culturali (46), Manutenzione verde pubblico (49), Viabilità/traffico (44) e Impianti sportivi (44), mentre si è scelto di «proteggere» Servizi sociali (28), Servizi scolastici (27), Asili nido comunali (17), Assistenza agli anziani (19).

<sup>11</sup> Secondo l'art. 1, comma 109, a tali risorse potranno sommarsi, per il triennio 2013-2015, fino a 40 milioni di euro annui dalle risorse effettivamente aggiuntive derivanti dalle 150.000 verifiche straordinarie che l'INPS dovrà realizzare per accertare la permanenza dei requisiti sanitari e reddituali nei confronti di titolari di benefici di invalidità civile, cecità civile, sordità, handicap e disabilità.

multiutenza (6 per cento), immigrati e nomadi (2,6 per cento) e dipendenze (0,6 per cento) (dati Istat, 2013). Si tratta quindi di aree rivolte a soggetti, in particolare per quanto riguarda famiglia e minori, già abbastanza «scoperti» dall'intervento pubblico e che, se colpiti da ulteriori tagli, rischierebbero di essere lasciati a se stessi, con il risultato di aggravare una situazione già difficile.

Figura 4 – Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, per aree di utenza, 2010



Elaborazione su dati Istat, 2013

Per quanto riguarda le ripartizioni territoriali (tabella 3), i Comuni del Centro e del Sud impegnano maggiori risorse sugli interventi a favore della famiglia e dei minori (43,2 e 44,4 per cento rispettivamente, contro il 39,6 della media nazionale) e per le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (9,9 per cento al Centro, 9,1 nelle Isole e 8,1 al Sud, contro il 7,3 per cento del Nord-Ovest e il 6,5 del Nord-Est). Nelle regioni del Nord c'è invece il maggior impegno di risorse per anziani (22,4 per cento) e disabili (23,8 per cento nel Nord-Est, contro il 18 per cento del Sud).

Tabella 3 – Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, per area di utenza e ripartizione geografica, 2010 (valori percentuali)

	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulto	Multiutenza
Nord-Ovest	39,3	22,3	0,4	22,4	2,2	7,3	6,1
Nord-Est	36,2	23,8	0,8	22,6	2,7	6,5	7,4
Centro	43,2	17,9	0,9	19,0	3,7	9,9	5,4
Sud	44,4	18,0	0,8	19,8	2,1	8,1	6,8
Isole	34,9	33,2	0,3	17,9	1,3	9,1	3,3
Italia	39,6	22,4	0,6	20,9	2,6	7,9	6,0

Elaborazione su dati Istat, 2013

Una precisazione importante sul trend di spesa: negli anni le voci che hanno subito la variazione maggiore sono state quella relativa alle politiche di contrasto alla povertà e al disagio, in forte aumento, e quella rivolta a immigrati e nomadi, che è invece diminuita (dati Istat, 2013).

## 2.2. Le questioni emergenti per gli enti locali

I tagli dei trasferimenti agli enti locali hanno gravi implicazioni. Considerando che una parte della spesa sociale è rigida – ad esempio, quella per il personale dipendente – essi rischiano di tradursi perlopiù nella riduzione dei contributi erogati a famiglie e individui, o nell'aumento delle tariffe per i servizi erogati (con evidenti ripercussioni sulla qualità dei servizi stessi e sul godimento dei diritti sociali), oltre che nella riduzione dell'acquisto di prestazioni da soggetti esterni, determinando effetti negativi sui livelli di occupazione del settore sociale.

Analizzando, inoltre, la spesa pubblica per la protezione sociale come quota del Pil (27 per cento), la fetta maggiore – quella destinata alla previdenza (15,4 per cento) – è gestita a livello centrale, seguita dalla sanità (6,5 per cento), gestita a livello regionale; quella destinata alle politiche sociali, gestita dagli enti locali, è di gran lunga inferiore, pari allo 0,4 per cento (Cittalia-Anci 2012). Di queste tre aree, i tagli alle risorse per la protezione sociale si sono concentrate proprio su quest'ultima, quindi sugli enti locali (Cittalia-Anci 2012). Se a tale dato aggiungiamo che le prestazioni assistenziali erogate a livello centrale sono costituite prevalentemente da trasferimenti economici, mentre quelle locali da servizi, diviene evidente la distorsione del nostro sistema di welfare. Sarebbe allora necessaria una riflessione profonda che conduca a una «riscrittura» del sistema di spesa, dal momento che la maggior parte delle risorse vengono gestite dal livello centrale direttamente verso le persone con interventi non sempre riferibili a strategie organiche e difficilmente integrabili nella programmazione e negli interventi sociali a livello locale (Cittalia-Anci 2012).

Il tutto in un contesto economico-sociale che inasprirà le condizioni dei cittadini e, quindi, metterà i Comuni ancora più sotto pressione. A cominciare dall'aumento della povertà assoluta e delle nuove povertà: si stima che l'attuale recessione determinerà un ulteriore incremento della disoccupazione, con pesanti ricadute soprattutto sull'occupazione femminile. Un fenomeno che in termini di bilancio comunale significa non solo crescita delle domande di aiuto, ma anche un gettito inferiore in entrata per i servizi erogati (se le tariffe sono proporzionali ai redditi, se calano i redditi calano le entrate). Oltre questo si devono considerare: il mutamento nella composizione dei nuclei familiari, il che richiede interventi più flessibili; l'allungamento dell'aspettativa di vita media, con evidenti ripercussioni sulle richieste per assistenza e non autosufficienza, col rischio che il problema degli anziani – così come quello dell'assistenza ai disabili – venga scaricato sulle famiglie, gravando soprattutto sulle donne e sulla conciliazione famiglia-lavoro, con effetti negativi sul già basso livello di occupazione femminile (un problema che potrebbe essere acuito anche dalle difficoltà degli enti locali nel garantire i servizi per l'infanzia); la crescente complessità sociale, con una nuova fascia di popolazione a rischio povertà – fino a oggi quasi assente agli occhi delle politiche sociali –, ossia quella dei giovani fino ai 40 anni; infine, una significativa presenza di persone immigrate, che richiede nuove risposte in termini di integrazione e di equilibrio urbano.

Come conseguenza di una società più complessa, i cittadini presenteranno domande di aiuto molto più articolate e parcellizzate rispetto a solo pochi anni fa, rischiando così di ridurre il sostegno pubblico a mero assistenzialismo, compromettendo l'attivazione di politiche e soluzioni su larga scala. Bisognerà quindi trovare una via per favorire l'aggregazione delle domande sociali e della capacità dei cittadini di mettere insieme i loro bisogni, riscoprendo, ad esempio, nuove forme di mutualismo (Intervista 1).

### 3. VERSO NUOVI MODELLI DI GOVERNANCE: IL SENTIERO DEI PIANI DI ZONA

In questo nuovo scenario, uno dei presupposti che potranno favorire la sostenibilità delle politiche sociali e la garanzia dei diritti sociali, come vedremo, è l'introduzione di nuovi modelli di *governance* nei rapporti tra gli enti locali e i soggetti operanti nell'ambito del welfare. Un'idea che non è in realtà nuova, anzi ha contribuito a ispirare la legge 328/2000, e in particolare l'istituzione dei Piani di zona. Possiamo quindi ragionevolmente supporre che, nei territori dove tali Piani sono più sviluppati, esista una *policy legacy* che ha favorito una reazione più immediata alla crisi come risposta partecipata e *multi-stakeholders*, grazie alla maggior abitudine al confronto tra attori sociali (Interviste 1 e 2).

#### 3.1. La spinta della legge 328/2000

Dall'analisi presentata emerge un contesto istituzionale e sociale fortemente mutato rispetto ad alcuni decenni fa, quando è stato definito il nostro sistema di welfare, e che impone di ripensarne il funzionamento, compreso il ruolo svolto dagli enti locali. Si tratta di un percorso che è già stato avviato con la legge 328/2000. L'idea di un cambiamento di *governance* in senso «inclusivo», ad esempio, è uno dei principi che hanno ispirato tale legge (in particolare, l'istituzione dei Piani di zona), tra i cui obiettivi c'era appunto quello di mettere in rete i soggetti – e, conseguentemente, le politiche – del settore socio-assistenziale.

Questa legge nasceva, infatti, dall'esigenza di riformare il welfare italiano, caratterizzato da logiche e misure corporative e particolaristiche, e avvicinare così l'Italia ai paesi europei più evoluti, attribuendo maggior consistenza, autonomia e unitarietà ai diversi livelli di governo. A tal fine era necessario partire dalla critica al carattere settoriale, parcellizzato e spesso non equo delle principali misure vigenti, aprendo prospettive di innovazione e sviluppo nel segno dell'uguaglianza dei cittadini, dell'integrazione fra le varie misure e competenze, dell'appropriatezza ed efficacia rispetto alle situazioni di vulnerabilità e di bisogno. Puntare, anche con una legge quadro, a indirizzare, implementare e consolidare la maturazione in corso delle culture e delle pratiche, rappresentava inoltre un fattore di convergenza e coordinamento delle diverse posizioni ed esperienze, nonché la condizione per poter sviluppare su questa base la costruzione di sistemi territoriali integrati di servizi e interventi specifici per la trattazione di determinati bisogni fondati su criteri innovativi di appropriatezza e di efficacia dell'intervento (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012).

Con la legge 328/2000 si è avviato quindi il passaggio dal *supply planning* al *community planning*, ovvero dalla pianificazione basata sull'offerta (un elenco di servizi, attività e output rivolti a categorie di utenza predefinite) disponibile in un dato territorio – meno permeabile al cambiamento, poiché ciascun attore continua a proporre in modo auto-conservativo i propri progetti/servizi – alla pianificazione costruita a livello di comunità locale e basata su una rilettura e ricodifica reciproca di bisogni, risorse e soluzioni (Leone 2011).

Nello specifico, l'art. 19 della legge 328/2000 definisce il Piano di zona come lo strumento con cui i Comuni associati, negli ambiti territoriali specifici<sup>12</sup>, d'intesa con le Aziende unità sanitarie locali e nell'ambito delle risorse disponibili, programmano il sistema dei servizi sociali individuando, in particolare:

- gli obiettivi strategici e le priorità d'intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione;

<sup>12</sup> Che spesso coincidono con il Distretto sanitario.

- le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali;
- le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni.

Il Piano di zona, di norma adottato attraverso un accordo di programma, è volto a:

- favorire la formazione di sistemi locali d'intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché responsabilizzando i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi;
- qualificare la spesa definendo i criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun Comune, delle Aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi.

La realizzazione dei Piani di zona doveva introdurre quindi cinque significativi obiettivi di cambiamento nelle politiche sociali che, se ben attuati, avrebbero potuto assumere una portata storica (Gori 2005):

- ❶ sintetizzare gli interventi e le politiche dello stesso settore, mettendo insieme tradizioni programmatiche e fonti di finanziamento in passato considerate in modo separato e autonomo;
- ❷ favorire il passaggio dal *government* alla *governance* nella programmazione sociale, estendendo anche ai soggetti della società civile la facoltà di partecipare alla programmazione delle politiche sociali;
- ❸ promuovere lo sviluppo locale programmando a un nuovo livello, quello della zona, superando così l'*impasse* storica legata al frazionamento comunale. Il Piano di zona crea infatti, attraverso l'aggregazione di Comuni, uno spazio in cui essi si conoscono, si confrontano, negoziano orientamenti e scelte sull'uso delle risorse e sulle politiche sociali;
- ❹ programmare in modo congiunto anche con l'ASL, non nella logica della delega ma in quella dell'integrazione operativa, della *partnership*;
- ❺ programmare le politiche sociali seguendo la logica dei livelli essenziali di assistenza, ponendosi cioè il problema dei requisiti minimi che un sistema integrato di servizi deve avere per rispondere ai diritti di cittadinanza.

La legge 328/2000 conteneva già, quindi, molti degli obiettivi che oggi riteniamo cruciali per la sostenibilità del welfare. In particolare il Piano, strumento di programmazione locale, doveva favorire l'integrazione sia tra settori di politiche (sociali, sanitarie, urbanistiche, del lavoro, istruzione e cultura) sia tra attori sociali, la cui frammentazione è invece spesso causa di risposte inefficaci e sprechi, soprattutto per quanto riguarda il settore sociale e quello sanitario (Agenzia Redattore Sociale 2012). Il sistema delle politiche sociali andrebbe infatti inteso in senso lato includendo, ad esempio, le politiche per la casa, i servizi domiciliari e semi-residenziali, i sussidi economici, eccetera. Ripensare alle politiche sociali in fase di pianificazione ed elaborazione di un Piano di zona significa quindi sviluppare interazioni, scambiare reciproche visioni sugli oggetti di intervento con soggetti e segmenti di ambiti differenti, segnando così il passaggio dalla logica del *problem solving* a quella del *problem setting*, ovvero dalla risposta ai bisogni alla pianificazione e progettazione di strumenti di *policy* volti a fronteggiarli.

### 3.2. Quali esiti dalla 328? Limiti e aspetti virtuosi

A più di dieci anni dall'introduzione della legge 328 siamo ancora piuttosto lontani da una sua completa attuazione: la mancata riforma strutturale delle erogazioni monetarie (che costituiscono ancora l'85 per cento delle politiche sociali), la riduzione dei finan-

ziamenti alle politiche sociali e la mancata integrazione del livello socio-sanitario sono i fallimenti più evidenti (Agenzia Redattore Sociale 2012).

La stessa portata della legge è stata depotenziata poco dopo la sua approvazione. Con la riforma del titolo V della Costituzione è stata infatti compiuta «una scelta federalista» nel campo della politica sociale (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012) che ne ha, in parte, ridimensionato la portata, attribuendo alle Regioni la potestà legislativa primaria<sup>13</sup>, con l'inevitabile conseguenza che esse possono valutare se e quanto costruire il proprio sistema di servizi sociali facendo riferimento alla normativa nazionale della legge 328/2000 – non più vincolante – o imboccare invece sentieri diversi<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda più specificatamente i Piani di zona – certamente una delle principali innovazioni introdotte dalla 328 – vi è stata una buona diffusione sull'intero territorio italiano, pur con diverse velocità e importanza a seconda delle aree: nel 2012 i Piani sono ormai diffusi in tutte le regioni, a esclusione della Calabria e della Provincia Autonoma di Bolzano (De Ambrogio e Pasquinelli 2012).

Tuttavia, sono emersi diversi limiti, omissioni e resistenze a una loro completa attuazione. L'introduzione dei Piani si è spesso limitata a un semplice assemblaggio di ciò che già esisteva sul territorio, il che, se da una parte ha contribuito a contenere i costi, dall'altra ha impedito di sfruttare le potenzialità innovative dello strumento, favorendo il mantenimento dello *status quo*.

L'integrazione tra attori sociali certamente si è andata rafforzando e raffinando a livello programmatico, ma è ancora lacunosa sul lato dell'attuazione operativa e organizzativa. Non sempre infatti quanto disegnato nei Piani riesce a tradursi a livello pratico, in modalità e procedure comuni di regolazione e gestione dei servizi (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012). Sul fronte dell'integrazione tra servizi, la possibilità di attuare le procedure disegnate in fase di programmazione si scontra spesso, in fase di implementazione, con rigidità organizzative e differenze culturali e professionali. In particolare, i Comuni, che sono oggetto di studio nel presente capitolo, hanno maturato una scarsa consapevolezza rispetto al ruolo del Piano di zona e delle funzioni di governo e di gestione della rete dei servizi, e hanno manifestato spesso forme di resistenza motivate dalla volontà di non perdere la propria autonomia<sup>15</sup>.

L'esperienza dei Piani di zona ha comunque introdotto prospettive nuove nella definizione delle politiche sociali dei territori, favorendone – dove il loro sviluppo è più maturo – il processo di innovazione, anche in un'ottica di secondo welfare<sup>16</sup>. Grazie all'impatto simbolico e culturale<sup>17</sup> che hanno avuto su amministratori, operatori, associazioni

<sup>13</sup> Ossia non limitata dai principi fondamentali della legislazione statale, ma soltanto dal rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario europeo e degli obblighi internazionali.

<sup>14</sup> Salvo garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali stabiliti a livello centrale.

<sup>15</sup> Se guardiamo poi alla gestione associata, il limite è ancora più evidente. Le realtà che hanno dato vita a forme di gestione associata autonome sono una minoranza e sono concentrate in poche regioni che hanno fatto scelte esplicite in questa direzione (ad esempio, in Piemonte i Consorzi, in Emilia Romagna le Aziende pubbliche di servizi alla persona, in Toscana le Società della salute, in Lombardia, in parte, le Aziende speciali dei servizi sociali), mentre perlopiù nel territorio italiano questo continua a essere un tema critico (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012, 104).

<sup>16</sup> Si veda, in seguito, l'esempio del Piano di zona per la salute e il benessere sociale del distretto di Forlì.

<sup>17</sup> Per impatto simbolico e culturale non si intendono sentimenti o pensieri astratti, poco incidenti sui dati di realtà, ma il riconoscimento e consolidamento di uno spazio concettuale, politico, professionale proprio del sociale che favorisca un'assunzione di identità e di consapevolezza degli attori e un loro riconoscimento da parte degli interlocutori (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012).

e volontari, i Piani di zona hanno comunque avviato quel percorso di valorizzazione e messa a sistema di tutti gli attori su cui si reggono il welfare locale e il principio di sussidiarietà, incentivando l'istituzione di organismi plurali di governo (assemblee dei sindaci, tavoli politici, tavoli tecnici) e di partecipazione (tavoli tematici, tavoli di rappresentanza, consulte, eccetera). Pur nelle diverse specificità territoriali, l'esperienza più diffusa è certamente quella dei tavoli tematici locali, luoghi in cui, spesso per la prima volta, i diversi attori hanno potuto mettere a confronto conoscenze, visioni ed esperienze sui problemi delle proprie comunità e contribuire a orientare le politiche e gli interventi da attuare a livello locale. L'esperienza dei tavoli ha generato apprendimenti sia per le istituzioni pubbliche sia per il privato sociale, offrendo una conoscenza più articolata e approfondita della conformazione del sistema sociale in cui tali soggetti operano. Questi luoghi rappresentano ormai una realtà consolidata nella maggior parte dei Piani di zona, sia pure con gradi di efficacia e soddisfazione diversi (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012). Si evidenziano ad esempio, in alcuni casi, un'eccessiva staticità e codificazione dei tavoli e la necessità di sostituire la modalità del *tavolo* con quella del *processo*, eventualmente istituendo sedi di lavoro «itineranti» così da favorire l'estensione della partecipazione a nuovi soggetti (Lodi Rizzini 2013d).

Restano tuttavia alcuni limiti, a cominciare dalla difficoltà di coordinare l'assetto di *governance* costruito, in particolare a causa della mancanza di competenze che possano agire come *social planner*. Si rileva inoltre una bassa maturità della cultura partecipativa: il coinvolgimento di attori e utenti e il dialogo pubblico-privato spesso si fermano alla mera consultazione e non riescono a tradursi in una partecipazione in grado di produrre effetti vincolanti, né nella fase di definizione di *policy* né in quella di valutazione dei risultati. Inoltre, non si è ancora imparato a gestire il duplice ruolo del Terzo settore – da una parte produttore di welfare, dall'altra portatore di bisogni e istanze dei cittadini –, che spesso non riesce a scindere i luoghi deputati all'una o all'altra cosa finendo così per mescolarle.

Infine, bisogna considerare l'impatto dell'*austerità*. La spinta all'attuazione della 328, e dei Piani di zona in particolare, era data anche da finanziamenti che lo Stato centrale erogava ai territori a integrazione della spesa sociale dei Comuni e di quella socio-sanitaria delle ASL, col vincolo che fossero gestiti in modo integrato. Nel contesto di sotto-finanziamento al welfare che ha sempre caratterizzato il nostro paese, si può allora affermare che è anche grazie alla disponibilità di tali risorse aggiuntive che si sono potuti sviluppare politiche e servizi integrati. Le politiche di disinvestimento dell'ultimo decennio, unite a quelle di *austerità*, possono pertanto compromettere anche la completa realizzazione dei Piani di zona. La continua contrazione delle risorse sta portando infatti gli enti locali ad affrontare una forte incertezza finanziaria, che rischia di mettere in pericolo l'investimento stesso nella programmazione di zona e di indurre movimenti opposti, ossia di chiusura, soprattutto da parte dei Comuni, verso gli altri attori: quando le risorse scarseggiano, invece di dividerle si preferisce tenere per sé il poco che c'è a disposizione. Ciò è vero specialmente per quei territori che hanno basato il Piano di zona unicamente sulla programmazione e gestione delle sole risorse trasferite. Nei territori dove, invece, alla programmazione associata si è affiancato un lavoro di gestione di servizi che ha potuto beneficiare anche di risorse proprie dei Comuni<sup>18</sup>, e dove si è investi-

<sup>18</sup> Il Piano di zona non è sostenuto esclusivamente con le risorse del FNPS (Fondo nazionale politiche sociali) – che in molti ambiti copre meno di un quarto del budget previsto dal Piano –, ma, a seconda delle realtà e delle Regioni, gran parte dei contributi derivano da fondi propri dei Comuni, della Regione, di privati (ad esempio: ticket orario, rette).

to, al contempo, pure sul potenziamento della progettazione e della ricerca di altri finanziamenti – attraverso, ad esempio, la partecipazione a bandi europei e la valorizzazione delle risorse territoriali –, la riduzione delle risorse trasferite dal livello centrale ha e avrà un impatto certamente meno dirompente. Purtroppo, però, queste realtà rappresentano ancora esperienze minoritarie (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012, 108).

#### 4. QUALI RISPOSTE DAGLI ENTI LOCALI?

La crisi economica e le politiche di *austerità* – in questo caso, in particolare i vincoli del Patto di Stabilità e Crescita – mettono dunque a dura prova il compito degli enti locali di dare risposta alle domande sociali dei propri cittadini. Secondo un'indagine svolta da Ipsos-Anci Lombardia (2012), l'81 per cento dei sindaci non riesce più a soddisfare adeguatamente<sup>19</sup> le richieste degli abitanti (Sangaletti 2013). Di fronte ai nuovi tagli, il 96 per cento degli amministratori e il 76 per cento dei cittadini lombardi prevedono inoltre una forte ripercussione sull'operato sociale.

Anche le interviste da noi effettuate confermano un sentimento di «impotenza» da parte degli amministratori locali, che lamentano la difficoltà di prendersi carico delle conseguenze di decisioni prese da altri, dal Governo centrale (Interviste 1, 2 e 7). Come abbiamo visto, buona parte della spesa sociale degli enti locali è infatti data, in termini sia di finanziamenti pubblici che di servizi da offrire (ci sono servizi «fissi» che devono essere garantiti secondo modalità prestabilite e su cui il livello locale ha ben poco margine di intervento) (Lodi Rizzini 2013b). Come posso io, Comune, dare dinamicità al mio territorio se il Patto di Stabilità mi impedisce di spendere, se ho tempi infiniti per pagare le imprese – che stanno infatti iniziando a rifiutarsi di lavorare per gli enti pubblici? Come posso generare innovazione se devo operare nel rispetto di procedure burocratiche e normative estremamente rigide? Il lavoro degli enti locali non è vincolato soltanto a livello statale, ma anche a livello regionale – che talvolta è in contrasto col primo<sup>20</sup>.

Nel caso, ad esempio, del Comune di Forlì, si riscontrano difficoltà dovute al fatto che si «subiscono» gli effetti delle decisioni di due livelli: da una parte, uno Stato che negli ultimi dieci anni ha fatto un passo indietro sulle politiche sociali, non dando corso a normative – come la 328/2000 – potenzialmente in grado di favorire la creazione di servizi sociali integrati, e che ha tagliato drasticamente i fondi nazionali (calati, dal 2010 al 2011, di ben il 76,3 per cento); dall'altra, una Regione «molto presente». Quest'ultima svolge una funzione positiva attraverso il sostegno che garantisce soprattutto a livello economico – mettendo a disposizione, tra gli altri, un Fondo regionale per la non autosufficienza che ha la capienza del precedente fondo nazionale, circa 400 milioni di euro –, ma in diversi casi richiede un'applicazione delle risorse molto rigida e vincolata, che tende a standardizzare i servizi: un modello, cioè, che offre servizi di alta qualità

<sup>19</sup> Dato in aumento di 15 punti rispetto allo scorso anno.

<sup>20</sup> Non sono solo il governo centrale e quello locale ad avere atteggiamenti contrastanti, quanto, talvolta, anche diversi organi di uno stesso livello. Ad esempio, mentre l'Agenzia Sociale Regionale della Regione Emilia Romagna sta investendo in sperimentazioni «di nicchia» come i Community Lab, riconducibili alle pratiche di *welfare community*, gli assessorati alla salute e alle politiche sociali, che gestiscono le risorse, restano ancora molto legati all'idea di un welfare a offerta e regolazione esclusivamente pubblica (Interviste 1 e 2).

complessiva, ma che lascia pochi spazi a quei bisogni e a quelle persone che non rientrano nei percorsi e nei casi previsti dalla normativa. La combinazione di una spesa centrale in decremento, da una parte, e una standardizzazione eccessiva, dall'altra, impone quindi di cercare nuove strade di lavoro (Interviste 1 e 2).

Uno dei rischi più seri che vanno affrontati, in particolare, è l'incapacità di programmare. In un contesto politico – e, di conseguenza, anche normativo ed economico – instabile, i Comuni rischiano di ridursi a «vivere alla giornata», sostituendo la logica della risposta immediata e di emergenza a quella della pianificazione sul medio-lungo periodo, la sola in grado di produrre innovazione e cambiamenti sistemici. Il tutto proprio in una fase di recessione nella quale queste riforme sarebbero più urgenti, anche al fine di evitare che le politiche sociali si traducano nella mera assistenza. La crisi sta in effetti dimostrando che non si può fare a meno delle politiche. La tensione sempre più forte tra bisogni e risorse rischia di produrre un welfare circoscritto a interventi di tipo prestazionale, che intercetta prevalentemente bisogni manifesti e conclamati e che affronta situazioni con un elevato livello di compromissione, intensità e urgenza (Gori 2013).

#### 4.1. Le linee di intervento

Come si stanno organizzando gli enti locali? Quali strategie hanno adottato per continuare a garantire i diritti sociali ai propri cittadini? I Comuni hanno intrapreso strade differenti, dando spesso vita a esperienze innovative che possono darci utili suggerimenti per la riforma dell'intero welfare nazionale.

Molti di essi hanno provveduto alla riorganizzazione dei servizi sulla base delle risorse disponibili. A questo scopo si razionalizza l'offerta accorpando servizi ed evitando duplicazioni; si taglia il «superfluo», eliminando gli interventi che non mostrano di avere grande impatto; si riducono i costi, intervenendo solo nei casi di bisogno estremo – contenendo, in particolare, il numero di nuovi casi presi a carico, limitatamente alle situazioni più fragili – o attraverso una compartecipazione maggiore degli utenti (De Ambrogio e Pasquinelli 2012). Questa riorganizzazione ha effetti sia positivi sia negativi: elimina sprechi e inefficienze, concentrando le risorse pubbliche là dove sono più utili, ma rischia di compromettere l'efficacia degli interventi. Introducendo dei *means test* troppo selettivi, infatti, si può finire per escludere quei cittadini che, pur non trovandosi in condizioni estreme, sono comunque in reale difficoltà; si tratta di quegli *outsiders* che vanno invece intercettati al fine di evitare che la classe media sparisca tra le file dei nuovi poveri (Lodi Rizzini 2013a).

In altri casi, si riduce l'impegno pubblico ricorrendo alla delega – completa o parziale – a soggetti terzi, generalmente del privato, dell'offerta di servizi che sarebbero di competenza dell'ente locale ma che questo da solo non riesce più, o almeno, non completamente, a garantire. Un esempio di «delegato» è ParmaInfanzia, società per azioni a capitale misto pubblico/privato, che gestisce e sviluppa servizi rivolti all'infanzia. Si tratta di un'esperienza realizzata con l'obiettivo di ridurre le liste d'attesa sul territorio comunale, salvaguardando gli standard qualitativi elevati caratteristici del contesto emiliano-romagnolo e sperimentando, nel contempo, una forma innovativa di *governance* pubblica, applicata alle attività di un soggetto giuridico il cui socio di maggioranza appartiene al privato non profit (Canale 2012c). C'è poi il caso del Comune di Bologna, dove è invece presente un sistema integrato della scuola dell'infanzia composto da scuole statali (17 per cento), paritarie comunali (60 per cento) e paritarie private (23 per cento) finalizzato a garantire il servizio con una spesa minore mantenendone inalterata la qualità. In questo caso il Comune, erogando alle paritarie private il 3 per cento di

quanto destinato al sistema integrato, sostiene un servizio che copre oltre il 20 per cento dell'utenza totale (Bandera 2013).

Siamo quindi in presenza di un processo che determina un riposizionamento dell'ente pubblico e che può dar luogo a non poche obiezioni perché, se da un lato può contribuire a offrire un servizio dove lo Stato non ha più risorse sufficienti per agire da solo, dall'altro può essere visto come un'ulteriore sottrazione di risorse al già lacerato sistema pubblico e mettere in discussione uno dei paradigmi – in questo caso, quello dell'istruzione pubblica – su cui si è costruito lo Stato sociale sin dalla fondazione. Una soluzione potrebbe forse essere quella di ricercare una sorta di compromesso tra queste due visioni. Un sistema caratterizzato da meno risorse e più rigidità della spesa rischia di diventare circoscritto solo ad alcune fasce di popolazione, al di fuori delle quali si potrebbe affermare un welfare deregolamentato, in parte sommerso o in balia di operatori poco affidabili. Per scongiurare questo pericolo, gli amministratori locali ritengono necessario disporre della facoltà di esercitare qualche forma di controllo anche su tali aree, ma lamentano di non essere supportati da strumenti normativi (Intervista 1). La normativa non ha infatti ancora regolato questa fascia, si è concentrata quasi esclusivamente sulla spesa pubblica e sulla concezione del ruolo degli amministratori di gestori di questa spesa anziché di regolatori dei mercati sociali, pubblici e privati. È uno spazio su cui si ritiene invece di dover lavorare, così da incentivare lo sviluppo di un settore privato sociale responsabile e condiviso: mescolare le risorse, usare quelle pubbliche come volano per quelle private permetterebbe infatti di orientarle, gestirle con regole definite e in luoghi pubblici (Interviste 1 e 2).

Per far fronte ai tagli ai trasferimenti statali, talvolta gli enti locali si danno a vere e proprie attività di *fundraising* e ricercano finanziamenti presso soggetti non statali (soprattutto Fondazioni, Unione Europea<sup>21</sup>, Regioni) attraverso bandi e progetti. In certi casi sperimentano forme di finanziamento molto innovative e fino a poco tempo fa impensabili: ad esempio, il Comune di Pulfero (Udine) ha avviato un progetto di riqualificazione di una scuola materna in collaborazione con il Comune sloveno di Caporetto<sup>22</sup>.

Molti Comuni hanno inoltre intrapreso il passaggio dal *government* alla *governance* nel sistema dei servizi, mettendo in rete i soggetti che operano nel sociale e che compongono la comunità locale<sup>23</sup> per condividere rischi e obiettivi, sulla base dell'idea che

<sup>21</sup> Nell'ambito dell'Unione Europea, un aiuto importante può venire dai Programmi di Cooperazione Transfrontaliera. Il Programma Italia-Slovenia 2007-2013, ad esempio, prevede uno specifico asse – Asse 3/Integrazione Sociale – volto a raggiungere i seguenti obiettivi operativi: rafforzare i sistemi di comunicazione e d'istruzione per ridurre l'isolamento che caratterizza soprattutto alcune aree; salvaguardare la conoscenza e la fruizione comune del patrimonio culturale e accrescere gli scambi culturali; aumentare la qualità della vita attraverso lo sviluppo coordinato dei sistemi sanitari e sociali. Poiché l'elevato costo dei servizi socio-sanitari rappresenta, infatti, un serio problema per le amministrazioni nazionali e locali, il Programma intende favorire la messa a punto di sinergie tra i diversi sistemi sociali e sanitari nazionali, tali da produrre significative economie di scala, la sistematizzazione dei servizi esistenti e l'innalzamento della qualità dei servizi offerti ai cittadini. Se consideriamo che a questo asse sono stati assegnati finanziamenti pari a 32.537.941 euro, è evidente che in tempi di risorse scarse la collaborazione con gli altri paesi, e più in generale con l'Unione Europea, può fornire un aiuto davvero consistente per migliorare le condizioni delle nostre politiche sociali.

<sup>22</sup> Il progetto è illustrato più avanti, nella sezione 4.2.

<sup>23</sup> Gli attori che concorrono, nell'ambito delle proprie competenze, a formulare, realizzare e valutare le politiche sociali possono essere sommariamente identificati nei seguenti: il Comune e sue articolazioni che hanno in genere la responsabilità del Piano di zona; la Provincia; le Aziende sanitarie locali; le scuole; gli Uffici di giustizia; le imprese; i soggetti del Terzo settore (onlus, cooperative sociali, volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato); le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB); le organizzazioni sindacali e le associazioni di

«l'unione fa la forza». Si tratta quindi della costruzione di una *welfare community* in cui l'ente locale non è più il solo soggetto deputato alla gestione delle politiche sociali locali, ma promuove la rete, la favorisce e la coordina. Un sentiero già avviato con i Piani di zona e in parte consolidato nel Terzo settore e nel volontariato, per i quali, in molte città, sono già stati costituiti dei forum che, superando la precedente frammentazione, operano come interlocutori privilegiati con le istituzioni<sup>24</sup>.

Il problema in questo caso consiste nel come dare sostanza a tale partecipazione, superando la mera consultazione che spesso non produce effetti vincolanti. Inoltre, bisognerebbe meglio definire la *ratio* su cui si basa il coinvolgimento del Terzo settore, onde evitare che diventi un sostituto delle istituzioni sul quale queste scarichino l'offerta dei servizi cui non riescono più a provvedere. Inoltre, quando l'attività del Terzo settore nell'offerta dei servizi è così intensa, si rischia che gli effetti dei tagli agli enti pubblici si riflettano su di esso<sup>25</sup> (Lodi Rizzini 2013c). Infine, da molti viene riportata la preoccupazione che un eccessivo coinvolgimento di nuovi attori possa tradursi in un prolungamento dei già lunghi tempi decisionali degli enti pubblici.

Questa integrazione tra attori sociali è complementare a quella tra *policy responses*. A fronte dell'aumento della complessità dei bisogni, le politiche sociali si stanno sempre più «contaminando» con le politiche del lavoro, dell'istruzione, della casa e della conciliazione dei tempi di vita e lavoro (De Ambrogio e Pasquinelli 2012). Ma se le politiche devono integrarsi, superando la tradizionale logica «a sportello», devono necessariamente integrarsi anche i soggetti competenti – e non solo soggetti diversi quali ente pubblico, Terzo settore, eccetera, ma anche settori della stessa amministrazione. Una separazione che si rileva soprattutto tra il settore sociale e quello sanitario, ma anche in quelli dell'occupazione e della lotta alla povertà (Intervista 8). La mancata integrazione tra settori di *policy*, dovuta specialmente all'assenza di coordinamento e chiara attribuzione di competenze tra le istituzioni, ha infatti effetti notevolmente penalizzanti sull'efficacia delle risposte sociali. L'ente locale deve quindi superare le tradizionali separazioni che ne hanno caratterizzato il funzionamento per decenni e sviluppare nuove capacità di azione. Si tratta di un risultato non facile da raggiungere, dal momento che i fondi sono ancora assegnati per target (Intervista 2). Un buon esempio è rappresentato dal Progetto Sicis, avviato dal Comune di Novara, per l'integrazione tra politiche del lavoro e della povertà (Canale 2012a).

Al fine di favorire queste reti e condividere ansie e soluzioni con tutti i cittadini e gli attori portatori di interessi e risorse sociali, molti Comuni hanno organizzato dei momenti di riflessione sulla crisi economica, e sui suoi impatti, che hanno funto da cataliz-

tutela degli utenti; gli enti delle chiese e confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese e che operano nel settore dei servizi sociali; i cittadini e gli utenti in forma associativa o come singoli; il mondo della ricerca e formazione; il mondo delle attività produttive, le imprese.

<sup>24</sup> L'istituzione di organi consultivi e partecipativi permanenti, sia per singoli cittadini che per il Terzo settore, è molto efficace perché consente di disporre di un soggetto interlocutore unico e, di conseguenza, in grado di esercitare una maggiore pressione sui decisori politici.

<sup>25</sup> Molti amministratori, in materia di appalti, ritengono inevitabile una stretta per avvicinare la spesa ai soli costi orari di erogazione dei servizi, mettendo così a rischio la qualità del lavoro professionale e il ruolo propositivo e di co-progettazione del non profit (De Ambrogio e Pasquinelli 2012). Un ribasso eccessivo delle offerte rischia di ritorcersi su lavoratori e utenti. In un primo momento, il fatto che il committente non sia disponibile a pagare il giusto prezzo per il servizio verrà subito dai lavoratori, che si dovranno far carico di erogare lo stesso servizio allo stesso livello di qualità nonostante non venga garantito il giusto compenso. In un secondo tempo, però, nei lavoratori è inevitabile che diminuisca questa disponibilità (a essere flessibili, a fare straordinari), e quindi a pagare il costo di una retribuzione scorretta saranno gli utenti (Battistella 2013).

zatori di attenzione sulla questione delle politiche sociali e si sono rivelati occasioni proficue per passare in rassegna pregi e lacune del territorio, raccogliere suggerimenti e formulare proposte. Tra questi, il Forum delle Politiche Sociali della Città di Milano, un appuntamento di confronto, elaborazione e progettazione che coinvolge l'intera società civile e politica milanese; e la Conferenza Generale del Welfare della Città di Torino, un'iniziativa volta a comprendere la fattibilità di un welfare a fonti e attori plurali che, oltre al pubblico, solleciti la sussidiarietà, la responsabilità sociale d'impresa, la dimensione negoziale e quella associativa e sappia rivolgersi anche al mercato, dove l'istituzione locale dovrebbe detenere un ruolo di garante delle opportunità di accesso e della complementarità tra welfare pubblico e welfare privato (Maino 2012). Da questa Conferenza sono nati molteplici tavoli di lavoro: esponenti di differenti organizzazioni e istituzioni, grazie a tali occasioni di confronto, hanno preso consapevolezza della necessità di lavorare insieme sulla programmazione e sulla condivisione dei problemi. In particolare, è stato istituito un tavolo sulle povertà che si sta occupando intensamente delle nuove articolazioni di questo fenomeno (Intervista 4).

Gli incontri vengono organizzati anche a livello sovra-locale. «Risorse Comuni», ad esempio, sostenuto da Anci Lombardia e Ancitel Lombardia, ha tenuto nell'aprile 2013 il convegno «Politiche sociali, attrattività e sviluppo del territorio», in cui amministratori locali ed esperti si sono fermati a riflettere sul ruolo delle istituzioni locali nello scenario odierno, su come trasformare le politiche sociali in fattori di coesione sociale sui quali basare non solo la capacità di una comunità di soddisfare le esigenze dei cittadini, ma anche la sua attrattività e il suo sviluppo (Sangaletti 2013).

#### 4.2. Alcune esperienze dai territori

**Progettazione partecipata: il Piano di zona del distretto di Forlì.** Il distretto di Forlì (Interviste 1 e 2) rappresenta un caso esemplificativo di come i Piani di zona possano costituire la base per lo sviluppo di reti di welfare e per innovare i servizi locali (Lodi Rizzini 2013d). Il territorio forlivese, seppur ricco e con un buon livello di servizi, si trova sotto pressione a causa principalmente di tre ordini di problemi: la crisi economica; l'evoluzione demografica<sup>26</sup>, caratterizzata da un generale invecchiamento della popolazione; i processi migratori, che rispecchiano l'andamento tipico del Centro-Nord Italia.

Nonostante i vincoli di stabilità, a livello comunale si è deciso di non diminuire la spesa per interventi sociali, recuperando le risorse necessarie da altre voci del bilancio. C'è stato infatti un forte calo dei trasferimenti nazionali, che sono stati reintegrati con fondi regionali – come quello della non autosufficienza – o comunali. In generale, non si è voluto intaccare il livello di spesa sociale, anzi si sono aggiunte due linee di intervento. La prima, concertata con le organizzazioni sindacali, prevede trasferimenti finanziari diretti (del valore di 500 euro, che salgono a 1.000 se i beneficiari hanno figli) erogati attraverso bandi destinati a persone che hanno avuto cessazioni o riduzioni del rapporto di lavoro e bandi per contributi per l'affitto. È questa una misura destinata non alle fasce di popolazione più svantaggiate, caratterizzate da una povertà assoluta, ma a quelle colpite dall'*impoverimento* generato dalla crisi economica. Con la seconda linea di intervento, dedicata alle povertà estreme, il Comune svolge invece un'azione diretta e prevede interventi specifici per le persone senza fissa dimora, creando una

<sup>26</sup> Si tratta di una delle città con le età più elevate a livello nazionale, con il 25 per cento della popolazione oltre i 65 anni e più di 100 ultracentenari.

struttura apposita dove vengono organizzati anche progetti personalizzati di reinserimento sociale. Questo per quanto riguarda le esigenze più immediate. Tuttavia, ci si è resi conto che andava sviluppata anche un'altra «pista» di lavoro al fine di generare un cambiamento profondo, ricercando nuove metodologie di innovazione sociale e nuovi strumenti per creare relazioni virtuose tra pubblico e privato, in base al presupposto che il problema degli enti locali non deve essere «come gestire meno risorse», bensì «come portare a un governo pubblico risorse di natura diversa, anche privata». Per non essere solo esecutori di normative, ma creatori di una nuova modalità di azione territoriale.

Si è deciso quindi di partire dai Piani di zona, che qui hanno una discreta «maturazione» dal momento che da più di un decennio si sta cercando di perseguire l'integrazione sia tra enti sia tra settori (ambiente, salute, eccetera)<sup>27</sup>. L'obiettivo era di arrivare a una programmazione che superasse due parametri: quello della rappresentanza, allargando gli incontri anche a quei soggetti solitamente non previsti dai Piani, verticalizzando la partecipazione; e quello degli obiettivi, che consiste nel ripensare gli oggetti della programmazione lavorando non più su uno specifico target ma in modo trasversale – un risultato difficile da raggiungere perché i fondi sono ancora assegnati per target.

Come primo passo è stato avviato un dibattito che ha coinvolto soggetti eterogenei: Terzo settore, dirigenti dell'Azienda sanitaria, funzionari di altre istituzioni, settori diversi del Comune (ad esempio, ambiente e urbanistica), associazioni, cooperative, volontariato. Ne è scaturita l'idea di riformare il processo di programmazione in modo appunto partecipativo, passando dalla logica dei *tavoli* a quella dei *processi* di lavoro. Per l'elaborazione del nuovo Piano di zona (2013-2014) sono state istituite tre aree, che funzioneranno in modo «tradizionale» ma in forma più snella, al fine di sostenere:

- il rapporto tra ambiente e salute;
- famiglie e minori;
- non autosufficienza.

A esse sono state affiancate due aree trasversali, nelle quali confluiranno parte delle azioni in capo ai tavoli della programmazione 2009-2012, caratterizzate dall'utilizzo di strumenti di partecipazione sperimentali:

- sostegno alle famiglie che si prendono cura di anziani, disabili, minori e persone con disagio mentale;
- vulnerabilità: dalla crisi nuove opportunità.

Queste ultime due aree sono state individuate da una «cabina di regia» ristretta – 10 persone – che ha scelto il nome e il filo conduttore dell'area di riferimento, allargata poi a 25 componenti per includere i «grandi assenti», cioè i nuovi attori e leader informali che generalmente non vengono coinvolti nel processo di programmazione. La fase finale prevede uno stadio conclusivo di progettazione di comunità in cui verranno esaminate buone prassi, idee nuove e risorse sconosciute per arrivare, infine, alla realizzazione del piano 2013-2014. Per stimolare la partecipazione, si ipotizza inoltre di rendere la «cabina di regia» itinerante, con incontri da tenere nei diversi territori del distretto.

<sup>27</sup> Un'integrazione che, dal punto di vista dell'ente locale, si è rivelata spesso più efficace con il Terzo settore che con altre istituzioni (ad esempio, sulle politiche del lavoro). Buono invece il rapporto con l'ASL, grazie all'esperienza avviata nell'ambito del Distretto sanitario e con gli altri enti locali: il territorio forlivese ha sviluppato un discreto dialogo tra Comuni perché alcune politiche sociali, come i servizi di tutela di minori e disabili, sono da anni governate congiuntamente a livello distrettuale (Intervista 1).

**Il progetto Abitanza del Comune di Forlì.** Il progetto Abitanza di Villafranca di Forlì (Intervista 2) si è sviluppato nell'ambito del tavolo sulla coesione sociale del Piano di zona e nasce dalla presa di coscienza delle diversità dei territori, non solo tra Forlì e gli altri Comuni del distretto ma anche tra zone della città stessa. La prima fase di Abitanza ha visto la mappatura dei bisogni della popolazione, realizzata attraverso interviste e attività sul territorio. A questa è seguita la costituzione di un comitato di partecipazione (formato da tecnici del Comune, imprenditori, associazioni e cittadini desiderosi di partecipare) e di cinque gruppi di lavoro, ognuno con un obiettivo ben preciso. Si è lavorato direttamente nei quartieri coinvolgendo anche i cittadini, per far capire che il modello «Io chiedo, il Comune dà» non è più praticabile.

Villafranca è un quartiere residenziale di circa 2.000 abitanti a 15 chilometri dal centro della città. Di forte tradizione agricola, ha vissuto negli ultimi anni una rapida trasformazione, fino a diventare il classico «quartiere dormitorio»: pochi spazi di socializzazione e pochi servizi, soprattutto per anziani, giovani e famiglie. Per questo si è deciso di dar vita a un progetto che unisse la valorizzazione del territorio con la creazione di un *welfare soft* finalizzato a promuovere l'accoglienza, la socializzazione e le attività di aiuto e mutuo aiuto. Tra le attività previste, ci sono una banca del tempo locale – «Ufficio Collocamento Energie» –, forma di *welfare soft* che interviene in aiuto ai servizi sociali; una biblioteca autogestita dai genitori; il progetto di recupero dell'ex istituto agrario, edificio dismesso che potrà essere gestito autonomamente dalla banca del tempo e da altre associazioni e che potrà ospitare la biblioteca, ma anche un ufficio postale e alcuni servizi del Comune; il consorzio «Il triangolo dell'ortofrutta», creato da 11 aziende agricole accomunate dal desiderio di bandire i concimi chimici e promuovere la vendita a chilometri zero. Inoltre, è stato costituito un comitato di quartiere aperto: chiunque può partecipare e, al fine di favorire il coinvolgimento della popolazione, le riunioni avranno luogo in sedi informali (bar, circoli, eccetera).

La comunità sta rispondendo bene per quanto riguarda il supporto al progetto e l'impegno attivo per il welfare, mentre ci sono ostacoli di natura economica – per reperire, ad esempio, i fondi necessari a ristrutturare l'istituto agrario (si sta pensando a un *project financing*) – e burocratica: ci sono moltissima paura e tantissimi vincoli, specie in materia di responsabilità. Per meglio capirlo, guardiamo al caso di un quartiere della città, Foro Boario, dove c'è un problema di integrazione sociale dovuto alla realizzazione di un complesso di alloggi di edilizia residenziale pubblica a fianco di uno stabile medio-borghese di classe A, oltre ad altre questioni legate alla «qualità dell'abitare» (traffico e inquinamento provocati da un parcheggio di autobus). In particolare, in quest'area si trova un terreno, un ex cantiere, abbandonato dopo il fallimento della società proprietaria. Dal momento che in zona manca uno spazio verde, il Comune ha chiesto il comodato d'uso dell'area per metterla a disposizione degli abitanti. L'idea degli amministratori è questa: «Noi vi diamo un terreno gratis, dato che non avete spazi per bambini, voi lo gestite e lo mantenete in ordine». È subito sorto un problema di responsabilità: «E se un bambino si fa male?» (Intervista 2). Il presidente della circoscrizione si è assunto allora la responsabilità e ne risponderà personalmente.

Si tratta di un esempio che dimostra l'importanza delle relazioni personali e del lavoro di comunità: Caritas mette a disposizione un educatore di strada, che sta aiutando a recuperare lo spazio, gli abitanti dell'ERP si occuperanno della pulizia del verde, il Consorzio «Il triangolo dell'ortofrutta» contribuirà a trasportare la terra per recuperare il terreno. Non è direttamente welfare, ma è un modo di fare comunità, di produrre equilibrio e coesione sociale. Il tutto a costo zero per il Comune. Sono esperienze che

nascono e vivono grazie ai cittadini e nelle quali l'impegno del Comune è esiguo, un fattore cruciale in tempi di risorse scarse.

**Il Piano di sviluppo del welfare della Città di Milano.** Il 25 settembre 2012 il Consiglio comunale cittadino ha approvato il nuovo Piano di zona per il periodo 2012-2014 – denominato Piano di sviluppo del welfare – che costituisce la base per la riorganizzazione radicale delle politiche sociali milanesi. Con questo documento l'amministrazione comunale ha individuato i principi relativi all'utilizzo delle risorse statali e regionali<sup>28</sup> riguardanti i diversi Fondi delle politiche sociali, e ha definito visioni, obiettivi e priorità per la costruzione di una politica sociale efficace e utile allo sviluppo (Canale 2012b).

Il Piano di sviluppo del welfare della Città di Milano nasce da un processo politico partecipato che ha visto il coinvolgimento dei principali *stakeholders* attivi sul territorio comunale, i quali, per la loro esperienza sul campo, dovrebbero essere in grado di coniugare le istanze di solidarietà con la creatività e la capacità di innovazione. La progettazione del Piano è stata realizzata anche grazie a una serie di incontri tematici che hanno toccato tutti i principali nodi delle politiche sociali: dall'infanzia all'adolescenza, dalle dipendenze alla salute mentale, dalle nuove povertà alle solitudini.

Il Piano ha aperto innanzitutto una seria riflessione sulla natura e sull'entità delle risorse destinate al welfare ambrosiano. I principali problemi individuati sono, da un lato, l'eterogeneità delle fonti e la conseguente frammentazione degli interventi, dall'altro – con riferimento specifico alla spesa sociale del Comune – l'oggettiva difficoltà di dar vita a un sistema coerente di servizi nella misura in cui la spesa pro capite per il welfare è composta per il 43 per cento da risorse messe in gioco da Comune (25 per cento), ASL (16 per cento), Regione e Stato (2 per cento), mentre per ben il 57 per cento delle risorse proviene direttamente dai cittadini, che decidono in quasi completa autonomia come allocarle. Un aspetto che si traduce in un'estrema dispersione delle risorse, senza logiche e strumenti sistematici di integrazione tra i diversi attori che si occupano di welfare all'interno della città, con inevitabili sprechi e difficoltà per l'operato dell'ente locale.

La riforma contenuta nel Piano è ispirata a una visione di universalismo selettivo che viene dichiarata con grande trasparenza sin dalle pagine iniziali del documento: *la politica sociale è, innanzitutto, una questione di diritti*. Partendo da questo presupposto, gli obiettivi del Piano vengono sintetizzati come segue:

- promozione dei diritti di cittadinanza di tutte le persone, senza discriminazione;
- creazione di un sistema collettivamente diffuso che veda la società come attore nella costruzione e promozione dei diritti e non come soggetto passivo oggetto di un intervento «esterno»;
- promozione delle relazioni tra individui, per riconnettere le persone e non produrre solo prestazioni;
- crescita del capitale sociale; di fronte alla crisi, occorre rilanciare il sistema del welfare e non limitarsi a retrocedere il meno possibile; bisogna valorizzare le risorse della città;
- capacità di leggere i bisogni della città e di ridefinire le priorità.

<sup>28</sup> Nel Piano figura anche la ferma richiesta alla Regione Lombardia di aprire al più presto un confronto sulla politica sanitaria nella città di Milano volto all'integrazione socio-sanitaria, come si auspica da anni.

Queste le principali azioni individuate:

- sviluppare progetti sociali di comunità;
- costruire piattaforme d'incontro tra domanda e offerta nel mercato della cura per cambiare il modello attuale, basato sul *care giver* individuale;
- allargare la platea degli utenti dei servizi comunali anche alla classe media, introducendo forme di compartecipazione in grado di sostenerne l'aumento qualitativo e quantitativo;
- provvedere alla ridefinizione delle tariffe;
- diffondere e supportare programmi e occasioni di incontro, accrescendo le relazioni tra le famiglie e le persone e contribuendo alla ripresa del capitale sociale;
- affrontare l'emergenza abitativa, in particolare tramite la ricognizione degli spazi pubblici (cascine, negozi sfitti, patrimonio sottratto alle mafie, scuole dopo il loro orario di chiusura e nel fine settimana) da affittare ai diversi attori sociali (giovani, famiglie, anziani, stranieri, artisti, società sportive, eccetera);
- sviluppare e sostenere il volontariato e la cittadinanza attiva;
- mettere in rete in modo organico e strutturato le istituzioni del welfare, operando a diversi livelli nel settore pubblico, nel Terzo settore e nel settore profit;
- unificare i servizi evitando sovrapposizioni.

È molto interessante notare come la visione di matrice socialdemocratica che ispira il Piano – e in particolare l'enfasi sul welfare quale espressione alta dell'insieme dei diritti sociali di cittadinanza improntati a principi universalistici – venga declinata in obiettivi che sono centrati soprattutto sulla dimensione «attiva» della cittadinanza, in una prospettiva che non mette tanto in rilievo il bisogno di ciascuno di «ricevere», quanto l'esigenza di ognuno di «partecipare» a un processo collettivo di accumulazione del capitale sociale: la società non è l'oggetto di lavoro del sistema di welfare, semmai ne è il *soggetto*. Il protagonismo della società civile insito in questa visione ha, ovviamente, importanti ricadute sul secondo welfare, nella prospettiva di incoraggiare il Terzo settore, le imprese for profit e gli enti locali ad attivare sinergie in grado di dare soluzioni nuove ai bisogni emergenti, creando al contempo opportunità di crescita, traducendo il Piano per lo sviluppo del welfare in un Piano di welfare per lo sviluppo (Rosina 2012).

Sono tre i passaggi del Piano particolarmente significativi rispetto a queste dinamiche: la presa di coscienza dell'inadeguatezza del sistema di azioni, servizi e politiche di fronte a una comunità segnata da profondi e importanti mutamenti sociali, culturali ed economici; la particolare attenzione – che domina l'intero documento – rivolta alla necessità per gli attori pubblici coinvolti nell'erogazione di prestazioni sociali (Comune, ASL, Provincia, Regione) di aprirsi a un confronto sull'efficacia delle rispettive azioni per un welfare finalizzato non solo a *star* meglio ma a *far* meglio (Rosina 2012); infine, il riconoscimento del ruolo della società civile e delle imprese nella riforma del welfare cittadino del futuro. Come ha spiegato l'assessore Majorino, si tratta di un mix tra pubblico e privato che può generare un equilibrio virtuoso: il primo da solo non può reggere i costi, il secondo da solo vorrebbe dire privatizzazione.

A pochi mesi dall'approvazione del Piano, sembra che il Comune stia effettivamente andando nella direzione auspicata. Il primo *social market* per persone in difficoltà dovrebbe partire entro l'autunno del 2013; sono state introdotte regole più restrittive di controllo delle condizioni economiche di chi chiede aiuto ai servizi sociali; sportelli anticrisi sono stati aperti nelle 9 zone della città; un fondo unico per le emergenze sociali sostituirà i vari e frammentati aiuti e sarà finanziato da 20 milioni di fondi pubblici e da eventuali risorse private.

**Pulfero: l'asilo transfrontaliero.** Per far fronte alla carenza di scuole per l'infanzia, il Comune di Pulfero (Udine) ha avviato a luglio 2012 un'interessante collaborazione col Comune sloveno di Kobarit (Caporetto). Il progetto prevede il recupero e la messa in sicurezza dell'ex scuola elementare di Pulfero – chiusa da un paio d'anni – e sarà sostenuto da un finanziamento regionale di 40.000 euro, con la compartecipazione del Comune di Pulfero. A realizzazione ultimata, i due Comuni definiranno i propri impegni futuri nel sostegno al progetto attraverso una convenzione alla quale probabilmente aderiranno altri sette comuni della Valle del Natisone e ulteriori comuni sloveni. La gestione dell'asilo sarà affidata a un ente del territorio in grado, oltre che di garantire il servizio, di mettere a disposizione personale bilingue. L'asilo nido ospiterà circa 20 bambini (10 italiani e altrettanti sloveni) da 0 a 3 anni. Per le famiglie delle località di confine si tratta di un'opportunità importante, perché con questo servizio avranno la possibilità di risiedere nelle valli con la garanzia di un asilo nido per i propri figli, che fino a oggi non era presente in quest'area. Uno degli obiettivi dell'asilo transfrontaliero è, infatti, recuperare bambini anche oltre confine per riportare in vita le scuole della zona e rispondere al progressivo spopolamento di questi territori, provocato anche dalla carenza di servizi. La portata innovativa dell'iniziativa è chiara: consolidare la sinergia tra le due nazioni e unire le rispettive risorse per creare nuovi servizi dove i modelli tradizionali non sono più sufficienti. È già in cantiere, infatti, il progetto di una casa di riposo transfrontaliera che sorgerà a Caporetto e la cui realizzazione sarebbe, questa volta, a carico dell'amministrazione locale slovena (così come quella italiana di Pulfero si accollerà gli oneri della progettualità dell'asilo nido).

**L'Agenzia per la famiglia del Comune di Udine.** Al fine di riconoscere e valorizzare il ruolo che le famiglie svolgono come ammortizzatori sociali in tempo di crisi, il Comune di Udine ha avviato un percorso per la costituzione di un'Agenzia per la famiglia che dovrebbe coadiuvare il Comune nella riforma delle politiche a essa rivolte. L'obiettivo è duplice: migliorare la qualità degli interventi, attivando nuove risorse grazie alla collaborazione tra Comune, mondo dell'associazionismo e volontariato; coinvolgere le famiglie nella progettazione delle politiche sociali. Sostenere le famiglie, infatti, significa anche dare loro voce, farle partecipare attivamente al processo di *policy-making* (Lodi Rizzini 2013c).

A questo scopo è stato istituito un Gruppo di lavoro – composto trasversalmente da dipendenti di servizi diversi tra loro, tutti afferenti però al Dipartimento dei Servizi alla persona e alla comunità – con il compito di fare una ricognizione dei servizi per le famiglie esistenti sul territorio e di porre le basi per l'istituzione dell'Agenzia per la famiglia. Il Gruppo di lavoro, le cui ricerche sono durate circa un anno, ha elaborato una proposta di piattaforma programmatica attraverso cui ridisegnare il sistema di welfare locale a favore delle famiglie<sup>29</sup>. Essa prevede, in particolare, la costituzione di una Consulta delle famiglie che dovrebbe collaborare con l'amministrazione comunale svolgendo funzioni consultive, propositive e attività di progettazione partecipata. Aperta al contributo di soggetti pubblici e privati, dovrebbe avere anche la funzione di laboratorio sperimentale per costruire una ragnatela di reti locali, ognuna delle quali attivata su una singola area di intervento ma connessa con le altre attraverso un'apposita struttura di coordinamento cittadino (per ora chiamata Coordinamento delle reti locali per le

<sup>29</sup> Si tratta di un prototipo perché è modificabile sulla base dei suggerimenti di cittadini, famiglie e associazioni.

famiglie). Si tratterebbe quindi di un organismo rappresentativo di istituzioni pubbliche, forze sociali, categorie economiche e soggetti culturali che, in accordo tra loro, promuovano l'approvazione e la successiva applicazione di linee guida relative a politiche, servizi e progetti *family friendly*, allo scopo di rendere la comunità locale più accogliente e attrattiva per le famiglie e di realizzare un sistema integrato di servizi su uno spettro sempre più ampio di materie (alloggi, trasporti, servizi scolastici ed educativi, servizi assistenziali, servizi di accesso al lavoro, eccetera).

Oltre alla Consulta, il programma contiene indicazioni per la riforma dell'Isee – attualmente utilizzato in almeno 35 procedimenti del Comune di Udine – volta a conseguire un più efficace sistema di valutazione delle condizioni economiche delle famiglie e attuare politiche sociali e familiari caratterizzate da elevati livelli di equità sociale, sia in termini di accesso ai servizi e alle prestazioni sia in termini di compartecipazione dei cittadini alla spesa, migliorando il sistema dei controlli di veridicità delle dichiarazioni sostitutive uniche.

Da segnalare, inoltre, la proposta per la creazione di uno sportello unico per la famiglia, sempre funzionante secondo il modello della rete, tale da orientare e informare gli utenti sui diritti e i servizi attivi a livello sia locale sia nazionale. Ancora, si propone di inserire la VIF (Valutazione dell'Impatto Familiare) tra i criteri di valutazione delle attività del Comune.

**Il progetto Sicis del Comune di Novara.** Il Progetto Sicis – Sistema Città per l'Inclusione Sociale (Intervista 8) – nasce con l'obiettivo di contrastare i processi di impoverimento legati in particolare alla perdita del lavoro (Canale 2012a). Novara, nella seconda metà del Novecento, ha conosciuto uno sviluppo industriale tale da garantire alla città decenni di benessere economico. Nel momento in cui il tessuto produttivo ha iniziato a indebolirsi, i problemi sociali sono esplosi e la crisi economica ha colpito numerose famiglie del ceto medio che, a seguito dell'evento traumatico della perdita del posto di lavoro, sono diventate protagoniste di processi di impoverimento che si sono manifestati specialmente nell'incapacità di far fronte alle spese della vita quotidiana. All'insediamento della nuova amministrazione, nel giugno del 2011, ci si è subito resi conto che gli strumenti tradizionali – prevalentemente, i trasferimenti monetari – non potevano più rispondere a tutti i problemi emergenti. In particolare, nel corso del 2011, l'esplosione delle richieste di contributo economico e la parallela riduzione dei finanziamenti agli enti locali hanno reso impossibile coprire tutte le domande: 288 richieste non sono state soddisfatte. Il Comune ha quindi cominciato a pensare a strumenti innovativi che potessero affiancare quelli tradizionali, fino a trovare un bando del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali volto a promuovere progetti di sperimentazione, di iniziativa dei Comuni e con il necessario coinvolgimento del Terzo settore, nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà, della tutela dei minori, della non autosufficienza e del sostegno all'invecchiamento attivo<sup>30</sup>.

Il progetto, che ha una durata di 18 mesi, si rivolge ai cittadini in condizioni di bisogno e convoglia le risorse economiche del finanziamento ministeriale, del cofinanziamento comunale e dei privati in un fondo civico (Fondo civico di sostegno economico) gestito dalla Fondazione di Comunità del Novarese, una fondazione di comunità<sup>31</sup> che funge da rete tra le associazioni e le risorse del territorio.

<sup>30</sup> Dove si è classificato primo su 597 progetti candidati.

<sup>31</sup> Per approfondimenti sulle Fondazioni di comunità si rimanda al capitolo 5, *Fondazioni di comunità: il nuovo volto della filantropia*.

Il Fondo permetterà di erogare ai destinatari aiuti economici sulla base di un percorso personalizzato di inclusione sociale che prevede l'attivazione dei soggetti in lavori di volta in volta individuati dalle associazioni di volontariato e col supporto esperto del Centro per l'impiego della Provincia di Novara. Dove è possibile si interviene con lo strumento del microcredito, in altri casi con il voucher di lavoro. Quest'ultimo funziona nel modo seguente: sulla base del progetto individualizzato, cioè ritagliato sui bisogni effettivi della persona, viene costituito un vero e proprio «patto di inclusione sociale» tra l'operatore pubblico e l'utente; da un lato, l'operatore si impegna a erogare il contributo, dall'altro l'utente dedica alcune ore del suo tempo a un lavoro individuato con il contributo orientativo della Provincia o delle associazioni di volontariato.

Il progetto rappresenta un esempio interessante di innovazione sociale grazie alla particolare collaborazione col Terzo settore. Da tempo si era diffuso a livello locale un meccanismo vizioso per cui quest'ultimo faceva da «supplente» al pubblico e il punto di arrivo dell'interazione tra pubblico e organizzazioni della società civile era divenuto l'erogazione monetaria. Questo meccanismo creava dipendenza e alimentava assistenzialismo nel senso deleterio del termine, perché la richiesta di trasferimenti economici veniva alimentata in modo completamente avulso da qualsiasi processo di inclusione sociale. L'effetto più preoccupante era il senso di deresponsabilizzazione degli operatori e degli utenti. La costruzione di un fondo civico, il cui impiego è condizionato al coordinamento degli interventi, è invece molto più efficiente perché esclude il meccanismo dei finanziamenti a pioggia e spinge invece verso la finalizzazione degli interventi.

Sicis si basa su una rete territoriale di soggetti pubblici e privati che contribuiscono con risorse economiche e umane a intervenire sul disagio sociale: il Comune di Novara, che mantiene la *governance* del progetto; la Fondazione di Comunità del Novarese, che gestisce il nuovo Fondo civico di sostegno economico; la Provincia, a cui compete, in particolare attraverso i Centri per l'impiego, il lato dell'occupazione; l'Università degli Studi di Trento, a cui è affidato il compito della misurazione scientifica dei risultati, in un'ottica di *learning*; la Caritas Diocesana, che attraverso i Centri di ascolto costituisce una fondamentale antenna sul territorio cittadino; le associazioni di volontariato, che potranno entrare nel progetto supportando la realizzazione delle diverse azioni previste, dando opportunità di lavoro ai destinatari dei voucher, contribuendo a mettere a sistema le diverse iniziative presenti sul territorio per migliorarne l'efficienza complessiva. È una modalità di collaborazione che si vorrebbe tradurre anche nella strutturazione del Piano di zona, che fino a oggi si è spesso rivelato insufficiente ai fini della progettazione e della definizione di obiettivi perseguibili per le comunità, limitandosi a un'occasione per portare contestazioni e lamentele o alla produzione di scenari troppo generici per essere declinati nella pratica.

**I voucher di lavoro accessorio del Comune di Torino.** Contro la disoccupazione è anche il progetto «Reciproca solidarietà e lavoro accessorio» (Interviste 5 e 6), un esempio di collaborazione virtuosa tra ente pubblico, Terzo settore e fondazioni attivato nel 2010 dal Comune di Torino e poi esteso ai Comuni della provincia con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

Anche in questo caso ci troviamo in un territorio industriale duramente colpito dalla crisi economica, e nell'ultimo periodo alla crisi occupazionale nell'industria si è affiancata anche quella del settore dei servizi, che non riesce più a creare posti di lavoro. Nel 2011, per la prima volta, il saldo tra i tassi di natalità e mortalità delle imprese torinesi è risultato negativo, determinando l'impennata delle ore totali di Cassa integrazione guadagni autorizzate dall'INPS – passate da circa 13 milioni nel secondo semestre 2008 a

61 milioni e mezzo del primo semestre 2011 –, del flusso dei nuovi «disponibili al lavoro» e dei nuovi iscritti alle liste di mobilità. Una situazione che ha ormai compromesso definitivamente il sistema di welfare «classico», sviluppatosi sulla stabilità dell'impiego e sul sistema delle grandi assicurazioni sociali obbligatorie e su cui l'ente locale ha sentito la necessità di intervenire, creando politiche del lavoro che sfruttassero tutto quello che il territorio può mettere a disposizione, a partire dai livelli istituzionali per arrivare agli operatori, al Terzo settore, al volontariato.

Il progetto nasce nel 2010 con un duplice intento: contrastare l'impoverimento sociale ed economico dei cittadini colpiti dalla crisi occupazionale, rafforzando il senso di appartenenza alla comunità locale, e rendere al contempo disponibili risorse lavoro per offrire ulteriori servizi alla comunità. In sostanza, i cittadini disoccupati vengono coinvolti in attività promosse da enti senza fini di lucro che abbiano come riferimento la «cura della comunità» e sono retribuiti utilizzando lo strumento dei voucher per il lavoro accessorio (D.Lgs. 276/2003, art. 70).

L'iniziativa si rivolge a soggetti disoccupati, in lista di mobilità, in cassa integrazione, studenti al di sotto dei 29 anni<sup>32</sup>, in possesso di un Isee inferiore ai 25.000 euro<sup>33</sup>. La selezione viene effettuata dai committenti o, in caso di necessità, in seguito alla segnalazione dei servizi per l'occupazione dedicati sul territorio, ai quali i candidati possono segnalare la propria disponibilità – almeno un terzo deve essere indicato dalla Città. In certi casi, inoltre, anziché prendere a riferimento persone singole, si sono considerati gruppi di lavoratori provenienti da aziende in fallimento.

I soggetti committenti sono invece, come detto, organizzazioni, fondazioni, associazioni, comitati o enti affini, comunque privi di scopo di lucro – per evitare che si generino meccanismi di sfruttamento del lavoro – e di connotazioni partitiche o sindacali, le cooperative di solidarietà sociale, gli enti pubblici o pubblico-privati, gli enti senza fini di lucro da essi partecipati e gli enti religiosi di diversa natura giuridica.

Le attività gestite dai soggetti attuatori sono incentrate sul «senso di appartenenza e partecipazione alla cura della città e dei suoi cittadini» e rientrano tra le seguenti tipologie: lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti; manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli; attività di cura dei luoghi del territorio e di educazione civica, culturale e ambientale; attività a carattere solidale e di aggregazione sociale. Parliamo quindi di attività con una forte valenza sociale, utile sia per il beneficiario che per la comunità. Ad esempio, sono state impiegate queste risorse per il Comitato Italia 150, in occasione dell'ostensione della Sindone e per il Traffic Festival.

Il voucher di lavoro accessorio è quindi una particolare tipologia di rapporto di lavoro la cui finalità è, appunto, quella di regolamentare le prestazioni occasionali, definite appunto «accessorie», che non sono riconducibili a contratti di lavoro in quanto svolte in modo saltuario. Si offrono così occasioni di impiego e di integrazione di reddito a soggetti usciti o non ancora entrati nel mondo del lavoro, garantite dalla copertura previdenziale e contro gli infortuni. Il pagamento delle prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio avviene attraverso l'erogazione di buoni lavoro, o voucher, del valore minimo di 10 euro orari (che corrispondono a 7,5 euro netti). Sono disponibili anche buoni multipli da 50 e 20 euro non separabili. Si possono ricevere fino a 3.000 euro netti l'anno, che però non vengono conteggiati ai fini del calcolo dei livelli di reddito (per Irpef e Isee), permettendo ai beneficiari di continuare a ricevere le indennità di disoccu-

<sup>32</sup> Nel primo anno, il 2010, il limite era invece di 25.

<sup>33</sup> Le condizioni di accesso sono comunque ogni volta definite dal bando specifico.

pazione e cassa integrazione. Il progetto è finanziato dalla Compagnia di San Paolo, fondazione di origine bancaria dalla quale il Comune riceve mediamente 1,4 milioni di euro l'anno.

Il progetto è un esempio di partnership efficace, poiché vede l'effettiva collaborazione della Città di Torino (attraverso la Direzione Lavoro, sviluppo fondi europei e smart city), della Compagnia di San Paolo, dell'INPS Direzione Regionale Piemonte, dell'INPS Provinciale e di INAIL Direzione Regionale Piemonte con attività di supporto e assistenza tecnica. Inoltre, pervengono segnalazioni di persone in difficoltà da parte dell'Ufficio Pio<sup>34</sup> e di altri progetti della Compagnia (Nomis, Il Bandolo, Logos). Collaborano anche la Caritas e le associazioni del mondo cattolico. Il progetto è infatti sostenuto anche dalla Curia, che ha sollecitato i parroci a impiegare il lavoro accessorio con le risorse dell'otto per mille; la San Vincenzo, per esempio, ha iniziato a impiegare i voucher oltre agli aiuti monetari, alimentari, eccetera.

Si tratta di un progetto che ha diversi aspetti positivi: non grava sui bilanci degli enti locali, in quanto finanziato dalla Compagnia di San Paolo, e fa un passo in avanti rispetto all'assistenzialismo, dal momento che non consiste in un mero trasferimento monetario ma si incentra sullo svolgimento di un'attività lavorativa, aspetto che favorisce l'inclusione sociale del beneficiario. E il territorio ha così a disposizione un servizio aggiuntivo. Non mancano tuttavia critiche: in particolare, si segnala il rischio che tale strumento stabilizzi e istituzionalizzi i rapporti di lavoro precari.

**Comuni e povertà alimentare.** Con la crisi crescono gli investimenti degli enti locali nelle politiche contro la povertà, soprattutto le «nuove povertà». Per arginare la deprivazione alimentare, in molte città si stanno attivando empori solidali simili a supermercati: gli spazi e gli arredi ricordano infatti un tradizionale punto vendita, con l'offerta di prodotti sugli scaffali (principalmente, alimentari e prodotti per l'igiene personale) che però non hanno un prezzo in euro ma in punti, e vengono assegnati ai beneficiari in proporzione allo stato di bisogno.

I supermercati solidali rappresentano un altro esempio di collaborazione virtuosa tra attori privati, pubblici e Terzo settore. Il rifornimento dei magazzini avviene prevalentemente grazie alle donazioni di aziende che mettono a disposizione prodotti non più commerciabili per difetti nel *packaging* o perché prossimi alla scadenza; la gestione viene assicurata dal mondo dell'associazionismo e dai volontari, mentre il finanziamento dei progetti avviene con il sostegno di soggetti differenti: centrale è il ruolo delle fondazioni<sup>35</sup>, accanto a Regioni, Comuni e altri enti variabili in base al contesto locale.

Per quanto riguarda più specificatamente gli enti locali, oggetto di questa analisi, il coinvolgimento varia sensibilmente da città a città. Può consistere in un ruolo centrale, come nel caso di Portobello a Modena<sup>36</sup>, in cui il Comune, attraverso i Servizi sociali, si occuperà direttamente della selezione dei beneficiari e dell'assegnazione dei punti, dopo aver collaborato alla definizione del progetto e all'individuazione del target dei beneficiari affinché Portobello diventasse una risorsa aggiuntiva e specifica nel panorama del

<sup>34</sup> Ente strumentale della Compagnia di San Paolo che opera nell'ambito del sostegno alle persone e alle famiglie in situazione di vulnerabilità o disagio sociale ed economico nell'area metropolitana torinese.

<sup>35</sup> Specialmente delle fondazioni di origine bancaria. Si pensi, per esempio, che Fondazione Cariparma finanzia per il 46 per cento l'attività di Emporio Parma, mentre l'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo sostiene per il 50 per cento il «social market» di Torino.

<sup>36</sup> Per maggiori informazioni sull'esperienza di Portobello si rimanda all'articolo *Modena: nasce Portobello, un «market di comunità» contro la povertà alimentare*, pubblicato su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it).

welfare locale e non il raddoppio di opportunità già presenti. In altri casi può consistere in un sostegno esterno, attraverso finanziamenti o l'assegnazione di spazi appositi; in altri ancora la Città funge da promotore dell'iniziativa, come sta facendo il Comune di Milano in seguito alla proposta di un gruppo di cittadini per la creazione di un market solidale; o da cabina di regia, costruendo la rete di associazioni che poi si occuperà della gestione dei progetti.

Gli empori solidali sono iniziative molto utili per gli enti locali. Innanzitutto costituiscono un'occasione per rendicontare i servizi dedicati sul territorio e metterli in rete, inoltre permettono di dare risposta a un problema emergente – quello della povertà alimentare – senza ulteriori sforzi, o quanto meno con sforzi contenuti per i bilanci locali e soprattutto in termini di risorse umane, dato che la gestione è effettuata dal mondo del volontariato e dell'associazionismo (Bandera e Lodi Rizzini 2013).

**Comuni ed emergenza abitativa.** Altro tema in cui è centrale il ruolo degli enti locali è quello delle politiche abitative, cruciali perché molto onerose – basti pensare ai costi di manutenzione di un alloggio, per non parlare di quelli di ristrutturazione e costruzione –, ma molto urgenti: con la crisi un numero crescente di italiani non riesce più a permettersi una casa. Le politiche abitative hanno inoltre importanti implicazioni sul governo degli enti locali, in termini di equilibrio urbano e coesione sociale.

Diversi Comuni, come quelli di Parma e Torino (Interviste 3 e 4), si trovano al momento nella situazione paradossale di possedere numerosi stabili potenzialmente usufruibili, ma che non possono essere messi a disposizione dei cittadini in quanto necessiterebbero di un minimo di lavori di messa a norma e riqualificazione, con costi insostenibili dati i vincoli di spesa posti sull'operato degli enti locali. Anche l'ipotesi di impiegare cittadini disoccupati per questi lavori in cambio di altri servizi, o degli stessi alloggi, si è rivelata di difficile realizzazione per via delle accuse – un po' come abbiamo visto nel lavoro accessorio – di sfruttamento della manodopera, e per le complicazioni burocratiche (assicurazioni contro i rischi di infortunio, eccetera).

Una buona soluzione si è rivelata, in molti casi, il ricorso al *social housing*<sup>37</sup>. L'intervento del Comune può assumere in quest'ambito un diverso peso: dall'offerta delle aree edificabili alla compartecipazione ai finanziamenti o alla gestione sociale degli interventi una volta realizzati. Anche qui si rivela fondamentale il ruolo che il settore privato e il Terzo settore, in particolare le fondazioni, possono svolgere nel sostegno agli enti locali, sollevandoli da un ingente impegno di risorse. Con un impegno notevolmente ridotto, infatti, gli enti locali possono recuperare edifici in stato di abbandono e riqualificare interi quartieri evitando che si riducano a dei ghetti; possono trovare una risposta a costo zero all'emergenza abitativa dei propri abitanti – grazie ai protocolli d'intesa stretti tra *social housing providers* ed enti locali – e offrire servizi a valenza sociale che spesso vengono estesi dagli inquilini delle *social houses* a tutti gli abitanti delle aree circostanti.

**Comuni e fondazioni: la Fondazione Welfare Ambrosiano di Milano.** In epoca di scarsità di risorse un aiuto considerevole viene dalle fondazioni, i cui finanziamenti, come abbiamo visto, permettono spesso agli enti locali di continuare a investire in nuovi progetti. Nella città di Milano, ad esempio, la Fondazione Welfare Ambrosiano (WFA; Interviste 9 e 10) sta assumendo un ruolo di rilievo nel sostegno al welfare cittadino (Mallone 2011). Il ruolo del Comune all'interno della Fondazione è centrale in

<sup>37</sup> Per approfondimenti sul *social housing* si rimanda al capitolo 8, *Politiche abitative e secondo welfare: il social housing*.

quanto oltre a essere fra i soci fondatori – insieme a Provincia di Milano, Camera di Commercio di Milano, Cgil Camera del Lavoro Metropolitana, Cisl Unione Sindacale Territoriale di Milano, Uil Milano e Lombardia – il sindaco ne detiene la presidenza. La Fondazione è essa stessa un esempio di secondo welfare, data la rete di *stakeholders* che la compongono, in continua espansione.

La Fondazione, che punta a diventare un laboratorio di innovazione sociale, è stata creata allo scopo di intercettare prevalentemente «le vittime della crisi», ovvero i lavoratori e disoccupati di breve periodo, al fine di prevenire la loro caduta in povertà. Il target della Fondazione è costituito quindi da tutti coloro che stanno vivendo situazioni come, ad esempio, la cassa integrazione, o che sono meno tutelati a causa di contratti «deboli», e i giovani. La rete di sportelli costituita sul territorio prende in carico la persona, la accoglie emettendo una sorta di fidejussione morale, ossia scommettendo sulla volontà del soggetto di impegnarsi per risolvere il proprio problema. La logica attiva è fondamentale: lo slogan della Fondazione infatti è «ti aiutiamo ad aiutarti».

Tra i progetti della FWA c'è quello del microcredito d'impresa e sociale<sup>38</sup> (Intervista 8), il primo aperto a tutte le persone che vivono, lavorano oppure intendono avviare un'attività nel Comune di Milano, il secondo per chi si trova in situazione di temporanea difficoltà economica<sup>39</sup>. In questo caso la rete di sportelli è affiancata da Vo.b.i.s., un'associazione di volontariato che effettua valutazioni di sostenibilità del prestito per il destinatario che si sostituisce a quella di bancabilità degli istituti di credito. Dopo la valutazione di Vo.b.i.s., la persona può rivolgersi alle banche convenzionate per ottenere il prestito, che sarà garantito dalla Fondazione fino all'80 per cento e verrà restituito a tassi di interesse agevolato e con modalità concordate da FWA, definite secondo parametri molto più convenienti per i beneficiari. Il credito erogabile va solitamente da un minimo di 2.000 a un massimo di 20.000 euro, con una distinzione tra credito sociale e credito per l'impresa, che di solito invece non supera i 10.000 euro. L'iniziativa ha anche un'importante funzione nella lotta all'usura; per questo FWA ha stipulato una convenzione con la Fondazione Lombarda Antiusura, che ha deciso di contribuire contro-assicurando la garanzia iniziale per un ulteriore 30 per cento, aumentando di fatto il credito a disposizione.

Un altro interessante progetto è quello del Fondo di garanzia per lavoratori in difficoltà, istituito grazie a un accordo tra la Fondazione e Cgil, Cisl e Uil insieme alle principali associazioni datoriali dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dei servizi (Assolombarda, Confapi, Unione del Commercio, Unione Artigiani, Cna, Apa-Confartigianato, Casartigiani) con l'obiettivo di tutelare il reddito delle persone che vengono collocate in cassa integrazione – straordinaria o in deroga – o con un contratto di solidarietà: il Fondo provvederà ad anticipare le indennità, i cui tempi di erogazione spesso si protraggono fino a sei mesi. Questo progetto, invece, permetterà di ottenere, in un tempo massimo di 30-60 giorni, le indennità tramite prestiti bancari garantiti attraverso il Fondo ed erogati dagli istituti di credito aderenti al programma, fino a un massimo di 7 mensilità per un importo non superiore a 6.000 euro. La gestione dell'intesa sul piano pratico sarà a carico della Fondazione, che si riverrà poi sull'INPS.

<sup>38</sup> Questa distinzione è stata richiesta dalle banche al fine di mantenere la differenziazione del rischio tra i due tipi di credito, che implica l'utilizzo di un tasso più alto per il credito d'impresa (6,50 per cento contro il 4 per cento del credito sociale).

<sup>39</sup> Rispetto ad altri strumenti, in questo caso sono previsti criteri meno rigidi nella definizione del nucleo familiare. Questa scelta, che manifesta la volontà di offrire delle possibilità anche a genitori separati e coppie non sposate, rispecchia l'orientamento laico dei soci della Fondazione.

Infine, l'attenzione della Fondazione si sta allargando anche all'ambito sanitario (Mallo-  
ne 2013). Nell'autunno 2013 dovrebbe partire la sperimentazione di un fondo mutua-  
listico sanitario incentrato prevalentemente sulla prevenzione. Tre i canali di azione:  
prevenzione odontoiatrica rivolta ai minori; prevenzione per le donne per specifiche pa-  
tologie oncologiche; assistenza domiciliare agli anziani. È prevista la possibilità di ade-  
sione libera, volontaria e individuale, ma anche collettiva, da contrattazione aziendale e  
territoriale, per coloro che non hanno accesso a un fondo professionale. Sono poi allo  
studio una quota di adesioni assistite per soggetti particolarmente vulnerabili. L'idea alla  
base dell'iniziativa rimane quella che ha ispirato la costituzione della Fondazione: fornir-  
e un aiuto, integrativo rispetto al servizio pubblico, favorendo al tempo stesso la parte-  
cipazione attiva dei beneficiari. Utilizzare dunque la mutualità come strumento per la  
promozione dell'individuo.

## 5. ENTI LOCALI E SECONDO WELFARE: GOVERNANCE E TERRITORIO

Ai Comuni è richiesta allora una forte capacità d'innovazione: innovazione perché i bi-  
sogni dei cittadini stanno cambiando profondamente, innovazione perché buona parte  
delle risorse destinate al sociale presente in città non possono più essere gestite diretta-  
mente. Gli amministratori locali non devono quindi essere preoccupati unicamente di  
come continuare a offrire servizi sociali nonostante un bilancio sempre più povero, ma  
di come riformare le politiche sociali stipulando un patto con tutti gli attori istituzionali  
e non, pubblici e privati, presenti nella società, così da poter contare sulle risorse di  
ognuno. Nell'analisi effettuata, due sono gli elementi, in particolare, che accomunano le  
risposte degli enti locali e sui quali sembra giocarsi la sopravvivenza del welfare locale:  
la *governance* e il territorio.

### 5.1. Dal *government* alla *governance*

Dalla nostra analisi possiamo concludere che sia in atto il passaggio dal *government* alla  
*governance* nella relazione tra Stato e corpi sociali. In materia sociale il primo – il Gover-  
no – attiene al modello del primo welfare, cioè il welfare tradizionale europeo, dove un  
decisore unico e, per quanto articolato in una pluralità di forme istituzionali, centralizza-  
to – lo Stato –, agisce entro forme di coordinamento di tipo gerarchico, a partire da una  
posizione sovraordinata rispetto agli altri soggetti – gli attori sociali – facendo perno  
sull'applicazione di procedure amministrative.

La seconda – la *governance* – evoca invece un insieme di soggetti che insiste su un  
perimetro più ampio di quello descritto dalle istituzioni e dalle procedure burocratico-  
amministrative che concorrono alla gestione del potere di decisione (Bifulco e Borghi  
2012). Il termine rimanda, dunque, a un piano relazionale e di coordinamento tra questa  
pluralità di soggetti che è di tipo orizzontale, a differenza che nel *government*, dove è ver-  
ticale. La teoria della *governance* nell'Europa continentale ha generalmente enfatizzato le  
interazioni fra lo Stato e i corpi sociali e l'interdipendenza fra attori pubblici e privati.  
Recentemente, invece, sembra aver imboccato una direzione più netta a favore di temi  
quali il coinvolgimento dei cittadini e delle comunità locali, la costruzione di partnership  
cooperative e lo sviluppo di processi decisionali inclusivi. Si tratta quindi di una «inter-  
pretazione estensiva» della *governance*, che progressivamente va comprendendo sempre  
più soggetti fino a includere gli stessi cittadini. Come abbiamo visto, infatti, nell'arena

del welfare si assiste all'ingresso di nuovi attori sociali – talvolta addirittura estranei al sistema di welfare tradizionale – quali fondazioni bancarie e di comunità, aziende, sindacati, associazioni datoriali, imprese sociali, assicurazioni, Terzo settore e volontariato. Si tratta di soggetti che possono, grazie al forte radicamento territoriale, contribuire a dare risposte ai nuovi bisogni per arginare l'arretramento del welfare state pubblico, assicurando così agli individui il godimento dei diritti sociali.

Nel corso del tempo lo Stato ha assunto un ruolo assolutamente rilevante nel garantire la tutela dei principali rischi e bisogni, definendo le norme, le regole e gli standard di valutazione in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità fra i cittadini. A rischi e bisogni, tuttavia, si può far fronte ricorrendo anche a risorse e opportunità connesse alla sfera del mercato (in particolare il mercato del lavoro, dal quale si attingono redditi), alla sfera della famiglia (comprese le reti parentali e amicali) e a quella delle cosiddette associazioni intermedie (Ferrera e Maino 2012). In questo tipo di welfare – il secondo welfare appunto – possono quindi confluire programmi di protezione e misure d'investimento sociale da finanziarsi con risorse non pubbliche, messe a disposizione da questo ampio e variegato insieme di attori economici e sociali ancorati sul territorio e disponibili alla creazione di reti *multi-stakeholders*.

In questo nuovo contesto, il ruolo dell'ente locale allora cambia, passando da quello di produttore di servizi a quello di promotore di reti: esso non può più limitarsi a produrre servizi, ma deve contribuire ad attivare risorse aggiuntive e promuovere la comunicazione e la collaborazione tra gli attori in campo, configurando modalità innovative di relazione tra i soggetti deputati a programmare, finanziare e produrre servizi e interventi sociali. Si tratta di un compito che richiede di ridisegnare i processi di *policy-making* aprendoli alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi *stakeholders*; superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato a favore di una loro ripartizione tra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; sostenere una logica di rete piuttosto che di gerarchia, e processi di negoziazione e compartecipazione piuttosto che di impostazione burocratica; incentivare l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione in un'ottica di *welfare mix* (Ferrera e Maino 2012).

È un percorso già avviato con i Piani di zona, che in molti casi, ad esempio quello di Forlì, hanno rappresentato un inizio, un luogo dove cominciare a confrontarsi e acquisire familiarità con mondi diversi, ma spesso con risultati ancora poco soddisfacenti per la messa a sistema degli *stakeholders* sociali. Perché ciò avvenga in modo virtuoso, infatti, è necessario che tutti gli attori coinvolti cambino il paradigma di riferimento in base al quale si sono mossi fino a oggi. A cominciare dalle istituzioni locali, che sono chiamate a contribuire al ribaltamento della logica di programmazione, per cui bisogni e possibili soluzioni devono diventare il punto di partenza per coinvolgere soggetti anche non pubblici<sup>40</sup>. Il ruolo delle istituzioni pubbliche resta comunque decisivo per coordinare i singoli attori, evitando sovrapposizioni, e per aumentare l'impatto sociale degli interventi – è evidente che l'ente pubblico ha una legittimazione normativa, nonché risorse, pur se sempre più risicate, tali per cui resta l'unico soggetto a poter implementare politiche su vasta scala. Anche per tutti gli altri attori sociali, tuttavia, la sfida è imparare a sfruttare la rete e superare la contrapposizione derivata da quella logica di «funzionamento per settori e aree di competenza» che ha fatto sì che per anni operassero quasi in isolamento.

<sup>40</sup> Un coinvolgimento che non dovrebbe però essere meramente formale, come invece spesso accade attraverso le procedure consultive.

### 5.2. Il territorio: opportunità o ostacolo?

La seconda dimensione su cui sembra potersi basare il rinnovamento del welfare è la valorizzazione del territorio, che si configura come centrale nell'ambito delle politiche di welfare per tre motivi.

- ❶ Innanzitutto, il contesto gioca un ruolo primario nel determinare le condizioni di vita di una persona: il luogo dove questa vive influenza fortemente il grado di inclusione sociale, così come può incidere sul grado di efficacia di ogni intervento volto a contrastarla (Barca 2009). Non solo quindi il nucleo familiare, ma anche la comunità territoriale in cui la persona è inserita ha un impatto enorme sulle condizioni degli individui.
- ❷ In secondo luogo, la crisi economica ha avuto un impatto molto diverso in relazione ai territori e al contesto sociale di riferimento (Cittalia-Anci 2012). La crisi non ha travolto il paese come uno tsunami in forma indifferenziata, ma ha invece colpito in modo diverso le aree territoriali, a seconda delle specializzazioni produttive, del grado di coesione sociale, della infrastrutturazione e della qualità dei servizi disponibili nonché per dimensioni del capitale sociale (Sgritta 2012). Il territorio è infatti uno spazio circoscritto che presenta un buon livello di omogeneità dal punto di vista delle risorse e dei problemi. Per questi motivi, le politiche sociali risultano tanto più efficaci quanto più sono adattabili al contesto nel quale dovranno essere implementate, anziché essere calate in modo indifferenziato su tutto il paese.
- ❸ Terzo punto, pensiamo al territorio come a un'area caratterizzata anche da riferimenti culturali e simbolici omogenei, il che significa che gli attori che lo abitano dovrebbero avere un buon livello di condivisione di obiettivi e preoccupazioni – aspetto che dovrebbe facilitarne la cooperazione. Essere fisicamente più vicini – sembra banale – agevola la costruzione di reti e ne semplifica il coordinamento. Gli approcci e i discorsi incentrati sulla *governance* territoriale partecipata tendono infatti a valorizzare il territorio come un sistema d'azione caratterizzato da una varietà di attori potenzialmente mobilitabili, inclusi i cittadini. Le politiche *place based* avrebbero quindi una più elevata capacità di mobilitare gli attori locali – inclusi gli stessi cittadini –, aspetto fondamentale per garantire la sostenibilità, soprattutto in fase di implementazione, degli interventi<sup>41</sup>. Interventi che, infine, hanno il vantaggio di poter essere di tipo globale, a favore della persona o della famiglia, nelle diverse dimensioni della vita quotidiana (dalla famiglia ai trasporti, dal *care giving* all'infanzia), sollecitando la crescita di una responsabilità diffusa, mettendo in gioco le risorse territoriali disponibili, rafforzando la coesione sociale. Ecco che allora gli enti locali potrebbero risultare determinanti per promuovere l'innovazione sociale, valorizzando i corpi intermedi e gli altri attori della comunità locale, e per realizzare risposte efficaci ai bisogni attuali e potenziali della persona<sup>42</sup>. Da una parte, quindi, se politiche su

<sup>41</sup> Partendo da questo presupposto, c'è chi mette in discussione l'utilità stessa del livello di zona, sostenendo la necessità di non ragionare più in termini di distretto, ma di micro-aree (quartieri, scuole, eccetera). Il livello di «zona» sembrerebbe, da questo punto di vista, troppo vasto, mentre un livello più circoscritto permetterebbe di riconoscere più facilmente le risorse che già esistono, di adattare i servizi ai singoli contesti.

<sup>42</sup> Il valore degli interventi locali trova una legittimazione anche nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2009): «Il territorio è la dimensione idonea per l'attuazione delle politiche coerenti con questo Libro Bianco perché è in questo ambito che le istituzioni, le organizzazioni non profittevoli, le associazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori prossime alle persone possono integrarsi in modo efficiente e costruiscono soluzioni efficaci ai fini tanto dello sviluppo locale quanto della giustizia sociale».

scala nazionale sono fondamentali al fine di garantire universalmente diritti e servizi, dall'altra parte occorre disporre anche di strategie locali che siano definite alla luce dei bisogni, delle domande sociali e delle risorse dello specifico contesto locale, secondo una piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale.

Nonostante gli interventi – e quindi le istituzioni – locali appaiano così potenzialmente efficaci, ed efficienti, va posta attenzione a che questa dimensione non diventi troppo autoreferenziale. Si tratta infatti di una dimensione che è stata, ed è tuttora, oggetto di profonde trasformazioni, nelle quali l'interazione tra dinamiche globali e istanze locali produce nuovi «assemblaggi», cioè nuove combinazioni tra territori, autorità e diritti. I processi di de-nazionalizzazione, in particolare, dischiudono nuove possibilità della geografia politica, a livello sovra- e sub-nazionale che hanno riflessi sui diritti dei cittadini anche a livello micro (Bifulco e Borghi 2012). L'eccesso di territorialità, inoltre, comporta il grave rischio di esacerbare le disuguaglianze fra aree del paese e allargare il divario fra territori ricchi (di risorse e di *entitlements*) e territori poveri (Kazepov 2009), soprattutto in un paese come il nostro, già caratterizzato da differenze locali enormi.

## 6. CONCLUSIONI

Le condizioni in cui si ritrovano gli enti locali oggi non sono sicuramente delle migliori. I tagli ai finanziamenti e il parallelo aumento delle richieste di aiuto dei cittadini potrebbero far saltare l'intero sistema sociale locale. In particolare, il rischio che si corre è quello di ritrovarsi con un welfare ripiegato su se stesso, di respiro corto (Ghetti 2012), ridotto all'assistenzialismo. La difficoltà di programmare, dovuta all'incertezza sia economica sia politica, può compromettere l'avvio di quei processi di innovazione che presuppongono invece stabilità e capacità di valutazione sul lungo periodo. Proprio oggi, quando sarebbe cruciale una riforma profonda del welfare state.

Tuttavia, abbiamo visto che di fronte a un tale scenario, anziché indietreggiare, molti Comuni hanno avviato percorsi di rinnovamento e di rigenerazione. Interventi che si concentrano soprattutto sulla tutela dei rischi derivanti dalla crisi – quindi sul lavoro e sulle nuove povertà –, nel tentativo di mantenere buoni livelli di equilibrio sociale e benessere della comunità, e sulla collaborazione con tutti gli attori sociali. La «salvezza» del sistema sociale locale passa allora per la creazione di un «welfare allargato» che integri le politiche sociali, che sia capace di valorizzare le risorse pubbliche – spendendo meglio – ma anche quelle private, consapevole del fatto che gran parte delle risorse disponibili non sono più gestite dal Comune direttamente, ma sono frammentate, eterogenee e in evoluzione; un «welfare allargato» che sia capace di mettere in rete tutti i «corpi vivi» della società: soggetti pubblici, privati, Terzo settore e cittadini (Majorino 2012). Un mix che rientra certamente nell'ambito del secondo welfare, dove l'ente locale non sparisce ma diventa, da mero produttore di servizi, promotore di una rete in grado di conservare il godimento dei diritti sociali dei cittadini, oltre che di mantenere una funzione di programmazione strategica, contrastando l'incertezza rendendo corresponsabile del disagio la comunità intera.

Si tratta, in generale, di sperimentazioni molto recenti, di percorsi intrapresi da poco, per cui è difficile al momento dire quanto possano essere efficaci e quanto invece si dimostreranno delle «bolle di sapone». Il solo fatto che siano in atto tentativi di innovazione, tuttavia, è davvero significativo, in un sistema che è rimasto per decenni uguale a

se stesso, incapace di «aggiornarsi». Quindi, se veramente le riforme più profonde avvengono nelle situazioni di crisi – quando non si può più continuare a fare ciò che si faceva prima, ma bisogna imparare a fare meglio con ciò che si ha –, allora la crisi potrebbe anche diventare un’opportunità per riformare il welfare locale rendendolo più efficace e in grado di tutelare maggiormente i diritti sociali di tutti i cittadini.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Accorinti M. (2012), *Innovazione e ruolo degli attori pubblici e privati nel contesto della crisi di finanziamento del welfare*, «La rivista delle politiche sociali», n. 4
- Agenzia Redattore Sociale (2012), *Il 2012 del sociale. Ecco cosa si è fatto (e cosa non si è fatto)*
- Anci Lombardia-Legaautonomie (2012), «Strategie amministrative», n. 10
- Bandera L. (2013), *Il referendum di Bologna sul sistema integrato delle scuole d’infanzia*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Bandera L. e Lodi Rizzini C. (2013), *Povert  alimentare e secondo welfare: i supermercati sociali*, «Quaderni di economia sociale», luglio, n. 3
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, Rapporto indipendente predisposto su richiesta di Danuta H bner, Commissario europeo alla politica regionale
- Battistella P. (2013), *Il massimo ribasso, un altro regalo della crisi economica*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 7
- Bifulco L. e Borghi V. (2012), *Governance, territorio, capacit : le questioni in gioco*, «La rivista delle politiche sociali», n. 4
- Canale L. (2012a), *Il Progetto Sicis del Comune di Novara: intervista all’assessore Augusto Ferrari*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2012b), *Il Piano di sviluppo del welfare della Citt  di Milano*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2012c), *I servizi per la prima infanzia del Comune di Parma: l’esperienza di ParmaInfanzia*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Cittalia-Anci (2012), *Ripensare allo sviluppo del welfare locale dal quadro attuale alle priorit  di intervento future*
- De Ambrogio U. e Pasquinelli S. (2012), *La programmazione sociale nelle grandi citt *, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9
- Dessi C. (2012), *La spesa sociale nei grandi Comuni. Un’analisi a partire dai dati*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9
- Ferrera M. e Maino F. (2012), *Quali prospettive per il secondo welfare? La crisi del welfare state tra sfide e nuove soluzioni*, in M. Bray e M. Granata (a cura di), *L’economia sociale: una risposta alla crisi*, Roma, Solaris
- Ghetti V. (2012), *Il welfare che verr . Emergenziale, ripiegato sull’assistenza e di respiro corto?*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9
- Gori C. (2013), *Le politiche di welfare in Italia e in Lombardia*, materiale per il convegno «Risorse Comuni» svoltosi a Legnano il 19 aprile
- (2005), *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Roma, Carocci
- Ifel-Fondazione Anci (2012), *Il quadro finanziario dei Comuni. Rapporto 2012*
- Ipsos-Anci Lombardia (2012), *Le opinioni dei cittadini e dei sindaci lombardi*, novembre
- Kazepov Y. (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci
- Leone L. (2011), *La valutazione dei Piani Sociali di Zona*, Roma, Studio CEVAS

- Lodi Rizzini C. (2013a), *Una risposta alla crisi del welfare: intervista a Gino Mazzoli, coordinatore nazionale di Spazio Comune*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013b), *Welfare: cosa si è fatto (e non) nel 2012? Quali sfide per il 2013?*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013c), *Welfare e famiglia: l'Agenzia per la famiglia del Comune di Udine*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013d), *Comuni, come sopravvivere in tempi di crisi? L'esperienza di Forlì*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Maino F. (2012), *Welfare, lavoro e sviluppo: competitività e coesione sociale sono ancora un binomio possibile?*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Majorino P. (2012), *Un nuovo welfare nel tempo della crisi*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9
- Mallone G. (2011), *Fondazione Welfare Ambrosiano: la parola al Direttore Romano Guerinoni*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013), *GNP 2013: presentato il nuovo progetto della Fondazione Welfare Ambrosiano*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Melzi A. (2012), *Dalla crisi ad un nuovo welfare*, «Welfare oggi», n. 6
- Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali (2009), *La vita buona nella società attiva. Libro bianco sul futuro del modello sociale*
- Ranci Ortigosa E. (2012), *Impoverimento e politiche sociali*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 12
- Ranci Ortigosa E. e Ghetti V. (2012), *A dodici anni dalla 328/2000: eredità, dispersioni e temi aperti*, «La rivista delle politiche sociali», n. 4
- Rosina A. (2012), *Le tre P che allargano gli orizzonti del welfare*, «La Repubblica», 13 gennaio
- Sangaletti L. (2012), *Richieste d'aiuto dalle famiglie, l'81 per cento dei sindaci non ce la fa più*, «Strategie amministrative», n. 10
- (2013), *Come generare benefici con risorse sempre più scarse*, «Strategie amministrative», n. 2
- Sgritta G.B. (2012), *Altre vie. Note sull'innovazione sociale*, «La rivista delle politiche sociali», n. 4

#### LE NOSTRE INTERVISTE AI PROTAGONISTI

1. Ivan Tamietti, Direttore Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 17 luglio 2013
2. William Revello, Responsabile Servizi alla Persona Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 17 luglio 2013
3. Elide Tisi, Assessore alle Politiche sociali del Comune di Torino, 17 luglio 2013
4. Davide Drei, Assessore alle Politiche sociali del Comune di Forlì, 11 luglio 2013
5. Fausta Martino, Unità Innovazione Sociale e Valutazione del Piano di Zona del Comune di Forlì, 11 luglio 2013
6. Barbara Graglia, Dirigente Politiche attive del lavoro del Comune di Torino, 15 maggio 2013
7. Augusto Ferrari, Assessore alle Politiche sociali del Comune di Novara, 4 maggio 2012
8. Gino Mazzoli, Coordinatore nazionale di Spazio Comune, 14 febbraio 2013
9. Romano Guerinoni, Direttore generale Fondazione Welfare Ambrosiano, 25 ottobre 2011
10. Cristina Tajani, Assessore alle Politiche per il lavoro, sviluppo economico, università e ricerca del Comune di Milano, 25 ottobre 2011

ARTICOLI SU ENTI LOCALI E WELFARE PUBBLICATI SU WWW.SECONDOWELFARE.IT

- [Cittadini e enti locali nella crisi economica](#), Chiara Lodi Rizzini, 6 novembre 2013
- [Percorsi di coesione sociale per un nuovo welfare di comunità](#), Chiara Lodi Rizzini, 24 ottobre 2013
- [MI Generation Camp, per uscire dal giovanilismo](#), Chiara Lodi Rizzini, 3 ottobre 2013
- [A Milano un fondo di garanzia per aiutare chi ha perso il lavoro](#), Lorenzo Bandera, 18 settembre 2013
- [Comuni, come sopravvivere in tempi di crisi? L'esperienza di Forlì](#), Chiara Lodi Rizzini, 29 agosto 2013
- [Assistenza medica solidale per tutti i cittadini: il progetto di Carugate](#), Franca Maino, 30 maggio 2013
- [Welfare e famiglia: l'Agenzia per la famiglia del Comune di Udine](#), Chiara Lodi Rizzini, 18 maggio 2013
- [GNP 2013: presentato il nuovo progetto della Fondazione Welfare Ambrosiano](#), Giulia Mallone, 18 maggio 2013
- [Il referendum di Bologna sul sistema integrato delle scuole d'infanzia](#), Lorenzo Bandera, 14 maggio 2013
- [Modena: nasce Portobello, un «market di comunità» contro la povertà alimentare](#), Chiara Lodi Rizzini, 7 maggio 2013
- [Nuovi poveri, la crisi e le capacità di risposta](#), Chiara Lodi Rizzini, 24 aprile 2013
- [Povertà abitativa: la risposta di Parma Social House](#), Chiara Lodi Rizzini, 9 aprile 2013
- [La «Youth Guarantee» e l'impegno dei Comuni per l'occupazione](#), Franca Maino, 2 aprile 2013
- [Welfare: cosa si è fatto \(e non\) nel 2012? Quali sfide per il 2013?](#), Chiara Lodi Rizzini, 2 marzo 2013
- [Welfare partecipato e azionariato popolare: Casa Albinea](#), Chiara Lodi Rizzini, 1 marzo 2013
- [Welfare senza confini. Nasce a Pulfero il primo asilo nido transfrontaliero](#), Chiara Lodi Rizzini, 15 febbraio 2013
- [Una risposta alla crisi del welfare: intervista a Gino Mazzoli, coordinatore nazionale di Spazio Comune](#), Chiara Lodi Rizzini, 14 febbraio 2013
- [Milano: sottoscritto l'accordo sul Fondo di garanzia per lavoratori in difficoltà](#), Chiara Lodi Rizzini, 20 gennaio 2013
- [I servizi per la prima infanzia del Comune di Parma: l'esperienza di ParmaInfanzia](#), Laura Canale, 12 novembre 2012
- [Il Piano di sviluppo del welfare della città di Milano](#), Laura Canale, 4 ottobre 2012
- [Il Progetto Sicis del Comune di Novara: intervista all'assessore Augusto Ferrari](#), Laura Canale, 4 maggio 2012
- [L'innovazione istituzionale al tempo della crisi: la fondazione per le scuole dell'infanzia di Modena](#), Stefano Neri, 6 aprile 2012
- Laura Canale, [Ripensare allo sviluppo del welfare locale: l'indagine di Cittalia](#), 26 giugno 2012
- [Microcredito a Milano: come va la Fondazione Welfare?](#), Giulia Mallone, 6 aprile 2012
- [Welfare, lavoro e sviluppo: competitività e coesione sociale sono ancora un binomio possibile?](#), Franca Maino, 16 marzo 2012
- [Innovazione sociale per l'inclusione attiva: le città europee si mobilitano](#), Ilaria Madama, 8 marzo 2012
- [Prima Conferenza Generale del Welfare della Città di Torino](#), Federico Razetti, 21 dicembre 2011
- [Welfare a Milano: intervista all'assessore Cristina Tajani](#), 25 ottobre 2011
- [Fondazione Welfare Ambrosiano: la parola al direttore Romano Guerinoni](#), 25 ottobre 2011

GLI STRUMENTI E LE POLITICHE



## Capitolo 7

### LA FINANZA SOCIALE COME LEVA DI SVILUPPO E INNOVAZIONE

DI LORENZO BANDERA

#### 1. INTRODUZIONE

Una soluzione spesso proposta per risolvere i complessi problemi che affliggono il nostro sistema di welfare è quella di aumentare le risorse da destinare agli ambiti sociali maggiormente in difficoltà per far fronte alle situazioni di emergenza con cui tanti cittadini, associazioni e istituzioni sono costretti quotidianamente a confrontarsi. Tuttavia, è noto che la disponibilità economica del settore pubblico risulta sempre più esigua e, conseguentemente, sempre meno risorse possono essere stanziare dallo Stato e dagli enti territoriali. Dove trovare quindi nuove fonti cui attingere? E, soprattutto, come utilizzare le risorse eventualmente reperite? Come già sottolineato in altre parti di questo *Rapporto*, un ruolo importante potrebbe essere svolto dal risparmio privato, che nel nostro paese vale ben 8.619 miliardi di euro (dati riferiti al 2011), pari a quattro volte e mezza l'ammontare del debito pubblico. Benché leggermente diminuito negli anni della crisi, il dato indica chiaramente la grande propensione al risparmio delle famiglie italiane, una delle più alte fra i paesi europei. Una ricchezza concentrata in attività reali (abitazioni, fabbricati, macchinari, attrezzature, terreni, eccetera) per il 62,8 per cento, mentre per la restante parte costituita da attività finanziarie (Banca d'Italia 2012).

Le risorse per far ripartire il welfare state, dunque, ci sarebbero. Come incoraggiare i cittadini a finanziare forme d'intervento sociale che rappresenterebbero un'incognita per qualsiasi investitore? Come destinare parte di questo imponente risparmio privato al sistema della cooperazione sociale, del volontariato e dell'associazionismo? Come favorire la canalizzazione di queste risorse verso scuole, ospedali e istituzioni benefiche che arrancano sotto il peso della crisi? Indubbiamente, non attraverso prelievi forzosi o ulteriori forme di tassazione; piuttosto, attraverso strumenti che possano incentivare l'investimento e che, magari, permettano anche di ottenere ricavi dagli investimenti stessi.

Negli ultimi anni, si è provato a sviluppare nuovi strumenti finanziari dedicati al Terzo settore con l'intento di avvicinare domanda e offerta, che finora hanno faticato a incontrarsi. Molti di questi prevedono il coinvolgimento di soggetti finanziari «classici», puntando però anche alla partecipazione diretta di cittadini e imprese in un'ottica finanziaria innovativa rispetto ai modelli esistenti. Segnaliamo alcuni di questi strumenti, sviluppati sia livello nazionale che internazionale, senza la pretesa di fornire un elenco esaustivo ma per indicare esempi e *best practices* che hanno ottenuto risultati particolarmente apprezzabili in un'ottica di secondo welfare. Dopo aver analizzato il rapporto che lega le organizzazioni del Terzo settore e gli attori finanziari, cercheremo di vedere più nel dettaglio quali vie sono state percorse per migliorare le relazioni tra queste due realtà. In particolare, sarà posta attenzione agli strumenti proposti da alcune istituzioni

creditizie del nostro paese, autonomamente o in collaborazione con soggetti appartenenti al mondo della filantropia. Non mancherà poi uno sguardo ad alcune esperienze internazionali, come i Social Impact Bond inglesi e i Pay for Success Bond americani, che vedono l'impegno diretto del settore pubblico nella realizzazione di attività di finanza sociale.

## **2. IL TERZO SETTORE E GLI ATTORI FINANZIARI: UN RAPPORTO COMPLICATO**

301.000 organizzazioni, 680.000 lavoratori dipendenti, quasi 5 milioni di persone che come volontari mettono a disposizione gratuitamente il proprio tempo e le proprie competenze (cfr. Istat 2013). Sono questi i numeri del Terzo settore italiano, un segmento della nostra economia molto spesso sottovalutato ma che, negli ultimi anni, è andato acquisendo un peso sempre maggiore, fino a valere oggi il 4,3 per cento del PIL. Le organizzazioni del Terzo settore (OTS), nonostante le recenti difficoltà legate alla crisi economica, hanno generalmente aumentato il volume delle attività svolte, mantenuto un buon equilibrio economico e patrimoniale, dimostrato una spiccata propensione per l'innovazione sociale e creato – oltre che salvaguardato – occupazione e lavoro (Unicredit Foundation 2012). Questa crescita economica del Terzo settore non ha lasciato indifferente il comparto bancario, che negli ultimi anni si è organizzato per andare incontro alle esigenze delle realtà non profit italiane. A oggi, la stragrande maggioranza delle banche operanti in Italia dispone di programmi e unità operative che si occupano specificamente del mondo non profit (Bandera 2012a, Osservatorio UBI Banca 2012). Tuttavia, nonostante la crescita delle sue esigenze economico-finanziarie e il concomitante interesse da parte degli istituti di credito, il settore non profit appare ancora poco propenso a intessere rapporti saldi col mondo delle banche, mentre gli sforzi effettuati dagli istituti di credito paiono finora poco incisivi. In questo senso risultano significativi i dati presentati nella seconda Indagine dell'Osservatorio UBI Banca su Finanza e Terzo settore (2013a), che si è occupato delle relazioni che cooperative sociali e associazioni – sia di promozione sociale sia di volontariato – mantengono col sistema finanziario.

L'Indagine evidenzia come le cooperative, pur riscontrando una maggiore attenzione delle banche nei loro confronti – in particolare attraverso lo sviluppo di servizi dedicati – stentino ancora ad affidarsi al sistema creditizio tradizionale per rispondere alle proprie esigenze finanziarie. Tra le realtà cooperative che prevedevano di effettuare investimenti nel corso del 2013, infatti, solo il 31 per cento affermava che avrebbe fatto ricorso a finanziamenti da parte delle banche. Per reperire il denaro necessario agli investimenti il 42 per cento intendeva ricorrere all'autofinanziamento, mentre il restante 26 per cento preferiva avvalersi dei finanziamenti pubblici (Osservatorio UBI Banca 2013a). Ancora meno propense a sviluppare rapporti col sistema bancario apparivano le associazioni di promozione sociale e le associazioni di volontariato: le organizzazioni che prevedevano di investire nel breve periodo affermavano di voler ricorrere principalmente all'autofinanziamento (75,2 per cento), rivolgendosi soprattutto alla propria base associativa o richiedendo finanziamenti pubblici (19,6 per cento). Solo 5 associazioni su 100 affermavano di voler ricorrere a prestiti bancari per sostenere le proprie attività (Osservatorio UBI Banca 2013b).

Gran parte del Terzo settore, dunque, mira ancora al reperimento di risorse slegate da vincoli di natura creditizia, preferendo ricorrere a forme di finanziamento provenienti da propri associati, iniziative di *fundraising*, donazioni o erogazioni da parte di istituzioni pubbliche e private. Certo esistono tante OTS – specialmente quelle appartenenti al settore cooperativo – che da diversi anni sono abituate a confrontarsi con le banche, ma i dati mostrano come la strada da percorrere richieda scelte coraggiose da parte di entrambe le parti coinvolte. Le organizzazioni del Terzo settore devono infatti fare i conti con la diminuzione delle risorse messe a disposizione dal settore pubblico, costretto a ridimensionare i propri bilanci a livello sia nazionale sia locale, oltre che con i minori introiti derivanti dalle donazioni dei privati, in difficoltà a causa della crisi economica e pertanto meno disponibili alla donazione. Nonostante questa situazione, che vede una riduzione dei flussi di denaro proveniente dalle fonti «tradizionali», parte del mondo non profit – specialmente quello legato all'associazionismo e al mondo del volontariato – rimane poco propenso a usufruire dei canali di credito offerti dalle banche, quasi in attesa che tutto torni miracolosamente alle condizioni precedenti la crisi.

Questa speranza, tuttavia, appare quanto mai vana. Se dai privati, infatti, è ancora possibile attendersi un progressivo ritorno alla donazione con il miglioramento delle condizioni economiche del paese (c'è da chiedersi, però, quando inizierà la fase positiva), appare pressoché impossibile che lo Stato torni a erogare risorse consistenti alle realtà non profit. Per poter continuare a operare ai livelli finora raggiunti, le organizzazioni del Terzo settore dovranno necessariamente individuare fonti di finanziamento in ambiti diversi da quelli su cui hanno finora fatto affidamento. In questo senso gli istituti di credito potrebbero svolgere un ruolo importante, ma, pur proponendo servizi dedicati sempre più complessi e articolati, essi sembrano esercitare scarso *appeal* nei confronti delle OTS, che in gran parte preferiscono continuare ad affidarsi a forme di finanziamento che non implicano impegni creditizi. È anche per questa ragione che le banche più attente ai cambiamenti in corso si sono mosse sviluppando strumenti innovativi, in grado di favorire non solo il rapporto tra istituzioni bancarie e Terzo settore, ma capaci di migliorare le relazioni tra singoli cittadini e realtà non profit presenti nel paese (Bandera 2012b).

### **3. INVESTIRE, GUADAGNARE E FARE DEL BENE:**

#### **I «SOCIAL BOND UBI COMUNITÀ» DI UBI BANCA**

Nel 2010 il Gruppo UBI Banca, come molti altri istituti di credito, si è dotato di una unità organizzativa volta alla gestione dei rapporti con la clientela appartenente al non profit: la sezione *Enti, Associazioni e Terzo settore*. Nel 2011, attraverso tale struttura, ha lanciato «UBI Comunità», piattaforma di servizi e di strumenti dedicati alle organizzazioni del Terzo settore e alle istituzioni religiose operanti nel sociale. Contemporaneamente è nato un Osservatorio con l'obiettivo di monitorare in maniera continuativa i rapporti tra mondo finanziario e Terzo settore. Ad aprile 2012, nell'ambito del programma UBI Comunità, è stato quindi avviato il collocamento di strumenti finanziari denominati Social Bond UBI Comunità. Si tratta di titoli obbligazionari che, oltre a garantire un ritorno sugli investimenti effettuati, offrono ai sottoscrittori la possibilità di sostenere iniziative caratterizzate da un alto valore sociale: infatti, il Gruppo UBI devolve parte dell'importo complessivamente raccolto attraverso i Social Bond (SB) a favore

di progetti socialmente meritori, sia a carattere locale sia di respiro nazionale, selezionati dagli istituti di credito appartenenti al network UBI. Attualmente esistono due tipologie di Social Bond, di cui abbiamo discusso direttamente con i responsabili del progetto UBI Comunità (Bandera 2013a).

**Il primo tipo di Social Bond** concepito dal Gruppo UBI prevede la devoluzione ad associazioni, fondazioni, scuole, università, ospedali o altre istituzioni di una parte dell'importo collocato attraverso i prestiti obbligazionari, normalmente equivalente allo 0,5 per cento di quanto complessivamente raccolto. Alla base di ogni SB c'è un rapporto consolidato e/o uno specifico progetto di partnership tra l'organizzazione beneficiaria e le filiali bancarie presenti nelle diverse aree del paese. Per poter usufruire delle risorse derivanti dai Social Bond, le OTS devono essere realtà «significative» per il territorio, caratterizzate da buona capacità di mobilitazione degli *stakeholders* delle comunità di riferimento, e devono distinguersi per efficienza gestionale e impatto sociale prodotto. Per questa ragione i SB assumono una denominazione che rimanda chiaramente all'ente beneficiario o all'attività da esso svolta, rendendo chiaro ai potenziali finanziatori a quale realtà sarà destinata parte delle risorse raccolte attraverso il collocamento obbligazionario. Per l'erogazione dei finanziamenti, inoltre, UBI Banca richiede ai destinatari la stabilità del *cash flow* e un adeguato merito creditizio.

Anche se le OTS non rispondono direttamente ai finanziatori – è infatti la banca a devolvere una parte di quanto raccolto attraverso i Social Bond, che, pur legati al progetto, sono indipendenti dal successivo andamento delle attività delle organizzazioni – è importante che esse si presentino come affidabili agli occhi di chi decide di sostenerle. La selezione delle realtà che desiderano usufruire dei Social Bond è pertanto rigorosa e legata al rispetto di alcuni parametri stabiliti dal gruppo bancario. La vendita dei Social Bond risulta abbastanza semplice, e segue le modalità attraverso cui vengono collocate le normali obbligazioni. Ai clienti che si recano nelle filiali del Gruppo UBI viene presentata, tra le diverse opzioni di investimento, anche la possibilità di acquistare i Social Bond che in quel momento sono in fase di collocamento. Quando l'investitore acquista il SB è dunque già certo che, oltre a ottenerne il rendimento, contribuirà a sostenere l'opera di carattere meritorio collegata a quell'obbligazione. Il tutto senza assumersi oneri particolari o svolgere operazioni diverse da quelle normalmente richieste per acquisti obbligazionari. Anche per questa semplicità, l'accoglienza riservata dagli investitori al nuovo strumento finanziario finora è stata molto favorevole: gran parte dei Social Bond sono stati interamente sottoscritti con largo anticipo rispetto al termine di chiusura del collocamento, fattore che dimostra l'interesse diffuso della clientela (tabella 1). Sicuramente le organizzazioni non profit beneficiarie delle erogazioni derivanti dai Social Bond provvedono a informare e incoraggiare i propri *stakeholders* a sottoscriverli; tuttavia, è ravvisabile una volontà di sottoscrizione più ampia rispetto alle sole reti in cui sono collocate le realtà del Terzo settore coinvolte.

Adesioni convinte da parte degli investitori si sono avute non solo in occasione delle emissioni che hanno permesso di convertire in SB risparmi già depositati presso le banche del Gruppo UBI, ma anche per l'emissione delle cosiddette *welcome editions*, che richiedono denaro «fresco» proveniente dall'esterno del gruppo bancario. I Social Bond si stanno dunque rivelando un prodotto particolarmente apprezzato sia (per ovvie ragioni) dalle organizzazioni beneficiarie delle erogazioni, sia dagli investitori che hanno scelto di sottoscriverli. Come confermato dai responsabili di UBI Comunità, risultano in aumento tanto le richieste delle organizzazioni del Terzo settore quanto quelle degli investitori, che appaiono particolarmente soddisfatti di questo strumento.

Le ragioni del successo sono ravvisabili nella già citata semplicità del Social Bond, che, non molto dissimile da un normale titolo obbligazionario, assicura all'investitore un rendimento del tutto paragonabile a quello di analoghi strumenti d'investimento e, contemporaneamente, permette ai sottoscrittori di finanziare iniziative di solidarietà – opere di ristrutturazione di scuole e ospedali, progetti di ricerca scientifica e, più in generale, attività a elevata valenza sociale. Questa particolare tipologia di obbligazioni, inoltre, finanzia progetti che gli investitori hanno modo di seguire in prima persona: la maggior parte dei progetti legati ai SB si sviluppa infatti in contesti territoriali limitati, e le risorse sono stanziare a favore di realtà conosciute e apprezzate dalle comunità locali. Grazie alla diffusione capillare delle filiali del Gruppo UBI in diverse regioni del paese, gran parte delle sottoscrizioni finora effettuate è arrivata dalle medesime aree in cui, poi, le erogazioni derivanti dai SB hanno prodotto i loro effetti. Chi investe lo fa perlopiù per avere un ritorno, ma anche perché ha la possibilità di vedere in concreto la «riuscita» del proprio investimento da un punto di vista sociale. Una dinamica simile si è registrata anche quando i SB sono stati destinati a organizzazioni operanti a livello nazionale caratterizzate da una precisa causa/missione condivisa da una grande pluralità di soggetti. È questo il caso dei SB emessi in favore della Comunità di Sant'Egidio (box 1), della Fondazione Veronesi o del CESVI, attraverso cui gli investitori hanno potuto sostenere realtà di cui conoscevano l'impegno e le modalità operative.

#### Box 1 – I Social Bond in favore della Comunità di Sant'Egidio

*La Comunità di Sant'Egidio è nata a Roma nel 1968 su iniziativa di Andrea Riccardi. Oggi è un movimento laicale di ispirazione cattolica, a cui aderiscono più di 60.000 persone, impegnato nella comunicazione del Vangelo e nella realizzazione di opere di carità in Italia e in 73 paesi nel mondo. Le differenti realtà che compongono la Comunità condividono la spiritualità e i fondamenti che caratterizzarono il cammino di Sant'Egidio, tra cui si ricordano il sostegno ai poveri, agli anziani, agli emarginati.*

*I Social Bond «UBI Comunità per la Comunità di Sant'Egidio» sono stati emessi da UBI Banca tra il 10 settembre e il 5 ottobre 2012. Queste obbligazioni quadriennali, quotate al MOT, presentavano un taglio minimo di sottoscrizione pari a 1.000 euro e un tasso lordo annuo pari al 4 per cento per il primo anno, 4,20 per cento per il secondo, 4,70 per cento per il terzo, 5,50 per cento per il quarto. La chiusura della sottoscrizione, prevista originariamente per il 12 ottobre, è stata anticipata di una settimana vista la totale collocazione dei 20.000.000 di euro già il 5 ottobre. UBI Banca ha così potuto devolvere alla Comunità di Sant'Egidio un contributo pari allo 0,50 per cento del valore nominale delle obbligazioni sottoscritte, ovvero 100.000 euro. Questa somma è stata utilizzata per la prevenzione dell'isolamento sociale e il sostegno alle condizioni di vita degli anziani seguiti dalla Comunità di Sant'Egidio.*

**Il secondo tipo di Social Bond** promosso da UBI Banca prevede che tutto l'ammontare raccolto – e non soltanto una percentuale – sia utilizzato per finanziare iniziative di imprenditoria sociale, preferibilmente collegate a realtà «aggreganti» e operanti in specifici settori o aree geografiche. Attraverso la collocazione di questi SB è quindi possibile costituire plafond destinati all'erogazione di finanziamenti a medio-lungo termine a condizioni competitive per consorzi, imprese e cooperative sociali. Questa modalità operativa permette ai sottoscrittori di investire, grazie alla garanzia offerta dalla banca, in un settore economico caratterizzato da forte innovazione sociale ma, come si è sotto-

lineato, in parte ancora poco propenso a sostenere oneri creditizi di una certa entità col sistema bancario (Bandera 2012c). Attualmente è stata emessa una sola obbligazione con queste caratteristiche: il Social Bond in favore del Consorzio cooperativo CGM – Consorzio nazionale della cooperazione sociale Gino Mattarelli (box 2).

### Box 2 – I Social Bond in favore del Gruppo CGM

*CGM è la più importante realtà italiana di imprese sociali; raccoglie oltre 44.000 operatori e 77 consorzi territoriali, distribuiti in tutte le regioni, che coordinano l'attività di oltre 1.000 cooperative sociali e altre 140 organizzazioni non profit. Il gruppo ha chiuso il 2011 con un fatturato di 1,3 miliardi di euro, segnando un incremento del 7 per cento rispetto all'anno precedente. CGM coinvolge circa 48.200 persone, di cui 44.200 occupati, che operano nei settori del welfare, dei servizi alla persona e dell'inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati e offre servizi a oltre 500.000 utenti in 20 regioni e 70 province.*

*Le obbligazioni emesse da UBI Banca in favore del Gruppo CGM prevedevano un minimo di sottoscrizione pari a 1.000 euro, durata quattro anni, cedola trimestrale, un tasso variabile pari al tasso Euribor tre mesi aumentato di uno spread del 3 per cento, con prima cedola pari al 4 per cento annuo lordo. Le sottoscrizioni sono iniziate l'11 ottobre 2012 e si sono concluse il 30 novembre 2012, permettendo la raccolta di 17.552.000 euro, interamente destinati a un plafond dedicato al finanziamento delle cooperative del Gruppo CGM. Le realtà appartenenti al Gruppo potranno presentare richiesta di finanziamenti agevolati, di importo compreso tra 15.000 e 500.000 euro e della durata massima di 60 mesi, fino al 31 ottobre 2013 e salvo esaurimento anticipato del plafond.*

I responsabili dei Social Bond UBI Banca, come hanno avuto modo di raccontarci direttamente (Interviste 3 e 4), si sono dichiarati particolarmente soddisfatti dell'introduzione di questo secondo tipo di SB. Esso, infatti, concorre ad avvicinare l'Italia ai paesi europei più evoluti sotto il profilo della finanza per il non profit, di cui, come si è detto, si avverte una necessità crescente.

La denominazione Social Bond potrebbe portare ad accostare le obbligazioni di UBI con i Social Impact Bond (cfr. il paragrafo 6), strumenti finanziari che dal 2010 vanno sviluppandosi in diversi paesi anglosassoni. Anche se entrambi presentano un carattere altamente innovativo e una denominazione simile, occorre tuttavia tener conto di alcune differenze. I Social Bond di UBI sono frutto di iniziativa privata, si rivolgono direttamente ai cittadini e mirano a sostenere realtà che si sono dimostrate capaci di fornire un contributo allo sviluppo dei territori in cui operano. I Social Impact Bond, al contrario, pur essendo emessi da intermediari finanziari privati, sono pensati e sviluppati da soggetti pubblici e sono consigliati per grandi gruppi privati – sia profit che non profit – disposti a investire in quei settori ad alto rischio, non necessariamente individuati su base territoriale, che un normale investitore difficilmente sarebbe disposto a finanziare.

I Social Bond hanno così assicurato il sostegno economico necessario all'avvio e al consolidamento di progetti in ambito sanitario, educativo, culturale e sociale, che in diversi casi hanno permesso di affrontare adeguatamente nuovi rischi e bisogni emergenti a causa della crisi. Fino ad agosto 2013 la Capogruppo UBI Banca e le banche del Gruppo hanno emesso 30 Social Bond, per un valore totale di 317 milioni di euro, che hanno consentito la devoluzione di contributi a titolo di liberalità per 1.598.000 euro, a cui vanno aggiunti i 17 milioni e mezzo destinati al finanziamento di attività e progetti delle cooperative sociali del Gruppo CGM (tabella 1).

Tabella 1 – I Social Bond emessi dal Gruppo UBI, al 2 agosto 2013 (importi in euro)

Soggetto beneficiario	Progetto oggetto di contribuzione	Banca emittente	Importo collocato	Importo liberalità
Spedali Civili di Brescia	Sostegno al reparto di Oncoematologia pediatrica	Banco di Brescia	20.000.000	100.000
Fondazione Poliambulanza Brescia	Sostegno al reparto di Terapia intensiva neonatale	Banco di Brescia	19.990.000	99.950
Ospedale Valle Camonica Sebino	Acquisto macchinario per la risonanza magnetica	Banca di Valle Camonica	15.000.000	75.000
Fondazione Renato Piatti (VA)	Attività di terapia riabilitativa in acqua per bambini con gravi disabilità e patologie praticata nel Centro riabilitativo di Besozzo	Banca Popolare di Bergamo	5.000.000	25.000
Fondazione Casa dell'Immacolata di Don Emilio de Roja (UD)	Assistenza a persone e famiglie che versano in stato di bisogno fornita dalla Comunità per la Fondazione a Udine	Banco di Brescia	5.000.000	25.000
ANFFAS Onlus (SO)	Inserimento dei disabili in un contesto lavorativo socializzante con affiancamento mirato e sensibile	Banca di Valle Camonica	7.000.000	35.000
La Nostra Famiglia (CO)	Acquisto di un pulmino attrezzato per ragazzi disabili che frequentano corsi di formazione e svolgono attività di tirocinio presso aziende	Banca Popolare di Bergamo	6.000.000	30.000
Associazione Casa del Sole (MN)	Attività educative e riabilitative a favore di persone affette da cerebropatie e attività di sostegno alle loro famiglie	Banco di Brescia	8.000.000	40.000
Comunità di Sant'Egidio	Attività di assistenza agli anziani, esplicate principalmente attraverso l'assistenza domiciliare (raggiunti 7.000 anziani) e il sostegno alla vita sociale	UBI Banca	20.000.000	100.000
Fondazione Opera Caritas San Martino (BS)	Progetto volto a offrire sostegno economico a organizzazioni pubbliche e private che si impegnino all'assunzione o introduzione al lavoro di giovani in settori di attività socialmente meritorie	Banco di Brescia	14.998.000	74.990
L'abilità Onlus (MI)	Progetto «Nemo» per sostenere bambini da 0 a 10 anni con disabilità e le loro famiglie attraverso azioni specifiche: proposte educative e ludiche adeguate per i bambini, servizi di consulenza psicologica e proposte di svago per le famiglie	Banca Popolare Commercio & Industria	10.000.000	100.000
Istituto Comprensivo Carpi Zona Centro	Ristrutturazione della scuola primaria «Alberto Pio» di Carpi, danneggiata dal sisma che ha colpito l'Emilia nel maggio 2012	Banca Popolare Commercio & Industria	10.000.000	100.000
Università degli Studi di Udine	Finanziamento di assegni di ricerca	Banco di Brescia	3.000.000	15.000
Azienda Ospedaliera M. Mellini di Chiari (BS)	Acquisto di un macchinario diagnostico per lo screening mammografico avanzato	Banco di Brescia	7.000.000	35.000
Fondazione Umberto Veronesi	Progetto di ricerca per l'individuazione di nuove tecniche diagnostiche utili a evidenziare il tumore al seno e al polmone nello stadio iniziale, ancor prima che si manifestino i sintomi della malattia	UBI Banca	20.000.000	100.000

Agricola società cooperativa sociale Onlus (Valle Camonica)	Avvio di una start-up agricola (coop. sociale di tipo B per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate) dedita a coltivazioni ortofrutticole, alla ristorazione e alla gestione di un laboratorio per l'educazione ambientale in fattoria a favore degli alunni delle scuole primarie e secondarie di primo grado del territorio	Banca di Valle Camonica	10.000.000	50.000
Croce Rossa Italiana Comitato Locale Varese	Realizzazione della mensa serale dei poveri di via Dunant a Varese	Banca Popolare di Bergamo	7.000.000	35.000
Fondazione Istituzioni Agrarie Raggruppate Onlus (BS)	Ripristino delle ordinarie attività culturali didattiche dell'Istituto Tecnico Agrario Statale «Giuseppe Pastori», penalizzate a causa di un incendio che ha colpito l'Istituto nel 2012	Banco di Brescia	5.000.000	25.000
Cesvi Fondazione Onlus	Recupero da parte delle popolazioni dell'Uganda centrale dell'autosufficienza alimentare, venuta meno a causa di un lungo conflitto armato che ha compromesso l'attività agricola nell'area	UBI Banca	20.000.000	100.000
CAF Onlus (MI)	Finanziamento del servizio psicologico e pedagogico offerto ai bambini ospiti delle tre Comunità CAF, centri di accoglienza dedicati all'assistenza e alla cura di minori vittime di maltrattamento e abuso	Banca Popolare di Bergamo	6.000.000	30.000
Basilica di Sant'Ambrogio (MI)	Opere di ristrutturazione del complesso monumentale della basilica	Banca Popolare Commercio & Industria	19.990.000	99.950
Associazione Valtrompiacuore	Acquisto di una TAC di ultima generazione per l'Ospedale di Gardone Val Trompia	Banco di Brescia	5.000.000	25.000
AOB Associazione Oncologica Bergamasca Onlus	Sostegno al servizio di «Pronto intervento diagnostico oncologico» effettuato presso l'Azienda Ospedaliera «Papa Giovanni XXIII». Il servizio permette di accedere, in caso di sospetta malattia oncologica, a tempestivi e qualificati percorsi di accertamento diagnostico delle patologie neoplasiche o presunte tali	Banca Popolare di Bergamo	6.000.000	30.000
Fondazione «Dopo di Noi: Insieme» Onlus (CR)	Sostegno alla gestione della Casa Famiglia, struttura socio-sanitaria che offre accoglienza e assistenza a disabili gravi	Banco di Brescia	5.000.000	25.000
ASD No Limits Onlus	Organizzazione di un evento sportivo nazionale riservato ad atleti con disabilità intellettiva	Banco di Brescia	5.000.000	25.000
Associazione Consultorio Familiare G. Tovini Breno	Progetto «Per un sostegno alla persona a 360°», dedicato alle coppie, e particolarmente alle madri e ai padri, in crisi di rapporto	Banca di Valle Camonica	9.725.000	48.625
Associazione Malawi nel Cuore Onlus	Costruzione di una scuola secondaria (corrispondente nel nostro paese, indicativamente, a una media superiore) nel villaggio di Mwala, nel sud del Malawi	Banca Popolare di Bergamo	5.000.000	25.000
Fondazione Casa Sollievo della Sofferenza (FG)	Attività di ricerca scientifica nel campo delle malattie genetiche e neurodegenerative svolta dall'Ospedale Casa Sollievo della Sofferenza di San Giovanni Rotondo	UBI Banca	20.000.000	100.000
ANFFAS Onlus Desenzano del Garda (BS)	Costruzione di una piscina riabilitativa coperta per persone disabili	Banco di Brescia	5.000.000	25.000

Il carattere innovativo di questi strumenti finanziari e il loro successo presso i risparmiatori hanno spinto l'ABI (Associazione Bancaria Italiana) ad assegnare al Gruppo UBI il premio per l'innovazione nei servizi bancari nella categoria «La banca solidale», consegnato nel marzo 2013. Grazie a questo riconoscimento i Social Bond di UBI Banca hanno potuto aggiudicarsi anche l'edizione 2013 del «Premio nazionale per l'innovazione sociale», conferito dal Presidente della Repubblica a giugno.

Poiché sono diversi i gruppi bancari che stanno valutando l'emissione di obbligazioni simili ai Social Bond di UBI Banca, probabilmente nei prossimi mesi assisteremo alla diffusione di titoli finanziari con caratteristiche simili. Oltre a sviluppare uno strumento che coinvolga i cittadini per sostenere realtà a carattere sociale, dunque, UBI Banca si sta orientando verso la strutturazione di mezzi che possano anche incoraggiare il mondo cooperativo ad affidarsi maggiormente al sistema bancario. La creazione di un *plafond* per finanziamenti a una parte importante del sistema cooperativo è indice di questa volontà, che ha le potenzialità per avvicinare due settori che per diversi motivi faticano a mettersi in contatto.

#### **4. BANCA PROSSIMA E LA FLESSIBILITÀ DI TERZO VALORE**

Un altro attore che indubbiamente sta compiendo azioni importanti nei confronti del mondo non profit è Banca Prossima, unica banca italiana i cui servizi e attività sono specificamente pensati per rispondere a necessità e bisogni delle realtà appartenenti al Terzo settore.

Costituita nel 2007 e appartenente al gruppo Intesa Sanpaolo, grazie a un'intensa collaborazione con alcuni grandi centri cooperativi questa banca ha sviluppato un interessante sistema di *rating ad hoc* per valutare l'affidabilità delle organizzazioni del Terzo settore. Il sistema, come ha avuto modo di spiegarci anche Marco Morganti, amministratore delegato di Banca Prossima, invece di basarsi su indicatori fissi a livello nazionale si è strutturato in modo da tener conto delle peculiarità dei territori e delle comunità, così da rispondere a un ampio numero di soggetti che la maggior parte delle altre banche riterrebbero non bancabili (Intervista 1).

Attualmente Banca Prossima ha più di 23.000 clienti e ha finora accordato credito a oltre 6.000 di essi, per un valore complessivo di 1,5 miliardi di euro. Il credito *in bonis* della banca, ovvero il tasso di restituzione da parte dei beneficiari dei prestiti, risulta superiore al 99 per cento, un tasso migliore di quello della maggior parte degli istituti bancari. Con l'andare degli anni Banca Prossima ha approntato servizi e modalità operative innovative finalizzati a ridurre la distanza tra banca e Terzo settore. Una delle questioni cui ha cercato di far fronte riguarda la difficoltà di molti soggetti appartenenti al Terzo settore di accedere al credito nonostante il sistema di valutazione *ad hoc* utilizzato dalla banca. Infatti, pur offrendo condizioni pensate proprio per le OTS, i tassi offerti da Banca Prossima in diversi casi risultano comunque eccessivamente onerosi e impegnativi per molte organizzazioni e, pertanto, difficilmente sostenibili. Come ovviare a questo problema? Come garantire alle OTS un accesso al credito vantaggioso senza mettere a rischio la stabilità della banca? Banca Prossima ha optato per il coinvolgimento di attori privati, dando la possibilità a cittadini e imprese di finanziare direttamente alcune realtà del Terzo settore.

#### 4.1. Come funziona Terzo Valore

Lo strumento che ha reso possibile questo processo è Terzo Valore, piattaforma online attraverso cui i privati possono prestare denaro a realtà non profit, a titolo gratuito o concordando preventivamente con esse il tasso di restituzione. La banca garantisce totalmente l'affidabilità delle iniziative promosse su Terzo Valore, liberando così i cittadini da qualsiasi rischio di perdere il proprio capitale. Così facendo assicura alle OTS prestiti a tassi notevolmente inferiori rispetto a quelli che potrebbero essere garantiti dalla banca, e permette agli investitori di sostenere attività di interesse sociale. Dopo aver selezionato progetti e organizzazioni ritenute affidabili, Banca Prossima, attraverso Terzo Valore, offre ai privati la possibilità di contribuirvi, fino a un massimo del 67 per cento del totale, utilizzando tre modalità distinte: «PrestoBene», «Dono» e «DonoBene».

«**PrestoBene**» permette ai singoli cittadini di prestare denaro per i progetti sociali del Terzo settore, già selezionati dalla banca seguendo criteri di utilità sociale e di sostenibilità, scegliendo tra quelli disponibili sulla piattaforma online. Dopo essersi registrati sulla piattaforma come «banchieri sociali», è possibile scegliere un progetto e decidere quale somma prestare (da un minimo di 500 euro a un massimo di 10.000 euro per le persone fisiche, che aumenta a 50.000 euro per le persone giuridiche) e quale tasso di interesse fissare per tale prestito. Il tasso può variare tra zero e un livello massimo (normalmente compreso tra l'1 e il 2 per cento) indicato dall'organizzazione che presenta il progetto su Terzo Valore. Tra il privato e l'organizzazione che egli ha scelto di sostenere è così stipulato un contratto, non cedibile e non rinegoziabile, con rata di rimborso semestrale, di durata variabile tra i 12 e i 120 mesi.

Attraverso l'opzione «**Dono**» chi si iscrive sulla piattaforma può effettuare donazioni che, a differenza della maggior parte delle donazioni effettuabili, sono totalmente garantite dalla banca. Avvalendosi del lavoro di monitoraggio svolto da Banca Prossima, il donatore ha così la certezza che le risorse indirizzate a una particolare organizzazione saranno correttamente spese per la realizzazione del progetto che ha scelto di sostenere. La banca, dunque, certificando la serietà e le capacità del soggetto affiliato a Terzo Valore, incanala flussi di finanziamento «tradizionale» offrendo in aggiunta una serie di garanzie di cui i donatori non avrebbero altrimenti potuto disporre.

Ancora più innovativo appare «**DonoBene**», strumento che mira a «rimettere in moto» la donazione dopo che questa è stata utilizzata dall'organizzazione cui si è scelto di destinarla. L'organizzazione non profit che beneficia delle risorse non è tenuta a restituire il denaro al donatore, ma si impegna a trasferire lo stesso importo, a cadenza concordata, a una seconda organizzazione inserita in una cordata di realtà non profit che hanno deciso di lavorare insieme. Alla scadenza, la seconda organizzazione trasferirà a sua volta alla terza il medesimo importo ricevuto e così via, fino all'ultima organizzazione che, infine, donerà di nuovo alla prima. Questo sistema consente, con una singola donazione, di sostenere diverse realtà non profit che hanno scelto di cooperare per lo sviluppo delle proprie attività.

Un esempio di raccolta effettuata attraverso Terzo Valore è costituito da Fondazione Cometa, realtà comasca che da oltre dieci anni fa dell'accoglienza familiare e dell'educazione dei giovani lo scopo delle proprie attività. In anni recenti gli sforzi della Fondazione si sono concentrati principalmente sul progetto «La città nella città», che punta a offrire nuovi spazi per le attività del network attraverso la creazione di un complesso che, una volta completato, potrà ospitare nuove comunità familiari, laboratori, strutture sportive e una vasta area verde adeguata ad accogliere i ragaz-

zi<sup>1</sup>. Fondazione Cometa, usufruendo di Terzo Valore, ha chiesto di cofinanziare il progetto «La città nella città» per un importo complessivo di 900.000 euro. I cittadini, attraverso la modalità Dono e PrestoBene, hanno garantito ben 600.000 euro, mentre Banca Prossima ha fornito i restanti 300.000 euro. L'utilizzo di Terzo Valore ha quindi permesso a Cometa di godere di un tasso decisamente più basso di quello di cui avrebbe potuto usufruire attraverso altre vie. Il tasso complessivo, risultato della media ponderata banca-cittadini, è stato infatti pari al 2,97 per cento.

#### 4.2. *La collaborazione con Fondazione Cariplo per l'housing sociale*

Attraverso Terzo Valore, Banca Prossima ha recentemente instaurato anche una partnership con Fondazione Cariplo riguardante l'*housing* sociale (di cui si tratterà ampiamente nel capitolo 8 di questo *Rapporto*). L'aumento delle richieste di edilizia sociale e la diffusione di una povertà abitativa nuova per il nostro paese hanno infatti spinto Cariplo e Banca Prossima a collaborare per lo sviluppo di un interessante progetto. Le due realtà hanno posto in sinergia gli strumenti a loro disposizione – il bando senza scadenza «Diffondere l'abitare sociale temporaneo» di Cariplo e la piattaforma Terzo Valore di Banca Prossima – per sostenere nuove realtà di *housing* in Lombardia e nelle province piemontesi di Novara e del Verbano-Cusio-Ossola, le aree in cui storicamente opera Cariplo. Dopo aver valutato l'idoneità delle organizzazioni non profit partecipanti al bando «Diffondere l'abitare sociale temporaneo», Cariplo propone loro una via innovativa per reperire parte delle risorse necessarie alla realizzazione dei progetti, ossia l'utilizzo della piattaforma Terzo Valore. Cariplo, infatti, sostiene solo una parte del costo totale dei progetti presentati attraverso il bando (fino a un massimo del 50 per cento); spetta poi alle organizzazioni trovare le risorse mancanti. Con l'utilizzo del portale Terzo Valore, esse hanno la possibilità di ottenere prestiti a un tasso di interesse molto vantaggioso – sicuramente inferiore rispetto a quello generalmente offerto dagli istituti di credito – poiché, come si è detto, sono i cittadini a erogarli direttamente ai tassi indicati dalle organizzazioni stesse. Tramite la piattaforma, i finanziatori privati possono fornire fino al 25 per cento del prestito totale e, in caso di raggiungimento di tale quota, Cariplo si impegna a fornire un «premio», garantendo un ulteriore 8,5 per cento dell'importo previsto per realizzare il progetto. La restante parte del prestito è poi fornita da Banca Prossima ai tassi ordinari dell'istituto (box 3).

L'esperimento di Terzo Valore, come mostra il successo delle iniziative finora sostenute, ha reso possibile la raccolta di fondi in forme inedite nel nostro paese. Il radicamento del Terzo settore nei territori e la possibilità di chiedere direttamente ai cittadini di contribuire alla realizzazione di opere di interesse sociale all'interno degli stessi rappresentano una strada interessantissima che, per ora, pare offrire risultati incoraggianti. Anche in questo caso si assiste dunque allo sviluppo di uno strumento che, pur operante sul piano finanziario, permette il coinvolgimento diretto delle comunità nella realizzazione di progetti ad alto impatto sociale. Un mezzo che consente al tempo stesso la partecipazione dei cittadini e la moltiplicazione delle risorse (non solo economiche) da mettere sul piatto.

<sup>1</sup> Per saperne di più dell'esperienza di Cometa si rimanda a Bandera (2013b).

### Box 3 – Un esempio per capire meglio il funzionamento della partnership

*A fronte di una richiesta di prestito pari a 400.000 euro, Cariplo si impegna a fornirne la metà, ossia 200.000 euro, alle condizioni previste dal proprio bando senza scadenza. Quando i prestiti forniti mediante Terzo Valore raggiungono i 100.000 euro (25 per cento), la Fondazione eroga un «premio» di 34.000 euro (8,5 per cento) cosicché il prestito garantito dalla banca scende proporzionalmente a 66.000 euro (16,5 per cento).*

*L'organizzazione non profit che sceglie di richiedere un sostegno economico attraverso questa nuova modalità si ritroverà così un aumento dell'erogazione garantita da Cariplo, che passa dal 50 al 58,5 per cento del totale, e importanti agevolazioni sulla parte di prestito restante, che risulterà molto meno oneroso rispetto a qualsiasi altro disponibile attualmente sul mercato. Se le banche offrono prestiti a un tasso compreso tra il 5 e il 7 per cento mentre i cittadini possono garantire tassi notevolmente inferiori, che vanno da zero al massimale richiesto dall'organizzazione (la media ponderata tra i prestiti forniti dai cittadini e quelli forniti da Banca Prossima normalmente si attesta infatti tra il 2 e il 3 per cento), è facile capire come la media di questi tassi risulti particolarmente vantaggiosa.*

## 5. BORSA ITALIANA E IL VARO DELL'IPO SOLIDALE

Da fine aprile 2013 le società che decideranno di quotarsi alla Borsa Italiana avranno la possibilità di sostenere progetti sociali e culturali promossi da enti non profit. È questa l'idea innovativa dell'IPO Solidale promossa congiuntamente da Fondazione Cariplo, Borsa Italiana e London Stock Exchange Group Foundation (LSEG), realtà costruita dalla Borsa londinese per sostenere iniziative non profit nel Regno Unito e in alcuni altri paesi, tra cui l'Italia.

L'idea alla base del progetto è semplice: ciascuna società che d'ora in avanti deciderà di lanciare la propria Initial Public Offering (IPO) sul mercato azionario del nostro paese potrà decidere di sostenere iniziative a finalità sociale, intraprendendo così una moderna attività di filantropia che mette efficacemente in relazione privato e privato sociale e che rappresenta un'assoluta novità nel panorama finanziario europeo.

Il meccanismo di *Matching Fund* contenuto nell'accordo prevede la scelta di alcuni progetti da parte di Cariplo e LSEG per i quali le due Fondazioni hanno deliberato un primo contributo economico equamente suddiviso tra loro. Borsa Italiana si è impegnata a proporre alle società che lanceranno la propria IPO sui listini borsistici di sostenere i progetti proposti, destinando a uno di loro scelta risorse utili alla sua realizzazione. Nel momento in cui una società deciderà di sostenere una delle realtà «in catalogo», la Fondazione Cariplo si impegna a raddoppiare il contributo offerto.

Lo strumento, dunque, mira a creare una sinergia nuova tra mondo profit e non profit, tale da favorire il raggiungimento di obiettivi importanti per entrambe le realtà in campo. Da un lato, chi opera all'interno del settore non profit usufruisce di un nuovo canale per ottenere i fondi necessari alla realizzazione delle proprie attività (box 4), ovviando alle difficoltà di reperimento delle risorse legate all'attuale fase di crisi economica. Dall'altro lato, l'IPO solidale potrebbe permettere a diverse società profit, in questo caso operanti sul mercato finanziario, di esprimere la propria attenzione verso le questioni sociali e contribuire, attraverso una declinazione innovativa di *Corporate Social Responsibility*, a dare risposta ai nuovi rischi e bisogni sociali emersi a causa della crisi. Il

budget iniziale del programma dovrebbe attestarsi intorno agli 800.000 euro: la metà di questa cifra sarà stanziata da Fondazione Cariplo, mentre il restante 50 per cento sarà versato da LSEG Foundation e dalle imprese che, con la propria IPO, decideranno di aderirvi.

#### Box 4 – I primi tre progetti che parteciperanno all’iniziativa IPO solidale

**Cangiari to change.** *Cangiari è il primo marchio etico di alta moda nel panorama italiano. La filiera di produzione di questo brand è formata dalle cooperative del Gruppo GOEL, imprese sociali che, oltre a creare prodotti di qualità, da dieci anni si impegnano per lo sviluppo dei territori in cui operano. Cangiari, che in dialetto calabrese significa «cambiare», attraverso il recupero delle tradizioni tessili della regione mira a promuovere l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate per favorirne il riscatto sociale ed economico. In questa prima fase, Fondazione Cariplo e LSEG Foundation hanno deliberato lo stanziamento di 60.000 euro per sostenere l’espansione del mercato di Cangiari in un altro paese europeo.*

**Dona Valore.** *Il progetto è promosso dalla cooperativa sociale Vesti Solidale, realtà lombarda leader nella raccolta e nel riutilizzo di abiti usati per il reinserimento lavorativo di persone fragili. La cooperativa intende lanciare un nuovo e sperimentale canale di vendita di vestiti usati di alta qualità, una sorta di «boutique dell’usato» che dovrebbe inizialmente svilupparsi sul territorio di Milano. In questa prima fase, Fondazione Cariplo e LSEG Foundation hanno deliberato lo stanziamento di 40.000 euro.*

**HUB2HUB.** *Si tratta di un progetto promosso dall’associazione The HUB Milano che mira a identificare iniziative culturali di successo svoltesi all’estero da riproporre nella città di Milano. Uno degli obiettivi principali del progetto, che prenderà avvio da Londra, è quello di generare nuovi posti di lavoro per giovani di talento, perché possano così intraprendere la carriera imprenditoriale. Fondazione Cariplo e LSEG Foundation hanno deliberato un primo stanziamento di 60.000 euro a favore dell’iniziativa.*

## 6. STRUMENTI INNOVATIVI DAL MONDO ANGLOSASSONE: I SOCIAL IMPACT BOND

Come si è visto nei paragrafi precedenti, nel nostro paese vanno sviluppandosi esperienze diverse che stanno cambiando il panorama della finanza italiana in un’ottica maggiormente attenta alle tematiche sociali. Tuttavia anche in altre parti del mondo, specialmente nei paesi anglosassoni, vanno affermandosi progetti e attività che potrebbero essere presi a modello per dare vita a ulteriori strumenti capaci di contribuire al bene comune. È questo il caso dei Social Impact Bond (SIB), spesso indicati anche come Social Investment Bond, Social Benefit Bond o Pay for Success Bond, strumenti finanziari innovativi utilizzati da soggetti pubblici (Stato, enti locali, agenzie governative) per raccogliere finanziamenti privati destinati alla realizzazione di progetti di pubblica utilità. Questi bond, pur avendo, come le obbligazioni tradizionali, una determinata durata, a differenza dei normali titoli obbligazionari non garantiscono alla scadenza un rendimento certo. La remunerazione dell’investimento da parte del soggetto pubblico emittente è condizionata al raggiungimento di determinati target prestabiliti al momento dell’emissione. Solo in caso di soddisfacimento di alcuni standard, e a fronte di una valutazione effettuata da un soggetto indipendente e imparziale, l’ente pubblico sarà tenuto a pagare gli investitori alla scadenza del bond.

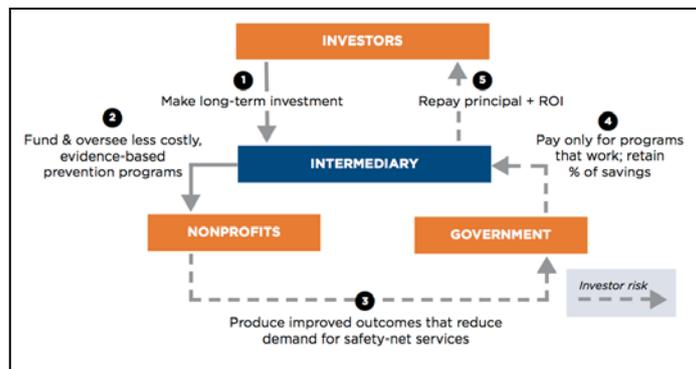
L'idea che sta alla base dei SIB è che l'ente pubblico, grazie alle attività sociali realizzate e gestite da soggetti non profit, atte tendenzialmente a evitare l'emergere di situazioni di disagio sociale, possa risparmiare denaro e ottenere risultati più soddisfacenti di quelli che avrebbe agendo autonomamente. Il soggetto pubblico, infatti, spende denaro solo in caso di risultati positivi, e non è tenuto a remunerare le obbligazioni se i criteri stabiliti al momento dell'emissione risultano, alla scadenza, non rispettati.

### 6.1. L'esperienza del Regno Unito

I SIB sviluppati nel Regno Unito si sono orientati specialmente verso interventi sociali «preventivi» o «correttivi», ovvero misure in grado di evitare le azioni del settore pubblico per rimediare a emergenze di carattere sociale, nate da situazioni di disagio, che le istituzioni non sono riuscite a prevenire. Attraverso i Social Impact Bond il soggetto pubblico, appoggiandosi a enti che già operano in ambiti socialmente complessi, mira ad avvalersi di un *know how* di cui non è direttamente dotato e a rispondere così ai bisogni dei soggetti svantaggiati prima che si acuiscono. Poiché il saldo del debito da parte dell'ente pubblico avviene se gli standard fissati al momento dell'emissione del bond sono stati raggiunti, ne consegue che lo Stato o gli enti locali spendono risorse unicamente a fronte di risultati positivi (Social Finance Inc. 2010, Liebman 2011, Bandera 2012d).

La figura 1 può aiutare a comprendere meglio il funzionamento dei SIB. ❶ Un intermediario, tendenzialmente un istituto bancario, in accordo con l'ente pubblico emette SIB collocandoli presso investitori privati, che forniscono i capitali necessari a sostenere un progetto a carattere sociale precedentemente selezionato dalla pubblica amministrazione. Il pagamento delle obbligazioni viene vincolato al rispetto di alcuni standard o al raggiungimento di un preciso obiettivo da parte dell'ente beneficiario. ❷ L'ente intermediario gira il denaro ottenuto attraverso l'acquisto dei SIB agli enti non profit che si occupano di fornire i servizi previsti dal progetto. ❸ Attraverso le proprie attività, i soggetti non profit dovrebbero garantire risultati sociali tali da sgravare il settore pubblico dall'obbligo di rispondere a bisogni potenzialmente legati all'evolversi dei rischi sociali, su cui operano preventivamente proprio gli enti non profit. ❹ Se il progetto, a seguito della valutazione di un ente indipendente, risponde agli standard qualitativi imposti nel momento di emissione dei bond, l'ente pubblico è tenuto a versare quanto dovuto all'intermediario, ❺ il quale provvederà a sua volta a pagare con gli interessi gli investitori che hanno fornito i capitali iniziali. Qualora il progetto non soddisfi gli standard stabiliti, l'ente pubblico non è tenuto al versamento di alcuna somma di denaro agli investitori (Social Finance Inc. 2012).

Figura 1 – Il meccanismo dei Social Impact Bond



Fonte: Social Finance Inc. (2012)

Nel Regno Unito il dibattito intorno ai SIB è iniziato nel 2007 grazie alle attività svolte dal Prime Minister's Council on Social Action (un gruppo di esperti provenienti da diversi settori che tra il 2007 e il 2009 ha coadiuvato il Cabinet Office in materia di politiche sociali), che ha coinvolto nella discussione diverse organizzazioni operanti nel settore non profit. Fra esse c'era anche Social Finance, una banca di investimento che si occupa specificamente di Terzo settore, la quale nel 2010 ha sviluppato per prima i Social Impact Bond attraverso un progetto pilota dedicato ai carcerati, con l'obiettivo di abbassare il grado di recidiva del reato attraverso programmi di recupero affidati a organizzazioni non profit operanti da tempo in tale ambito, dentro e fuori le mura del carcere (box 5).

#### Box 5 – Il progetto One Service nel carcere di Peterborough

*Il progetto One Service si prefigge il recupero e il reinserimento graduale dei detenuti condannati a pene minori, inferiori ai 12 mesi di reclusione, rinchiusi nel carcere di Peterborough, contea inglese del Cambridgeshire. Attraverso l'attività svolta da diverse organizzazioni che operano sia all'interno sia all'esterno del carcere, il progetto One Service mira ad abbattere la recidiva del reato di almeno il 7,5 per cento rispetto al livello medio nazionale individuato al momento dell'emissione dei bond.*

*Il progetto, partito nel 2010 e della durata prevista di 6 anni, ha finora visto la partecipazione di 17 investitori (in maggioranza fondazioni ed enti filantropici) che hanno acquistato Social Impact Bond per un valore complessivo di 5.000.000 di sterline. L'investimento, garantito per il 37,5 per cento dal Ministry of Justice e per il 62,5 per cento dal Big Lottery Fund, frutterà ai finanziatori un rendimento variabile, collegato al livello di successo raggiunto dal progetto, che potrà raggiungere un livello massimo pari a 8 milioni di sterline. I dati parziali più recenti (Social Finance Inc. 2011) appaiono sostanzialmente positivi: a conclusione del progetto One Service gli investitori coinvolti hanno buone possibilità di vedere remunerati i propri capitali.*

Il Ministero del Tesoro inglese, dopo i primi risultati ottenuti da One Service, è stato incaricato di verificare la fattibilità di SIB atti a sostenere gli strati più deboli della popolazione, in particolare giovani in difficoltà e anziani non autosufficienti, che possano essere emessi sia da dipartimenti del governo centrale che degli enti locali.

Per quanto concerne il livello nazionale, i SIB sono stati utilizzati per finanziare un progetto pilota volto a evitare che i giovani inglesi cadano nella condizione di NEET (*Not in Education, Employment or Training*). Attraverso obbligazioni emesse dal Department of Work and Pension, sono state finanziate le attività di alcune associazioni che, nell'ambito del progetto Think Forward, operano contro la dispersione scolastica nelle zone più degradate di Londra. Obiettivo del progetto era di migliorare i risultati GCSE<sup>2</sup> di alcune classi rispetto a quelli degli anni precedenti, in modo da aumentare le possibilità educative, formative e professionali future dei ragazzi. I risultati dei test, pubblicati come di consueto nella quarta settimana di agosto, hanno superato di oltre l'80 per cento l'obiettivo previsto dalle obbligazioni (Last 2013).

<sup>2</sup> *General Certificate of Secondary Education*, esame cui vengono sottoposti i sedicenni del Regno Unito al termine della scuola secondaria. Ai risultati del GCSE è legato l'accesso a determinati corsi di studio di livello superiore, e quindi al sistema universitario, nonché la possibilità di ottenere alcuni impieghi.

Un altro progetto, pensato per il sostegno ad adolescenti in difficoltà, è stato varato nel novembre 2012 dall'Essex County Council, primo ente locale che ha scelto di ricorrere ai SIB per finanziare le proprie politiche pubbliche. L'obiettivo del progetto, del valore di oltre 3 milioni di sterline, è quello di diminuire il numero di ricoveri ospedalieri di ragazzi tra gli 11 e i 16 anni con problemi psicologici e/o psichiatrici attraverso la creazione di percorsi di recupero *ad hoc* seguiti da personale specializzato direttamente presso le famiglie. Secondo gli esperti, questo genere di attività – oltre a diminuire i costi sostenuti dal National Health Service – permette ai ragazzi di continuare a frequentare la scuola, evitando che restino indietro rispetto ai compagni. I primi risultati sono attesi per la fine del 2013 (Essex County Council 2012). Diversi altri enti locali stanno vagliando l'ipotesi di ricorrere ai SIB per fornire servizi ai propri cittadini in un momento in cui l'assenza di risorse sta costringendo molte amministrazioni a ridimensionare i servizi di welfare.

Di fronte ai risultati incoraggianti ottenuti dai primi Social Impact Bond, il Governo britannico ha deciso di investire con convinzione in tali strumenti e nella primavera 2013 ha istituito, all'interno del Cabinet Office, il Centre for Social Impact Bonds, incaricato di monitorare, sviluppare e implementare i SIB. Inoltre, nel giugno 2013 il premier David Cameron, nella sua veste di presidente di turno del G8, ha dato vita a una *task force* internazionale che studi la diffusione di questi strumenti di finanza sociale. I SIB, e più in generale la finanza sociale, possono rappresentare, in questo momento di crisi globale, una soluzione per i crescenti bisogni sociali della popolazione, oltre a un'occasione per gli investitori interessati a entrare in mercati finora poco noti e scarsamente sfruttati (Cohen 2013, Melandri 2013).

## 6.2. Gli Stati Uniti e i Pay for Success Bond

Anche negli Stati Uniti da circa due anni è in corso lo sviluppo dei Social Impact Bond, che nella versione americana hanno assunto il nome di Pay for Success Bond (PSB). Nel 2011, a seguito di un rapporto del Center for American Progress (Liebman 2013), l'amministrazione Obama ha espresso grande interesse per lo strumento, tanto da spingere il Presidente a presentare al Congresso una proposta per lo stanziamento di 100 milioni di dollari da destinare a progetti finanziati attraverso i PSB. Nonostante tale proposta sia stata bocciata dai parlamentari a stelle e strisce, che hanno depennato la misura dal budget federale per l'anno 2012, l'amministrazione Obama resta orientata a creare condizioni adeguate per diffondere i PSB attraverso i canali federali (White House 2012): ci sono infatti sempre più esperienze positive sviluppatesi autonomamente in diverse aree del paese, oltre a studi accademici di grande rilevanza che hanno sottolineato le potenzialità di questi bond per il sistema americano.

Da un lato, in attesa che a livello federale siano adottati provvedimenti favorevoli alla diffusione dei PSB, in alcune aree degli Stati Uniti si ricorre a questi strumenti per rispondere ai bisogni sociali del territorio. La città di New York è il primo ente sub-federale ad aver introdotto i PSB per favorire il reinserimento di giovani detenuti (box 6), seguita dallo stato del Massachusetts che – oltre allo sviluppo di un programma per il mondo carcerario simile a quello di New York City – si è orientato verso il sostegno ai senzatetto cronici (Costa e Kholi 2012, Kholi e Besharov 2012). Nella primavera del 2013 anche lo stato dell'Illinois ha deciso di investire sui PSB incaricando lo Harvard Kennedy School's Social Impact Bond Technical Assistance Lab (SIB Lab) di sviluppare programmi che possano utilizzare sistematicamente tale strumento (IGNN 2013).

### Box 6 – Il recupero dei detenuti di Rikers Island, New York City

*La città di New York è stata il primo ente locale americano a investire sui Pay for Success Bond grazie alla collaborazione con il colosso finanziario Goldman Sachs, che ha deciso di investire 9,6 milioni di dollari in un progetto per il recupero dei giovani detenuti nella struttura di Rikers Island, enorme complesso carcerario della Grande Mela che ospita circa 17.000 detenuti. Similmente all'esperienza pilota che si sta svolgendo in Inghilterra (cfr. box 5), più il tasso di recidiva scenderà (il minimo richiesto è pari al 10 per cento) più l'investitore vedrà aumentare il rendimento del proprio investimento, che sarà pagato dal Comune di New York qualora il programma abbia successo. Tuttavia, a differenza del modello sviluppatosi nel Regno Unito, in caso di insuccesso Goldman Sachs non perderà l'intero capitale investito. Michael Bloomberg, sindaco di New York, ha infatti deciso di coprire parzialmente l'investimento stanziando 7,2 milioni attraverso la Bloomberg Foundation, la fondazione di famiglia, a garanzia del denaro investito da Goldman Sachs. Questa scelta di tutelare parzialmente l'investitore, tra l'altro attraverso un soggetto non pubblico come una fondazione filantropica privata, appare una distorsione rispetto all'assetto «classico» finora utilizzato per i Social Impact Bond. Tuttavia la decisione del sindaco newyorkese appare nel contempo un atto di coraggio per introdurre anche negli Stati Uniti uno strumento considerato importante per il sostegno delle politiche pubbliche.*

Dall'altro lato, diversi studi accademici segnalano i SIB come un'opportunità interessantissima per il sistema statunitense. Le ricerche più importanti in questo senso vengono dal già citato Harvard Kennedy School's Social Impact Bond Technical Assistance Lab, centro studi creato con il sostegno della Rockefeller Foundation presso una delle più importanti università del mondo per valutare l'impiego dei SIB da parte delle amministrazioni pubbliche<sup>3</sup>. Il SIB Lab, inoltre, sta avviando collaborazioni con diversi altri stati ed enti locali (si segnalano in particolare Connecticut, South Carolina, New York, Colorado e la città di Denver) per valutare lo sviluppo di PSB in risposta ai bisogni sociali della popolazione.

I risultati finora ottenuti dai PSB e le ulteriori prospettive di sviluppo in diversi stati americani hanno spinto l'amministrazione Obama a proporre uno stanziamento imponente in favore dei PSB nel budget per il 2014. Il Presidente ha chiesto al Congresso di approvare un investimento complessivo di circa 500 milioni di dollari, di cui 300 destinati a un Incentive Fund, da istituire presso il Treasury Department, che sarà utilizzato per permettere a enti locali, statali e organizzazioni non profit di sviluppare partnership pubblico-privato che facciano ricorso ai PSB; altri 195 milioni di dollari saranno invece destinati alla creazione di nove programmi da svilupparsi presso le agenzie federali facenti riferimento al Department of Justice, al Department of Labour e al Department of Education (VanRoekel e Greenblatt 2013).

### 6.3. Alcune considerazioni sullo strumento

I Social Impact Bond presentano vantaggi per tutti i diversi attori coinvolti. Attraverso i SIB gli enti pubblici hanno la possibilità di avvalersi della collaborazione, nella gestione di progetti a carattere sociale, di enti non profit radicati in contesti in cui normalmente la pubblica amministrazione avrebbe difficoltà ad attivare propri programmi, con ciò perseguendo anche obiettivi di economicità. I SIB, infatti, consentono al settore pubblico di finanziare solo le attività che hanno conseguito risultati positivi, poiché il paga-

<sup>3</sup> Si segnalano in particolare Azemati *et al.* (2013), Liebman (2013), Liebman e Sellman (2013).

mento dei bond è legato al rispetto degli standard previsti dai progetti. In caso di insuccesso delle attività finanziarie, dunque, i soldi dei contribuenti non vengono utilizzati per coprire l'investimento effettuato dai privati. I cittadini, a loro volta, possono usufruire di interventi e servizi aggiuntivi che l'ente pubblico difficilmente potrebbe garantire senza l'ausilio dei capitali privati atti a finanziare le attività svolte dagli enti non profit. Questi ultimi, infine, hanno la possibilità di accedere a finanziamenti importanti, o comunque superiori a quelli che potrebbero ottenere attraverso i normali canali esistenti tra Terzo settore e pubblica amministrazione, senza dover svolgere attività di *fundraising*. In questo senso, organizzazioni che normalmente operano in autonomia hanno modo, attraverso la partecipazione a un medesimo progetto, di entrare in rapporto e collaborare per la realizzazione degli obiettivi fissati. Inoltre, poiché l'accesso alle risorse è determinato dalle capacità di successo, gli enti non profit sono incentivati a competere e innovarsi continuamente per poterlo ottenere. Notevoli sono anche i potenziali vantaggi per gli investitori privati, che, selezionando progetti validi, hanno la possibilità di ricavare sia rendimenti importanti sia un'immagine positiva dal loro impegno in ambito sociale.

Occorre tuttavia menzionare alcune problematiche dello strumento che potrebbero in alcuni casi comprometterne la diffusione. In primo luogo, i risultati dei progetti finanziati attraverso i SIB devono necessariamente essere misurabili. In assenza di tale capacità, è infatti impossibile stabilire un criterio per la restituzione del denaro stanziato attraverso questo genere di obbligazioni. Per tale ragione i Social Impact Bond finora sono stati utilizzati in un numero limitato di situazioni, quelle in cui possono essere stabiliti criteri condivisi per la misurazione del rendimento. La strutturazione dei SIB è per questo un procedimento lungo e complesso, che richiede massima attenzione: infatti, il rischio per gli investitori in molti casi potrebbe apparire troppo elevato, poiché il capitale investito è a rischio in caso di insuccesso e, per di più, i rendimenti proposti potrebbero apparire insufficienti per compensare una tale eventualità. L'utilizzo dei SIB è ancora poco diffuso, ed eventuali esiti negativi dei progetti pilota attualmente in essere potrebbero lasciare una strada notevolmente in salita per questo strumento.

## 7. FINANZA SOCIALE E SECONDO WELFARE: QUALI PROSPETTIVE?

Come si è visto, tanto in Italia quanto a livello internazionale vanno sviluppandosi strumenti finanziari orientati a sostenere quelle realtà del Terzo settore che nei prossimi anni saranno chiamate a reperire risorse alternative a quelle di cui attualmente godono. Se vorranno continuare a svolgere le proprie attività, le OTS italiane non potranno più contare sui fondi provenienti dal settore pubblico – in difficoltà a causa della crisi – né potranno fare affidamento unicamente sulle loro capacità di reperire risorse tra i propri associati o attraverso le «classiche» attività di *fundraising*. Eppure tante organizzazioni non profit oggi sembrano non possedere la forza (o, in molti casi, la volontà) di rivolgersi agli istituti bancari, che di fatto, a loro volta, offrono spesso servizi lontani dalle esigenze delle realtà operanti nel non profit.

Gli strumenti descritti in queste pagine indicano tuttavia una dinamica interessante riferibile a diversi attori finanziari che, presa consapevolezza della situazione attuale, hanno cercato di offrire alternative concrete alle OTS attraverso l'offerta di servizi innovativi. In molti casi la soluzione per conciliare le esigenze delle parti in causa è stata

trovata nel coinvolgimento diretto di una terza componente – cittadini, imprese o organizzazioni filantropiche – che fosse in grado mediare il rapporto tra OTS e istituzioni finanziarie. Anche in quest’ambito, dunque, il reperimento di risorse non pubbliche per la realizzazione di opere di utilità sociale vede nelle reti, specialmente quelle territoriali, componenti importanti e preziose capaci di fornire contributi significativi e, per certi versi, inaspettati. Le risposte provenienti dalla società civile mostrano grande disponibilità da parte dei cittadini, nel momento in cui esistono strumenti adeguati, a sostenere le realtà non profit del proprio territorio: le comunità si sono rivelate pronte a offrire, anche a titolo gratuito, importanti risorse economiche parzialmente sostitutive di quelle derivanti dagli istituti di credito. I Social Bond di UBI Banca o le iniziative promosse su Terzo Valore di Banca Prossima documentano bene questa tendenza.

Tuttavia, come mostrano le esperienze dei Social Impact Bond inglesi e dei Pay for Success Bond statunitensi, anche da parte del settore pubblico potrebbero giungere nuove e interessanti risposte per cambiare il volto della finanza in un’ottica maggiormente orientata al sociale. Attraverso il coinvolgimento di privati e soggetti non profit nel sostenere opere dall’alto contenuto sociale, il cui costo è legato al successo dei progetti finanziati, lo Stato e gli enti locali possono trarre enormi vantaggi senza il rischio di sperperare risorse. Nel contempo, si aprono nuovi e ampi mercati in cui gli investimenti possono generare importanti introiti per i potenziali investitori a fronte di risultati significativi per le comunità. Strumenti originariamente concepiti per l’arricchimento finanziario di pochi, dunque, sono stati ripensati per garantire un’accumulazione di risorse di più ampio respiro, in un’ottica solidale che inizia ad avere una risonanza internazionale significativa e che, speriamo, attecchisca quanto prima anche in Italia.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Azemati *et al.* (2013), *Social Impact Bonds: Lessons Learned So Far*, «San Francisco Federal Reserve Journal», febbraio
- Banca d’Italia (2012), *La ricchezza delle famiglie italiane*, «Supplemento al Bollettino statistico», n. 65, dicembre
- Bandera L. (2013a), *Risultati e prospettive dei Social Bond di UBI Banca*, 3 maggio, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013b), *Accoglienza, educazione e formazione: l’esperienza di Cometa*, 14 febbraio, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2012a), *Quanto vale il Terzo settore?*, 4 maggio, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2012b), *Le banche e l’investimento nel sociale*, 1 ottobre, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2012c), *UBI Banca e i Social Bond in favore di CGM*, 15 ottobre, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2012d), *Social Impact Bond, le esperienze di Stati Uniti e Regno Unito*, 1 ottobre, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Cohen R. (2013), *Launch of the Taskforce on Social Impact Bond Investment*, «Huffington Post», 17 giugno
- Costa K. e Kohli J. (2012), *New York City and Massachusetts to Launch the First Social Impact Bond Programs in the United States*, Center for American Progress, 5 novembre

- Essex County Council (2012), *First Local Authority Social Impact Bond Awarded to Improve Outcomes for Vulnerable Young People on the Edge of Care*, 21 novembre
- IGNN (2013), *Governor Quinn Announces Illinois to Launch Social Impact Bond Program Grant from the Dunham Fund to Strengthen State's Social Innovation Efforts*, «Illinois Government News Network», 9 aprile
- Istat (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e censimento delle istituzioni non profit*, Roma, Istat
- Kohli J. e Besharov D.J. (2012), *Social Impact Bonds: 'Pay-for-Success' Bonds Gain Adherents: Innovative Social Service Financing to Be Put to the Test*, Center for American Progress, 2 febbraio
- Last J. (2013), *NEET Social Impact Bond Exceeds GCSE Target*, «Civil Society», 27 agosto
- Liebman J. (2013), *Building on Recent Advances in Evidence-Based Policy-Making*, The Brookings Institution
- (2011), *Social Impact Bonds. A Promising New Financing Model to Accelerate Social Innovation and Improve Government Performance*, Center for American Progress, 9 febbraio
- Liebman J. e Sellman A. (2013), *Social Impact Bonds. A Guide for State and Local Government*, Harvard Kennedy School's Social Impact Bond Technical Assistance Lab, giugno
- Melandri G. (2013), *La task force per il sociale di Cameron, un modello da seguire*, «Che futuro», 4 agosto
- Osservatorio UBI Banca su Finanza e Terzo settore (2013a), *Indagine sui fabbisogni finanziari della cooperazione sociale in Italia*
- (2013b), *Indagine sui fabbisogni finanziari delle associazioni in Italia*
  - (2012), *Indagine sui fabbisogni finanziari della cooperazione sociale in Italia*
- Social Finance Inc. (2012), *A New Tool for Scaling Impact: How Social Impact Bonds Can Mobilize Private Capital to Advance Social Good*
- (2011), *Social Impact Bonds: The One Service. One Year On*
  - (2010), *Towards a New Social Economy: Blended Value Creation through Social Impacts Bonds*
- Unicredit Foundation (2012), *Ricerca sul valore economico del Terzo settore in Italia*
- VanRoekel S. e Greenblatt J. (2013), *Pay for Success. An Innovative Approach to Improve Results and Save Money*, White House Office of Management and Budget
- White House (2012), *Paying for Success. The Federal Budget 2012*, White House Office of Management and Budget

#### LE NOSTRE INTERVISTE AI PROTAGONISTI

1. Marco Morganti, Amministratore Delegato di Banca Prossima, 28 maggio 2013
2. Marco Ratti, Responsabile Knowledge Centre di Banca Prossima, 22 aprile 2013
3. Guido Cisternino, Responsabile della struttura Enti, Associazioni e Terzo Settore del Gruppo UBI Banca, 18 aprile 2013
4. Stefano Bazoli, Area *retail* per i rapporti col settore non profit, Gruppo UBI Banca, 18 aprile 2013

ARTICOLI SULLA FINANZA SOCIALE PUBBLICATI SU  
WWW.SECONDOWELFARE.IT

- [La miopia della politica italiana nei confronti del non profit](#), Gian Paolo Gualaccini, 28 ottobre 2013
- [Carceri: necessario non fermarsi all'ammnistia](#), Lorenzo Bandera, 9 ottobre 2013
- [A Milano un fondo di garanzia per aiutare chi ha perso il lavoro](#), Lorenzo Bandera, 18 settembre 2013
- [Una banca orientata al bene comune è possibile](#), Lorenzo Bandera, 1 settembre 2013
- [Una finanza «buona» per favorire crescita e lavoro](#), Maurizio Ferrera, 7 luglio 2013
- [Nel Regno Unito si continua a investire sul Terzo settore](#), Lorenzo Bandera, 19 giugno 2013
- [GNP 2013: presentato il nuovo progetto della Fondazione Welfare Ambrosiano](#), Giulia Mallone, 18 maggio 2013
- [Risultati e prospettive dei Social Bond di UBI Banca](#), Lorenzo Bandera, 3 maggio 2013
- [Il Secondo Rapporto UBI Banca su Finanza e Terzo settore](#), Lorenzo Bandera, 2 maggio 2013
- [IPO Solidale: per una sinergia tra imprese e privato sociale](#), Lorenzo Bandera, 26 aprile 2013
- [Banca Prossima e Lega Coop Umbria insieme per l'innovazione sociale](#), Lorenzo Bandera, 23 aprile 2013
- [Banca Prossima e Cariplo insieme per il social housing](#), Lorenzo Bandera, 17 febbraio 2013
- [UBI Banca e i Social Bond in favore di CGM](#), Lorenzo Bandera, 15 ottobre 2012
- [Le banche e l'investimento sociale](#), Lorenzo Bandera, 1 ottobre 2012
- [Social Impact Bond: le esperienze di Stati Uniti e Regno Unito](#), Lorenzo Bandera, 1 ottobre 2012
- [Quanto vale il Terzo settore?](#), Lorenzo Bandera, 4 maggio 2012
- [Big Society Capital e le prospettive di crescita per il Terzo settore inglese](#), Lorenzo Bandera, 20 aprile 2012
- [Microcredito a Milano, come va la Fondazione Welfare?](#), Giulia Mallone, 6 aprile 2012
- [Fondazione CON IL SUD annuncia un fondo di garanzia per i crediti delle cooperative](#), Redazione, 8 marzo 2012
- [Venture Capital social in Italia: l'esperienza di Oltre Venture](#), Giulia Mallone, 22 dicembre 2011
- [La Regione Sicilia punta sul microcredito per sostenere le famiglie in tempo di crisi](#), Laura Canale, 22 dicembre 2011
- [Commissione Europea: come promuovere l'imprenditoria sociale?](#), Giulia Mallone, 13 dicembre 2011



## Capitolo 8

### IL SOCIAL HOUSING E I NUOVI BISOGNI ABITATIVI

DI CHIARA LODI RIZZINI

#### 1. INTRODUZIONE

La possibilità di disporre di un alloggio di qualità rappresenta uno dei pilastri su cui si costruiscono la qualità della vita dell'individuo e la sua inclusione nella società. Le politiche abitative, che tutelano il diritto alla casa, rientrano quindi a pieno titolo nell'ambito del welfare state. Per molto tempo, tuttavia, la questione abitativa è rimasta ai margini delle agende politiche, in parte per l'elevato numero delle case di proprietà, in parte perché si pensava che la povertà abitativa fosse destinata a essere assorbita dallo sviluppo economico. Così non è stato, e oggi il fenomeno sta tornando prepotentemente alla ribalta, inasprito dalla crisi economico-finanziaria. La nuova questione abitativa è l'esito di profondi cambiamenti che hanno interessato innanzitutto il lato dell'offerta di alloggi, come conseguenza delle politiche neo-liberali che, a partire dagli anni Settanta e Ottanta, si sono imposte in molti paesi europei, accordando una preferenza all'espansione della proprietà della casa, con la conseguente contrazione del settore dell'affitto (sia sociale che privato) e l'aumento spropositato dei prezzi delle abitazioni. Sul lato della domanda, invece, la povertà abitativa è frutto delle trasformazioni demografiche e sociali che stanno interessando tutte le società occidentali, ma anche del sistema produttivo, con pesanti ricadute sulla crescita della vulnerabilità sociale (Palvarini 2006).

Nell'ambito delle politiche abitative, possiamo sostenere che il passaggio dal primo al secondo welfare sia segnato dal passaggio dall'edilizia residenziale pubblica all'edilizia sociale. Il *social housing* può infatti essere ricompreso nel secondo welfare grazie a tre aspetti innovativi:

- ❶ target dei beneficiari: l'edilizia sociale è finalizzata all'inclusione di quell'area grigia di *outsiders*, provenienti perlopiù dal cosiddetto «ceto medio impoverito», che non hanno redditi così bassi da accedere all'edilizia popolare ma neanche così alti per ricorrere al mercato;
- ❷ segue la tipologia di bisogno, ovvero la risposta a quei bisogni «scoperti» che rispecchiano forme di vulnerabilità sempre più liquida. La dimensione economica non è più l'unico fattore che determina situazioni di esclusione abitativa, ma accanto a essa si contano numerose nuove variabili (temporaneità del bisogno, disabilità, eccetera);
- ❸ terzo punto, l'innovazione di *policy*, che vede l'introduzione di nuovi modelli di *governance* sia nel finanziamento sia nella gestione dei progetti. L'offerta di alloggi non è quindi esclusiva dello Stato, ma intervengono sempre più spesso soggetti eterogenei provenienti dal settore privato, dal Terzo settore e dal mondo delle fondazioni. Si verifica, inoltre, un crescente decentramento delle competenze dal governo centrale a quello locale, in piena attuazione del principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale.

Il presente capitolo indaga lo stato del *social housing* nel nostro paese per prima cosa contestualizzandolo nello scenario socio-economico attuale, la cui gravità testimonia la necessità di questo tipo di interventi. Dopo la descrizione delle caratteristiche e del funzionamento dell'edilizia sociale, verranno presentate alcune esperienze territoriali, a dimostrazione di come, nella realtà, operano tali progetti e del perché il *social housing* si possa considerare un esempio di secondo welfare.

## 2. IL CONTESTO

La Commissione Europea ha dichiarato che la *housing exclusion* – ovvero l'essere privi di una casa, e di una casa dignitosa – è forse la manifestazione più seria della povertà e dell'esclusione sociale nella nostra società. La casa ha, infatti, un ruolo fondamentale nel raggiungimento del benessere individuale e familiare delle persone poiché è l'ambito nel quale trova risposta un'ampia gamma di bisogni primari di tipo economico e simbolico e attorno al quale vengono intessute azioni e relazioni sociali strutturate. Le politiche abitative possono quindi costituire, a pieno titolo, un'area di welfare (Palvarini 2006).

### 2.1. Il disagio abitativo: un fenomeno in continua evoluzione

È difficile individuare una definizione universalmente condivisa della povertà abitativa, a causa della variabilità che questa assume da paese a paese. Per ovviare a tale lacuna, il Feantsa<sup>1</sup> ha elaborato una definizione – la definizione Ethos<sup>2</sup> – che, sebbene ancora lungi dall'essere esaustiva<sup>3</sup>, cerca di uniformare i differenti approcci nazionali attraverso un'interpretazione estensiva che va ben oltre il concetto di *homelessness*, sulla base del presupposto che l'uso di definizioni restrittive produce politiche inefficienti, non in grado di riconoscere la varietà delle situazioni di disagio e dei percorsi personali che conducono dentro e fuori la condizione di povertà abitativa. La concezione teorica sottesa alla Ethos è infatti che la *homelessness* sia una condizione transitoria e dinamica che richiede politiche in grado di coglierne non solo la concreta manifestazione, ma anche i fattori di vulnerabilità. Riflette quindi una visione della povertà abitativa non come un oggetto a sé stante, ma come un fenomeno inserito nella più ampia cornice dell'esclusione sociale, per cui i fattori di vulnerabilità sociale sono anche fattori di rischio di esclusione abitativa<sup>4</sup>. La definizione Ethos è stata inoltre impiegata per identificare il concetto di casa. Una casa è caratterizzata da tre domini: fisico (il possesso di uno spa-

<sup>1</sup> Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec le Sans-Abri: organizzazione non governativa nata nel 1989, ha istituito al proprio interno un Osservatorio sulla *Homelessness* che si occupa di pubblicare un rapporto annuale sulla condizione dei senza dimora nell'Unione Europea basato sui rapporti nazionali scritti da esperti provenienti dai Paesi membri.

<sup>2</sup> The European Typology of Homelessness and Housing Exclusion.

<sup>3</sup> A conferma della variabilità del fenomeno, la definizione Ethos viene periodicamente revisionata e aggiornata sulla base dello stato della povertà abitativa nei paesi europei.

<sup>4</sup> Gli autori identificano quattro categorie di fattori: fattori strutturali (processi economici, mutamenti in atto nei mercati del lavoro); fattori istituzionali (in particolare, la mancanza di supporto sociale da parte dell'attore pubblico, compresa la carenza di politiche abitative); fattori relazionali (problemi nella struttura familiare o isolamento dal punto di vista delle relazioni sociali); fattori personali (genere, etnia, disabilità fisica o mentale e in generale tutte quelle caratteristiche, ascritte o acquisite, che, interagendo con gli altri fattori citati, diventano barriere che limitano la piena applicazione dei diritti di cittadinanza).

zio su cui esercitare un diritto di esclusiva), sociale (la possibilità di mantenere in quello spazio relazioni soddisfacenti e riservate) e legale (l'averne un titolo legale riconosciuto che ne permetta il pieno godimento). L'esclusione da uno o più di questi domini determina tredici livelli di povertà abitativa che vanno dalla condizione più estrema di esclusione abitativa (non casa) a quella di potenziale rischio abitativo (il disagio non si è ancora manifestato, ma una piccola variazione può farlo emergere), a loro volta sintetizzabili in quattro categorie che compongono la vera e propria tipologia Ethos:

- ❶ *rooflessness*: persone che non hanno alcun rifugio, vivono in strada;
- ❷ *houselessness*: condizione di coloro che non dispongono di un alloggio, ma vengono ospitati in sistemazioni di tipo istituzionale (soluzioni abitative di emergenza, centri di accoglienza);
- ❸ *insecure housing*: l'individuo o la famiglia vivono in un'abitazione strutturalmente adeguata ma si trovano nell'imminente rischio di diventare *homeless* per ragioni attinenti al dominio legale oppure al dominio sociale (coloro che non hanno un titolo legale di godimento: affittuari in nero o occupanti senza titolo, coloro che sono sottoposti a sfratto o le persone che vivono in condizioni di violenza domestica);
- ❹ *inadequate housing*: famiglie che dispongono di una sistemazione che non è fisicamente adeguata per l'abitare, come strutture temporanee o mobili (roulotte, camper), o edifici non destinati all'abitazione, oppure alloggi gravemente sovraffollati o che non raggiungono uno standard minimo di abitabilità definito a livello nazionale.

In conclusione, emerge un quadro concettuale complesso dove la povertà abitativa assume forme variabili. Tuttavia, il quadro concettuale che si sceglie di impiegare ha importanti implicazioni in termini di *policies*, dal momento che queste vengono progettate sulla base della definizione scelta. La classificazione Ethos conferma che la povertà abitativa, più che un fenomeno statico, è un *processo* che può colpire persone vulnerabili, in differenti fasi della vita. Se la povertà abitativa è così mutevole, quindi, anche le politiche atte a contrastarla devono essere il più possibile flessibili per risultare efficaci, allo stesso modo in cui si reclama maggiore flessibilità per le politiche contro la povertà e l'esclusione sociale a fronte di una povertà sempre più «liquida».

## 2.2. Povertà abitativa e povertà economica: due facce della stessa medaglia?

Esisterebbe un legame diretto tra povertà abitativa e povertà economica. Per meglio comprenderlo, dobbiamo considerare che il costo di accesso all'abitazione non si riduce alla spesa per l'acquisto, o la locazione, di un alloggio, ma include tutte le spese legate all'abitare (spese condominiali, manutenzione, utenze, tasse, eccetera).

La diminuzione del potere di acquisto dei redditi conseguente la crisi economica ha comportato un aumento dell'onerosità delle spese per l'abitazione nei bilanci familiari, aggravando il problema dell'*affordability*, cioè della «possibilità di ottenere un certo standard abitativo a un prezzo o a un canone che non costituisce, a giudizio di terzi – di solito la pubblica amministrazione – un peso irragionevole rispetto al reddito familiare» (Palvarini 2010). La nozione di *affordability* si riferisce dunque al livello di onerosità dei costi che le famiglie devono sostenere per far fronte al pagamento delle spese abitative: in sostanza, la *sostenibilità* di una casa.

Da una parte, quindi, se la diminuzione del reddito comporta una crescente deprivazione abitativa, dall'altra parte il peso eccessivo dei costi abitativi si traduce in una riduzione del reddito familiare disponibile e in una conseguente compressione dei consumi o delle possibilità di risparmio. La capacità di risparmio degli italiani dal 2006 è costantemente calata, attestandosi sull'8 per cento, rimanendo tuttavia più stabile per le fami-

glie che possiedono un'abitazione, mentre si è quasi azzerata per quelle in affitto (Fondazione Housing Sociale 2013). Possiamo allora sostenere che i costi abitativi influenzino la caduta delle famiglie in uno stato di povertà economica o, viceversa, ne facilitino l'uscita (Palvarini 2010). È stato infatti dimostrato che, al fine di misurare il livello di povertà, se si confrontano i risultati ottenuti con la tradizionale definizione di povertà e quelli ricavati dopo la detrazione dei costi abitativi, in Italia l'incidenza del fenomeno aumenta in modo consistente se nella procedura di calcolo vengono inserite le spese per l'abitazione. In particolare, il 9 per cento delle famiglie italiane si trova in uno stato di *povertà dipendente dalla casa* (Palvarini 2010). Un risultato che potrebbe comportare importanti conseguenze a livello di *policy*: vale a dire che oltre la metà della povertà in Italia potrebbe essere attenuata, e teoricamente eliminata, attraverso politiche specificamente orientate all'*affordability* dell'abitazione (Palvarini 2010).

### 2.3. L'offerta abitativa in Italia

Secondo uno studio condotto dal network europeo Cecodhas<sup>5</sup>, in media il 6 per cento della popolazione europea vive in situazioni di *housing deprivation*, cioè in abitazioni sovrappopolate, con condizioni igienico-sanitarie o strutturali inadeguate (Cecodhas Housing Europe 2012). I paesi più colpiti sono quelli dell'Europa dell'Est (con percentuali che vanno dal 12,2 dell'Estonia al 28,6 della Romania), mentre, al lato opposto, troviamo quelli del Nord (dallo 0,5 per cento dei Paesi Bassi all'1,3 per cento della Danimarca). È un dato interessante che Italia (7,3 per cento) e Grecia (7,6 per cento) siano gli unici paesi dell'UE-15 a superare la soglia media del 6 per cento (figura 1).

La questione abitativa in Italia è rimasta per molto tempo ai margini dell'agenda politica. L'elevata percentuale di alloggi di proprietà – e la parallela contrazione dell'affitto, sia economico che sociale – ha indotto i governi a ritenere che la domanda abitativa fosse ampiamente soddisfatta. Nel 2008 – prima dell'impatto della crisi economica – ben il 68,5 per cento delle famiglie risultava infatti proprietario della casa in cui vive, il 12,6 per cento disponeva dell'abitazione a titolo gratuito o in usufrutto, mentre solo il 18,9 per cento viveva in affitto (di cui il 13,9 per cento in affitto privato e il 5 per cento in affitto sociale) contro una media UE-15 del 28,9 per cento (Nomisma 2010)<sup>6</sup>.

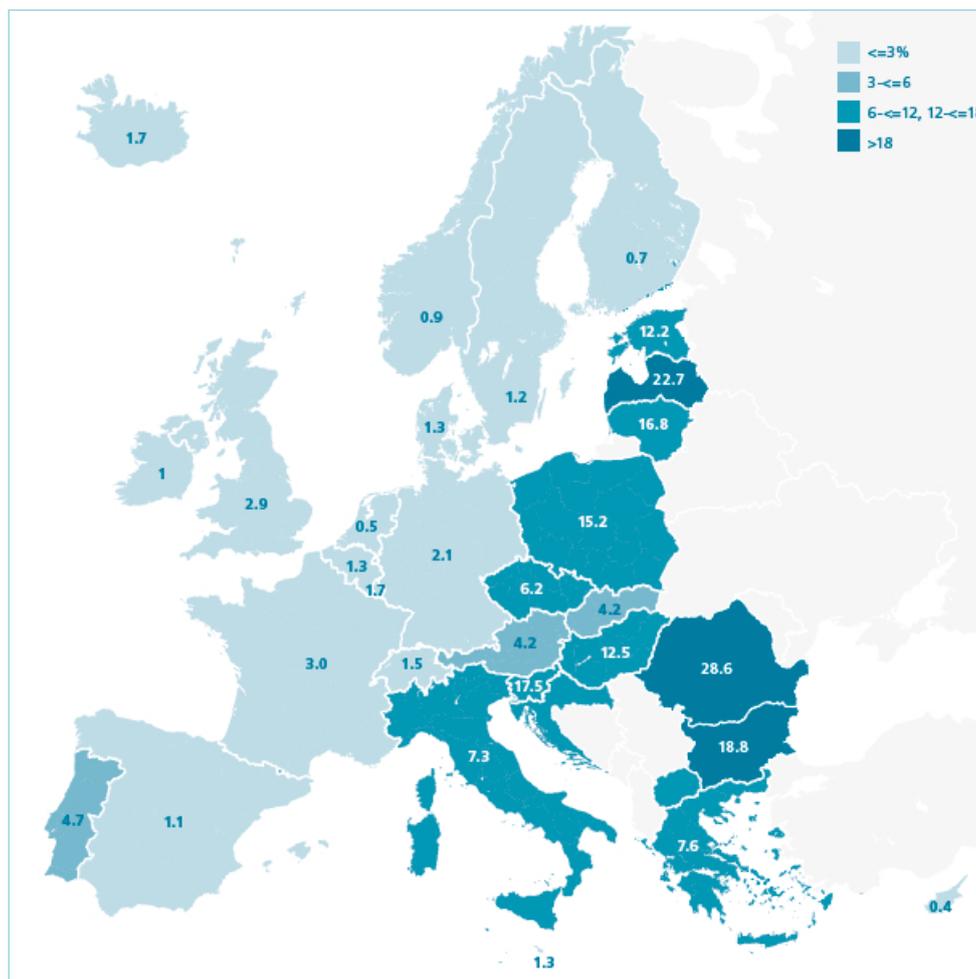
Oggi, con il perdurare della crisi economica, il problema sta tornando prepotentemente alla ribalta. Questo fenomeno è dovuto a diversi fattori, a cominciare da quanto verificatosi sul lato dell'offerta abitativa, dove si è drasticamente allargata la distanza tra il costo delle abitazioni e il reddito disponibile delle famiglie: tra il 1991 e il 2009 i canoni di mercato delle aree urbane sono cresciuti in media del 105 per cento, a fronte di una crescita delle disponibilità economiche familiari del 18 per cento<sup>7</sup> (Cittalia-Anci 2011) (figura 2).

<sup>5</sup> European Federation of Public, Cooperative & Social Housing. È un network di 45 federazioni nazionali e regionali che complessivamente riuniscono circa 41 400 *housing providers* in 19 paesi.

<sup>6</sup> La diffusione della casa di proprietà non è però un aspetto peculiare solo del nostro paese, ma in generale caratterizza anche gli altri Stati europei mediterranei. Allen *et al.* (2004) sostengono la tesi secondo cui in Europa siano identificabili sostanzialmente due modelli di concezione della casa, legati al sistema immobiliare e al ruolo della famiglia nel sistema di welfare. In base a questa classificazione, i paesi del Sud si distinguono da quelli del Nord per alti livelli di case in proprietà, a cui si affianca una scarsa o nulla disponibilità di alloggi di edilizia sociale (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2012).

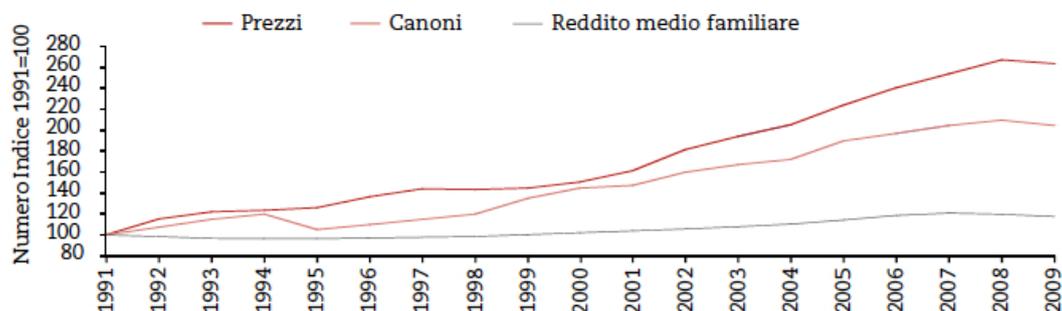
<sup>7</sup> Secondo i dati Istat, il reddito disponibile in termini reali è infatti crollato, scendendo del 5 per cento dal 2007.

Figura 1 – Tasso di deprivazione abitativa severa in Europa (2009)



Fonte: Cecodhas Housing Europe (2012)

Figura 2 – Evoluzione di prezzi e canoni delle abitazioni e del reddito familiare in Italia, 1991-2007



Elaborazione su dati Cittalia-Anci (2011)

Nell'ultimo decennio i canoni di affitto sono aumentati, in media, del 130 per cento per i contratti rinnovati e del 150 per cento per i nuovi contratti. Il mercato degli acquisti di abitazioni ha registrato un aumento medio del 50 per cento, con punte del 100 per cen-

to nei grandi centri. Sebbene oggi assistiamo a una forte diminuzione delle compravendite, che supera il 25 per cento su base annua (Cgil 2013), a questa non ha corrisposto una altrettanto forte diminuzione dei prezzi, che nel 2012 flettono al massimo del 4 per cento. Determinante, per il calo delle compravendite, è stato l'inasprimento delle condizioni di accesso ai mutui: dal 2006 al 2012 il volume dei finanziamenti erogati è sceso da 55 miliardi a 26 miliardi di euro; si è ridotto il rapporto tra l'ammontare del mutuo concesso e il valore dell'immobile acquisito, che si attesta oggi mediamente al 60-70 per cento; dal 2009, inoltre, si è allargata la forbice tra richieste di mutuo ed erogazioni, per richiudersi a fine 2012 per via del calo della domanda – le famiglie rinunciano a chiedere prestiti (Fondazione Housing Sociale 2013).

A questi costi vanno aggiunte le spese per l'abitazione, che, come abbiamo detto, rappresentano una delle voci che incidono maggiormente sul bilancio familiare. Spese che variano a seconda del titolo di godimento – dal 30 per cento del reddito disponibile, in caso di affitto, all'11,9 per cento in caso di proprietà (fino al 27,4 per cento in presenza di mutuo) – e della composizione del nucleo familiare<sup>8</sup>. Nel 2012 si è inoltre registrato un aumento dei costi relativi al mantenimento dell'abitazione, pari mediamente al 4 per cento (Cgil 2013), quota che crescerà ulteriormente a seguito del recente aumento dell'Iva al 22 per cento<sup>9</sup>. A far lievitare le spese sono stati, come si è detto, i continui rincari di luce, riscaldamento, gas, acqua – nell'ultimo decennio (2002-2012) i costi medi di gas e acqua risultano cresciuti rispettivamente del 50 e del 75 per cento, quelli della raccolta rifiuti oltre il 60 per cento –, l'introduzione dell'Imu, nonché le spese introdotte dalla nuova Tares (+25 per cento rispetto alla vecchia tassa sui rifiuti)<sup>10</sup> (tabella 1).

Tabella 1 – Spese mensili sostenute per un appartamento in affitto o in proprietà (2012)

	Abitazione in affitto: canone	Abitazione in proprietà: mutuo
Canone di affitto / mutuo	1.100	700
• Oneri (condominio, luce, acqua, gas da cucina)	185	185
• Riscaldamento	150	150
• Telefono / Internet	30	30
• Tares	50	50
• Imu		35
Totale costi	415	450
Totale costi + affitto o mutuo	1.515	1.150

Elaborazione su dati Cgil (2013)

<sup>8</sup> Le situazioni di maggiore vulnerabilità si individuano tra le persone sole, soprattutto se con meno di 35 anni, e tra gli anziani, che destinano alle spese per la casa fino al 21,3 per cento delle proprie entrate. Altrettanto difficile appare la situazione delle famiglie monogenitoriali con figli minori, per le quali il rapporto tra le spese per l'abitazione e il reddito raggiunge il 23,4 per cento (Cittalia-Anci 2011).

<sup>9</sup> Nel rapporto annuale 2012, l'Istat aveva già messo in evidenza come la casa fosse una voce dai costi in continua crescita: nel 2012, infatti, i prezzi dei prodotti acquistati con maggior frequenza sono aumentati in misura maggiore per le voci «Abitazione, acqua, elettricità, combustibili» e «Trasporti», rispettivamente +7,1 per cento (+5,2 nel 2011) e +8,5 per cento (+6,2 nel 2011) (Cgil 2013).

<sup>10</sup> Imposte che dal 1° gennaio 2014 dovrebbero cambiare con l'introduzione della Service Tax (TRISE).

In questo contesto, si delinea un disagio abitativo<sup>11</sup> in costante crescita: nel periodo 1978-'83 colpiva il 3 per cento delle famiglie in affitto; nel periodo 2000-2006 il 21,5 per cento, nel 2008 il 26 per cento (Cittalia-Anci 2011). Il disagio è confermato anche dal tasso di rinegoziazione dei mutui<sup>12</sup> e dal numero di sfratti per morosità, saliti da 26.937 nel 2001 a 60.244 nel 2012. In particolare, sono aumentate le «morosità incolpevoli»<sup>13</sup>, legate cioè alle condizioni economiche decisamente critiche di chi non riesce più a sostenere le spese per l'abitazione. Dai dati del 2012, risultati di un monitoraggio effettuato da Cgil e Sunia, la componente più alta (38 per cento) è costituita da nuclei di anziani (il 25 per cento nel 2009) dei quali due terzi composti da una persona che vive sola; seguono le famiglie di immigrati (26 per cento), con nuclei composti in media da tre o più persone (erano il 22 per cento nel 2009) e i giovani con meno di 35 anni (21 per cento), prevalentemente lavoratori precari o che hanno perso il lavoro nel corso dell'ultimo biennio (erano solo il 4 per cento nel 2009). Se consideriamo che il 62 per cento dei nuclei familiari sotto sfratto ha figli (due terzi di questi hanno figli minorenni), è evidente che si tratta di un problema che potrà avere pesanti ripercussioni sulle nuove generazioni e sul futuro dell'Italia.

A fronte di un'offerta abitativa privata sempre più insostenibile, l'intervento pubblico, anziché aumentare, è drasticamente calato. Dal 1991 al 2007 lo stock abitativo pubblico è sceso di oltre il 20 per cento, considerando le cartolarizzazioni effettuate negli ultimi anni e la limitatissima costruzione di nuovi alloggi; oltre alla fine del regime Gescal<sup>14</sup> e all'avvio del processo di dismissione degli immobili residenziali promosso dalla legge n. 560/1993, che tra il 1993 e il 2006 ha determinato la vendita di 154.788 abitazioni. Nel 2008 solo il 5,3 per cento delle famiglie italiane viveva in alloggi a canone ridotto<sup>15</sup> rispetto al valore di mercato, contro il 7 per cento della media europea. In rapporto agli altri paesi, anche la quota di edilizia popolare è estremamente bassa: 4 per cento, contro il 20 per cento della media comunitaria e il 36 per cento dei Paesi Bassi (Cittalia-Anci 2011).

#### 2.4. *Una nuova domanda abitativa*

Tuttavia, la «nuova questione abitativa» è l'esito dei profondi cambiamenti che hanno interessato anche il lato della domanda: da una parte, le trasformazioni delle reti relazionali, in particolare delle strutture familiari; dall'altra, i mutamenti del sistema produttivo, con importanti ricadute sul livello della stratificazione sociale (aumento delle disuguaglianze, crescita della vulnerabilità sociale) (Palvarini 2006). Cambiamenti che

<sup>11</sup> Parliamo di disagio abitativo quando il rapporto tra spesa per l'abitazione e reddito è superiore al 30 per cento.

<sup>12</sup> Le variazioni più frequenti hanno riguardato il passaggio dal tasso variabile al tasso fisso, la diminuzione del tasso d'interesse (22,4 per cento) e/o l'allungamento della durata (20,9 per cento) allo scopo di ridurre le spese correnti oppure di dilazarle per un periodo di tempo più lungo.

<sup>13</sup> Per contrastare questo fenomeno il Decreto legge del 28 agosto 2013 ha introdotto un Fondo per la morosità incolpevole di 40 milioni di euro, istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, destinato alle famiglie che non pagano l'affitto a causa di difficoltà temporanee quali perdita del lavoro, messa in mobilità o in cassa integrazione, chiusura dell'attività, malattia grave, infortunio o decesso di un componente della famiglia.

<sup>14</sup> Gescal (GESTione CAse per i Lavoratori) era un fondo istituito nel 1963 destinato alla costruzione e all'assegnazione di case per lavoratori attraverso contributi provenienti dai lavoratori stessi, dalle imprese e in parte da finanziamenti governativi. Abolito ufficialmente nel 1973, di fatto è cessato solo nel 1996 (per i contributi dei lavoratori) e nel 1998 (per quelli delle aziende).

<sup>15</sup> Comprendente l'edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata.

impongono di affrontare il tema della povertà abitativa, e delle relative politiche abitative, in un'ottica nuova, superando l'approccio classico – generalmente impiegato nell'edilizia residenziale pubblica – basato su un *means test* quasi esclusivamente economico e su criteri di accesso troppo rigidi. In una società dove la povertà cambia continuamente fisionomia, anche l'abitare diviene sempre più precario.

Quali sono i nuovi bisogni abitativi? Il reddito si conferma una delle cause principali della vulnerabilità abitativa. In questo senso, la crisi ha avuto un impatto elevatissimo, facendo scivolare nell'area grigia del disagio abitativo una vastità di persone per le quali invece la casa in passato non rappresentava un problema (Cittalia-Anci 2011). Se la povertà economica si conferma un fattore determinante, essa sta però cambiando fisionomia, con la conseguenza di rendere le politiche tradizionali spesso inefficaci: di fronte a un aumento del tasso di povertà, le soglie di accesso richieste dall'edilizia residenziale pubblica sono troppo basse ed escludono una larga fetta di popolazione *borderline*, ossia troppo «ricca» per averne diritto ma troppo povera per accedere al mercato immobiliare privato. Un'area grigia non così facilmente intercettabile, che vive in condizioni economiche precarie e che un minimo imprevisto farebbe precipitare in stato di emergenza.

Altri cambiamenti hanno riguardato la struttura demografica della popolazione e in particolare dei nuclei familiari. Accanto a un calo della popolazione totale, assistiamo all'aumento dei nuclei familiari (+9% dal 2003 al 2009) e alla riduzione della loro composizione, con nuclei sempre più piccoli a causa dell'allungamento dell'aspettativa di vita media e all'instabilità dei rapporti di coppia. Le famiglie composte da una sola persona ammontano oggi al 28,1 per cento del totale, un dato fortemente in crescita rispetto al decennio precedente, quando era pari solo all'11,7 per cento della popolazione adulta (Cittalia-Anci 2011). Una tendenza che ha implicazioni importanti perché accresce la domanda di alloggi, ma ne riduce l'*affordability* (un nucleo monoreddito ha evidentemente più difficoltà a far fronte alle spese abitative). Non a caso i genitori separati sono una delle categorie a maggiore rischio abitativo; soprattutto i padri separati, che sostengono le spese per il mutuo di un'abitazione di cui non possono però usufruire.

Nuovo fattore d'impoverimento abitativo è la precarizzazione dei rapporti di lavoro e la conseguente domanda di alloggi temporanei. La crisi economica impone di cercare lavoro là dove c'è. Ecco allora che assistiamo a una ripresa dei movimenti migratori interni, seppur ancora piuttosto contenuti, sia intraregionali che interregionali, in particolare nella direzione Sud-Nord (verso Lombardia ed Emilia Romagna *in primis*) (Cittalia 2010). La disponibilità di alloggi per chi si trasferisce per motivi di lavoro è un fattore essenziale per innestare elementi di flessibilità e dinamismo nel mercato del lavoro nazionale: la bassa percentuale di case in affitto che caratterizza l'Italia rispetto alla gran parte dei paesi europei, così come la forte differenza nel costo delle case tra le diverse aree geografiche, rappresentano quindi gravi fattori di rigidità rispetto alle esigenze del mercato del lavoro (Intervista 2). D'altra parte, però, il fatto che le città metropolitane diventino attrattive per la maggior disponibilità di opportunità lavorative pone il problema di dove accogliere questo flusso di lavoratori, soprattutto quando questi versano in condizioni di povertà – più del 50 per cento degli ospiti dei dormitori della città di Torino, ad esempio, non sono torinesi (Intervista 6).

Quali categorie escono più colpite in questo nuovo contesto? Prima di tutto la popolazione giovane, che a causa del prolungamento dei percorsi di formazione e della diffusione di rapporti di lavoro precari ha sempre meno capacità di accedere al mercato immobiliare. Il peggioramento delle condizioni di accesso al credito riguarda infatti soprattutto i contraenti con età inferiore ai 35 anni che intendono acquistare la prima

casa<sup>16</sup>. Tre sono i principali motivi che ostacolano l'accesso al mutuo: la precarietà dei rapporti di lavoro – l'80 per cento dei mutui è ancora erogato a favore di contraenti che abbiano un contratto di lavoro a tempo indeterminato; l'insufficienza del risparmio disponibile – per acquistare un'abitazione da 150.000 euro, ad esempio, si stima necessario un livello di risparmio tra i 45.000 e i 60.000 euro; la capienza del reddito – la rata risulta spesso troppo onerosa, soprattutto nel caso di giovani coppie non stabilizzate, per le quali supera facilmente il cosiddetto tasso di sforzo<sup>17</sup> sopportabile (Fondazione Housing Sociale 2013).

Se la popolazione giovane non è ancora precipitata in uno stato di povertà abitativa generalizzata, è grazie al sostegno dato da uno dei più efficienti, se non il più efficiente, ammortizzatori sociali italiani: la famiglia, che, così come per una serie di altri importanti servizi, si sostituisce allo Stato – e al mercato – nell'offerta di servizi abitativi. Oltre ai giovani che prolungano la permanenza nella famiglia d'origine, sono sempre più numerosi quelli che ricavano un'abitazione per sé all'interno della casa dei genitori (o dei nonni) con ovvie e negative ripercussioni sul volume delle compravendite. Tra le nuove generazioni, infine, una fascia particolarmente a rischio è quella degli studenti universitari fuori sede. La carenza di alloggi a prezzi ragionevoli<sup>18</sup> compromette il diritto allo studio per gli studenti meno abbienti, con ripercussioni sull'uguaglianza e la mobilità sociale, oltre a esporli a meccanismi di sfruttamento nel mercato degli affitti in nero e a costringerli ad accontentarsi di abitazioni di inadeguata qualità e sicurezza<sup>19</sup>.

Altra categoria a rischio di disagio abitativo è la popolazione straniera residente in Italia, cresciuta a ritmi particolarmente intensi (+233,3 per cento nel decennio 2000-2010) fino a costituire, nel 2009, il 7,1 per cento della popolazione (Nomisma 2011). Gli immigrati sono la fascia più esposta ai problemi di sovraffollamento e di scarsa qualità delle abitazioni: l'indicatore di grave deprivazione abitativa è per loro il 14,9 per cento, cioè più del triplo di quello delle famiglie italiane (4,7 per cento). Se consideriamo che il 22 per cento di essi sono minorenni, è evidente quanto politiche abitative adeguate siano cruciali per l'integrazione delle nuove generazioni, onde evitare che la nascita di veri e propri ghetti urbani esploda prima o poi in un serio conflitto sociale, alla stregua di quanto accaduto nelle *banlieues* francesi o, più recentemente, nei sobborghi inglesi e svedesi (Lodi Rizzini 2013a). Queste politiche, peraltro, potrebbero anche essere economicamente vantaggiose: tra il 2000 e il 2007 le compravendite effettuate da stranieri hanno costituito il 16,7 per cento del totale nazionale (Cittalia-Anci 2011), un dato che rivela come la popolazione straniera potrebbe potenzialmente contribuire alla ripresa del mercato immobiliare.

<sup>16</sup> Il Decreto legge del 28 agosto 2013 ha in proposito istituito un Fondo di garanzia per i mutui a favore dei giovani (coppie, nuclei monogenitoriali con figli minori, lavoratori atipici) che dovrebbe favorire l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte degli under 35 con un reddito Isee complessivo non superiore a 35.000 euro, consentendo loro di chiedere un mutuo, sino a 200.000 euro, garantito dal Fondo per il 50 per cento della quota capitale. L'elemento di novità di questo provvedimento è di aver inserito, tra i beneficiari del Fondo, i lavoratori atipici. Uno degli obiettivi è quello di evitare che il mero fatto di non avere un contratto a tempo indeterminato – tipologia contrattuale ormai tipica tra i più giovani – limiti l'accesso al credito.

<sup>17</sup> Cioè il peso del canone di locazione o della rata del mutuo in percentuale al reddito disponibile.

<sup>18</sup> Gli studenti universitari iscritti ad atenei di provincia o regioni diverse da quelle di residenza sono circa 650.000, pari al 47,3 per cento del totale. L'offerta abitativa è invece di soli 54.000 posti letto distribuiti in residenze universitarie pubbliche e private (Venditti 2009).

<sup>19</sup> Da rilevare anche l'effetto sull'aumento spropositato del costo degli affitti nelle città universitarie, soprattutto nelle aree prossime agli atenei.

Con il progressivo invecchiamento della popolazione e il contenimento delle erogazioni previdenziali, si aggrava poi la condizione abitativa degli anziani, afflitti essenzialmente da tre ordini di problemi: l'incidenza dei canoni di locazione, soprattutto in presenza di redditi da sola pensione sociale; i problemi di adeguatezza dello spazio rispetto alle esigenze fisiche, fino a costituire vere e proprie barriere architettoniche (abitazioni isolate, abitazioni prive di ascensore, eccetera); il rischio di isolamento quando la persona si trova a vivere sola (Venditti 2009).

Ci sono infine categorie di cittadini che faticano a trovare un alloggio per problemi fisici o psichici: disabili, tossicodipendenti, destinatari di programmi di assistenza sociale. Un'utenza forse più classica, già nota ai servizi sociali, ma che rischia di cadere vittima dei tagli ai fondi sociali anche dal lato abitativo.

### 3. CHE COS'È IL SOCIAL HOUSING

#### 3.1. Una definizione incerta

Attribuire una definizione al *social housing* è piuttosto complesso a causa della variabilità che il concetto assume da Stato a Stato. Generalmente ci si attiene a quella fornita da Cecodhas Housing Europe<sup>20</sup>, che descrive il *social housing* come «l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari».

In Italia tale definizione assume invece un significato più circoscritto, identificandosi come «l'insieme di quegli interventi di politica abitativa d'interesse pubblico che vanno oltre i tradizionali confini dell'edilizia residenziale pubblica e che associano agli interventi di edilizia azioni di accompagnamento sociale». Il *social housing*, attraverso la partecipazione e collaborazione di istituzioni, soggetti privati e non profit, svolge una funzione di interesse generale volta a promuovere la coesione sociale sul territorio, intervenendo prioritariamente su un'area di disagio sociale esclusa dai benefici pubblici per i più bisognosi e al contempo non in grado di accedere al mercato (Cittalia-Anci 2011).

Da questa definizione emergono le tre principali caratteristiche dell'*housing* sociale, che segnano un punto di rottura rispetto all'edilizia residenziale pubblica: 1) rilevanza della dimensione sociale degli interventi; 2) area di disagio sociale non estremo, tipico di soggetti esclusi dai benefici pubblici ma al contempo non in grado di accedere al mercato; 3) partnership pubblico-privato-non profit dei progetti.

In riferimento al primo aspetto, possiamo affermare che la dimensione sociale è protagonista dei progetti di *housing* sociale: non a caso si parla non solo di *housing*, ma di *social housing*. Come abbiamo visto, uno degli aspetti che fanno della casa un bene primario è il fatto che attorno a essa si tesse quella rete di relazioni propedeutica alla realizzazione personale dell'individuo e alla sua inclusione nella società. A differenza delle politiche abitative tradizionali, che affrontano il disagio abitativo quasi esclusivamente attraverso l'offerta di alloggi a canone calmierato, in questo caso si cerca di migliorare la condizione abitativa intervenendo anche sulla dimensione relazionale degli inquilini, attraverso la sperimentazione di nuove, o rinnovate, forme dell'abitare nelle quali essi

<sup>20</sup> European Federation of Public, Cooperative & Social Housing.

sono chiamati a partecipare attivamente alla costruzione di una comunità sostenibile<sup>21</sup> (Fondazione Housing Sociale 2013).

La «socialità» degli interventi può articolarsi in varie forme:

- residenze con spazi comuni destinati alla socializzazione;
- strutture con servizi comuni (servizi socio-sanitari, socio-assistenziali e di accompagnamento, assistenza domiciliare per anziani e disabili, doposcuola, *babysitting*, eccetera);
- progetti abitativi che puntano sul coinvolgimento diretto e attivo dei residenti nella fase di progettazione e realizzazione, così come nella manutenzione (progetti di autocostruzione, di autorecupero, di *cobousing*);
- apertura dei servizi forniti ai residenti al vicinato, in un'ottica di sviluppo di comunità;
- progetti abitativi che, grazie a particolari servizi e soluzioni (badante unica, assistenza per tossicodipendenze, eccetera), riescono ad accogliere categorie di utenti non completamente autosufficienti o con necessità di assistenza;
- passaggio dall'amministratore condominiale al gestore sociale (box 1).

#### Box 1 – Il gestore sociale

*Il gestore sociale è una figura introdotta nei progetti di housing sociale alla quale competono, oltre alle tradizionali attività di gestione amministrativa e finanziaria dell'immobile, la promozione di attività di partecipazione e responsabilizzazione degli inquilini e funzioni di mediazione sociale e culturale finalizzate a prevenire conflitti e tensioni all'interno della comunità insediata. Nello specifico, rientrano nelle sue competenze attività quali: inserimento abitativo; educazione alla condivisione degli spazi e alla gestione dei servizi; inclusione sociale degli utenti nel tessuto sociale circostante; prevenzione del degrado abitativo attraverso interventi educativi rivolti alla persona e al presidio costante dell'immobile stesso. Questi elementi, ricompresi della letteratura nel community management, sono un patrimonio di innovazione di processo (Trabuio 2012) che rende il gestore sociale una figura particolarmente efficace per l'integrazione di soggetti «diversi».*

Passiamo ora al secondo aspetto, ossia il disagio abitativo cui le politiche di *social housing* sono rivolte, che rappresenta un altro punto di rottura rispetto all'edilizia residenziale pubblica. Possiamo suddividere il disagio abitativo in due macro-categorie (Cittalia 2010):

- l'emergenza abitativa assoluta, condizione che spesso colpisce persone afflitte da «povertà croniche» o che sono scivolate in uno stato di emergenza a seguito di un evento drastico (sfratto, licenziamento). Si tratta di persone che vivono in strada, in alloggi di fortuna o presso centri di accoglienza, in sistemazioni insicure o inadeguate, o sotto sfratto imminente. Il problema dell'abitare si configura per l'attore pubblico come la necessità di garantire un'accoglienza immediata e il diritto nel tempo a un'abitazione. È il tipo di disagio che dovrebbe essere arginato attraverso l'edilizia residenziale pubblica;
- un'area «grigia» di disagio meno esplicito, multiforme e spesso temporaneo, che caratterizza persone che dispongono di un reddito – da lavoro o da pensione – in-

<sup>21</sup> Il concetto di sostenibilità, uno degli obiettivi principali del *social housing*, ricorre anche relativamente agli aspetti energetici e di compatibilità ambientale, ai quali i progetti prestano generalmente molta attenzione.

sufficiente, o quasi, per far fronte alle spese abitative, ma troppo alto per accedere agli alloggi popolari, oppure soggetti che non riescono a rivolgersi al mercato per esigenze personali (ad esempio, la necessità di un alloggio temporaneo). Soggetti in bilico tra emergenza e normalità che un evento imprevisto potrebbe far precipitare in una situazione di disagio più seria. È a questo tipo di utenza che è indirizzato il *social housing*.

### 3.2. Il quadro normativo di riferimento

Il terzo punto riguarda la partnership pubblico-privato-non profit dei progetti, che appare molto chiara nella normativa nazionale relativa al *social housing* e nel sistema di finanziamento. Le fonti che inquadrano l'*housing* sociale nel nostro ordinamento sono principalmente tre:

- 1) il Decreto ministeriale del 22 aprile 2008;
- 2) il Decreto legge n. 112/2008, convertito poi nella Legge n. 133/2008;
- 3) il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 2009, denominato anche «Piano nazionale di edilizia abitativa».

Il Decreto ministeriale del 22 aprile 2008 fornisce la prima definizione ufficiale di «alloggio sociale» come «l'unità immobiliare adibita a uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato [...]. Rientrano in tale definizione gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico – destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà». La normativa attribuisce la competenza della materia alle Regioni, che, «in concertazione con le Anci regionali, definiscono i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale». Detta, inoltre, alcune caratteristiche necessarie per garantire la qualità dell'alloggio, stabilendo che esso «deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive [...], costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative».

La prima significativa spinta per l'innovazione dell'edilizia residenziale assistita dall'intervento pubblico avviene invece con l'art. 11 (il «Piano casa») del D.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, che ha introdotto i contenuti per un nuovo Piano nazionale di edilizia abitativa. Il Piano conferma l'obiettivo di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo attraverso l'incremento dell'offerta di abitazioni di edilizia residenziale e definisce, in particolare, le categorie alle quali esse devono essere indirizzate: nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o mono-reddito; giovani coppie a basso reddito; anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; studenti fuori sede; soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella medesima regione. Si tratta precisamente delle categorie che abbiamo indicato come portatrici di una nuova domanda abitativa. La legge n. 133/2008 aggiunge anche «la costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e

la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale, aprendo la porta a nuovi soggetti esterni allo Stato e all'impiego di nuovi strumenti finanziari».

Il Piano nazionale di edilizia abitativa, D.p.c.m. del 16 luglio 2009, infine, riprendendo i contenuti e le prescrizioni dell'art. 11 della legge n. 133/2008, ha introdotto, in particolare, la costituzione di un sistema integrato, nazionale e locale, di fondi immobiliari (Sifi) che contribuiscano a incrementare la dotazione di alloggi sociali sul territorio nazionale, attraverso la mobilitazione di consistenti capitali privati e pubblici prevedendo: una dimensione obiettivo pari a 3 miliardi di euro, ammontare minimo del Fondo di 1 miliardo di euro e durata minima di 25 anni; un rendimento obiettivo in linea con quello di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato e sostenibilità economica dei progetti; criteri di partecipazione dei fondi nazionali agli investimenti locali mediante acquisizione di partecipazioni di minoranza fino a un massimo del 40 per cento.

Il Piano ha previsto inoltre l'integrazione delle politiche pubbliche locali attraverso un programma coordinato con le Regioni. Queste ultime, infatti, d'intesa con gli enti locali interessati, devono proporre al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti un programma coordinato volto a incrementare, in risposta alle diverse tipologie di fabbisogno abitativo, il patrimonio di edilizia residenziale anche sociale.

A questo quadro vanno ad aggiungersi alcuni interessanti avvenimenti recenti, a cominciare dal cosiddetto Decreto sviluppo del 10 luglio 2012, trasformato nella legge Monti-Passera «Misure per lo sviluppo e la crescita sostenibile», contenente un Piano nazionale per le città finalizzato a far ripartire la riqualificazione delle aree urbane degradate e lo sviluppo di numerosi centri urbani. Un Piano che, valutato da una Cabina di regia sulla base delle proposte progettuali fornite dai Comuni, puntava a mobilitare circa 2 miliardi di euro tra fondi pubblici e privati destinati prevalentemente a interventi nell'*housing* sociale, nella realizzazione di scuole ad alta efficienza energetica, nella valorizzazione delle aree demaniali, nelle ristrutturazioni e nella mobilità sostenibile. L'8 febbraio 2013 è stato emanato e pubblicato sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti il Decreto dipartimentale n. 1105 che ha ufficializzato i contributi ai 28 progetti di riqualificazione urbana scelti della Cabina di regia<sup>22</sup>. Molti di questi progetti prevedono interventi di *housing* sociale e di recupero, sia qualitativo che funzionale, di edifici esistenti, dismessi o inutilizzati (secondo il Ministero e l'Anci, circa il 50 per cento dei progetti). Se a questo Piano uniamo i progetti del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) (cfr. sezione 3.4), che potrebbe investire nel Piano città una parte degli 1,5 miliardi di risorse ancora disponibili, si potrebbe finalmente assistere al decollo del *social housing*. Consideriamo inoltre che il D.p.c.m. del 10 luglio 2012 ha modificato il regolamento del fondo immobiliare chiuso di cui all'art. 11 del D.p.c.m. del 16 luglio 2009, introducendo la possibilità di superare il limite massimo del 40 per cento per le partecipazioni da acquisire nell'ambito degli investimenti locali, stabilendo che tale limite può essere innalzato in relazione alle autonome valutazioni dei sottoscrittori dei suddetti fondi immobiliari, ferma restando la necessità di salvaguardare la partecipazione di capitali privati negli investimenti locali.

Infine, il Decreto legge del 28 agosto 2013, «Disposizioni urgenti in materia di Imu, abitazioni e cassa integrazione guadagni», dovrebbe dare un ulteriore input all'edilizia sociale, incrementando di altri 2 miliardi di euro il FIA e concedendo anche agli alloggi sociali il trattamento Imu Prima Casa.

<sup>22</sup> Derivanti, al momento, da un cofinanziamento nazionale pari a 318 milioni di euro, che per 224 milioni deriva dal Fondo Piano Città e per 94 milioni dal Piano Azione Coesione per le Zone Franche Urbane.

Il quadro normativo esposto prevede dunque la delega delle competenze in materia di *social housing* dal livello centrale a quello locale, in piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale. Esiste infatti uno stretto legame tra il territorio e i problemi abitativi. Gli enti locali si configurano come le istituzioni più idonee alla gestione di queste politiche: in quanto soggetti più vicini ai cittadini, hanno una migliore conoscenza delle loro necessità e possono impostare politiche più mirate rispetto a misure *una tantum* calate dall'alto. La crisi economica ha avuto un impatto differente a livello territoriale, influenzando sia sull'entità del disagio sia sulle risorse per farvi fronte. Ma il tema dell'emergenza abitativa ha importanti implicazioni a livello urbano, perché rischia di trasformarsi in emergenza sociale: l'abitare precario può portare, specialmente nei quartieri periferici, alla diffusione di alloggi abusivi in aree dismesse, di baraccopoli e alloggi di fortuna che provocano degrado urbano e problemi di pubblica sicurezza che si ripercuotono sull'intera popolazione. Il fenomeno della «fuga dalle città», conseguenza dell'insostenibilità dei prezzi dei centri cittadini, produce inoltre un incremento dei *city users* con un carico sempre maggiore sulle strutture per mobilità e trasporti. Per i Comuni, allora, il tema dell'emergenza abitativa richiede l'integrazione di politiche abitative e governo degli spazi urbani in termini di servizi, mobilità ed equilibrio sociale (Cittalia-Anci 2011).

### 3.3. Il finanziamento del *social housing*

Nell'Unione Europea quasi tutti i progetti di *social housing* vengono finanziati attraverso la combinazione di strumenti differenti il cui peso relativo varia a seconda del contesto: prestiti bancari, prestiti/sussidi pubblici, risorse proprie dei *social housing providers* e, talvolta, contributi degli stessi inquilini.

Il sostegno pubblico si articola in sovvenzioni dirette o prestiti da parte di istituti di credito pubblici specializzati, mentre nel caso di prestiti da istituti di credito privati il Governo può fungere da garante o finanziare il pagamento dei relativi interessi. Il finanziamento dei progetti di *social housing* può essere di competenza esclusiva dello Stato centrale, delle Regioni (o province federali), dei Comuni o, in certi casi, di più soggetti contemporaneamente. In alcuni paesi, come la Svezia o i Paesi Bassi, non è previsto alcun sistema di finanziamento pubblico; in altri è, invece, l'unico tipo di finanziamento esistente<sup>23</sup>. Le istituzioni pubbliche possono finanziare il *social housing* anche indirettamente, ad esempio concedendo terreni a prezzi scontati (Austria, Italia, Lussemburgo) o agevolazioni fiscali che riducano i costi di edificazione per i costruttori privati.

Per realizzare progetti nell'ambito del *social housing* ci si può rivolgere anche – oggi più che in passato – al mercato finanziario privato. La crisi finanziaria ha però dimostrato che, per garantire la sostenibilità e l'applicabilità di questo sistema, deve esserci qualche forma di intermediazione tra i fornitori e il mercato – ad esempio, una struttura di collegamento supervisionata da autorità pubbliche – in grado di garantire e supportare gli investimenti nel *social housing* (Cecodhas Housing Europe 2012).

Gli *housing providers*, soprattutto quelli più consolidati, possono anche autofinanziarsi reinvestendo i propri profitti in nuovi progetti. Si possono attivare meccanismi di *funds pooling* attraverso cui sostenere le organizzazioni più deboli o promuovere la competizione e l'innovazione<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> In Bulgaria, Lettonia, Lituania e Romania, infatti, le *social houses* sono solo di proprietà pubblica e finanziate dal budget comunale (o, in certi casi, da quello statale).

<sup>24</sup> È il caso di Paesi Bassi, Danimarca e Francia, dove i soggetti operanti nel settore hanno riunito dei fondi che, «a rotazione», vengono impiegati come garanzia o, nel caso danese, come finanziamenti per la ristrutturazione delle abitazioni.

Un'altra soluzione consiste nella vendita degli alloggi sociali esistenti. Negli ultimi vent'anni in molti paesi è stata avviata una parziale privatizzazione dello stock di *housing* sociale attraverso una vendita selettiva che risponde a due esigenze: soddisfare gli affittuari che vogliono diventare proprietari di una casa, ma non possono farlo ai prezzi di mercato; generare risorse da investire nella ristrutturazione e nella costruzione di nuovi alloggi. Tuttavia, quando non ben regolamentato questo fenomeno ha provocato effetti negativi, comportando la vendita di tutti gli alloggi di qualità migliore e la riduzione dello stock complessivo. Per questa ragione, ad esempio, in Scozia e in Galles il *right to buy* è stato limitato attraverso una regolamentazione più restrittiva<sup>25</sup>.

I progetti di *social housing* possono, infine, essere finanziati non solo sul lato dell'offerta, ma anche su quello della domanda, principalmente attraverso *benefits* che aiutano gli affittuari nel pagamento del canone di locazione. Si tratta di una forma di finanziamento indiretta che può però generare distorsioni, come l'aumento generale degli affitti.

In generale, a fronte di una disponibilità di risorse economiche ridotte dai tagli alla spesa pubblica, si ricorre sempre più spesso a finanziamenti provenienti da soggetti esterni allo Stato. È allora evidente il passaggio dal primo al secondo welfare: da uno *Stato produttore* di alloggi residenziali a uno *Stato promotore* che, attraverso l'offerta di aree edificabili a condizioni economiche vantaggiose, è in grado di catalizzare sul settore dell'abitare sociale nuovi e significativi investimenti da parte di nuovi attori, sia pubblici sia privati<sup>26</sup> (Lodi Rizzini 2013e).

Nel nostro paese l'intervento pubblico prevede perlopiù le seguenti tipologie (Cittalia 2010):

- accordi tra Comuni e investitori istituzionali per il recupero del patrimonio immobiliare già esistente o la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, anche attraverso la disponibilità di aree standard da destinare a servizi per la collettività. In questo caso i Comuni mettono a disposizione l'area, i soggetti istituzionali costruiscono gli immobili, che dovranno essere assegnati in locazione a canone calmierato; il Terzo settore, infine, in accordo con le amministrazioni comunali, ha il compito di gestire il patrimonio immobiliare così realizzato, fornendo altresì azioni di accompagnamento sociale (anche in termini di integrazione sociale e di affiancamento all'utenza);
- accordi tra Comuni e settore delle costruzioni finalizzati a realizzare nuovi insediamenti abitativi, all'interno dei quali si dovrà stabilire una percentuale da destinare a edilizia pubblica per le fasce deboli della popolazione.

Si tratta quindi di progetti che presentano una compartecipazione tra pubblico e privato e che si avvalgono di strumenti finanziari in grado di generare un ritorno economico e reddituale (Cittalia 2010), facendo così del *social housing* non solo uno strumento di natura assistenziale, ma uno strumento in grado di produrre anche benefici economici.

<sup>25</sup> Le condizioni di vendita delle *social houses* variano oggi sensibilmente da uno Stato all'altro. Il *right to buy* è riconosciuto solo in Austria, nelle Fiandre e nel Regno Unito (oggi con diverse limitazioni); in alcuni paesi l'acquisto non è consentito (Lettonia, Lituania e, con alcune eccezioni, Danimarca e Svezia); in altri è consentito ma subordinato a determinate condizioni (nella maggior parte degli Stati) o è un fenomeno molto marginale (Italia). In Grecia e a Cipro il *social housing* prevede solo la vendita, e non l'affitto, degli alloggi.

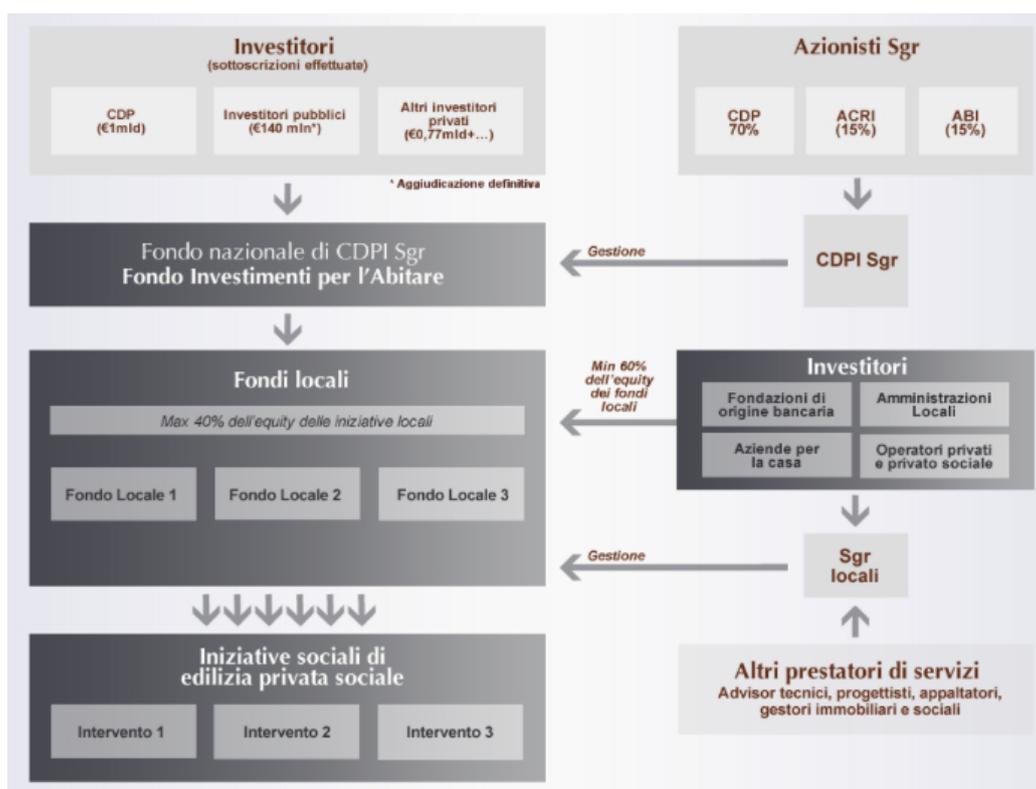
<sup>26</sup> Teniamo presente, tra l'altro, che gli interventi in questione richiedono un impegno finanziario decisamente oneroso tra acquisizione di terreni e costruzione/restauro delle abitazioni.

### 3.4. Il sistema integrato di fondi immobiliari: l'edilizia privata sociale

Con il sistema integrato di fondi immobiliari introdotti dal Piano nazionale di edilizia abitativa (D.p.c.m. del 16 luglio 2009) nasce l'edilizia privata sociale, finalizzata a incrementare l'offerta abitativa di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato e la vendita a prezzi convenzionati, a supporto e integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali mediante risorse e modalità di attuazione proprie del mercato immobiliare privato, ossia mediante investimenti e non contributi a fondo perduto.

Il sistema integrato di fondi è attualmente costituito da un fondo nazionale, il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), gestito da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr<sup>27</sup>, nel quale confluiscono risorse della Cassa Depositi e Prestiti, del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e di altri investitori privati (gruppi bancari, assicurativi, eccetera). Il FIA investe il proprio patrimonio principalmente in quote di fondi immobiliari locali gestiti da altre società di gestione del risparmio, attraverso partecipazioni nel limite massimo del 40 per cento<sup>28</sup> (parzialmente abolito dal D.p.c.m. del 10 luglio 2012). Gli investimenti del FIA sono subordinati a diverse condizioni: tra esse, in particolare, la sostenibilità economico-finanziaria e urbanistica-sociale. Per garantirne la redditività, gli

Figura 3 – Modello operativo del FIA nell'ambito del sistema integrato dei fondi immobiliari



Fonte: CDP Investimenti Sgr (2013)

<sup>27</sup> Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr è stata istituita nel 2009 e ha come azionisti Cassa Depositi e Prestiti (70 per cento), Acri (15 per cento) e Abi (15 per cento).

<sup>28</sup> Tale limite è volto a sollecitare sul territorio l'investimento di risorse da parte di soggetti terzi rispetto al Fondo, permettendo nel contempo al FIA di mantenere una presenza rilevante nelle singole iniziative.

investimenti del FIA devono quindi presentare un rendimento in linea con quello di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato e un'adeguata diversificazione territoriale a livello nazionale. La restante parte dei fondi locali viene invece coperta da investitori quali fondazioni di origine bancaria, amministrazioni locali, aziende per la casa, operatori privati e del privato sociale. Sono poi le società di gestione del risparmio locali a gestire i fondi e a realizzare le singole iniziative di *social housing* (figura 3). Il FIA dispone attualmente di circa 2 miliardi di euro, che dovrebbero essere incrementati di ulteriori 2 miliardi con il Decreto legge del 28 agosto 2013.

#### 4. LE LINEE DI INTERVENTO

Dopo aver illustrato il funzionamento e le caratteristiche del *social housing*, presentiamo alcuni progetti a testimonianza di come, concretamente, vengono realizzati gli interventi. L'analisi di casi reali è ritenuta infatti di grande importanza nell'ambito delle politiche di *social housing* vista la difficile tracciabilità dell'innovazione nei percorsi di realizzazione delle politiche abitative, che richiede di attrezzare osservatori adeguati per seguirne in modo continuo i passaggi e valutarne gli esiti, così da arrivare a una migliore progettazione e realizzazione degli interventi (Olagnero 2012). Cercheremo infine di individuare dei tratti comuni per identificare le principali finalità che contraddistinguono i progetti di *housing* sociale.

##### 4.1. Alcuni progetti significativi

**Parma Social House.** Si tratta di un progetto di edilizia sociale che mira a promuovere stili di vita basati sulla sostenibilità sociale, economica e ambientale della comunità attraverso la riqualificazione urbana e architettonica in coerenza con le indicazioni strategiche di sviluppo urbanistico della città.

Il progetto prevede la realizzazione di 852 nuovi alloggi dislocati su sette aree della città di Parma (Chiavari, Sant'Eurosia, Rossi & Catelli, Crocetta, La Spezia, Budellungo, Panocchia) per un totale di 63.000 mq di superficie. Degli 852 alloggi, 405 saranno messi in vendita a prezzo convenzionato, 182 in affitto convenzionato con previsione di riscatto all'ottavo anno, 265 in affitto a canone sostenibile (riduzione del 30 per cento rispetto ai valori dei canoni risultanti dagli accordi territoriali per la provincia di Parma.). Un'iniziativa importante in una città dove – così come del resto in tutto il paese – l'espansione del mercato immobiliare precedente la crisi aveva provocato un tale aumento dei costi di locazione e acquisto da rendere l'accesso a un'abitazione insostenibile per una parte sempre più ampia della popolazione.

Destinatario del progetto sono le categorie sociali cosiddette «deboli», con priorità per giovani coppie, famiglie monogenitoriali, famiglie numerose, nuclei composti da almeno un anziano di età superiore ai 70 anni, studenti. Per accedere agli alloggi sociali è richiesto che il nucleo familiare richiedente possieda un valore Isee non superiore a 35.000 euro – un valore più elevato rispetto a quello richiesto dall'edilizia residenziale pubblica. Si tratta infatti di interventi a favore di cittadini che non hanno redditi sufficientemente alti per rivolgersi al mercato, ma nemmeno così bassi da consentire loro di accedere all'edilizia residenziale pubblica: sono le categorie di *outsiders* esclusi dalle politiche abitative tradizionali.

Oltre all'offerta di alloggi economicamente accessibili, il progetto prevede importanti interventi sociali, spazi e attività volte a stimolare stili di vita collaborativi e solidali. Si

prevedono in particolare due tipologie di servizi: di tipo residenziale e/o di riferimento all'area urbana in cui si colloca l'intervento. I primi, definiti «Servizi integrativi per l'abitare», sono spazi destinati in modo esclusivo, o comunque prevalente, ai residenti e possono essere utilizzati per l'organizzazione di attività finalizzate a portare un beneficio riconosciuto alla comunità di inquilini (verde comune, lavanderia d'uso condominiale, sala ricreativa per cene e incontri, laboratorio dedicato al *bricolage* o a corsi d'arte). La seconda tipologia viene invece definita dei «Servizi locali e urbani» e riguarda i servizi aperti tanto ai residenti quanto agli abitanti del quartiere finalizzati a consolidare e vivacizzare il tessuto sociale di vicinato (spazi ricreativi polifunzionali, atelier per giovani creativi, centri dedicati a bambini e genitori).

Sarà inoltre costituito un Gestore sociale – individuato in Parma Social House Servizi – con il compito di occuparsi del patrimonio immobiliare e degli aspetti finanziari e amministrativi, ma anche di prestare servizi di comunità e di vicinato puntando all'attivazione di reti relazionali e solidali basate sulla condivisione di valori, sulla partecipazione e sul senso di appartenenza.

La progettazione degli edifici è stata curata con l'obiettivo di garantire la sostenibilità ambientale e la funzionalità degli alloggi. I tagli degli alloggi, anche i più piccoli, sono stati infatti pensati per garantire elevati standard di vivibilità e flessibilità; tutti gli edifici raggiungono la classe energetica B.

Il 29 gennaio 2013 è stato pubblicato il primo avviso pubblico per assegnare 98 appartamenti a canone sostenibile nell'area Budellungo (zona semicentrale est di Parma), con un affitto mensile a partire da 273 euro per i bilocali fino a 440 euro per i quadrilocali. Nel periodo compreso tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014 se ne aggiungeranno altri 142 nelle zone di Sant'Eurosia e via Chiavari. Il tutto per un totale di 9 cantieri attivi e 417 appartamenti in costruzione.

Parma Social House è frutto di una partnership innovativa che vede la collaborazione di numerosi attori pubblici e privati. Il Comune di Parma, tramite bando pubblico, ha affidato a Parma Social House Scarl – associazione temporanea di imprese (ATI) composta da imprese di costruzione e da cooperative di abitazione locali – la realizzazione di un progetto di edilizia residenziale sociale su aree che la pubblica amministrazione, grazie allo strumento urbanistico vigente, ha riservato all'edilizia privata sociale. La Fondazione Housing Sociale e Finabita hanno affiancato l'ATI nella definizione e nella strutturazione del progetto. La gestione sociale è invece affidata a Parma Social House Servizi – Società Cooperativa.

Il progetto è finanziato attraverso il Fondo Parma Social House, fondo comune di investimento immobiliare chiuso riservato a investitori qualificati destinato all'investimento nel territorio della città di Parma e gestito da Polaris Investment Italia Sgr. Tra tali investitori rientrano: il Comune di Parma, che ha sostituito la consolidata logica del contributo a fondo perduto con quella dell'investimento finalizzato alla realizzazione di obiettivi sociali; Fondazione Cariparma, che ha sottoscritto quote del Fondo per 10 milioni di euro; Parma Social House Scarl, con 5 milioni di euro; Coopfond-Legacoop, con 1,5 milioni; in aggiunta, un contributo a fondo perduto della Regione Emilia Romagna, nell'ambito del Programma di Riqualficazione Urbana per Alloggi a Canone Sostenibile (PRUACS) per 3.061.771.13 euro.

Il Fondo è infine cofinanziato (40 per cento) dal Sistema Integrato dei Fondi (SIF) previsto dal Piano casa del 2009 e gestito da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr. Si tratta di un esempio che dimostra come, grazie alla sinergia tra enti – sebbene così diversi – sia possibile investire in politiche sociali anche quando le risorse sono

scarse e anche quando un settore, come quello delle costruzioni, è drasticamente in crisi<sup>29</sup>.

**Sharing Hotel Residence Torino.** È un'innovativa struttura di *housing* sociale temporaneo realizzata a Torino nel 2011 per rispondere alle esigenze di ospitalità temporanea in città, a costi calmierati, con un'attenzione particolare alla sostenibilità ambientale e all'efficienza energetica.

Il progetto è stato realizzato grazie a un investimento privato di 14,5 milioni di euro, per il 90 per cento messi a disposizione dalla Fondazione CRT; è affidato a Sharing Srl, società costituita da Oltre Venture<sup>30</sup> – primo fondo di *venture capital* sociale in Italia – e DOC s.c.s, cooperativa sociale leader nella gestione e progettazione di strutture ricettive su tutto il territorio nazionale, nata nel 2011 per sviluppare e gestire progetti di *housing* sociale residenziale e temporaneo.

La struttura, situata nella periferia nord di Torino (zona Pietra Alta), offre 58 camere a uso hotel 3 stelle e 122 unità residenziali completamente arredate provviste di cucina a induzione, wi-fi gratuito e sistema di domotica per il controllo delle utenze.

Grazie a un'offerta commerciale altamente flessibile, Sharing riesce a evadere le domande abitative più differenziate. Si può infatti pernottare da un giorno soltanto a un anno intero – limite massimo prorogabile solo per esigenze particolari –, in una stanza o in un appartamento. Esistono la Formula Housing, nelle camere con cucina per soggiorni di almeno 12 mesi; la Formula Campus, elaborata non solo per studenti ma anche per giovani professionisti e ricercatori, per soggiorni di minimo 6 mesi; la Formula Residence, per soggiorni superiori a 14 notti; la Formula Hotel, per brevi soggiorni.

Un monolocale arredato costa 190 euro al mese; per un appartamento più grande si può spendere fino a un massimo di 459 euro. Infine, sono previste formule di accesso a canone calmierato per chi possiede determinati requisiti: persone con reddito inferiore a 12.000 euro l'anno; persone con reddito inferiore ai 20.000 euro se disabili, separati con figli a carico, immigrati con regolare permesso di soggiorno; over 65; studenti; partecipanti a programmi di assistenza rivolti a parenti di persone degenti presso strutture ospedaliere convenzionate; partecipanti a programmi di assistenza sociale. Lo spirito del progetto è, infatti, anche quello di fornire un banco di prova per chi ha necessità di sperimentare l'autonomia abitativa prima di approdare sul mercato privato.

L'obiettivo di Sharing, tuttavia, non è solo offrire alloggi dove c'è un problema abitativo. Come si deduce dal nome – *Sharing*, cioè *condivisione* – una delle principali caratteristiche dell'hotel è creare una sorta di piccola comunità tra i propri abitanti, attraverso la condivisione di spazi comuni quali sale per attività di formazione, scambio e relax. La possibilità di conciliare la privacy delle stanze o degli appartamenti singoli con la socialità degli spazi condivisi risulta particolarmente apprezzata da chi si trova in una condizione di «solitudine temporanea» – si tratti di una solitudine forzata, come per chi vive in emergenza abitativa, o dovuta a una fase di vita, come nel caso di lavoratori e studenti fuori sede.

Oltre alla condivisione di spazi, Sharing propone la condivisione di numerosi servizi di promozione sociale, implementando le varie azioni, attorno a cui ruotano *social housing* e *cobousing*, finalizzate a fare degli inquilini delle piccole comunità che si sosten-

<sup>29</sup> Per approfondimenti sul progetto Parma Social House si rimanda a Lodi Rizzini (2013f).

<sup>30</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Mallone (2011).

gono a fronte di risorse limitate. Tra essi troviamo: poliambulatorio con servizi dentistici e di psicoterapia promosso da Oltre Venture; sportello di orientamento al lavoro TOjob promosso da Cooperativa DOC, Centro di Mediazione Culturale; sportello di consulenza legale; attività di microcredito; banca del tempo; attività a carattere socio-culturale; servizio di *car sharing* e *bike sharing*; esercizi commerciali (ristorante, sala bar, lavanderia automatica, biomarket); caffè letterario; sportello di ascolto con esperto psicologo fornito da Cooperativa Arcipelago; doposcuola per bambini delle elementari, grazie alla cooperativa Ulaop. Attorno alla struttura si sta infatti infittendo una rete di associazioni.

Dopo un'iniziale diffidenza da parte della popolazione, che aveva avviato addirittura una raccolta firme per fermare il progetto temendo che ne sarebbe scaturito un ghetto per tossicodipendenti e carcerati (soprannominato «Siring»), Sharing è diventato un esempio virtuoso – arrivando ad accogliere 6.300 ospiti nel primo anno di apertura – oltre che un punto di riferimento per l'intero quartiere, dal momento che i servizi prima citati risultano spesso estesi a tutti gli abitanti.

Inoltre, Sharing costituisce per il Comune di Torino una risposta a costo zero all'emergenza abitativa: grazie a un protocollo d'intesa, al Comune sono riservati 25 appartamenti; durante il primo anno, vi sono state ospitate 319 persone in condizioni di emergenza abitativa.

Non sono soltanto «gli ultimi», però, a rivolgersi alla struttura. La composizione degli inquilini di Sharing è eterogenea: studenti (60 per cento), lavoratori in trasferta (16 per cento), giovani coppie (6,6 per cento), turisti. A conferma dell'espansione di quell'area grigia di persone che, pur non essendo in condizioni di emergenza abitativa, incontrano serie difficoltà a trovare sul mercato una sistemazione in grado di soddisfare le proprie esigenze, in questo caso riconducibili principalmente alla temporaneità dell'alloggio.

C'è anche un ulteriore impatto importante. Sharing è parte del progetto di riqualificazione urbana che coinvolge l'intero quartiere Pietra Alta, una zona popolare alla periferia nord di Torino che, come abbiamo detto, sta ricavando diversi benefici dall'iniziativa. Lo stesso edificio è un esempio di recupero, essendo una ex foresteria delle Poste abbandonata da circa vent'anni: difficilmente, infatti, per le sue ingenti dimensioni (10.000 mq), avrebbe trovato uno sbocco nel mercato immobiliare, più probabilmente sarebbe rimasto una delle innumerevoli strutture in stato di abbandono che coprono il paese.

L'ultimo rilevante beneficio da considerare è l'impatto sull'occupazione: sono 17 i posti di lavoro offerti dall'hotel, 7 gli assunti che risiedono nel quartiere<sup>31</sup>.

**A casa di Zia Jessy.** Questo progetto nasce grazie a un bando del Comune di Torino per la gestione sociale di un proprio stabile situato nella Circoscrizione 2 della città, ai margini delle zone Crocetta e Santa Rita, in un'area residenziale con un tenore di vita medio-alto e con la più elevata percentuale di popolazione anziana. Popolazione che, a causa della scarsità di esercizi commerciali e servizi – si tratta di un quartiere, appunto, residenziale – si trova spesso in isolamento.

Il «condominio solidale» è composto da 30 bilocali, di dimensioni contenute, di cui 18 abitati da anziani inseriti nell'edilizia popolare, 8 dedicati agli ospiti temporanei – ge-

<sup>31</sup> Per ulteriori approfondimenti sullo Sharing Hotel Residence Torino si rimanda a Lodi Rizzini (2013d).

nitori soli, prevalentemente donne con figli, giovani tra i 18 e i 32 anni, donne sole – e 4 riservati alle famiglie affidatarie<sup>32</sup>.

Il piano terreno è invece completamente destinato a servizi e funzioni collettive: una metà circa costituisce il «soggiorno comune» del condominio solidale, un ampio locale polivalente più una cucina comune e un locale per il gioco dei bambini; l'altra metà è destinata allo «spazio anziani» – a carico della Circoscrizione 2 della città di Torino – aperto a tutti gli ultrasessantacinquenni del quartiere, dove vengono fornite prestazioni quali doccia assistita, lavanderia e stireria, pedicure e parrucchiera.

Il principale obiettivo di Zia Jessy è di intervenire sulle fragilità temporanee legate soprattutto a una fase della vita, fornendo agli utenti un alloggio per il tempo necessario al superamento della crisi personale e al conseguimento della definitiva autonomia. L'accoglienza può durare quindi per un periodo massimo di 18 mesi (discorso che ovviamente non vale per gli alloggi destinati agli anziani, che invece vengono gestiti secondo la prassi dell'edilizia residenziale popolare).

Il progetto promuove inoltre una nuova modalità di abitare, quella del «condominio solidale», basata sul mutuo aiuto da parte dei diversi inquilini in un contesto di multigenerazionalità e multiculturalità incoraggiato dalla partecipazione ad attività di socializzazione e alla condivisione di spazi comuni: si offre così ai «nonni» l'opportunità di prendersi cura dei «nipoti», facilitandone il mantenimento in attività e l'inserimento sociale nel contesto urbano, in buona integrazione con gli abitanti; e alle mamme, coadiuvate dagli educatori, una condizione di maggior tranquillità per loro e per i loro figli, nel corso del reinserimento sociale rappresentato dalla ricerca di un lavoro e di una collocazione abitativa stabile. La convivenza non si rivela sempre facile, ma anche imparare a confrontarsi, a scontrarsi con opinioni ed esigenze diverse rafforza l'*empowerment* degli utenti. Nessuno è semplicemente ospite o fruitore della struttura, ne diventa parte integrante, imparando ad assumersi le proprie responsabilità. Per il futuro l'intenzione è di aprire nuovi spazi del condominio agli abitanti della zona offrendo loro piccoli servizi, ad esempio mettendo a loro disposizione lo spazio bimbi.

Secondo i dati trasmessi a dicembre 2012, gli ospiti temporanei sono soprattutto mamme con figli (14), seguite da giovani single (2) e papà con figli (1); provengono da ben 8 paesi ma diversi sono italiani (6). Ben 22 ospiti hanno meno di 15 anni, 2 hanno tra i 18 e i 25 anni, 15 sono over 25.

Dal punto di vista economico e gestionale, Zia Jessy rappresenta un buon esempio di secondo welfare, grazie alla collaborazione di soggetti provenienti da settori eterogenei. Lo stabile è di proprietà del Comune di Torino; i lavori di ristrutturazione sono stati finanziati, per la parte relativa agli alloggi, con i fondi ordinari destinati all'edilizia residenziale pubblica, per i locali comuni e lo spazio anziani con fondi propri del Comune. La Compagnia di San Paolo, nell'ambito del Programma Housing, ha inoltre stanziato un contributo di 170.000 euro per incentivare l'avvio del progetto di gestione e l'attrezzatura degli alloggi e dei locali comuni. Il suo funzionamento, oggi, costa molto poco: la sostenibilità finanziaria e sociale è infatti garantita dagli occupanti e non richiede ulteriori esborsi da parte del Comune.

<sup>32</sup> Si tratta di nuclei familiari o persone singole economicamente autonomi, scelti dagli operatori dei servizi sociali, che accompagnano e affiancano gli ospiti durante il periodo di permanenza. Il Comune di Torino riconosce loro un contributo forfettario mensile a titolo di rimborso per l'affidamento residenziale delle donne con figli minori e dei giovani fino ai 21 anni d'età che abiteranno negli 8 alloggi.

La gestione del palazzo è invece di competenza dell'Agenzia Territoriale per la Casa, mentre la gestione del progetto sociale è affidata all'Associazione Giovanile Salesiana (AGS) per il Territorio e prevede la disponibilità di un educatore ventiquattr'ore su ventiquattro, di due famiglie volontarie affidatarie di soggetti fragili ospiti della struttura e di una decina di volontari. Lo spazio anziani è in carico alla Circoscrizione 2 della Città di Torino, ma è gestito da un'associazione partner. Infine, è da sottolineare il ruolo che anche i cittadini possono svolgere come affidatari volontari.

L'eterogeneità dei soggetti coinvolti da una parte genera una visione multidimensionale che può portare a idee innovative, oltre che a un arricchimento di risorse, dall'altra parte richiede un buon equilibrio e capacità di mediazione tra mondi e culture, alla stregua di quanto accade per gli inquilini<sup>33</sup>.

**Figino, Borgo sostenibile.** Il quartiere di Figino, situato nella periferia nord-ovest di Milano, è caratterizzato da numerose aree verdi non edificate e da una scarsa disponibilità di servizi, fatta eccezione per quelli sportivi, a causa della composizione della comunità residente (oggi prevalentemente costituita da persone anziane) e dell'esiguo numero di abitanti, che rende insostenibile la maggior parte delle attività commerciali.

Realizzato a seguito di un concorso internazionale, il progetto prevede la costruzione di 320 alloggi, di esercizi commerciali disposti su un'area di 1.320 mq e di numerosi servizi integrativi per l'abitare: 255 mq di spazi destinati a servizi per i nuovi residenti (living room, sala brico, utensileria); 2.650 mq di servizi locali e urbani articolati su quattro aree di sistema-servizi; living room per gli abitanti del quartiere; eco-club con orto didattico e allevamento di animali da cortile; area per il co-lavoro; borgo assistito socio-sanitario con assistenza sanitaria e centro medico. Un'ampia offerta di tipologie di alloggi e forme di godimento finalizzata a intercettare utenti di molti tipi diversi.

Cardine dell'iniziativa è la ricerca della sostenibilità, sia sociale che ambientale. La prima da conseguire attraverso specifici progetti che, oltre ad alleviare i bisogni dei destinatari, contribuiscano a rafforzare l'identità, la rete dei rapporti interpersonali e il sentire condiviso di una dimensione dell'abitare più sociale, tale da favorire anche l'inclusione di soggetti svantaggiati; un obiettivo che nasce su un tessuto ben predisposto, dato il carattere di borgo che connota ancora oggi quest'area. La seconda da conseguire valorizzando il carattere eco-compatibile degli interventi, da realizzarsi con sistemi di efficienza energetica e nella salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, ma anche tutelando la compatibilità con il territorio, cercando di creare una continuità tra il quartiere esistente e il nuovo insediamento.

Inoltre, con il Borgo sostenibile si punta a rivitalizzare la zona sviluppando alcuni elementi di attrazione interessanti anche per il resto della città, data la presenza di numerose aree verdi non edificate e di parchi urbani.

Il progetto è in corso di realizzazione e verrà finanziato attraverso un fondo locale, il Fondo Immobiliare Lombardia – gestito da Polaris Investment Italia Sgr S.p.A. – nel quale rientrano gli investimenti di Comune di Milano, Fondazione Cariplo, Regione Lombardia, Intesa Sanpaolo, Banca Popolare di Milano, Assicurazioni Generali, Cassa Italiana Geometri, Prelios, Telecom Italia, oltre al Fondo Investimenti per l'Abitare, gestito da CDP Investimenti Sgr.

<sup>33</sup> Per ulteriori approfondimenti sul progetto «A casa di Zia Jessy» si rimanda a Lodi Rizzini (2013c).

**Agenzia AISA** (Agenzia di Intermediazione Sociale all’Abitare). AISA nasce nel 2004 dalla collaborazione fra Fondazione La Casa, Cooperative Sociali aderenti al Consorzio Villaggio solidale e Camera di Commercio di Padova. L’obiettivo è di creare una rete integrata di agenzie che facilitino l’accesso alla casa da parte di soggetti in situazione di disagio abitativo, operando come mediatore sociale tra essi e i proprietari di immobili. Si tratta quindi di un’agenzia «speciale» che opera con modalità pensate per andare incontro alle richieste abitative non esaudibili all’interno del mercato immobiliare tradizionale. AISA propone infatti un sistema di alloggi dedicati alla temporaneità e affiancati da un insieme di servizi che promuovono l’autonomia economico-sociale degli abitanti.

Sul lato della domanda abitativa, il progetto è destinato a persone in situazione di disagio abitativo (derivante da esigenze di temporaneità degli alloggi, da condizioni economiche, fisiche, eccetera), mentre su quello dell’offerta si rivolge ai proprietari di immobili in cerca di affittuari e agli operatori che si occupano di politiche abitative (operatori di sportello dei partner realizzatori del progetto e operatori pubblici di servizi sociali afferenti ai territori di realizzazione del progetto).

L’Agenzia fornisce consulenza agli utenti nella ricerca di un’abitazione adatta alle proprie esigenze, ma propone servizi innovativi quali garanzie patrimoniali e accompagnamento sociale degli inquilini, mettendo a disposizione un educatore che segue la locazione e si prende cura dell’immobile e di chi lo abita. Offre inoltre servizi finanziari in grado di ovviare ai problemi che solitamente ostacolano l’accesso all’abitazione, da una parte, e, dall’altra, la volontà di affittare: microprestiti, assicurazione sui rischi dell’immobile, indennizzo per morosità, garanzie per l’accesso al mutuo. Si tratta di servizi che possono avere notevole impatto, perché spesso la non volontà di affittare è causata dalla diffidenza verso sconosciuti o verso categorie considerate a rischio di morosità.

I servizi di AISA vengono erogati, comunque, solo quando sussiste la copertura finanziaria da parte del soggetto richiedente; l’Agenzia, quindi, lungi dall’essere uno strumento assistenzialista, svolge piuttosto un ruolo di facilitatore tra domanda e offerta, quando l’incapacità di trovare un alloggio è dovuta a problemi di comunicazione, autonomia, diffidenza.

AISA collabora anche con la pubblica amministrazione, supportandola nella gestione delle politiche abitative attraverso convenzioni che prevedono le seguenti azioni: corretta comprensione delle capacità di autonomia economica e sociale dei richiedenti e del loro fabbisogno abitativo; creazione di una rete tra istituzioni, imprese, organismi e soggetti privati che si occupano dei problemi legati all’abitazione e all’accesso alla casa, in modo tale da istituire un punto di coordinamento delle informazioni sui servizi esistenti sul territorio e promuovere le buone prassi attivate; analisi del mercato locale delle case in affitto, o in vendita, offerte da privati, enti pubblici, datori di lavoro e agenzie immobiliari; offerta di specifici servizi di consulenza, finanziari e di accompagnamento all’abitare.

Infine, AISA è un marchio di qualità il cui accreditamento richiede il rispetto di precisi standard volti a garantire l’idoneità degli operatori a erogare i servizi previsti. L’accreditamento di un marchio favorisce la messa a sistema delle buone prassi e la replicabilità delle iniziative su diversi territori. Dal 2004, ha infatti portato all’attivazione di una rete integrata di agenzie in numerose province del Veneto (Padova, Verona, Rovigo, Venezia, Vicenza, Belluno, Treviso) e in Umbria (Perugia)<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Per ulteriori approfondimenti su AISA si rimanda a Lodi Rizzini (2013b).

**Il Progetto Abitare dell'Ufficio Pio di Torino.** Il Progetto Abitare (Interviste 3, 4 e 5) nasce nell'ambito di un protocollo di intesa stipulato tra la Città di Torino, la Compagnia di San Paolo e l'Ufficio Pio per lo sviluppo e la qualificazione dei programmi di welfare. Rappresenta la concretizzazione di quanto indicato in tale protocollo circa la sperimentazione di modelli di intervento innovativi e il conseguente sviluppo di progettualità a favore delle fasce di popolazione in condizioni di vulnerabilità sociale per i bisogni connessi all'abitare e per il recupero dell'autonomia sociale, abitativa e lavorativa attraverso percorsi di accompagnamento sociale in una logica di *empowerment*.

Il Progetto Abitare si suddivide in tre linee di azione:

- ❶ il servizio di emergenza abitativa temporanea «Cascinotto», che prevede la collocazione abitativa temporanea presso l'Ostello Antica Abbazia per un periodo di permanenza nel limite di 18 mesi. I destinatari del servizio sono nuclei in carico al servizio sociale che hanno perso l'autonomia abitativa a seguito di eventi spiazzanti;
- ❷ il servizio di sviluppo autonomia abitativa «Cascinotto 2.0», che si realizza attraverso il sostegno economico e tecnico – grazie alla collaborazione con il progetto Insieme per la Casa – nel reperimento di un'abitazione nel mercato privato dei nuclei già destinatari del servizio Cascinotto che abbiano acquisito le abilità e le potenzialità necessarie per poter reperire e mantenere una soluzione autonoma;
- ❸ il servizio di prevenzione rischio perdita autonomia abitativa «AbiStare», che dispone l'erogazione di un sostegno economico e professionale per il mantenimento dell'abitazione in locazione. I destinatari del servizio «AbiStare» sono nuclei in situazione di vulnerabilità sociale segnalati di norma dall'area accoglienza delle sedi territoriali del servizio sociale della Città di Torino e non ancora caratterizzati da un forte livello di compromissione e/o disagio sociale ed economico.

A chi si rivolge il Progetto Abitare? I destinatari sono i nuclei familiari che rispondono alle seguenti caratteristiche: donne sole e/o con figli in condizioni di fragilità o vulnerabilità sociale a seguito di eventi spiazzanti; donne con figli inserite in strutture alberghiere, pensionati integrati, gruppi appartamento, comunità; nuclei familiari a rischio di impoverimento.

In seguito alla segnalazione dei servizi sociali, l'ufficio addetto valuta l'idoneità dei richiedenti e, in caso di esito positivo, procede con la definizione partecipata di un piano di azione personalizzato. Tutti i servizi offerti dal Progetto Abitare prevedono infatti la definizione di un percorso personalizzato che fissa gli obiettivi da perseguire, gli impegni e le azioni di tutti gli attori coinvolti che verranno regolarmente monitorati. La definizione di un «patto sociale» incoraggia il livello di responsabilizzazione dei destinatari e la collaborazione tra tutti gli attori.

I dati relativi al Progetto Abitare hanno peraltro evidenziato il minor costo economico dei servizi di sviluppo dell'autonomia abitativa rispetto alla permanenza in strutture residenziali: comparando due nuclei che hanno usufruito del servizio Cascinotto e Cascinotto 2.0 per un periodo di sei mesi, risulta che il costo erogato per la permanenza in ostello sarebbe stato di 15.000 euro circa, mentre il sostegno erogato per il canone di locazione è stato di soli 4.000 euro circa.

Il Progetto Abitare è un altro esempio di quanto la partnership tra attori pubblici, privati e del Terzo Settore possa risultare virtuosa. Nel corso del 2012 ha visto il rafforzamento di alcune collaborazioni sia interne, come fra l'Area Formazione Lavoro e il Progetto Trapezio, sia esterne, come fra il Circolo del Lavoro e la Fondazione Don Mario Operti, grazie al progetto Insieme per la Casa inerente la ricerca di soluzioni abitative autonome. Una delle sfide dell'iniziativa è infatti quella di superare una prassi di

lavoro sociale a comparti, mettendo insieme modalità di intervento dell'ente pubblico e del privato sociale. Il livello e il contenuto delle collaborazioni sviluppate si sono rivelati estremamente positivi poiché hanno consentito scambio di competenze, confronto e condivisione del percorso progettuale dei destinatari.

**La Fondazione Housing Sociale.** La complessità delle politiche abitative richiede un tale livello di competenze – dalla finanza all'edilizia, dalla sociologia al diritto – da rendere necessaria l'istituzione di soggetti specializzati, come dimostra l'esperienza della Fondazione Housing Sociale (FHS) (Interviste 1 e 2).

La Fondazione nasce nel 2004 come evoluzione del Progetto Housing Sociale della Fondazione Cariplo, con cui quest'ultima nel 2000 ha iniziato a intervenire nel settore dell'edilizia privata sociale. L'idea era quella di creare una piattaforma che promuovesse la conoscenza e la diffusione dell'*housing* sociale e rendesse sistematico – e quindi più virtuoso – questo tipo di intervento. L'edilizia sociale nel nostro paese era infatti episodica, le erogazioni con cui veniva finanziata date «a goccia». Alla costituzione di FHS hanno partecipato anche Regione Lombardia e Anci Lombardia, rimarcando la natura della partnership pubblico-privato del progetto. Nel 2008, in esito al riscontro delle prime iniziative, la sua operatività è stata estesa dall'area lombarda a tutto il territorio nazionale<sup>35</sup>.

FHS è oggi un punto di riferimento per il settore dell'edilizia sociale, avendo maturato nel corso degli anni competenze professionali diversificate che consentono un approccio olistico all'intero processo di sviluppo delle iniziative. Essa offre infatti una progettazione integrata tra il progetto urbano (definizione delle caratteristiche dell'insediamento e linee guida per la realizzazione degli immobili), il progetto sociale (individuazione dei servizi da insediare, start-up della comunità, formazione del gestore sociale e continuo monitoraggio dell'operazione) e il piano finanziario (analisi economico-finanziaria dell'investimento). FHS ricopre così un ruolo centrale in tutte le fasi di realizzazione di un progetto di *housing* sociale, a cominciare dall'elaborazione del *concept plan* – cioè della visione progettuale di riferimento – e dalle analisi di fattibilità urbanistica-territoriale e di sostenibilità economica. Prima di procedere con la progettazione, viene condotta un'analisi socio-abitativa del contesto locale finalizzata a definire i bisogni della popolazione e le potenzialità che il territorio offre, così da produrre una proposta abitativa efficace. A questo punto si procede con l'impostazione del progetto e la realizzazione concreta.

Generalmente, al fine di andare incontro a richieste sempre più diversificate, i progetti presentano un mix tra funzioni (residenza, affitto temporaneo, attività commerciali), modalità dell'offerta abitativa (monocali, bilocali, trilocali), tipologia abitativa (affitto, affitto/acquisto o vendita libera/convenzionata) e composizione sociale degli inquilini, così da formare una comunità eterogenea. FHS definisce inoltre i criteri per l'assegnazione degli alloggi e, eventualmente, porta avanti la selezione dei beneficiari.

<sup>35</sup> Trasformatasi di recente nella forma della fondazione di partecipazione, è composta da un socio fondatore, Fondazione Cariplo, da due membri istituzionali (Anci Lombardia e Regione Lombardia) e da diversi altri soggetti, aderenti in numero crescente. Possono partecipare i soggetti che assicurino un sostegno economico alla Fondazione per il perseguimento dei suoi scopi (investitori nell'ambito del Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari, delle Società di gestione del risparmio e altri) e i soggetti pubblici o privati che, in ragione della loro natura, del profilo istituzionale e della loro attività, sono in grado di concorrere a legittimare o sostenere – anche patrimonialmente ed economicamente – il lavoro della Fondazione.

Infine, provvede al monitoraggio delle attività del gestore sociale<sup>36</sup> e lo accompagna nella sua azione.

Uno degli obiettivi di FHS è quello di realizzare abitazioni di qualità a basso costo e ricche di servizi, creando le condizioni ideali per il sorgere di comunità vivaci e partecipate. A questo scopo viene istituito un piano di accompagnamento sociale che prevede attività finalizzate a rafforzare il senso di appartenenza alla comunità di inquilini; con solidare le relazioni tra i componenti; dar vita agli organi di rappresentanza; stabilire compiti e ruoli della partecipazione attiva. Per progettare e realizzare queste attività e servizi collaborativi, FHS predispone inoltre un percorso di progettazione partecipata dedicato agli inquilini, coadiuvato da alcuni facilitatori e dal gestore sociale. I futuri abitanti vengono così coinvolti nella presentazione del progetto e sono chiamati a immaginare spazi e servizi comuni, a elaborare il patto di convivenza. Va considerato che la selezione degli inquilini avverrà non solo sulla base di una condizione di bisogno, ma anche della loro compatibilità col progetto in corso e disponibilità a inserirsi nei progetti di coabitazione. Ognuno sarà infatti coinvolto attivamente nella gestione in virtù delle proprie inclinazioni (relazioni tra inquilini, contabilità, acquisti, eccetera). Si tratta di un vero e proprio patto di convivenza che comporta il passaggio dalla condizione di utente di un servizio a quella di abitante di una comunità.

Nella realizzazione dei progetti, si riesce a mantenere prezzi inferiori rispetto al mercato grazie alla ricerca della massima efficienza nei vari anelli della catena del valore: dal costo del capitale – grazie a investitori etici che mettono a disposizione capitali «pazienti», con ritorni limitati e di lungo periodo – al costo di acquisizione delle aree, spesso messe a disposizione gratuitamente o a costo ridotto dagli enti pubblici o cedute a sconto da privati non più in grado di sviluppare i progetti, sino, infine, ai costi di costruzione, su cui è stato possibile realizzare importanti risparmi grazie alla partnership con operatori efficienti.

Le proposte di nuovi progetti arrivano da soggetti eterogenei – privati, costruttori, amministratori locali – direttamente alla Fondazione o tramite le società di gestione del risparmio locali e la Cassa Depositi e Prestiti. L'Sgr incaricata, supportata dalla Fondazione, esamina queste proposte e, dopo un'attenta valutazione, le seleziona e le propone a CDP Investimenti Sgr.

Nello svolgimento della sua attività, FHS opera nell'ambito del Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari introdotti con il Piano nazionale di edilizia abitativa (DPCM del 16 luglio 2009) e, in particolare, si occupa del management dei fondi locali, affiancando le Sgr locali nella progettazione, implementazione e gestione dei progetti. Attualmente FHS sta valutando un centinaio di progetti su tutto il territorio nazionale, principalmente concentrati nell'Italia settentrionale e centrale. Non opera attraverso contributi a fondo perduto, bensì attraverso investimenti in grado di generare un ritorno dai canoni di locazione e dalla vendita degli alloggi – di solito è previsto un patto di futura vendita all'ottavo anno<sup>37</sup>. Gli investitori ricevono invece un ritorno economico attraverso le quote del fondo. Si tratta di un ritorno certamente inferiore rispetto a quello del mercato privato, ma più affidabile, un aspetto non ininfluenza in tempi di crisi edilizia.

<sup>36</sup> I gestori sociali vengono scelti in base a valutazioni di idoneità al contesto. Generalmente si tratta di cooperative sociali, ma possono essere prese in considerazione altre modalità (non c'è una regola su questo aspetto).

<sup>37</sup> La vendita è comunque ridotta rispetto all'affitto, poiché in questo modo si desidera contrastare uno dei grandi problemi del mercato immobiliare italiano, o la scarsa disponibilità di case in affitto.

L'istituzione di una Fondazione specializzata nel settore, in sostanza, oltre a poter dare un notevole input al suo sviluppo – grazie al patrimonio di competenze e risorse finanziarie che è in grado di offrire – dimostra come le politiche abitative siano complesse e non possano essere affrontate con «improvvisazione»<sup>38</sup>.

#### 4.2. Finalità degli interventi: alcuni elementi ricorrenti

Dall'analisi condotta, possiamo concludere che i progetti di *social housing* sono solitamente realizzati intorno a un bisogno che rientra in una delle tipologie di quella nuova domanda abitativa analizzata fin qui e sulla base della quale è possibile individuare le seguenti categorie di interventi:

- interventi destinati a beneficiari afflitti da problematiche economiche. Si tratta di progetti finalizzati a offrire un alloggio a canone ridotto a coloro che possiedono redditi insufficienti per rivolgersi al mercato privato, ma non così bassi da rientrare nei parametri richiesti per l'edilizia residenziale pubblica;
- alloggi temporanei. Una società liquida, caratterizzata dalla sempre maggiore diffusione di rapporti personali e di lavoro instabili, determina lo sviluppo di un modo di «abitare precario» che non può essere soddisfatto attraverso un mercato immobiliare costruito su contratti di affitto di lunga durata e condizioni contrattuali poco flessibili. Rientrano in questi progetti le residenze temporanee per lavoratori precari o in transito, l'edilizia universitaria, gli alloggi per i parenti di degenti ospedalieri;
- alloggi destinati alla cura/protezione di soggetti fisicamente o psicologicamente fragili. L'obiettivo è di «emancipare» i beneficiari creando soluzioni abitative in grado di salvaguardarne l'autonomia, ma offrendo al contempo i servizi di assistenza necessari per il loro benessere. Si tratta di una soluzione particolarmente utile, ad esempio, per la popolazione anziana, alla quale viene data la possibilità di disporre di importanti servizi a costo contenuto (dalla spesa alla «badante a ore»);
- alloggi caratterizzati dalla cooperazione tra gruppi sociali capaci ma a rischio di esclusione, ad esempio madri sole, giovani (autocostruzione associata, oppure *co-housing* accompagnato);
- strutture per la facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta abitativa che operano all'interno del mercato immobiliare privato (Agenzie sociali immobiliari). Lavorano sia nell'interesse dei proprietari, attraverso una gestione corretta e attenta dell'immobile e la disponibilità di fondi di garanzia contro il rischio di morosità – oltre a offrire ulteriori agevolazioni quali mediazione gratuita e copertura assicurativa dell'immobile<sup>39</sup> –, sia nell'interesse degli inquilini, facilitando la loro ricerca di un alloggio attraverso una mediazione a costo zero e l'offerta di opzioni contrattuali agevolate (canoni calmierati o concordati).

## 5. IL SOCIAL HOUSING COME INNOVAZIONE DI POLICY

I progetti di *social housing* costituiscono, come abbiamo visto, degli esempi significativi di secondo welfare, innanzitutto per l'introduzione di un nuovo modello di *governance* nei rapporti tra gli *housing providers*: si assiste all'ingresso di nuovi attori, provenienti dal Ter-

<sup>38</sup> Per approfondimenti sulla Fondazione Housing Sociale si rimanda a Lodi Rizzini (2013g).

<sup>39</sup> Parliamo, tra l'altro, di immobili che spesso risultano vuoti da tempo e affittabili quasi esclusivamente a una clientela considerata «a rischio».

zo settore e dal privato, che sostituiscono o affiancano lo Stato sia nel finanziamento che nella gestione degli interventi. In secondo luogo, per il carattere degli interventi, finalizzati a intercettare quei bisogni e quei cittadini che il primo welfare non riesce più a tutelare. Si tratta, dunque, di un'innovazione di *policy* che può portare con sé benefici – dal rilancio dell'edilizia all'equilibrio urbano – che vanno al di là della mera offerta di soluzioni abitative a soggetti svantaggiati.

### 5.1. Un nuovo modello di governance

Il primo fattore di innovazione è quindi la partnership che spesso si crea tra soggetti pubblici, privati e Terzo Settore nella gestione e nei finanziamenti dei progetti di *social housing*. Nell'Unione Europea le politiche di *social housing* coinvolgono infatti soggetti eterogenei: attori pubblici, quasi tutti locali<sup>40</sup>, che operano direttamente o attraverso società specializzate di proprietà pubblica; soggetti privati specializzati – in aumento – generalmente non profit o limited profit; di recente sta crescendo anche il numero di fornitori non specializzati (*commercial developers* e proprietari privati) che ricevono sussidi pubblici per fornire abitazioni con finalità sociali. Negli ultimi anni i soggetti pubblici stanno infatti riducendo il proprio impegno nel campo del *social housing*, limitandosi alla gestione dello stock esistente e delegando al settore privato la costruzione e l'offerta di nuovi alloggi<sup>41</sup>.

La stessa tendenza si conferma anche in Italia, dove, a partire dalla legge n. 133 del 2008, è stata riconosciuta «la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale sociale». Sono sempre più diffusi, infatti, interventi di *housing* sociale condotti da soggetti del Terzo settore, spesso sostenuti dagli enti locali e dalle fondazioni bancarie, che, attraverso finanziamenti a fondo perduto, attivano strumenti di sostegno abitativo (agenzie per l'affitto, residenze per l'inclusione sociale, residenze di tipo condiviso come quelle analizzate qui sopra). I promotori dei progetti possono essere molteplici: enti pubblici territoriali, Aziende Casa, Società cooperative e imprese di costruzioni – sotto forma di imprese consortili o associazioni temporanee di imprese – e fondazioni bancarie.

Si sta sviluppando, quindi, una rete di soggetti eterogenei che cooperano e co-producono servizi, suddividendo utili e oneri, sostituendo la precedente logica *top-down* con quella del *networking*. Possiamo quindi parlare di una *governance* ibrida all'interno di una tipologia di sistema *public made* in cui il pubblico, senza perdere la propria identità, svolge un ruolo di regolazione e fluidificazione del processo decisionale tra i diversi attori, in risposta alle molteplici esigenze e caratteristiche del sistema, consentendo la partecipazione e la rappresentatività di tutti gli attori al processo decisionale, in un'ottica di trasformazione del ruolo della pubblica amministrazione da «fornitore e finanziatore» di edilizia pubblica a «facilitatore» dell'implementazione del sistema di edilizia residenziale sociale (Venditti 2009, 17). Si supera così la logica dell'edilizia residenziale pubblica, dove lo Stato gestisce in modo (quasi) esclusivo la realizzazione e l'offerta di alloggi popolari, per passare a un sistema nel quale l'ente pubblico – locale – diventa regolatore e promotore di interventi abitativi, delegando al mercato privato il finanziamento e

<sup>40</sup> Solo a Malta e a Cipro la competenza è ancora del Governo centrale.

<sup>41</sup> Diverso è il caso dei paesi centro-orientali, dove (sempre a eccezione di Polonia e Repubblica Ceca) le politiche di *social housing* sono gestite esclusivamente dai governi locali, senza alcun coinvolgimento di soggetti esterni.

la produzione di abitazioni e al Terzo Settore la gestione degli aspetti sociali (Cittalia 2010).

Il *social housing* realizza in questo senso una piena sussidiarietà orizzontale che ha importanti implicazioni pratiche: con un soggetto pubblico che ha sempre meno risorse non solo economiche, ma anche umane, e sempre più emergenze da affrontare, la possibilità di delegare la gestione degli interventi abitativi a soggetti esterni consente di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema (Intervista 6).

Questo cambio di paradigma si riflette anche nella ricerca di innovazione dei materiali, dei processi di produzione e degli strumenti di progettazione, come la promozione di concorsi di idee (Fondazione Housing Sociale 2011). Non solo. Con modalità di progettazione partecipata, iniziamo ad assistere al coinvolgimento delle stesse comunità territoriali – nello specifico, dei futuri residenti – che, attraverso incontri strutturati e manifestazioni pubbliche, partecipano alla progettazione degli interventi di cui saranno destinatari (Intervista 2). La ricerca di formati tipologici per la residenza specialistica, inoltre, è oggetto di una sperimentazione che vede protagonisti tanto i progettisti quanto le cooperative sociali che contribuiscono alla formazione di comunità equilibrate e in grado di garantire la sostenibilità degli interventi (Nomisma 2010). Possiamo infatti considerare la compresenza di diversi attori anche come un aspetto propedeutico allo sviluppo sostenibile. Abbiamo sempre più bisogno di strategie olistiche e di un'azione coordinata che coinvolga le persone e le istituzioni nei processi di sviluppo urbano oltre le singole unità. Per rendere efficace questo governo a più livelli, bisogna migliorare il coordinamento tra settori di politica sociale e incentivare un nuovo senso di responsabilità verso la politica di sviluppo urbano integrato per modellare le città come comunità sostenibili (Venditti 2009, 46).

### 5.2. *Le questioni sul tappeto: impatti positivi al di là dell'housing*

Altro fattore di innovazione, come abbiamo visto, è la tipologia dei destinatari, identificabili in quell'area grigia non contemplata dal primo welfare. Un altro aspetto innovativo va però sottolineato: oltre a risolvere il disagio abitativo, le politiche di *social housing* possono generare impatti positivi sull'intero sistema socio-economico, a dimostrazione che le politiche sociali non esauriscono i loro benefici nel servizio che offrono, ma sono suscettibili di attivare meccanismi virtuosi per la crescita economica e l'occupazione.

A cominciare dal rilancio del settore immobiliare, uno dei più duramente colpiti dalla crisi economica, con un crollo delle compravendite di immobili a uso residenziale pari al 23,8 per cento nel secondo trimestre 2012 rispetto allo stesso periodo del 2011 (dati Istat, 2012) e una perdita di posti di lavoro stimata in 550.000 unità (dati Ance, 2012). Va poi segnalato che più del 65 per cento del patrimonio abitativo esistente è in classe E, F o G, e quindi con una commerciabilità penalizzata rispetto alle abitazioni di classe A o B (Fondazione Housing Sociale 2013). Siamo nel mezzo di una crisi che costringerà il settore a radicali trasformazioni per proporre un'offerta in grado di accogliere le nuove domande abitative: attraverso la diffusione di progetti di *housing* sociale, si potrebbero ricomprendere nel mercato immobiliare i soggetti vulnerabili al momento esclusi e aprire, così, nuovi spazi di investimento. Come abbiamo visto, esiste una domanda abitativa inesausta piuttosto consistente nella quale rientra la popolazione immigrata, che nel 2007 ha realizzato fino al 16,7 per cento delle compravendite nazionali<sup>42</sup>, e anche la

<sup>42</sup> Un trend che potrebbe crescere, considerando che buona parte delle nuove generazioni potrebbero insediarsi in modo stabile nel paese.

fascia di giovani che continuano a vivere nella famiglia d'origine, costretti tra lavori precari e disoccupazione.

Secondo le stime degli esperti, si può costruire un'abitazione di classe A con un costo di costruzione di soli mille euro al metro quadro. I finanziamenti complessivamente disponibili nell'ambito del *social housing* (tra quelli che hanno già generato interventi edilizi e quelli fermi) possono determinare un volano di attività che, pur senza risolvere i problemi strutturali dell'edilizia italiana, possono permettere a molte imprese di «passare la notte», tenere aperto in attesa della ripresa. E non è solo l'industria del mattone che guarda all'*housing* sociale, ma anche l'arredamento: da tempo le associazioni di categoria come la Federlegno sono attente a questo fenomeno e si sono attrezzate per fornire una sorta di catalogo del *made in Italy* «democratico», divani e armadi di standard italiano a prezzi contenuti (Di Vico 2012).

La diffusione dell'edilizia sociale richiede però un cambio di paradigma: i privati non sono ancora pronti ad accettare la riduzione del valore dei propri immobili, il che determina una complessità negoziale maggiore. Le imprese edili, inoltre, faticano ad accettare di tornare a profitti a una cifra, soprattutto dopo i livelli che avevano raggiunto prima della crisi. Tuttavia, anche loro possono capire che si tratta comunque di un buon sistema per rimanere in piedi e conseguire una corretta remunerazione nonostante la contrazione del settore immobiliare (Intervista 1).

Non solo. Le politiche di *housing* sociale potrebbero rivelarsi uno strumento per riqualificare aree urbane degradate e «ghettizzate» – soprattutto oggi che la crisi ha provocato la dismissione di intere zone industriali –, per ripopolare i centri storici<sup>43</sup> o per recuperare edifici dismessi o inutilizzati, come dimostra l'esperienza dello Sharing Hotel Residence a Torino, realizzato in una ex foresteria delle Poste abbandonata da vent'anni (Lodi Rizzini 2013d). Ci s'interroga sempre più spesso su come riconvertire gli innumerevoli «mausolei», prevalentemente di proprietà pubblica, che i mutamenti del sistema produttivo e demografico hanno reso ormai obsoleti e difficilmente ricollocabili sul mercato, date le ingenti dimensioni che spesso presentano. Fino alla discussa proposta, avanzata dal ministro francese Cécile Duflot, di convertire gli edifici statali vuoti – ma anche di proprietà di banche, compagnie assicurative, grandi aziende, oltre che della Chiesa – in strutture pubbliche da mettere a disposizione dei senzatetto<sup>44</sup>. Un problema, quello della riqualificazione degli edifici, che si presenta anche per i privati proprietari di abitazioni di qualità medio-bassa, che spesso non vengono affittate a causa dell'avversità al rischio dei proprietari<sup>45</sup> (Lodi Rizzini 2013b).

Come si è detto, il 65 per cento del patrimonio abitativo italiano è costituito da abitazioni di classe E, F o G (Fondazione Housing Sociale 2013); se si considera che molte delle «case vuote» sono di classe A e B, è evidente che potrebbe essere difficile rimettere tali abitazioni sul mercato. La sperimentazione di agenzie immobiliari sociali, come AISA (cfr. sopra), che fungono da garanti per i proprietari, si rivela quindi potenzialmente molto utile. Occorre inoltre tener conto dell'attivazione di nuovi posti di lavoro,

<sup>43</sup> Ultimamente il *social housing* si sta orientando molto verso il riuso e il recupero di edifici esistenti, per esempio nei centri storici, che tendono a svuotarsi. Questo è un approccio che complica molto gli interventi rispetto a costruzioni *ex novo*, poiché spesso ci si trova con appartamenti difficilmente convertibili (la presenza di vani non destinabili alla residenza, perché non dotati dei requisiti necessari, o di ardua suddivisione, costringe a costruire appartamenti grandi e quindi troppo costosi), ma è molto virtuoso, anche in termini di equilibrio urbano (Intervista 1).

<sup>44</sup> Cécile Duflot demande à l'archevêché de Paris d'accueillir des mal-logés, «Le Monde», 3 dicembre 2012.

<sup>45</sup> Trattandosi appunto di abitazioni di livello medio-basso, quindi destinate prevalentemente a un'utenza con mezzi limitati, cresce, infatti, il rischio di morosità.

oltre che nel settore edilizio, anche nel Terzo settore, al quale compete generalmente la gestione sociale degli interventi. E dei vantaggi per gli stessi beneficiari, che, insieme ad alloggi e servizi, vedrebbero migliorare la propria condizione di povertà. Se è vero che le spese per l'abitazione influenzano in modo significativo la povertà economica (Palvarini 2006), contenendole si possono liberare risorse economiche da rimettere in circolo. La «fascia grigia» del *social housing* è infatti costituita perlopiù da quei «nuovi vulnerabili» (Mazzoli 2012), provenienti soprattutto dal ceto medio impoverito, la cui fuoriuscita dal sistema economico è una delle conseguenze nefaste della crisi economica. Tutto ciò si avrebbe a costi molto ridotti per lo Stato, grazie alle forme di cofinanziamento con il settore privato e all'impiego di forme di investimento non a fondo perduto, quindi con un indebitamento notevolmente ridotto rispetto all'edilizia residenziale pubblica.

Infine, ripensare l'abitare in modo sociale può essere un aiuto efficace contro la crisi: di fronte a una scarsità di risorse che impone sempre maggiori rinunce, la condivisione di servizi e risorse con i vicini può consentire di non patire troppo per ciò che non ci si può più permettere da sé e di trovare uno stile di vita sostenibile. Non a caso, infatti, i soggetti che più apprezzano e riconoscono il valore dell'edilizia sociale sono quelli che ne hanno più necessità: i giovani, che conoscono gli alti costi abitativi e hanno scarse risorse economiche a disposizione, nonché gli anziani, che hanno più tempo libero da mettere a disposizione degli altri (Intervista 2).

## 6. CONCLUSIONI

La diffusione del *social housing* in Italia è ancora piuttosto contenuta, soprattutto se ne confrontiamo la quota<sup>46</sup> nazionale (5,3 per cento) con quella dei *best performers* europei: Paesi Bassi (32 per cento), Austria (23), Danimarca (19), Regno Unito (18), Svezia (18), Francia (17), Finlandia (16). Si tratta di una quota che si abbassa drasticamente negli altri Stati europei<sup>47</sup>, dal 5 per cento della Germania fino a toccare lo zero in Grecia<sup>48</sup> (Cecodhas 2012).

In Italia, dopo la delega delle competenze al livello regionale e locale, emerge un quadro complessivamente frammentato e disarticolato, di limitato impatto – almeno finora – rispetto ai numeri del disagio abitativo, squilibrato quanto a distribuzione sul territorio nazionale. In particolare nel Meridione la mancanza di risorse locali ha ostacolato lo sviluppo dei progetti di *social housing*, che tuttavia dovrebbero prendere piede grazie alla recente volontà espressa dalla Cassa Depositi e Prestiti di intervenire, anche direttamente, per correggere tale andamento (Intervista 1). In molti casi, infine, l'edilizia sociale si contraddistingue per tempi di realizzazione lunghi e iter burocratici difficili (Cittalia 2010), che talvolta hanno addirittura portato al fallimento dei progetti.

Tuttavia, sono numerosi i casi di successo, i cui punti di forza sono sostanzialmente riassumibili nella capacità di intercettare la fascia grigia dei nuovi poveri – *outsiders*

<sup>46</sup> A causa della difficoltà di definire il numero di proprietari di *social houses*, l'ampiezza del settore è generalmente misurata come stock di abitazioni sociali in affitto in rapporto al totale delle abitazioni.

<sup>47</sup> La maggior parte dei paesi centro-orientali presenta livelli estremamente bassi di *social housing* poiché, dopo la caduta dei regimi comunisti, in media l'80-90 per cento delle abitazioni sono state cedute ai privati (ai proprietari originari o vendute agli affittuari a prezzi molto contenuti).

<sup>48</sup> Dove le politiche di *social housing* prevedono unicamente la vendita e non la locazione di alloggi *low cost*.

rispetto alle politiche di primo welfare – e di offrire soluzioni abitative più flessibili e quindi più efficaci. Questi progetti, inoltre, si sono dimostrati capaci di affrontare il disagio abitativo non solo a fronte dell'esigenza primaria di una casa, ma di una più generale domanda di «qualità dell'abitare», in termini di relazioni sociali e di servizi. Si tratta quindi di politiche a elevata innovazione degli strumenti di *governance* e di finanziamento, in grado di coinvolgere nuovi attori e catalizzare nuove risorse economiche, a fronte di uno Stato sempre più povero. Infine, possono generare un impatto positivo sulla crescita del settore immobiliare, conciliandolo con uno sviluppo urbano armonico che non si espliciti in una cementificazione selvaggia del territorio – e tanto meno generi nuovi «ghetti» –, a partire dal migliore utilizzo del patrimonio abitativo già esistente, dal recupero delle aree degradate e dalla definizione di nuovi programmi edilizi vincolati alla qualità, alla compatibilità ambientale e a una visione globale dello sviluppo urbano (mobilità, sicurezza, coesione sociale).

È allora ragionevole sostenere che la crisi economica, e soprattutto la nascita di questi nuovi bisogni abitativi, imporranno un ricorso sempre più frequente a politiche abitative di *social housing* – anche la Commissione europea ha più volte esortato gli Stati membri a modificare le proprie politiche in questo senso –, ma non è detto che ciò si realizzi concretamente, a causa delle difficoltà sopra citate. È quindi cruciale mobilitare l'attenzione pubblica e predisporre un sistema di reti che possano promuovere la diffusione sistemica di progetti di *social housing*, al fine di evitare rischi di frammentazione e dispersione degli sforzi che ridurrebbero il *social housing* a un intervento discrezionale e poco efficace, anziché farne una politica innovativa e di «rigenerazione» del welfare, oltre che un volano per l'economia.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Allen J., Barlow J., Leal J., Maloutas T. e Padovani L. (2004), *Housing & Welfare in Southern Europe*, Oxford, Blackwell Publishing
- CDP Investimenti Sgr (2013), <http://www.cdpisgr.it>
- Cecodhas Housing Europe (2012), *Housing Europe Review 2012. The Nuts and Bolts of European Social Housing Systems*, Brussels, CECODHAS Housing Europe's Observatory
- Cgil – Politiche abitative area welfare (2013), *I costi dell'abitare, l'emergenza abitativa ed i «numeri» del disagio*
- Cittalia-Anci (2011), *L'abitare sociale. Strategie locali di lotta alla povertà: città a confronto*, Roma
- (2010), *I Comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Roma
- Di Vico D. (2012), *Guzzetti: L'housing sociale aiuta la crescita. Il governo non perda quest'occasione*, «Corriere della Sera», 10 ottobre
- Fondazione Housing Sociale (2013), *Fondazione Housing Sociale. Presentazione delle attività*
- (2011), *Nuove forme per l'abitare sociale. Dossier per l'housing sociale n. 1*, Altreconomia Edizioni
- Lodi Rizzini C. (2013a), *Parigi, Londra, Stoccolma: se è la società a essere in crisi*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013b), *Come soddisfare le nuove domande abitative? L'esperienza di AISA*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013c), *A casa di Zia Jessy, il condominio solidale*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)

- (2013d), *Housing sì, ma anche social: Sharing Hotel Residence Torino*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013e), *Il social housing nell'Unione Europea: a che punto siamo?*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013f), *Povert  abitativa: la risposta di Parma Social House*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- (2013g), *Innovazione e politiche abitative: la Fondazione Housing Sociale*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Mallone G. (2011), *Venture capital sociale in Italia: l'esperienza di Oltre Venture*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Mazzoli G. (2012), *Cittadini invisibili in esodo silente dalla cittadinanza*, in *Costruire partecipazione nel tempo della vulnerabilit *, supplemento al n. 259 di «Animazione sociale»
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali (2012), *Le politiche sociali per la casa in Italia*, Quaderni della ricerca sociale n. 22, Roma
- Nomisma (2011), *Social Housing. Una rassegna delle iniziative in corso*
- (2010), *La condizione abitativa in Italia*
- Olagner M. (2012), *L'innovazione nelle politiche abitative: programmi e collaudi di realt *, «La rivista delle politiche sociali», n. 4
- Palvarini P. (2010), *Cara dolce casa. Come cambia la povert  in Italia dopo le spese abitative*, paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia
- (2006), *Il concetto di povert  abitativa: rassegna in tre definizioni*, Working Paper del Dottorato in Studi europei urbani e locali, Universit  di Milano-Bicocca
- Trabuio M. (2012), *La strada dell'integrazione parte dalla casa*, «Libert  civili», marzo-aprile
- Venditti M. (2009), *Social Housing. Logica sociale e approccio economico-aziendale*, Milano, FrancoAngeli

#### LE NOSTRE INTERVISTE AI PROTAGONISTI

1. Marco Gerevini, Consigliere Delegato Fondazione Housing Sociale, 23 luglio 2013
2. Giordana Ferri, Responsabile Area Progettazione e Sviluppo Fondazione Housing Sociale, 23 luglio 2013
3. Ivan Tamietti, Direttore Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 17 luglio 2013
4. William Revello, Responsabile Servizi alle Persone Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 17 luglio 2013
5. Paolo Ambrosioni, Responsabile Progetti Abitare (Area vulnerabilit  sociale) Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 17 luglio 2013
6. Elide Tisi, Assessore Politiche Sociali, Politiche per la Famiglia, Sanit , Servizi Assistenziali, Emergenze Abitative, Edilizia Pubblica del Comune Torino, 17 luglio 2013

## ARTICOLI SUL SOCIAL HOUSING PUBBLICATI SU

WWW.SECONDOWELFARE.IT

[Innovazione e politiche abitative: la Fondazione Housing Sociale](#), Chiara Lodi Rizzini, 20 settembre 2013

[Come soddisfare le nuove domande abitative? L'esperienza di AISA](#), Chiara Lodi Rizzini, 26 agosto 2013

[A Casa di Zia Jessy, il condominio solidale](#), Chiara Lodi Rizzini, 17 giugno 2013

[Via Scarsellini. Una interessante esperienza di cohousing a Milano](#), Lorenzo Bandera, 10 aprile 2013

[Povert  abitativa: la risposta di Parma Social House](#), Chiara Lodi Rizzini, 9 aprile 2013

[Housing s , ma anche social: Sharing Hotel Residence Torino](#), Chiara Lodi Rizzini, 14 marzo 2013

[Banca Prossima e Cariplo insieme per il social housing](#), Lorenzo Bandera, 17 febbraio 2013

[Le politiche di social housing nell'Unione Europea: a che punto siamo?](#), Chiara Lodi Rizzini, 7 gennaio 2013

[Progetto Maison du Monde](#), Lorenzo Bandera, 2 giugno 2012

[Fondazione CR Lucca investe 8 milioni nell'housing sociale per la provincia](#), 12 gennaio 2012

[Il social housing in Italia: edilizia sociale e Terzo settore](#), Giulia Mallone, 3 novembre 2011

## Capitolo 9

### **FONDAZIONI DI PARTECIPAZIONE E SERVIZI PER L'INFANZIA: IL CASO DI MODENA**

DI STEFANO NERI

#### **1. INTRODUZIONE**

Le misure di austerità sulla finanza pubblica introdotte negli ultimi anni nel rispetto del Patto di Stabilità Interno stanno provocando difficoltà crescenti ai Comuni nel garantire l'erogazione di servizi come quelli alla persona (servizi sociali, educativi e scolastici diretti alla fascia 0-6 anni). Non si tratta solo di restrizioni di carattere finanziario, ma anche di limitazioni riguardanti la possibilità di sostituire il personale che va in pensione e di effettuare nuove assunzioni, a tempo indeterminato ma anche a tempo determinato o con altre forme contrattuali. Tali problematiche rendono sempre più difficile continuare a garantire i servizi mediante la gestione diretta e spingono gli enti locali a promuovere o intensificare i processi di esternalizzazione. Spesso, però, in particolare nei servizi per l'infanzia, l'affidamento a soggetti terzi incontra forti resistenze da parte degli utenti, del personale e delle comunità locali, soprattutto in quei casi in cui la gestione diretta abbia una tradizione radicata e un'elevata reputazione in termini di qualità del servizio offerto.

Stretti tra le necessità di carattere economico e gestionale e quelle di trovare soluzioni che godano di sufficiente consenso sul piano politico e sociale, i Comuni si stanno affidando sempre più a soluzioni ibride «pubblico-privato», come aziende speciali, aziende di servizi alla persona, fondazioni e fondazioni di partecipazione, controllate dagli enti locali. Tali soluzioni sembrano consentire, pur se in modo controverso, di superare i vincoli sul personale e sulle assunzioni cui sono soggetti i Comuni in relazione al Patto di Stabilità; allo stesso tempo, trovano una minore resistenza da parte delle comunità locali e del personale in quanto paiono in grado di assicurare una forte continuità con la gestione pubblica diretta. In questo senso, esse costituiscono esempi di secondo welfare, quali tentativi, da parte degli enti locali, di fornire soluzioni innovative ai problemi originati dalla crisi finanziaria e dalla carenza di risorse.

Questo capitolo è dedicato all'analisi di una di queste esperienze, ossia la creazione, nel 2012, di una fondazione di partecipazione di diritto privato da parte del Comune di Modena, cui è stata affidata la gestione di quattro (e ora cinque) scuole dell'infanzia comunali. Oltre che per il fatto di rappresentare una modalità con cui sono stati affrontati, in sede locale, problemi condivisi da numerosi Comuni italiani, l'analisi di questo caso risulta particolarmente interessante perché le soluzioni scelte per la struttura e la *governance* interna e i rapporti di lavoro sollevano una serie di problematiche di carattere generale, meritevoli quindi di essere ampiamente discusse.

Il capitolo si apre con una descrizione delle caratteristiche della fondazione di partecipazione, istituto giuridico di creazione abbastanza recente che combina alcune pecu-

liarità delle fondazioni tradizionali e altre tipiche delle associazioni in partecipazione; segue una breve rassegna degli ambiti di diffusione della fondazione di partecipazione, assai vari, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. Dopo aver illustrato sinteticamente le principali misure che limitano la spesa di personale e le assunzioni negli enti locali, con conseguenze crescenti sui servizi, si entra nel cuore del capitolo, con la descrizione dell'esperienza della Fondazione Cresci@Mo per i servizi per l'infanzia del Comune di Modena.

L'analisi del caso studio comincia con la ricostruzione del percorso decisionale e operativo che ha portato il Comune di Modena a creare una fondazione di partecipazione, nella primavera-estate del 2012; si prosegue con l'illustrazione dell'assetto della fondazione e delle caratteristiche della *governance* interna, per poi passare ad affrontare nel dettaglio la questione, assai dibattuta, della regolazione del rapporto di lavoro delle insegnanti dipendenti della fondazione. Viene quindi dedicato ampio spazio alle risultanze della valutazione del primo anno di vita della fondazione, presentata al Consiglio comunale di Modena nel giugno 2013 e a cui l'autore di questo capitolo ha partecipato direttamente.

L'ultimo paragrafo affronta infine alcune problematiche generali, di carattere prevalentemente giuridico, sollevate dal caso studio, mostrando anche come la scelta, almeno fino a ora di successo, di costituire una fondazione di partecipazione abbia portato a un esito in qualche modo paradossale rispetto alla natura originaria dello strumento utilizzato.

## 2. LA FONDAZIONE DI PARTECIPAZIONE

La fondazione di partecipazione è un istituto giuridico non tradizionale rientrante nell'ambito delle persone giuridiche private disciplinate dall'art. 12 del Codice Civile, come recepito dall'art. 1 del Dpr 361/2000. Si tratta delle associazioni, delle fondazioni di carattere tradizionale e delle «altre istituzioni di carattere privato» tra cui si può comprendere la fondazione di partecipazione. Questa nasce per superare i limiti delle fondazioni tradizionali, costituite per destinare un patrimonio, donato da un fondatore con un atto di liberalità, a uno scopo predeterminato, di carattere non lucrativo, che veniva perseguito tipicamente mediante l'erogazione di rendite, sotto varie forme. Tale strumento non risultava adatto «a consentire la collaborazione strutturale tra pubblico e privato, così come a risolvere situazioni delicate e strutturali interamente pubbliche ovvero interamente private, per il raggiungimento di finalità di interesse generale o comunque a vocazione esterna/filantropica» (Bellezza e Florian 2006, 18). Combinando in modo estremamente flessibile l'elemento patrimoniale con quello partecipativo tipico dell'associazione in partecipazione, la fondazione di partecipazione risulta invece un istituto giuridico più idoneo a questi fini.

La fondazione è concepita prioritariamente con l'obiettivo di raccogliere i contributi di tutti i soggetti, persone giuridiche e persone fisiche (singole e associate), fondatori e partecipanti di vario tipo, che possano essere utili al perseguimento di uno scopo identificato in un'attività, di carattere non lucrativo. I contributi donati dai diversi soggetti alla fondazione possono consistere non solo in denaro o in beni che possono essere inclusi nel patrimonio, ma anche in prestazioni d'opera o in conferimento di beni immateriali che risultino utili al perseguimento del fine della fondazione.

Nonostante la combinazione con l'elemento partecipativo dell'associazione in partecipazione, la disciplina applicata alla fondazione di partecipazione resta in ogni caso quella delle fondazioni. La fondazione di partecipazione resta infatti «un patrimonio a formazione progressiva destinato a uno scopo», pur con una serie di peculiarità rispetto alle fondazioni tradizionali, «su cui si innesta l'adesione patrimoniale o comunque patrimonialmente valutabile, non predeterminata, da parte di altri soggetti. Senza tale momento patrimoniale la fondazione di partecipazione non sussiste» (Bellezza e Florian 2006, 45). Inoltre, la fondazione di partecipazione è un ente non commerciale puro, che non può e non deve distribuire direttamente o indirettamente utili a nessun soggetto; essa è invece per sua natura un contratto di natura commerciale.

Rispetto alle fondazioni tradizionali, però, la fondazione di partecipazione presenta una serie di caratteristiche distintive, e al contempo qualificanti la sua natura, in termini, per così dire, «positivi» e non solo per differenza con altri soggetti. Tali caratteristiche (Bellezza e Florian 2006, Pollice 2011), che peraltro contribuiscono a farne un esempio calzante di secondo welfare, sono:

- ❶ il principio della partecipazione del fondatore o dei fondatori al governo del nuovo ente, all'elaborazione delle scelte strategiche e gestionali, nonché alla formazione degli organi dirigenti, come non accade nelle fondazioni tradizionali. La partecipazione può e deve riguardare anche altri soggetti, persone fisiche singole o associate o persone giuridiche, che contribuiscono in vario modo alla vita della fondazione;
- ❷ la pluralità dei fondatori, anziché il fondatore unico. Ciò è vero benché sia possibile la presenza di un solo fondatore, come accade nel caso che esamineremo più avanti. Il pluralismo dei fondatori, pubblici e privati, è un'espressione della dimensione partecipativa;
- ❸ la formazione progressiva del patrimonio, invece della singola o prevalente allocazione originaria da parte del singolo donatore;
- ❹ la dimensione operativa: a differenza delle fondazioni tradizionali, la fondazione di partecipazione viene costituita con finalità gestionali, nell'ambito di attività di carattere non lucrativo. Non eroga quindi tanto rendite (premi, borse di studio), ma gestisce un teatro, un museo, un ospedale, una struttura educativa. La gestione può essere diretta o invece affidata ad altro soggetto, riservandosi la fondazione i poteri di indirizzo e controllo.

I soggetti partecipanti alla fondazione prevedono solitamente alcune categorie «tipo» che possono in parte variare o cui possono aggiungersi altri partecipanti in singoli casi. Solitamente avremo:

- i soci fondatori, o fondatori originari, ossia i soggetti promotori del progetto e che hanno la maggioranza degli organi di governo;
- i partecipanti istituzionali (persone fisiche o giuridiche), rappresentati da coloro che sono vincolati alla fondazione impegnandosi a fornire contributi per un arco di tempo pluriennale;
- i partecipanti, o soci sostenitori, costituiti da tutti quei soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, condividendo gli scopi della fondazione, desiderano sostenerla con contributi in forma di versamenti di denaro o conferimenti di beni *una tantum*, con attività lavorative o in altra forma utile alla fondazione.

Gli organi della fondazione devono garantire una *governance* interna flessibile e adeguata a garantire la collaborazione di soggetti che possono anche essere molto diversi per natura giuridica e finalità istituzionali. Si prevede quindi solitamente:

- un consiglio di amministrazione o di indirizzo, che definisce gli indirizzi generali della fondazione, elegge il presidente, approva i bilanci, adotta le modifiche statutarie ed esercita funzioni di controllo dell'organo cui è affidata la gestione. All'interno del consiglio di amministrazione sono rappresentati i fondatori – che hanno direttamente o indirettamente la maggioranza dei voti nel consiglio –, i partecipanti istituzionali, e possono essere inclusi anche gli altri partecipanti o soci. Le condizioni di ingresso e le modalità di partecipazione dei partecipanti istituzionali e degli altri soci sono definite negli statuti e dipendono solitamente dai contributi prestatati;
- un consiglio di gestione, nominato dal consiglio di amministrazione o di indirizzo, cui sono attribuiti poteri e responsabilità gestionali. Il consiglio di gestione deve seguire le linee di indirizzo fornite dal consiglio di amministrazione e risponde a tale organo dei risultati gestionali conseguiti. In alcuni casi non esiste un organo con funzioni di gestione separate da quelle di indirizzo, ma entrambe le funzioni sono esercitate da un singolo organo, supportato o meno da singole figure come un direttore generale;
- il presidente della fondazione, che ha solitamente la rappresentanza esterna dell'ente e può convocare tutti i partecipanti in assemblea plenaria. L'assemblea può essere destinataria di poteri anche rilevanti, come l'approvazione dei bilanci, a seconda di quanto specificato negli statuti. Questi definiscono anche quali soggetti hanno diritto di voto in assemblea;
- il collegio dei revisori dei conti, formato da persone iscritte nell'albo dei revisori contabili, quale organo consultivo della fondazione con il compito di verificare la regolarità della gestione contabile;
- un eventuale comitato scientifico, composto da persone di comprovata capacità ed esperienza nei settori di attività della fondazione, con funzioni di consulenza e di progettazione scientifica.

L'assetto patrimoniale dell'ente distingue solitamente un fondo di dotazione, il patrimonio intangibile della fondazione; un fondo di gestione, composto da beni e conferimenti di qualsiasi natura; beni in concessione d'uso, che sono sottoposti a un regime particolare, sia in caso di utilizzo che nell'ipotesi di scioglimento della fondazione (Bellezza e Florian 2006).

### 3. GLI AMBITI DI DIFFUSIONE DELLA FONDAZIONE DI PARTECIPAZIONE

La prima fondazione di partecipazione è nata il 7 dicembre 1996 da un'idea del notaio milanese Enrico Bellezza, grande protagonista della diffusione di questo strumento giuridico, e di Philippe Daverio, allora Assessore alla Cultura del Comune di Milano. In quell'anno fu istituita la Fondazione Pier Lombardo, una fondazione a partecipazione mista pubblica e privata, con l'obiettivo di ristrutturare e poi di gestire il Teatro Parenti di Milano, completamente rinnovato recuperando l'originaria polifunzionalità del complesso nato nel 1933. Soci fondatori e partecipanti sono stati il Comune di Milano, a breve seguito da Provincia e Regione Lombardia, che costituiscono i soci fondatori attuali assieme alla Società Arcus (Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo) con capitale interamente posseduto dal Ministero dei Beni Culturali, la Camera di Commercio e la Fiera di Milano, la SEA, il Corriere della Sera, Krizia, Pirelli, Skirà e centinaia di persone fisiche private. Oggi la Fondazione vanta un numero molto

ampio di gruppi imprenditoriali pubblici e privati inclusi come partecipanti a vario titolo («Mecenati delle arti», «Mecenati», «Benemeriti»).

Dopo la nascita della prima fondazione, la nuova figura giuridica ha trovato presto numerose applicazioni nel settore culturale, ad esempio in ambito teatrale o in quello dei musei, dove le fondazioni di partecipazione hanno conosciuto un'ampia diffusione (Bellezza e Florian 2001). Sul piano normativo, a promuovere la conversione di specifici enti in fondazioni vi sono interventi legislativi di carattere generale come il decreto legislativo 134/1998, che dispone la trasformazione degli enti lirici in fondazioni, o l'art. 35 della legge finanziaria per il 2002, secondo cui gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali o del tempo libero ad associazioni o fondazioni da loro costituite o partecipate.

Secondo Bellezza e Florian (2006), spesso nei testi legislativi si promuove o si accompagna la creazione di enti non commerciali e non lucrativi, identificati genericamente come «fondazioni», che possiedono le caratteristiche tipiche della fondazione di partecipazione, in particolare la possibilità di partecipare, sia in fase costitutiva che successivamente, da parte di una pluralità di soggetti. Questo estende l'ambito di diffusione della fondazione di partecipazione ben oltre i casi in cui si impiega esplicitamente questa dizione negli atti costitutivi e negli statuti delle nuove entità.

La fondazione di partecipazione conosce poi una diffusione significativa anche in numerosi altri settori, da quello educativo e della formazione (ad esempio, le Scuole Civiche di Milano o gli Istituti di Formazione Tecnica Superiore o IFTS) a quello assistenziale (tra cui alcune ex IPAB, per le quali è possibile la trasformazione in fondazioni di diritto privato, compresa la fondazione di partecipazione), a quello sanitario e di supporto all'attività di ricerca medica.

Nel settore sanitario, nella prima parte degli anni Novanta le fondazioni di diritto pubblico o privato sono state al centro del dibattito nazionale o internazionale sulla trasformazione delle strutture ospedaliere. Ove alle fondazioni partecipino anche soggetti privati, esse possono essere incluse nelle Public-Private Partnership (PPP) di tipo istituzionale, caratterizzate dalla «costituzione di un'entità congiunta alla quale partecipano il partner pubblico e quello privato. L'entità congiunta ha lo scopo di assicurare la realizzazione di un'opera o l'erogazione di un servizio a favore del pubblico» (European Commission 2004, 18). I partner privati possono assumere funzioni direttive e gestionali oppure semplicemente contribuire, in modo più o meno costante e sotto varie forme, alla partnership.

Tra le diverse forme di PPP, o, come si dice con espressione italiana, di partenariato pubblico-privato, la fondazione viene considerata particolarmente adatta a promuovere il coinvolgimento del settore non profit e delle comunità locali nella vita e nel funzionamento degli ospedali. Questo può riguardare non solo la donazione di contributi, un aspetto sempre più importante in tempi di restrizioni nella finanza pubblica, ma anche e soprattutto la partecipazione negli organi di governo delle strutture ospedaliere, con modalità e intensità diverse, di associazioni e soggetti del Terzo settore, così come dei residenti nell'area dell'ospedale, dei pazienti o anche dei lavoratori. In tal modo si intende «rivitalizzare» strutture pubbliche ampiamente burocratizzate e, in quest'ottica, poco sensibili ai bisogni dei cittadini, oltre che aumentare il tasso di democrazia al loro interno. Tali motivazioni si affiancano all'obiettivo di incrementare, grazie all'assunzione di una nuova forma giuridica, la flessibilità e l'autonomia gestionale di organizzazioni pubbliche o ex pubbliche, ancora caratterizzate da una rigidità non adatta all'erogazione di servizi efficienti e di qualità soddisfacente (Maltby 2003, Mapelli 2012, Mohan 2003, Natale 2010, Neri 2009).

Si inseriscono in questo contesto le pur limitate esperienze di fondazioni di diritto privato e di diritto pubblico create in Spagna o le fondazioni ospedaliere nel Regno Unito, e in particolare in Inghilterra, dove a partire dal 2004 si è proceduto a un'ampia trasformazione dei Trust ospedalieri pubblici in fondazioni. Nel caso inglese, però, a quanto risulta, sono prevalse le istanze di maggiore autonomia gestionale e operativa da parte di strutture che restano a tutti gli effetti pubbliche, mentre la capacità di incidere nel governo delle fondazioni da parte delle comunità locali, così come dei pazienti e dei lavoratori, è stata molto limitata, e quasi assente la partecipazione del Terzo settore (Lewis e Hinton 2005, Day e Klein 2005).

In Italia esistono alcune esperienze di conversione di ospedali pubblici in fondazioni, soprattutto in Lombardia. Qui nella prima metà del 2000 sono state costituite tre fondazioni di partecipazione nel Mantovano per la riorganizzazione e la gestione degli ospedali di Suzzara, Volta Mantovana e Castiglione delle Stiviere. In queste tre realtà le fondazioni non hanno mantenuto la gestione diretta, ma l'hanno affidata a soggetti privati (Cantù *et al.* 2005, Neri 2008 e 2009).

L'interesse della Regione Lombardia per lo strumento fondazione è evidente anche nella decisione di optare per la trasformazione degli Istituti di ricerca e cura di carattere scientifico (IRCCS)<sup>1</sup> di diritto pubblico in fondazioni «aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati», «ferma restandone la natura pubblica», secondo quanto previsto dall'art. 1, c. 1, del D.lgs. 288/2003 promosso dall'allora Ministro della Salute Sirchia.

La conversione degli IRCCS pubblici in fondazioni non era prescritta dalla legge nazionale, ma era una scelta a disposizione delle Regioni che, a parte la Lombardia, l'hanno effettuata in misura molto modesta. In Lombardia, invece, nel 2004-2005 sono state costituite le fondazioni IRCCS Besta, Istituto Nazionale dei Tumori e San Matteo, che hanno seguito la fondazione IRCCS Ospedale Maggiore Policlinico, Mangiagalli e Regina Elena (dal 2010 Fondazione Ca' Granda, Ospedale Maggiore Policlinico) decisa autonomamente dall'amministrazione regionale. Si tratta in questo caso di fondazioni di diritto pubblico, che hanno un minore grado di flessibilità gestionale (soprattutto per gli aspetti relativi al personale) rispetto alle fondazioni di diritto privato. Tuttavia, esse possono beneficiare di un maggiore grado di autonomia rispetto alle Aziende sanitarie e ospedaliere in ambiti quali la gestione del patrimonio, così come si prestano a raccogliere donazioni e contributi di varia forma da parte di soggetti privati. Caratteri essenziali delle fondazioni IRCCS sono la distinzione tra soggetti fondatori e partecipanti e la partecipazione o collaborazione di soggetti terzi, pubblici o privati: il modello di riferimento per i nuovi soggetti è quindi la fondazione di partecipazione (Pollice 2011).

Fatta questa panoramica generale, che non ha pretesa di completezza, nelle pagine seguenti passeremo ad analizzare un caso specifico di fondazione, istituita nel 2012. Il caso è interessante perché illustra come, negli ultimi anni, lo strumento della fondazione di partecipazione sia stato utilizzato per rispondere a esigenze crescenti, e assai rilevanti, condivise da una parte consistente dei Comuni e degli enti locali di fronte alle politiche di austerità e di contenimento della spesa pubblica. In questo senso l'esperienza che proponiamo costituisce un esempio efficace di secondo welfare come tentativo, da parte degli enti locali, di trovare soluzioni innovative ai problemi originati dalla crisi e dalla

<sup>1</sup> Gli IRCCS sono complessi ospedalieri di eccellenza che si qualificano principalmente per l'attività di ricerca svolta in campo biomedico, a fianco della normale attività di diagnosi e cura. Sul territorio italiano sono presenti 41 IRCCS, di cui 16 di diritto pubblico, che si caratterizzano o si caratterizzavano, sotto il profilo della *governance*, per essere soggetti a un forte controllo ministeriale.

mancanza di risorse. Prima di occuparci direttamente di questo caso, è allora opportuno descrivere brevemente quali siano tali problemi.

#### 4. I VINCOLI ALLE ASSUNZIONI PER GLI ENTI LOCALI E LE CONSEGUENZE SUI SERVIZI

Le restrizioni poste agli enti locali sulla spesa per il personale e il reclutamento, in connessione con il rispetto del Patto di Stabilità Interno, stanno creando difficoltà crescenti a numerosi Comuni italiani nella capacità di garantire la continuità dei servizi a gestione diretta. Questo è vero soprattutto per servizi ad alta intensità di personale, con significativi tassi di *turnover*, quali i servizi sociali e quelli educativi per la fascia 0-6 anni (principalmente, asili nido e scuole dell'infanzia).

Per gli enti locali soggetti al Patto di Stabilità Interno, ossia quelli con più di 10.000 abitanti fino al 2012 e con più di 5.000 abitanti dal 2013, i vincoli più rilevanti relativi al personale riguardano:

- ❶ la tendenziale riduzione della spesa per il personale, «garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale», attraverso azioni rivolte in via prioritaria alla riduzione dell'incidenza della spesa per il personale rispetto al complesso delle spese correnti, «attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile», alla razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative e al «contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa» (art. 557, L. 296/2006, così come modificata dal D.l. 78/2010 convertito nella L. 122/2010)<sup>2</sup>;
- ❷ il divieto di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsiasi forma contrattuale se l'incidenza della spesa per il personale è maggiore o uguale al 50 per cento della spesa corrente (art. 76, c. 7, D.l. 78/2010, così come modificato dalla L. 214/2011);
- ❸ le restrizioni nel *turnover*, con la possibilità di procedere «ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente». Il limite, posto originariamente al 20 per cento dal D.l. 165/2001 e dalla Legge 102/2009, è stato elevato al 40 per cento dalla Legge 44 del 26 aprile 2012. La stessa legge ha stabilito che «ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni destinato allo svolgimento delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento» (art. 4-ter, c. 10, L. 44/2012);
- ❹ le restrizioni nel *turnover* per il personale assunto o impiegato con contratti di lavoro di tipo non standard. Sino alla fine del 2013, gli enti locali possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, a progetto, con contratti di formazione lavoro o altri rapporti formativi, nonché della somministrazione di lavoro o del lavoro accessorio «nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009» (art. 4, c. 102, lett. b, L. 183/2011, che aveva esteso agli enti locali le disposizioni contenute nel D.l. 78/2010 valide per le amministrazioni statali). Su tale norma

<sup>2</sup> Per gli enti non sottoposti al Patto, le spese per il personale non devono superare il corrispondente ammontare del 2008 (Art. 1, c. 562, L. 296/2006 come modificato dall'art. 4-ter, c. 11, L. 44/2012, a decorrere dal 29 aprile 2012).

è poi intervenuta la Legge 44/2012, stabilendo che a decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il limite del 50 per cento rispetto alla spesa del 2009 «per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale» (art. 4-ter, c. 12, L. 44/2012), anche se resta fermo il divieto di superare la spesa totale sostenuta nel 2009.

Oltre ai vincoli sulle assunzioni e il *turnover*, resi in parte meno stringenti dalla Legge 44/2012 (il cosiddetto «decreto fiscale»), a rendere sempre più problematica la gestione diretta dei servizi sono i vincoli posti alla spesa per il personale e, a monte, la necessità per gli enti locali di rispettare gli obiettivi di saldo finanziario dettati dal Patto di Stabilità Interno, particolarmente ambiziosi negli ultimi anni e sempre più difficili da raggiungere. Come si accennava, sono soprattutto i servizi *labour intensive* come quelli alla persona (asili nido, scuole dell'infanzia, servizi sociali) e anche la polizia locale a soffrire della carenza di personale.

In particolare circa i servizi per l'infanzia, in diversi Comuni stanno emergendo evidenti problemi di organico, tali da mettere in discussione la capacità di assicurare il servizio. La questione è alquanto delicata per molte amministrazioni locali dove asili nido e scuole dell'infanzia comunali hanno una tradizione consolidata e forniscono servizi di qualità mediamente elevata. Come riporta sempre più spesso anche la stampa, negli ultimi tempi la soluzione forse più ovvia, l'esternalizzazione, ha incontrato in molti contesti forti resistenze nell'opinione pubblica, spingendo alcune amministrazioni locali a fare marcia indietro rispetto ai propositi iniziali, ad adottare soluzioni provvisorie per avere il tempo di valutare la praticabilità di opzioni alternative all'affidamento esterno del servizio a soggetti del tutto indipendenti dai Comuni, o ad avviare percorsi di statalizzazione delle scuole dell'infanzia comunali. Di recente, problematiche di questo genere sono emerse, per citare solo alcuni casi, a Bologna, Firenze, Torino, Alessandria.

## 5. LA FONDAZIONE CRESCI@MO PER I SERVIZI PER L'INFANZIA DEL COMUNE DI MODENA<sup>3</sup>

In tale contesto si inserisce Cresci@Mo, la fondazione di partecipazione per la scuola dell'infanzia che il Comune di Modena ha istituito nella primavera-estate del 2012. La Fondazione ha cominciato a funzionare a pieno regime all'inizio di settembre, iniziando

<sup>3</sup> Per la ricostruzione e l'analisi del caso sono stati più volte interpellati e hanno fornito la loro collaborazione: Adriana Querzè, Assessore all'Istruzione, politiche per l'infanzia e l'adolescenza, rapporti con l'Università del Comune di Modena; Mauro Francia, Dirigente responsabile del Settore Istruzione e rapporti con l'Università; Mauro Terenziani, Presidente della Fondazione Cresci@Mo e Dirigente del Settore Istruzione del Comune di Modena; Benedetta Pantoli, Consigliere di amministrazione della Fondazione Cresci@Mo e Dirigente del Settore Istruzione del Comune di Modena; Maria Chiara Buzzega, Daniela Soci, Anna Maria Turrini e Maria Vittoria Vecchi, Coordinatrici pedagogiche delle scuole della Fondazione e del Comune di Modena; Lucia Selmi e Claudia Zoboli, Consiglieri di amministrazione della Fondazione; Tania Scacchetti, Segretario generale provinciale Cgil Modena; Marco Bonaccini, Segretario provinciale Fp-Cgil Modena; Maurizio Guidotto, Responsabile Fp-Cgil per Modena città; Stefania Gasparini, Segretaria provinciale Fps-Cisl Modena; Paola Santi, Coordinatore provinciale Fiadel-Csa Modena. Nell'ambito della valutazione del primo anno di vita della Fondazione Cresci@Mo, sono state anche intervistate individualmente le 27 insegnanti della Fondazione, come si dirà meglio nel testo. Per gli elementi di ricostruzione del quadro regionale e per un confronto con il caso bolognese, sono stati poi interpellati: Raffaele Tomba, Anci Lega Autonomie Emilia-Romagna e Dirigente dell'Agenzia socio-sanitaria regionale dell'Emilia-Romagna; Gabriele Ventura, Dirigente del Settore Istruzione (U.I. Scuole dell'infanzia) del Comune di Bologna.

regolarmente l'anno scolastico 2012/13 e accogliendo i 322 bambini di quattro ex scuole dell'infanzia comunali a partire dal 10 settembre 2012. Nell'anno scolastico 2013/14 entrerà nella fondazione una quinta scuola, con altri 75 bambini.

Grazie a Cresci@Mo, il Comune sta facendo fronte alle carenze di organico determinatesi per effetto diretto o indiretto della normativa legata al Patto di Stabilità Interno e alle misure di austerità: la Fondazione infatti non è sottoposta ai vincoli relativi alla spesa di personale e alle assunzioni cui è soggetta la gestione comunale diretta.

A Modena la decisione di creare una fondazione di partecipazione per i servizi per l'infanzia è maturata tra l'autunno del 2011 e l'aprile del 2012, dopo un dibattito cui avevano attivamente partecipato le forze politiche, le parti sociali, gli operatori del settore e l'opinione pubblica, con un comitato genitori piuttosto combattivo.

In termini di offerta, la situazione di partenza vede una presenza rilevante della gestione comunale diretta, ma anche del settore privato. Nell'anno scolastico 2011/12 il sistema comunale modenese, comprendente gli asili nido e le scuole dell'infanzia pubbliche e private, che ricevono fondi dal Comune e tra le quali le famiglie hanno possibilità di scelta, presenta una composizione mista:

- su 1.835 posti di asili nido, 965 (il 52,6 per cento) sono garantiti da strutture comunali e i restanti da soggetti convenzionati (privati for profit, non profit e nidi aziendali). Nel 2012/13 la ripartizione è risultata abbastanza simile, con un aumento dei posti nei nidi comunali (53,6 per cento del totale), che hanno risentito meno del calo degli iscritti, e dei posti coperti (1.784 in tutto);
- su 4.902 posti nelle scuole dell'infanzia, le strutture a gestione comunale diretta coprono il 35,5 per cento dei posti totali (1.740), quelle statali coprono il 17,9 per cento dell'offerta (877 posti), le scuole di matrice religiosa aderenti alla FISM (Federazione Italiana Scuole Materne) il 37,0 per cento (1.815 posti), quelle selezionate dal Comune mediante gara d'appalto e gestite da due fondazioni ex IPAB coprono il 9,5 per cento (470 posti).

La presenza del settore pubblico comunale è quindi rilevante, per quanto sia andata diminuendo nel corso del tempo. Negli ultimi nove anni il numero di posti negli asili nido è cresciuto di 612 unità, tutte in strutture convenzionate, e quello dei posti nelle scuole dell'infanzia di circa 650 unità, di cui 125 in scuole statali, 380 in scuole FISM e 150 in strutture appaltate<sup>4</sup>. Il settore privato di varia natura è quindi notevolmente cresciuto nell'ultimo decennio, ma ciò è avvenuto mediante l'apertura di nuovi servizi, non mediante esternalizzazione dei servizi a gestione comunale diretta.

Invece, la prospettiva di affidare a soggetti esterni un servizio di forte tradizione come quello delle scuole comunali per l'infanzia, con una qualità riconosciuta a livello nazionale e internazionale, ha incontrato una netta opposizione da parte delle famiglie, dell'opinione pubblica, nonché delle insegnanti e dei sindacati<sup>5</sup>. Ciò ha spinto alla fine l'amministrazione comunale a non procedere a un affidamento delle scuole a soggetti indipendenti, ma a creare un soggetto esterno, a totale proprietà del Comune e in grado di garantire continuità con la gestione diretta.

<sup>4</sup> Questi dati, così come quelli successivi, sono stati forniti dall'Assessorato all'Istruzione del Comune di Modena.

<sup>5</sup> All'inizio di marzo 2012 si costituisce un Comitato di genitori («Giù le mani dagli asili») che in alcune settimane raccoglie più di 7.500 firme contro le esternalizzazioni. Il 17 marzo si svolge poi una manifestazione molto partecipata in cui le insegnanti, assieme a genitori e bambini, espongono alla collettività i lavori realizzati dai bambini degli asili nido e delle scuole dell'infanzia comunali. Anche i sindacati, come prevedibile, si sono dichiarati contrari all'ipotesi di esternalizzazione, date le implicazioni esistenti in termini di peggioramento delle condizioni economiche e normative dei lavoratori delle scuole coinvolte.

Nel maggio 2012 (Delibere consiliari n. 22 del 3 maggio 2012 e n. 27 del 14 maggio 2012), il Consiglio comunale approva la creazione, le linee di indirizzo e lo schema di statuto della Fondazione, mentre il sindaco nomina i 5 membri del Consiglio di amministrazione. Ottenuta l'autorizzazione regionale, la Fondazione Cresci@Mo viene formalmente costituita il 14 giugno 2012. Nel mese di luglio viene bandita la procedura di selezione a evidenza pubblica per l'assunzione di 20 insegnanti, poi espletata tra il 7 e il 9 agosto. È del 31 agosto la stipula del nuovo contratto integrativo delle insegnanti della Fondazione, che entrano in servizio il 3 settembre 2012.

Dopo il passaggio di quattro scuole dell'infanzia comunali alla Fondazione, la distribuzione dei posti per l'anno scolastico 2012/13 è quella riportata nella tabella 1. La percentuale di iscritti nelle scuole comunali diminuisce rispetto all'anno precedente, ma se la si somma a quella delle scuole trasferite in Fondazione risulta analoga rispetto al 2011/12 (35,4 contro 35,5 per cento).

Tabella 1 – Sistema comunale delle scuole dell'infanzia, anno scolastico 2012/13

Scuole dell'infanzia	Numero di strutture	Numero di iscritti	% di iscritti sul totale
Comunali	18	1.409	28,8
Fondazione Cresci@Mo	4	322	6,6
Statali	11	878	18,0
Appaltate	9	474	9,7
Convenzionate FISM	21	1.808	37,0
<b>Totale</b>	<b>63</b>	<b>4.891</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Comune di Modena (2013)

La Fondazione Cresci@Mo è un soggetto di diritto privato a totale controllo comunale. Questa scelta è stata giustificata dalla necessità di assicurare il cosiddetto «controllo analogo» rispetto alla gestione comunale diretta, evitando così la messa a gara dei servizi erogati, che sarebbe stata inevitabile in particolare con l'ingresso di privati tra i soci<sup>6</sup>. La Fondazione ha il compito istituzionale di fornire servizi scolastici ed educativi per bambini nella fascia 0-6 anni «attraverso l'assunzione del personale (insegnanti di sezione ed educatori di sezione) necessario alla gestione delle scuole affidate, da effettuarsi esclusivamente in via diretta», come afferma esplicitamente la Delibera consiliare n. 22/2012. Come si è già detto, sono state infatti assunte a tempo indeterminato 20 insegnanti di scuola dell'infanzia. La maggior parte di esse aveva in precedenza incarichi a tempo determinato in scuole comunali, con un'esperienza accumulata spesso di diversi anni.

Le scuole trasferite alla Fondazione sono state scelte tra quelle in cui era maggiore il numero di insegnanti a tempo determinato, salvaguardando, ove possibile, la continuità didattica per i bambini. Nell'anno scolastico 2011/12 nelle quattro scuole passate alla Fondazione le insegnanti di ruolo a tempo indeterminato erano 14 e quelle a tempo determinato 12, quasi la metà del totale. Oltre alle 20 insegnanti neoassunte, per assicurare la continuità didattica 6 insegnanti comunali di ruolo in servizio nell'anno scolastico 2011/12 sono state mantenute, su base volontaria, all'interno delle scuole trasferite alla Fondazione, e vi rimarranno, se vorranno, per il tempo necessario a finire il ciclo scolastico. A questo scopo è stato utilizzato l'istituto del comando con il quale le insegnanti

<sup>6</sup> Il concetto di «controllo analogo» è stato introdotto dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, nella sentenza Commissione v. Italia dell'8 aprile 2008, C-337/05.

rimangono a tutti gli effetti dipendenti comunali. In questo modo il Comune si è avvalso di una modalità di gestione delle problematiche relative al personale che viene abitualmente utilizzata nei processi di transizione da strutture pubbliche a forme di gestione privata.

A settembre 2013 è entrata nella Fondazione un'altra scuola comunale, con l'assunzione di ulteriori 6 insegnanti. Oltre al passaggio di questa quinta scuola in Fondazione, per risolvere le carenze di organico presenti nelle scuole dell'infanzia a gestione diretta l'amministrazione comunale si è impegnata a bandire un nuovo concorso per l'assunzione di 6 insegnanti a tempo indeterminato nelle proprie scuole.

Il personale ausiliario impiegato nella Fondazione viene fornito da due soggetti esterni individuati mediante nuovo appalto, mentre per la mensa e anche per il servizio di appoggio educativo è stato esteso il relativo appalto comunale. I compiti amministrativi sono svolti dal personale comunale del Settore Istruzione, tranne il servizio paghe e contributi che è stato affidato a un soggetto esterno. Le ammissioni alle scuole continueranno a essere gestite dal Comune con un centro unico per le iscrizioni e le rette. Queste ultime sono uguali a quelle delle scuole comunali. Oltre al fondo di dotazione costituito principalmente dai conferimenti in denaro e beni effettuati dal Comune, l'amministrazione cittadina ha previsto un contributo di funzionamento per la copertura dei costi di gestione fissato per i primi tre anni in 3 milioni e mezzo di euro, che si sommano alle rette delle famiglie. Gli immobili che ospitano le scuole sono stati trasferiti alla Fondazione in comodato d'uso gratuito.

È stata prevista e, dopo un anno di funzionamento, garantita la piena parità di trattamento tra le scuole comunali e quelle della Fondazione quanto a tempo del pre-scuola e del post-scuola, insegnamento (previsto nelle scuole comunali) di musica e inglese, nonché, in senso più generale, quanto alle attività svolte. Il coordinamento pedagogico delle scuole resta il medesimo delle scuole comunali.

### *5.1. La governance interna*

Lo statuto della Fondazione prevede tre categorie di soci o membri: il fondatore originario, i soci aderenti e i soci sostenitori. Il fondatore originario è il Comune di Modena, cui potranno eventualmente affiancarsi altri soggetti in qualità di soci aderenti. Questi possono essere esclusivamente pubbliche amministrazioni o organismi di diritto pubblico, «fermo restando che il governo della Fondazione dovrà rimanere in capo al Comune di Modena» (Delibera consiliare n. 22/2012). La qualifica di socio sostenitore può invece essere ottenuta dalle «persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, e gli enti che, condividendo le finalità della Fondazione, contribuiscano alla realizzazione dei suoi scopi, nella misura minima definita dall'Assemblea, mediante contributi in denaro, annuali o pluriennali, ovvero con un'attività, anche personale, di particolare rilievo o con l'attribuzione di beni materiali e immateriali» (art. 11 dello statuto).

Organi della Fondazione sono l'Assemblea, il Presidente, il Consiglio di amministrazione e il Revisore dei conti. I cinque membri del Consiglio di amministrazione sono nominati dal fondatore originario. Due di essi rappresentano i genitori delle scuole gestite dalla Fondazione all'interno del Cda; infatti vengono scelti «all'interno di una rosa di nominativi proposta dal Coordinamento dei Consigli di Gestione» – gli organismi di rappresentanza eletti dai genitori delle scuole dell'infanzia – e la rosa «sarà espressa dai genitori dei bambini e delle bambine frequentanti le strutture gestite dalla Fondazione, con priorità ai genitori dei Consigli di Gestione delle scuole stesse» (art. 19 dello statuto).

Il Consiglio di amministrazione, all'interno del quale viene nominato un Presidente che è anche Presidente della Fondazione, provvede alla gestione nell'ambito degli indirizzi stabiliti dall'Assemblea. Il Presidente «a) dirige l'attività della Fondazione [...]; b) è responsabile dell'organizzazione e del personale; predispone proposte, progetti e programmi di lavoro, volti al conseguimento degli scopi della Fondazione» (art. 18 dello statuto). Il Presidente non può essere uno dei due membri del Cda espressione dei genitori delle scuole. L'Assemblea si riunisce almeno due volte all'anno e ha tra le sue competenze principali l'approvazione dei bilanci della Fondazione, delle modifiche statutarie e dei regolamenti interni, le deliberazioni in merito all'acquisto e alienazione di beni immobili nonché quelle relative alle azioni di responsabilità nei confronti dei consiglieri di amministrazione o allo scioglimento della Fondazione, la nomina del Revisore dei conti e quella dell'eventuale Direttore della Fondazione che, ove esista, assume i principali poteri di gestione ma che per il momento non è stato previsto.

Il fondatore originario, i soci aderenti e i soci sostenitori godono del diritto di partecipazione all'Assemblea, anche se solo le prime due categorie di membri hanno diritto di voto. Ai fondatori originari e ai soci aderenti «spetta un voto ogni 1.000 euro di contributi versati al fondo di dotazione. Al Fondatore originario spetta, in ogni caso, un numero di voti pari alla metà più uno dei voti complessivi» (art. 15 dello statuto). Partecipano poi all'Assemblea con diritto di parola ma senza diritto di voto anche i rappresentanti dei genitori e i dipendenti della Fondazione, secondo modalità che dovranno essere definite da un regolamento interno.

L'assetto interno della Fondazione garantisce quindi al Comune e ai suoi rappresentanti il pieno controllo. Nell'assenza di altri soci fondatori o aderenti, pubblici o privati, la partecipazione, prevista come elemento qualificante della forma giuridica adottata, si esprime attraverso la presenza di due rappresentanti dei genitori nel Consiglio di amministrazione. Nel corso del 2013 l'amministrazione ha attivato un gruppo di lavoro con i genitori e le insegnanti, con l'obiettivo di sviluppare la partecipazione sia nelle scuole della Fondazione sia in quelle a gestione comunale diretta. Il gruppo di lavoro è propeedeutico alla scrittura di un nuovo regolamento sulla partecipazione nelle scuole dell'infanzia, a partire da un'esperienza consolidata e ancora molto attiva nel contesto modenese come quella dei Consigli di gestione.

Al di là della presenza dei genitori nel Consiglio di amministrazione, la Fondazione suscita elevate aspettative in termini di partecipazione e di democrazia interna. Essa infatti «promuove la partecipazione dei lavoratori, riconoscendo la centralità del ruolo degli educatori e degli insegnanti nella costruzione e nella realizzazione del progetto educativo [...] inoltre, riconoscendo i genitori dei bambini e delle bambine quali primi interlocutori del progetto educativo, stimola, valorizza e tutela il coinvolgimento, la partecipazione e la collaborazione delle famiglie» (art. 3 dello statuto). Si tratterà ora di vedere, con il nuovo regolamento, quali modalità assumerà concretamente la partecipazione di genitori e insegnanti, in un contesto caratterizzato dal vincolo di garantire necessariamente un controllo analogo a quello delle scuole comunali.

### *5.2. La regolazione del rapporto di lavoro: il nuovo contratto delle insegnanti*

La Fondazione è un soggetto di diritto privato e, come tale, consente l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro del settore scolastico privato, invece del contratto delle Regioni e autonomie locali – adottato di solito nelle scuole dell'infanzia comunali e anche in quelle del Comune di Modena – o di quello del comparto Scuola adottato in alcune realtà (ad esempio a Bologna).

Il cambiamento nella regolazione del lavoro è un aspetto particolarmente rilevante in un servizio in cui la qualità dipende principalmente dal contributo prestato dalle risorse umane coinvolte, a partire dalle insegnanti. Nel settore dei servizi educativi 0-6 anni vengono applicati diversi tipi di contratti collettivi di lavoro: senza pretesa di fornire un elenco esaustivo, e citandoli a partire da quello più favorevole per gli insegnanti fino a quello meno favorevole, ricordiamo il contratto Scuola caratteristico delle scuole dell'infanzia statali, il contratto Regioni e Autonomie locali (o contratto degli Enti locali), il contratto Fism (Federazione Italiana Scuole Materne), il contratto Aninsei (Associazione Nazionale Istituti Nazionali Non Statali di Educazione e Istruzione) e il contratto delle cooperative sociali, non strettamente pertinente al settore scuola ma applicato nei servizi educativi gestiti dalle cooperative.

Dopo una valutazione interna, l'amministrazione ha scelto di adottare il contratto collettivo nazionale di lavoro Aninsei, un'associazione di scuole private non di orientamento religioso aderente a Confindustria. Tale contratto si presenta come l'unico «laico» esistente per il settore scuola privata, e come tale è stato ritenuto più adatto rispetto al contratto delle scuole Fism. Questa decisione è stata lungamente contestata dai sindacati, che hanno chiesto il mantenimento del contratto degli enti locali, cosa a prima vista curiosa per un soggetto privato e non frequente, ma possibile dal punto di vista normativo e applicata in altri casi di passaggio di strutture pubbliche a uno status giuridico privato nel settore sanitario e in quello sociale.

Tuttavia, il passaggio a una regolazione privata anche nel lavoro è stato ritenuto più coerente con la natura giuridica del nuovo soggetto. D'altro canto, se si vuole garantire al personale un trattamento economico-normativo equivalente a quello assicurato dagli enti locali, è possibile ottenere questo risultato con un contratto integrativo aziendale. È qui che si è giocata la vera partita tra i sindacati e un'amministrazione comunale disponibile sì, ma orientata a conseguire un risparmio di bilancio, in condizioni finanziarie non gravi sebbene in via di peggioramento, a causa della crisi economica e delle spese derivanti dagli interventi di manutenzione straordinaria resi necessari dal terremoto del maggio 2012. L'esigenza di contenere le spese per la Fondazione, fra le quali la spesa per il personale è fondamentale, ha avuto presumibilmente un ruolo cruciale anche nella scelta di adottare lo stesso contratto Aninsei. Ciò è tanto più vero se si considera che l'amministrazione comunale ha la necessità di dimostrare, anche sotto il profilo economico, la bontà della scelta compiuta di istituire la Fondazione, circa la quale nella stessa maggioranza esistevano forti perplessità e preferenze in favore di opzioni alternative, come la semplice esternalizzazione mediante gara d'appalto.

Allo stesso tempo, se si vuole salvaguardare l'esperienza comunale delle scuole dell'infanzia e garantire un servizio di elevata qualità nella Fondazione, diventa fondamentale garantire un trattamento economico-normativo adeguato al personale in essa operante. Occorre poi evitare il più possibile che sul mercato del lavoro si creino, nel medio-lungo termine, condizioni tali per cui la Fondazione soffra la concorrenza di altri datori di lavoro, verso i quali le insegnanti siano spinte per le migliori condizioni da questi offerte. Oggi nel settore il fenomeno esiste tra datori di lavoro pubblici (Stato, Comuni) e privati, benché sia molto limitato a causa degli attuali vincoli per le assunzioni effettuate dagli enti locali. Inoltre, fatto meno prevedibile, la concorrenza esistente tra scuole dell'infanzia statali e comunali (lo Stato garantisce un migliore trattamento economico e un orario di lavoro più ridotto rispetto al Comune) si traduce di anno in anno in un trasferimento di insegnanti verso le scuole statali, il che aggrava i problemi di organico delle scuole comunali.

Se è vero che nel breve periodo tale problema non sussiste per la Fondazione, data la presenza di un serbatoio di docenti non in possesso dell'abilitazione e della laurea in Scienze della formazione primaria, necessaria per insegnare nelle scuole comunali e statali, ciò non impedisce che si possa creare nei confronti delle altre scuole a gestione privata e, in futuro, anche rispetto alle scuole pubbliche, ove mutino le condizioni esistenti sul mercato del lavoro.

Nella soluzione trovata si è cercato così di conciliare esigenze opposte. L'accordo aziendale integrativo, stipulato il 31 agosto 2012 e di durata annuale, ha fortemente avvicinato il trattamento normativo delle insegnanti dipendenti della Fondazione a quello delle insegnanti dipendenti del Comune di Modena. Il trattamento economico è stato sostanzialmente equiparato a quello delle docenti comunali a tempo determinato, spalmando la retribuzione su 13 mensilità invece che su 11, per un compenso mensile che si aggira intorno ai 1.210 euro netti contro 1.280 per le insegnanti comunali a tempo indeterminato. Ciò è stato reso possibile mediante un'integrazione al minimo tabellare previsto dal contratto nazionale Aninsei che ha portato la retribuzione lorda delle insegnanti a 20.576 euro.

Per quanto riguarda l'orario di servizio, il contratto nazionale Aninsei prevede 34 ore frontali settimanali per 44 settimane all'anno, più 110 ore da dedicare ad attività di gestione e obblighi connessi alla docenza. Per analogia con quello delle scuole comunali, l'orario di servizio viene ricondotto a 40 settimane annuali, corrispondenti al periodo di apertura delle scuole, riducendo le ore frontali di 1,5 ore alla settimana. Le ore frontali diventano così 32,5 alla settimana, comprensive dei pasti; quelle di gestione passano invece a 170, avvicinandosi alle 200 ore delle scuole comunali che però comprendono anche la refezione.

I turni delle insegnanti sono quasi analoghi (8-13 e 9-16 per quelle comunali e 9-16.05 per le dipendenti della Fondazione) e identico è il turno inclusivo del pre-scuola applicato a una singola insegnante al giorno a rotazione (7.30-13). Rispetto alle colleghe comunali, le insegnanti della Fondazione effettuano però un rientro pomeridiano in più (2 ore) alla settimana. Per l'amministrazione cittadina, un aspetto molto importante riguarda il pagamento della malattia e della maternità, che nel settore privato spetta all'Inps mentre in quello pubblico spetta al datore di lavoro. Benché sia stata prevista un'integrazione alla quota Inps da parte della Fondazione, ciò consente al Comune un notevole risparmio, tanto più in presenza di personale totalmente di sesso femminile. A differenza delle scuole comunali, le insegnanti non vengono sostituite con una supplente per il primo giorno di malattia, ma si attua la modalità di sostituzione interna fino alla maturazione di 40 ore annue per ogni insegnante; questa condizione sarebbe stata definita anche per le scuole comunali, ma a tutt'oggi non è mai stata applicata.

L'accordo integrativo per l'anno scolastico 2011/12 è stato firmato solo dal sindacato autonomo Confisal, sancendo una spaccatura molto netta e inusitata con l'amministrazione comunale. Tra le contestazioni principali avanzate dai sindacati confederali vi sono: un peggioramento delle condizioni economiche rispetto alle insegnanti comunali a tempo indeterminato, pari, secondo i sindacati, a circa il 15 per cento della retribuzione complessiva; il legame tra l'integrazione di malattia e maternità e l'anzianità di servizio; la mancata integrazione salariale della maternità nel caso dei contratti a tempo determinato.

In sostanza, l'amministrazione comunale viene accusata di scambiare i diritti dei lavoratori con l'assunzione a tempo indeterminato di personale che, per la maggior parte, lavorava per le scuole comunali e che peraltro, pur essendo adeguatamente formato e in possesso di comprovate competenze, non avrebbe potuto accedere all'assunzione a

tempo indeterminato nelle scuole statali e comunali in quanto privo dei requisiti necessari (l'abilitazione all'insegnamento nelle scuole materne statali o la laurea in Scienze della formazione primaria). Al di là del contratto, l'ostilità sindacale sembra dovuta alla preoccupazione che il passaggio dalle scuole comunali alla Fondazione preluda a una loro piena privatizzazione.

## 6. LA FONDAZIONE CRESCI@MO A UN ANNO DALLA CREAZIONE: LA VALUTAZIONE

La delibera consiliare di costituzione della Fondazione prevedeva che al termine del primo anno scolastico essa fosse oggetto di verifica «basata su dimensioni di analisi quali il riscontro sulla qualità del servizio (sentiti i genitori) e sulla qualità del lavoro (sentiti i dipendenti)» (Delibera consiliare n. 22/2012), oltre che sui risultati economici. La valutazione è stata effettuata nella primavera del 2013 e ha visto un esito positivo o ampiamente positivo in tutte e tre le sue componenti (risultati economici, soddisfazione dei genitori e delle insegnanti). Il 17 giugno 2013 il Consiglio comunale ha quindi approvato una delibera che ha fornito una valutazione positiva dell'esperienza; a questo ha fatto seguito la già menzionata decisione di trasferire una quinta scuola comunale dell'infanzia alla gestione della Fondazione per l'anno scolastico 2013/14.

Dal punto di vista economico, nell'anno scolastico 2012/13<sup>7</sup> la Fondazione ha comportato per il Comune un risparmio dell'8,20 per cento sul costo totale lordo rispetto alla gestione comunale. Le voci principali che hanno consentito tale risparmio sono il personale (-16,38 per cento) e i servizi di assistenza e pulizia (-21,02 per cento), mentre le spese generali (ad esempio, il costo per il servizio paghe e il costo del Revisore dei conti), di entità complessiva ampiamente inferiore alle prime due voci, sono molto superiori nel caso della Fondazione (+57,64 per cento). Il costo netto annuo per il Comune, calcolato su una scuola a tre sezioni, è stato inferiore dell'11,55 per cento. È da notare che nel caso di appalto di una scuola il costo netto per il Comune (che non equivale al costo complessivo della gestione) sarebbe inferiore di poco meno del 15 per cento (-14,53) rispetto alla Fondazione.

La valutazione relativa al grado di soddisfazione delle famiglie, curata dall'Ufficio Ricerche della Direzione Generale del Comune di Modena, è stata effettuata nel febbraio 2013 mediante la somministrazione di questionari online a tutte le famiglie dei bambini delle scuole della Fondazione, con un tasso di risposta pari al 71 per cento<sup>8</sup>.

Le valutazioni, con punteggi che potevano andare da 1 a 10, sono state molto positive. Il giudizio medio complessivo sulla scuola frequentata dal figlio è risultato 8,4, con punte più elevate per la professionalità del personale (8,6) e per la parte educativa del servizio (8,5). L'aspetto che incontra il grado di soddisfazione minore riguarda le informazioni ricevute (7,9) e, quale voce specifica, il costo delle rette (7,2) – peraltro analogo a quello delle scuole a gestione comunale diretta. Sempre in riferimento alla valutazione complessiva della scuola, i giudizi tra 8 e 10 costituiscono quasi l'82 per cento del totale, mentre i voti da 1 a 5 sono circa il 3 per cento.

<sup>7</sup> I dati economici qui presentati si basano su valori consuntivi al 30 aprile 2012, con una proiezione effettuata per i mesi successivi. La fonte è sempre l'Assessorato all'Istruzione del Comune di Modena.

<sup>8</sup> Tra le famiglie rispondenti, in oltre il 76 per cento dei casi il questionario è stato compilato dalla madre del bambino che frequenta la scuola.

Di fronte alla diffusione di comprensibili timori iniziali sulla Fondazione, oltre il 48 per cento delle famiglie afferma di avere trovato la scuola migliore e un altro 44 per cento circa uguale alle proprie aspettative. Nel complesso, oltre il 63 per cento delle famiglie che hanno risposto al questionario ritiene, con la conversione in Fondazione, che il servizio non sia cambiato, per circa il 12 per cento è «lievemente peggiorato» e per poco più dell'11 per cento è «lievemente migliorato». L'area educativa e il personale sono le componenti con le più elevate percentuali di rispondenti che giudicano il servizio «molto» o «lievemente» migliorato (complessivamente, pari al 30 per cento circa), a fronte, rispettivamente, del 63 e 56 per cento circa che ritengono che questi due aspetti siano rimasti uguali all'anno precedente.

La valutazione del grado di soddisfazione delle insegnanti è stata invece effettuata mediante intervista individuale di tipo semi-strutturato a ciascuna delle 27 maestre della Fondazione, incluse le insegnanti comunali in comando<sup>9</sup>. Le interviste, condotte da marzo a maggio 2013, sono state effettuate a titolo gratuito da chi scrive, nella sua veste di socio sostenitore della Fondazione<sup>10</sup>.

Da tutte le interviste sono emersi un livello elevato di soddisfazione delle insegnanti nei confronti della Fondazione e la percezione di una forte continuità rispetto alla gestione comunale. Pur con accenti in parte diversi, la valutazione positiva riguarda tutti gli aspetti dell'esperienza lavorativa, dal rapporto con le colleghe a quello con i genitori, al rapporto di lavoro, fino alle attività svolte con i bambini; la continuità con le attività svolte nelle scuole a gestione comunale diretta risulta essere massima. Tra i fattori esplicativi del successo del primo anno di esperienza della Fondazione emerge chiaramente il ruolo giocato dalla stabilità del rapporto di lavoro, resa possibile dalla natura giuridica privata della Fondazione. Gli effetti positivi della stabilità sono stati rafforzati dall'impiego di procedure a evidenza pubblica nella selezione del personale, che si sono dimostrate in grado di immettere in servizio personale adeguatamente formato.

Il personale assunto dalla Fondazione è costituito in larga misura da insegnanti che hanno maturato un'esperienza significativa, anche di diversi anni, con incarichi annuali nelle scuole dell'infanzia comunali di Modena e di altri Comuni, o, in misura più ridotta, nelle scuole private. Si tratta quindi di docenti che hanno accumulato un'ampia formazione, spesso fornita dallo stesso Comune di Modena, offerta al personale a tempo determinato assieme e con modalità analoghe a quelle adottate per il personale a tempo indeterminato. Con l'assunzione in pianta stabile di tali docenti il Comune è stato in grado di non disperdere, anzi di mettere a frutto l'investimento in risorse umane compiuto mediante la formazione, cui viene dedicato un numero rilevante di ore ogni anno; in tal modo è stato evitato uno dei rischi che finisce spesso per frenare le attività di formazione, sia nel mondo del lavoro pubblico sia in quello privato.

Dal punto di vista delle insegnanti, l'assunzione a tempo indeterminato ha avuto ricadute positive di portata molto ampia. Al riguardo, solitamente si concentra l'attenzione sulla percezione e gli effetti concreti che la stabilità lavorativa ha sui piani di vita degli individui. In realtà, le interviste hanno evidenziato soprattutto gli effetti positivi che la stabilizzazione del rapporto di lavoro ha avuto, indirettamente, sull'attività lavorativa delle insegnanti. L'assunzione a tempo indeterminato ha infatti cambiato la per-

<sup>9</sup> Le insegnanti sarebbero state 26, ma essendo a maggio rientrata in servizio un'insegnante che era assente per maternità, è stata intervistata anche la docente sostituta che è stata in servizio da ottobre 2012 ad aprile 2013.

<sup>10</sup> Una sintesi dei risultati è stata presentata a giugno nel corso della valutazione del Consiglio comunale.

cezione del proprio ruolo per la gran parte delle insegnanti intervistate, con maggiore o minore consapevolezza ma comunque in modo molto chiaro.

In primo luogo, la prospettiva di rimanere stabilmente in una scuola e, nel caso delle maestre delle sezioni dei tre anni, di avere la ragionevole certezza di dare continuità alla propria attività in una sezione per un intero ciclo, ha influito molto positivamente sulla progettualità delle insegnanti all'interno delle classi e nella scuola nonché, a quanto risulta, sulla loro motivazione al lavoro.

In secondo luogo, la stabilizzazione ha migliorato il rapporto tra colleghe, vissuto ora in maniera molto più paritaria rispetto agli anni passati, in cui i «collettivi», e le insegnanti all'interno delle singole classi, vedevano una compresenza tra insegnanti di ruolo a tempo indeterminato e insegnanti «precarie» con incarichi annuali, se non supplenze, con una differenza in termini di *status* che, seppure non riconosciuta formalmente, poteva essere però evidente nei rapporti informali all'interno dell'ambiente di lavoro. Nell'anno scolastico 2012/13, invece, la creazione di gruppi di lavoro formati da insegnanti che si sentivano, oltre a essere, tutte sullo stesso piano ha favorito la costituzione di nuovi «collettivi» molto ricchi sul piano professionale, formati da docenti che si sono sentite più legittimate a portare le proprie esperienze nel nuovo ambiente di lavoro, vissuto ora come qualcosa da costruire con cura e attenzione in quanto sentito come «proprio».

La stabilità, inoltre, ha avuto riflessi anche nei rapporti con le famiglie. Le insegnanti si sono sovente trovate ad affrontare la (normale) diffidenza iniziale di genitori timorosi che il passaggio alla Fondazione avesse conseguenze negative sulle scuole; spesso hanno incontrato genitori scontenti o preoccupati del fatto che i figli avessero cambiato una o tutte e due le insegnanti rispetto all'anno precedente. Queste situazioni hanno prodotto un forte stimolo nelle insegnanti a conquistare la fiducia delle famiglie dimostrando le proprie capacità professionali, con un riflesso positivo sull'attività svolta in classe.

Tutte le insegnanti sono concordi nell'affermare che esiste una continuità molto forte tra l'esperienza della Fondazione e la gestione comunale diretta. In particolare, la continuità viene percepita come totale nell'offerta formativa, nelle attività proposte ai bambini e alle famiglie e, più in generale, nel modello didattico-pedagogico. Questo giudizio è condiviso sia dalle insegnanti dipendenti dalla Fondazione sia da quelle comunali soggette a comando.

Per quanto riguarda il rapporto di lavoro, la maggioranza delle insegnanti lamenta la condizione di relativa disuguaglianza e, soprattutto, l'aumento del carico di lavoro derivante da alcune delle differenze persistenti nelle condizioni di impiego rispetto alle insegnanti comunali a tempo indeterminato: si tratta in particolare delle due ore in più da effettuare settimanalmente in orario pomeridiano e della mancata sostituzione dell'assenza nel primo giorno di malattia, con il conseguente allungamento dell'orario e aggravio di lavoro per l'abbinata della collega ammalata.

Tuttavia, queste e altre clausole lievemente peggiorative rispetto al contratto di lavoro degli enti locali applicato per le insegnanti comunali a tempo indeterminato vengono giudicate come assolutamente accettabili in quanto abbiano favorito o permesso l'assunzione a tempo indeterminato in una modalità gestionale sostanzialmente assimilabile, per molti versi, alla gestione comunale diretta. Determinante, in tal senso, è risultata sia la percezione generale di una forte continuità con l'esperienza comunale sia, soprattutto, l'applicazione del contratto integrativo di lavoro della Fondazione, che ha ridotto nettamente il divario esistente tra il trattamento economico-normativo previsto nel contratto nazionale di lavoro Aninsei, utilizzato nella Fondazione, e quello previsto nel contratto degli enti locali, adottato nelle scuole comunali.

Tutte le insegnanti dipendenti dalla Fondazione giudicano negativamente la mancata firma del contratto integrativo di lavoro da parte della quasi totalità dei sindacati e la loro opposizione persistente nei confronti della Fondazione, chiedendo semmai alle organizzazioni sindacali un impegno negoziale nel prossimo rinnovo del contratto integrativo, per uniformare il proprio trattamento economico e normativo rispetto alle colleghe comunali. Sotto questo profilo, la vicenda della Fondazione evidenzia un rilevante problema di rapporti tra i sindacati e le lavoratrici da questi rappresentate. Per le organizzazioni sindacali non si tratta di un problema di facile soluzione, strette come sono tra la tendenza quasi automatica a rifiutare trattamenti che, seppure in forma minima, costituiscono un peggioramento delle condizioni lavorative e creano (o acuiscono) le diseguaglianze esistenti tra lavoratori appartenenti alla stessa professione, e la pressione, da parte dei lavoratori, ad accettare comunque uno scambio grazie al quale conseguono la stabilità del rapporto di lavoro, in epoca di austerità e di crisi economica.

## 7. LA NATURA GIURIDICA DELLA FONDAZIONE E I VINCOLI LEGATI AL PATTO DI STABILITÀ

In conclusione, vorremmo sviluppare alcune riflessioni concentrandoci su due questioni tra loro connesse, che riguardano il caso analizzato nelle pagine precedenti ma hanno indubbiamente una rilevanza di carattere più generale.

La prima questione riguarda l'assenza di soci privati nella fondazione Cresci@Mo e, al di là di questo caso, in numerosi esempi di fondazioni di partecipazione derivanti dalla trasformazione di soggetti pubblici. Per la sua natura, che combina l'elemento patrimoniale con quello personale e associativo, la fondazione di partecipazione appare particolarmente adatta a promuovere la cooperazione tra soggetti pubblici e privati. In questo senso essa viene inclusa nella modalità di *public-private partnership*, o partenariato pubblico-privato. La natura giuridica privata consente poi alla fondazione di avvalersi di una regolamentazione più flessibile rispetto a quella tipica degli enti pubblici, secondo le regole del diritto privato e la disciplina «speciale» definita per le singole fondazioni da atti normativi (leggi nazionali o regionali, delibere degli enti locali, eccetera) e dagli statuti.

Tuttavia, per la dottrina giuridica e la giurisprudenza, la presenza di soggetti pubblici all'interno delle fondazioni di diritto privato e, quindi, anche delle fondazioni di partecipazione, «pone non secondari problemi in ordine alla natura giuridica sostanziale dell'ente fondazionale, pur nella generalità dei casi formalmente dichiarata in sede normativa o istitutiva di diritto privato» (Pollice 2011, 401). E al di là della presenza pubblica, la natura privata della fondazione risulterebbe dubbia o fittizia in tutti quei casi in cui nella sua disciplina speciale siano rilevabili uno o più indici utilizzati per qualificare la natura pubblica di un organismo, secondo la nozione comunitaria di organismo di diritto pubblico (Direttiva 92/50/CEE del 18 giugno 1992): l'essere stato istituito per soddisfare specifiche esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; il controllo dei pubblici poteri sulla gestione; il finanziamento prevalentemente pubblico dell'attività svolta; organi di amministrazione, direzione o vigilanza composti a maggioranza da membri nominati dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri soggetti di diritto pubblico. Indipendentemente dalla denominazione di fondazione di diritto privato, in presenza di tali elementi ci troveremmo di fronte a un ente di diritto pubblico; ciò in particolare se tali indici denotassero un ruolo predominante o

particolarmente incisivo dei soggetti pubblici nelle scelte strategiche, nella vita e nel funzionamento della fondazione (Merusi 2004, Forte 2008).

È evidente che la Fondazione Cresci@Mo, totalmente controllata dal Comune di Modena, che esercita su di essa il «controllo analogo», rientrerebbe pienamente in questa situazione, cosa che spingerebbe a metterne in dubbio la natura privata e l'esistenza di una regolamentazione speciale e comunque diversa da quella applicata agli enti pubblici. Lo stesso discorso varrebbe per tutte quelle fondazioni di diritto privato e di partecipazione che hanno caratteristiche simili o comunque nelle quali si può riscontrare la presenza rilevante di tratti pubblici secondo gli indici che abbiamo ricordato. Tali caratteristiche sono tipiche delle «fondazioni di origine pubblica», derivanti cioè dalla trasformazione di servizi a gestione pubblica diretta o di enti pubblici veri e propri, all'interno di processi di privatizzazione e di esternalizzazione.

In realtà, una parte della dottrina giuridica ha evidenziato l'opportunità di considerare le fondazioni come «strumenti privatistici di perseguimento dell'utilità sociale» ovvero «dell'interesse pubblico» (Napolitano 2006). Sono queste finalità e quindi la rilevanza pubblica dell'attività che giustificano una disciplina e controlli speciali da parte degli attori pubblici, senza che ciò debba spingere a considerare l'attribuzione della natura giuridica privata, con tutto quello che ne consegue, come necessariamente fittizia o ingiustificata.

Vengono così distinti tre tipi di fondazione di origine pubblica, a seconda della presenza e dell'intensità della componente pubblica (Napolitano 2006):

- ❶ le fondazioni a base privata, che erogano prestazioni e finanziamenti grazie alle rendite derivanti da patrimoni storicamente alimentati da privati. In questo caso la trasformazione in fondazione serve a rendere la forma giuridica coerente con il dato sostanziale della «privatezza» dell'iniziativa, del finanziamento e del beneficio. Rientrano in questa categoria, ad esempio, gli enti previdenziali dei professionisti che non usufruiscono di finanziamenti o altri supporti pubblici;
- ❷ le fondazioni a partecipazione privata che producono un bene collettivo o di «merito» e sono finalizzate a coinvolgere i privati nel capitale e nella gestione dell'ente. Sono comprese in questo gruppo le fondazioni di diritto privato che derivano dalla trasformazione di enti pubblici, come musei, enti lirici e musicali. Questo tipo di fondazione è istituito per svolgere le attività e i servizi assegnati in modo più efficiente e con una qualità più elevata. La personalità giuridica privata e il coinvolgimento dei privati sono ritenuti condizioni fondamentali e necessarie per perseguire tale scopo;
- ❸ le fondazioni strumentali all'ente pubblico fondatore, che derivano da processi di esternalizzazione della pubblica amministrazione come, ad esempio, le fondazioni universitarie. Tali soggetti operano esclusivamente nell'interesse dell'ente fondatore o degli enti di riferimento. Come sottolinea Napolitano (2006), a differenza che nel caso precedente la partecipazione dei privati è solo eventuale e non rappresenta l'obiettivo principale della creazione della fondazione, che è invece esplicitamente quello di assicurare «il buon andamento dell'amministrazione», in coerenza con l'art. 97 della Costituzione, attraverso la separazione tra funzioni istituzionali dell'ente pubblico e compiti di gestione.

Come nei primi due tipi, secondo questa linea di pensiero anche nel caso di una fondazione a totale partecipazione pubblica l'adozione della personalità giuridica privata e di una regolamentazione diversa dai soggetti pubblici risulta quindi giuridicamente ammissibile. La scelta di creare una fondazione di diritto privato dovrebbe essere valutata in relazione alla capacità di perseguire gli obiettivi dell'ente pubblico fondatore, improntati

al dovere di garantire il buon andamento dell'amministrazione. Se l'esternalizzazione da cui ha origine la fondazione riguarda la gestione di un servizio pubblico, occorre quindi verificare la capacità della fondazione di erogare un servizio in modo più efficiente o di qualità migliore rispetto alla gestione diretta.

Ora, nella fondazione che abbiamo esaminato, il Comune di Modena si era posto esplicitamente l'obiettivo di assicurare la continuità nell'erogazione di un servizio ritenuto di qualità elevata come quello garantito dalla gestione pubblica diretta, dal momento che questa modalità organizzativa è sempre meno praticabile dati i vincoli esistenti circa le assunzioni e la spesa per il personale. La continuità con l'esperienza comunale è esplicitamente affermata nell'art. 3 dello statuto della Fondazione, dove si afferma che essa nasce «con lo scopo di gestire, attraverso un modello innovativo, i servizi scolastici ed educativi rivolti alla fascia di età 0-6 anni, raccogliendo e sviluppando l'esperienza maturata dal Comune di Modena nell'organizzazione e nella gestione dei servizi per l'infanzia».

Dopo il primo anno di attività della Fondazione, la continuità appare evidente nell'organizzazione del servizio, nelle attività e nel complesso dell'offerta fornita ai bambini e alle famiglie, nel coordinamento pedagogico (lo stesso delle scuole comunali) e nel modello educativo delle scuole. Questo giudizio è condiviso dalle insegnanti delle scuole e dai genitori, una parte consistente dei quali ritiene anzi che la scuola dei propri figli sia migliorata rispetto all'anno precedente. Al contempo, scopo non dichiarato ma chiaramente perseguito era anche quello della riduzione dei costi a parità di qualità, e quindi di un incremento dell'efficienza. Come si è descritto nelle pagine precedenti, anche quest'obiettivo sembra essere stato raggiunto, almeno nel primo anno di gestione.

Ci si può legittimamente chiedere se gli stessi obiettivi, magari con risultati ancora migliori, sarebbero stati egualmente raggiunti adottando altre modalità gestionali, come l'esternalizzazione a soggetti terzi. Sotto il profilo economico, la valutazione condotta dal Comune sembra deporre effettivamente in tal senso. Vale però la pena di sottolineare che l'esternalizzazione vera e propria delle scuole aveva trovato una forte ostilità da parte dell'opinione pubblica e del personale delle scuole. La stessa ostilità è stata peraltro riscontrata in altri contesti e non pare quindi essere un caso isolato e peculiare<sup>11</sup>. In questo senso, la Fondazione ha fornito una soluzione politicamente accettabile a un problema delicato, quale quello di far fronte alle crescenti e sempre meno sostenibili carenze di organico comunali in presenza di forti restrizioni alla spesa, garantendo allo stesso tempo un consenso diffuso da parte della comunità locale e del personale.

<sup>11</sup> Come dimostra l'esperienza del Comune di Bologna, dove il 26 maggio 2013 si è tenuto un referendum consultivo relativo ai finanziamenti alle scuole paritarie dell'infanzia che, ormai da parecchi anni, sono convenzionate con il Comune. Nel 1994 a Bologna è stato infatti avviato un sistema pubblico unitario di scuole dell'infanzia gestito da soggetti diversi, ovvero Comune, Stato ed enti non profit. Attualmente il sistema integrato bolognese è costituito da 122 scuole dell'infanzia di cui 70 scuole comunali paritarie, 25 scuole statali e 27 scuole private paritarie. Ogni anno il Comune di Bologna investe una parte consistente del suo bilancio per finanziare il sistema educativo cittadino. Nel 2011 queste risorse ammontavano a circa 127 milioni di euro – pari al 24 per cento del bilancio comunale –, di cui 37.762.817 euro destinati al sistema integrato della scuola dell'infanzia. Nello specifico: 35.504.454 euro sono stati destinati alle paritarie comunali, 1.116.000 euro alle paritarie private, 1.423.263 euro alle scuole dell'infanzia statali. Il Comune, quindi, erogando alle private il 3 per cento di quanto destinato al sistema integrato, sostiene un servizio che copre oltre il 20 per cento dell'utenza totale (Bandera 2013). Ciò nonostante, il fatto che i fondi pubblici siano impiegati per finanziare soggetti privati è poco condiviso dall'opinione pubblica, tanto che il 58 per cento dei votanti – pur in un clima di forte astensionismo – si è dichiarato non favorevole ai finanziamenti alle scuole paritarie private.

Se appare giuridicamente ammissibile la costituzione di una fondazione di partecipazione di diritto privato, cui non prendono parte soggetti privati, e se, nel caso specifico che abbiamo descritto, l'ente locale pare aver conseguito importanti obiettivi, si può però discutere sulla legittimità del ricorso alla fondazione, ma anche ad altri soggetti a controllo comunale, per superare i vincoli alle assunzioni e alle spese di personale posti dalla normativa legata al rispetto del Patto di Stabilità Interno. Come si è già detto, la questione è di grande rilievo e riguarda non solo i servizi educativi e scolastici ma tutti i servizi alla persona. Come si può vedere nel capitolo 8 di questo *Rapporto*, i vincoli posti dalle misure di austerità rendono infatti sempre più difficile per gli enti locali garantire i servizi sociali ai propri cittadini.

A questo riguardo, con l'istituzione della Fondazione Cresci@Mo il Comune di Modena è stato accusato di eludere opportunisticamente i vincoli relativi al Patto di Stabilità Interno mediante quello che si configura come un puro *escamotage* volto a evitare l'affidamento di servizi a soggetti indipendenti mediante gara d'appalto. Effettivamente sembra non esservi alcun dubbio sul fatto che lo strumento sia stato scelto perché consente di superare i vincoli normativi connessi al Patto di Stabilità Interno. Posto che, come si è illustrato, in tal modo il Comune ha comunque conseguito buoni risultati in termini di efficienza, qualità e anche di consenso, resta aperta la questione della legittimità giuridica dell'esclusione della Fondazione dai vincoli del Patto di Stabilità. Il problema è stato ampiamente dibattuto per le società partecipate dagli enti locali. Infatti, nel corso del decennio precedente, in più di una circostanza gli enti locali, come del resto le Regioni, hanno costituito società partecipate al fine di non includere la spesa per il personale trasferito nel computo della spesa per il proprio organico, da considerare ai fini del rispetto delle norme connesse al Patto di Stabilità Interno.

La legislazione (D.l. n. 112/2008, art. 18, c. 2-bis; D.l. n. 98/2011, art. 20, c. 9) nonché la giurisprudenza della Corte dei Conti sono così intervenute per affermare che anche le spese sostenute per le società a partecipazione locale vanno incluse nell'aggregato di spesa di personale dell'ente locale, da utilizzare per la verifica del rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa per il personale e per il calcolo del rapporto percentuale sulla spesa corrente. Allo stesso modo, i vincoli sulle assunzioni poste agli enti locali sono estesi anche alle società partecipate. Sono quindi incluse le società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo, che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali (sia a rilevanza economica che non) senza gara (comprendendo quindi tutte le società *in house providing*), le società che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non commerciale, nonché le società che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica (e quindi le società strumentali). Sono escluse le società quotate in Borsa e su mercati regolamentati.

Per quanto riguarda organismi come le fondazioni e le aziende speciali, sarebbe forse logico includere anch'esse nell'area di applicazione dei vincoli connessi al Patto di Stabilità Interno in quanto sono dotate di livelli di autonomia contabile e finanziaria inferiori rispetto alle società partecipate. In questo senso si esprime, tra gli altri, la Ragioneria Generale dello Stato nella circolare n. 5 del 14 febbraio 2012, in riferimento al computo delle spese da considerare per la verifica del rispetto del Patto di Stabilità Interno.

Tuttavia, la deliberazione n. 14/2011 della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, si esprime chiaramente escludendo che le spese per il personale delle fondazioni e delle aziende speciali debbano essere considerate nel calcolo della spesa per il personale dell'ente locale e all'interno dei vincoli connessi al rispetto del Patto di Stabilità

interno. L'art. 25, c. 2, del decreto sulle liberalizzazioni (D.l. n. 1/2012, convertito nella legge n. 27/2012) è poi intervenuto sulla questione, stabilendo che «a decorrere dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al Patto di Stabilità Interno» secondo le modalità definite da un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanare entro il 30 ottobre 2012. Inoltre, allo stesso articolo si afferma che «alle aziende speciali e alle istituzioni si applicano [...] le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieti o limitazioni alle assunzioni di personale; contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali». Però, nella conversione in legge del decreto è stato aggiunto che sono escluse dall'applicazione dell'art. 25, c. 2, le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi educativi, socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie.

Non solo le aziende speciali, ma anche organismi dotati di un livello di autonomia molto limitata dagli enti locali, come le istituzioni, sono quindi escluse dall'applicazione dei vincoli di spesa e di assunzioni connessi al Patto di Stabilità Interno. Questa disposizione da un lato rafforza l'esclusione delle fondazioni dall'area di applicazione di tali vincoli, in base alla normativa vigente, dall'altro sembra suggerire agli enti locali alcune strade ulteriori, rispetto alla fondazione, per risolvere i problemi di carenza di organico nei servizi alla persona<sup>12</sup>. A queste soluzioni se ne sono poi aggiunte anche altre, come le Aziende per i servizi alla persona, cui sta facendo ricorso il Comune di Bologna e che poggiano su un esplicito riferimento alla legge regionale n. 12 approvata nel luglio 2013 dalla Regione Emilia-Romagna: l'art. 5, c. 2 della legge, infatti, estende alle ASP «le esclusioni dai divieti e dalle limitazioni nell'assunzione di personale per le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, culturali e farmacie», anche se non vengono nominati i servizi scolastici<sup>13</sup>. Si tratta tuttavia, anche in questo caso, di soluzioni piuttosto controverse.

Al di là delle problematiche giuridiche, si può notare come la costituzione di una fondazione di partecipazione totalmente controllata da un ente locale per sottrarsi ai vincoli legati al Patto di Stabilità possa essere interpretata come un caso di *policy drift* (Hacker 2004), nel quale una politica pubblica introdotta per uno scopo viene poi utilizzata come strumento per perseguire altri fini, allontanandosi o subendo una deviazione dagli obiettivi originari per le quali era stata concepita.

Se infatti, come si è detto, si può ritenere che la fondazione di partecipazione a totale controllo pubblico venga legittimamente utilizzata da un ente pubblico per garantire il buon andamento dell'amministrazione mediante una specifica forma di esternalizzazione, tuttavia ciò non toglie che questo istituto giuridico sia stato originariamente concepito per promuovere la collaborazione tra soggetti pubblici e privati. Nel caso da noi studiato, invece, l'amministrazione pubblica ha identificato la fondazione di partecipazione quale strumento idoneo a mantenere la massima continuità con la gestione diretta pubblica, sottraendosi ai vincoli circa il personale e le assunzioni cui sono sottoposti gli enti locali. Che ciò abbia portato anche a conseguire obiettivi di efficienza e di qualità è

<sup>12</sup> Peraltro, la creazione *ex novo* di una fondazione o di un ente partecipato da un ente locale è stata resa più difficile, se non impraticabile, dal divieto introdotto dall'art. 9 del decreto legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135 approvata il 7 agosto 2012 (ma su questo punto si veda anche la sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 17 luglio 2013).

<sup>13</sup> La scelta di equiparare le ASP alle aziende speciali e alle istituzioni in relazione ai vincoli legati al Patto di Stabilità è sostenuta dalla deliberazione n. 290/2012 della sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna della Corte dei Conti.

rilevante e può aver giocato un ruolo nella scelta specifica dell'istituto giuridico da adottare, resta comunque vero che si è trattato di un esito secondario rispetto alle finalità summenzionate.

Nel dare vita alla Fondazione, inoltre, il Comune ha finito per escludere del tutto il coinvolgimento dei soggetti privati, se non come soci sostenitori. A tale risultato hanno concorso la volontà di non procedere all'esternalizzazione dei servizi a un soggetto terzo e l'esigenza di assicurare il controllo analogo sull'ente affidatario: questo infatti ha consentito di evitare di mettere a gara il servizio, cosa che avrebbe portato, plausibilmente, di nuovo all'esternalizzazione a terzi. Si tratta indubbiamente di un esito paradossale, ma non infrequente nell'ambito delle politiche pubbliche.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bandera L. (2013), *Il referendum di Bologna sul sistema integrato delle scuole d'infanzia*, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Bellezza E. e Florian F. (2001), *Il modello delle cattedrali. Costruire l'impresa non lucrativa*, Firenze-Antella, Passigli Editore
- (2006), *Fondazioni di partecipazione. Struttura, disciplina ed evoluzione dell'istituto della Fondazione di partecipazione*, Piacenza, LaTribuna
- Cantù E., Longo F. e Otto M. (2005), *Le fondazioni sanitarie lombarde*, in E. Anessi Pessina e E. Cantù (a cura di), *Rapporto OASI 2005. L'aziendalizzazione della sanità in Italia*, Milano, Egea, pp. 309-335
- Day P. e Klein R. (2005), *Governing Foundation Trusts. Dilemmas of Diversity*, London, The Nuffield Trust
- European Commission (2004), *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Brussels, 30 aprile, COM (2004) 327
- Forte P. (2008), *Le fondazioni come autonomie amministrative sociali*, in G. Palma e P. Forte (a cura di), *Fondazioni. Tra problematiche pubblicistiche e tematiche privatistiche*, Torino, Giappichelli, pp. 27-82
- Hacker J.S. (2004), *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State. The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*, «American Political Science Review», n. 2, pp. 243-260
- Lewis R. e Hinton L. (2005), *Putting Health in Local Hands: Early Experiences of Homerton University Hospital NHS Foundation Trust*, London, King's Fund
- Maltby P. (2003), *In the Public Interest? Assessing the Potential for Public Interest Companies*, London, IPPR
- Mapelli V. (2012), *Il sistema sanitario italiano*, Bologna, Il Mulino
- Merusi F. (2004), *La privatizzazione per fondazioni tra pubblico e privato*, «Diritto amministrativo», n. 3, pp. 447-512
- Mohan J. (2003), *Reconciling Equity and Choice? Foundation Hospitals and the Future of the NHS*, London, Catalyst
- Napolitano G. (2006), *Le fondazioni di origine pubblica: tipi e regole*, «Diritto amministrativo», n. 3, pp. 573-590
- Natale F. (2010), *Le fondazioni nelle relazioni pubblico-privato. Strategie di partnership e nuove formule gestionali per enti locali, università e aziende sanitarie*, Milano, McGraw-Hill

- Neri S. (2008), *Processi di privatizzazione dei servizi di cura e disuguaglianze nel lavoro. Il caso delle collaborazioni pubblico-privato*, «Sociologia del lavoro», n. 110, pp. 119-131
- (2009), *L'innovazione nel lavoro. Quale ruolo per le public-private partnerships?*, in M. Brunetti e A. Cicchetti (a cura di), *Innovazione e organizzazione nel sistema sanitario*, Roma, Il Pensiero Scientifico, pp. 75-105
- Pollice A. (2011), *Le fondazioni di partecipazione*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, Giappichelli, pp. 393-413

APPROFONDIMENTI SUI SERVIZI PER L'INFANZIA PUBBLICATI SU  
WWW.SECONDOWELFARE.IT

- [Garantire i servizi alla persona nella crisi. La Fondazione Cresci@Mo di Modena](#), Stefano Neri, 3 settembre 2013
- [Allarme infanzia: il futuro rubato che va restituito](#), Lorenzo Bandera, 21 maggio 2013
- [Il referendum di Bologna sul sistema integrato delle scuole dell'infanzia](#), Lorenzo Bandera, 14 maggio 2013
- [Qualità e servizi per l'infanzia: il Consorzio Pan](#), Chiara Lodi Rizzini, 28 febbraio 2013
- [Welfare senza confini. Nasce a Pulfero il primo asilo nido transfrontaliero](#), Chiara Lodi Rizzini, 15 febbraio 2013
- [I servizi per la prima infanzia del Comune di Parma: l'esperienza di ParmaInfanzia](#), Laura Canale, 12 novembre 2012
- [La Fondazione Cresci@mo del Comune di Modena](#), Stefano Neri, 17 settembre 2012
- [Fondazione con il Sud: «Un asilo nido per ogni bambino»](#), Laura Canale, 3 settembre 2012
- [L'innovazione istituzionale al tempo della crisi: la Fondazione per le scuole dell'infanzia di Modena](#), Stefano Neri, 6 aprile 2012

## Capitolo 10

### **LA CONCILIAZIONE FAMIGLIA-LAVORO: LE RETI TERRITORIALI IN LOMBARDIA<sup>1</sup>**

DI ILARIA MADAMA E FRANCA MAINO

#### **1. INTRODUZIONE: CRISI DEL WELFARE E CONCILIAZIONE FAMIGLIA-LAVORO**

A partire dagli anni Settanta i paesi europei hanno visto l'emergere di una molteplicità di nuovi rischi e bisogni sociali derivanti da profonde trasformazioni di natura demografica, sociale ed economica. Parallelamente a questi cambiamenti, l'inizio di quella che è stata definita l'*era dell'austerità permanente* (Pierson 1998), contrassegnata da vincoli macro-economici e finanziari pressanti, ha aperto nuove sfide per i welfare state europei ormai maturi. Nel nuovo scenario, i livelli di governo sub-nazionali, vittime del *decentramento della penuria* (Keating 1998), hanno messo in luce grandi potenzialità nell'individuare soluzioni innovative ai nuovi rischi e bisogni lasciati irrimediabilmente scoperti dagli schemi di welfare nazionale di stampo tradizionale. Sebbene in gradi differenti, tali soluzioni generalmente prevedono la partecipazione di attori non pubblici nella progettazione e produzione delle misure di welfare. Tutte le iniziative intraprese dai governi decentrati anche attraverso modalità innovative di *governance* rientrano nell'ambito di quell'area che è stata definita «secondo welfare» (Ferrera e Maino 2012, Maino 2012b).

Con riferimento al caso italiano, il settore delle politiche di conciliazione rappresenta un'area di *policy* particolarmente interessante per almeno tre ordini di motivi. In primo luogo perché, vista la natura multi-dimensionale dei bisogni, gli interventi in materia di conciliazione rappresentano una sfida, in termini sia di *policy* sia di *governance*. Richiedono, infatti, elevate capacità di coordinamento tra differenti settori di *policy* (servizi sociali, politiche attive del lavoro, regolamentazione dell'occupazione) nonché di mediazione fra gli interessi dell'ampia costellazione di attori coinvolti, cruciali per la formulazione, il finanziamento e l'attuazione delle misure.

In secondo luogo, le politiche di conciliazione rappresentano un'area interessante per indagare le trasformazioni «di frontiera» del welfare italiano in ragione del tradizionale approccio familista e dello scarso investimento nell'ambito dei servizi e del sostegno alle famiglie che storicamente hanno caratterizzato il nostro sistema di protezione sociale (tra gli altri, Ferrera 1998, Naldini 2003, Saraceno 2003). Solo negli ultimi anni, infatti, a fronte di dinamiche demografiche ed economiche scoraggianti e grazie a una serie di stimoli provenienti dall'arena sovranazionale (cfr. Graziano e Madama 2011), le politiche di *work-life balance* hanno iniziato ad acquisire maggiore rilevanza nel dibattito

<sup>1</sup> Una versione preliminare, in lingua inglese, di questo capitolo è stata presentata all'International Conference on «Participatory local welfare, citizenship and third sector organizations» (Pisa, 31 gennaio-1 febbraio 2013).

domestico, sul piano politico e a livello di opinione pubblica. In particolare, la *Strategia europea per l'occupazione*, prima, ed *Europa 2020* oggi hanno posto grande enfasi su tutte quelle misure che possono accrescere la partecipazione complessiva al mercato del lavoro e promuovere così la crescita economica. Tra queste, cruciali appaiono gli interventi che incidono sull'occupabilità dei soggetti – congedi, organizzazione del lavoro, politiche dei tempi, servizi sociali, politiche attive del lavoro – in quanto consentono di superare le barriere all'ingresso o alla permanenza nel mercato del lavoro per chi ha responsabilità di cura.

In terzo luogo, a fronte del processo di *rescaling* delle politiche sociali (cfr. Kazepov 2009) negli ambiti chiave per la conciliazione famiglia-lavoro sopra elencati, i livelli di governo decentrati si candidano a essere terreni privilegiati di innovazione sociale.

In prospettiva comparata, negli ultimi quindici anni gli interventi normativi e gli investimenti pubblici dedicati sono rimasti in Italia limitati, benché alcuni segnali di modernizzazione possano essere colti: fra questi, lo sforzo condiviso dai vari livelli di governo per accrescere la disponibilità di servizi per la primissima infanzia, attraverso il *Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia* (2007-2009). In termini di sostegno pubblico all'avvio di misure innovative da parte dei livelli di governo subnazionali, va poi segnalato il fondo di 40 milioni di euro stanziato nel 2009 dal Ministero per le Pari opportunità<sup>2</sup>, destinato a regioni e province autonome per iniziative «finalizzate a rafforzare la disponibilità dei servizi e/o degli interventi di cura alla persona per favorire la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro nonché a potenziare i supporti finalizzati a consentire alle donne la permanenza, o il rientro, nel Mercato del Lavoro». L'Intesa fra le Regioni e il Dipartimento delle Pari opportunità sulla ripartizione delle risorse approvata nel 2010 in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-Province autonome ed Enti locali ha poi definito le finalità specifiche per l'utilizzo dei fondi: fra queste, l'avvio di nidi e servizi innovativi per la cura nella prima infanzia; gli interventi formativi volti a facilitare il rientro al lavoro delle lavoratrici in congedo; l'erogazione di incentivi all'acquisto di servizi di cura in forma di voucher/buono; il sostegno a soluzioni organizzative facilitanti (come il telelavoro, il part-time, i programmi locali dei tempi e degli orari, eccetera).

L'implementazione di misure regionali per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro deriva proprio da tale Intesa. Le Regioni hanno infatti proceduto alla programmazione e realizzazione di programmi attuativi, selezionando, tra le finalità definite a livello centrale, le priorità di intervento e investimento delle risorse disponibili sulla base dei bisogni rilevati e delle priorità individuate. Nell'ottobre 2012 la Conferenza unificata ha approvato l'Intesa per la conciliazione 2012 (nota come «Intesa 2») finalizzata a rafforzare le azioni già avviate con l'edizione 2010 e a sperimentare nuovi e più efficaci servizi alla persona e alla collettività. La principale innovazione dell'Intesa 2 rispetto alla precedente consiste nella focalizzazione delle misure sull'obiettivo di aumento dell'occupazione femminile. Di conseguenza, nel definire le finalità degli interventi si è posto l'accento sulla necessità di una maggior flessibilità dei servizi di cura, sul maggior coinvolgimento del mondo del lavoro attraverso l'avvio di misure di welfare aziendale e sul rafforzamento del ruolo paterno nella suddivisione delle responsabilità familiari di cura.

Sempre nel 2012 (più precisamente, a giugno) il Governo Monti ha approvato il *Piano nazionale per la famiglia*, in cui si dedica ampio spazio ai temi della conciliazione e del lavoro di cura. L'ispirazione del Piano, come sottolineato nel testo, viene dalle iniziative

<sup>2</sup> Decreto del Ministero delle Pari opportunità del 12 maggio 2009 seguito dall'Intesa approvata in sede di Conferenza unificata del 29 aprile 2010 (quest'ultima nota come Intesa Carfagna).

recenti dell'Unione Europea nel segno della valorizzazione della famiglia: «L'urgenza di un Piano nazionale di politiche familiari viene peraltro a collocarsi nell'orizzonte delle nuove politiche auspicate dall'Unione Europea che, con la Comunicazione della Commissione UE intitolata “Promuovere la solidarietà fra le generazioni” del maggio 2007 ha esplicitamente indicato la necessità di promuovere politiche pubbliche di sostegno alla vita familiare e, in concreto, ha lanciato la piattaforma della “Alleanza Europea per le Famiglie”» (si veda anche la Nota del Consiglio dell'UE del 23 maggio 2007). Il Piano si fonda su nove principi ispiratori e individua tre priorità di intervento: le famiglie con minori (in particolare quelle numerose); le famiglie con disabili o anziani non autosufficienti; le famiglie con disagi conclamati sia nella coppia, sia nelle relazioni genitori-figli. Il Piano prevede inoltre un forte coinvolgimento (anche in termini di risorse) dei governi regionali e locali per tradurre in corsi di azione concreti i principi e le aree di intervento prioritarie, tentando di sopperire alla scarsità delle disponibilità economiche con interventi innovativi capaci di chiamare a raccolta i numerosi *stakeholders* operanti a livello decentrato<sup>3</sup>.

Fra i percorsi di riforma avviati in materia in conciliazione a livello sub-nazionale, quello seguito dalla Regione Lombardia appare un caso rilevante nello scenario italiano. Vari studi hanno da tempo evidenziato gli aspetti distintivi del sistema di welfare lombardo in una varietà di settori, in particolare il suo approccio marcatamente orientato alla sussidiarietà, verticale e orizzontale (tra gli altri, Maino 2001, Gori 2005, Pesenti 2008, Neri 2010, Carabelli e Facchini 2011). Coerentemente con questo approccio, a partire dal 2010 la Regione ha avviato un percorso innovativo sia sotto il profilo delle soluzioni di *governance* del processo, sia rispetto alla produzione di *policy* anche nell'ambito delle politiche di conciliazione, uno dei cui ingredienti principali consiste nella costruzione delle *Reti territoriali per la conciliazione* (RTC), reti di attori pubblici e privati impegnati a promuovere azioni sul tema del *work-life balance*.

Partendo da questo quadro, l'articolo si propone di indagare gli esiti della produzione di misure di conciliazione in Lombardia, con un focus specifico sulle Reti territoriali. Più nel dettaglio il prossimo paragrafo contestualizza il tema qui affrontato nella prospettiva della crisi del welfare state e delle sue possibili trasformazioni. Sotto questo profilo viene discusso il concetto di secondo welfare e le sfide che ne conseguono in termini di *governance* e di innovazione sociale. Quello successivo illustra la strategia complessiva di Regione Lombardia in cui si inserisce la sperimentazione delle Reti. I paragrafi 4 e 5 invece cercano di far luce sugli esiti del primo anno di attività del progetto indagandone due dimensioni: la costruzione di una *governance* multi-livello e multi-attore e la co-produzione di misure innovative nell'ambito della conciliazione. L'articolo si conclude con alcune considerazioni circa le potenzialità e le sfide della via seguita in questo contesto regionale.

## 2. LE RETI TERRITORIALI DI CONCILIAZIONE IN LOMBARDIA: GENESI E OBIETTIVI DELLA SPERIMENTAZIONE

La Lombardia è una delle regioni più sviluppate e industrializzate dell'Unione Europea. Con 9,6 milioni di abitanti e un Pil pro capite significativamente superiore alla media

<sup>3</sup> Sul *Piano nazionale per la famiglia*, i suoi contenuti ma anche i limiti e le criticità, si rimanda a Canale (2012), Visentini (2012), Gatti, Omodei e Papetti (2012).

nazionale (29.000 euro nel 2012), fa parte, insieme alle regioni di Baden-Württemberg, Catalonia e Rhône-Alpes, della rete dei «Quattro motori per l'Europa». Nonostante la buona performance economica, il sistema lombardo non è esente dai *trade-offs* tipici dei paesi del Sud Europa in materia di conciliazione tra partecipazione al mercato del lavoro e responsabilità di cura (cfr. Saraceno e Naldini 2013). Si stima, per esempio, che nel territorio lombardo circa il 20 per cento delle neo-madri lasci il lavoro durante il primo anno di vita del figlio. In generale, un'ampia quota di famiglie è chiamata a fare i conti con le sfide poste dalle esigenze di *work-life balance*, in ragione della presenza di figli minori o di anziani non autosufficienti.

Più istruite dei loro coetanei (la percentuale di laureate supera quella degli uomini) e con migliori performance di studio, le donne fanno più fatica a trovare lavoro: il tasso di occupazione è, infatti, del 77,2 per cento contro l'86,9 degli uomini. Anche il guadagno delle donne è inferiore: la retribuzione media giornaliera è pari a 76,5 euro contro i 109 del lavoro maschile. Il lavoro atipico in Lombardia è soprattutto femminile: le donne rappresentano il 54 per cento del lavoro a termine e il 44 per cento degli apprendisti. Il 38 per cento sono partite Iva, mentre molte lasciano il lavoro dopo una maternità, benché nella regione accada con minor frequenza che nel resto d'Italia e comunque la tendenza sia in calo negli ultimi anni: dal 2008 al 2011 la quota di madri che lasciano il lavoro è scesa dall'8,9 al 6 per cento<sup>4</sup>.

A livello regionale, il tema della conciliazione famiglia-lavoro ha cominciato ad acquisire rilevanza politica qualche anno fa, e in particolare dal 2009, quando nell'agenda del governo regionale ne è stato messo in evidenza il ruolo strategico per lo sviluppo socio-economico territoriale. Questo tipo di politiche veniva visto come capace di conseguire, almeno potenzialmente, una duplice finalità: da un lato, rilanciare la performance economica e produttiva delle aziende; dall'altro, ampliare i gradi di libertà di individui e famiglie rispetto alle esigenze di partecipazione al mercato del lavoro e di risposta ai bisogni familiari.

Nel novembre del 2010, il processo di consultazione pubblica avviato con *Lombardia 2020. Libro verde sulla conciliazione famiglia-lavoro* (Regione Lombardia 2010) rappresenta uno dei primi passi concreti verso l'identificazione e la promozione di un modello lombardo per il *work-life balance*.

Pochi mesi più tardi, nel settembre 2011, la strategia viene tracciata nel *Libro bianco. Roadmap per la conciliazione famiglia-lavoro* (Regione Lombardia 2011), che delinea l'approccio della Regione e la sua proposta d'intervento. Il documento anticipa, inserendola in un ciclo di programmazione triennale (2011-2013), la creazione di un sistema di «governance regionale multi-livello e multi-attore».

Il piano delineato dalla Regione individua tre obiettivi generali fra loro interconnessi:

- ❶ la promozione del benessere delle famiglie, con particolare riferimento alla condivisione dei compiti di cura e a una migliore gestione dei tempi della famiglia;
- ❷ il miglioramento del benessere dei lavoratori e delle lavoratrici nell'ambito della loro attività professionale;
- ❸ il progresso in materia di pari opportunità e crescita economica attraverso la partecipazione delle donne al mercato del lavoro (tabella 1).

<sup>4</sup> Questi sono alcuni dei dati emersi dalla «fotografia» illustrata da Éupolis, sulla base di rilevazioni 2011, in occasione di un convegno promosso da Regione Lombardia svoltosi a Milano il 18 novembre 2013.

Tabella 1 – Obiettivi e linee d'azione in materia di politiche di conciliazione

I tre macro-obiettivi della strategia	Le sette linee d'azione
<p>❶ Migliorare il benessere all'interno del nucleo familiare, con particolare riferimento alla condivisione dei compiti di cura e a una migliore gestione dei tempi della famiglia; sostenere la libera partecipazione al mercato del lavoro dei genitori, dei lavoratori e delle lavoratrici gravati da compiti di cura dei familiari.</p> <p>❷ Favorire il miglioramento del <i>benessere dei lavoratori e delle lavoratrici</i> sul posto di lavoro; facilitare la creazione e la condivisione di competenze – all'interno del sistema economico e sociale – nell'ambito dei servizi per la conciliazione, delle politiche dei tempi, del secondo welfare, della valorizzazione del personale, dell'organizzazione del lavoro.</p> <p>❸ Favorire le <i>pari opportunità</i> e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.</p>	<p>① <i>Family mainstreaming</i></p> <p>② <i>Governance</i> multi-livello e «Reti di conciliazione»</p> <p>③ Comunicazione e sensibilizzazione</p> <p>④ Sostegno alla famiglia nei compiti di cura</p> <p>⑤ Politiche dei tempi</p> <p>⑥ Promozione di una «responsabilità familiare d'impresa»</p> <p>⑦ La conciliazione nella Regione Lombardia</p>

Fonte: Regione Lombardia (2011)

La realizzazione concreta di questi obiettivi generali viene affidata a sette specifiche linee di intervento, riprese nella tabella 1. Fra queste, la costituzione delle Reti territoriali per la conciliazione rappresenta una delle scelte più innovative sia sotto il profilo delle potenzialità di innovazione di *policy*, sia rispetto alla *governance*. Facendo un passo indietro, va precisato che l'idea delle Reti nasce come progetto sperimentale nell'ambito dell'attuazione della citata Intesa del 2010. Interessante è quindi notare come l'input iniziale sia venuto da dinamiche multi-livello fra governo centrale e governi decentrati. Dello stanziamento totale, quasi 7 milioni di euro vengono assegnati alla Regione Lombardia, successivamente integrati attraverso un cofinanziamento regionale. Nelle intenzioni del governo regionale, la finalità principale delle Reti è quella di «sostenere la costruzione e lo sviluppo di un coerente sistema di politiche e di azioni volte alla conciliazione famiglia-lavoro, con particolare riferimento alle esigenze espresse dal territorio e alle risorse presenti, per sostenere la massima integrazione tra le tre aree del lavoro, della formazione e dei servizi alla persona/famiglia»<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Si segnala che anche nel settore delle politiche giovanili Regione Lombardia ha puntato alla costituzione di Reti territoriali. A febbraio 2011 è stato infatti istituito un «Tavolo permanente regionale per le politiche giovanili» con la finalità di sviluppare e rendere effettiva la Rete regionale per tali politiche e coinvolgere tutti gli attori del territorio nel processo di progettazione e attuazione, secondo una logica di sussidiarietà e responsabilità. Ne fanno parte 12 Direzioni Generali, ANCI Lombardia, l'Unione delle Province Lombarde, l'Ufficio Scolastico Regionale, UnionCamere Lombardia, il Terzo settore rappresentato da Fondazione Cariplo, il CSV, il Forum Terzo settore, il Centro Sportivo Italiano e l'Azienda Speciale Consorzio di Comuni per i Servizi alla Persona «Dimensione Sociale». Per il 2011 il Tavolo ha individuato tra i suoi obiettivi l'analisi e l'approvazione della proposta di linee di indirizzo 2011-2015 formulata dalla Direzione Generale Sport e Giovani per la definizione di un modello di *governance* delle politiche giovanili integrato con altri strumenti di programmazione regionali e locali. Tale proposta individua come territorio ottimale di programmazione i Comuni Associati e avvia il processo che tra il 2012 e il 2015 potrebbe portare alla costituzione di Reti analoghe a quelle per la conciliazione.

Operativamente, la costituzione delle Reti si basa su accordi (*Accordi di programma*) sottoscritti dai partner pubblici e privati che decidono di aderirvi, in cui si definiscono obiettivi, priorità, modalità di partecipazione. Le azioni concrete volte al raggiungimento degli obiettivi proposti sono poi specificate nei *Piani di azione territoriale*, che rappresentano dunque il programma operativo in cui si delineano i progetti e le modalità della loro attuazione nel territorio, nel rispetto dei principi enunciati nell'accordo.

L'approccio regionale prevede che il piano di azione venga formulato dai soggetti promotori, a partire dall'analisi dei bisogni e da una mappatura delle risorse presenti sul territorio. Nelle aspirazioni, la territorialità dei piani e la partecipazione di molteplici soggetti dovrebbero così consentire una lettura trasversale dei bisogni espressi e quindi un'intercettazione innovativa della domanda, più vicina alle persone. Inoltre, attraverso le Reti di conciliazione il territorio può divenire luogo di sperimentazione e integrazione delle politiche e di rinnovo dei modelli organizzativi, attraverso il confronto, rafforzando i sistemi di relazione e generando risorse. Le Reti dovrebbero inoltre consentire di sperimentare strumenti d'intervento diversificati a livello locale, offrendo così al governo regionale l'opportunità di procedere a una valutazione comparativa delle esperienze migliori, misurandone gli effetti e valutando quali politiche di sistema attuare a medio-lungo termine. In altre parole, i territori sono visti come potenziali laboratori di innovazione sotto un duplice profilo, quello della *governance* e quello di *policy*.

Tra il 2010 e il 2011, sul territorio regionale sono state costituite 13 Reti territoriali, con la sottoscrizione dei relativi accordi di programma. Ad attivare una Rete di conciliazione sono stati gli ambiti di Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Monza e Brianza, Pavia, Sondrio, Varese, Valle Camonica. Agli accordi hanno fatto seguito 13 piani di azione, sottoscritti tra maggio e novembre 2011 (tabella 2). Partendo da questo scenario, le prossime pagine offrono una lettura dei principali risultati raggiunti nel 2012 rispetto alle due principali finalità legate all'attivazione delle Reti: l'avvio di arene partecipative multi-livello e multi-attore e la sperimentazione di pratiche innovative in materia di conciliazione.

Tabella 2 – Accordi di programma e Piani di azione nelle 13 Reti territoriali

Rete territoriale di conciliazione	Accordi di programma (data di approvazione)	Piani di azione (data di approvazione)
Mantova	29 novembre 2010	12 maggio 2011
Monza e Brianza	30 novembre 2010	15 maggio 2011
Brescia	27 gennaio 2011	22 giugno 2011
Cremona	25 febbraio 2011	10 maggio 2011
Lecco	1 aprile 2011	17 maggio 2011
Bergamo	8 aprile 2011	10 giugno 2011
Como	23 giugno 2011	27 luglio 2011
Sondrio	27 giugno 2011	14 settembre 2011
Varese	30 giugno 2011	25 luglio 2011
Valle Camonica-Sebino	30 giugno 2011	14 ottobre 2011
Milano	7 luglio 2011	28 settembre 2011
Lodi	8 luglio 2011	20 settembre 2011
Pavia	6 ottobre 2011	7 novembre 2011

Nel dicembre 2012 Regione Lombardia ha poi pubblicato il Decreto n. 12138 – «Approvazione delle indicazioni per la partecipazione alle iniziative di welfare aziendale e

interaziendale e alla dote conciliazione servizi alla persona in attuazione della Dgr del 25 ottobre 2012 n. 4221» – e il relativo bando intitolato «Sostegno del welfare aziendale e interaziendale e della conciliazione famiglia-lavoro in Lombardia». Tra le misure previste, il bando ha stanziato 5 milioni di euro per il finanziamento di progetti di welfare aziendale e interaziendale a beneficio delle PMI lombarde. Il bando è stato ripetuto nel 2013 con un requisito aggiuntivo rispetto all'edizione precedente, quello che l'impresa avesse concluso, o almeno avviato, una contrattazione di secondo livello. Sono state inoltre ampliate le categorie di beneficiari, aprendo anche alla grande distribuzione e alle grandi aziende, qualora associate a piccole e medie imprese. Infine, il bando ha elencato in maniera chiara ed esaustiva gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti utilizzabili. Il contributo regionale, fino a 100.000 euro, potrà coprire al massimo l'80 per cento dei costi di ogni singolo progetto. Anche nella seconda edizione del bando non sono mancate le novità. La sperimentazione della dote conciliazione (su cui cfr. più avanti) è stata infatti estesa a tutto il territorio lombardo, e il finanziamento non serve solo per le spese di asili nido e servizi socio-educativi per minori ma anche per coprire i costi legati alla necessità di assistere anziani non autosufficienti e persone disabili.

Tornando alla contrattazione decentrata, è apparso subito evidente che questo requisito avrebbe potuto costituire un vero ostacolo per le PMI. In genere, infatti, le micro, piccole e medie imprese non soddisfano tale requisito, e per questo sarebbero state automaticamente escluse dalla possibilità di presentare domanda di finanziamento. Per agevolare la partecipazione al bando delle piccole realtà imprenditoriali, le parti sociali hanno quindi proposto di sperimentare soluzioni innovative, fra cui la creazione di un accordo di ambito territoriale che consentisse alle PMI interessate di aderire su base volontaria e, così facendo, introdurre in azienda una sorta di meccanismo di contrattazione «standard» precedentemente condiviso dai rappresentanti locali delle parti sociali. In questo le parti sociali hanno sfruttato la Rete di conciliazione già in essere e cercato la collaborazione di istituzioni locali come le ASL, che già svolgono il compito di capofila all'interno delle Reti lombarde. Si è arrivati così alla definizione di un accordo che elenca, a titolo esemplificativo e non esclusivo, una vasta serie di strumenti di welfare aziendale e di conciliazione famiglia-lavoro implementabili da parte delle aziende, proponendo a quelle interessate un modulo da firmare per associarsi automaticamente. L'importanza dell'iniziativa sta proprio nell'opportunità per le PMI del territorio di partecipare al bando regionale per il finanziamento delle iniziative di welfare, nonostante la frequente mancanza del requisito della contrattazione di secondo livello, grazie alla possibilità di «associarsi» all'accordo territoriale<sup>6</sup>.

Il primo esempio in questo senso è stato l'accordo sperimentale per favorire la partecipazione delle PMI al bando regionale, siglato il 19 marzo 2013 da parte di Assolombarda, Confindustria Monza e Brianza, APA Confartigianato Milano-Monza e Brianza, Confcooperative Milano, Lodi, Monza e Brianza, Confapi Industria, Unione Artigiani e Cgil, Cisl e Uil di Monza e Brianza. L'esempio è stato poi seguito, appena un mese dopo, dai rappresentanti del territorio di Lodi (cfr. Mallone 2013). Ed è stata proprio l'attività della Rete di conciliazione di Lodi – guidata dalla ASL e composta da numerosi soggetti pubblici e privati – a costituire la premessa per il raggiungimento dell'accordo. Nel testo, i firmatari ripercorrono le tappe principali del percorso di costruzione di un modello territoriale di conciliazione, collocandone l'avvio nel luglio 2011 con la sottoscrizione dell'Accordo di collaborazione per la realizzazione della Rete territoriale

<sup>6</sup> Questa è la valutazione espressa da Assolombarda-Lodi.

di conciliazione promosso da Regione Lombardia, ASL di Lodi, Provincia di Lodi, Comune di Lodi, Camera di commercio di Lodi, Consigliera provinciale di parità e Consiglio di rappresentanza dei sindaci.

### 3. LE RETI COME ARENE PARTECIPATIVE MULTI-LIVELLO E MULTI-ATTORE: PRIME EVIDENZE

Come si è detto, le Reti territoriali di conciliazione si propongono, attraverso la creazione di arene di *governance* multi-livello e multi-attore, di dar vita a processi locali partecipati. Nel disegno del progetto, le competenze di natura gestionale sono affidate ai livelli istituzionali e ai soggetti pubblici e privati più vicini ai bisogni da soddisfare e ritenuti in grado di farlo con maggiore economicità ed efficienza, mentre la Regione assume la funzione di cabina di regia. Il principio di sussidiarietà, declinato in accezione verticale e orizzontale, appare dunque centrale nell'esperienza delle Reti, come peraltro avviene già in altri settori di *policy* a livello regionale.

Il ruolo di coordinamento a livello regionale viene svolto dalla Direzione Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale, che collabora con la Direzione Istruzione, Formazione, Lavoro e con la Direzione Impresa attraverso l'istituzione di un gruppo interdirezionale. Le azioni di accompagnamento dei territori si esplicano in particolare in tre tipi di attività: il monitoraggio della domanda sociale, attraverso la rilevazione e l'analisi delle esigenze di conciliazione; la formazione dei soggetti coinvolti (sensibilizzazione, orientamento e tutoring); il monitoraggio e valutazione del processo e delle iniziative avviate. Quest'ultima funzione si basa su indicatori qualitativi e quantitativi quali, ad esempio, la periodicità degli incontri dei tavoli, la percentuale di risorse aggiuntive e di co-finanziamento messe a disposizione, il numero di azioni prodotte, il numero di attori attivi sul totale dei partecipanti all'accordo; la quota di azioni co-progettate e co-prodotte, il grado di coesione interna e di inter-operatività della Rete. Sempre con riferimento agli attori, a livello regionale il partenariato economico-sociale viene sostenuto attraverso l'insediamento (novembre 2010) del Comitato Strategico Conciliazione Donna Famiglia Lavoro (CSCDFL), composto da esponenti del mondo imprenditoriale, accademico, della pubblica amministrazione e del Terzo settore. Questo soggetto ha funzione consultiva ed è volto a promuovere l'attenzione sulla tematica famiglia-lavoro e a individuare strategie coerenti che pongano la conciliazione tra tempi familiari e lavorativi al centro dell'azione delle politiche sociali regionali.

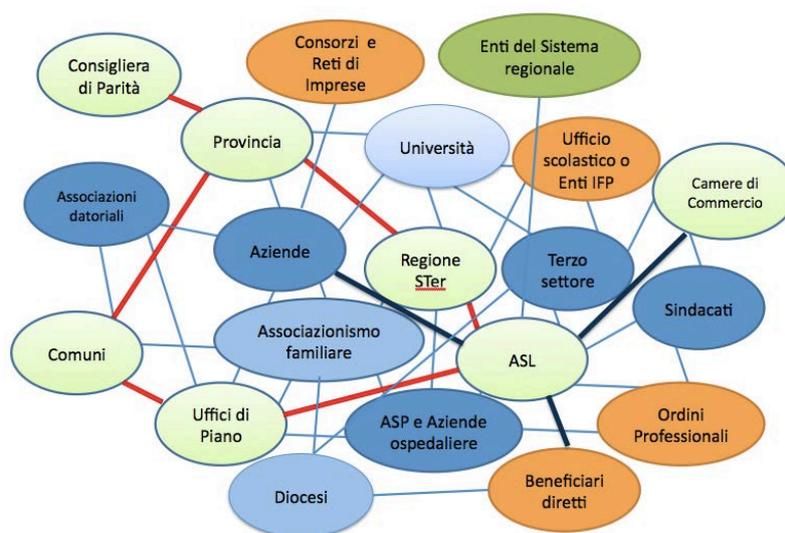
Ciascuna Rete ha prodotto entro giugno 2012 un rapporto di monitoraggio e valutazione dell'esperienza, a partire dai quali la Regione ha organizzato diversi *focus groups* con i territori, volti a far emergere buone pratiche e aspetti problematici del processo. La lettura trasversale dei rapporti, con riferimento agli aspetti di *governance*, consente di rilevare una serie di aspetti positivi ma anche alcune criticità.

Con riferimento alla dimensione orizzontale della sussidiarietà, le Reti hanno coinvolto un ampio numero di attori pubblici e privati. Questo rappresenta senz'altro un elemento di successo. Nel complesso, a fine novembre 2012 erano 443 i soggetti partecipanti, suddivisibili in due categorie generali: i soggetti promotori (138) e i soggetti aderenti (305, pari al 69 per cento degli *stakeholders* coinvolti). I primi sono quelli che hanno avviato la Rete stessa; fra questi, in tutti i territori sono presenti la ASL come capofila, Regione Lombardia attraverso le sedi territoriali (STER), la Provincia, alcuni Comuni e alcuni ambiti territoriali, la Camera di commercio, la Consigliera provinciale

di parità. I secondi invece differiscono nei diversi contesti, ma in generale si trovano principalmente sindacati, associazioni datoriali, organizzazioni del Terzo settore e del privato sociale, istituzioni scolastiche, INPS, INPDAP e INAIL, aziende pubbliche e private, fondazioni bancarie, Uffici scolastici territoriali, Università e diocesi.

Le dimensioni delle Reti variano da un minimo di 11 soggetti (Milano) a un massimo di 87 soggetti (Mantova). In quasi tutti i casi, la numerosità dei soggetti aderenti è superiore a quella dei soggetti promotori, segnalando una certa ricettività da parte della società civile rispetto al tema della conciliazione. Come mostra la figura 1, fra gli attori coinvolti nel network si rilevano perlopiù numerose interazioni. I *focus groups* condotti dalla Regione hanno messo in luce che i progetti e le iniziative sono stati avviati grazie all'attivismo di svariati soggetti interni alle Reti. Tuttavia, dalle interviste condotte è emerso che tra le Reti esistono differenze significative. In alcuni casi la collaborazione fra gli attori è avvenuta solo in fase iniziale, quando i progetti sono stati individuati e co-disegnati, poi il coordinamento è stato pressoché assente nelle fasi successive. In altre Reti, all'opposto, il coordinamento è proseguito anche nelle fasi di attuazione, attraverso l'azione sinergica dei diversi attori impegnati nel progetto.

Figura 1 – Reti territoriali di conciliazione e network degli stakeholders: attori e tipi di relazione



Elaborazione su dati Éupolis Lombardia (2012)

Passando alle criticità segnalate dalle Reti durante i *focus groups*, una delle principali riguarda le difficoltà nel coinvolgimento concreto di tutti gli attori. Questo aspetto è stato messo in evidenza soprattutto dalle Reti più ampie, in cui all'adesione e all'entusiasmo iniziali non sempre hanno fatto seguito partecipazione e impegno effettivi (nel rapporto si sottolinea in particolare l'importanza del contributo delle parti sociali per la riuscita del lavoro<sup>7</sup>). In alcuni casi tuttavia, i risultati rispetto al coinvolgimento degli *stakeholders*

<sup>7</sup> Come sottolineato dal Referente dell'ASL in occasione di un *focus group* organizzato dalla Regione nel luglio 2012, nel caso della Rete di Monza e Brianza «sia i sindacati che le parti datoriali hanno lavorato nei sottogruppi portando la propria esperienza e fornendo utili suggerimenti in particolare per la pubblicazione dei bandi, che sono stati promossi all'interno delle aziende. Le organizza-

appaiono incoraggianti. Nel caso della Rete di Monza e Brianza, ad esempio, il partenariato ha promosso dinamiche positive. L'intensa attività della Rete, iniziata nel novembre 2010 con la firma dell'Accordo territoriale sulla conciliazione famiglia e lavoro, ha prodotto una grande varietà di interventi. I numerosi soggetti della Rete – tra cui spiccano istituzioni locali e rappresentanti sindacali – hanno infatti promosso progetti di studio dei bisogni e iniziative di incontro, formazione e comunicazione: fra queste «imPari a Scuola», un percorso di sensibilizzazione a una nuova cultura di genere nelle scuole che combatta gli stereotipi e la discriminazione fin dall'infanzia; ma soprattutto la Fiera della conciliazione, una giornata di incontro e informazione sulle opportunità in ambito di conciliazione a cui partecipano istituzioni locali e regionali, associazioni sindacali e datoriali, aziende, università e un numero sempre più alto di cittadini interessati, organizzata per due anni consecutivi.

Una seconda criticità, fortemente connessa alla prima, concerne l'eccessiva delega rilevata in alcune Reti al soggetto capofila, l'ASL, a discapito di un ruolo più attivo da parte degli altri soggetti promotori e/o aderenti.

Un terzo punto debole richiamato riguarda poi l'orizzonte temporale dell'esperienza delle Reti (dodici mesi in media), percepito come troppo ristretto per permettere l'attivazione di percorsi di medio-lungo periodo.

Infine, una quarta criticità – forse la più delicata per l'esito della sperimentazione – ha a che fare con la capacità d'integrazione tra l'attività delle Reti e la programmazione sociale locale attraverso i piani di zona. Solo in alcuni contesti, infatti, la complementarità e l'integrazione tra questi due processi è stata effettivamente perseguita, evitando frammentazione degli interventi e dispersione delle risorse.

#### 4. LE RETI COME OPPORTUNITÀ DI INNOVAZIONE DELLE POLITICHE

Anche con riferimento alla tipologia degli interventi l'attività delle Reti è risultata molto diversificata. A fine ottobre 2012, ciascuna Rete aveva attivato da 3 (Brescia) a 26 (Milano) progetti in materia di conciliazione, per un totale di 127 azioni (tabella 3). Alcune di queste hanno finalità generali, legate a esigenze di formazione e/o informazione. Altre sono iniziative più mirate, rivolte al territorio, alle famiglie, alle imprese, alle reti di imprese e/o alle pubbliche amministrazioni. Nel complesso, il budget attivato dalle Reti è stato di 850.000 euro.

Sul piano della diffusione di conoscenza, va menzionata l'esperienza della Rete di Lecco che ha prodotto un rapporto di monitoraggio sul mercato del lavoro femminile, in cui una sezione è dedicata a indagare gli effetti della maternità sull'occupazione a livello locale e le difficoltà di conciliazione<sup>8</sup>. È poi interessante notare che quasi tutte le Reti (12 su 13) hanno avviato azioni rivolte alle imprese locali, con contributi economici che sono oscillati fra i 3.000 e i 50.000 euro, coprendo dal 70 al 100 per cento del costo delle iniziative. In generale, possono essere individuati tre filoni di intervento: il soste-

zioni sindacali e datoriali hanno dato prova di essere il cardine della Rete, in quanto, grazie alle competenze acquisite e ai rapporti sviluppati nel tempo, riescono a fungere da "braccio operativo" delle diverse iniziative. In futuro le competenze dei sindacati saranno utilizzate per la formazione degli operatori dei servizi sul territorio».

<sup>8</sup> È emerso che in provincia circa 200 donne ogni anno interrompono il rapporto di lavoro a seguito della nascita di un figlio.

gno economico per la creazione/estensione di servizi di conciliazione interaziendali; i servizi di consulenza alle imprese (come il *family audit*); la creazione di sportelli informativi dedicati (ad esempio, sportelli territoriali).

Più nello specifico, le agevolazioni erano dirette a supportare due modalità di «associazioni tra imprese»: una in cui alcune aziende medio-piccole si associano affidando a un soggetto del Terzo settore la gestione del servizio di conciliazione; l'altra in cui una media/grande azienda che attiva un servizio di conciliazione è disponibile a estenderlo oltre i confini aziendali, proponendo ad altre realtà imprenditoriali di dimensioni inferiori di usufruirne per i propri dipendenti. I progetti sviluppati in questo ambito hanno coinvolto sia imprese del settore profit sia imprese sociali, e in alcuni casi anche aziende ed enti del sistema pubblico locale e regionale.

Tabella 3 – Le azioni progettuali avviate dalle Reti territoriali di conciliazione: numerosità complessiva (a ottobre 2012) e alcuni esempi

Rete territoriale di conciliazione	Azioni progettuali	Esempi
1. Bergamo	8 progetti	Promozione della conciliazione nelle aziende pubbliche del sistema regionale
2. Brescia	3 progetti	Associazione tra imprese: investimento su alcuni strumenti specifici del rapporto di lavoro (promozione del part-time e del telelavoro). Progetto Libera Tempo per armonizzare i tempi della città
3. Como	7 progetti	Servizi integrativi in orario extra-scolastico a sostegno della conciliazione
4. Cremona	7 progetti	Creazione di un albo provinciale delle baby-sitter
5. Lecco	6 progetti	Misure di accoglienza dei bambini (dieta compresa) fra i 2 e i 3 anni
6. Lodi	6 progetti	Iniziative in materia di conciliazione nella pubblica amministrazione con Aziende ospedaliere, ASP e ASL
7. Mantova	6 progetti	Bando per la creazione di reti interaziendali
8. Milano	26 progetti	Progetto «Io concilio»: implementazione e ampliamento dell'offerta di servizi già erogati da «Radiomamma» (per facilitare la scelta dei servizi di conciliazione già presenti sul territorio e ampliare l'offerta territoriale tramite i bisogni espressi dalle mamme coinvolte)
9. Monza e Brianza	9 progetti	Sperimentazione di <i>ticket family</i> e altre forme di sostegno
10. Pavia	12 progetti	Emanazione di un bando di valorizzazione delle reti di impresa in materia di conciliazione
11. Sondrio	7 progetti	Iniziative sul fronte della mobilità: accesso e fruibilità dei servizi (flessibilità orari e adeguatezza spazi)
12. Valle Camonica-Sebino	4 progetti	Progetto «Nonni di giorno»: integrazione alle strutture di accoglienza diurne dei minori
13. Varese	7 progetti	Sportello di consulenza in materia di conciliazione per le imprese e le reti di imprese
<b>Totale progetti attivati</b>	<b>127</b>	

Elaborazione su dati Éupolis Lombardia (2012)

Fra gli strumenti privilegiati di azione delle Reti, e grazie a uno specifico finanziamento regionale, va poi ricordata la sperimentazione in sei ambiti territoriali – Bergamo, Brescia, Cremona, Lecco, Mantova e Monza e Brianza – della *dote conciliazione*. Questa misura si articola in due linee d'intervento: una destinata alle famiglie (la *dote servizi alla persona*) e una rivolta alle imprese (la *dote servizi all'impresa*). La prima è finalizzata a

sostenere genitori rientrati al lavoro dopo l'astensione obbligatoria o facoltativa. La seconda invece è un voucher premiante per l'impresa per l'assunzione di madri escluse dal mercato del lavoro o in condizioni di precarietà lavorativa. Ciascun territorio coinvolto nella sperimentazione aveva una disponibilità finanziaria specifica per i due interventi di 480.000 euro per la prima e 100.000 euro per la seconda.

A queste risorse si sono aggiunte, nell'ambito dei servizi all'impresa, 50.000 euro per ciascuno dei territori, per l'erogazione di un bonus pari a 500 euro *una tantum* a favore delle imprese che avessero intrapreso percorsi di consulenza finalizzati ai piani di congedo e/o ai piani di flessibilità aziendale. Nel complesso, per tali iniziative sperimentali la Regione ha messo a budget circa 3,7 milioni di euro (tabella 4). Le linee guida regionali prevedevano requisiti particolarmente stringenti per accedere agli incentivi economici. I destinatari della dote servizi alla persona sono genitori dipendenti di PMI e micro-imprese<sup>9</sup>, rientrati al lavoro entro il primo anno di vita del minore dopo l'astensione obbligatoria o facoltativa, che non usufruiscano del part-time. La dote consiste in un rimborso, pari a un massimo di 200 euro mensili per otto mesi, per l'utilizzo di servizi di cura per la prima infanzia tradizionali o innovativi (asilo nido, micro-nido, centro prima infanzia, nido famiglia, baby-sitting, baby-parking, ludoteca, eccetera). La dote conciliazione premialità assunzione consiste invece in un voucher di 1.000 euro *una tantum* destinato alle micro, piccole e medie imprese, con sede in uno dei territori della sperimentazione, che notificano l'assunzione, con un contratto di durata non inferiore a 6 mesi ovvero a tempo indeterminato, di madri con figli fino a 5 anni di età compiuti, escluse dal mercato del lavoro o in condizioni di precarietà lavorativa.

A fine ottobre 2012 il successo appariva piuttosto limitato. Le doti servizi alla persona attivate erano circa 1.700 (nella maggior parte dei casi utilizzate per fruire dell'asilo nido), cui vanno aggiunte 600 doti premialità assunzione e un centinaio di bonus per le piccole e medie imprese che hanno attivato piani di flessibilità e/o congedo. Una quota rilevante delle risorse assegnate non è stata dunque utilizzata (tabella 4), il che già nella primavera del 2012 aveva indotto a estendere di un anno l'apertura del bando.

Tabella 4 – Doti conciliazione e bonus conciliazione, risorse assegnate e residui (a ottobre 2012)

	Doti assegnate	Risorse disponibili (euro)	Risorse residue (euro)
Dote conciliazione servizi alla persona	1.700	2.880.000	977.200
Dote conciliazione premialità assunzione	600	600.000	194.000
Bonus piani conciliazione/congedo	99	300.000	269.500

Elaborazione su dati Éupolis Lombardia (2012)

Provando a proporre una sintesi rispetto ai temi sollevati, dalla lettura trasversale dei piani di monitoraggio i risultati in termini di innovazione di *policy* appaiono nel complesso positivi in quanto si osserva l'avvio di un percorso di sensibilizzazione e informazione di una larga platea di soggetti interni ed esterni alle Reti di conciliazione. In alcuni casi si rilevano anche esperienze significative in termini di progettazione e attua-

<sup>9</sup> La dote è fruibile anche da esercenti attività libero-professionali iscritti alla gestione separata, che rientrano al lavoro dopo aver usufruito dell'astensione obbligatoria.

zione di interventi conciliativi, soprattutto con riferimento alla promozione dei progetti interaziendali (cfr. Maino 2012a). La sperimentazione delle doti conciliazione ha sollevato invece maggiori perplessità, dovute essenzialmente alla difficoltà di intercettare il target di beneficiari a fronte di criteri di accesso troppo rigidi ed escludenti. Con riferimento alla dote conciliazione servizi alla persona, la scarsa generosità dell'importo e la durata limitata a otto mesi nel primo anno di vita del bambino hanno ridotto l'attrattiva della misura per le neo-madri. Inoltre, dai colloqui con i potenziali beneficiari è emerso che la dote, se non abbinata a strumenti di maggiore flessibilità all'interno del luogo di lavoro, non era di per sé sufficiente a consentire alla lavoratrice di conciliare le responsabilità familiari e lavorative in una fase così delicata del ciclo di vita.

## 5. SFIDE E PROSPETTIVE DI UNA POLICY MULTI-LIVELLO E MULTI-ATTORE

Il percorso avviato da Regione Lombardia sul tema della conciliazione è senza dubbio ambizioso e apre una molteplicità di sfide su più fronti. Considerato che la sperimentazione è ancora in corso e tenuto conto che le dimissioni della Giunta Formigoni a novembre 2012 hanno messo a rischio la prosecuzione dell'intero processo (le elezioni svoltesi a febbraio 2013 hanno determinato un cambio di governo), una sua valutazione complessiva esula dalle possibilità di questo contributo. L'analisi sin qui proposta consente peraltro di formulare alcune considerazioni: dalla lettura di piani e rapporti di monitoraggio emergono infatti alcune questioni cruciali per l'efficacia nel medio-lungo periodo della strategia adottata dalla Regione in materia di *work-life balance*.

Con riferimento agli aspetti di *governance*, le Reti sono riuscite a coinvolgere una platea ampia e differenziata di attori, portatori di competenze, risorse e interessi diversificati. La strategia di sensibilizzazione e informazione rispetto al tema della conciliazione tra responsabilità familiari e partecipazione al mercato del lavoro appare dunque avviata. Per valutarne gli esiti è necessario un periodo di maturazione più lungo, essenziale per cambiamenti culturali, organizzativi e istituzionali così ampi, per i soggetti pubblici ma anche per gli attori privati – famiglie e imprese *in primis*.

Guardando all'esperienza nel suo complesso, le 13 Reti per la conciliazione hanno evidenziato differenze molto marcate sia con riferimento all'impegno nella costruzione della Rete sia riguardo agli esiti in termini di azioni e iniziative di *policy*. I segni di un maggiore investimento in processi di innovazione sociale sembrano presenti soprattutto in quelle Reti caratterizzate da un approccio «imprenditoriale», tendente cioè a superare la naturale avversione al rischio tipica dell'agire amministrativo, per potenziarsi mediante il coinvolgimento di soggetti spesso distanti dai tavoli di lavoro tradizionali e la sperimentazione di azioni fortemente innovative.

Le Reti territoriali sono anche da mettere in relazione con il tema della contrattazione territoriale e aziendale, ben sapendo che la normativa nazionale offre oggi gli ancoraggi per procedere lungo la via dell'innovazione sociale<sup>10</sup>. Regione Lombardia ha approvato il Dgr n. 381 del 2010 – alla base della sperimentazione delle Reti territoriali di conciliazione – che promuove la contrattazione di secondo livello come l'ambito privilegiato per modellare strumenti di flessibilità organizzativa in grado di rispondere

<sup>10</sup> Facciamo riferimento in particolare alla legge n. 183/2010, all'Intesa del 7 marzo 2011, all'Intesa interconfederale del 28 giugno 2011, all'art. 8 della manovra finanziaria dell'agosto 2011 «Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità».

alle esigenze di conciliazione dei lavoratori e delle lavoratrici. C'è poi la complessa questione della detassazione del salario di produttività che, per promuovere davvero pratiche di flessibilità «buona», non deve ridursi a premiare l'aumento delle ore lavorate (magari offrendo come contropartita servizi di cura), ma piuttosto favorire forme di flessibilità organizzativa che riconoscano ai lavoratori tempo aggiuntivo da gestire (telelavoro, part-time volontario), avendo come contropartita risultati in termini di produttività e di maggiore coinvolgimento dei lavoratori nei processi innovazione aziendale. La normativa nazionale e regionale offre margini su cui è possibile costruire pratiche genuine di responsabilità sociale di impresa. Ciò che peserà sugli sviluppi futuri è in primo luogo la volontà delle parti di trovare compromessi in grado di garantire che una maggiore flessibilità si accompagni a una maggiore produttività. Nello specifico, le Reti possono rivelarsi uno strumento efficace per favorire processi di contrattazione territoriale, attraverso il ruolo di facilitatore delle istituzioni locali, purché i decisori pubblici che operano nella Rete siano consapevoli del fatto che quest'ultima aggrega interessi che sono o possono essere divergenti. Solo nella misura in cui le amministrazioni promotrici della Rete giocheranno un ruolo di mediazione delle diverse istanze espresse dagli *stakeholders*, gli obiettivi finali della conciliazione saranno raggiunti effettivamente.

L'azione delle Reti, che contribuisce a fare spazio e a valorizzare nuovi protagonisti e nuove risorse non pubbliche, può rappresentare anche una via per creare occupazione e rilanciare la crescita e lo sviluppo dei territori, oltre che accrescere le capacità «innovative» di risposta ai nuovi rischi e bisogni sociali. Sotto questo profilo, si pensi ai servizi alla persona e alle famiglie che, se garantiti, possono sia rispondere ai nuovi bisogni – tra cui anche quelli di conciliazione tra lavoro e vita personale – sia offrire opportunità occupazionali ai giovani e alle donne<sup>11</sup>.

La sfida principale per il governo regionale appare dunque quella di promuovere ulteriormente il confronto fra pari per diffondere *expertise* e buone pratiche anche nei territori che si sono mostrati meno attrezzati. Questo aspetto chiama in causa l'esigenza di una strategia di comunicazione, informazione e sensibilizzazione su questi temi più efficace e mirata, che aiuti a superare gli ostacoli che molte Reti hanno incontrato nel coinvolgimento delle aziende, specialmente quelle più piccole, in iniziative in materia di conciliazione.

Con riferimento all'innovazione in termini di *policy*, un aspetto cruciale appare quello dell'integrazione e del coordinamento. A livello regionale, questo diventa essenziale rispetto agli interventi promossi dalle varie Direzioni Generali. A livello locale invece la sfida riguarda l'integrazione fra la programmazione sociale zonale e le Reti al fine di evitare la proliferazione di micro-interventi tra loro disorganici e per convogliare gli sforzi e le risorse esistenti verso obiettivi condivisi.

<sup>11</sup> Si tratta di favorire e sostenere il potenziale di crescita dei nuovi servizi portandoli al di fuori della famiglia, dove – in paesi come l'Italia – invece continuano a essere prodotti e consumati. L'esperienza di altri Stati dimostra che è possibile mobilitare capitali privati (profit e non-profit, nazionali e persino stranieri, ma anche ricorrere al risparmio privato) per far decollare il settore, e che sono già ben avviate molte sperimentazioni e azioni concrete. Il secondo welfare – visti i numerosi e diversi *stakeholders* coinvolti – può appunto dare un contributo significativo, che chiama in causa e contribuisce ad attivare i soggetti che a vario titolo si muovono e operano in settori strategici per promuovere occupazione e sviluppo. Ad esempio in Francia il CESU, il Chèque Emploi Service Universel, ha originato una vera e propria ondata di nuovi consumi nel terziario sociale, che dal 2006 ha creato annualmente più di 100.000 posti di lavoro e che vale almeno un punto di Pil aggiuntivo all'anno.

Per concludere, nel contesto specifico delle politiche di conciliazione, i dati disponibili indicano che l'Italia sconta una tradizionale debolezza nel settore delle politiche familiari. Emergono, in particolare, due importanti fronti di azione, a livello nazionale e locale: da un lato la cura dell'infanzia, dall'altro il tema della non autosufficienza. Per entrambi il livello di «socializzazione del rischio» è ancora troppo basso e la famiglia (e, al suo interno, soprattutto le donne) continua ad avere un ruolo di primo piano. Le Reti territoriali di conciliazione, da questo punto di vista, potrebbero elaborare nel tempo risposte innovative ed efficaci, in grado di contare sul sostegno diffuso della comunità locale. Gli attori oggi presenti nelle Reti territoriali lombarde non sono soggetti «nuovi», ma nuovo è certamente il modello di *governance* adottato: sostanzialmente aperto, pur all'interno di una forte strutturazione istituzionale, e con una vocazione all'ancoraggio territoriale che sembra essere il vero valore aggiunto della sperimentazione lombarda. In questo contesto innovativo, l'attore pubblico non scompare; il suo ruolo di regia risulta infatti valorizzato.

La capacità di promuovere partnership complesse risulterà decisiva per il rafforzamento delle Reti territoriali. Ne esce insomma confermata l'importanza, in questi nuovi modelli di *governance*, della capacità dei decisori pubblici di leggere gli interessi in campo, che non necessariamente sono convergenti ma possono diventare sinergici. In questo senso la capacità di dialogare con gli *stakeholders* e progettare interventi integrati, senza mai perdere di vista l'interesse comune, sarà la vera grande sfida delle Reti. L'innovazione sociale insita in questi processi fa sì che la sperimentazione delle Reti territoriali di conciliazione possa essere letta proprio con questa prospettiva: la definizione di nuovi e più funzionali modelli di *governance* e, al tempo stesso, la progettazione congiunta (pubblico/privata) di azioni concrete, in grado di coniugare le esigenze di cura e di lavoro delle famiglie con il forte bisogno di investimento in termini di promozione del capitale umano che caratterizza l'Italia.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Canale L. (2012), *Approvato il Piano nazionale per la famiglia*, 1 luglio, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Carabelli C. e Facchini C. (2011, a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassestamenti, prospettive*, Milano, FrancoAngeli
- Éupolis Lombardia (2012), *Reti Territoriali di Conciliazione. Analisi comparata dei risultati della sperimentazione a livello regionale*, Rapporto finale di valutazione, versione 2.1
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino
- Ferrera M. e Maino F. (2012), *Quali prospettive per il secondo welfare?*, in M. Bray e M. Granata (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Roma, Solaris, pp. 125-134
- Gatti D., Omodei A. e Papetti L. (2012), *Pari opportunità e conciliazione nel Piano nazionale per la famiglia*, 2 luglio, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Gori C. (2005, a cura di), *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Roma, Carocci
- Graziano P. e Madama I. (2011), *The Dark Side of the (Pink) Moon. The Role of Europe in the Recent Evolution of Italian Conciliation Policies*, «European Journal of Social Security», Special Issue, 13, n. 1
- Kazepov Y. (2009, a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci

- Keating M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Elgar
- Maino F. (2012a), *Regione Lombardia, un laboratorio innovativo di politiche di conciliazione*, «AREL – Europa, Lavoro, Economia», n. 4-5, pp. 38-45
- (2012b), *Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative*, «La rivista delle politiche sociali», n. 4, pp. 167-182
- (2001), *La politica sanitaria*, Bologna, Il Mulino
- Mallone G. (2013), *Accordo sperimentale a Lodi: insieme per il welfare locale*, 22 luglio, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Naldini M. (2003), *The Family in the Mediterranean Welfare State*, London, Cass
- Neri S. (2010), *Il mercato preso sul serio?*, paper presentato al XXIV Convegno SISP (Venezia, 16-18 settembre)
- Pesenti L. (2008), *Politiche sociali e sussidiarietà. I modelli, gli attori, le esperienze*, Roma, Edizioni Lavoro
- Pierson P. (1998), *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare State Confront Permanent Austerity*, «Journal of European Public Policy», 5, n. 4, pp. 539-560
- Regione Lombardia (2011), *Libro bianco. Roadmap per la conciliazione famiglia-lavoro. Tabella di marcia verso un sistema regionale favorevole alla conciliazione famiglia-lavoro 2011-2013*, settembre [<http://www.famiglia.regione.lombardia.it/shared/ccurl/962/786/Libro%20Bianco.pdf>]
- (2010), *Lombardia 2020. Libro verde sulla conciliazione famiglia-lavoro*, novembre [<http://www.famiglia.regione.lombardia.it/shared/ccurl/582/590/Libroverde.pdf>]
- Saraceno C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Saraceno C. e Naldini M. (2013), *Sociologia della famiglia*, Bologna, Il Mulino
- Visentini A. (2012), *Imprese, sistema economico e governance territoriale nel nuovo Piano nazionale per la famiglia*, 3 luglio, disponibile su [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)

#### LE NOSTRE INTERVISTE AI PROTAGONISTI

1. Silvana Nicola, Referente per la conciliazione famiglia-lavoro della Asl di Lodi, 18 luglio 2013
2. Sarah Rossini, Funzionario Assolombarda, sede di Lodi, 18 luglio 2013
3. Paola Gilardoni, Segretario generale CISL Lombardia, 6 maggio 2013
4. Francesca Pasquini, Regione Lombardia, Éupolis Milano, 20 novembre 2012
5. Claudia Andreoli, Regione Lombardia, DG Famiglia e Conciliazione, 17 aprile 2012

#### ARTICOLI SULLA CONCILIAZIONE FAMIGLIA-LAVORO PUBBLICATI SU WWW.SECONDOWELFARE.IT

- [Work-life balance: un costo o un guadagno?](#), Giulia Mallone, 31 ottobre 2013
- [Online la community sulla conciliazione famiglia-lavoro](#), Franca Maino, 21 ottobre 2013
- [Conciliare vita e lavoro: se il sindacato punta sulla contrattazione](#), Giulia Mallone, 2 ottobre 2013
- [Conciliare vita e lavoro: una questione da donne?](#), Camilla Gaiaschi, 27 settembre 2013
- [A Vigevano, Famiglia è Lavoro](#), Giulia Mallone, 6 settembre 2013

- [\*Accordo sperimentale a Lodi: insieme per il welfare locale\*](#), Giulia Mallone, 22 luglio 2013
- [\*Un accordo regionale per il welfare aziendale nelle PMI\*](#), Giulia Mallone, 6 maggio 2013
- [\*Corporate Social Responsibility a Pavia: aziende a confronto\*](#), Giulia Mallone, 2 aprile 2013
- [\*Il Distretto Famiglia della Provincia Autonoma di Trento\*](#), Matteo Orlandini, 10 marzo 2013
- [\*La conciliazione tra lavoro e cura: quali sfide per i sindacati?\*](#), Giulia Mallone, 4 marzo 2013
- [\*Politiche attive, donne e territorio: il Progetto Vasi Comunicanti nel Lazio\*](#), Giulia Baconcini, 28 febbraio 2013
- [\*2014: verso l'anno europeo per la conciliazione della vita familiare e lavorativa\*](#), Franca Maino, 18 febbraio 2013
- [\*Reti d'impresa per il welfare aziendale: il BioNetwork di Pavia\*](#), Giulia Mallone, 4 febbraio 2013
- [\*Piano C: una start up innovativa per la conciliazione famiglia-lavoro\*](#), Diletta Cicoletti, 20 gennaio 2013
- [\*Flessibilità, produttività e conciliazione famiglia-lavoro: una alleanza possibile?\*](#), Arianna Visentini, 7 gennaio 2013
- [\*Lombardia: un nuovo bando a sostegno del welfare aziendale e della conciliazione\*](#), Franca Maino, 12 novembre 2012
- [\*Le Reti territoriali lombarde per la conciliazione e le sfide dell'innovazione sociale\*](#), Laura Canale, 25 ottobre 2012
- [\*Mamme nella crisi\*](#), Laura Canale, 1 ottobre 2012
- [\*Conciliare vita e lavoro: l'esperienza di Nestlé Italia\*](#), Giulia Mallone, 17 settembre 2012
- [\*Occupazione femminile e conciliazione vita-lavoro nel Mezzogiorno: il caso della Regione Puglia\*](#), Giulia Mallone, 3 settembre 2012
- [\*Le Reti di conciliazione in Lombardia: una prima valutazione\*](#), 29 luglio 2012
- [\*Conciliazione e buone prassi: il caso della cooperativa sociale FAI\*](#), Anna Omodei e Laura Papetti, 22 luglio 2012
- [\*Welfare territoriale e conciliazione: la rete di Lecco\*](#), Giulia Mallone, 17 giugno 2012
- [\*La Rete di conciliazione di Monza e Brianza e la fiera della conciliazione\*](#), Giulia Mallone, 17 giugno 2012
- [\*La conciliazione famiglia-lavoro in Lombardia e nel mondo\*](#), Giulia Mallone, 31 maggio 2012
- [\*Conciliazione famiglia-lavoro e innovazione politico-istituzionale\*](#), Giulia Mallone, 4 maggio 2012
- [\*Verso quali politiche di conciliazione? Uno sguardo alla situazione italiana\*](#), Anna Omodei e Laura Papetti, 4 maggio 2012
- [\*Come coniugare esigenze personali dei dipendenti e contenimento dei costi: il «Social Hour» del Gruppo Banco Popolare\*](#), Andrea Battistini, 4 maggio 2012
- [\*Il convegno «Famiglia e lavoro: politiche di conciliazione» e la presentazione del progetto audit nella Regione Veneto\*](#), Lorenzo Bandera, 16 marzo 2012
- [\*Edenred: costruire reti di servizi sul territorio\*](#), Giulia Mallone, 2 febbraio 2012
- [\*La conciliazione tra famiglia e lavoro: le buone pratiche del welfare aziendale\*](#), Laura Canale, 2 febbraio 2012
- [\*Conciliazione in tempi di crisi economica: il ruolo delle amministrazioni pubbliche locali e dell'impresa\*](#), Michela Pagano, 2 febbraio 2012



LE PROSPETTIVE



## **PROMESSE DEL SECONDO WELFARE E QUESTIONI APERTE. UNA CONCLUSIONE**

DI FRANCA MAINO E MAURIZIO FERRERA

### **1. REALIZZAZIONI E PROMESSE**

Le risorse pubbliche da destinare alla modernizzazione del welfare e alla cosiddetta «innovazione sociale» sono oggi in Europa davvero modeste. Soprattutto nei paesi economicamente più deboli, gli stringenti vincoli di bilancio del Fiscal Compact (che entreranno in vigore dal 2015) rischiano anzi di tradursi in ulteriori riduzioni di servizi e prestazioni. Questa non può certo rappresentare l'unica risposta all'emergere di nuovi rischi e bisogni esacerbati dalla crisi, oltre a contraddire l'esigenza di rilanciare un modello di crescita inclusiva. Proprio per evitare questo scenario, in vari paesi si stanno sempre più proponendo e sperimentando forme e strumenti di sostegno e di integrazione al welfare statale che coinvolgono anche soggetti non pubblici nel ruolo tanto di finanziatori ed erogatori di servizi e trasferimenti, quanto di partner nei processi di progettazione e governo del cambiamento.

Come è tristemente noto, la situazione del nostro paese è particolarmente critica: il welfare state non sembra più in grado di fronteggiare adeguatamente i bisogni espressi dalla società e dai territori. Visti l'elevatissimo livello di debito pubblico, l'accelerato invecchiamento demografico e le specificità storiche negative (squilibri, lacune, inefficienza, sprechi e persino corruzione) che segnano il modello di welfare italiano, i problemi sono destinati a restare anche una volta superata l'emergenza legata alla crisi economica. In questo *Rapporto* abbiamo analizzato a fondo una delle possibili strategie per far fronte alle difficoltà strutturali di questo modello: quella di promuovere lo sviluppo di un «secondo welfare» alimentato da risorse non pubbliche e costellato da una pluralità di soggetti privati e del privato sociale. Nelle pagine che precedono si sono messi in luce le caratteristiche di questi soggetti, la gamma sempre più ampia e articolata delle loro attività, il loro potenziale di ulteriore crescita.

Per sua stessa natura, il secondo welfare è caratterizzato da dinamiche di evoluzione spontanea, innescate da iniziative associative e filantropiche, sperimentazioni contrattuali di mercato o «quasi-mercato», intraprendenza dei corpi intermedi e dei territori. Se nel passato le forme di mutuo aiuto hanno svolto soprattutto un ruolo di supplenza rispetto a bisogni che non trovavano (ancora) risposta e copertura sotto alcuna forma, oggi il secondo welfare opera soprattutto in base a una logica integrativa rispetto ai programmi esistenti e a essi aggiuntiva, ossia è rivolto a completare ciò che il primo welfare già garantisce. Il secondo welfare è chiamato inoltre a una funzione di stimolo nei confronti del primo. Questa si sostanzia nel supporto e anzi nel contributo diretto al rinnovamento di modelli organizzativi e pratiche tradizionali, fino a promuovere un cambio di paradigma: non smantellamento, ma modernizzazione e ri-orientamento della prote-

zione sociale, al punto da trasformarla, in alcuni ambiti, in «promozione» sociale, ossia veicolo di *empowerment*, di capacitazione dei beneficiari.

Dai nostri dati e analisi sono emersi risultati che confermano con chiarezza la rilevanza assunta dal secondo welfare nel nostro paese e gli ampi spazi esistenti per una sua ulteriore espansione. Possiamo riassumere i nostri risultati in cinque punti principali:

- ❶ il secondo welfare ha già raggiunto una rilevanza economica, finanziaria e occupazionale di tutto rispetto. Lungi dall'essere un fenomeno allo stato nascente, rilevabile solo attraverso lenti analitiche mirate e sofisticate, il secondo welfare è già oggi una realtà che incide direttamente e concretamente sulle condizioni di vita di milioni di italiane e italiani di ogni età;
- ❷ le attività (schemi, iniziative, sperimentazioni) del secondo welfare hanno dato vita a importanti, riconoscibili e riconosciute realizzazioni, dimostrando di saper far fronte in modo efficiente ed efficace a nuovi tipi di rischi e bisogni non adeguatamente coperti dal pubblico;
- ❸ queste realizzazioni sono state possibili anche grazie a soluzioni innovative sul piano degli strumenti, dell'organizzazione e della *governance*;
- ❹ intraprendenza e creatività (e sempre più spesso «innovazione sociale», per usare il linguaggio dell'Unione Europea) hanno riguardato non solo i soggetti non pubblici, ma anche quelli pubblici, in particolare Comuni e Regioni. Sempre più costrette dai vincoli finanziari, alcune di queste istituzioni hanno intrapreso incisive operazioni di razionalizzazione dei propri modelli di spesa e si sono indagate per mobilitare l'impegno dei propri territori, anche sotto il profilo finanziario;
- ❺ lo sviluppo e l'azione del secondo welfare ha svolto un ruolo importante nell'attutire le conseguenze sociali della crisi.

Esaminiamo ciascun punto separatamente. Con riferimento alla **rilevanza del secondo welfare sotto il profilo economico, finanziario e occupazionale**, i numeri parlano da soli. Guardando al Terzo settore in generale, le istituzioni non profit attive in Italia al 31 dicembre 2011 erano poco più di 300.000, e rappresentavano il 6,4 per cento delle unità giuridico-economiche presenti nel paese. Esse contano sul contributo lavorativo di oltre 5,7 milioni di persone: circa 4,8 milioni sono volontari (83,3 per cento), 681.000 sono lavoratori dipendenti (11,9 per cento), 271.000 sono lavoratori con contratto di collaborazione (4,8 per cento). Prendendo in considerazione i soli dipendenti, il Terzo settore rappresenta attualmente il 3,4 per cento della forza lavoro del nostro paese. Il settore non profit italiano si conferma costituito principalmente da associazioni non riconosciute e da associazioni riconosciute (rispettivamente, poco più di 200.000 e circa 68.300, pari al 66,7 e 22,7 per cento). Seguono le cooperative sociali (11.264, pari al 3,7 per cento), le fondazioni (6.220, pari al 2,1 per cento) e le istituzioni con altra forma giuridica (che corrispondono al 4,8 per cento), rappresentate principalmente da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, comitati, società di mutuo soccorso, istituzioni sanitarie o educative (Istat 2013). Dal punto di vista del valore economico, il «fatturato» 2011 di questo variegato insieme di soggetti è stato stimato in 67 miliardi di euro, pari al 4,3 per cento del Pil (Unicredit Foundation 2012).

Guardando più da vicino al sistema delle Fondazioni (di cui ci siamo ampiamente occupati in questo *Rapporto*, cfr. i capitoli 4 e 5), sappiamo che – secondo le ultime rilevazioni Istat – quelle operanti in Italia sono 6.220; rispetto alla media del Terzo settore, sono relativamente più presenti nei settori dell'Istruzione e ricerca (11 per cento di tutte le realtà non profit attive in questo ambito) e della Filantropia e promozione del volontariato (9,9 per cento) (Istat 2013). Nel sistema spiccano le Fondazioni di origine banca-

ria (FOB). La loro costituzione (regolamentata dalla legge n. 218/1990) ha modificato il panorama filantropico del nostro paese nell'ultimo ventennio. Nel 2012 le FOB disponevano di un patrimonio di oltre 42 miliardi di euro. Nello stesso anno esse hanno realizzato 22.000 interventi in favore dei propri territori, erogando complessivamente 965,8 milioni di euro (Acri 2013). Meritano una menzione anche le 32 Fondazioni di comunità. Di queste 15 sono nate all'interno di un progetto voluto dalla Fondazione Cariplo e il loro patrimonio nel 2012 ammontava a 227 milioni di euro, con un aumento di circa il 3 per cento rispetto all'anno precedente. Queste realtà, sviluppatesi sul finire degli anni Novanta, si propongono di «democratizzare la filantropia» attraverso la diffusione della cultura del dono. Ogni anno immettono nei rispettivi territori diversi milioni di euro, che producono interessanti effetti moltiplicatori. Le 15 Fondazioni di comunità lombarde hanno superato nel 2012 i 22,5 milioni di euro di erogazioni, grazie ai quali sono stati finanziati oltre 2.300 progetti di utilità sociale.

Per quanto riguarda il sistema delle imprese, anche escludendo la previdenza complementare – presente nella quasi totalità delle grandi società –, oltre l'80 per cento delle aziende italiane con più di 500 dipendenti ha avviato una qualche iniziativa di welfare aziendale, e ben il 43 per cento offre due o tre tipi diversi di interventi di welfare per i propri lavoratori (Ascoli, Mirabile e Pavolini 2012). Le iniziative di welfare aziendale sono apprezzate dai lavoratori, che attribuiscono loro un «extra valore», superiore fino al 70 per cento rispetto ai costi realmente sostenuti dall'impresa. È sorprendente notare che, a fronte di un 25 per cento effettivamente «guadagnato» grazie all'intervento dell'azienda nel finanziamento del servizio e nella stipula della convenzione, il restante 45 per cento ha in realtà carattere «socio-affettivo». Così, l'*employee engagement index* dei lavoratori aumenta del 30 per cento quando il welfare viene introdotto, e del 15 per cento quando un servizio già esistente viene migliorato. Si tratta dunque di un vero e proprio investimento: 150 euro impiegati in questo senso possono portare a un guadagno di 300 euro tra risparmio effettivo e aumento di produttività (Rizzi, Marracino e Toia 2013).

Anche il settore assicurativo sta lentamente attivandosi nella copertura dei rischi sociali. La sua incidenza è però tuttora inferiore a quella che si registra negli altri paesi sviluppati, soprattutto per quanto riguarda la *long-term care*. Il potenziale di espansione è perciò ampio, anche considerando il crescente interesse dei consumatori rivelato dalle inchieste d'opinione, nonché il fatto che la spesa sanitaria privata a carico delle famiglie, cosiddetta *out of pocket*, si aggira tra il 25 e il 30 per cento della spesa sanitaria complessiva. Si aggiunga che attualmente l'83 per cento di tale spesa privata è sostenuta direttamente dalle famiglie, mentre meno del 4 per cento è intermediata dalle compagnie di assicurazione e il 14 per cento circa da organizzazioni mutualistiche non profit. Quando le famiglie spendono senza intermediazione assicurativa e mutualistica, il costo da sopportare è però molto più elevato: in altre parole, se si sviluppasse un secondo welfare assicurativo e mutualistico di natura integrativa, le famiglie spenderebbero di meno o potrebbero fruire di un maggior numero di servizi e prestazioni. Nel nostro paese ci sono ormai più di 500 fondi integrativi negoziali e volontari e circa 2.000 mutue sanitarie, molte delle quali nate dalla contrattazione collettiva di grandi categorie di lavoratori dipendenti; esse si autofinanziano per oltre 4 miliardi prestando servizi a più di 5 milioni di persone. Questa recente proliferazione di intermediari, però, intercetta evidentemente solo una piccola parte dei flussi di spesa privata.

Secondo punto: gli schemi, le iniziative e le sperimentazioni del secondo welfare hanno dato vita a importanti realizzazioni, dimostrando di **saper far fronte in modo efficiente**

**ed efficace a nuovi tipi di rischi e bisogni** non adeguatamente coperti dal welfare pubblico, quali l'esclusione, la vulnerabilità (esposizione al rischio di povertà), il disagio abitativo, la conciliazione vita-lavoro, in parte anche la non autosufficienza. Com'è noto, la crisi economica di questi anni ha portato a un marcato indebolimento del ceto medio e al relativo aumento del numero dei cosiddetti «vulnerabili», ossia coloro che, pur trovandosi improvvisamente in una condizione di forte difficoltà economica, non si considerano e non vengono considerati poveri. Sempre più spesso – e per effetto di un avvenimento destabilizzante, riconducibile nella maggior parte dei casi alla crisi – persone che vivono in condizioni di «normalità» si trovano catapultate in situazioni di disagio economico e sociale che non sono in grado di fronteggiare autonomamente. Molte Fondazioni hanno scelto di rispondere proprio a questo tipo di bisogno. Un esempio emblematico è il progetto Trapezio (cfr. capitolo 4), promosso dalla Compagnia di San Paolo e dall'Ufficio Pio nella città di Torino a partire dal 2011, il quale si propone di avvicinare e sostenere individui che sperimentano forme di vulnerabilità temporanea. L'obiettivo è quello di prevenire la povertà attraverso un processo di stabilizzazione e, in seguito, determinare l'inversione della tendenza al deterioramento delle condizioni di vita, fino ad arrivare al completo recupero dell'indipendenza economica dei beneficiari.

La crisi economica e le trasformazioni socio-demografiche stanno compromettendo quello che dovrebbe essere uno dei capisaldi delle politiche sociali, il diritto di disporre di un'abitazione decorosa. Nell'ambito delle politiche abitative, la sinergia tra primo e secondo welfare si traduce nel passaggio dall'edilizia residenziale pubblica all'edilizia sociale. Anche in questo caso le iniziative di secondo welfare tendono a privilegiare quell'area grigia di outsider, provenienti perlopiù dal cosiddetto «ceto medio impoverito», che dispone di redditi troppo elevati per accedere all'edilizia popolare ma insufficienti per rivolgersi al mercato privato.

Vi sono poi i bisogni che originano dalle trasformazioni del mercato del lavoro, del sistema produttivo e della struttura familiare, dai quali emerge l'esigenza di nuove tutele e di forme di conciliazione famiglia-lavoro. Anche su questo fronte abbiamo rilevato dinamiche evidenti di adattamento e rinnovamento, soprattutto sotto forma di welfare aziendale. Molte imprese concedono flessibilità oraria, permessi retribuiti per motivi familiari, congedi parentali e rimborso di costi legati alla gestione dei figli, quali l'asilo e le spese scolastiche. Ci sono poi i fondi previdenziali e sanitari integrativi. La salute – che si tratti di assicurazione o cassa sanitaria, o di check-up e programmi di prevenzione finanziati dall'azienda – e il sostegno al reddito (particolarmente sentito per quanto riguarda il suo mantenimento durante la fase della vecchiaia, ma apprezzato anche quando si tratta di rimborsi spese e buoni acquisto) rimangono i cardini dei sistemi di welfare aziendale. A questi si aggiungono sempre più spesso misure e strumenti di *work-life balance*, perlopiù imperniati sulla flessibilità dei tempi e su misure di sostegno destinate alle lavoratrici. Nei panieri di welfare aziendale hanno cominciato a entrare anche formazione e istruzione: si tratta di aree d'intervento relativamente «nuove», o, meglio, solo recentemente riconosciute come *benefits*.

Sul piano delle risposte ai bisogni di conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa volte a sostenere le esigenze di cura della famiglia (verso i figli ma anche, in misura lenta ma crescente, verso gli anziani non autosufficienti), evitando che il carico di responsabilità e impegni ricada sulle donne condizionandone anche le prospettive di carriera, abbiamo indagato due fra gli sviluppi più interessanti: quello delle Reti territoriali di conciliazione costituite tra il 2011 e il 2013 in Lombardia (cfr. capitolo 10) e il caso del Comune di Modena, dove per scongiurare la chiusura delle scuole dell'infanzia comuna-

li è stata costituita una Fondazione di partecipazione di diritto privato a cui, dal 2012, è stata affidata la gestione di cinque scuole (cfr. capitolo 9).

Tra i nuovi bisogni oggetto di iniziative di secondo welfare possiamo elencare anche il supporto alla genitorialità. A proposito delle Fondazioni di comunità (cfr. capitolo 5) abbiamo discusso, ad esempio, l'interessante progetto della Fondazione di Monza e Brianza volto a fronteggiare le nuove forme di fragilità adolescenziale e più in generale familiare: nel 2011 sono stati emessi 10 bandi, per un valore complessivo di poco più di 1 milione di euro, attraverso cui sono stati finanziati 80 progetti. I beneficiari sono stati in prevalenza giovani e minori (49 per cento delle erogazioni) con interventi volti a promuovere il volontariato giovanile, il sostegno allo studio, proposte culturali e iniziative di prevenzione del disagio; a seguire, le erogazioni a favore di disabili (28 per cento) e di famiglie vulnerabili e problematiche (13 per cento).

**Terzo punto: soluzioni innovative sul piano degli strumenti, dell'organizzazione e della governance.** Su questo fronte i fermenti di innovazione rilevati dalla nostra indagine sono molto significativi.

Abbiamo descritto in dettaglio (cfr. capitolo 2) alcune delle più interessanti esperienze di welfare aziendale di grandi (ATM, Luxottica, Nestlé Italia, SEA Aeroporti, Tetra Pak, Ubi Banca e Unipol Assicurazioni) e medie aziende (come il Colorificio San Marco, con due siti produttivi in Veneto). Abbiamo però richiamato l'attenzione anche su nuovi strumenti potenzialmente in grado di diffondere il welfare aziendale tra le imprese di piccola dimensione, che sappiamo rappresentare oltre il 95 per cento del tessuto produttivo italiano: i contratti di rete, i patti per lo sviluppo, i bandi regionali dedicati proprio a questa tipologia di imprese. Di particolare interesse è risultata poi l'evoluzione della contrattazione di secondo livello – aziendale, inter-aziendale e territoriale – che permette di includere negli accordi anche misure di welfare. Fra i tanti casi analizzati, ricordiamo qui l'Accordo quadro regionale lombardo per la promozione di interventi di welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro nel sistema della piccola e media impresa, firmato da sindacati e rappresentanti delle PMI lombarde nell'aprile 2013. L'intesa è nata con il duplice obiettivo di favorire la crescita economica delle aziende e valorizzarne la «responsabilità sociale», con una particolare attenzione alla condizione femminile. Un passaggio fondamentale esplicita inoltre l'intenzione di utilizzare la contrattazione territoriale e aziendale come strumento privilegiato di coinvolgimento anche delle istituzioni locali e delle associazioni del Terzo settore.

Fra i protagonisti principali dell'innovazione strumentale e organizzativa vi sono le Fondazioni di origine bancaria. Grazie a molte di esse sui territori stanno nascendo reti e collaborazioni atte a individuare le esigenze locali e le migliori opzioni per farvi fronte. In diversi casi sono nate partnership che coinvolgono soggetti pubblici e privati, istituzionali e non profit, nazionali e locali. Se è vero che le FOB non posseggono risorse economiche sufficienti a sostituire l'intervento pubblico neppure in ambiti specifici di bisogno (cfr. capitolo 4), è vero anche che possono avviare azioni «dimostrative» nei confronti di coloro i quali dispongono delle forze necessarie per affrontare i bisogni su scala più ampia come, appunto, le pubbliche amministrazioni. Alcune Fondazioni possiedono buone capacità di diagnosticare i problemi che emergono nei territori, analizzare le politiche vigenti (o la loro assenza), ipotizzare possibili soluzioni alternative. Inoltre, seppur con una certa fatica, si è progressivamente sviluppata nelle (grandi) Fondazioni quella cultura del monitoraggio e della valutazione sia *in itinere* sia *ex post* ancora pressoché assente nelle amministrazioni pubbliche. Alcune FOB hanno recen-

temente avviato la sperimentazione dei cosiddetti *Mission Related Investments*, ossia l'impiego di parte del patrimonio in operazioni che, a fronte di rendimenti certi ma inferiori a quelli normalmente richiesti, sostengano direttamente lo sviluppo economico e sociale dei territori. Obiettivo ulteriore di queste operazioni è aggregare risorse finanziarie provenienti anche da altri soggetti, generando un interessante effetto moltiplicatore. I *Mission Related Investments* nel 2011 si sono attestati complessivamente sui 3.533 milioni di euro, pari al 7,1 per cento del totale degli attivi e all'8,2 per cento del patrimonio complessivo delle Fondazioni.

Anche il fronte della finanza sociale offre spunti molto interessanti. UBI Banca ha sviluppato con successo titoli obbligazionari che, oltre a garantire un ritorno sull'investimento, offrono ai sottoscrittori la possibilità di sostenere iniziative di riconosciuto valore sociale. Banca Prossima ha a sua volta costituito una piattaforma online attraverso cui i privati possono prestare denaro direttamente alle organizzazioni non profit. Fondazione Cariplo e Borsa Italiana offrono alle società che decidono di quotarsi sul mercato azionario l'opportunità di sostenere realtà del mondo non profit versando un contributo al momento dell'IPO. Sono solo alcuni degli esempi di finanza sociale che negli ultimi mesi hanno preso piede nel nostro paese e che mirano a cambiare i rapporti esistenti tra mondo della finanza, privati e Terzo settore. In un momento in cui il reperimento di risorse economiche risulta spesso complicato, soprattutto per realtà non abituate a rapportarsi con il settore finanziario, questi strumenti innovativi possono essere una risposta importante per cambiare le regole del gioco.

Nel capitolo 8 si è analizzata la Fondazione Housing Sociale, operante dal 2004 sul territorio nazionale, oltre ad alcuni progetti di *social housing*: Parma Social House, lo Sharing Hotel Residence di Torino, il condominio solidale torinese «A casa di Zia Jessy», il progetto Abitare dell'Ufficio Pio di Torino, l'Agenzia di Intermediazione Sociale dell'Abitare (AISA), il cui obiettivo è creare una rete di soggetti che facilitino l'accesso alla casa per chi è in situazione di disagio abitativo. Si è già detto che tali iniziative giocano un ruolo importante di integrazione del primo welfare nei confronti anche di quei soggetti che si trovano lievemente al di sopra delle soglie di bisogno previste da quest'ultimo. Oltre all'innovazione, per così dire, funzionale e finanziaria (il secondo welfare porta risorse aggiuntive), tali iniziative si segnalano per l'adozione di un nuovo modello di *governance* nei rapporti fra gli *housing providers* (che comprendono nuovi attori, provenienti dal Terzo settore e dal privato) e l'ente pubblico: rapporti di collaborazione dai quali possono scaturire benefici – dal rilancio dell'edilizia all'equilibrio urbano – che vanno al di là della mera offerta di soluzioni abitative a soggetti svantaggiati.

**Quarto punto: l'intraprendenza e creatività non solo dei soggetti non pubblici, ma anche di quelli pubblici, in particolare Comuni e Regioni.** Nonostante i vincoli imposti alla finanza comunale dal Patto di Stabilità Interno e i tagli ai trasferimenti statali, i Comuni hanno continuato a svolgere la propria funzione di sostegno sociale. Nel 2010, il 17,1 per cento della spesa corrente delle amministrazioni comunali è stato destinato proprio a questa funzione, confermatasi così una delle principali voci di intervento. Famiglia e minori, anziani e persone con disabilità sono i principali destinatari delle prestazioni di welfare locale: su queste tre aree di utenza si concentra quasi l'83 per cento delle risorse impiegate. Pur nel quadro ristretto delle loro possibilità, i Comuni si sono insomma sforzati di colmare i vuoti lasciati dal Governo centrale.

Dal *Rapporto* emerge che, di fronte alla crisi, anziché indietreggiare molti Comuni hanno intrapreso un percorso di rinnovamento. Sono stati fatti, innanzitutto, sforzi per

rendere più efficienti e mirati i bilanci, comprimendo spese non essenziali, razionalizzando gli uffici, riducendo gli sprechi. È stata poi ridefinita l'agenda delle priorità, concentrando gli interventi sulla tutela dei bisogni più acuti – disoccupazione e nuove povertà – nel tentativo di mantenere livelli accettabili di coesione sociale. Infine, si sono cambiate le modalità d'intervento, attraverso l'adozione di nuove forme di *governance* e collaborazioni anche finanziarie con altri attori locali (*partnership*, *co-funding*, progettazione partecipata, per citare solo le principali strategie). In altre parole, gli enti locali hanno cercato di trasformarsi da unici – o principali – produttori di servizi in promotori di reti capaci di mettere in relazione il maggior numero possibile di attori, da quelli pubblici a quelli privati, dai movimenti di cittadini ai settori profit e non profit. Si può dire dunque che si è cominciato a sperimentare un nuovo modello di protezione sociale locale (o *place-based*) in cui il pubblico cambia ruolo: da un lato, agisce come regista di una costellazione ampia e flessibile di partner, alcuni dotati di capacità anche importanti di finanziamento; dall'altro, continua a garantire l'universalità dei servizi di base e interviene là dove «la rete» non arriva.

Alcuni esempi illustrati nel *Rapporto* danno l'idea della portata del cambiamento e delle future possibili strade. I tradizionali Piani di zona, che in alcune aree del paese hanno già acquisito una discreta maturità, sono stati rivisitati e potenziati come strumento adatto a riflettere sui bisogni e sulle risposte praticabili. Rispetto alla tradizione, i Piani di zona vengono utilizzati in modo nuovo: si adotta una programmazione partecipata, allargata a un'ampia gamma di attori (compresi i potenziali co-finanziatori), si passa dalla logica dei *tavoli* a quella dei *processi*, si lavora non più su uno specifico obiettivo, ma in modo trasversale. Il coinvolgimento dei privati diventa un modo non solo per reperire risorse aggiuntive, ma anche per includere nuovi attori nella definizione dell'agenda collettiva, incanalandone l'azione entro solchi disciplinati da norme discusse in luoghi pubblici ed evitando così dinamiche sommerse o opportuniste. Questa, naturalmente, è l'ambizione dichiarata per alcune delle esperienze analizzate. La sua effettiva realizzazione deve naturalmente misurarsi con rischi di velleitarismo, dirigismo e confusione. La «regia» non si improvvisa e molte amministrazioni probabilmente non hanno capacità istituzionali adeguate a svolgere questa funzione.

Sempre nell'ambito del welfare locale, merita segnalazione anche il diffondersi delle cosiddette *welfare communities*, strumenti di *welfare soft* finalizzati a promuovere l'accoglienza, la socializzazione e le attività di auto-aiuto e mutuo aiuto. Si pensi a progetti quali le banche del tempo, le biblioteche autogestite dai genitori, i consorzi per promuovere la vendita a chilometro zero, analizzati, con altre iniziative, nel capitolo 5.

Per quanto riguarda il livello regionale, sotto il profilo dell'innovazione istituzionale vale la pena innanzitutto menzionare nuovamente le Reti territoriali di conciliazione (RTC) costituite in Lombardia (cfr. capitolo 10), che hanno riscosso interesse anche da parte delle istituzioni UE. Guardando all'esperienza nel suo complesso dopo due anni di sperimentazione, le 13 Reti sono effettivamente riuscite a coinvolgere una platea ampia e differenziata di attori, portatori di competenze, risorse e interessi diversificati. La strategia di sensibilizzazione e informazione rispetto al tema della conciliazione tra responsabilità familiari e partecipazione al mercato del lavoro appare dunque avviata, e in questo caso sembra di poter dire che la Regione abbia svolto un ruolo decisivo di propulsore e regista. Un altro esempio positivo è il fondo sanitario mutualistico territoriale e integrativo del Sistema Sanitario Nazionale costituitosi nel marzo 2013 nella Regione Liguria: esso consentirà ai cittadini che aderiranno (dietro pagamento di un contributo) di usufruire di prestazioni sanitarie integrative dei LEA (i Livelli essenziali di assistenza

definiti dallo Stato) e agli anziani di ricevere più assistenza domiciliare integrata. La novità principale di questa mutua sanitaria regionale sta nel fatto che è aperta a tutti e, non essendo orientata al profitto, ha l'obiettivo di dotare tutti i cittadini di una capacità negoziale collettiva nel rapporto con l'offerta (anche privata) di servizi e prestazioni in ambito sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale. Il riconoscimento regionale fa sì che la mutua debba attenersi agli schemi previsti da linee guida e protocolli di qualità e sottoporsi al controllo in merito alle attività integrative.

Infine, quinto punto: **il secondo welfare contribuisce ad attutire gli effetti della crisi**. Come si è detto, la lunga e difficile congiuntura economica ha accentuato precarietà e impoverimento anche tra coloro che in precedenza sembravano al riparo da tali rischi. Il *Rapporto* ha individuato un ventaglio ampio di iniziative di secondo welfare volte a rispondere a questa dinamica: la novità non sta solo nell'aggiunta rispetto alla risposta pubblica, ma anche nel tentativo di non limitarsi all'aiuto emergenziale *una tantum*. A titolo esemplificativo, possiamo menzionare tre iniziative fra le tante analizzate. Il progetto «Reciproca solidarietà e lavoro accessorio» avviato nel 2010 nel Comune di Torino ha sperimentato una schema di assistenza ai disoccupati coinvolgendoli in attività promosse da enti senza fini di lucro che abbiano come riferimento la «cura della comunità»; i partecipanti al progetto vengono retribuiti utilizzando lo strumento dei voucher per il lavoro accessorio. Il «Fondo emergenza lavoro», promosso nel 2009 dalla Fondazione della Comunità del Novarese in collaborazione con Fondazione Banca Popolare di Novara, sindacati (Cgil, Cisl, Uil), Prefettura, Provincia, Comune e Diocesi di Novara, ha sperimentato forme di aiuto a famiglie vulnerabili integrando il sostegno economico in caso di disoccupazione con forme di aiuto per fronteggiare i problemi abitativi. La Fondazione Comunitaria del Ticino Olona ha invece attivato un «progetto di microcredito» volto a sostenere famiglie a rischio povertà che si trovano di fronte all'esigenza di finanziare bisogni «straordinari, essenziali e sostenibili» (pagamento di affitti, utenze domestiche, tasse e spese scolastiche, sanitarie, eccetera). Il progetto rappresenta un interessante modello di partnership, promosso dalla Fondazione con il coinvolgimento di diverse istituzioni e amministrazioni locali.

## 2. RISCHI E QUESTIONI APERTE

Nonostante il quadro promettente appena tratteggiato, è d'obbligo concludere menzionando alcune zone d'ombra e criticità su cui è opportuno riflettere per il futuro. Si è ripetuto più volte che lo sviluppo del secondo welfare va visto con favore nella misura in cui riesce a creare sinergie con il primo welfare, in una logica di integrazione, complemento e stimolo all'innovazione. La realizzazione di queste sinergie non può essere data per scontata. Inoltre, per sua natura il secondo welfare è esposto al rischio di generare effetti perversi che in parte possono essere neutralizzati e in parte no: in questo secondo caso è indispensabile averne contezza, anche per non generare eccessive aspettative. Le zone d'ombra emerse dal *Rapporto* possono essere riassunte nei seguenti punti:

- ❶ il rischio di un «incastro distorto» fra primo e secondo welfare;
- ❷ la difficoltà di «fare sistema»;
- ❸ la disparità territoriale;
- ❹ la debolezza dei meccanismi di monitoraggio e valutazione;
- ❺ l'incompiuta adesione al paradigma dell'investimento sociale.

In primo luogo, si tratta di evitare il **rischio di un incastro «distorto» e opportunistico fra primo e secondo welfare**, con implicazioni negative in termini di efficienza ed equità. L'espansione di iniziative di secondo welfare «dimostrative» o pilota nell'ambito dei nuovi rischi può indebolire gli incentivi alla ricalibratura del primo welfare, con ciò consolidando la tendenza alla conservazione dello *status quo*, sostenuta dalla percezione (errata) che «si è già fatto tutto» sul fronte della riforma del primo welfare, e che tutto quel che manca si possa fare con il secondo. Non è così. Ci sono ancora ampi margini di riequilibrio, razionalizzazione e recupero di efficienza all'interno della spesa sociale pubblica, che possono liberare risorse da destinare ai nuovi rischi. La non autosufficienza, gli asili nido, le politiche per la famiglia e l'inclusione non possono trovare risposta solo con le risorse e gli strumenti di secondo welfare, per quanto importanti siano le sperimentazioni avviate e rilevanti i potenziali di crescita. Lo Stato non può inoltre sottrarsi al compito di definire i livelli essenziali delle prestazioni di servizio, nonché di monitorare e valutare il loro effettivo rispetto.

Vi è poi il rischio – già menzionato nell'Introduzione – che il secondo welfare accentui ed esaspera la segmentazione del nostro mercato del lavoro. Ciò vale soprattutto per il welfare aziendale. Da un lato, continuano ad aumentare gli esempi di multinazionali italiane ed estere che offrono sistemi di welfare aziendale sempre più articolati ai propri dipendenti; dall'altro, troviamo le piccole e medie realtà imprenditoriali spesso prive delle risorse finanziarie e organizzative per introdurre questi schemi, e che, qualora interessate e disponibili, non raggiungono tuttavia una massa critica sufficiente per ottenere condizioni vantaggiose nella negoziazione con i fornitori. Il problema acquista dimensioni rilevanti se consideriamo che in Italia i lavoratori delle PMI sono più dell'80 per cento degli occupati, a fronte di una media europea del 67 per cento. Le grandi imprese rischiano di trasformarsi in «isole» di relativo benessere per i propri dipendenti, in contrapposizione alla grande maggioranza della forza lavoro. Abbiamo visto che vi sono sforzi per aiutare anche le piccole e medie imprese ad accedere al secondo welfare; ma un accesso su larga scala è tutt'altro che scontato.

Secondo punto: la **difficoltà di «fare sistema»**. La proliferazione di iniziative sparse nei territori e avviate da una pluralità variegata di attori può dar luogo a una configurazione incompleta o troppo disordinata del secondo welfare, incapace di cogliere e valorizzare complementarità e sinergie tra le sfere dello Stato, del mercato, del Terzo settore e della famiglia. Al contrario, la capacità di innovazione sociale dev'essere gradualmente promossa e attivata – grazie alle reti di attori e dentro modelli di *governance multi-stakeholders* e multi-livello – nelle aree di sovrapposizione tra le quattro sfere (cfr. capitolo 1), attribuendo alle istituzioni pubbliche, in particolare a livello locale, il compito di coordinare e monitorare i processi, evitando la creazione di «doppioni» da un lato e, dall'altro, la persistenza di «vuoti» funzionali.

Terzo punto: la **disparità territoriale**. Lo sviluppo del secondo welfare non sembra immune dal grande problema del nostro paese: il divario tra Nord e Sud e, più in generale, l'accentuata frammentazione territoriale. Se il tessuto economico e sociale del Centro-Nord consente la mobilitazione di risorse aggiuntive a quelle pubbliche e favorisce lo sviluppo di nuove iniziative, anche grazie alla presenza di enti filantropici e di maggiori capacità istituzionali da parte della pubblica amministrazione, nel Mezzogiorno la stagnazione economica, la debolezza dei corpi intermedi, le lacune e lo scarso attivismo del welfare pubblico non costituiscono certo un terreno fertile per un decollo

«dal basso» del secondo welfare. Con riferimento al welfare aziendale, Italia Lavoro ha cercato di accorciare le distanze lanciando il progetto La.Fem.Me (cfr. capitolo 2), nato per favorire l'occupazione femminile nelle regioni del Mezzogiorno attraverso lo sviluppo economico e l'offerta di servizi di conciliazione. Il sistema delle FOB ha costituito la Fondazione con il Sud, avente l'obiettivo di favorire nel Mezzogiorno la crescita della moderna filantropia e il consolidamento di reti sociali radicate sui territori, capaci di creare nuove sinergie tra le varie componenti della società civile. Restano tuttavia forti dubbi che possano essere spontaneamente innescate iniziative di secondo welfare efficaci e di questa portata da parte di altri soggetti della società meridionale. L'avvio della nuova fase di programmazione dei fondi UE potrebbe essere l'occasione buona per l'innescare, ma solo a patto che vi sia una regia forte dall'esterno.

Quarto punto: la **debolezza dei meccanismi di monitoraggio e valutazione**. Delle tantissime iniziative di secondo welfare discusse in questo *Rapporto* (così come nel sito [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)), solo alcune si sono avviate verso una maggiore stabilità e un radicamento sul territorio. Sono le più efficienti ed efficaci? Naturalmente, non lo si può dare per scontato. Da ciò una triplice sfida: 1) monitorare e valutare le iniziative che nascono e si sviluppano; 2) capire quali iniziative possono trasformarsi da sperimentazioni e progetti pilota in programmi tanto stabili da poter contare su un flusso di risorse continuativo; 3) fare leva su monitoraggio e valutazione per «creare sistema», avviando e sostenendo un processo che sia incrementale e parta «dal basso», ma sia anche cumulativo, fondato cioè su *benchmarking*, diffusione di buone pratiche, apprendimento. L'assenza di adeguate forme di coordinamento e *benchmarking* può impedire la diffusione di buone pratiche, far salire il costo dell'innovazione, portare alla sparizione di esperienze positive e al mantenimento di esperienze negative, ostacolare le sinergie. Si prenda, ad esempio, il welfare aziendale. Come si è detto, sono tante le (grandi) imprese che offrono pacchetti di welfare. Rimangono invece pochi i tentativi di esportare i modelli vincenti su più vasta scala, e spesso sembra che per raggiungere i medesimi traguardi ogni impresa riparta da zero e non capitalizzi le tante buone prassi già presenti e diffuse sul territorio. Manca insomma una regia che contribuisca a una maggior diffusione e replicabilità di quelle pratiche che si rivelano positive e virtuose e che eviti al contempo la duplicazione, all'interno di uno stesso contesto, di esperienze simili promosse da soggetti che potrebbero – se accompagnati – collaborare di più. Nell'ambito del cosiddetto *Social Investment Package* adottato nella primavera 2013, l'Unione Europea ha posto rinnovata enfasi sulle dinamiche di innovazione sociale e mette a disposizione risorse ed *expertise* per seguirne gli sviluppi, anche attraverso attività di analisi: sarà bene approfittare dell'occasione.

Quinto punto: lo sviluppo del secondo welfare va considerato come una **sfida anche sul piano culturale, uno stimolo ad aderire con maggior convinzione al paradigma dell'investimento sociale**. Nell'Introduzione abbiamo citato un brano scritto più di trent'anni or sono da Ralf Dahrendorf, che già tematizzava il problema del rapporto fra responsabilità pubblica, collettiva e individuale nella sfera della protezione sociale. Rispondendo a quella lungimirante tematizzazione, occorre oggi riaprire una riflessione sul concetto classico di universalismo inteso come *copertura onnicomprensiva di tutta la popolazione, per tutti i bisogni meritevoli di tutela e in forma completamente gratuita*. A questa concezione (di dubbia sostenibilità dal punto di vista non solo economico-finanziario, ma anche della giustizia distributiva) appare opportuno contrapporre l'alter-

nativa dell'*universalismo progressivo*: accesso esteso a tutta la popolazione, ma con filtri selettivi capaci di calibrare il paniere delle prestazioni in base all'intensità del bisogno e della situazione economica degli utenti. Ciò significa garantire di meno a chi ha meno bisogno e/o chiedere a chi può permetterselo, in base alla situazione economica, una compartecipazione progressivamente più elevata per accedere alle prestazioni garantite (la compartecipazione rimarrebbe comunque più bassa del costo reale del servizio e del suo prezzo nel mercato privato).

Il principio dell'*universalismo progressivo* ben si presta, oggi, a fungere da perno per la ricalibratura del primo welfare. Esso è al tempo stesso quello più in linea con l'«incastrato virtuoso» fra primo e secondo welfare auspicato sopra e con il paradigma emergente dell'investimento sociale. Per convincersene, basta leggere alcuni dei passi salienti della recente Comunicazione UE *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione* (COM, 2013, 83 final), riportati nel riquadro che segue.

#### **Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione: la strategia dell'Unione Europea**

Per raggiungere gli obiettivi dell'agenda Europa 2020, è opportuno adottare una nuova strategia che tenga conto dei vincoli di bilancio e delle sfide demografiche degli Stati membri. Le politiche sociali devono rispondere a due esigenze indissociabili: la qualità e la sostenibilità fiscale. È quindi opportuno in primo luogo utilizzare le risorse disponibili in modo più efficiente ed efficace, elaborando politiche semplificate, meglio mirate e basate sulla condizionalità. L'*universalismo* e la selettività sono due nozioni da utilizzare in modo intelligente.

La Commissione invita gli Stati membri a dare maggiore importanza agli investimenti sociali al momento dell'allocazione delle risorse e nell'ambito della struttura globale delle politiche sociali; si tratta pertanto di mettere maggiormente l'accento sui servizi di custodia dei bambini, l'istruzione, la formazione, le misure attive del mercato del lavoro, l'assistenza all'alloggio, il reinserimento e i servizi sanitari.

Le risorse delle politiche sociali non si limitano alle risorse pubbliche. Una parte non trascurabile proviene dalle persone e dalle famiglie. Anche le organizzazioni senza fini di lucro forniscono servizi sociali su grande scala, come i centri di accoglienza per i senzatetto, l'assistenza agli anziani, ai disabili e i centri di consulenza per le prestazioni sociali in generale. Le imprese sociali possono integrare gli sforzi del settore pubblico e compiere un'opera pionieristica nella creazione di nuovi mercati, ma il sostegno che esse ricevono attualmente è insufficiente. Le organizzazioni a fini di lucro del settore privato dovrebbero essere ulteriormente incoraggiate a sfruttare il potenziale d'investimento sociale, in particolare grazie a un ambiente sociale e professionale in buona salute e senza rischi. Non si tratta solo della responsabilità sociale delle imprese ma, ad esempio, della formazione sul lavoro, delle strutture interne per l'accoglienza dei bambini, della promozione della salute e di luoghi di lavoro accessibili e aperti alle famiglie. Nel settore sociale, gli Stati membri non fanno sufficientemente ricorso a formule di finanziamento innovative, anche facendo appello al settore privato e all'ingegneria finanziaria mediante strumenti come la *micro-finanza*, le garanzie sostenute da politiche e i *Social Investment Bonds*, che dovrebbero permettere di realizzare economie di bilancio.

L'innovazione sociale è un elemento essenziale degli investimenti sociali, considerando che le politiche sociali devono essere costantemente adattate in funzione di nuove sfide. Ciò suppone la necessità di sviluppare e realizzare nuovi prodotti, servizi e modelli, analizzarli e privilegiare i più efficaci ed efficienti. Nel settore delle politiche sociali, gli innovatori necessitano di un quadro di riferimento e di sostegno per verificare e promuovere, ad esempio, nuovi meccanismi finanziari, e misurare e valutare l'impatto delle loro attività. L'innovazione sociale deve essere estesa, iscriversi nel quadro delle politiche ed essere collegata a priorità come l'applicazione delle raccomandazioni specifiche per paese, in particolare attraverso il Fondo sociale europeo.

Come si evince dai brani riportati, la Comunicazione formula tre chiare esortazioni:

- ❶ l'adozione di una nuova concezione di universalismo;
- ❷ la ricalibratura del welfare verso le politiche di investimento sociale;
- ❸ la valorizzazione del secondo welfare, in una cornice generale di promozione dell'innovazione sociale.

A partire dal 2014, la Commissione europea intende rafforzare il monitoraggio sui progressi degli Stati membri in queste direzioni, nell'ambito delle procedure del Semestre europeo e sulla base delle informazioni e degli impegni contenuti nei Programmi nazionali di riforma. Ci auguriamo che questo *Rapporto* possa fornire al Governo italiano una base di informazioni e spunti operativi, utile non solo ad apprezzare e valorizzare il secondo welfare che già abbiamo, ma anche a sostenerne attivamente l'ulteriore evoluzione – insieme a tutti gli attori non pubblici di cui ci siamo occupati – in coerenza con le linee guida europee.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Acri (2013), *Diciottesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria, anno 2012*
- Ascoli U., Mirabile M.L. e Pavolini E. (2012), *Dal welfare di cittadinanza al welfare nel lavoro? Contrattazione collettiva e iniziativa d'impresa in Italia*, «La rivista delle politiche sociali», n. 3, pp. 53-76
- COM (2013) 83 final: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*
- Istat (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati*, Roma
- Rizzi F., Marracino R. e Toia L. (2013), *Il welfare sussidiario: un vantaggio per aziende e dipendenti*, McKinsey & Company per Valore D
- Unicredit Foundation (2012), *Ricerca sul valore economico del Terzo settore in Italia*



[www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it) raccoglie e studia esperienze per favorire il dibattito e la condivisione di *best practices*, al fine di conciliare vincoli di bilancio e tutela dei nuovi rischi sociali.

**In partnership** con Ania, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariparo, Fondazione Cariplo, Fondazione CRC, Fondazione con il Sud, KME, Luxottica; e con il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Milano e il Corriere della Sera.



**Il Centro Einaudi**, che si ispira all'einaudiano «conoscere per deliberare», nel 2013 festeggia i 50 anni di vita. All'interno della tradizione liberale, svolge attività di ricerca, su progetti propri o in partnership, nella filosofia politica, nell'economia, nelle scienze sociali.

Il Centro pubblica libri e periodici su carta e online – la rivista «Biblioteca della libertà», «Agenda Liberale», «Lettera Economica» –, organizza seminari, conferenze, convegni, cura la formazione di giovani studiosi.