

INTRODUZIONE

DI MAURIZIO FERRERA

Quando fu coniata, ormai cinque anni fa, l'espressione "secondo welfare" era un semplice titolo di giornale. In un'inchiesta del *Corriere*, Dario Di Vico intendeva attribuire un nome a una nuova generazione di politiche sociali, sviluppate al di fuori del perimetro pubblico, che «intrecciando le esperienze degli enti locali, delle fondazioni e delle aziende può aspirare ad aggiungere cinque punti di Pil di spesa sociale ai 27 finanziati ora dal welfare statale». Negli anni successivi, l'espressione si è progressivamente arricchita sul piano concettuale ed empirico ed è oggi diventata un'apprezzata categoria interpretativa, sempre più spesso utilizzata nel nostro dibattito pubblico.

Rispetto ad altre categorie (per esempio welfare di comunità, welfare mix, welfare civile), quella di "secondo welfare" ha due vantaggi. Ha una connotazione più generale, priva di delimitazioni territoriali o organizzative. Ed è un concetto "relazionale", che getta un ponte immediato con la sfera del "primo welfare". Il secondo welfare non si sostituisce al welfare state nella sua accezione classica, ma ne è un complemento, un'aggiunta. Interviene laddove il primo è lacunoso o addirittura assente; soprattutto, integra gli schemi e i programmi pubblici già esistenti, accrescendo così la capacità di risposta a rischi e bisogni sociali.

Nel secondo welfare sono certo ricomprese le molte iniziative legate ai territori e alle comunità locali; le azioni che emergono "dal basso", dalla società civile e dalle varie associazioni intermedie; quelle che poggiano su nuove combinazioni fra soggetti pubblici, privati e non profit. Ma al suo interno si collocano anche il welfare privato *tout court* (per esempio quello assicurativo) nonché quello aziendale e contrattuale. Si ritrovano le prime, innovative esperienze di collaborazione transfrontaliera o transnazionale (per esempio fondi pensione *cross-border*). Ci sono i *social impact bonds* e le tante iniziative attraverso cui soggetti tradizionali del primo welfare s'ingegnano per trovare risorse e coinvolgere attori non pubblici nello svolgimento delle proprie funzioni.

Il concetto di secondo welfare resta aperto dal punto di vista descrittivo e neutro dal punto di vista valutativo. Non ha preclusioni ideologiche. Poggia su assunti insieme pluralisti e "critici". L'obiettivo del welfare è quello di rispondere ai bisogni delle persone, accrescere le loro *chance* di vita. Per svolgere adeguatamente queste funzioni, l'intervento dello Stato è imprescindibile. Ma non può essere esaustivo. È utile

e desiderabile che altri soggetti si attivino nel perseguimento degli stessi obiettivi, mobilitando risorse aggiuntive. Tuttavia occorre fare attenzione: il secondo welfare non è solo “luci”, ma anche “ombre”, può generare circoli viziosi, intenzionalmente o, più spesso, in modo non intenzionale. Di qui l'importanza di mantenere un sano atteggiamento critico.

Per osservare e interpretare le dinamiche di secondo welfare in modo aperto e al tempo stesso critico, è fondamentale adottare un'ottica comparativa. Nessun paese europeo può oggi ignorare ciò che avviene altrove. Nessuno può guardare a se stesso come a un'*unicum* in positivo o in negativo. L'espressione secondo welfare è stata coniata in Italia (anche se qualcuno ha già cominciato a usarla anche al di fuori dei confini nazionali). Ma la “cosa” secondo welfare – il complesso di programmi e iniziative che si stanno sviluppando intorno alla protezione sociale pubblica e tradizionale – è ben visibile anche in altri paesi.

La sua espansione è massima nel mondo anglosassone. In Gran Bretagna, Canada, Australia e soprattutto negli Stati Uniti il primo welfare ha sempre mantenuto dimensioni limitate e una propensione a intrecciarsi con il mercato privato. Per molti aspetti, qui il secondo welfare non è un fenomeno recente, anche se nell'ultimo quindicennio il suo perimetro si è allargato e le sue componenti si sono fortemente articolate.

Nei paesi scandinavi, al contrario, il primo welfare ha tradizionalmente svolto un ruolo molto più significativo. Fino agli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso in questi paesi era anzi radicata l'illusione che il primo welfare potesse interamente “spiazzare” il mercato, le associazioni intermedie e, in parte, persino la famiglia nel tutelare i bisogni individuali. In realtà non è andata così. I bisogni sociali sono un bersaglio mobile, e soprattutto sono mobili le aspirazioni, le aspettative dei cittadini. Dagli anni Novanta anche nei paesi scandinavi si è sviluppato un fiorente settore di prestazioni e servizi sociali non pubblici e differenziati. Un settore poco conosciuto – se non del tutto ignorato –, ma ricco di spunti, di esempi interessanti da approfondire sul piano conoscitivo e da sperimentare sul piano pratico.

Nei paesi continentali e sudeuropei, il “diamante” del welfare (stato, mercato, famiglia, associazioni intermedie) si è storicamente configurato in maniera più complessa e meno ordinata, peraltro scaricando sulla famiglia un eccesso di responsabilità di cura. Anche in questi paesi l'espansione del secondo welfare è stata impetuosa nell'ultimo quindicennio. Le tante sfaccettature del diamante hanno moltiplicato i punti di accesso, le opportunità di incastro fra primo e secondo welfare. Nei sistemi pubblici del Sud Europa, poi, le tante lacune di copertura (sia rispetto a tipologie di bisogni, sia rispetto a categorie di beneficiari), combinandosi con la crisi economica, hanno stimolato l'attivismo di moltissimi attori. Non sempre però gli incastri hanno dato luogo a esiti virtuosi. E il sovraccarico delle famiglie è stato appena scalfito. Di qui la necessità di non smarrire, nei nostri paesi, la prospettiva critica.

Questo Secondo Rapporto fa il punto e discute quanto successo negli ultimi due anni. Non intende fornire una ricostruzione sistematica ed esaustiva. Non solo il secondo welfare è un cantiere aperto, per sua natura refrattario a sistematizzazioni unitarie. Ma è anche difficilmente catturabile in termini descrittivi: troppe le sfac-

cettature, le attività, le sperimentazioni, molte delle quali peraltro poco visibili in quanto realizzate nei territori. E soprattutto troppo scarse le fonti d'informazione e di dati. La newsletter periodica del nostro Laboratorio (*Percorsi di secondo welfare*: www.secondowelfare.it) cerca di documentare in tempo reale gli sviluppi più interessanti e rilevanti. Ma è una fatica di Sisifo. Per fare solo un esempio: non esiste un archivio nazionale in cui vengano depositati i contratti della cosiddetta negoziazione decentrata, una delle principali fonti normative del welfare territoriale e soprattutto aziendale.

Lo scopo del Rapporto è perciò quello di presentare uno spaccato, che noi crediamo sufficientemente rappresentativo, della realtà emergente in questa sfera. Ciascun capitolo si sofferma su una parte di questa realtà, la descrive, cerca di coglierne luci e ombre. Nelle conclusioni cerchiamo di tirare le fila, di fare un bilancio provvisorio, di azzardare qualche previsione e suggerire qualche proposta.

Prima di lasciare spazio ai vari capitoli, credo sia utile toccare brevemente un tema di cornice, che ritorna spesso nelle discussioni sul secondo welfare e che per molti partecipanti a queste discussioni costituisce una sorta di petizione di principio: l'espansione del secondo welfare può essere una minaccia per il primo, un "cavallo di Troia" al servizio di una graduale ma pervasiva privatizzazione del welfare, una pericolosa sfida alle conquiste e ai principi dell'universalismo e, dunque, dell'egualianza di fronte ai bisogni. Nella misura in cui riflettono genuine preoccupazioni empiriche e normative, queste obiezioni sono non solo legittime, ma comprensibili. L'importante è che non riflettano mere resistenze ideologiche e culturali, un'adesione dogmatica al vecchio paradigma secondo cui solo lo Stato, il pubblico (quale che siano, poi, le sue azioni concrete e gli effetti di queste azioni), può produrre politiche sociali efficaci e garantire la solidarietà.

Sì, è vero, il rapporto fra secondo e primo welfare può essere problematico, può dar luogo a tensioni e circoli viziosi, ivi compreso l'arretramento dell'impegno pubblico (o, come in Italia, il suo mancato avanzamento) in settori dove esso è importante per ragioni sia di equità che di efficienza. Pensiamo alla non autosufficienza: il secondo welfare può aggiungere, integrare, ma non supplire all'impegno dello Stato. Il modo forse più efficiente ed equo per organizzare la risposta collettiva a questo crescente bisogno è l'assicurazione obbligatoria, come dimostra l'esperienza di molti paesi europei. Solo lo Stato ha gli strumenti e i poteri per introdurla. Oppure pensiamo al contrasto alla povertà e all'esclusione. Si può ragionevolmente pensare che un paese come l'Italia possa fare a meno di uno schema pubblico di garanzia del reddito, affidandosi esclusivamente alla filantropia, al volontariato, alle iniziative del mondo non profit? No, non è un pensiero ragionevole. Su alcuni fronti (vecchi e nuovi), la divisione del lavoro fra primo e secondo welfare è chiara e limpida, non possono esserci dubbi. Ma in altri settori il confine è più incerto e più labile. Se non altro perché viviamo in un mondo di trasformazioni economiche, sociali e culturali sempre più rapide, le quali spostano continuamente in avanti la frontiera di bisogni (spesso nuovi, non prevedibili) e di aspettative non esaudite. Ed è utile e insieme desiderabile che su questa frontiera siano i cittadini ad autorganizzarsi e autore-sponsabilizzarsi; e, corrispettivamente, che sia lasciata loro la libertà di scelta. Senza

precludere, col tempo, l'opzione "pubblica", ma rimanendo aperti a tutte le alternative, sulla base di considerazioni che bilancino valori diversi e le loro conseguenze empiricamente verificabili.

Soffermiamoci più nel dettaglio sul tema dell'universalismo. Si tratta di una categoria che ha dominato i dibattiti sul welfare nell'Europa novecentesca, ma che è anche molto ambigua: intreccia elementi descrittivi e normativi e incoraggia eccessive semplificazioni. Nel nostro paese si è poi radicata una concezione che possiamo definire "massimalista". L'universalismo è inteso come un sistema caratterizzato da un pacchetto di elementi, tutti necessari: la copertura dell'intera popolazione, indistintamente; l'omogeneità di trattamento; la gratuità delle prestazioni (nel caso dei servizi); il finanziamento fiscalizzato; la "pubblicità" della regolazione e della produzione. Nella realtà storica, nessun welfare state è stato mai organizzato in questo modo. Non nella Gran Bretagna dopo Beveridge (che lasciò ampio spazio agli schemi di previdenza occupazionale e privata). Non nel mondo scandinavo, che ha favorito la precoce formazione di sistemi pensionistici differenziati e multipilastro, ha delegato la protezione della disoccupazione e le politiche per l'impiego ai sindacati, ha sempre imposto partecipazioni in base al reddito per l'accesso ai servizi sociali e sanitari.

Dal punto di vista normativo, per la concezione massimalista universalismo è sinonimo di eguaglianza e redistribuzione verticale. Ma tale associazione tiene solo nella misura in cui la protezione è calibrata in base ai bisogni: non "a tutti uguale" e basta, ma "ugual trattamento per uguali bisogni". Il che implica sempre una selezione dei destinatari in base, appunto, ai loro bisogni – una selezione che non può essere interamente cieca rispetto alle differenti condizioni economiche (reddito, ricchezza). Certo, se tale selezione è rivolta a isolare e includere soltanto i "poveri" non c'è universalismo, ma residualismo. Se però la selezione isola ed esclude solo "i ricchi" (in forme graduate e progressive) è ben possibile restare all'interno dell'universalismo, sia dal punto descrittivo che normativo. La letteratura ha coniato vari termini per connotare questa forma di universalismo: *targeting within universalism*, *means-testing from the top*, *conditional universalism*, *positive discrimination-universalism* e altre ancora. Il dibattito è particolarmente vivace e articolato proprio nei paesi scandinavi, dove si parla sempre più apertamente di universalismo *differenziato* come strategia più efficace per "accomodare la diversità": diversità di condizioni materiali, di bisogni lungo il ciclo di vita, di capacità (alla Sen) e, *last but not least*, diversità di valori e preferenze.

È su questo sfondo culturale (e non solo sulla base di alternanze fra i partiti al governo) che dobbiamo leggere molti recenti sviluppi del welfare nordico: dall'espansione della *childcare* privata tramite voucher in Finlandia al nuovo mix svedese fra protezione pubblica di base, prestazioni occupazionali erogate dai fondi sindacali e polizze assicurative nel settore della disoccupazione. Un altro tipo di selettività inevitabile anche all'interno dell'universalismo riguarda la gamma di prestazioni. Dati i vincoli di bilancio e il continuo spostamento in avanti della frontiera di bisogni, aspettative, tecnologie e strumenti di risposta, non è certo possibile per lo Stato fornire garanzie *open-ended*, illimitate. Le garanzie debbono essere, appunto, delimitate in base a criteri di sostenibilità e appropriatezza. Se questo è vero, il secondo welfare

deve rapportarsi al primo in vari modi: fornendo strumenti per l'implementazione delle garanzie universali, sforzandosi di integrarle con aggiunte complementari, sperimentando modalità innovative di risposta sulla frontiera mobile dei bisogni, delle aspettative, delle tecnologie, degli strumenti e così via.

Mutuando dal dibattito scandinavo, possiamo dire che l'intreccio fra primo e secondo welfare è proprio quello di accomodare la diversità, all'interno di un quadro generale di solidarietà finanziariamente sostenibile e funzionalmente appropriata. La sfida è fare in modo che l'intreccio sia il più virtuoso possibile in termini di efficienza, efficacia ed equità. Ci auguriamo che questo Rapporto richiami l'attenzione su questa sfida e fornisca spunti pratici e analitici per affrontarla responsabilmente e fattivamente anche nel nostro paese.

CAPITOLO 1. SECONDO WELFARE E TERRITORIO: RISORSE, PRESTAZIONI, ATTORI, RETI

DI FRANCA MAINO

1. LE SFIDE TRA CRISI E SEGNALI DI RIPRESA

Sono passati ormai otto anni dall'inizio della crisi economico-finanziaria. Sebbene negli ultimi mesi si inizi a parlare sempre più insistentemente di ripresa¹ il quadro complessivo non sembra ancora cambiato, certamente non in modo radicale. A confrontarsi sono ancora le dinamiche opposte di una spesa in contrazione, vista la scarsità di risorse, e di un ampliamento del ventaglio di rischi e di bisogni sociali, che incide su persone e famiglie sempre più vulnerabili e a rischio di precipitare in condizioni di povertà severa. A fare però da contraltare spiccano alcune riforme, e proposte di legge (quest'ultime solo nel caso in cui venissero approvate) destinate a sanare alcune delle anomalie del "welfare all'italiana" (si veda per tutti Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012). Ci riferiamo nel primo caso al Jobs Act e nel secondo alla Legge di stabilità per il 2016 per la parte relativa al welfare aziendale e per quella sulla povertà; alla legge di riforma del Terzo settore in discussione in Parlamento e alle proposte di legge sul voucher universale servizi alla persona e sullo *smart working*. Tutte leggi o proposte di legge che costituirebbero un "volano" anche per il secondo welfare e contribuirebbero a ridefinire – auspicabilmente in senso virtuoso – l'intreccio tra primo e secondo welfare.

Prima di entrare più nel dettaglio rispetto a queste dinamiche (si vedano anche le conclusioni al Rapporto) è però importante identificare le sfide con cui – tra crisi e primi segnali di ripresa – continua a confrontarsi il nostro sistema di welfare. Per passare poi, nel secondo paragrafo, ad offrire evidenze di un progressivo consolidamento del secondo welfare: da quello aziendale a quello filantropico, dal "peso" del Terzo settore alle nuove forme di economia sociale "condivisa". Nella sezione successiva si propone una rilettura del secondo welfare quale nuovo paradigma attraverso i tre pilastri che lo sostengono: l'apertura ai soggetti non pubblici, l'inno-

¹ Con il 2015 l'Italia sembra uscire dalla lunga fase di recessione iniziata nella seconda metà degli anni Duemila: nel II trimestre del 2015 il Pil ha segnato una crescita dello 0,7 per cento rispetto allo stesso periodo del 2014 che secondo le stime del Governo dovrebbe tradursi in una crescita dello 0,9 per cento su base annua (cfr. MEF 2015). Una ripresa destinata a consolidarsi nel 2016 pur rimanendo più debole se confrontata con quella di altri paesi: le previsioni del Fondo Monetario Internazionale per il prossimo anno indicano un tasso di crescita del Pil dell'1,3 per cento, che colloca l'Italia agli ultimi posti tra i 19 Paesi dell'Eurozona, precedendo solamente Finlandia (0,9 per cento) e Grecia (-1,3 per cento) e ancora al di sotto della media dell'Area Euro (1,6 per cento) (Ufficio Studi Confartigianato 2015).

vazione sociale e la capacitazione. Nel quarto e ultimo paragrafo sono richiamati l'articolazione del *Rapporto* e i contenuti dei singoli capitoli.

Dal quadro di finanza pubblica disponibile nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2015 (MEF 2015) emerge, sul lato della spesa, il forte peso e la centralità che ricoprono le prestazioni sociali: la spesa sociale pubblica nel 2014 rappresenta il 39,7 per cento del totale della spesa pubblica in Italia e quasi la metà (42,8 per cento) della spesa pubblica corrente. In termini di incidenza sul Pil la quota è del 20,3 per cento. Una spesa per la protezione sociale che nel confronto con gli altri paesi dell'Unione Europea, su dati relativi al 2013, risulta in linea con la media dell'UE a 28. Con una spesa pari al 41,3 per cento sul totale della spesa della Pubblica amministrazione, l'Italia si colloca all'ottavo posto tra i 28 paesi europei (media UE a 28 pari a 40,2 per cento) mentre in termini di quota sul Pil, con una spesa pari al 21 per cento, l'Italia si colloca al sesto posto nella UE a 28 (media pari al 19,6 per cento). Trova quindi rinnovata conferma il fatto che il problema italiano è stato e continua ad essere l'articolazione interna della spesa sociale e non il suo valore complessivo.

Se non sembra dunque sussistere un problema quantitativo della spesa per il welfare, l'analisi dei dati mostra il perdurante sbilanciamento verso il segmento di popolazione anziana. Questo sia per la componente previdenziale sia per quella sanitaria. Se prendiamo a riferimento la spesa sanitaria assorbita dalla popolazione anziana, si osserva che la quota complessiva di spesa per "Vecchiaia, Superstiti e Sanità" per anziani - quest'ultima ottenuta applicando la quota di 45,6 per cento di spesa sanitaria attribuita alla popolazione anziana secondo le valutazioni della Ragioneria Generale dello Stato (2015) - è pari al 20 per cento del Pil, superiore di 4,9 punti di Pil alla media dei paesi UE a 28. A fronte poi di una quota della spesa del 39,7 per cento relativa alle prestazioni sociali, si rileva che il 31,1 per cento della spesa pubblica è destinata alle pensioni (cfr. MEF 2015). Inoltre sarebbe proprio tale componente a trainare l'aumento previsto di spesa corrente per il periodo 2014-2019: dei 41 miliardi di euro di aumento della spesa corrente della Pubblica amministrazione, il 62,3 per cento deriverebbe dall'incremento previsto della spesa per pensioni (+25,5 miliardi di euro)² (cfr. Ufficio Studi Confartigianato 2015).

L'articolazione della spesa continua a penalizzare le altre componenti del welfare, soprattutto quelle per i giovani e per le famiglie. In Italia quest'ultima (che ammonta a 16.543 milioni di euro) è pari al 2 per cento della spesa totale della Pubblica amministrazione e all'1 per cento del Pil. Nel corso degli ultimi dieci anni disponibili (2004- 2013) il livello di spesa per la famiglia in rapporto al totale della spesa della Pubblica amministrazione e al Pil è risultato sostanzialmente stabile e non ha benefi-

² All'interno della spesa pensionistica si evidenziano anche alcuni squilibri nella dinamica della spesa per categoria di beneficiari. In particolare si osserva che il sistema pensionistico attuale è generoso soprattutto con le pensioni medio-alte: a fronte di una quota pari solo al 5,7 per cento di pensionati con un assegno superiore a 3.000 euro al mese, tra il 2008 e il 2013 l'incremento della spesa per tali pensioni ha rappresentato oltre un terzo (il 36,8 per cento) dell'incremento del totale della spesa per pensioni (Ufficio Studi Confartigianato 2015).

ciato di incrementi a favore delle politiche di conciliazione o per interventi destinati alle fasce di famiglie più vulnerabili. Si tratta di valori inferiori se confrontati con la media dei 28 Paesi UE: in termini di incidenza sul totale della spesa della PA, infatti, in Europa il livello è del 3,5 per cento e l'Italia si colloca al ventiseiesimo posto; rispetto al Pil la media europea è dell'1,7 per cento e l'Italia è al ventiduesimo posto (cfr. Ufficio Studi Confartigianato 2015).

La forte recessione degli ultimi 8 anni ha determinato effetti molto pesanti anche sul mercato del lavoro italiano. Dal 2008 al 2015 l'occupazione è scesa in modo significativo e solo recentemente ha ricominciato a crescere, seppur lentamente. Nel 2014 l'occupazione è tornata a salire in particolare per i più anziani, per gli stranieri, per le donne e nel settore dei servizi, registrando 88 mila occupati in più rispetto al 2013 (+0,4 per cento). La crescita dell'occupazione ha favorito specifiche categorie di soggetti: le classi di età più anziane (+8,9 per cento per gli occupati dai 55 ai 64 anni), anche in ragione del rallentamento delle uscite verso il pensionamento, rispetto ai più giovani (-4,7 per cento per i 15-24 anni) e la componente straniera residente (+111 mila unità) rispetto a quella italiana (Istat 2015). Dell'aumento dell'occupazione ha beneficiato maggiormente la componente femminile (+0,6 per cento rispetto al 2013), rispetto a quella maschile (+0,2 per cento). Questi andamenti hanno influito sul tasso di occupazione complessivo (15-64 anni), pari nel 2014 al 55,7 per cento (due decimi in più rispetto al 2013), che è rimasto stabile per i maschi (64,7 per cento) ma è aumentato per le donne (fino al 46,8 per cento). La composizione per età ha visto una ulteriore flessione per i più giovani (-3,1 per cento per gli uomini dai 15 ai 24 anni e -7,1 per cento per le donne); quella geografica ha registrato un aumento dei posti di lavoro nel Nord (+0,4) e nel Centro (+1,8 per cento) mentre nelle regioni del Sud l'occupazione ha conosciuto una contrazione (-0,8 per cento).

Sempre il Rapporto Istat (2015) mostra che il tasso di disoccupazione è passato dal 12,1 per cento nella media del 2013 al 12,7 per cento del 2014. Quello giovanile è cresciuto ulteriormente fino a toccare il 42,7 per cento (con punte del 55,9 per cento nel Mezzogiorno); il tasso di disoccupazione di lunga durata è aumentato di sei decimi di punto (raggiungendo il 7,1 per cento). Le persone in cerca di occupazione sono aumentate del 5,5 per cento (167 mila unità in più) e tra di esse è aumentata la quota di individui in cerca di prima occupazione (dal 26,3 al 28,5 per cento). Si è inoltre allargato il gruppo di inattivi vicini al mercato del lavoro (+153 mila unità, 14,1 per cento) mentre la fascia di inattivi che non cerca e non è disponibile a lavorare si è contratta (-4,9 per cento).

Gli ultimi dati Istat disponibili relativi alla forza lavoro permettono di esplorare la relazione tra la presenza di figli e la condizione occupazionale della donna. Se prendiamo in considerazione i principali indicatori del mercato del lavoro in base alla condizione individuale della donna all'interno del nucleo familiare, risulta che, a prescindere dal tipo di ruolo in famiglia, per una donna tra i 25 e 64 anni senza figli il tasso di occupazione è del 54,7 per cento, un dato che scende di oltre due punti percentuali in presenza di figli (52,5 per cento). In generale le donne di 25-44 anni senza figli sono maggiormente presenti nel mercato del lavoro: il tasso di attività in assenza di figli è dell'82,1 per cento a fronte del 63 per cento delle donne con

figli, con un divario di 19,1 punti percentuali. Un recente Studio di Confartigianato propone un esercizio controfattuale: da un incremento dell'offerta di servizi per la famiglia e per l'infanzia risulterebbero un dimezzamento del divario grazie a una migliore conciliazione tra famiglia e lavoro e anche un incremento dell'offerta di lavoro per 456 mila donne tra i 25 e i 44 anni con figli. Se davvero si applicasse il dimezzamento del divario tra il tasso di occupazione delle donne con figli e quello delle donne senza figli, si registrerebbe una crescita dell'occupazione femminile di 430 mila donne con figli, che a sua volta si tradurrebbe in un incremento del 16,6 per cento delle madri occupate in età compresa tra i 25 e i 44 anni con figli. In termini di apporto al Pil, le 430 mila occupate in più stimate determinerebbero una crescita del Pil a prezzi correnti per l'anno 2014 di 26,3 miliardi di euro, pari al +1,6 per cento (Ufficio Studi Confartigianato 2015, 31-32).

I redditi familiari sono stati pesantemente colpiti dalla crisi e tra il 2007 e il 2012 hanno sperimentato un drammatico ridimensionamento che ha costretto le famiglie a ridefinire le proprie abitudini di acquisto e consumo, a cambiare in modo significativo lo stile di vita, a generalizzare alcune pratiche di contenimento degli sprechi e di sobrietà che in passato erano appannaggio di fasce ristrette della popolazione. Questo ha comportato tagli a sprechi ed eccessi anche nelle spese di base, ad esempio quelle alimentari o sanitarie, ridimensionamenti delle spese voluttuarie, ricorso al *low cost*, ritorno a forme di riciclo, riutilizzo, o prolungato utilizzo di beni non rinnovabili. La sostenibilità dei bilanci familiari si è imposta in questi anni come una priorità, ed ha messo a dura prova la capacità di tenuta delle famiglie più colpite dalla crisi.

Dai dati dell'indagine Forum Ania Consumatori-Censis (2015) risulta infatti che quasi il 21 per cento delle famiglie intervistate non è riuscita a coprire le spese con il reddito mensile disponibile, e che poco più del 19 per cento ha dichiarato di andare normalmente in pari, a meno che non capitino spese impreviste dell'ordine di 400 euro. Una quota consistente di famiglie si viene quindi a trovare in un fragile equilibrio con redditi appena sufficienti a coprire le spese abituali e a rischio se subentrano spese non previste. Non tutte le famiglie sono ovviamente esposte allo stesso modo alla crisi: a dichiarare di avere redditi appena sufficienti a coprire le spese abituali sono soprattutto le famiglie con figli o le famiglie giovani, rispettivamente pari al 41 per cento e al 47,4 per cento dei nuclei intervistati. Spesso poi le famiglie non dispongono di risparmi tali da poter coprire le esigenze monetarie quotidiane e impreviste. In questo caso un ruolo rilevante è ricoperto dai flussi aggiuntivi di risorse prese a prestito da soggetti che ne hanno in avanzo, come familiari, parenti, amici o istituti di credito e finanziari. A fronte di circa un 64 per cento di famiglie che pur non avendo sostenibilità economica riesce a coprire almeno parte delle spese che eccedono i propri redditi attingendo a risparmi pregressi, il 44 per cento è invece costretto a ricorrere a prestiti da parte di familiari, amici, parenti e il 13,6 per cento utilizza lo scoperto di conto corrente, pagandone poi il costo, e poco più dell'11 per cento ricorre a prestiti di banche o finanziarie. C'è poi un 6,7 per cento che fa ricorso all'anticipo di contanti sulla carta di credito o semplicemente rinvia la copertura della spesa al mese successivo quando arriva il saldo della carta di credito (Forum Ania Consumatori-Censis 2015, 39-40).

Tra le famiglie intervistate che dichiarano di aver ricevuto contributi economici da parenti, amici o conoscenti (pari al 30,2 per cento), quasi il 9 per cento riceve aiuto regolarmente e il 21,4 per cento di tanto in tanto. A ricevere regolarmente contributi economici è il 18,9 per cento delle famiglie monogenitoriali e il 12,8 per cento di quelle unipersonali. Il dato che più colpisce riguarda i cosiddetti *Millennials*, giovani di età compresa tra 18 e 34 anni, tra i quali oltre il 20 per cento riceve regolarmente aiuto dalla rete familiare e amicale (cui si aggiunge un 28 per cento che riceve aiuti di tanto in tanto). Le famiglie con capofamiglia un longevo sono invece meno frequentemente destinatarie di aiuti economici dalle reti informali: a ricevere aiuto regolarmente è solo il 3 per cento e ad usufruirne di tanto in tanto il 12,3 per cento. La dinamica intergenerazionale mostra una propensione molto più alta tra i giovani a ricevere risorse di supporto dalle reti familiari e informali mentre i longevi sono coloro che immettono risorse nelle reti familiari. Stiamo parlando di 7 milioni di longevi che contribuiscono al sostegno delle famiglie dei figli, di cui 1,5 milioni in modo regolare. I nonni, insomma, attivano un flusso redistributivo di risorse pari a 5,4 miliardi di euro all'anno. Possiamo quindi affermare che i flussi monetari che transitano attraverso le reti informali sono molto consistenti e i 2,2 milioni di famiglie che ricevono aiuto mensile con regolarità finiscono per ricevere un flusso annuale pari a 9,1 miliardi di euro (Forum Ania Consumatori-Censis, 2015). Un'enorme redistribuzione orizzontale che consente a tante famiglie di garantirsi la sostenibilità economica e di fronteggiare la crisi in assenza di un welfare pubblico in grado di assisterle. Dall'indagine condotta dal Forum Ania Consumatori-Censis (2015) emerge come i redditi dei longevi transitano dai loro conti a quelli delle famiglie di figli e nipoti; un finanziamento che, con più o meno regolarità, integra redditi e capacità di acquisto delle famiglie³. Non può non colpire la quota di famiglie con capofamiglia giovane che ha bisogno dei redditi dei nonni per conservare la sostenibilità. Si tratta – va sottolineato – di una dipendenza da flussi di reddito esterni che rende la sostenibilità delle famiglie beneficiarie molto precaria, visto che le pensioni costituiscono una fonte di reddito destinata ad un certo punto a venire meno. E si tratta di un trasferimento di risorse dai longevi alle famiglie di figli o ai nipoti che determina anche una riduzione del tenore di vita dei longevi stessi, che sono chiamati a ridimensionare il proprio stile di vita e i consumi per potere esercitare la funzione di “prestatori delle risorse mancanti”.

A fronte di un ridimensionamento delle risorse a disposizione di persone e famiglie, si registra un aumento delle prestazioni per le quali si paga, così come ci sono costi in più per le prestazioni per le quali già si pagava. La conseguenza è che budget familiari già provati da incrementi di spese di altro tipo, vengono ulteriormente

³ Con la crisi, la funzione dei nonni quale soggetto redistributore di risorse, oltre che di pilastro delle reti familiari, è diventata ancora più significativa: il 56,7 per cento degli intervistati conosce famiglie in cui l'aiuto derivante dai nonni è aumentato nel corso del 2014: in particolare, il 34,6 per cento segnala che tale supporto ha integrato il reddito delle famiglie dei figli con una certa regolarità, il 28 per cento rivela che, più che in passato, i nonni erogano somme una tantum per cose importanti, dall'acquisto della casa a quello dell'automobile.

colpiti, generando tra le famiglie ansia rispetto a quel che potrebbe accadere. Un fenomeno che determina una riduzione del ricorso a prestazioni sociali, dalla sanità all'assistenza, contribuendo a sua volta alla ristrutturazione del welfare. I numeri sono consistenti: oltre ai quasi nove milioni di italiani che hanno dovuto rinunciare a prestazioni sanitarie si registra che circa metà delle famiglie italiane ha dovuto rinunciare in un anno ad almeno una prestazione di welfare, dall'istruzione a quelle socio-assistenziali.

Vediamo ora come la crisi è stata percepita dalle famiglie. Sono oltre il 62 per cento gli italiani che dichiarano che negli ultimi mesi sono emerse nuove spese e/o aumenti delle spese quotidiane che hanno messo a dura prova la tenuta economica dei bilanci familiari. Un dato che accumuna tutte le famiglie ma colpisce in particolare le famiglie con figli e quelle a basso reddito (queste ultime pari al 71 per cento). Si tratta di solito di spese incompressibili: per più di 7 famiglie su 10 le spese che più contribuiscono ad intaccare l'equilibrio del budget familiare nel nuovo contesto sono le bollette di luce, gas, telefono fisso; per circa la metà sono le spese per generi alimentari; per poco meno di un terzo le spese condominiali; seguono poi le spese per affitto o mutuo per le famiglie che devono pagarli (Forum Ania Consumatori-Censis, 2015).

Vogliamo qui porre l'accento sul fatto che sempre più spesso anche le spese di welfare rientrano nel novero di quelle spese in grado di far vacillare la sostenibilità familiare. Sono il 34,9 per cento le famiglie che nel corso del 2014 hanno visto emergere nuove spese e/o aumenti di spesa relativi alla salute che stanno intaccando la tenuta economica del proprio bilancio. In particolare, oltre il 34 per cento degli intervistati indica come spese che generano impatti destabilizzanti sul reddito familiare quella per i ticket per farmaci, visite specialistiche e accertamenti diagnostici; il 32,4 per cento segnala le visite mediche specialistiche interamente a proprio carico; oltre il 20 per cento, gli accertamenti diagnostici interamente a proprio carico (Forum Ania Consumatori-Censis 2015, 56). Si tratta di dati che pongono l'accento sull'effetto particolarmente regressivo delle spese sanitarie private, quelle interamente a carico dei cittadini, presumibilmente non rinviabili, che derivano da servizi che i cittadini faticano ad avere tempestivamente dal Ssn a causa delle lunghe liste di attesa.

Le spese per istruzione, per la cura e l'assistenza e per la salute sono ormai componenti significative dei budget familiari per quei nuclei che hanno al loro interno membri che esprimono i bisogni corrispondenti. La compartecipazione privata alla spesa per welfare non è più un aspetto residuale e la spesa privata non è più riservata in via esclusiva a coprire bisogni sanitari. Si è dinanzi ad elevate e crescenti spese per istruzione e formazione, soprattutto per le famiglie con figli, vista anche l'articolazione di bisogni cui occorre rispondere: le attività scolastiche sono ormai continuamente integrate da attività extracurricolari svolte a scuola, di solito a pagamento o comunque con un contributo, e da attività extrascolastiche, dalle lezioni di lingua a quelle di musica sino alle semplici ripetizioni per dare supporto alle performance scolastiche dei ragazzi. Anche la cura intesa in senso ampio, dal socio-sanitario al socio-assistenziale, rappresenta oggi un insieme di bisogni che attiva flussi di spesa privata consistenti: la presenza di anziani, soprattutto se non autosufficienti, obbliga

a mettere in campo rilevanti risorse per acquistare servizi e prestazioni. Anche una persona affetta da patologie cronico-invalidanti genera costi alti e crescenti che necessitano di risorse familiari private particolarmente elevate.

Questo spiega perché oggi il sistema di welfare, nelle sue diverse componenti, è sempre più percepito dalle famiglie come potenziale fonte di instabilità economica. Oltre il 94 per cento degli intervistati teme che nuove spese di welfare (per la sanità, per la scuola, ecc.) a proprio carico possano minacciare la tenuta del reddito familiare (di questi il 29 per cento ha molto timore, il 49,6 per cento abbastanza timore e il 15,6 per cento un po' di timore). In generale, sta cambiando la percezione che i cittadini hanno nei confronti del welfare e a preoccupare non sono più solo le spese sanitarie: da fattore di assicurazione e integrazione dei redditi familiari a fattore ansiogeno e destabilizzante dei redditi familiari.

Tutto questo si aggiunge il fatto che la crisi ha portato con sé anche processi contraddittori: rispetto ai bisogni sanitari, ad esempio, da un lato si registra un flusso di rientro nel pubblico di cittadini che in passato si rivolgevano al privato, cosa che ha determinato un allungamento di liste di attesa costringendo tanti che, invece, hanno bisogno rapidamente di accertamenti o cure a rivolgersi direttamente al privato. Dall'altro, una indubbia riduzione media del costo di tante prestazioni private e la nascita di centri medici e poliambulatori, il cui obiettivo è fornire servizi di alta qualità e professionalità a prezzi economicamente accessibili⁴, che spinge molti a rivolgersi alle strutture private. Di fatto negli ultimi anni sembra essere cambiato il *trade off* tra pubblico e privato, poiché il costo di molte prestazioni nel privato si è ridotto in modo consistente rendendo sostenibile, o comunque non impossibile, l'acquisto diretto di tali prestazioni.

2. QUANTO “PESA” IL SECONDO WELFARE

Negli ultimi due anni, il secondo welfare ha incrementato la sua rilevanza economica, finanziaria e occupazionale, diventando sempre più una realtà che incide direttamente e concretamente sulle condizioni di vita di milioni di cittadini di ogni età.

Per quanto riguarda il sistema delle imprese e il ruolo che il welfare in azienda è andato assumendo in questi anni, oltre a rimandare al capitolo di Mallone in questo Rapporto, segnaliamo alcuni dati presenti nel Rapporto Istat 2015 che mostrano un fenomeno in crescita, quello della contrattazione di secondo livello. Nel 2012-2013 nelle sue varie forme - aziendale, inter-aziendale, territoriale - ha coinvolto il 21.7 per cento delle imprese italiane (il 31.3 per cento se si considera anche la contrattazione

⁴ Questi centri medici offrono tariffe calmierate a tutti gli utenti (all'incirca dal 30 al 50 per cento inferiori rispetto al normale prezzo di mercato) e riservano trattamenti economici particolarmente agevolati o gratuiti a persone bisognose, segnalate dalla rete associazionistica e cooperativistica, che collabora con i centri medici. Attorno a questi centri, ruotano, infatti, numerosi soggetti del profit e del non-profit, attraverso collaborazioni e convenzioni. Esempi di queste strutture sono Examina e il Poliambulatorio Polis a Torino, i centri medici Santagostino, gestiti da Società e Salute Spa, a Milano, i poliambulatori Welfare Italia, società partecipata dal Consorzio di cooperative sociali CGM, diffusi nelle regioni del Centro-Nord.

individuale). Si tratta di una contrattazione che complessivamente intesa consente ai lavoratori coinvolti di percepire incrementi del 15 per cento rispetto al salario medio nazionale (e del 19 per cento nelle imprese che erogano premi di risultato). La probabilità che un'impresa adotti una qualche forma di contrattazione integrativa appare strettamente legata alle caratteristiche dell'impresa (oltre che al tipo di forza lavoro impiegato): aumenta infatti al crescere della dimensione dell'impresa, se questa non è collocata nel regioni del Sud, e all'aumentare del tasso di sindacalizzazione, anche se l'impatto in questo caso appare limitato.

Il Rapporto Istat fornisce anche un'interessante mappatura delle pratiche di welfare aziendale e *corporate social responsibility* messe in campo dalle imprese manifatturiere, dei servizi e del commercio nel corso del 2014. L'analisi di questo campione permette di individuare le pratiche di welfare aziendale più diffuse. In cima alla classifica si collocano le iniziative volte a tutelare la salubrità dei luoghi di lavoro e la sicurezza dei lavoratori, iniziative connesse anche al rispetto della legislazione in materia (realizzate da quasi due terzi delle imprese commerciali e da oltre l'80 per cento delle aziende attive nei settori manifatturiero e dei servizi); al secondo posto si trovano le attività di formazione professionale e di aggiornamento per i dipendenti. Si segnalano poi le misure che hanno l'obiettivo di flessibilizzare l'orario di lavoro e favorire la conciliazione fra vita personale e lavoro e quelle che garantiscono un'offerta di "servizi di prossimità" come asili nido, ricreazione, sostegno e assistenza sociale: misure che si trovano, rispettivamente, solo al quart'ultimo e penultimo posto per frequenza. A livello settoriale, le misure di flessibilizzazione dell'orario sono particolarmente diffuse nel comparto dei servizi (dove più del 50 per cento delle imprese interpellate afferma di aver adottato misure di questo tipo, contro il 24,2 del commercio e il 36,2 della manifattura), che è anche il più attivo per quanto riguarda l'offerta di servizi di prossimità (il 30,7 per cento delle imprese di servizi afferma di aver messo in campo almeno una di queste azioni, contro il 17,6 per cento delle imprese manifatturiere e appena il 4,2 per cento di quelle attive nel commercio). I dati dell'Ocsel, l'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello della Cisl, mostrano che nel 2014, all'interno della voce "welfare", prevalgono i servizi aziendali e le convenzioni (69 per cento dei casi) seguiti dai fondi integrativi (51 per cento, di cui più della metà negli ultimi due anni sono sanitari). Il 46 per cento degli accordi contiene invece miglioramenti rispetto alle disposizioni legislative, soprattutto in tema di maternità, permessi giornalieri (solo nel 2014 il 63 per cento di questi accordi istituiva permessi per visite mediche) e congedi parentali.

Fuori dall'ambito della contrattazione, vi è stato un notevole consolidamento del secondo welfare nella sanità, soprattutto grazie alla forte espansione delle polizze assicurative e delle Società di Mutuo Soccorso. Oggi la spesa sanitaria finanziata direttamente dal privato rappresenta il 2% del Pil a fronte di una spesa sanitaria pubblica che ammonta al 6,8% (Oecd 2015). Sono 290 i fondi riconosciuti dal Ministero della salute per il 2014. Gli assistiti sono passati dai 3.312.474 del 2010 ai 6.914.401 del 2013. L'ammontare delle risorse dichiarate (che corrisponde al totale delle prestazioni garantite) è cresciuto in quattro anni a 2,112 miliardi (dato 2013), di cui 691 milioni di euro destinati alla prestazioni vincolate. Con riferimento alle

polizze malattia, le assicurazioni detengono una posizione di leadership nella sanità integrativa italiana. Sono circa un milione e mezzo le famiglie direttamente coperte da una polizza malattia che prevede il rimborso delle spese sanitarie sostenute dall'assicurato e/o dai suoi familiari o l'erogazione di prestazioni mediche attraverso strutture convenzionate (cfr. Ania 2015). A questo numero vanno aggiunti circa 3 milioni di soggetti aderenti a fondi integrativi convenzionati con una impresa assicuratrice per l'erogazione dei servizi sanitari. Inoltre esistono casse sanitarie costituite da assicuratori aperte all'adesione di aziende che intendono offrire ai propri dipendenti garanzie sanitarie integrative a quelle erogate dal Ssn. Nel 2014 sono stati raccolti premi assicurativi relativi al ramo malattie per circa 2 miliardi di euro, a cui vanno aggiunti premi per circa 70 milioni di euro, classificati nello specifico comparto del ramo vita, a copertura dei rischi di perdita della autosufficienza (Ania 2015). Complessivamente l'Ania stima che con riferimento alla sanità integrativa ci siano in totale circa 12 milioni di assistiti, seppure con livelli di assistenza molto variabili che ricomprendono polizze malattia, Fondi e Casse, e Società di mutuo soccorso. Con riferimento a queste ultime, come mostra Payra nel quarto capitolo, in Italia risultano operative ormai più di 100 mutue che si occupano di prestazioni socio-sanitarie (numero che sale a 150 se si contano anche le mutue che svolgono esclusivamente attività in campo sociale). E sono circa un milione gli italiani che hanno oggi una copertura integrativa grazie all'iscrizione a una società di mutuo soccorso (cfr. Maggi e De Pietro 2015).

Vi è poi il problema della copertura della crescente domanda di assistenza per la non autosufficienza. Sebbene sembri mancare ancora una strategia integrata e organica per affrontare questa sfida, che favorisca un maggior coordinamento tra livelli istituzionali, tra comparti, tra *stakeholder* (cfr. Campedelli 2015) è possibile anche cogliere alcuni segnali di innovazione e di attivismo. Tra questi certamente le forme assicurative di Ltc, un insieme eterogeneo di strumenti: dalle polizze individuali a quelle collettive sottoscritte da un datore di lavoro a favore dei propri dipendenti, dalle Casse sanitarie e assistenziali ai Fondi pensioni. Ma anche forme di tassazione di scopo con cui si finanziano schemi di offerta definiti e regolati a livello regionale, integrativi dei livelli essenziali sanitari e socio-sanitari. Nel 2009 risultavano esserci 17 compagnie assicuratrici che offrivano polizze Ltc. Per quanto riguarda le Casse previdenziali private aderenti all'Adepp, nel 2011 su circa 340 milioni di euro erogati in prestazioni assistenziali il 6,1 per cento riguardava sussidi per disabili e persone non autosufficienti (pari a 20,7 milioni di euro) con un incremento rispetto all'anno precedente di circa il 41 per cento (Adepp 2012). Dati recenti riferiti alla sanità integrativa indicano – tra i fondi iscritti all'Anagrafe del Ministero della salute – 3 fondi specificatamente destinati alla Ltc.

Se prendiamo in considerazione il Terzo settore i dati mostrano chiaramente segnali di grande vitalità⁵. Al termine del 2011 le organizzazioni non profit attive in Italia risultavano 301.191, il 28 per cento in più rispetto al 2001 (anno dell'ul-

⁵ Si rimanda ai dati disponibili in Istat, il Datawarehouse dell'Istat, al tema "Censimento industria, istituzioni pubbliche e non profit 2011".

tima rilevazione censuaria sul settore), con una crescita del personale dipendente pari al 39,4 per cento (Istat 2013). La parte più “imprenditoriale” del non profit, quella relativa alle istituzioni con addetti, ha registrato nello stesso periodo un aumento più contenuto, ma ampiamente positivo (+ 9,5 per cento). Il non profit è un settore che conta sul contributo lavorativo di 4,7 milioni di volontari, 681 mila dipendenti, 270 mila lavoratori esterni, 5 mila lavoratori temporanei, a cui possiamo aggiungere 19 mila lavoratori comandati/distaccati, 40 mila religiosi e 19 mila giovani del servizio civile. Un settore, insomma, che vede attivamente impegnate oltre 5,7 milioni di persone. Il non profit si conferma poi traino per l'occupazione femminile: la componente femminile è composta da 1,8 milioni di volontarie, 494 mila dipendenti, 142 mila lavoratrici esterne, 3 mila lavoratrici temporanee, 9 mila comandate/distaccate, 26 mila religiose e 10 mila giovani donne che svolgono il servizio civile.

Un aspetto che permette di caratterizzare meglio l'attività delle istituzioni non profit è costituito dalla tipologia dei destinatari dei servizi erogati, in base alla quale è possibile distinguere fra istituzioni mutualistiche (quelle orientate agli interessi e ai bisogni dei soli soci) e istituzioni di pubblica utilità (o solidaristiche) le cui attività sono dirette al benessere della collettività in generale (o comunque di un insieme più ampio della eventuale compagine sociale). Le istituzioni non profit rilevate in Italia nel 2011 sono nel 61,8 per cento dei casi di pubblica utilità, mutualistiche nel restante 38,2 per cento (Istat 2013). L'orientamento è legato all'attività svolta. Le istituzioni solidaristiche sono presenti in misura nettamente superiore alla media nazionale nei settori della Filantropia e promozione del volontariato (97,4 per cento), della Sanità (92,7 per cento), dell'Assistenza sociale e protezione civile (90,6 per cento), dell'Istruzione e ricerca (82,7 per cento).

Con riferimento ai servizi erogati, a caratterizzare il settore dell'Assistenza sociale e protezione civile sono gli interventi per l'integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio (27,5 per cento del totale delle unità attive nel settore) e il sostegno socio-educativo (indicato nel 24,2 per cento dei casi). L'inserimento lavorativo in imprese o cooperative rappresenta il servizio maggiormente erogato dalle istituzioni del settore Sviluppo economico e coesione sociale (49,3 per cento del totale). Il servizio maggiormente indicato dalle istituzioni impegnate nella Filantropia e promozione del volontariato è il finanziamento di progetti (17,5 per cento sul totale di settore). A testimonianza della dinamicità del settore, il totale delle entrate di bilancio delle istituzioni *non profit* è pari a 64 miliardi di euro (Istat 2014). La composizione interna delle entrate mette in luce che le fonti di origine privata rappresentano il 65 per cento (più di 40 miliardi), mentre quelle di origine pubblica, complessivamente considerate, il 35 per cento.

A questo si aggiunga che circa un italiano su otto svolge attività gratuite a beneficio di altri o della comunità (Istat 2013). I volontari che in Italia operano nelle istituzioni *non profit* sono nel complesso più giovani che anziani: 950 mila hanno infatti meno di 29 anni (pari al 20 per cento, di cui il 4 per cento ha meno di 18 anni) a fronte di 704 mila volontari con più di 64 anni (14,8 per cento). Il 43,2 per cento dei volontari ha tra i 30 e i 54 anni rispetto al 22 per cento della fascia di età 55-64 anni. I dati del Rapporto CSV-

net 2013 mostrano, a partire dalle attività⁶ svolte dai Centri di servizio per il volontariato, come il volontariato sia presente in tutte le Regioni, seppur con volumi differenti, e sia attivo proprio nei principali campi d'intervento del welfare, come il settore sanitario, socio-assistenziale, educativo e della protezione civile⁷, a testimonianza della crescita di un secondo welfare che garantisce ai cittadini risposte che il welfare statale per ragioni finanziarie, organizzative e culturali non è in grado di fornire.

Se ci soffermiamo sulle fondazioni di origine bancaria, uno dei principali e più attivi protagonisti del secondo welfare⁸, il loro patrimonio contabile, in base ai bilanci chiusi al 31 dicembre 2014, ammonta a 41.243 milioni di euro e costituisce l'85 per cento circa del passivo di bilancio. Nell'ultimo esercizio il valore contabile del patrimonio ha registrato un incremento di circa l'1 per cento, con una variazione netta di 388,6 milioni di euro. Il totale dei proventi registrati nei bilanci delle Fondazioni chiusi a fine 2014 ammonta a 2.271,4 milioni di euro, facendo registrare un aumento del 52,6 per cento rispetto a quello dell'esercizio precedente (1.488,2 milioni di euro). Ma accanto al patrimonio quello che distingue le Fob è l'attività istituzionale, una parte della quale è ampiamente indirizzata all'ambito sociale. In valori assoluti, le erogazioni del 2014 (che includono anche gli accantonamenti ai fondi speciali per il volontariato ex-art. 15 L. 266/1991) si sono attestate a 911,9 milioni di euro per 22.805 interventi, rispetto a 884,8 milioni di euro e 22.334 interventi nel 2013 (Acri 2015). Le variazioni riguardanti le medie di importo per singola iniziativa e il numero di interventi per singola fondazione sono entrambe di segno positivo: la prima sale a 39.985 euro (dai 39.619 euro del 2013), la seconda fa registrare 259 progetti in media per fondazione (contro 254 iniziative nel 2013). La ripartizione delle erogazioni per classi di ampiezza dell'importo unitario mostra la tradizionale concentrazione delle risorse erogate per interventi di rilevante dimensione (il 42,9 per cento degli importi erogati è di taglio superiore a 500.000 euro e si riferisce all'1,2 per cento del numero di interventi). Un incremento di circa un punto percentuale rispetto al dato del 2013

⁶ Nonostante una riduzione delle risorse attribuite al sistema dei Centri di servizio per il volontariato (-14 per cento rispetto al 2012), solo nel 2013 i CSV hanno sostenuto con i propri servizi oltre 43 mila organizzazioni e 23.364 cittadini; hanno promosso 5.576 interventi a favore del volontariato, fatto conoscere a 154.492 studenti le opportunità che il volontariato offre loro in termini di crescita personale e professionale; hanno erogato 29.708 ore di formazione, con 12.981 servizi di orientamento; hanno messo a disposizione 38 mila mq di spazi, di cui 15.823 solo alle organizzazioni di volontariato, per la realizzazione delle loro attività. I CSV nel 2013 hanno inoltre offerto 85.667 consulenze, 440.045 servizi logistici e 24.224 servizi legati alla comunicazione. Un insieme ampio e articolato di attività che ha permesso alle Organizzazioni di volontariato di poter a loro volta svolgere le attività previste.

⁷ I volontari impegnati nelle OdV sono più attivi nel settore sanità (36,5 per cento) e assistenza sociale e protezione civile (26,1 per cento), i volontari impegnati in organizzazioni di altro tipo sono attivi in ambito religioso (38,1 per cento), attività ricreative e culturali (19,5 per cento) e attività sportive (14,4 per cento).

⁸ Sul punto, oltre che rimandare a Bandera (2013), si segnalano a titolo esemplificativo, da un lato, i nuovi bandi che negli ultimi due anni sono stati messi a punto da Fondazioni come Cariplo (Bando welfare in azione), Compagnia di San Paolo (Bando Reti e Beni di prossimità), Fondazione CRC (Bando Cantiere Nuovo Welfare) e, dall'altro lato, l'impegno delle Fob nel contrastare povertà e rischio di esclusione sociale, con una attenzione particolare alla povertà educativa (per un elenco di progetti e iniziative si rimanda a Payra 2015 e Razetti 2015).

evidenzia un accenno di ripresa degli investimenti di questa consistenza, tipici delle fondazioni di maggiori dimensioni. Complessivamente si conferma la prevalenza delle iniziative di importi superiori a 100.000 euro che assorbono nel 2014 il 68,5 per cento degli importi e il 5,9 per cento del numero di interventi (rispetto al 68,8 per cento e 7,0 per cento nel 2013).

La distribuzione delle erogazioni per settore beneficiario mostra la centralità del welfare. Con riferimento al 2014, dopo il settore Arte, Attività e Beni culturali (con il 29,9 per cento degli importi erogati e il 34,1 per cento degli interventi) troviamo il settore Volontariato Filantropia e Beneficenza che, salendo di ben tre posizioni rispetto alla rilevazione 2013, registra un importo complessivo di erogazioni pari a 131,7 milioni di euro e 2.812 iniziative (in termini percentuali, 14,4 per cento degli importi e 12,3 per cento del numero di interventi totali). Stabile al terzo posto si colloca il settore Assistenza Sociale, con 123,6 milioni di euro e 2.385 interventi (il 13,6 per cento degli importi e l'10,5 per cento del numero). Educazione, Istruzione e Formazione si conferma al quarto posto, con 120,9 milioni di euro erogati (13,3 per cento del totale) e 3.808 interventi (16,7 per cento).

Questi risultati sono ancora più rilevanti se si considera che la Legge di Stabilità per il 2015 ha introdotto un innalzamento della tassazione a carico delle Fob di 20 punti percentuali (Acri 2015), generando un incremento del carico fiscale sull'insieme delle fondazioni di quasi quattro volte in soli tre anni e raggiungendo un livello mai toccato in passato. Ne è derivato un livello di imposizione di gran lunga superiore a quella dei soggetti privati *for profit*, le cui risorse non vengono riversate a favore della collettività e un ulteriore allontanamento delle fondazioni italiane da quegli analoghi soggetti non profit che in tutta Europa godono, per le finalità a cui tendono e il ruolo che svolgono, di una fiscalità di vantaggio. Attraverso le imposte corrisposte, dunque, l'Erario costituisce il primo settore di intervento delle Fondazioni, collocandosi per importo davanti a quello per il settore "Arte, attività e beni culturali" (Acri 2015).

Si prova a contrastare la crisi anche attraverso la cosiddetta *sharing economy*. Un ambito che punta all'innovazione sperimentando soluzioni differenti: dall'abitare collaborativo, al *co-working*, al *crowdfunding* coinvolgendo imprese, soggetti del terzo settore, pubbliche amministrazioni e cittadini. L'economia collaborativa ha importanti implicazioni dal punto di vista del welfare. La collaborazione diventa un veicolo per il superamento del dualismo tra solidarietà e mercato, con un numero sempre maggiore di imprese private a vocazione non profit e di organizzazioni non profit che assumono caratteristiche aziendali e concorrono allo sviluppo. Un processo per cui il welfare diviene comunitario, le politiche collaborative e l'economia solidale. Gli *stakeholder* non sono più divisi come erano in passato, ma sempre più connessi e interdipendenti⁹.

⁹ A questo proposito un esempio è la riorganizzazione delle politiche familiari del Comune di Milano, che punta all'aggregazione della domanda e alla condivisione dei servizi da parte dei cittadini come veicolo per migliorare l'accessibilità e la qualità delle prestazioni e per contrastare l'economia informale (cfr. Lodi Rizzini 2015).

Si prenda ad esempio il welfare aziendale: la costituzione di reti tra imprese favorisce l'aggregazione dei bisogni dei dipendenti e spinge verso soluzioni condivise che, oltre a raggiungere una platea più ampia di beneficiari, contribuisce ad abbattere i costi e ad un uso più efficiente delle risorse (Maino 2015). Parallelamente si va diffondendo il *coworking* (in Italia si contano oggi quasi 300 spazi di *co-working*) e insieme cresce il numero di donne che lo utilizza in quanto strumento flessibile, che permette di conciliare vita personale e lavoro. Con riferimento al *crowdfunding*, da un recente Rapporto promosso dall'Italian Crowdfunding Network risultavano, a maggio 2014, 54 piattaforme di *crowdfunding*, di cui 41 attive e 13 in fase di lancio, con un incremento del 30 per cento in soli sette mesi: ad ottobre 2013 risultavano esserci 27 piattaforme attive e 14 in fase di lancio (cfr. Castrataro e Pais 2014). Una analisi che mostra come in meno di un anno questo settore abbia conosciuto una crescita consistente collocando l'Italia tra i paesi più avanzati dell'Europa e non solo dal punto di vista dei numeri: il nostro è l'unico paese che si è dato una regolamentazione normativa in materia. Un fenomeno che mostra un crescente fermento anche nelle regioni del Sud, dove stanno nascendo innovative *start up* che offrono servizi di *crowdfunding*, anche con spiccate finalità sociali come Meridonare (cfr. Bandera 2015). Una società che non si limita alla raccolta di risorse mediante la propria piattaforma online ma offre servizi di consulenza mirati alla pianificazione, alla progettazione, alla realizzazione e al monitoraggio di campagne di raccolta fondi che favoriscano il coinvolgimento dei territori interessati dalle iniziative. Meridonare si concentra in particolare su progetti che incentivano lo sviluppo di servizi per le fasce più deboli e vulnerabili della popolazione, puntando sulla co-progettazione delle risposte da fornire e sulla co-produzione dei servizi ricorrendo a strumenti finanziari non tradizionali.

I progetti ricevuti dalle piattaforme di *crowdfunding* italiane sono oltre 50 mila, di cui in media circa il 35 per cento viene effettivamente finanziato. Il valore complessivo dei progetti finanziati attraverso queste piattaforme supera i 30 milioni di euro, di cui sette milioni solo tra ottobre 2013 e ottobre 2014 e 11 milioni nei dodici mesi precedenti (cfr. Castrataro e Pais 2014). Un dato "impressionante" che se confrontato con il panorama internazionale (a livello mondiale sono stati raccolti attraverso piattaforme di *crowdfunding* oltre 5 miliardi di dollari solo nel 2013) mostra quale possa essere il potenziale di crescita. Andando nello specifico delle diverse modalità di finanziamento, prevalgono in Italia le piattaforme *lending-based*, che propongono una modalità di raccolta fondi basata su microprestiti tra privati a tassi più che agevolati. In grande espansione è anche l'*equity-based crowdfunding* (ben 9 piattaforme in fase di lancio appartengono a questo tipo), rispetto al quale l'Italia ha un ruolo di primo piano anche a livello internazionale, essendo stato, nel 2012, il primo Paese in Europa a regolamentarne il modello con il Decreto Crescita 2.0 (Decreto Legge 179/2012) che ha attribuito alla Consob il compito di definire le relative disposizioni di attuazione. Il modello prevalente resta il *reward-based* (secondo il quale è possibile partecipare al finanziamento di un progetto ricevendo in cambio un premio o una specifica ricompensa non in denaro), scelto da quasi il 50 per cento delle piattaforme esistenti, che insieme al modello *donation-based* (dove le donazioni sono finaliz-

zate a sostenere una determinata causa o iniziativa senza ricevere nulla in cambio) copre più dell'80 per cento del mercato (cfr. Castrataro e Pais 2014).

3. IL SECONDO WELFARE TRA RETI, INNOVAZIONE SOCIALE E ATTIVAZIONE

La crisi economica ha acuito le tensioni esistenti nel sistema di protezione sociale (oltre che nel sistema produttivo) determinando una riduzione della spesa sociale (ma non una sua ri-articolazione interna a favore dei settori sotto-protetti), una crescita della domanda di prestazioni a fronte di nuovi rischi e bisogni sociali, l'aumento della spesa privata a carico delle famiglie e l'allargamento della "fascia grigia" di popolazione che rinuncia a prestazioni (ad esempio alle visite mediche, all'acquisto di farmaci, o nei casi più gravi ai consumi alimentari primari). Le attività (schemi, iniziative, sperimentazioni) del secondo welfare hanno però 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 e lo sviluppo e l'azione del secondo welfare ha continuato a svolgere un ruolo importante nell'attutire le conseguenze sociali della crisi che come è noto si è ben presto tramutata in una vera e propria recessione.

A fronte di queste sfide e di segnali incoraggianti che il secondo welfare si sta consolidando è però evidente che, da un lato, i nodi irrisolti del welfare all'italiana e, dall'altro, un welfare "fai da te", incentrato sulla famiglia quale principale ammortizzatore sociale e sostituto di un welfare pubblico che non è in grado di garantire misure di conciliazione vita personale e lavorativa e servizi di assistenza agli anziani e alle persone non autosufficienti, hanno profondamente cambiato il contesto in cui ci troviamo. Da un lato è cresciuta l'inadeguatezza dei tradizionali sistemi di welfare, incentrati principalmente su erogazioni monetarie (pensioni, sussidi vari, redditi di cittadinanza, ecc.) piuttosto che sull'offerta di servizi. La crescente differenziazione dei bisogni ha reso poi sempre più inefficaci le risposte standardizzate offerte dalle pubbliche amministrazioni. Si è accentuato il rischio che ci sia spazio solo per operazione di manutenzione ordinaria della macchina (il welfare state) o che le amministrazioni locali continuino a prediligere interventi di tipo assistenzialista volti a contrastare le forme di povertà più severa e non le nuove forme di vulnerabilità sociale. Dall'altro si è fatta strada e consolidata l'idea che il welfare debba diventare una risorsa in grado di tutelare le diverse forme di vulnerabilità sociale ma anche di creare sviluppo e occupazione e che entrambe le dimensioni siano importanti e da perseguire in modo combinato, ridefinendo il profilo e il ruolo delle istituzioni pubbliche (locali) e dei tanti soggetti privati e del privato sociale.

La crisi ha contribuito anche a trasformare le percezioni nei confronti del welfare. Da un'indagine Forum Ania Consumatori-Censis (2015) emerge un'opinione pubblica più consapevole dei costi del welfare pubblico, più sensibile ai temi della responsabilizzazione e dell'*empowerment*. Oggi è ritenuto un processo socialmente accettabile il passaggio da consumi di prestazioni di welfare a carico dello Stato a consumi privati per i quali si è disposti a spendere spontaneamente quote anche significative del proprio reddito. Le prestazioni sanitarie, socio-assistenziali, formative

sono viste sempre meno come un diritto incondizionato, e sempre più come servizi ai quali accedere, se necessario, anche con un proprio esborso finanziario. Si va inoltre diffondendo la percezione che il welfare debba essere liberato dagli sprechi e dalle sacche di “inappropriatezza” e vada innestato dentro un solco che fa della sostenibilità economica e sociale la sua guida, stimolando a compartecipare tutti coloro che possono permetterselo sulla base di un principio di responsabilità sociale diffusa. La crisi si è insomma andata configurando come un momento di rottura: anche quando sarà superata non sarà possibile tornare ad un modello di intervento sociale così come è stato costruito nel passato e di questo anche i cittadini stanno acquisendo sempre più consapevolezza.

Il secondo welfare si **è insomma poco a poco venuto a configurare** come un nuovo paradigma che può contribuire al rinnovamento complessivo del nostro sistema di welfare. Un paradigma che si appoggia a tre “pilastri”. L’apertura a soggetti non pubblici, l’innovazione sociale e l’*empowerment*. Vediamo in che modo queste tre dimensioni caratterizzano il secondo welfare.

L’apertura a soggetti non pubblici significa agire su due fronti: affiancare allo Stato anche il Mercato e il Terzo settore valorizzando tutte e tre le sfere e i tanti *stakeholder* che le popolano. Il consolidamento del secondo welfare ha certamente visto un rafforzamento della presenza e del ruolo dei tanti attori del secondo welfare, quegli attori non pubblici che vanno dalle imprese, alle assicurazioni, dagli enti bilaterali alle mutue e ai fondi integrativi, dalle organizzazioni sindacali alle associazioni datoriali, dalle fondazioni di origine bancaria agli enti filantropici, dalle associazioni ed enti non profit alle organizzazioni di volontariato alle imprese sociali senza la pretesa di stilare un elenco completo. Soggetti che non solo sono diventati sempre più attivi nei loro ambiti di intervento ma hanno sempre più frequentemente agito in modo sinergico tra di loro. Il tratto che in modo più evidente emerge dai casi analizzati anche nei capitoli che seguono (oltre che sul sito www.secondowelfare.it) è quello delle numerose partnership pubblico-privato-privato non profit che si sono costituite in tanti contesti differenti e per fronteggiare sfide diverse. In molti casi si sono date anche le condizioni per la sottoscrizione di veri e propri patti tra i differenti attori, pubblici e privati, attraverso cui programmare e progettare le politiche del territorio, per condividere priorità, risorse e responsabilità, e favorire sinergie e integrazioni. Ad esempio, il Patto per il sociale recentemente approvato in Piemonte risponde alla volontà dell’Assessorato alle politiche sociali di costruire un rapporto di fiducia e cooperazione tra la Regione e il territorio ed è l’esito di un processo partecipativo che ha visto coinvolti tra gennaio e luglio 2015 una pluralità di attori, istituzionali e non, che operano a livello territoriale. Attori che insieme hanno individuato - per il triennio 2015-2017 - quattro linee strategiche di intervento: integrazione socio-sanitaria; inclusione sociale e contrasto alle diverse forme di povertà; sostegno alle responsabilità genitoriali e prevenzione del disagio minorile; riforma dell’assetto di governo.

Una *governance multi-stakeholder* e la progettazione partecipata diventano elementi distintivi e imprescindibili del secondo welfare. Il passaggio da *government* a *governance* sottintende un mutamento profondo tra riconfigurazione dei soggetti protagoni-

sti della sfera pubblica e della produzione delle *policy*, perché implica un diverso modo di definizione e attuazione delle politiche pubbliche: non più basato e trainato dall'offerta pubblica ma risultante da una progettazione costruita a livello di comunità locale e incentrata su una rilettura e ricodifica condivisa di bisogni, risorse e soluzioni. Il concetto di partecipazione, in una prospettiva di *governance multi-stakeholder*, assume una valenza simbolica strategica in quanto comporta una redistribuzione del potere tra gli attori in gioco nell'arena del welfare per il conseguimento di una forma più matura di sussidiarietà, in cui tutti gli attori sociali diventano responsabili della costruzione del bene comune. Una *governance* multi-attore implica quindi ridisegnare i processi di *policy-making* aprendo alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi *stakeholder*; 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 co-partecipazione piuttosto che di imposizione burocratica; incentivare l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione.

L'innovazione sociale costituisce il secondo "pilastro". Secondo il dibattito che si è sviluppato in questi ultimi anni il concetto di innovazione sociale manca di una comunità epistemica di riferimento. E non vi è quasi nessun accordo sulla definizione di innovazione sociale, sulle relazioni di causa-effetto e sulle politiche da implementare per stimolare l'innovazione (Murray, Caulier-Grice e Mulgan 2010; Bepa 2011; Caulier-Grice *et al.* 2012; Jenson e Harrisson 2013; Commissione europea 2013; Moulaert *et al.* 2013). La mancanza di chiarezza e l'ambiguità che circonda l'idea di innovazione sociale è dovuto al suo status di fenomeno in continua evoluzione, che contribuisce a farne un concetto difficile da mettere a fuoco (Bekkers 2013), e anche al suo uso troppo semplicistico come parola d'ordine per descrivere una moltitudine di pratiche (Moulaert *et al.* 2013). Jenson e Harrisson (2013) parlano di un *quasi-concept* ed evidenziano la sua ambiguità. Tuttavia non si può non cogliere appieno anche le sue potenzialità: è un concetto che prelude alla nascita di una comunità epistemica, consente adattabilità e flessibilità, offre una focalizzazione analitica per l'identificazione di nuove sfide. Rimane il fatto che nonostante il crescente interesse per l'innovazione sociale tra gli studiosi e i decisori politici non esista ancora una definizione condivisa. Alcune definizioni sono molto specifiche e rischiano di escludere progettualità significative, mentre altre sono troppo generiche e rischiano di non cogliere le caratteristiche davvero innovative dei progetti, soprattutto sotto il profilo sociale (Caulier-Grice *et al.* 2012). Il termine "innovazione" si riferisce allo sviluppo e alla realizzazione di nuove idee, che si possono tradurre in nuovi prodotti, servizi o modelli. Il termine "sociale" riguarda il tipo di valore che le soluzioni innovative sono in grado di generare: un valore meno concentrato sul mero profitto e più sul benessere delle persone, la qualità della vita, il progresso umano e lo sviluppo sociale (BEPa 2011; 2013). Secondo Mulgan (2007, p. 8) le innovazioni sociali sono "attività e servizi innovativi che originano dall'obiettivo di soddisfare un bisogno sociale e che sono prevalentemente sviluppati e diffusi attraverso organizzazioni il cui scopo primario è di tipo sociale".

Moulaert *et al.* (2013, p. 16) sostengono che per trovare soluzioni innovative rispetto a problemi di esclusione, deprivazione, alienazione, mancanza di benessere, il focus degli interventi deve svilupparsi a livello locale, là dove i problemi si manifestano. L'innovazione sociale deve essere in grado di individuare le esigenze specifiche provenienti dal basso, dalle persone più vulnerabili, non adeguatamente soddisfatte da parte del welfare statale, e sviluppare strategie innovative, servizi e processi per aumentare la coesione sociale. In questo senso, l'innovazione sociale crea nuove relazioni sociali e collaborazioni, comporta nuove interazioni tra gli *stakeholder* e il territorio e coinvolge la società civile nell'analisi dei problemi, nello sviluppo di strategie e nella loro attuazione. Il processo di innovazione sociale richiede anche cambiamenti nelle relazioni sociali e di ridisegnare processi partecipativi valorizzando l'attivazione dal basso e ridefinendo i rapporti di potere e le capacità di progettazione e decisionali coinvolgendo una grande varietà di *stakeholder*. Va oltre le gerarchie tradizionali e lascia il posto a nuove forme di collaborazione basate su reti e nuovi tipi di partenariato pubblico-privato per co-progettare e co-produrre nuove soluzioni per far fronte a problemi complessi e mutevoli. Fondamentale è poi la natura multidimensionale dell'innovazione sociale: riguarda tutti i settori della società, dal pubblico al settore privato e al terzo settore, favorendo la nascita di arene multi-livello e *multi-stakeholder*. Dal momento che si sviluppa nelle aree di incontro e interazione tra Stato, mercato, terzo settore e individuo, l'innovazione sociale è in grado di attivare risorse nuove e non convenzionali nell'intreccio tra primo e secondo welfare, e, anche se le risorse pubbliche sono prevalenti, è evidente un importante livello di corresponsabilità finanziaria da parte delle organizzazioni non profit o del settore privato (Jenson 2014). La forza dirompente dell'innovazione sociale risiede nel contributo alla riconfigurazione del diamante del welfare attraverso innovazione di prodotto e di processo, rafforzando le relazioni tra soggetti diversi e la capacità di utilizzare beni e risorse in modi diversi, che alla fine possono migliorare e potenziare la capacità della società di agire¹⁰. L'innovazione sociale, se ben regolata e calibrata, può sicuramente essere uno strumento strategico per uscire da sistemi di protezione sociale rigidi, bloccati da problemi di sostenibilità finanziaria e da pressanti questioni sociali. Tuttavia, l'innovazione sociale non può essere una panacea per risolvere tutti i problemi (Bepa 2011). Le innovazioni sociali dovrebbero sostenere ma non sostituire le politiche di welfare tradizionali né il ruolo fondamentale che lo Stato è tenuto a ricoprire sia in termini di programmazione sia in termini di finanziamento del nucleo duro delle politiche di protezione sociale, come torneremo ad argomentare nelle conclusioni del Rapporto.

Il secondo welfare si presenta quindi come arena proattiva i cui protagonisti contribuiscono alla progettazione e alla implementazione in modo partecipato di interventi e iniziative innovative. Questo è quanto emergerà in molti dei capitoli del Rapporto. Si prenda il caso dell'attuazione della Nuova Carta Acquisti. Molti attori

¹⁰ Per una miglior comprensione dell'innovazione sociale si rimanda a due progetti finanziati all'interno del VII Programma Quadro: Wilco (<http://www.wilcoproject.eu>) e Tepsie (<http://www.tepsie.eu>) e la ricca produzione scientifica prodotta.

hanno dato un contributo significativo in termini di partecipazione alla gestione delle misure a livello locale, spesso con un ruolo di supplenza di istituzioni deboli e poco efficienti o con risorse limitate. Sui territori il secondo welfare sta giocando un ruolo di primo piano nell'implementazione delle misure di contrasto alla povertà. Da questo punto di vista, la sperimentazione della Nuova Carta Acquisti vede protagonista il secondo welfare sia nei tavoli tecnici istituiti per supportare le amministrazioni comunali nel processo di raccolta delle domande e di individuazione dei potenziali utenti, sia nella realizzazione dei progetti personalizzati come ricostruito nel capitolo ottavo. A fronte di questa cornice va sottolineato che l'innovazione sociale non è più solo una risposta alla crisi ma sta diventando una vera e propria strategia condivisa per la coesione e lo sviluppo. Da paradigma generale e astratto l'innovazione sociale è sempre più messa al centro delle scelte strategiche dei decisori e sempre più declinata sui territori alla luce di bisogni specifici e delle risorse a disposizione puntando in particolare a rafforzare legami e alleanze all'interno di reti multi-attore. Questo emerge dal lavoro di ricerca condotto da Percorsi di secondo welfare ma anche da altri Rapporti, tra cui i due Rapporti sull'innovazione sociale in Provincia di Cuneo promossi dalla Fondazione CRC (cfr. CRC 2013 e 2015).

Il terzo pilastro è costituito dall'*empowerment*, che a sua volta implica maggiore partecipazione, maggiore responsabilizzazione, attivazione dei beneficiari ma anche dei fornitori di prestazioni e compartecipazione ai costi se sostenibile dai destinatari. Occorre ribaltare l'idea che tutte le prestazioni debbano essere finanziate dalla fiscalità generale e poste in campo al welfare pubblico (anche perché la pressione fiscale che ne deriverebbe sarebbe insostenibile), riflettendo su quanto continui ad essere opportuno (oltre che sostenibile) garantire servizi gratuiti anche a chi si può permettere di sostenerne il costo¹¹. Occorre pensare ad alzare in modo selettivo il livello della contribuzione individuale al costo delle prestazioni (es. farmaci e analisi mediche). Va rafforzata la dimensione della contribuzione individuale e incentivato il fatto che una quota non residuale di prestazioni sia da finanziarsi tramite forme assicurative, regolate dal settore pubblico, per liberare risorse pubbliche e attivare forme mature e innovative di risparmio privato. Si tratterebbe quindi non solo di promuovere e incentivare il ricorso a prestazioni sanitarie integrative ma anche di disciplinare in modo uniforme le diverse forme sanitarie integrative oggi esistenti come proposto anche dall'Ania recentemente (cfr. Ania 2015). Questo permetterebbe di liberare risorse per continuare (se non rafforzare) l'erogazione di prestazioni gratuite per i meno abbienti e, nel caso delle cure mediche, per le situazioni di cronicità.

Sorreggendosi e sviluppandosi su questi tre pilastri il secondo welfare va meglio definendo i suoi obiettivi e anche i suoi "punti di forza", elementi che lo caratterizzano ma allo stesso tempo spiegano perché sempre più appaia promettente questa via al rinnovamento del welfare. Il secondo welfare sembra favorire una graduale estensione di nuove forme di tutela per i cittadini in una logica integrativa, mostra

¹¹ In questa direzione vanno le proposte che ritengono che la popolazione più abbiente dovrebbe, per prestazioni "minori", uscire definitivamente dall'area della gratuità.

una consistente (in alcuni casi elevata) capacità di adattamento ai bisogni settoriali/territoriali e un elevato livello di flessibilità nelle risposte messe in campo, sviluppa esperienze e progettualità innovative, presuppone nuove forme di interazione positiva fra gli attori fino alla creazione di vere e proprie reti *multi-stakeholder*. I diversi capitoli del Rapporto mostrano casi ed esperienze caratterizzate da un coinvolgimento in ruoli attivi di *stakeholder* che condividono le sfide e i problemi, *stakeholder* che si costituiscono in una rete stabile di soggetti, alleati nel contrastare la crisi del welfare pubblico e nel promuovere lo sviluppo. Attivano nuove risorse (ideative, umane, organizzative, tecnologiche, finanziarie) e diventano in molti casi promotori di progetti innovativi che a loro volta generano altri progetti attraverso una sorta di effetto “contaminazione”. E ancora: punta sui servizi (e non sul rimborso dei costi o su prestazioni monetarie), sulla co-progettazione delle risposte da fornire, sulla co-produzione dei servizi. Fa ricorso a strumenti finanziari non tradizionali: crowdfunding, forme di premialità, microprestito, *equity*, *fundraising*, cultura del dono e *social impact bonds*. Produce ricadute positive oltre il welfare e il mercato del lavoro a beneficio dei lavoratori ma anche del territorio e della comunità.

L'analisi sistematica di esperienze e progettualità di secondo welfare presentata in questo rapporto di ricerca mostra la centralità del dibattito accademico, oltre che pubblico, intorno al tema del rinnovamento dei sistemi di welfare. Accanto a strategie di *retrenchment*, da un lato, e di ricalibratura, dall'altro, sembra definitivamente essersi affiancata una terza opzione: quella della ridefinizione dei rapporti e delle sinergie tra primo welfare (incentrato sull'intervento statale) e secondo welfare, una nuova arena popolata da attori numerosi e diversi pronti a mettersi in gioco sotto il profilo sociale per contribuire alla ridefinizione di un'offerta di servizi e prestazioni in grado di rispondere ai mutati rischi e bisogni sociali in un contesto di risorse scarse e di enfasi sull'*empowerment* tanto dei fornitori quanto dei beneficiari di welfare.

In questo scenario che punta al rinnovamento dei sistemi di welfare assume centralità il concetto di “*nesting*”¹². In termini generali ma con riferimento all'ambito delle istituzioni politiche e sociali con *nesting* si fa riferimento al compromesso necessario per ancorare uno spazio istituzionale più circoscritto dentro un tessuto istituzionale più ampio. Nel nostro caso l'arena del secondo welfare dentro l'arena più ampia del primo welfare. In termini generali ed astratti, con il concetto di *nesting* si intende connotare la formazione di una struttura spaziale caratterizzata da due elementi: 1) una convenienza interna (la struttura offre un ambiente che permette la sopravvivenza e lo sviluppo di qualunque cosa sia ospitata a suo interno) e 2) un “aggiustamento” verso l'esterno (la struttura si inserisce all'interno di un insieme più ampio di elementi che la circondano). Se l'incastro tra primo e secondo welfare deve crescere in modo virtuoso è necessario che il primo riconosca il contributo del secondo ma allo stesso tempo deve fare spazio e incoraggiare l'innovazione e la

¹² Il concetto di “*nesting*” occupa un posto centrale nella teoria evolutiva all'interno delle bioscienze ma è sempre più utilizzato anche dalle scienze sociali e in particolare nelle molte varianti della teoria istituzionale (cfr. ad esempio Aggarwal 1998, Alter e Meunier 2006, Faist 2001, Tsebelis, 1990).

sperimentazione che può nascere dallo sviluppo di reti multi-attori e nuovi modelli di *governance*. Che tipo di interventi e misure potrebbero essere previste per favorire questo incastro in modo virtuoso e affinché lo scambio di benefici sia reciproco e bi-direzionale?

Ciò che sappiamo è che quando tra due o più istituzioni si verifica un incastro sono all'opera attività e processi di condivisione di beni, scambio, possibili collaborazioni ma anche conflittualità e di conseguenza azioni mirate per favorire le prime e contenere le seconde, attività di *governance* e creazione di reti multi-attori da parte dei protagonisti che appartengono alle due sfere che si “incastrano” e di conseguenza agiscono in modo sinergico. Il processo di *nesting* ha molto a che fare con la definizione dei confini degli ambiti che si vengono a intersecare e anche con la dimensione e la scalabilità dell'azione da mettere in campo. Quello che è emerso dalle tante iniziative prese in esame è che ci sono numerose possibili aree di *nesting*. Innanzitutto quella tra primo e secondo welfare, poi tra livelli istituzionali di governo, tra l'arena dello Stato, del mercato, del terzo settore e della società civile nella cornice del diamante del welfare, tra settori/competenze di policy, tra territori. In tutti questi casi a confrontarsi sono due logiche opposte: quella integrativa e quella sostitutiva. Misure interventi di secondo welfare possono dare prova di un incastro virtuoso nella misura in cui non sostituiscono ciò che c'è contribuendo a duplicare e frammentare l'offerta ma nella misura in cui l'obiettivo è quello dell'integrazione e della complementarietà volta ad ampliare la gamma dei servizi, il grado di flessibilità degli interventi, la capacità di risposta ai bisogni con una forte attenzione al tema della sostenibilità. Si prenda ad esempio il caso della bilateralità (cfr. terzo capitolo del Rapporto). I dati raccolti permettono di sviluppare alcune considerazioni generali: il grado di *nesting* (o di «incastro virtuoso») che si sta effettivamente realizzando fra le iniziative poste in essere dai diversi organismi bilaterali territoriali, le rispettive cornici nazionali (i fondi) e il Servizio sanitario nazionale, rispetto al mondo della mutualità. L'immagine che emerge è quella di un «doppio incastro»: quando si registra offerta sanitaria da parte degli organismi bilaterali (un fenomeno tutt'altro che omogeneo), le risorse sembrano essere effettivamente convogliate dagli enti a copertura di aree lasciate scoperte tanto dal sistema sanitario pubblico quanto dai fondi integrativi nazionali di categoria.

4. QUESTO RAPPORTO E LA SUA ARTICOLAZIONE

Il *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia* aveva cercato di mappare i numerosi attori – dalle assicurazioni private al sistema delle imprese, dalle organizzazioni sindacali al terzo settore, passando per enti locali, fondazioni bancarie e altri soggetti filantropici – che quotidianamente contribuiscono allo sviluppo del secondo welfare in Italia. Le analisi svolte avevano evidenziando come, nonostante la crisi o forse proprio grazie a essa, la società italiana avesse avviato un percorso di rinnovamento innovando, sperimentando e provando a costruire modelli inediti per rispondere ai nuovi rischi e bisogni. Il *Secondo Rapporto* ha cercato di approfondire ulteriormente tali evidenze, andando a indagare le dinamiche endogene ed esogene che influenza-

no lo sviluppo del secondo welfare nel nostro Paese e la messa in campo e realizzazione di esperienze significative in tal senso. Oltre ad affondi su ambiti già toccati nel *Primo Rapporto* – come quello del welfare aziendale, della filantropia e delle Reti per la conciliazione lombarda – il Rapporto 2015 affronta temi complessi quali la bilateralità e la mutualità, lo sviluppo della finanzia sociale, il contrasto alla povertà nelle sue diverse forme, la strutturazione di risposte innovative ai bisogni delle famiglie grazie a strumenti *ad hoc* sul fronte della domanda di servizi, l'evoluzione delle misure di sostegno all'occupazione giovanile. Inoltre, attraverso studi di caso, vengono fotografati fenomeni di rilievo quale la riorganizzazione dei servizi per l'infanzia a livello locale e la progettazione partecipata di risposte innovative per la cura degli anziani non autosufficienti. Un lavoro di ricerca che fornisce quindi importanti tasselli che vanno ad allargare il mosaico del secondo welfare italiano mettendo ancora meglio a fuoco la struttura multi-livello e *multi-stakeholders* delle relazioni tra attori pubblici, privati e del privato sociale. Il Rapporto si articola in tre sezioni (*Il contesto, Protagonisti, strumenti e politiche, Le prospettive*) e in tredici capitoli, compreso questo. Vediamo sinteticamente quali temi sono stati affrontati.

Il capitolo due propone una riflessione organica sul welfare aziendale a partire da una rassegna dei dati più interessanti rispetto alla diffusione e alle caratteristiche dei programmi di welfare aziendale in Italia – anche attraverso la presentazione dei primi risultati di una indagine ancora in corso condotta da Percorsi di secondo welfare e Confindustria – approfondendo il tema della contrattazione di secondo livello. L'analisi svolta offre nuovi strumenti e chiavi di lettura per l'elaborazione di una definizione condivisa ed esaustiva del fenomeno, che ricomprenda gli ambiti di intervento e gli attori coinvolti nella diffusione del welfare nelle aziende e propone una riflessione circa le aree di sovrapposizione e le differenze tra il welfare aziendale e il variegato universo di interventi aziendali di *flexible benefit, rewarding e retention* delle figure chiave. I dati raccolti e le riflessioni proposte delineano i contorni di un fenomeno in via di consolidamento ma fortemente diversificato al suo interno, sia per quel che riguarda le imprese che lo hanno implementato che per il tipo di servizi offerti.

Il terzo capitolo è dedicato alla bilateralità e al welfare contrattuale. Negli ultimi anni la bilateralità ha iniziato a ricoprire maggiore centralità e visibilità nel dibattito pubblico e delle relazioni industriali italiane. E' cresciuta l'attenzione (anche accademica) verso il ruolo che i diversi strumenti della bilateralità possono giocare nella costruzione di forme di welfare integrativo. Il capitolo, dopo aver definito e delineato i tratti salienti della bilateralità in Italia, ne ricostruisce lo sviluppo storico e le maggiori aree di intervento, focalizzando l'attenzione sui principali settori produttivi in cui le istituzioni bilaterali sono organizzate anche su scala locale. Al fine di valutare il fenomeno più da vicino, viene preso in esame il ruolo effettivamente giocato dagli organismi bilaterali territoriali presenti nelle otto regioni del Nord (dove si concentra circa la metà di tali enti) in due campi delle politiche sociali: le prestazioni di assistenza sanitaria e gli interventi a favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. I dati raccolti su oltre 200 strutture bilaterali di livello territoriale permettono così di ricostruire una mappa aggiornata dell'offerta di prestazioni. Oltre ai

dati quantitativi, il capitolo passa in rassegna i casi più interessanti di costituzione di fondi bilaterali a livello territoriale nel campo dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria integrativa e della previdenza complementare.

Il quarto capitolo è dedicato alla mutualità. La domanda di prestazioni sanitarie in Italia risulta in continuo aumento a causa dei recenti cambiamenti socio-culturali ed economici e a fronte di una maggiore consapevolezza dei cittadini in merito alla necessità di preservare la propria salute. Per questo appare necessario avviare una proficua collaborazione tra soggetti pubblici e privati (associazionismo, terzo settore, enti *for profit*) per l'elaborazione e la realizzazione di proposte di assistenza sanitaria integrativa tese a soddisfare i nuovi bisogni emergenti. Poiché le Società di mutuo soccorso (Sms) ricoprono un ruolo rilevante nella costruzione del welfare sussidiario, dato il forte legame con il territorio e per la loro disponibilità a creare reti e collaborazioni a livello locale, il capitolo fornisce una panoramica sulla mutualità sanitaria, inserendola nel contesto complessivo del Sistema sanitario nazionale e mostrando come si tratti di un'offerta sanitaria davvero integrativa. Oltre all'inquadramento storico e normativo, il capitolo offre approfondimenti sulla mutualità nel contesto europeo, la mutualità mediata, la collaborazione con il mondo della cooperazione sociale, l'integrazione tra Mutuo Soccorso e Credito Cooperativo, l'implementazione di progetti di mutualità territoriale dedicati svolti in collaborazione con Fondazioni non profit, il rapporto con le Istituzioni ed gli Enti pubblici regionali.

Il quinto capitolo affronta il tema cruciale del mancato investimento in natalità del mondo occidentale e le sue conseguenze sul modello di sviluppo e sui sistemi di welfare, con l'obiettivo di proporre dispositivi capaci di salvaguardare gli elementi caratterizzanti dei welfare state di stampo europeo: l'universalità, il rispetto dell'individuo, l'uguaglianza di trattamento in termini di livelli essenziali di assistenza, di quantità e qualità del servizio. Il capitolo analizza alcune esperienze chiave in quei paesi - come la Francia, il Belgio, la Finlandia - che hanno optato per un modello di welfare fondato su sistemi di voucher e su una rete di fornitori accreditati o autorizzati per favorire una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare. Il capitolo richiama poi la proposta di introduzione di un voucher universale servizi alla persona presentata nel giugno 2014 e delinea alcune proposte per la sperimentazione di strumenti di moneta digitale - "*social coins*" - da veicolare attraverso "*digital wallet*" diffusi.

Il sesto capitolo si ripropone di analizzare i primi esiti del biennio di sperimentazione 2014-2016 delle Reti territoriali per la conciliazione di Regione Lombardia. L'attenzione è puntata sulla volontà dell'ente regionale di valorizzare la dimensione territoriale attraverso l'istituzione di alleanze locali, e sul nuovo sistema di *governance* territoriale articolato su tre livelli: quello regionale rappresentato dalla Regione stessa, quello intermedio costituito dalle singole Rtc con le Asl come ente capofila, e il terzo costituito dalle singole alleanze locali. Ampio spazio è dedicato all'esperienza di due delle Rtc più interessanti - Mantova e Bergamo - e ad alcune delle loro progettualità più innovative, facendo particolare riferimento a due aspetti di rilievo: da un lato, il rapporto tra imprese, reti *multi-stakeholder* e innovazione sociale e, dall'altro lato, tra voucher servizi alla persona e misure di conciliazione. La sperimentazione

delle Rtc può essere, infatti, letta con le lenti di un nuovo paradigma: la definizione di modelli di *governance* innovativi e più funzionali e, al tempo stesso, la progettazione congiunta (pubblico/privata) di azioni 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.

Il settimo capitolo è dedicato ai servizi per l'infanzia comunali. Le politiche di austerità legate alla crisi economica e finanziaria stanno determinando rilevanti difficoltà nella capacità di assicurare i servizi a gestione diretta da parte dei Comuni. Nel caso dei servizi alla persona la soluzione più ovvia, per continuare a garantire i servizi alla collettività, appare la dismissione della gestione interna e l'attribuzione del servizio a soggetti terzi indipendenti, mediante esternalizzazione dei servizi comunali. Per quel che riguarda i servizi educativi, in particolare nelle regioni del Centro e del Nord, dove asili nido e scuole dell'infanzia comunali hanno una tradizione consolidata e forniscono servizi di qualità mediamente elevata, i Comuni stanno tuttavia sperimentando strade nuove rispetto all'esternalizzazione "pura", ovvero forme gestionali diverse dalla gestione diretta ma soggette a partecipazione e controllo pubblico: istituzioni, fondazioni, aziende speciali, società a capitale pubblico su cui l'ente locale esercita un controllo analogo rispetto ai suoi servizi. Alla luce di questo quadro il capitolo ricostruisce lo scenario, assai complicato, in cui maturano le scelte degli amministratori locali sotto il profilo normativo e finanziario, prendendo quindi in esame lo strumento dell'istituzione per l'affidamento diretto dei servizi per l'infanzia e analizzando nel dettaglio il caso del Comune di Bologna che, oltre alla sua rilevanza sul piano nazionale, mostra molto bene sia le difficoltà in cui si muovono i Comuni, sia le potenzialità di tali istituzioni.

L'ottavo capitolo si occupa del nesso tra lotta alla povertà e secondo welfare. In un contesto in cui la lotta alla povertà fatica a entrare nell'agenda politica e gli strumenti di *policy* rimangono deboli, il secondo welfare è un attore proattivo che interviene sia attraverso l'attività di *advocacy* sia contribuendo all'implementazione a livello locale delle misure di contrasto. Il capitolo prende in esame i dati relativi alla diffusione della povertà, evidenziando l'aggravarsi del fenomeno a seguito della recente crisi economica, e si concentra sugli sviluppi più recenti in materia di contrasto alla povertà prendendo in considerazione i principali strumenti messi in campo dal 2008: la "Nuova Carta Acquisti" ma anche la proposta relativa al Reis e i bonus introdotti dal Governo Renzi. Al centro dell'analisi trova posto il ruolo svolto dagli attori del secondo welfare nell'implementazione a livello locale della Nuova Carta Acquisti con particolare riferimento a sette delle dodici città oggetto della sperimentazione: Torino, Bologna, Venezia, Milano, Genova, Firenze, Napoli.

Il capitolo successivo affronta il tema della povertà alimentare e delle misure per contrastarla. Secondo le stime più recenti, sono 5 milioni e mezzo gli italiani in condizioni di povertà alimentare, di cui un milione e 300 mila sono minori. Nonostante queste cifre, in Italia continua a mancare una politica pubblica nazionale di contrasto alla povertà alimentare. Negli anni tale mancanza è stata affrontata, da un parte, attraverso le più generali misure di contrasto alla povertà (*Social card*, Nuova Carta Acquisti, ecc.), dall'altra delegata, più o meno esplicitamente, al volontariato e alla

beneficienza, con evidenti limiti nel momento in cui l'indigenza ha iniziato ad assumere le cifre attuali. In questo quadro emerge tuttavia anche un dato positivo: la vivacità della società civile grazie alla quale stanno prendendo vita numerose iniziative di contrasto alla povertà alimentare, come gli empori della solidarietà. Pur essendo esperienze molto recenti, sui quali di conseguenza risulta difficile fare valutazioni, gli empori per la solidarietà risultano molto interessanti al fine di esplorare un nuovo ruolo per il volontariato nelle politiche sociali e suggerire modalità innovative di risposta alla povertà alimentare e non solo. L'approccio integrato di presa in carico della persona si rivela infatti più efficace nel favorire la riattivazione degli individui e nell'aggredire in particolare le nuove povertà nelle sue diverse "gradazioni".

La Garanzia giovani è al centro dell'analisi del decimo capitolo che si propone di illustrare e analizzare il disegno di uno dei più vasti programmi di politiche attive per il lavoro realizzato nel nostro Paese su scala nazionale e coordinato dal governo centrale. Il capitolo offre un'analisi dei risultati finora raggiunti dall'iniziativa: al di là delle criticità non mancano elementi interessanti che fanno ben sperare per il futuro del programma. In particolare si sottolinea la capacità di Garanzia giovani di dar luogo a esperienze generative o di consolidamento di pratiche di secondo welfare, specialmente per quel che riguarda i cosiddetti *Neets*. All'interno del capitolo sono infatti analizzati i casi di "Crescere in digitale" promosso dal Ministero del Lavoro con Unioncamere e Google Italia, e il progetto "Neetwork" di Fondazione Cariplo. Dal capitolo emerge la necessità di superare una "visione eroica" della riforma, in favore di un approccio volto alla promozione di una cultura dell'implementazione riflessiva (*learning by doing*), in grado di fare tesoro delle esperienze passate, compresi gli errori. A partire dalla Garanzia giovani Vesan riflette in particolare sul nuovo ruolo che il pubblico potrà effettivamente ritagliarsi con l'Agenzia nazionale per le politiche attive e il coordinamento della rete di servizi regionali, tentando di comprendere quale spazio d'intervento potrà essere conquistato dai soggetti privati a seguito delle nuove norme sull'accreditamento e dell'effettivo utilizzo degli assegni individuali di ricollocamento.

Il capitolo successivo approfondisce il ruolo assunto dalle fondazioni comunitarie negli ultimi anni, indagando in particolare le relazioni intessute dalle stesse con imprese, imprenditori e associazioni datoriali nell'intento di migliorare la qualità della vita delle proprie comunità di riferimento. Una maggiore sinergia tra mondo imprenditoriale e fondazioni comunitarie può infatti favorire lo sviluppo di politiche innovative per rispondere a nuovi rischi e bisogni sociali, e andrebbe senza dubbio ad affiancarsi, senza sostituirla, all'azione svolta da molti enti locali che vedono attualmente depotenziate la propria capacità d'azione sul fronte sociale. A causa dell'assenza di informazioni e dati aggregati relativi al rapporto tra fondazioni comunitarie e mondo imprenditoriale, e al fine di comprendere meglio le relazioni esistenti tra le stesse, sono state condotte una serie di interviste qualitative che hanno interessato le quindici fondazioni comunitarie nate grazie all'azione di Fondazione Cariplo, l'attore che più di ogni altro in Italia si è speso per dar vita a questo soggetti filantropico. Caratteristiche del contesto territoriale di riferimento; conformazione e stato di salute del tessuto imprenditoriale; strategie seguite dalla fondazione per

interessare rapporti con il mondo delle imprese: sono questi gli elementi rilevanti in grado di spiegare il rapporto tra filantropia comunitaria e mondo imprenditoriale.

Grazie alla crescente consapevolezza delle conseguenze derivanti dall'invecchiamento della popolazione e dall'allungamento della speranza di vita, negli ultimi anni l'assistenza continuativa per la non autosufficienza ha assunto una visibilità inedita per il nostro Paese. All'interno di questa cornice, la città di Novara ha preso parte ad un Bando Interreg che tra il 2013 e il 2015 ha permesso di realizzare il progetto «Casa Comune», orientato ad individuare i bisogni della popolazione anziana, mappare i servizi attualmente disponibili a favore della domiciliarità e avviare un percorso di progettazione partecipata che ha portato a sperimentare un nuovo modello di intervento che ha nell'attivazione di una rete *multi-stakeholder* uno degli elementi più interessanti. L'idea principale è quella di creare le condizioni grazie alle quali gli anziani possano rimanere nel proprio domicilio anche in presenza di *deficit* funzionali. L'analisi del caso novarese dimostra come la promozione di partnership complesse possa essere decisiva per il rafforzamento delle reti multi-attore a livello territoriale, determinando la realizzazione di *governance* condivise capaci di generare una maggiore integrazione tra i diversi interessi attraverso accordi e collaborazioni tra numerosi attori del territorio. I risultati raggiunti hanno tratto beneficio dalla dimensione transfrontaliera del progetto che ha offerto l'opportunità a sistemi di servizi alla persona territorialmente vicini, ma culturalmente distanti, di confrontarsi e contaminarsi attraverso la conoscenza reciproca di buone prassi e la condivisione delle varie fasi progettuali, oltre ad arrivare alla definizione di una visione comune delle sfide, degli obiettivi strategici e delle priorità nel campo della non autosufficienza.

L'ultimo capitolo mira a inquadrare i *Social impact bond* (Sib) nel più ampio contesto del secondo welfare, con lo scopo di accennare ad alcuni elementi che li rendono degni di ulteriori e più approfondite ricerche. Attraverso una rassegna di alcuni casi ritenuti a vario titolo esemplificativi, il capitolo offre una prima illustrazione delle varie caratteristiche di queste nuove *partnership* tra pubblico e privato - sia profit che non profit - nel tentativo di colmare le lacune della letteratura, non solo italiana. Nel corso del capitolo si delinea quindi come i Sib sembrano destinati ad occupare una parte importante delle pratiche di sperimentazione di politiche sociali innovative nei prossimi anni e un processo di istituzionalizzazione di tale strumento sospingerebbe il secondo welfare verso una complessità organizzativa e politica che risulterebbe in una forma ibrida tra agire economico e agire sociale (non più solo appena privato-pubblico), arrivando a incidere sui confini stessi dell'idea di "sistema di welfare".

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, anche attraverso una serie di "volani" interni ed esterni che se opportunamente attivati potrebbero contribuire allo sviluppo di un incastro virtuoso tra il primo e il secondo welfare in una logica di rinnovamento complessivo del nostro sistema di protezione sociale.

In conclusione, il tema del secondo welfare non può essere affrontato come un semplice ambito entro cui ricondurre singole iniziative e progettualità che potreb-

bero interessare alcune aree di intervento o di bisogno, ma deve invece essere considerato come un fenomeno emergente che – al di là del numero di casi di successo o i suoi sviluppi – apre una finestra di opportunità per l'introduzione di alcune novità nel panorama degli strumenti e dei processi di policy. Per questo appare sempre più urgente comprendere di che tipo di strumenti e di processi si tratta e quali siano le logiche economiche, sociali e politiche sottese. Per trovare conferma che sul piano della prassi primo e secondo welfare ma anche filantropia e finanza, mutualità e imprese assicuratrici, bilateralità e welfare aziendale, imprese profit e imprese sociali possono coesistere e anche convergere verso la messa in campo di azioni sinergiche e verso forme di ibridazione. Certamente, a fronte di molte esperienze positive in corso di sperimentazione su tutto il territorio nazionale, documentate e analizzate nei capitoli del Rapporto, vi sono ancora amplissimi margini per sviluppare l'innovazione in ambito sociale. Per farlo è necessario investire su target e ambiti strategici per le sfide che ci attendono: le donne e il tema della parità di genere; i giovani tra istruzione e mondo del lavoro; l'invecchiamento attivo; la non autosufficienza; le nuove forme di vulnerabilità. Ma anche sostenere la crescita di partenariati che coinvolgano soggetti pubblici, non pubblici, i destinatari e la società civile e che diventino reti stabili di collaborazione e co-produzione di servizi. Si tratta infine di comprendere come valorizzare le esperienze di successo per promuovere ulteriormente l'innovazione, per superare freni ed ostacoli, per andare oltre la fase di sperimentazione e riproporre altrove le soluzioni innovative per fare davvero sistema.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Adepp (2012), *Secondo rapporto sulla previdenza privata italiana*, Roma
- Acri (2015), *Ventesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria*, Roma
- Ania (2015), *Fondi sanitari. La necessità di un riordino*, Position paper Ania, Roma
- Bandera L. (2013), *Meridonare: crowdfunding per l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno*, in www.secondowelfare.it, download: <http://www.secondowelfare.it/privati/investimenti-nel-sociale/meridonare-crowdfunding-per-linfrastrutturazione-sociale-del-mezzogiorno.html>
- BEPA (2011), *Empowering people, driving change: Social Innovation in the European Union, Report prepared by the Bureau of European Policy Advisers for the European Commission*, Luxembourg, CEC
- Campedelli M. (2015), *Le sfide delle non autosufficienze e i sistemi integrativi*, in *Politiche sanitarie*, anno 16, n. 1, pp. 22-30.
- Caritas (2015), *Povertà Plurali. Rapporto 2015 sulla povertà e l'esclusione sociale*, Roma
- Castrataro D., Pais I. (2014), *Analisi delle piattaforme italiane di crowdfunding*, Italian

- Caulier-Grice J., Davis A., Patrick R., Norman W. (2012), *Defining Social Innovation*, a deliverable of the project “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme, The Young Foundation
- Crowdfunding Network, <http://www.slideshare.net/italiancrowdfunding/2014-analisi-delle-piattaformeitalianedicrowdfundingcastrataropais>
- Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Roma, Marsilio Editore
- Fondazione CRC (2013), *Innovazione in Comune. Percorsi innovativi nei sette maggiori Comuni della provincia di Cuneo*, in I Quaderni della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, n. 16, marzo
- Fondazione CRC (2015), *Alla prova della crisi. L'innovazione sociale in provincia di Cuneo: secondo rapporto*, in I Quaderni della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, n. 24, marzo
- Forum Ania Consumatori-Censis (2015), *Gli scenari del welfare. Verso uno stato sociale sostenibile*, Milano Franco, Angeli
- Istat (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit*, Roma
- (2014), *Il profilo delle istituzioni non profit alla luce dell'ultimo censimento*, Roma, http://censimentoindustriaeservizi.istat.it/istatcens/wp-content/uploads/2014/04/Report-16-aprile_maggio_corretto.pdf
- Jenson J. e Harrisson D. (2013), *Social innovation research in the European Union. Approaches, findings and future directions*, in Policy Review, WILCO Project Working Paper, available on line at: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/social_innovation.pdf
- Maggi S., De Pietro C. (a cura di) (2015), *Le prospettive del mutuo soccorso nel sistema sanitario italiano*, Bologna, il Mulino
- Maino F. (2015), *Imprese, lavoratori e istituzioni locali: verso un welfare sempre più territoriale*, in “la Rivista delle Politiche Sociali”, n. 1, 2015, pp. 59-76.
- MEF, Ministero dell'Economia e delle Finanze (2015), *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanze 2015*, settembre (download: <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/>)
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A. and Hamdouch, A. (a cura di) (2013), *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation.
- Ragioneria generale dello stato (2015), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario. Rapporto n. 16 - Nota di aggiornamento*, settembre (download: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2015/NARP16.pdf)

Razetti F. (2015), Contrasto alla povertà educativa: le iniziative delle Fondazioni Bancarie, <http://secondowelfare.it/fondazioni/contrasto-alla-poverta-educativa-le-iniziative-delle-fob.html>)

Ufficio Studi Confartigianato (2015), *All'alba della ripresa. Imprese e lavoro delle donne dopo due recessioni*, Roma, Confartigianato Donne Impresa

Vita (2015), Quanto donano gli Italiani, marzo, n. 3, http://www.assif.it/images/Ricerche/Quanto-donano-gli-italiani_Vita_2015.pdf

BONZA

CAPITOLO 2. IL WELFARE AZIENDALE IN ITALIA: TEMPO DI UNA RIFLESSIONE ORGANICA

DI GIULIA MALLONE

1. INTRODUZIONE

A distanza di ormai quattro anni dall'inizio del nostro lavoro di ricerca, e giunti al termine del secondo biennio, il capitolo sul welfare aziendale e contrattuale in Italia si propone di sviluppare la riflessione avviata con il Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia, all'interno del capitolo già dedicato al tema del welfare aziendale. Attraverso l'utilizzo e la comparazione dei nuovi casi di studio analizzati e grazie al dialogo proficuo e continuativo con gli *stakeholder* coinvolti nello studio e nell'implementazione di progetti di welfare aziendale, interaziendale e territoriale, il laboratorio di ricerca ha percepito la crescente necessità di un lavoro di definizione, sistematizzazione, e riordino delle aree di intervento, dei benefit più diffusi e delle modalità di finanziamento più utilizzate.

La mappatura e l'analisi delle tante e diverse esperienze di welfare aziendale, interaziendale e territoriale presenti sul territorio consentono oggi di delineare i contorni di un fenomeno in crescita ma fortemente diversificato al suo interno, e di fornire risposte a domande cruciali come quelle che riguardano le prestazioni, i beneficiari, la diffusione sul territorio, le possibili fonti di finanziamento e gli attori coinvolti nell'implementazione delle politiche di welfare aziendale. È tempo dunque di elaborare una definizione chiara e condivisa del fenomeno attraverso la sistematizzazione esaustiva degli interventi finalizzati ad aumentare il benessere dei dipendenti e delle loro famiglie.

2. WELFARE AZIENDALE E CONTRATTUALE: UNA DEFINIZIONE

Il paragrafo fornisce una introduzione al welfare aziendale e contrattuale attraverso l'elaborazione di una definizione che – anche grazie all'utilizzo di riferimenti internazionali – ricomprende gli ambiti di intervento e gli attori coinvolti nella diffusione del welfare nelle aziende, senza tralasciare le diverse modalità di finanziamento e un breve richiamo alla normativa fiscale. La seconda sezione propone inoltre una riflessione circa le aree di sovrapposizione e le differenze tra il «welfare aziendale» e il variegato universo di interventi aziendali di *flexible benefit*, *rewarding* e *retention* delle figure chiave, sulla base degli obiettivi delle politiche aziendali e delle categorie di dipendenti coinvolti.

2.1 Protagonisti, aree di intervento e il «nodo» del finanziamento

Il welfare aziendale è generalmente inteso come l'insieme di benefit e servizi forniti dall'azienda e/o dai sindacati ai dipendenti al fine di migliorarne la vita privata e lavorativa in numerosi ambiti, dal sostegno al reddito familiare e alla genitorialità, alla tutela della salute e fino a misure per il tempo libero e agevolazioni di carattere commerciale. In Italia le imprese sembrano aver ormai superato il modello tradizionale di «paternalismo industriale» in voga negli anni Cinquanta, e si avviano oggi a definire modelli di welfare aziendale - o meglio dire di welfare contrattuale – meno discrezionali, più condivisi con i lavoratori e attenti alle mutate esigenze della forza lavoro, e al tempo stesso integrati nella strategia aziendale per migliorare le prestazioni. Per le aziende i pacchetti di welfare rientrano nella strategia interna di *rewarding* dei dipendenti che, più soddisfatti e motivati, svolgono meglio il loro lavoro e scelgono di non lasciare l'azienda. Essi costituiscono anche un elemento importante all'interno delle politiche di responsabilità sociale d'impresa, promosse dalla Commissione europea e sempre più frequentemente sotto lo sguardo attento di tutti gli *stakeholder*, lavoratori, azionisti e consumatori¹.

I sistemi di welfare aziendale si compongono generalmente di quattro aree di intervento: la previdenza complementare, la sanità integrativa, le politiche per la famiglia, e i programmi di formazione (Greve, 2007). Alle prime due, ormai consolidate all'interno dei piani retributivi, si sono aggiunti più di recente i beni e servizi di conciliazione vita-lavoro, finalizzati al miglioramento dell'equilibrio tra lavoro e vita privata di tutti i lavoratori attraverso una grande varietà di servizi che vanno dal sostegno economico all'aiuto nel disbrigo delle commissioni. Un ambito che in Italia riguarda però ancora in particolare le lavoratrici donne, divise tra lavoro e compiti di cura dei figli e/o dei genitori anziani, e per questo spesso costrette a riconsiderare le proprie prospettive lavorative e di carriera fino a rinunciare al posto di lavoro a causa della mancanza di un'offerta adeguata di servizi dedicati a bambini e anziani. L'ambito del *work-life balance* si divide a sua volta in tre sottocategorie corrispondenti alla natura del benefit offerto: denaro, servizi e tempo (Seeleib-Kaiser, Fleckenstein, 2009). Con *denaro* si intendono tutti gli strumenti di sostegno al reddito familiare che prevedono l'erogazione monetaria – come per esempio i rimborsi delle spese scolastiche o del costo dei libri di testo – mentre i servizi vengono forniti direttamente dall'azienda e, spesso, all'interno della stessa struttura di lavoro come asili nido aziendali e sportelli informativi e di consulenza psicologica, sanitaria o legale. Il tempo rappresenta certamente la categoria più diffusa in questo periodo di crisi economica: gli strumenti come il part-time, la flessibilità oraria in ingresso e

¹ Nell'ambito della attività in tema di Rsi iniziata con la sua Comunicazione al Parlamento europeo del 2011, la Commissione europea ha recentemente pubblicato *Corporate Social Responsibility National Public Policies in the European Union. Compendium 2014* per raccogliere e comparare i progetti dei diversi Paesi Membri per promuovere la Rsi.

in uscita e le novità introdotte sotto l'etichetta di «lavoro agile» o *smartworking* sono infatti per l'azienda «benefit a costo zero», che necessitano però di uno sforzo di riorganizzazione interna delle attività e del personale. Agli strumenti di flessibilità «a costo zero» si aggiunge la disciplina dei permessi e dei congedi, che stabilisce le condizioni di miglior favore rispetto alla normativa e ai contratti collettivi nazionali vigenti per quanto riguarda il diritto a usufruire di permessi retribuiti e la possibilità di ricevere da parte dell'azienda integrazioni del salario durante il congedo di maternità. Rientrano infine sempre più spesso nell'accezione di welfare aziendale i programmi di formazione e *life-long learning* offerti ai dipendenti: nonostante si tratti di iniziative talvolta specifiche e finalizzate all'aggiornamento delle competenze dei collaboratori nell'interesse aziendale, queste costituiscono al tempo stesso importanti occasioni di apprendimento che – specialmente se riferite a competenze più generali come per esempio corsi di informatica e di lingua straniera – arricchiscono il profilo professionale e culturale dell'individuo.

Impresa e sindacato hanno la responsabilità, e al tempo stesso l'opportunità, di discutere insieme la spesa per le politiche di welfare rivolte ai dipendenti e alle loro famiglie e le direttrici di sviluppo più promettenti in base ai bisogni della popolazione aziendale. Se per l'azienda si tratta di una strategia lungimirante di investimento sul proprio capitale umano interno, i rappresentanti dei lavoratori possono invece contribuire alla definizione dei benefit e alla supervisione circa la corretta erogazione, nonché assicurarne la continuità nel tempo attraverso l'inclusione nei contratti aziendali. Specialmente quando l'inserimento di strumenti di welfare si configura come un *trade-off* con il salario – nei casi in cui per esempio l'azienda disponga l'introduzione di un benefit per «compensare» la mancata possibilità di aumenti salariali, per «mitigare» l'effetto di una riorganizzazione aziendale o proponga la conversione in welfare di parte del salario variabile – il ruolo delle rappresentanze sindacali risulta cruciale sia per vigilare sul processo sia per certificarne la legittimità agli occhi dei lavoratori una volta raggiunto un accordo con la parte datoriale. Le relazioni industriali giocano un ruolo fondamentale nello sviluppo del welfare aziendale, specialmente a livello decentrato ma certamente anche con le posizioni e le «linee guida» in materia di contrattazione di secondo livello espresse sia dalle associazioni datoriali che dalle diverse sigle sindacali a livello nazionale. Tra i «protagonisti» del welfare in azienda c'è però anche lo Stato, che favorisce lo sviluppo del welfare aziendale attraverso le agevolazioni fiscali previste per la fornitura di beni e servizi da parte delle imprese ai propri dipendenti. Tra le principali motivazioni che spingono alla creazione di piani di welfare per i dipendenti, le aziende menzionano proprio la possibilità di sfruttare gli sgravi fiscali previsti dagli articoli 51 e 100 del Tuir e, a testimonianza della rilevanza del nuovo *business*, sono ormai numerose le società di consulenza e servizi nate nel nostro paese proprio per progettare, implementare e gestire sistemi di welfare aziendale. Le società di consulenza che propongono alle azien-

de pacchetti personalizzati di benefit per i dipendenti sono oggi entrate a pieno titolo nel novero dei soggetti che operano nel «mercato del welfare» attraverso l'intenso lavoro di creazione di una infrastruttura di servizi telematici, relazioni e fornitori sui territori, anche prospettando l'utilizzo di strumenti per facilitare la fruizione come i titoli di acquisto o *voucher* di cui tratta il Capitolo 5 di Alessandro Venturi in questo volume. L'opportunità di avere a disposizione un sistema *plug and play* – come lo definiscono alcune società – pronto per l'utilizzo e già implementato in altre realtà imprenditoriali della zona, potrebbe rivelarsi cruciale per lo sviluppo del welfare aziendale nelle piccole e medie imprese e, indirettamente, per la diffusione dei servizi sui territori a beneficio dell'intera comunità locale. Si tratta di pacchetti di welfare personalizzabili in base alle esigenze dei singoli siti e al budget stanziato, ma dotati di una «base comune» di servizi suddivisi per aree di intervento e accessibili da tutti i lavoratori attraverso un portale raggiungibile dalla intranet aziendale. I fornitori selezionati hanno concordato con la società che eroga il servizio le modalità e i costi di fruizione, mentre la spesa varia a seconda dell'investimento aziendale. I costi sono a carico degli utilizzatori nel caso in cui l'impresa si faccia carico degli oneri organizzativi e di *set up* del servizio (consulenza, creazione e gestione del portale e delle richieste, piano di comunicazione interna). Altre volte i collaboratori hanno a disposizione un «conto welfare» da spendere o la possibilità di richiedere il rimborso totale o parziale dei costi sostenuti.

Sono in molti oggi – studiosi, aziende e rappresentanti delle istituzioni – a chiedere un aggiornamento della normativa fiscale per quanto riguarda la lista dei beni e servizi ammessi, i limiti di deducibilità e soprattutto l'ambiguità circa il requisito della volontarietà – che sembrerebbe escludere i servizi inseriti nella contrattazione con i sindacati dal godimento di quei benefici fiscali che consentono un risparmio sia al datore di lavoro sia al lavoratore. Un discorso, quello sulle opportunità e i limiti dettati dalla legge, che ha molto a che fare con le risorse messe in campo e le modalità di finanziamento. Se la strada ancora più battuta, specialmente nelle imprese di grandi dimensioni, sembra essere la predisposizione da parte del *management* di un budget annuale per il welfare, si diffondono varianti che prevedono l'utilizzo parziale o totale del premio di risultato dei lavoratori, che hanno la facoltà di scegliere se riceverlo in denaro o in beni e servizi di welfare. Sono sempre di più le imprese che puntano sulla produttività e sull'effetto incentivante del welfare aziendale, e scelgono di definire insieme alle parti sindacali dei parametri – solitamente relativi alla produttività, alla sicurezza e manutenzione dei luoghi di lavoro e ai livelli di assenteismo – inseriti all'interno della contrattazione aziendale e aggiornati a cadenza regolare, in base ai quali si accumulano risorse nel «fondo» welfare. Anche per quanto riguarda i singoli benefit il «nodo» del finanziamento è cruciale: servizi e rimborsi erogati direttamente dall'azienda ai dipendenti sono strumenti di sostegno al reddito che permettono al lavoratore di risparmiare

ma costituiscono naturalmente un costo reale per l'impresa, mentre sistemi basati sulla stipula di convenzioni commerciali con fornitori terzi pagati poi – seppur beneficiando di tariffe agevolate – dal singolo lavoratore che richiede il servizio, non prevedono lo stesso sforzo finanziario per l'azienda. Una categoria a parte è infine costituita dalle soluzioni per aumentare la flessibilità dei tempi e introdurre nuove modalità di lavoro: pur non rappresentando un costo diretto in capo all'azienda, queste richiedono spesso grande sforzo gestionale e la riorganizzazione dei processi produttivi.

2.2 *Welfare aziendale e flexible benefits: come distinguerli?*

Orientarsi nel variegato mondo dei benefit ai dipendenti, distinguendo in maniera chiara il welfare da *fringe benefits* ed elementi legati alla posizione individuale ricoperta all'interno dell'azienda, è un compito estremamente complesso. Ancora oggi, nonostante la grande diffusione del fenomeno, non esiste una classificazione esaustiva dei diversi tipi di prestazioni che ci consenta di delineare in maniera netta i confini del welfare aziendale rispetto ad altre politiche di *rewarding* dei dipendenti.

Abbiamo per questo fatto un tentativo di chiarificazione attraverso l'individuazione delle dimensioni di diversificazione dei piani di benefit sulla base dei casi analizzati e dei limiti previsti dalla normativa vigente.

Come mostra la tabella 1, la proposta consiste nel considerare come prima dimensione rilevante i bisogni sociali dell'individuo lungo il suo intero ciclo di vita. Sebbene il welfare riguardi il generale benessere delle persone e della società, esso fa infatti tradizionalmente riferimento ai rischi sociali e ai bisogni a essi collegati come la salute, l'occupazione, il reddito in età anziana, la disabilità e l'assistenza sociale. Se la prestazione fornita aiuta a soddisfare uno dei bisogni primari che le persone incontrano nell'arco della vita, allora può essere definito welfare. Se si tratta invece di beni e servizi che afferiscono a aree non strettamente ricollegabili a un bisogno di natura socio-sanitaria, come tutto ciò che ha a che fare con l'ambito ricreativo e del tempo libero, è bene prestare più cautela nella definizione. La distinzione effettuata prescinde da giudizi di merito circa la legittimità delle erogazioni aziendali: qualsiasi azione positiva finalizzata al miglioramento dello stile di vita dei propri collaboratori è sicuramente lodevole e apprezzata. Nella scelta dei benefit da erogare è però auspicabile che il *management* consideri la rilevanza sociale di ciascun servizio offerto rispetto ai bisogni essenziali dell'individuo.

La seconda dimensione rilevante, riferita alla natura occupazionale degli schemi di welfare aziendale, riguarda la platea di beneficiari. Il welfare dovrebbe infatti essere erogato a tutti, o ad alcuni in base allo stato di necessità, evitando di riprodurre – e anzi se possibile mitigando – le differenze di trattamento che si creano invece naturalmente all'interno del mercato del lavoro. Secondo questo principio il welfare dovrebbe essere fornito in modo uguale a tutti i dipendenti, o in maniera inversamente proporzionale rispetto al reddito di ciascuno. Se un programma di

welfare aziendale che stabilisce il livello delle erogazioni sulla base della remunerazione – come per esempio i «conti welfare» il cui importo è costituito dalla componente variabile del salario – fallisce dal punto di vista della redistribuzione tra chi ricopre le posizioni al vertice dell'organizzazione aziendale e chi invece si colloca alla base della piramide gerarchica, a maggior ragione non appare sensato definire «welfare» i piani di benefit forniti solo ai dirigenti o erogati su base individuale.

Tabella 1. Il perimetro del welfare aziendale: le due dimensioni

		TIPOLOGIA DI BENE/SERVIZIO					
		Welfare					Lifestyle
		genitorialità	scuola ed educazione	salute e disabilità	sostegno al reddito e all'occupazione	non autosufficienza e vecchiaia	sconti, convenzioni, attività ricreative altri benefit
DESTINATARI	Generalità dei dipendenti o categorie con reddito più basso	integrazione dei congedi di maternità/paternità	rimborso delle spese legate all'istruzione dei figli, servizi aziendali (asilo nido...)	programmi di prevenzione e screening	prestiti agevolati, progetti di housing, voucher per l'acquisto di beni e servizi	contributi extra per la previdenza complementare	sconti shopping, palestra, massaggi, intrattenimento e cultura, vacanze
	Personale dirigente	permessi retribuiti e non aggiuntivi	iniziative di conciliazione vita-lavoro	assicurazione sanitaria, anche estesa ai familiari a carico	sostegno alle spese di formazione e percorsi in azienda	polizze LTC e sostegno agli oneri di cura dei familiari a carico	automobile aziendale, telefono cellulare
		servizio baby sitter	rimborso rette scolastiche	soluzioni assicurative aggiuntive	erogazione di azioni ai dipendenti	piani assicurativi individuali es. polizza vita, piani di accumulo	

La tabella 1 mostra, grazie all'uso di alcuni esempi, l'area del welfare aziendale ottenuta dall'incrocio delle due dimensioni «tipologia di bene / servizio» e «beneficiari».

Lo spazio evidenziato in verde comprende una lista non esaustiva dei benefit che in base alla ricostruzione proposta rientrano a pieno titolo nel welfare aziendale. Si tratta di beni e servizi che soddisfano entrambi i requisiti: sono offerti a tutta la popolazione aziendale o in maniera uniforme a tutti i lavoratori appartenenti alle categorie con reddito relativamente più basso, e sono finalizzati a fornire supporto ai beneficiari negli ambiti di intervento propri della protezione sociale o comunque relativi ai bisogni primari dei cittadini. L'area evidenziata in giallo include invece una raccolta, anch'essa meramente esemplificativa, di servizi che non soddisfano uno o entrambi i requisiti. Questi ultimi sono benefit che non soddisfano bisogni di natura socio-sanitaria ma riguardano piuttosto il benessere generale inteso come *wellness* e lo stile di vita, e proprio per questo nella figura denominati *lifestyle*. Al tempo stesso, o in alternativa, non soddisfano il secondo criterio relativo alla necessità di una componente di redistribuzione. Beni e servizi predisposti per la fruizione esclusiva da parte del *management* sono infatti da con-

siderarsi parte della remunerazione in quanto non costituiscono un aiuto teso a fronteggiare uno stato di bisogno ma piuttosto una politica aziendale di *rewarding* rispetto ai risultati raggiunti e di *retainment* delle posizioni chiave. Tali erogazioni non riequilibrano – o anche solo mantengono inalterate – le differenze di reddito all'interno dell'organizzazione aziendale, andando invece a «premiare» i collaboratori in base al ruolo individuale. In questi casi, e indipendentemente dalla natura del servizio offerto, risulta dunque improprio fare riferimento a politiche di «welfare». Anche in questo ambito la distinzione applicata non sottintende alcun giudizio rispetto alla scelta aziendale di implementare politiche e strategie di diverso tipo, tratta invece esclusivamente la questione definitoria nel tentativo di favorire l'avanzamento della conoscenza sul tema e la corretta integrazione tra schemi di welfare pubblico e privato.

3. IL CONTESTO: LA DIFFUSIONE E LE CARATTERISTICHE DEL FENOMENO

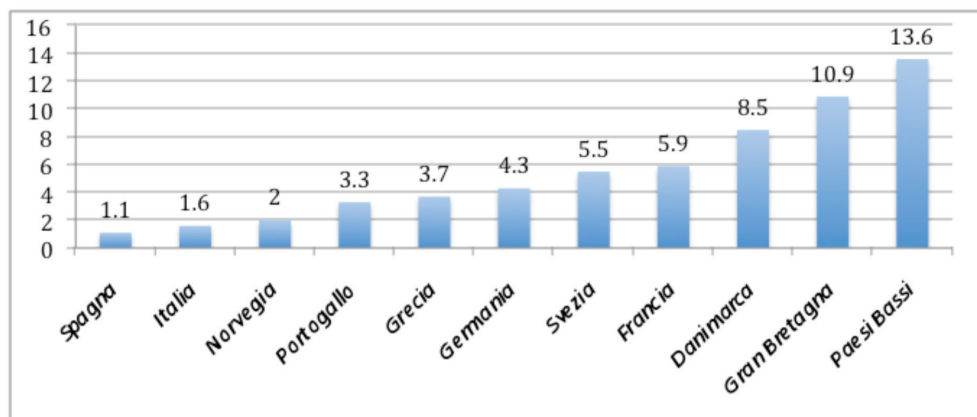
Il paragrafo porta in rassegna i dati più interessanti rispetto alla diffusione e alle caratteristiche dei programmi di welfare aziendale in Italia e in ottica comparata, con l'obiettivo di «fare il punto» circa un fenomeno di recente espansione e ancora poco studiato. La seconda sezione affronta il tema della contrattazione di secondo livello ripercorrendone storia e diffusione, mentre la terza presenta i primi risultati di una indagine ancora in corso intrapresa da Percorsi di secondo welfare e Confindustria.

3.1 *Il welfare aziendale in Italia e nel resto d'Europa*

Rispetto ad altri stati europei il nostro paese – analogamente alla Spagna ma anche, seppur in misura minore, ad altri paesi dell'area mediterranea quali Portogallo e Grecia – si caratterizza per una bassa percentuale di spesa privata volontaria rispetto alla spesa pubblica totale. La spesa privata volontaria è definita dall'Ocse come tutte le risorse di natura privata derivanti dalla spesa di privati cittadini, aziende e altre organizzazioni come il Terzo Settore, «incanalate» all'interno di schemi redistributivi che godono generalmente di vantaggi fiscali. La spesa privata volontaria include dunque tutti quei programmi di protezione e investimento sociale finanziati dalle aziende a beneficio della collettività e, molto più spesso, dei propri collaboratori e delle loro famiglie. È interessante notare (figura 1) la differenza tra la spesa privata volontaria italiana e quella di altri paesi che pure hanno sistemi di welfare pubblico più generosi ed efficienti, come per esempio i Paesi Bassi e la Svezia. Meno sorprendente invece il confronto con la Gran Bretagna, un modello di welfare liberale e *market oriented*².

² Per approfondire le caratteristiche dei diversi sistemi di welfare nazionali si rimanda a Ferrera (2012).

Figura 1. La spesa privata volontaria nel 2011, % della spesa pubblica totale



Fonte: OECD Database.

A partire dalla riflessione circa l'importanza della spesa sociale sostenuta dai privati nei diversi paesi, la ricerca ProWelfare³ ha prodotto un'interessante comparazione rispetto a diffusione e caratteristiche del welfare aziendale – definito come *Voluntary Occupational Welfare* – in alcuni paesi europei. Il dato più interessante riguarda lo sviluppo del welfare aziendale tra i lavoratori analizzato nella tabella 2. La tabella mostra la copertura dei lavoratori per i quattro ambiti di intervento presi in esame (previdenza complementare, sanità integrativa, conciliazione vita-lavoro e formazione) e per ciascuno dei paesi (Austria, Belgio, Germania, Italia, Polonia, Spagna, Svezia e Regno Unito). Una copertura marginale si ha nei paesi in cui è coperto meno del 20% dei lavoratori, mentre una percentuale inclusa tra il 20% e il 50% è considerata significativa. Se supera invece il 50%, la copertura è molto ampia. La metà dei paesi mostra una diffusione ampia solo nell'ambito della salute, mentre per conciliazione vita-lavoro e formazione è per lo più significativa. Inoltre, nessun paese a esclusione dell'Italia presenta una copertura uniforme in tutte le aree di intervento. Le differenze tra i paesi analizzati da ProWelfare rispecchiano a grandi linee i dati Ocse sulla spesa privata volontaria, mettendo in luce sostanziali differenze

³ La ricerca ProWelfare, cofinanziata dalla Commissione europea e coordinata dall'Osservatorio Sociale Europeo e della Confederazione Europea dei Sindacati, ha iniziato a partire dal 2013 a mappare l'offerta di Welfare Occupazionale Volontario (WOV, Voluntary Occupational Welfare) in otto Stati membri: Austria, Belgio, Germania, Inghilterra, Italia, Polonia, Spagna e Svezia. Il progetto, ancora in corso, si è concentrato su quattro aree di politiche sociali – la previdenza complementare, la sanità integrativa, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la formazione professionale – e su tre settori produttivi, manifatturiero, terziario e pubblica amministrazione. Per approfondire i risultati della ricerca si rimanda a Baconcini G. (2015), *ProWelfare: il Welfare Occupazionale Volontario in 8 Paesi UE*, <http://secondowelfare.it/prowelfare/presentazione-di-prowelfare.html>.

tra i paesi. Secondo le stime degli esperti nazionali, una percentuale compresa tra il 20% e il 50% dei lavoratori italiani sarebbe coperta da schemi di welfare contrattuale di origine aziendale o categoriale. Meglio di noi, la Germania, la Svezia, la Spagna e (parzialmente) il Belgio. Il Regno Unito ci «sorpassa» sul *work-life balance* ma non presenta una alta percentuale di lavoratori coperti nelle aree della sanità e della formazione. In coda alla lista dei paesi troviamo infine Austria e Polonia.

Altro risultato interessante dalla ricerca ProWelfare riguarda il livello di contrattazione all'interno del quale i benefit di welfare sono definiti: in Italia, Spagna e Svezia si sta ampliando notevolmente il ruolo della negoziazione di secondo livello accanto a quella settoriale.

Tabella 2. Copertura degli schemi di Vow - Voluntary Occupational Welfare, % di lavoratori

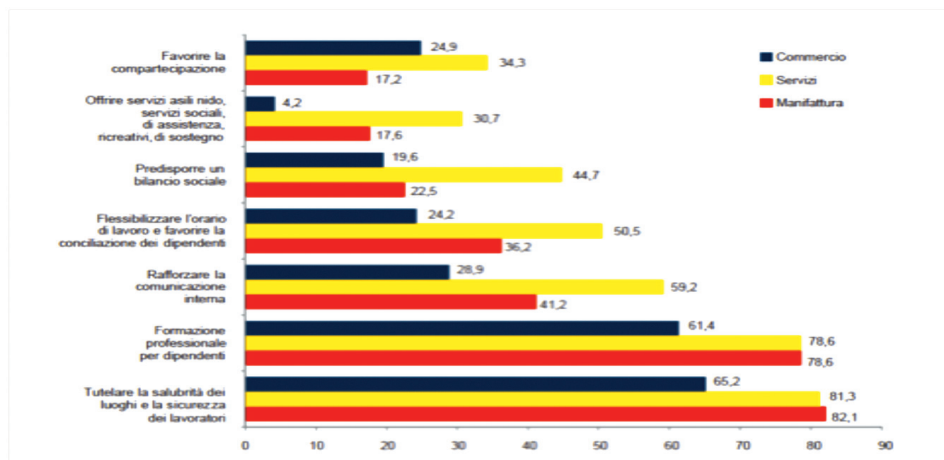
	Previdenza	Sanità	Conciliazione	Formazione
Austria	Marginale	Marginale	Marginale	Significativa
			Ampia (working time)	
Belgio	Significativa	Ampia	Marginale (working time)	Ampia
Germania	Ampia	Ampia (servizi malattia)	Significativa	Significativa
Italia	Significativa	Significativa	Significativa	Significativa
Polonia	Marginale	Marginale	Significativa	Marginale
Spagna	Significativa	Ampia	Significativa	Significativa
Svezia	Ampia	Ampia (assicurazione sanitaria)	—	Ampia
Regno Unito	Significativa	Marginale	Ampia	Marginale

Legenda: <20% copertura marginale; 20-50% copertura significativa; >50% copertura ampia.

Fonte: rapporto finale del progetto ProWelfare, 2013.

Tornando al nostro paese, recenti dati Istat confermano la diffusione del welfare aziendale tra le imprese italiane, anche se con importanti differenze tra settori e aree di intervento. Le misure di flessibilità degli orari e di conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro, e le misure che garantiscono un'offerta di «servizi di prossimità» come asili nido, assistenza sociale, ricreazione e sostegno sono nel grafico in figura 2 al quart'ultimo e penultimo posto per frequenza, superate ampiamente dalla formazione e da aree difficilmente classificabili come welfare in senso stretto, come la sicurezza sui luoghi di lavoro e la comunicazione interna.

Figura 2. Imprese che hanno adottato iniziative di welfare per macrosettore (anno 2014, %)



Fonte: Istat, Indagini sul clima di fiducia delle imprese manifatturiere e dei servizi 2015

Entrando più nello specifico delle iniziative di welfare in azienda, il Rapporto Welfare 2015 – realizzato dalla società di consulenza OD&M Consulting attraverso la somministrazione di due *web survey*, una rivolta alle imprese (112 direttori del personale) e l'altra a oltre 300 lavoratori⁴ – segnala come servizi più diffusi nelle aziende la ristorazione, la gestione del tempo e i contributi per sanità e previdenza. Seguono la scuola e l'istruzione, i servizi assistenziali e legati alla maternità, e in coda l'area dedicata a culto e stranieri. I servizi più utilizzati dai dipendenti sono invece quelli legati a scuola e istruzione e i contributi per l'adesione a casse sanitarie e fondi previdenziali, seguiti dall'area ricreativa e infine da mutui e finanziamenti agevolati. Alcuni servizi sono più «trasversali», come l'assistenza sanitaria e la previdenza ma anche la mobilità e la ristorazione. Altri sono invece dedicati a categorie più specifiche, come i genitori con figli e in particolare le donne, ma si rivelano comunque fondamentali per chi ne usufruisce.

Rispetto alla diffusione del fenomeno, i dati restituiscono una realtà complessa. Più del 50% delle aziende ha dichiarato di avere un piano di welfare in azienda, introdotto per circa la metà di queste nel biennio 2014-2015. La dimensione delle imprese conta però ancora molto: le due principali variabili che influenzano lo sviluppo dei piani di welfare aziendale sono, infatti, la dimensione dell'impresa e le caratteristiche della popolazione aziendale. Solo il 21% delle piccole imprese dichiara di avere un piano di welfare, a fronte del 60% delle medie e del 69,2% delle grandi. Interessante notare però che oltre il 30% delle piccole imprese, e ben il 40% delle medie, dichiarano di voler introdurre il welfare aziendale nei prossimi due anni. E non sembra mancare l'interesse nei confronti del welfare neppure a quel 47% di piccole imprese che non ha welfare aziendale e non

⁴ Per approfondire i risultati della ricerca si rimanda a Mallone (2015b).

ne sta valutando l'introduzione nel prossimo futuro: solo il 23% non è interessato, mentre le altre temono l'eccessiva complessità amministrativa (69,2%) e i costi (38%).

3.2 Il ruolo della contrattazione di secondo livello

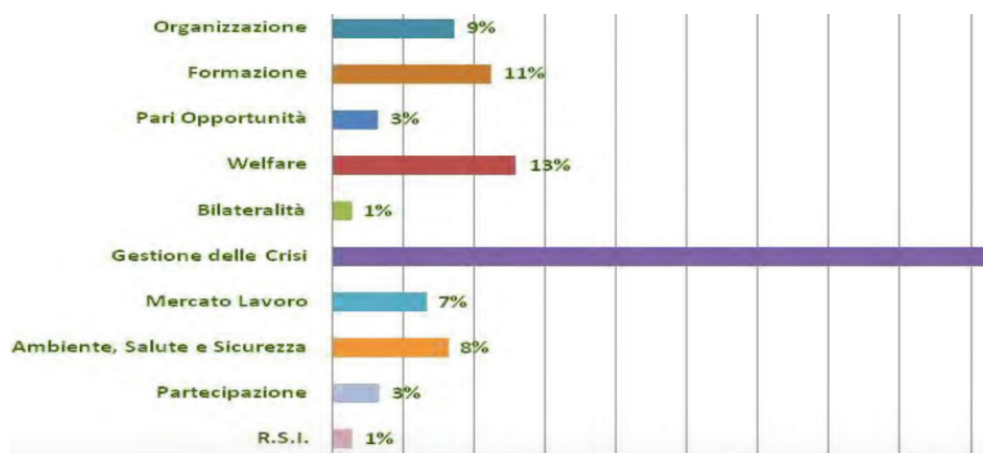
La contrattazione aziendale che avviene tra il datore di lavoro e la rappresentanza dei lavoratori in azienda ha acquisito nel corso degli anni crescente rilevanza all'interno del nostro sistema di relazioni industriali, al punto da essere oggi riconosciuta come il secondo livello di contrattazione dopo i contratti collettivi nazionali delle categorie merceologiche. Il percorso di definizione dei due livelli di contrattazione – nazionale e decentrato – inizia con l'Accordo interconfederale del 23 luglio 1993, prosegue con l'Accordo «separato» del 22 gennaio 2009 non firmato dalla Cgil e si conclude con la «ricomposizione» dei sindacati confederali nell'Accordo Unitario del 28 giugno 2011 e nel Testo Unico sulla Rappresentanza del 14 gennaio 2014. Un *iter* che rispecchia le divergenze tra la Cgil, che da sempre rivendica con forza la supremazia del livello nazionale, e la Cisl, che mostra invece maggiore apertura nei confronti della contrattazione di prossimità (Carinci, 2013; Miscione, 2011). L'Accordo Unitario del 28 giugno 2011 – firmato da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria, e ripreso dal Testo Unico del 2014 – sancisce che i contratti collettivi aziendali possono definire in via sperimentale e temporanea intese modificative dei contratti collettivi nazionali al fine di aderire alle esigenze dei contesti produttivi. Il contratto collettivo nazionale mantiene però la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore, e definisce le materie delegate alla contrattazione aziendale. Le parti concordano nel supportare la contrattazione aziendale e invitano il Governo a incrementare e rendere strutturali e facilmente accessibili le misure volte a incentivarne il ricorso, come la riduzione di tasse e contributi sulla componente variabile della retribuzione.

In linea con la sua tradizionale "apertura" alla negoziazione di prossimità, la Cisl nazionale segue ormai da diversi anni lo sviluppo della contrattazione di secondo livello attraverso l'attività dell'Osservatorio sulla Contrattazione di Secondo Livello. I dati dell'Ocsel registrano le tendenze e le caratteristiche della contrattazione decentrata dal 2009 mediante la raccolta – attraverso un processo che coinvolge le rappresentanze territoriali⁵ – di oltre 4 000 contratti sul territorio nazionale. I contratti aziendali, più diffusi nelle medie e grandi imprese rispetto alle micro e piccole aziende, sono più utilizzati nei settori del commercio, metalmeccanico, chimico e tessile, e meno comuni negli altri settori, come per esempio servizi ed edilizia (dati Ocsel 2014), e frequenti soprattutto al Nord e al Centro del paese. Come mostra la figura 3, gli istituti contenuti nei contratti analizzati tra il 2009 e il 2014 sono numerosi e – limitandoci alle voci legate

⁵ Un esempio dell'attività della Cisl per promuovere la diffusione della contrattazione di secondo livello è costituito dalle attività della segreteria regionale lombarda nell'ambito delle ormai periodiche «fiere della contrattazione» organizzate in Lombardia.

agli ambiti del welfare e del benessere dei dipendenti⁶ – circa il 13% contiene misure di welfare⁷. Sempre riconducibili alla macro-categoria del welfare aziendale, l'1% contiene azioni di Responsabilità Sociale d'Impresa, un altro 1% la bilateralità, e il 11% tratta di formazione⁸.

Figura 3. Ricorrenza dei diversi istituti contrattuali negli accordi, % sul totale, anni 2009-2014.



Fonte: Dati Ocsel Osservatorio sulla contrattazione di 2° livello - Cisl Nazionale

Il 3% introduce azioni legate alle pari opportunità, che vanno dall'istituzione di sportelli di consulenza in azienda alla promozione di formazione e azioni positive, fino alla disponibilità ad agevolare con forme di flessibilità oraria i lavoratori che hanno esigenze di cura dei famigliari a carico. Più numerosi invece gli accordi che trattano al proprio interno l'orario di lavoro (19% negli anni 2009-2014): 50% di quelli stipulati tra il 2013 e il 2014 introduce strumenti di flessibilità degli orari, anche se con l'obiettivo primario dell'adeguamento ai flussi di mercato più che della conciliazione vita-lavoro. Un 14% disciplina la banca delle ore e 25% il part-time. I settori merceologici che hanno negli ultimi anni negoziato di più gli strumenti di flessibilità oraria sono il chimico, il tessile, l'alimentare, il metalmeccanico e le

⁶ Lo studio dell'Ocsel Cisl mostra altre evidenze interessanti rispetto all'evoluzione dei rapporti di lavoro, come per esempio l'alto numero di contratti che contengono disposizioni in merito a crisi e ristrutturazione aziendale (ben il 38% di quelli analizzati) e l'indiscussa prevalenza della questione salariale (40%).

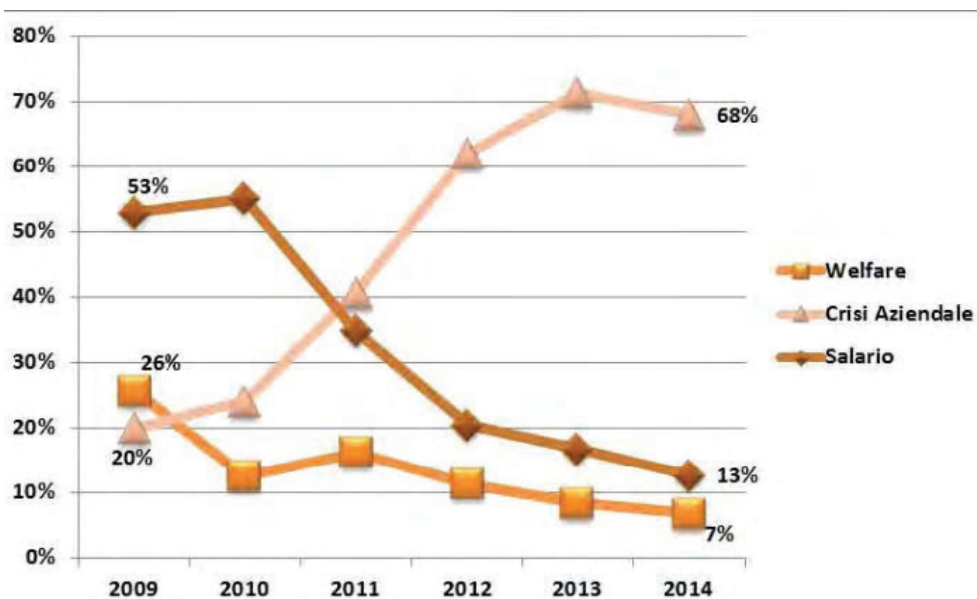
⁷ L'ambito welfare si compone a sua volta di tre sottocategorie: fondi integrativi, miglioramento delle disposizioni legislative e normative; servizi aziendali e convenzioni.

⁸ Il totale delle voci che citiamo e che sono contenute nella figura 3 non corrisponde al 100% poiché sono numerosi i contratti che contengono più voci allo stesso tempo. Per questo motivo il totale supera ampiamente la soglia del 100%.

aziende di servizi. Infine, all'interno della voce «organizzazione del lavoro», il 12% degli accordi raccolti nel 2014 riguarda l'introduzione del telelavoro, in crescita rispetto al 6% dell'anno precedente.

Tornando al welfare aziendale, i dati per anno presentano un trend discontinuo: dopo il *boom* del welfare nel 2009 (26% dei contratti), le percentuali calano fino al 7% del 2014. Ciononostante l'Ocsel sottolinea l'esistenza di una correlazione tra la crisi aziendale – e quindi la mancata contrattazione del salario, che perde 40 punti percentuali dal 2009 al 2014 – e il ricorso alla negoziazione delle prestazioni sociali. La crisi economica spinge da un lato la diminuzione della contrattazione del salario e dall'altro l'aumento di quella del welfare, meno costoso per le aziende, anche in combinazione con la gestione della crisi aziendale (figura 4). I settori più «floridi» per il welfare sono ancora una volta il meccanico, il chimico, l'alimentare e le aziende di servizi.

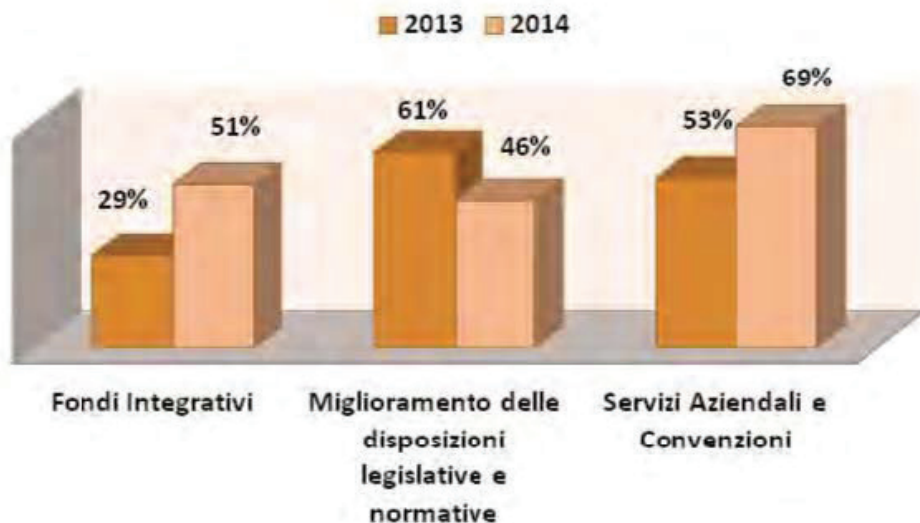
Figura 4. Salario, Crisi aziendale e Welfare, % sul totale degli accordi 2009-2014



Fonte: Dati Ocsel Osservatorio sulla contrattazione di 2° livello - Cisl Nazionale

Nel 2014, all'interno della voce Welfare prevalgono i servizi aziendali e le convenzioni (69% dei casi) seguiti dai fondi integrativi (51%, di cui più della metà negli ultimi due anni sono sanitari) (figura 5). Il 46% degli accordi contiene invece miglioramenti rispetto alle disposizioni legislative, soprattutto in tema di maternità, permessi giornalieri – solo nel 2014 il 63% di questi accordi istituiva permessi per visite mediche – e congedi parentali.

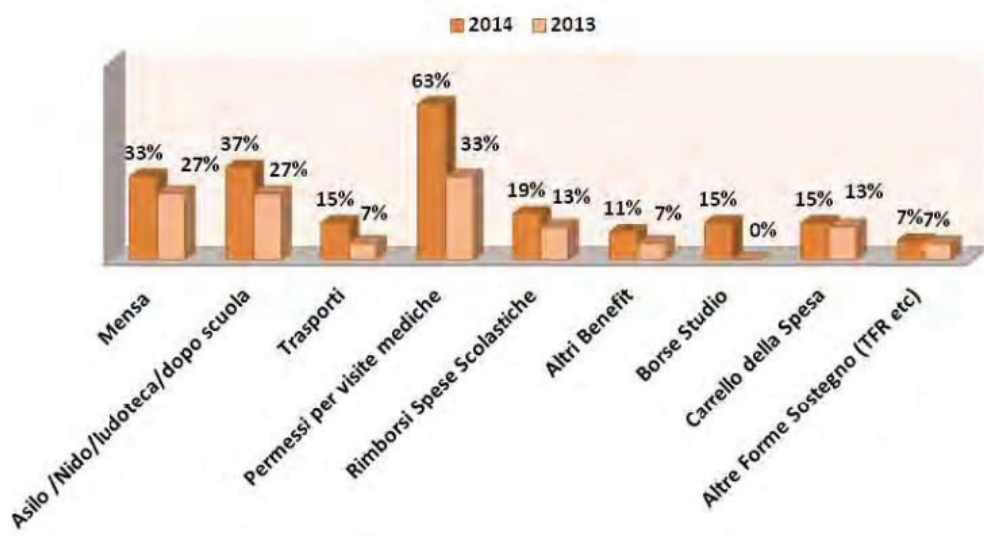
Figura 5. Le tre sottocategorie della voce Welfare e la loro frequenza all'interno degli accordi 2013 e 2014, % dei contratti interessati.



Fonte figg. 5 e 6: Dati Ocsel "Osservatorio sulla contrattazione di 2° livello" - Cisl Nazionale.

Il confronto tra gli ultimi due anni a disposizione relativamente ai servizi e le convenzioni per i dipendenti evidenzia la recente diffusione dei benefit di welfare all'interno dei contratti, particolarmente rilevante in ambiti come i permessi per visite mediche (+30%), gli asili nido e servizi per l'infanzia (+10%) e le borse di studio (+15%) (figura 6).

Figura 6. I servizi aziendali e le convenzioni per tipo, confronto 2013-2014, %



Box 1. WELFARE E CONTRATTAZIONE DI SECONDO LIVELLO IN LOMBARDIA

I dati dell'OCSEL Cisl evidenziano come la produzione contrattuale si concentri particolarmente nelle regioni del Nord Italia. Tra queste, la Lombardia è sicuramente una «punta di diamante»: il suo tessuto produttivo dinamico ha spinto la Cisl Lombardia a istituire, nell'ambito di un ambizioso progetto per il rilancio della contrattazione aziendale e territoriale, un osservatorio che raccoglie e cataloga gli accordi di secondo livello firmati nelle aziende operanti sul territorio regionale⁹. Grazie alla disponibilità della Cisl regionale, abbiamo deciso di concentrare la nostra attenzione sul settore chimico e farmaceutico, comunemente riconosciuto come uno dei più avanzati in termini di contrattazione di secondo livello e di istituti di welfare integrativo. Basti pensare che i suoi fondi integrativi, il previdenziale Fonchim e il sanitario Faschim, sono i primi due istituti categoriali introdotti a livello nazionale, rispettivamente nel 1998 e nel 2003. L'analisi dei contenuti dei contratti, ancora in corso, coinvolge ad oggi quasi 18 000 lavoratori. I primi risultati mostrano che il 60% dei dipendenti ha accesso a qualche forma di welfare aziendale aggiuntiva a quanto previsto dal Ccnl di riferimento, e più del 70% di questi può beneficiare di strumenti di conciliazione vita-lavoro. Le soluzioni di work-life balance sono però molto differenti tra loro: spaziano dal sostegno al reddito familiare, ai servizi e fino alla flessibilità degli orari di lavoro. Benché le misure di conciliazione contenute nello stesso accordo siano spesso più di una, è interessante notare come l'analisi delinei due tendenze della contrattazione: la prima è di fornire supporto di carattere economico attraverso l'offerta di servizi e/o rimborsi spese; la seconda di preferire l'utilizzo degli strumenti di flessibilità degli orari di lavoro così da implementare misure «a costo zero». Il primo approccio necessita di un investimento economico da parte dell'azienda, mentre il secondo costituisce una modalità di fare welfare che potremmo definire più «organizzativa», poiché si realizza attraverso la riorganizzazione degli orari e della produzione, spesso vantaggiosa per la stessa impresa.

Seppur in maniera frammentata e discontinua, la contrattazione di secondo livello sembra crescere sia quantitativamente sia qualitativamente, attraverso l'introduzione nella negoziazione di temi nuovi rispetto ai più tradizionali legati a mansioni e salario. Anzi, è proprio la crisi a spingere l'innovazione e la ricerca di soluzioni per conciliare le necessità dell'azienda con i bisogni dei dipendenti.

3.3 La nostra indagine

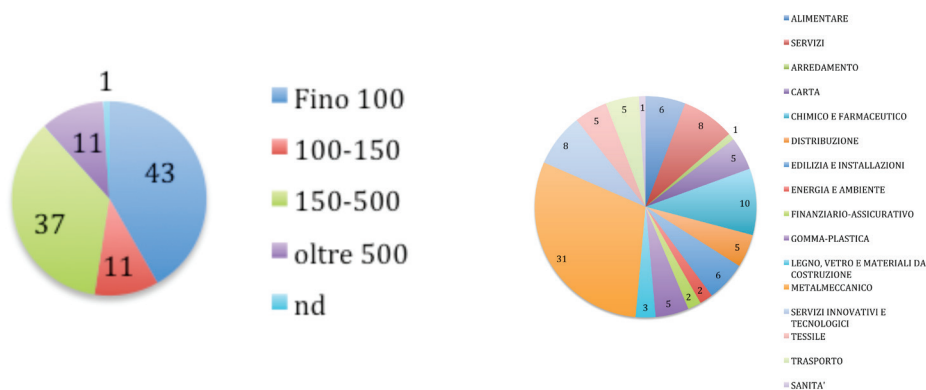
Sebbene la rilevanza del welfare aziendale all'interno del secondo welfare sia ormai indiscussa, sono ancora pochissimi nel nostro paese gli studi intrapresi per ricostruire le dimensioni del fenomeno in termini di diffusione, copertura e generosità. Per questo Confindustria e Percorsi di secondo welfare hanno deciso di realizzare un questionario da somministrare alle aziende associate al fine di identificare i benefit più diffusi e «mappare» le iniziative di welfare aziendale presenti nelle imprese italiane. Il questionario inviato alle aziende si concentra sulle modalità di instaurazione e gestione

⁹ Per approfondire le iniziative della Cisl Lombardia si rimanda a Mallone (2013, 2014); Sala (2015).

dei sistemi di welfare con l'obiettivo di tracciare le differenze nell'offerta dei benefit in base a una serie di variabili tra cui la dimensione delle imprese, il settore produttivo, la collocazione geografica e le dinamiche a livello aziendale e sindacale. Il questionario prevede, dopo una parte iniziale di anagrafica dell'impresa, una serie di domande a risposta chiusa divise in cinque aree di intervento: previdenza, sanità, conciliazione vita-lavoro non autosufficienza, valutazioni e prospettive. L'indagine, iniziata nel 2015 e ancora in corso, è svolta attraverso l'invio di una *web-survey* alle aziende aderenti a Confindustria operanti su tutto il territorio nazionale. In attesa di raccogliere nei prossimi mesi il maggior numero di questionari possibile, presentiamo in questa sezione i risultati emersi dall'analisi dei primi 103 casi aziendali, per un totale di 23 557 dipendenti.

Per quanto riguarda le caratteristiche delle 103 aziende coinvolte, più della metà – 63 aziende – operano nel Nord Italia, 36 al Centro e soltanto 4 nel Sud e Isole. Più varia è invece la composizione per quanto riguarda la dimensione delle imprese: prevalgono quelle fino a 100 dipendenti – 42% del totale – seguite dalle aziende tra 150 e 500 dipendenti. Meno numerose ma comunque presenti sono le imprese dai 100 ai 150 dipendenti e le grandi con oltre 500. Diversi anche i settori di attività rappresentati, con la netta prevalenza del metalmeccanico – 31 casi – e del chimico e farmaceutico con 10 casi, seguiti dai servizi (8 servizi generali, e 8 servizi innovativi e tecnologici).

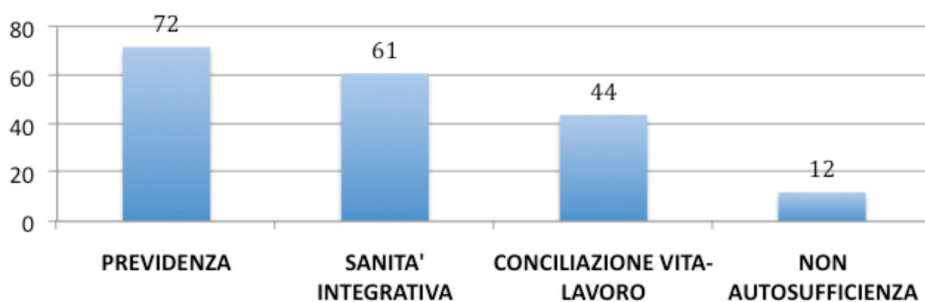
Figure 7a e 7b. Distribuzione delle aziende per numero di dipendenti e settore, valori percentuali



All'interno del nostro campione, il 72,8% delle aziende ha introdotto un programma di welfare aziendale. Prime tra tutte sono le grandi imprese oltre i 500 dipendenti, che lo hanno fatto nel 90% dei casi, mentre il fanalino di coda sono le aziende dai 100 ai 150 dipendenti, i quali usufruiscono di schemi di welfare nel 54% dei casi. Sorprendente invece il risultato che riguarda le piccole imprese fino a 100 dipendenti: ben 28 delle 43 rispondenti (il 65%) offrono ai propri collaboratori benefit di welfare. Infine, l'81% delle imprese tra i 150 e i 500 dipendenti ha introdotto il welfare in azienda.

Nonostante il numero dei casi analizzati fino a ora non ci consenta di evidenziare trend generali, è interessante notare che la presenza del welfare aziendale sembra variare tra i settori. Per esempio, il 100% delle imprese chimiche e farmaceutiche presenti dichiara di avere un piano welfare. La percentuale è alta anche nei settori tessile, della distribuzione e dei servizi, mentre si abbassa leggermente nel metalmeccanico e ancora nella carta e nell'edilizia. Delle aziende che hanno introdotto il welfare, più della metà – 40 su 75 – sono multinazionali o multilocalizzate: per metà di queste il processo di inserimento del welfare in azienda è centralizzato e le misure sono uguali per tutte le sedi del gruppo, mentre per l'altra metà il welfare è definito al livello di unità locale. Come mostra la figura 8, le aree del welfare considerate nell'analisi non sono egualmente diffuse nelle aziende: hanno grande diffusione – soprattutto per l'appoggio dato dal livello categoriale – la previdenza complementare e la sanità integrativa, seguite dalla conciliazione vita-lavoro, presente nel 59% dei casi e infine dall'area della non autosufficienza offerta solo dal 16% delle aziende.

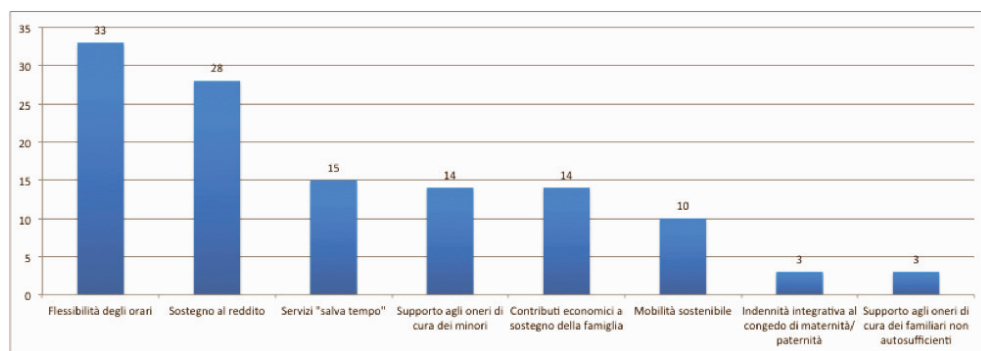
Figura 8. Le aree del welfare aziendale e il numero di imprese in cui sono presenti



Per quanto riguarda la previdenza, la quasi totalità delle imprese dichiara di appoggiarsi a un fondo pensioni «chiuso» di categoria, mentre per la sanità integrativa a una cassa sempre di derivazione contrattuale, con l'esclusione di solo 7 imprese che prevedono invece fondi aziendali costituiti a seguito di accordo con le rappresentanze sindacali ovvero la stipula di polizze assicurative. In tema di non autosufficienza, solo 5 delle 12 aziende che hanno dichiarato di offrire una soluzione di *long-term care* ha predisposto una copertura indipendente dalle tutele offerte dal fondo previdenziale o sanitario. Si conferma così quanto già evidenziato dai casi aziendali trattati nel precedente Rapporto sul secondo welfare: previdenza e sanità sono le aree di intervento più «datate» e diffuse nelle aziende di tutte le dimensioni, grazie al ruolo cruciale giocato in questi ambiti dal livello categoriale attraverso le provvisorie contenute nei Ccnl. Un settore che emerge gradualmente all'attenzione di aziende e sindacati è quello della conciliazione vita-lavoro attraverso strumenti di flessibilità oraria, sostegno al reddito della famiglia e fornitura di servizi per l'infanzia, mentre il fanalino di coda rimane ancora l'ambito della cura degli anziani e della non autosufficienza.

La popolarità della conciliazione vita-lavoro tra le aziende deriva anche dalla predilezione per le misure «a costo zero» che non implicano esborso economico diretto da parte dell'azienda, prevedendo invece un impegno più di carattere amministrativo e gestionale, come per esempio lo studio di piani di flessibilità oraria e la stipula di convenzioni con fornitori di beni e servizi. 34 delle 44 aziende che offrono benefit di conciliazione dichiarano infatti di prediligere in tema di conciliazione iniziative «a costo zero», altre 5 imprese si sono fatte carico dei costi di implementazione dei servizi per poi lasciare la fruizione libera ai dipendenti che pagano in base all'utilizzo, e solo 5 offrono invece un «pacchetto welfare» che prevede uno stanziamento di risorse *ad hoc* da parte dell'azienda.

Figura 9. Le misure di conciliazione vita-lavoro nelle aziende



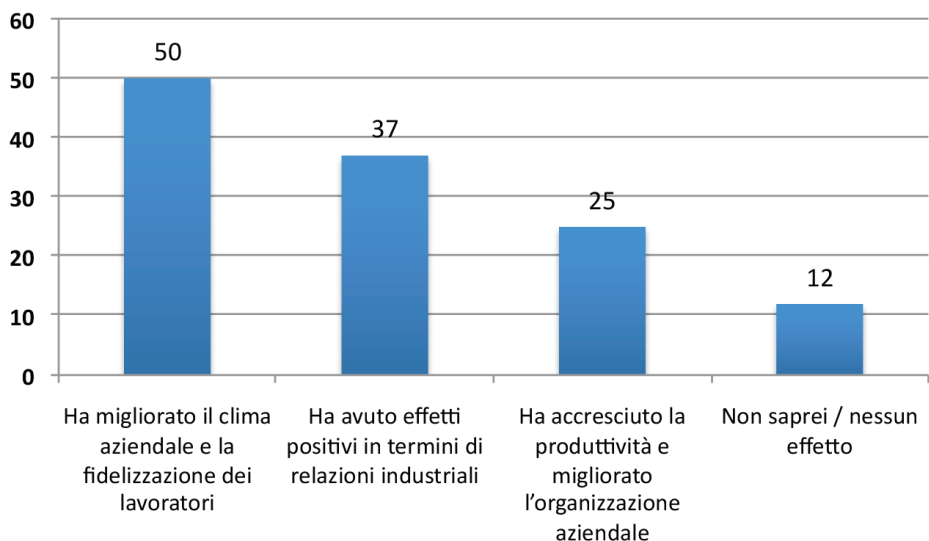
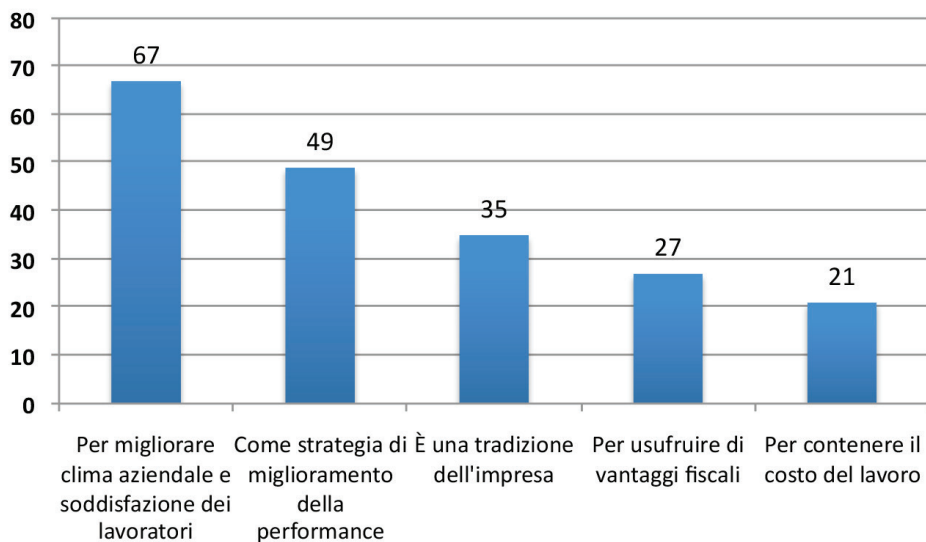
La figura 9 mostra le misure di conciliazione vita-lavoro presenti nelle 44 aziende che hanno dichiarato di avere servizi di conciliazione in azienda. Tra le più diffuse ci sono i piani di flessibilità degli orari e le misure di sostegno al reddito come prestiti agevolati e anticipazione del Tfr, e progetti di *housing* e sostegno alle spese di affitto. Meno diffusi i servizi «salva tempo» di disbrigo pratiche e attraverso convenzioni commerciali, il supporto agli oneri di cura dei minori – come per esempio l'asilo nido aziendale e il doposcuola, il rimborso delle spese per i servizi di cura dei figli e altre agevolazioni previste al rientro dalla maternità – e i contributi economici a favore della famiglia come borse di studio e rimborsi per rette e tasse scolastiche. Ancor meno diffusi i progetti legati alla mobilità come il *car pooling*, l'abbonamento ai trasporti e il rimborso delle spese legate agli spostamenti. In coda troviamo l'integrazione al congedo maternità e paternità e il supporto agli oneri di cura dei familiari non autosufficienti.

Per quanto riguarda le fonti istitutive dei servizi di welfare abbiamo scelto di concentrarci sul livello aziendale, considerando le imprese che hanno introdotto beni e servizi in aggiunta a quanto previsto dai rispettivi contratti collet-

tivi nazionali di settore. Il welfare a livello aziendale – e non categoriale – può dunque essere istituito in due modi: attraverso una scelta unilaterale del management ovvero con la firma di un accordo di secondo livello tra proprietà e rappresentanti dei lavoratori. Le due modalità non si escludono a vicenda e, anzi, sono spesso presenti insieme. Più della metà delle aziende dichiara di aver introdotto il welfare su propria iniziativa unilaterale, ma un discreto numero di aziende – pari a circa il 39 per cento – ha invece firmato un accordo di secondo livello istitutivo del welfare con i rappresentanti sindacali. Ci sono poi ben 9 casi aziendali, tra i 17 di contrattazione di secondo livello, in cui convivono iniziative unilaterali aziendali accanto a quelle previste dal contratto aziendale. In questi casi, si tratta probabilmente di benefit di provenienza diversa istituiti in momenti differenti, ormai entrati a far parte della «tradizione» dell'azienda. L'analisi mostra inoltre che ci sono benefit più contrattati – come per esempio la flessibilità oraria e gli strumenti di sostegno alle spese familiari – e altri più spesso “lasciati” all'iniziativa aziendale come la stipula di convenzioni con fornitori di beni e servizi e programmi di sostegno al reddito attraverso prestiti e anticipazioni del salario.

Perché fare welfare? Le prime due motivazioni alla base dell'introduzione del welfare in azienda riguardano il miglioramento del clima aziendale e della soddisfazione dei collaboratori, e la scelta del welfare come strategia di miglioramento della performance dell'impresa: entrambe fanno riferimento alla volontà del management di puntare sulla valorizzazione del proprio capitale umano attraverso una nuova “spinta motivazionale” che, attraverso l'accrescimento della soddisfazione personale, porti i collaboratori ad aumentare il proprio contributo sul posto di lavoro. Molto sentita è anche la dimensione culturale: alcune imprese considerano infatti il welfare come parte della propria tradizione di gestione delle risorse umane e agiscono in continuità con tali principi, riconoscendone il profondo radicamento nella cultura aziendale. Un numero inferiore di aziende dichiara invece di essere stato mosso dalle possibilità di risparmio offerte dalla normativa fiscale in tema di welfare aziendale che prevede agevolazioni fiscali a beneficio sia dell'azienda che del dipendente legate all'erogazione di beni e servizi di welfare rispetto all'equivalente corrispettivo in denaro. Sempre collegata alla volontà di ottenere un risparmio economico è anche l'ultima motivazione, riconosciuta da 11 aziende, relativa al contenimento del costo del lavoro attraverso un possibile *trade-off* tra salario e servizi di welfare. Le aziende interessate al risparmio, che pure non costituiscono la maggioranza di quelle prese in considerazione, sembrano dunque conoscere i vantaggi offerti dalla normativa e intenzionate a utilizzare il welfare come “leva” per evitare eventuali aumenti salariali.

Figure 10a e 10b. Le motivazioni alla base dell'introduzione del welfare e i risultati ottenuti



Più univoci sono i risultati in termini di miglioramento che, a detta dei rispondenti, sono collegati all'introduzione del welfare in azienda. Tutte le imprese che hanno implementato programmi di welfare hanno indicato almeno un'area di miglioramento, con la prevalenza dei risultati positivi in termini di clima aziendale e *commitment* dei collaboratori, seguiti da quelli in tema di relazioni con i rappresentanti dei lavoratori e infine di produttività e organizzazione. Più della metà di queste aziende intende mantenere invariato il proprio impegno in termini di welfare, mentre le altre – con l'eccezione di una sola impresa, che dichiara di voler ridimensionare – pensano per il futuro di aumentare la spesa per il welfare.

Chi invece ha scelto di non introdurre il welfare aziendale è stato fermato principalmente dai costi finanziari e organizzativi (26 casi) e in misura molto minore dall'assenza di interesse da parte dell'azienda (10 risposte) e dei lavoratori (8 risposte). Solo in due casi il motivo è stato il parere negativo dei rappresentanti sindacali. Qualora decidessero di implementare programmi di welfare aziendale queste aziende preferirebbero servizi legati alla salute e alla prevenzione e contributi economici a sostegno delle spese familiari, seguiti da previdenza complementare e altre misure di sostegno al reddito. Vengono poi il supporto agli oneri di cura dei minori, la flessibilità degli orari e la mobilità sostenibile. Non sorprende che il fanalino di coda, nell'interesse degli imprenditori, siano ancora una volta la non autosufficienza e il supporto per chi ha familiari non autosufficienti a carico.

4. CONCLUSIONI: QUALI PROSPETTIVE PER IL WELFARE AZIENDALE?

4.1 *La dimensione aziendale: un limite insormontabile?*

Pur rappresentando la stragrande maggioranza del tessuto produttivo del nostro paese, micro, piccole e medie imprese sembrano essere naturalmente escluse dalle evoluzioni in tema di welfare aziendale e benessere delle persone. Queste aziende non hanno le risorse economiche e organizzative che consentono di studiare, implementare e gestire un sistema di welfare aziendale, e rischiano quindi di vedere le proprie risorse umane «migrare» verso aziende che, a parità di qualifica e di settore di attività, possano offrire beni e servizi in aggiunta al salario. Da sole, le Pmi non hanno neppure la massa critica necessaria per implementare sistemi di welfare aziendale efficienti ed economicamente sostenibili, e necessitano dunque di strumenti innovativi per «mettersi in rete» condividendo costi e servizi e facendosi carico collettivamente delle incombenze organizzative e amministrative.

Partendo da questa considerazione numerosi attori, pubblici e privati, hanno iniziato a muoversi per favorire la costituzione di reti e *partnership* per il welfare interaziendale, e in alcuni casi addirittura di respiro territoriale. Ciascuno di questi attori in base al proprio ruolo, agli interessi e alle sensibilità, ha messo in campo strumenti diversi e spesso complementari. Gli attori pubblici – e in particolare le istituzioni

territoriali come enti locali, Camere di Commercio e Regioni – hanno da tempo iniziato a promuovere il welfare aziendale e le politiche di conciliazione vita-lavoro nelle Pmi attraverso bandi pubblici, consulenza e momenti di confronto e aggregazione tra gli *stakeholder* locali (su questo, si veda in questo volume il Capitolo 6 sulle Reti Territoriali per la Conciliazione lombarda). Le soluzioni oggi più utilizzate per favorire l'allargamento del welfare aziendale alle comunità locali attraverso sistemi interaziendali e territoriali sono: gli accordi tra associazioni datoriali e sindacali sotto forma di patti per lo sviluppo; l'aggregazione tra imprese attraverso lo strumento delle reti d'impresa; i contratti di secondo livello; la pubblicazione da parte di amministrazioni regionali e locali di bandi per il cofinanziamento di reti interaziendali per le Pmi. Se un ruolo di primo piano rispetto alla diffusione del welfare nelle Pmi è certamente occupato dalle relazioni industriali – particolarmente a livello decentrato – attraverso l'inserimento del welfare negli accordi aziendali e territoriali, la connessione tra welfare e reti d'impresa appare in prospettiva futura una grande opportunità che consente di guardare al rinnovamento del sistema di tutele con più ottimismo. Come spiegano Michela Gobbo e Franca Maino nel Capitolo 6 di questo volume, lo strumento della rete d'impresa, nato per ragioni di competitività e internazionalizzazione, che viene «convertito» alla condivisione di risorse e progetti finalizzati all'offerta di nuovi servizi per aiutare i lavoratori a fare fronte alle necessità della vita quotidiana, che possono al tempo stesso favorire lo sviluppo di strutture sul territorio e di occupazione nel settore dei servizi alla persona.

Sono ormai numerose le indagini svolte da aziende e società di consulenza che mostrano come il welfare aziendale costituisca per le imprese che lo introducono una strategia di motivazione del personale capace di portare risultati in termini di ridotto assenteismo, maggiore produttività, generale miglioramento del clima interno e delle relazioni sindacali, nonché di reale aiuto alle persone che si sentono più serene e valorizzate. La vera forza del welfare aziendale è però la sua potenzialità di trovare risposte a quei bisogni sociali emergenti sui territori e ancora privi di tutela, e in questo senso la sfida per il futuro consiste nel dare la possibilità anche alle piccole e medie imprese di offrire soluzioni di welfare ai propri dipendenti.

4.2 *Le traiettorie da seguire*

Rispetto ai servizi offerti, dal lavoro di ricerca emerge chiaramente come l'impegno di aziende e sindacati si concentri oggi sull'ambito della famiglia e delle politiche di conciliazione vita-lavoro. Se previdenza e sanità costituiscono ormai le basi di ogni piano welfare strutturato, la novità riguarda l'introduzione di misure di sostegno al reddito familiare e, soprattutto, di flessibilità oraria per garantire più tempo ai lavoratori con figli. L'attenzione alla dimensione familiare potrebbe derivare, da un lato, dalla constatazione delle difficoltà delle famiglie e in particolare delle madri italiane a fronte dello scarso intervento pubblico in questo ambito e, conseguentemente, dei bassissimi livelli di occupazione femminile. Dall'altro, l'area della

conciliazione vita-lavoro fornisce alle stesse aziende importanti occasioni in termini di riorganizzazione e flessibilizzazione del lavoro, a fronte di un investimento economico aziendale contenuto. Va tuttavia notato che all'aumento della sensibilità nei confronti dei genitori non corrisponde un eguale sforzo per i lavoratori che affrontano problemi legati alla non autosufficienza o disabilità dei familiari a carico. L'area della non autosufficienza rimane ancora marginale o, nel migliore dei casi, è ricompresa all'interno della conciliazione vita-lavoro al pari della gestione del tempo e dei figli. I costi a carico delle famiglie derivanti dall'invecchiamento della popolazione e dal contestuale aumento della disabilità sono drammaticamente alti, ed è ancora impensabile che le aziende possano sostituirsi ai lavoratori nel farsene carico. Tuttavia, un approccio lungimirante – come già dimostrano alcuni Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro come quelli dei settori Credito e Assicurativo¹⁰ – consisterebbe nell'istituzionalizzazione dell'offerta di strumenti assicurativi per il rischio di non autosufficienza, o *long-term care*.

Altro ambito ancora poco consolidato è «culto e stranieri»: le tutele dedicate ai sempre più numerosi lavoratori stranieri – come le agevolazioni legate alle diverse pratiche e festività religiose e alla necessità di ritorno nel paese d'origine attraverso il raggruppamento delle ferie – non costituiscono solamente una scelta di umanità e rispetto delle diversità ma possono favorire l'integrazione e giocare un ruolo importante nel trasformare il «problema» dell'immigrazione in reale risorsa per il rilancio dell'economia del paese.

Il welfare aziendale potrà costituire un «tassello» nel nuovo *welfare mix* solo se riuscirà ad «allargare» le tutele, scongiurando il rischio di creare una ulteriore frammentazione dei diritti tra aziende di diverse dimensioni, tra categorie di lavoratori, e tra territori. In termini di servizi offerti, l'efficacia degli schemi occupazionali sarà commisurata alla loro capacità di integrare e coadiuvare in maniera coerente il welfare state, evitando inutili sovrapposizioni e la creazione di un «mercato del welfare» parallelo e non accessibile da parte della maggioranza dei cittadini.

¹⁰ Per approfondire i contenuti dell'ultimo Ccnl del settore Credito si rimanda a Mallone (2015a).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Baconcini G. (2015), *ProWelfare: il Welfare Occupazionale Volontario in 8 Paesi UE*, <http://secondowelfare.it/prowelfare/presentazione-di-prowelfare.html>
- Carinci F., (2013), *Adelante Pedro, con juicio: dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 al Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 (passando per la riformulazione «costituzionale» dell'art. 19, lett. b) St.)*, WP Csdle «Massimo D'Antona», IT-179/2013, http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20130726-085155_carinci_n179-2013itpdf.pdf
- Ferrera M. (a cura di) (2012), *Le Politiche Sociali*, il Mulino, Bologna
- Greve B. (2007), *Occupational Welfare: Winners and Losers*, Edward Elgar, Cheltenham UK
- Mallone G. (2013), *Conciliare vita e lavoro: se il sindacato punta sulla contrattazione*, <http://www.secondowelfare.it/welfare-contrattuale/se-il-sindacato-punta-sulla-conciliazione-vita-lavoro.html>
- (2014), *Sindacato: come contrattare la conciliazione?*, <http://www.secondowelfare.it/welfare-contrattuale/sindacato-come-contrattare-la-conciliazione.html>
- (2015a), *Rinnovo del CCNL del settore bancario: un accordo a «vocazione sociale»?*, <http://secondowelfare.it/welfare-contrattuale/rinnovo-del-ccnl-del-settore-bancario-un-acordo-a-vocazione-sociale-.html>
- (2015b), *Come cresce il welfare aziendale in Italia*, <http://secondowelfare.it/aziende/come-cresce-il-welfare-aziendale-in-italia-rapporto-2015-odem.html>
- Miscione M. (2011), *Regole certe su rappresentanze sindacali e contrattazione collettiva con l'Accordo interconfederale 28 giugno 2011*, in «Il lavoro nella giurisprudenza», n. 7/2011, <http://www.uniurb.it/it/portale/a-giur/edocs/Miscione.pdf>
- Ocsel Cisl (2015), *Caratteristiche e Tendenze della Contrattazione di 2° livello negli anni 2013/2014*, [http://www.cisl.it/sito-industria.nsf/a8d42a61633378eac12576bd0036f7f5/5ef7f4eb0590329cc1257e4d00316c74/\\$FILE/Rapporto%20OCSEL%20%202015.pdf](http://www.cisl.it/sito-industria.nsf/a8d42a61633378eac12576bd0036f7f5/5ef7f4eb0590329cc1257e4d00316c74/$FILE/Rapporto%20OCSEL%20%202015.pdf)
- Sala I. (2015), *La Fiera della Contrattazione di Cisl Lombardia: un valore aggiunto*, <http://www.secondowelfare.it/welfare-contrattuale/il-valore-aggiunto-della-fiera-della-contrattazione.html>
- Seeleib-Kaiser M. e Fleckenstein T. (2009), *The Political Economy of Occupational Family Policies: Comparing Workplaces in Britain and Germany*, in «British Journal of Industrial Relations», vol. 47, n. 4, pp. 741-764

CAPITOLO 3. BILATERALITÀ E WELFARE CONTRATTUALE: QUALE RUOLO PER I TERRITORI?

DI FEDERICO RAZETTI

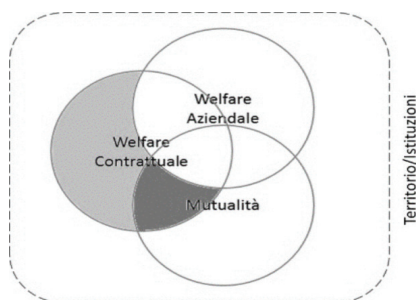
1. INTRODUZIONE

Uscendo da una specie di cono d'ombra che ha contribuito a farne a lungo un tema conosciuto solo da pochi addetti ai lavori, la bilateralità ha cominciato negli ultimi anni ad acquisire maggiore centralità e visibilità nel dibattito pubblico e delle relazioni industriali italiano. In particolare, è cresciuta l'attenzione (anche accademica) verso il ruolo che i diversi strumenti della bilateralità possono giocare nella costruzione di forme di welfare integrativo. Da questo punto di vista, le esperienze bilaterali possono essere interpretate come un interessante campo di intersezione – sia dal punto di vista concettuale sia da quello empirico – fra diverse aree oggetto privilegiato di analisi nella prospettiva del secondo welfare. Limitandoci a considerare quelle esplicitamente prese in esame in questo *Rapporto*, da un lato le esperienze bilaterali possono essere collocate nel più vasto campo del cosiddetto «welfare contrattuale» o «occupazionale». Un campo che, come si è già visto nel Capitolo 2, ricomprende anche una parte delle variegate esperienze di welfare aziendale (non quelle unilaterali). Dall'altro, il welfare bilaterale condivide numerosi tratti delle forme di mutualismo illustrate più avanti in questo *Rapporto* (Capitolo 4).

La vicinanza del welfare bilaterale tanto a quello aziendale quanto a quello mutualistico si fa ancora maggiore quando la bilateralità (la mezzaluna scura nella figura 1) si declina su scala locale, secondo alcuni vero elemento qualificante del fenomeno oggetto di questo Capitolo (per esempio Giovani 2011). È proprio lo stretto legame con il territorio di riferimento – sia di molte esperienze aziendali sia del mutualismo storico – che rende la bilateralità una componente promettente nella costruzione di un secondo welfare che, oltre a mobilitare attori e risorse non pubblici, sappia valorizzarne l'ancoramento nel contesto locale (Maino e Ferrera 2013): adattando l'offerta di welfare alle esigenze specifiche di quel territorio, sperimentando servizi e strumenti innovativi, creando reti con altri attori per costruire un'offerta integrata di politiche sociali. Una prospettiva tanto più interessante in quei settori produttivi che, caratterizzati da alta frammentazione e ridotte dimensioni di impresa, costituiscono sicuramente terreno poco fertile per lo sviluppo del welfare su base aziendale¹.

¹ Come ricorda Lai, «gli enti bilaterali possono utilmente operare per assicurare taluni servizi e prestazioni di carattere sociale che, in un tessuto di piccola e media impresa come quello italiano, risultano più efficaci se forniti a livello territoriale» (2006). Si vedano anche le riflessioni relative al legame fra dimensioni di impresa e la diffusione del welfare aziendale proposte in questo *Rapporto* (Capitolo 2).

Figura 1. Territorio come campo di interazione fra bilateralità e altre sfere di secondo welfare



D'altro canto, proprio per il suo legame con il territorio, oltreché per la sua natura settoriale, la bilateralità – in modo simile a quanto osservato per il welfare aziendale – potrebbe contribuire a esacerbare le distorsioni già esistenti nel sistema italiano di protezione sociale (Agostini e Ascoli 2014).

Il Capitolo, dopo aver delineato i tratti salienti della bilateralità in Italia (§2), ne ricostruisce, anche alla luce del quadro normativo, lo sviluppo storico e le maggiori aree di intervento, focalizzando l'attenzione sui principali settori produttivi in cui le istituzioni bilaterali sono organizzate anche su scala locale: l'edilizia, l'agricoltura, l'artigianato, il terziario, il turismo e i servizi (§3). Al fine di valutare il fenomeno più da vicino, nel §4 si prende in esame il ruolo effettivamente giocato dagli organismi bilaterali territoriali presenti nelle otto regioni del Nord (dove si concentra circa la metà di tali enti) in due campi delle politiche sociali: gli interventi a favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e le prestazioni di assistenza sanitaria. I dati raccolti su oltre 200 strutture bilaterali di livello territoriale, attive a livello regionale e provinciale, permettono di ricostruire una mappa aggiornata dell'offerta di prestazioni. L'analisi di questi dati consente così una prima valutazione della diffusione del fenomeno, del tipo di rischi protetti (vecchi o nuovi), del grado di innovazione delle prestazioni erogate a favore dei lavoratori (in termini di strumenti adottati) così come del livello di omogeneità territoriale e settoriale. Nell'ultima parte del Capitolo (§5) vengono infine illustrati alcuni casi di fondi integrativi bilaterali sviluppatisi su base regionale, a ulteriore integrazione o sostituzione di quelli nazionali, nei campi dell'assistenza sanitaria integrativa e della previdenza complementare. Nelle osservazioni conclusive si mettono in luce tanto le potenzialità quanto le debolezze che le diverse esperienze illustrate nel corso del Capitolo consentono di identificare.

2. BILATERALITÀ: CHE COSA SIGNIFICA?

Quando ci si accosta al tema oggetto di questo Capitolo, è facile imbattersi in una serie di termini dai contorni spesso poco chiari e proprio per questo usati in maniera

intercambiabile: «bilateralità», «organismi», «enti» e «fondi» bilaterali, «sistema bilaterale». La letteratura sviluppata negli ultimi anni (es. Italia Lavoro 2014, Leonardi 2014, Leonardi e Arlotti 2012, Bellardi e Desantis 2011, Isfol 2009, Lai 2006) offre alcuni elementi utili per fare chiarezza su questo punto.

Il termine dall'accezione più ampia è sicuramente *bilateralità*. In italiano *bilateralità*, come riporta il dizionario Treccani, indica la condizione di ciò che è bilaterale, che, a propria volta, si riferisce a «ciò che coinvolge due parti». Nel campo delle relazioni industriali, le due parti sono quelle sociali: datoriale e sindacale. Possono dunque essere definiti bilaterali diverse prassi e strumenti con cui le parti sociali regolano i loro rapporti, attraverso un assetto ispirato ai principi di partecipazione e sussidiarietà (Isfol 2009; Giovani 2011). Più in particolare, come messo in luce da alcuni osservatori (Leonardi e Arlotti 2012, Bavaro 2011, Lai 2006), per «bilateralità» in Italia si allude principalmente, se non esclusivamente, alla *composizione e gestione paritetica* delle strutture che la incarnano.

Quando tali organizzazioni acquisiscono natura giuridica si può propriamente parlare di *organismi bilaterali*. Generalmente, la forma giuridica – che è ciò che distingue questi organismi da altre istituzioni a composizione paritetica (come gli osservatori sull'andamento occupazionale o le commissioni sulle pari opportunità) – è quella dell'associazione non riconosciuta (così come disciplinata dal Codice Civile). Gli organismi bilaterali originano dalla libera contrattazione fra le parti sociali e, come accennato, sono composti e gestiti pariteticamente dai rappresentanti delle parti che stipulano i contratti che li istituiscono. La principale finalità perseguita da tali organismi consiste nell'erogazione alle parti aderenti di servizi e prestazioni, definiti in sede contrattuale (ma talvolta anche dalla legge) e finanziati grazie ai contributi versati – in genere in misura diversa – da lavoratori e datori di lavoro (Bellardi e Desantis 2011, 7). Espressione affine e ricorrente è *ente bilaterale*, termine che può essere inteso come sinonimo di *organismo bilaterale* (es. Isfol 2009, Lai 2006) oppure come espressione che identifica un sottogruppo di organismi bilaterali. In questa seconda accezione, gli enti bilaterali sarebbero quegli organismi paritetici rispondenti alle caratteristiche identificate nel d.lgs. 276 del 2003 (attuativo della Legge 30/2004, cosiddetta Legge Biagi), in base al quale gli enti bilaterali sono «organismi costituiti su iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quale sede privilegiata per la regolazione del Mercato del Lavoro» (art. 2, c. 1, lett. h). Il tratto comune di questi soggetti istituzionali (organismi e enti) è il fatto di essere tutti preposti allo svolgimento «di una attività diretta a soddisfare interessi esplicitamente condivisi, pur essendo costituiti da soggetti controparti nel sistema delle relazioni industriali e che mantengono la loro autonomia al di fuori dei vincoli assunti con la loro istituzione» (Lai 2006).

Gli organismi bilaterali possono poi assumere la fisionomia di *fondi bilaterali*, quando la loro funzione principale consiste nella raccolta di contributi destinati al finanziamento di un insieme specifico di prestazioni (per esempio, un fondo sanitario integrativo), oppure configurarsi come organizzazioni che, tra le diverse funzioni che svolgono

(come quella di osservatori di settore o di promozione di buone pratiche), gestiscono anche fondi di tipo bilaterale. La gestione di questi fondi può essere realizzata direttamente dall'organismo bilaterale (come avviene, per esempio, nella maggior parte delle Casse Edili) oppure essere affidata a un soggetto esterno, quali gruppi assicurativi (che in Italia gestiscono i principali fondi bilaterali nazionali) e, non senza significative differenze, Società di Mutuo Soccorso (cfr: §5.1 + collegamento con Capitolo 4).

Infine, per *sistema bilaterale* o *della bilateralità* si intende generalmente fare riferimento all'insieme di relazioni che intercorrono fra i diversi organismi bilaterali. Ciò può valere all'interno di un medesimo settore contrattuale, dove gli organismi bilaterali possono articolarsi su più livelli territoriali (nazionale, regionale, provinciale), dando vita a diverse forme di *governance*, più o meno sbilanciate verso la dimensione nazionale o locale. Come ricorda Italia Lavoro (2014), il concetto di sistema può essere dilatato, così da identificare le relazioni fra gli organismi bilaterali attivi, sulla stessa scala o su scala diversa, in un determinato settore economico, all'interno del quale possono convivere diversi contratti con altrettanti sistemi di bilateralità. Nel settore del terziario (distribuzione e servizi), per esempio, convivono due sistemi bilaterali, originati dalla contrattazione fra le maggiori organizzazioni sindacali (Cgil, Cisl, Uil), da un lato, e le due maggiori organizzazioni datoriali (Confcommercio e Confesercenti), dall'altro; ciascuno dei due sistemi si articola poi su più livelli territoriali. Al contrario, il sistema bilaterale artigiano si caratterizza per una forte compattezza, determinata dal fatto che i diversi contratti del comparto sono tutti riconducibili alle medesime parti.

3. BILATERALITÀ E OFFERTA DI WELFARE: FRA CORNICE NAZIONALE E DIMENSIONE LOCALE

Come anticipato nell'Introduzione, oggetto di questo Capitolo è l'esplorazione del ruolo giocato dalla bilateralità nell'offerta di (secondo) welfare a *livello subnazionale*. Per questa ragione, nelle pagine che seguono l'attenzione sarà concentrata sui settori economici i cui *sistemi bilaterali* presentano un forte radicamento territoriale o, perlomeno, consolidate articolazioni istituzionali su scala locale. In concreto, i settori presi in esame saranno l'edilizia, l'agricoltura, l'artigianato, il terziario (distribuzione e servizi), il turismo e i servizi (cfr. Italia Lavoro 2014, Leonardi 2014, Nogler 2014a, Bellardi e Desantis 2011, Lai 2006)².

Pare ora utile ricostruire le origini e gli sviluppi del fenomeno della bilateralità in questi settori, attraverso un breve *excursus* sulle principali aree di intervento degli organismi territoriali, anche alla luce della cornice bilaterale nazionale e del quadro normativo in cui si inseriscono.

² La distinzione fra settori segue quella proposta da Italia Lavoro (2014).

Le prime forme organizzate di bilateralità vedono la luce, agli inizi del secolo scorso, proprio a livello locale, soprattutto nei settori diversi dall'industria manifatturiera. Si tratta di settori che, oltre a essere caratterizzati da una contrattazione basata sul livello provinciale, risultano privi di alcune condizioni (concentrazione del lavoro, della produzione e della rappresentanza) rivelatesi essenziali per lo sviluppo degli ammortizzatori sociali nell'industria (primo fra tutti, la Cassa Integrazione Guadagni), dove la bilateralità rimane a lungo un fenomeno circoscritto, limitato perlopiù alla «costituzione di fondi e tavoli tecnici in materia di formazione, apprendistato, salute e sicurezza» (Leonardi 2014, 29; Italia Lavoro 2014, Bavaro 2011).

Il primo settore economico in cui la bilateralità emerge come lo strumento più adatto a strutturare le relazioni industriali e garantire i diritti dei lavoratori è quello delle costruzioni, caratterizzato, come noto, da una fortissima frammentazione produttiva e da un'altrettanto forte mobilità e instabilità occupazionale (Cimaglia e Aurilio 2011). La prima «Cassa Edile» nasce a Milano nel 1919, grazie a un accordo tra il Collegio dei Capimastri e l'Associazione Mutua Miglioramento tra Muratori, Badilanti, Manovali e Garzoni della città, che permette di introdurre lo spirito mutualistico all'interno di un sistema definito per via contrattuale. Dopo l'arresto nel periodo del regime fascista, lo sviluppo su base provinciale delle Casse nel resto del territorio italiano si fa particolarmente intenso nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta: «[l']impronta territoriale, derivante dalla loro nascita “dal basso” e che ha rappresentato uno dei punti di forza del sistema, ancora oggi ne costituisce un elemento caratterizzante» (Cimaglia e Aurilio 2011, 98-99). In questo quadro, la forte connessione fra bilateralità e contrattazione territoriale limita il livello nazionale (la Commissione Nazionale paritetica per le Casse Edili, Cnce) a una mera «funzione di cornice» (Italia Lavoro 2014, 215). Le Casse provinciali garantiscono, prima di tutto, l'erogazione di alcune prestazioni contrattuali come il trattamento economico per ferie, la tredicesima («gratifica natalizia») l'anzianità professionale (Ape) (tutti istituti previsti in modo uniforme dai Ccnl). A queste si sono poi aggiunte nel tempo altre prestazioni, relative all'integrazione salariale in caso di malattia e infortunio e, come avremo modo di approfondire, forme di assistenza sociale e sanitaria: si tratta delle cosiddette prestazioni «extracontrattuali» (ovvero, legate alla contrattazione decentrata), che variano da provincia a provincia, determinando un'offerta (più o meno) rilevante da parte delle Casse³.

Presto il modello della Cassa Edile viene adottato, anche se con meno successo, in un altro settore economico caratterizzato da frammentazione produttiva e discontinuità del lavoro, oltreché da un sistema contrattuale imperniato sul livello territoriale: l'agricoltura. La creazione, nel corso degli anni Cinquanta, di organismi paritetici in alcune province – le cosiddette «Casse *Extra Legem*» (la prima è istituita a Brescia nel

³ Il sistema bilaterale provinciale dell'edilizia comprende, a fianco delle Casse Edili, anche gli Enti Scuola nel campo della formazione professionale e i Comitati Paritetici Territoriali (Cpt) per la sicurezza sui luoghi di lavoro.

1948) – nasceva anche in questo caso dall’esigenza di assicurare a operai e imprenditori l’esistenza di forme articolate e costanti di relazioni collettive. In particolare, le casse agricole erano lo strumento con cui diventava possibile garantire agli operai l’erogazione di misure di sostegno al reddito, principalmente a integrazione dei trattamenti previsti dalla legge in caso di assenza dal lavoro per malattia o infortunio professionale. Il fenomeno, fino alla fine degli anni Ottanta, si è tuttavia caratterizzato per dimensioni ridotte, limitandosi – quando presente – a “forme di piccola mutualità”, anche per via dell’esistenza nel settore dell’indennità di disoccupazione già a partire dagli anni Cinquanta (Cimaglia e Aurilio 2011). Nel corso del tempo, grazie alla forte autonomia determinata dalla contrattazione provinciale, le Casse hanno tuttavia acquisito maggiore importanza, cominciando a diversificare il ventaglio di prestazioni offerte agli operai, attraverso l’inclusione di erogazioni come indennità di maternità e borse di studio per i figli degli operai. A esse, tra gli anni Ottanta e Novanta, si sono poi affiancate diverse istituzioni bilaterali nazionali, dal fondo sanitario integrativo a quello per la formazione, fino alla costituzione – solo nel 2010 – dell’Ente Bilaterale Agricolo Nazionale (Eban), chiamato, tra l’altro, a esercitare funzioni di coordinamento e omogeneizzazione strutturale e funzionale delle Casse, impegnate, in base ai vari contratti provinciali, in campi molto diversi⁴.

Pur essendo un’area storicamente caratterizzata da condizioni strutturali simili a quelle dell’agricoltura e dell’edilizia, l’artigianato – comparto intersettoriale, trasversale a numerose aree produttive⁵ – ha sviluppato forme organizzate di bilateralità più tardi, anche per via dell’articolazione del comparto su diversi contratti. Le prime casse mutue di malattia vengono istituite, su scala provinciale, negli anni Settanta in Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Marche, per l’erogazione delle prestazioni previste dai contratti (Italia Lavoro 2014, 219). È tuttavia nel corso del decennio successivo che la bilateralità artigiana, grazie a una serie di accordi interconfederali nazionali, assume la forma di organismi giuridici paritetici di livello regionale⁶, fino alla creazione – nel 1995 – dell’Eban (cui aderiscono Confartigianato, Cna, Casartigiani, Clai, Cgil, Cisl e Uil). Il forte radicamento della bilateralità artigiana a livello regionale, dove si contano oggi 21 enti, è confermato dal fatto che l’ente nazionale ha finito per fungere essenzialmente da cassa finanziaria della

⁴ Italia Lavoro cita fra le prestazioni mutualistiche interventi molto diversificati, «dal pagamento dei giorni di carenza in caso di malattia, all’erogazione di indennità integrative di maternità, al sostegno all’apprendimento di lingue straniere, agli aiuti alle famiglie con figli disabili, agli assegni scolastici, al premio di natalità, a sussidi di vario genere» (2014, 257). Si veda anche l’elenco di prestazioni proposto, sempre a titolo illustrativo, da Cimaglia e Aurilio (2011, 162).

⁵ Meccanica, tessile-moda, chimica-ceramica, agroalimentare, legno-lapidei, comunicazione, servizi e autotrasporto.

⁶ Così come stabilito nell’Accordo Interconfederale del 1987, in controtendenza con quanto deciso nel precedente accordo del dicembre 1983, in cui si optava per la dimensione provinciale (Cimaglia e Aurilio 2011).

bilateralità regionale: «è come se la soluzione istituzionale (ente bilaterale) subisse un effetto di annebbiamento o sfuocamento man mano che si allontana dalla realtà produttiva che dovrebbe servire» (Nogler 2014a, 19). Considerata l'esclusione delle imprese artigiane dall'istituto della Cassa Integrazione, non stupisce che i primi interventi mutualistici messi in campo dalla bilateralità artigiana, già attraverso le casse mutue degli anni Settanta, si siano sostanziati in forme di sostegno al reddito in caso di sospensione dell'attività (Giovani 2011, Lai 2006), che hanno poi assunto la forma di «Fondi intercategoriale regionali», destinati alla salvaguardia del «patrimonio di professionalità del lavoro dipendente e imprenditoriale delle imprese artigiane», in caso di crisi con sospensione dell'attività produttiva⁷. Gradualmente, anche il sistema bilaterale artigiano ha allargato il proprio raggio di intervento, in particolare nei campi della formazione e della sicurezza sui luoghi di lavoro (accordi del 1996), ma anche della sanità integrativa (prima a livello regionale, poi a livello nazionale) e della previdenza complementare: come vedremo più avanti (cfr. §5.1), l'artigianato è uno dei settori che ha dimostrato, negli ultimi anni, maggiore vivacità nel campo del welfare bilaterale territoriale.

La comparsa di organismi bilaterali nei settori del terziario (distribuzione e servizi) e del turismo è avvenuta in tempi molto più recenti che nei settori appena considerati: avviata nei primi anni Novanta, la costituzione di tali organismi risulta ancora in corso per alcuni comparti. Come osservato per i casi precedenti, lo sviluppo della bilateralità ha interessato prima la dimensione territoriale (dove si registrano alcuni isolati esperimenti, in Lazio negli anni Settanta e, nelle regioni del Nord, nei primissimi anni Novanta), poi quella nazionale, con la creazione di enti a livello centrale e l'estensione del modello territoriale in tutto il paese. Benché di più recente costituzione, i sistemi bilaterali del terziario e del turismo si presentano tuttavia particolarmente complessi e articolati, principalmente a causa della coesistenza di diversi assi contrattuali (riferibili a Confindustria, Confesercenti, Confindustria, sigle della cooperazione), che si strutturano, a loro volta, su tre diversi livelli territoriali (nazionale, regionale e provinciale).

In particolare, nel settore terziario (distribuzione e servizi), per il Ccnl firmato da Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uilucs-Uil e Confindustria⁸ esiste a livello nazionale dal 1995 l'Ebinter (Ente Bilaterale Nazionale per il Terziario) che si articola, su scala provinciale, in una rete capillare di Enti Bilaterali (se ne contano 89)⁹. Sin dalle origini, agli enti bilaterali territoriali – per cui il Ccnl del 1994 disegnava uno statuto

⁷ Così come previsto dall'Accordo Interconfederale del 21 luglio del 1988. L'intervento dei Fondi regionali era originariamente concepito solo in caso di crisi causate da eventi di forza maggiore, «indipendenti dalla volontà dell'imprenditore»; successivamente, il campo d'azione è stato esteso ai casi di crisi aziendali e congiunturali (accordi interconfederali del 1993).

⁸ Che è l'asse contrattuale più rilevante non solo per il numero di addetti, ma anche perché regola il sistema bilaterale più esteso (Cimaglia e Aurilio 2011, 175).

⁹ In base a quanto riportato nel sito www.ebinter.it (ultimo accesso: 27 settembre 2015).

tipo – sono stati attribuiti compiti prevalentemente in materia di formazione e qualificazione professionale, flessibilità dei contratti, compiti via via potenziati nei vari rinnovi contrattuali nazionali, e diversificatisi anche in funzione delle disposizioni previste dalla contrattazione di livello provinciale. A caratterizzare gli sviluppi più recenti della bilateralità in questo settore sono le previsioni in materia di welfare, sia a livello nazionale sia a livello territoriale. In moltissimi territori, gli accordi più recenti hanno inoltre previsto l'intervento degli enti bilaterali per assicurare varie forme di «sostegno al reddito» dei lavoratori (Cimaglia 2014a; 2014 b). Per il Ccnl del terziario firmato dalle stesse parti sindacali ma con Confesercenti, l'organismo bilaterale nazionale è invece l'Ebnter (Ente Bilaterale Nazionale per il Terziario), il quale si articola a propria volta a livello territoriale, ma prevalentemente su base regionale (si contano in tutto 22 enti)¹⁰. Presenta strutture regionali anche l'Ebipan, l'ente bilaterale nazionale della panificazione e attività affini (con enti costituiti in Lombardia e Veneto).

Per il turismo, si registra una situazione simile a quella appena descritta. Dopo alcuni esperimenti avviati già negli anni Settanta, oggi gli organismi bilaterali territoriali legati all'asse contrattuale Federalberghi-Confcommercio (che su scala nazionale esprime dal 1991 l'Ente Bilaterale Nazionale del Turismo – Ebnt) possono essere presenti sia a livello provinciale sia a livello regionale. Per l'asse Assoturismo-Confesercenti (che a livello nazionale si articola nell'Ente Bilaterale Nazionale Unitario del Settore Turismo – Ebn) e per l'asse Confindustria (Ente Bilaterale Industria Turistica – Ebit a livello nazionale) le articolazioni territoriali sono prevalentemente di rango regionale (rispettivamente 22 e 9). A differenza di quanto avviene per gli enti territoriali del terziario e del turismo afferenti a Confcommercio, quella espressione del contratto Confesercenti tendono a essere unitari per i due settori.

Bisogna infine ricordare che, nel campo delle imprese di servizi (imprese di pulizia, istituti di vigilanza e portierato), presentano alcune articolazioni a livello locale (Milano, Torino, Lazio) l'Onbsi (Organismo Nazionale Bilaterale Servizi Integrati), l'ente bilaterale di riferimento per i Ccnl firmati dalle sigle della cooperazione e dell'industria, impegnato in particolare sul fronte della sicurezza sui luoghi di lavoro e sul controllo della regolarità dei contratti pubblici¹¹, e l'Ebinvip, l'ente nazionale per il settore della vigilanza privata (presente o in fase di attivazione in 7 Regioni)¹².

¹⁰ In base a quanto riportato nel sito www.ebnter.it (ultimo accesso: 27 settembre 2015).

¹¹ A questo si aggiunge Ebinas (multiservizi \ Ccnl Confcommercio), che però non opera a livello territoriale.

¹² Agli enti citati – quelli che si articolano anche su scala territoriale – devono aggiungersi tutti quelli operanti solo su scala nazionale: Ebincoop (distribuzione cooperativa); Ebincolf (colf e badanti); Ebipro (studi professionali); Ebinfas (farmacie \ Ccnl Assofarma); Ebinprof (portieri e proprietari di fabbricati); Ebiterme (terme). Cfr. tabella 1.

Le informazioni raccolte nella tabella 1 consentono di cogliere in modo sintetico, per ciascuno dei settori considerati, la complessità delle principali forme assunte dalla bilateralità, sia a livello nazionale sia a livello territoriale.

Nel complesso, come messo in luce da Ciarini e Famiglietti (2011, 247), se si guarda allo sviluppo della bilateralità in Italia, si osserva l'espansione del fenomeno lungo due direttrici. Da un lato, la diffusione della bilateralità dall'edilizia a molti altri settori produttivi, tradizionalmente sprovvisti di istituzioni bilaterali: anche se qui non considerati perché non ancorati alla dimensione locale, come conseguenza dei rinnovi contrattuali realizzati negli ultimi anni, ormai quasi tutti i settori prevedono qualche istituto bilaterale (in particolare, fondi di previdenza complementare e fondi di assistenza sanitaria integrativa). Dall'altro, l'allargamento delle materie oggetto di intervento degli enti bilaterali. In altre parole, un allargamento settoriale e funzionale della bilateralità.

Un allargamento che è il risultato della contrattazione fra le parti, ma anche, in misura crescente negli ultimi anni, di interventi di tipo legislativo che hanno esplicitamente riconosciuto o attribuito agli istituti della bilateralità l'esercizio di una serie importante di funzioni, determinando, secondo alcuni osservatori, una forte discontinuità rispetto alla natura e al ruolo tradizionalmente giocato dagli organismi bilaterali (es. Leonardi 2014) e mettendo comunque in dubbio la natura giuridica esclusivamente privatistica di tali istituti¹³. L'esempio paradigmatico e più recente di questo processo è costituito dalle disposizioni contenute, prima, nella Legge 92 del 2012 (cosiddetta «riforma Fornero» del mercato del lavoro), poi nei decreti attuativi dell'ultimo intervento legislativo in materia («Jobs Act»: Legge 183 del 10 dicembre 2014 e d.lgs. 148/2015). Questi provvedimenti hanno infatti esportato il modello dei «fondi bilaterali di solidarietà», sviluppatosi, come visto, in particolare nel comparto artigiano, a tutte quelle aree dell'impiego privato che risultavano ancora prive di «ammortizzatori sociali» in caso di sospensione dell'attività lavorativa e in cui la protezione sociale avveniva essenzialmente attraverso lo strumento (discrezionale) della Cassa Integrazione in Deroga (cfr. Box 1).

¹³ È in base ad attribuzioni legislative che gli istituti della bilateralità svolgono funzioni nei campi della sicurezza sul lavoro (con organismi paritetici), della formazione professionale e della previdenza (con fondi bilaterali), del contrasto al lavoro irregolare (Bavaro 2011). Il d.lgs. 276/2003, prima richiamato, ha ampliato ulteriormente gli ambiti di intervento degli strumenti della bilateralità, dall'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro ai fondi per l'integrazione del reddito.

Tabella 1. I sistemi bilaterali attivi nei settori dell'edilizia, agricoltura, artigianato, terziario, turismo e servizi

	CCNL	FONDI NAZIONALI				ENTI BILATERALI NAZIONALI	ENTI BILATERALI TERRITORIALI
		Previdenza complementare	Assistenza Sanitaria Integrativa		Formazione		
EDILIZIA	Industria	PREVEDI	Edicard	FORMEDIL	CNC	118 Casse Edili e Edilcasse	
	Pmi	FONDAPI	Edicard				
	Artigianato	PREVEDI	Edicard				
	Cooperazione	COOPERLAVORO					
AGRICOLTURA	Operai agricoli e florovivaisti	AGRIFONDO	FISLAF	FORAGRI ENPAIA	EBAN	Casse Extra Legem o Ebat	
	Mantenimento del verde						
	Quadri e impiegati		FIA				
	Dirigenti		FIS				
	Consorzi di bonifica		FIDA				
	Allevatori	FILCOOP Pensionistico	FILCOOP Sanitario	FONCOOP e COOPFORM CIMIF			
	Cooperative e consorzi agricoli						
	Cooperative (forestali e agrari)						
	Contoterzisti	ALIFOND					
	ARTI.	Tutti i settori, escluso l'autotrasporto	FORTE	SAN.ARTI.	FONDARTIGIANATO	EBNA	Enti Bilaterali Regionali
Terziario-distribuzione-servizi		FORTE	EST	QUAS (quadri)	FORTE	EBINTER	Enti Bilaterali Territoriali (prevalentemente province)
	ASTER			FONTER	EBINTER	Enti Bilaterali Territoriali (prevalentemente regioni)	
		PREVICOOPER	COOPERSALUTE COOPERAZIONE Salute (Confcooperative)		FONCOOP e COOPFORM	EBINCOOP	
TERZIARIO	Aziende termali	FORTE	FONDIMPRESA		EBITERME		
	Dipendenti da proprietari di fabbricati		FORTE EBINAIP		EBINPROF		
	Agenti immobiliari						
	Lavoro domestico		CASSA COLF		EBINCOLF		
	Studi professionali	FORTE	CADIPROF	FONDOPROFESSIONI	EBIPRO		
	Partecipazione	ALIFOND	FONSAP	FONTER	EBIPAN	Enti Bilaterali Regionali	
	Farmacie private	FORTE			EBINAFAP		
	Farmacie speciali	PREVIAMBIENTE	EST				
	Somministrazione Lavoro	FORTEMP			EBITEMP e FORMATEMP		

WEL • Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia • 2015

	CCNL	FONDI NAZIONALI				ENTI BILATERALI NAZIONALI	ENTI BILATERALI TERRITORIALI		
		Previdenza complementare	Assistenza Sanitaria Integrativa	Formazione					
TURISMO	Pubblici esercizi, stabilimenti balneari, alberghi diurni, imprese viaggi e turismo	Concommercio	FONTE	EST	FORTE	EBNT	Enti Bilateral Territoriali (prevalentemente provinciali)		
		Confesercenti		ASTER	FONTER	EBN	Enti Bilateral Territoriali (prevalentemente regionali)		
	Aziende alberghiere e complessi turistico-ricreativi all'aria aperta	Concommercio		FAST	QUAS (quadri)	EBNT	Enti Bilateral Territoriali (prevalentemente provinciali)		
		Confesercenti		ASTER	FONTER	EBN	Enti Bilateral Territoriali (prevalentemente regionali)		
	Industria	Confindustria		FONTUR	FONDIMPRESA	EBIT	Enti Bilateral Territoriali (prevalentemente regionali)		
SERVIZI	Vigilanza Privata	Cooperazione	COOPERLAVORO	FASIV	QUAS (quadri)	EBNVIP	Enti Bilateral Territoriali Regionali (7)		
		Confindustria							
		Concommercio	FONTE					EBENTER	Enti Bilateral Territoriali (prevalentemente regionali)
		Confesercenti							
	Imprese multiservizi	Cooperazione	PREVIAMBIENTE, FONDAPI, COOPERLAVORO	ASIM		ONBSI	3 OBT(2 provinciali, 1 regionale)		
		Confindustria							
	Concommercio	FONTE			EBINAS				

Le Regioni Bilateralmente e welfare contrattuale, quale ruolo per i territori?

BOX 1. I FONDI BILATERALI DI SOLIDARIETÀ

La Legge 92 del 2012 ha previsto (all'art. 3, c. 4) che «al fine di assicurare la definizione, entro l'anno 2013, di un sistema inteso ad assicurare adeguate forme di sostegno per i lavoratori dei diversi comparti, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, accordi collettivi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria». L'istituzione di questi fondi, che nei mesi successivi avrebbero dovuto essere costituiti presso l'Inps, era definita obbligatoria «per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti» (art. 3, c. 10: si parla in questo caso di «Fondi di Solidarietà Bilaterale Obbligatori»). A tali fondi veniva poi riconosciuta, tra le altre, la possibilità di prevedere anche interventi a tutela del reddito dei lavoratori, in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, integrativi dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (Aspi) e di contribuire al finanziamento di programmi formativi. Accanto ai fondi obbligatori, il provvedimento del 2012 delineava un modello di fondo di solidarietà in parte alternativo per tutti quei settori in cui risultassero già operanti «consolidati sistemi di bilateralità», quale quello artigiano, esplicitamente evocato nella legge: in questi casi, era riconosciuta alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali la possibilità di adeguare, entro sei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento, le fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali alle finalità perseguite dalla legge (dando così vita ai «Fondi di Solidarietà Bilaterale Alternativi», anche per le aziende con, in media, meno di 15 dipendenti). A differenza di quelli obbligatori, si tratta di fondi bilaterali «puri» poiché non è prevista la loro istituzione presso l'Inps (Liso 2012)¹⁴. Infine, la legge prevedeva la costituzione, presso l'Istituto di Previdenza, di un «Fondo di Solidarietà Bilaterale Residuale» (riservato alle aziende con più di 15 dipendenti), in caso di inadempienza delle parti sociali nel raggiungimento di un accordo collettivo per la costituzione obbligatoria del fondo. In realtà, solo in pochi casi le scadenze previste dalla «Riforma Fornero» (via via prorogate) sono state effettivamente rispettate, facendo del meccanismo delineato dalla legge 92 un intervento mai entrato pienamente in funzione (Spattini e Tiraboschi 2015)¹⁵. È in questo quadro che si inserisce il recentissimo d.lgs. 148 del 14 settembre 2015, ultimo tassello del cosiddetto «Jobs Act». Il provvedimento (artt. 26-40), confermando l'impianto definito dalla Legge Fornero, ne allarga il campo di applicazione, disponendo l'obbligatorietà, da gennaio 2016, dell'istituzione di fondi bilaterali di solidarietà per tutte le imprese attive in settori non coperti dalla Cassa Integrazione e che in media occupano più di cinque dipendenti (non più quindici). Anche in questo caso, la mancata osservanza dell'obbligo dovrebbe comportare l'adesione al fondo definito «residuale» dalla legge del 2012, ora ribattezzato «Fondo di Integrazione Salariale» (Fis) ed esteso alle imprese che impiegano più di cinque dipendenti.

¹⁴ Liso definisce invece «spurio» il modello di fondo bilaterale che «prevede un ruolo delle parti sociali essenzialmente limitato al concepimento del fondo e alla definizione delle regole (peraltro nella cornice di svariati paletti posti dal legislatore); il parto del fondo e delle regole avviene poi solo attraverso un decreto del Ministro del lavoro. Egli fa nascere il fondo come una gestione dell'Inps e ne affida l'amministrazione a un comitato amministratore composto in netta prevalenza da esperti designati dalle parti sociali, ma operante sotto stretto controllo dell'Inps e del Ministero» (2012, 2).

¹⁵ Attualmente i fondi esistenti sono i seguenti. Come fondo obbligatorio istituito presso l'Inps troviamo solo quello relativo al personale delle aziende di trasporto pubblico (decreto ministeriale 9 gennaio 2015, n. 86984). Sono inoltre stati adeguati alla normativa alcuni fondi (imprese assicuratrici, Poste Italiane, Credito Cooperativo, Ferrovie dello Stato), istituiti ai sensi della Legge 662 del 1996. Tra i fondi «alternativi» sia annoverano il Fondo di Solidarietà Bilaterale per l'Artigianato – Fsba (decreto ministeriale 9 gennaio 2015, n. 86986) e quello per i lavoratori in somministrazione (decreto ministeriale 17 aprile 2015, n. 89581). Il Fondo Residuale è stato infine costituito con decreto ministeriale nel mese di febbraio 2014 (n. 79141), pubblicato in Gazzetta Ufficiale solo a giugno 2014: anche in questo caso l'operatività è dubbia, dato che, benché le aziende obbligate abbiano cominciato a versare i propri contributi, il Fondo, a giugno 2015, non aveva ancora iniziato a erogare le prestazioni (Spattini e Tiraboschi 2015).

4. BILATERALITÀ NELLE REGIONI DEL NORD: UNA PRIMA MAPPATURA DELLE PRESTAZIONI NEI CAMPI DELLA CONCILIAZIONE E DELL'ASSISTENZA SANITARIA

Nonostante la recente crescita di attenzione per gli organismi bilaterali anche come soggetti erogatori di prestazioni sociali, mancano analisi sistematiche degli interventi offerti ai lavoratori, a livello territoriale, attraverso gli strumenti della bilateralità¹⁶. I contributi esistenti si concentrano soprattutto sulle origini e gli sviluppi degli organismi bilaterali nei vari settori, così come sulle funzioni a essi attribuite dai contratti e dalla legge, più che sugli interventi effettivamente realizzati¹⁷.

Come emerso dalla ricostruzione fornita nelle pagine precedenti, gli interventi bilaterali nel campo del welfare possono riguardare diverse aree: dalla previdenza complementare alla mutualizzazione di obblighi retributivi derivanti dal contratto di lavoro (come ferie e tredicesima), dalla sicurezza sul lavoro alla formazione professionale, dalla partecipazione alle politiche attive per il lavoro fino al sostegno al reddito in caso di sospensione dell'attività lavorativa e alla gestione di provvidenze nei campi dell'assistenza sociale e sanitaria.

L'analisi proposta nelle pagine seguenti, primo tassello di un'indagine più ampia attualmente in corso, si concentra su due campi specifici delle politiche sociali: gli interventi messi in campo a favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e quelli collegati all'offerta di assistenza sanitaria integrativa.

4.1 Gli organismi mappati

La vera e propria proliferazione di organismi bilaterali cui si sta assistendo negli ultimi anni rende difficile un censimento preciso degli organismi effettivamente esistenti in Italia, in particolare a livello subnazionale. I dati più recenti disponibili sullo sviluppo di tali istituzioni in Italia sono quelli messi a disposizione da Italia Lavoro (2014) che, nel quadro del Pon «Enti Bilaterali 2012-2014», ha avviato il primo «Censimento nazionale certificato» di questi organismi, al fine di ricostruirne la distribuzione territoriale e settoriale. Nel 2013, il censimento registrava l'esistenza di 994 organismi bilaterali, di cui 436 «enti bilaterali» in senso stretto: di questi ultimi, 27 operavano su scala nazionale, mentre i restanti 409 su base territoriale (regionale o provinciale).

¹⁶ Si segnalano comunque alcuni interessanti contributi recenti su questo tema. Ciarini e Famiglietti (2011) discutono alcuni casi studio relativi all'edilizia, all'agricoltura e al terziario; sul terziario, si vedano anche i casi approfonditi in Cimaglia (2014b); per l'artigianato, Tartaglione e Bettarini (2014) sul caso lombardo; i diversi studi di caso, relativi agli enti bilaterali regionali di Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Piemonte, Marche, Trentino e Friuli Venezia Giulia in Nogler (2014a); Leonardi e Arlotti (2012) sull'ente marchigiano, Nogler (2014b) su quello veneto.

¹⁷ Un tentativo in questo senso è stato compiuto recentemente da Italia Lavoro insieme alle parti sociali che, nel quadro del Pon «Enti Bilaterali 2012-2014», hanno avviato un «monitoraggio online dei servizi e delle prestazioni erogati dagli enti bilaterali, che ricostruisce istituti, prestazioni e servizi erogati dagli enti bilaterali ai target di riferimento»; l'accesso al database risulta tuttavia riservato ai soli utenti abilitati.

In questa sezione si prende in esame il ruolo effettivamente giocato dagli organismi bilaterali territoriali presenti nelle otto regioni del Nord – Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna – attivi nei settori o comparti prima illustrati: edilizia, agricoltura, artigianato, terziario, turismo, servizi¹⁸. Dal campione sono stati esclusi gli organismi che, pur formalmente istituiti, al 15 settembre 2015 non risultavano ancora operativi. Le informazioni sugli organismi paritetici e sulle prestazioni da essi erogate sono state attinte da diverse fonti: la banca dati di Italia Lavoro¹⁹ (integrata e aggiornata), i siti internet – quando esistenti – degli enti bilaterali nazionali e territoriali; contatti telefonici diretti rappresentanti degli organismi, in caso di lacune altrimenti non colmabili. Tale strategia ha permesso di includere nel campione 205 «strutture bilaterali»²⁰.

Qualunque analisi della bilateralità a livello subnazionale non può non prendere le mosse dalla combinazione di due dimensioni: quella settoriale e quella territoriale. La tabella 2 riporta la distribuzione degli organismi bilaterali presi in esame lungo queste due dimensioni. Dal punto di vista *territoriale*, è facile osservare come il livello in cui si contano più enti bilaterali è quello provinciale o interprovinciale, mentre quello regionale si rivela centrale, come visto in precedenza, per l'artigianato (le eccezioni sono rappresentate da Trento e Bolzano), e rilevante, anche se in misura minore, per i settori del terziario e del turismo (prevalentemente in conseguenza dell'organizzazione, su questa scala, degli organismi paritetici afferenti agli assi contrattuali riferibili a Confesercenti). Solo in un caso si registra la presenza di un organismo di natura interregionale: si tratta dell'Ente Bilaterale Veneto e Friuli Venezia Giulia (Ebvff), espressione dell'asse contrattuale di Confesercenti, organismo unitario per i settori del terziario e del turismo.

¹⁸ Per l'Edilizia, le Casse Edili; per l'agricoltura, le Casse *Extra Legem* o Ebat; per l'artigianato, gli Enti Bilaterali Regionali; per il Terziario e il Turismo, gli Enti Bilaterali Territoriali appartenenti alle reti di Ebinter, Ebnter, Ebipal, Ebnt, Ebn, Ebit; per i Servizi, quelli appartenenti ai sistemi Enbivip Onbsi (cfr. tabella 1).

¹⁹ Consultabile al sito www.italialavoro.it

²⁰ Per «strutture» intendiamo sia organismi bilaterali territoriali sia loro eventuali articolazioni. In particolare, nel caso di enti bilaterali regionali che si articolano a propria volta su base provinciale o interprovinciale (prevedendo prestazioni diverse nei diversi territori), sono state conteggiate tali articolazioni. Per esempio, per l'Enbil - Ente Bilaterale Regionale Lombardo per le aziende del Terziario: Commercio, Turismo e Servizi si sono contate 4 strutture, dato che l'ente, anche se di rango regionale, si articola in 4 sezioni interprovinciali, che erogano prestazioni diverse nei 4 territori di riferimento (www.enbil.it)

Tabella 2. Strutture bilaterali incluse nella mappatura: distribuzione territoriale e settoriale

Settore Regione		Edi	Agri	Art	Ter	Tur	Ter-Tur	Ser	Totale	
Valle d'Aosta	P	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	R	1	0	1	1	1	0	0	4	
Piemonte	P	8	5	0	8	8	0	1	30	33
	R	0	0	1	0	2	0	0	3	
Liguria	P	4	0	0	4	6	0	0	14	17
	R	0	1	1	0	0	1	0	3	
Lombardia	P	9	9	0	9	11	6	0	44	48
	R	0	0	1	1	1	0	1	4	
Veneto	P	7	8	0	3	4	4	0	26	33
	R	1	2	1	1	1	0	1	7	
Friuli Venezia Giulia	P	4	3	0	0	0	4	0	11	12
	R	0	0	1	0	0	0	0	1	
Veneto e Friuli Venezia Giulia	P	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	R	0	0	0	0	0	1	0	1	
Trentino Alto Adige	P	2	2	2	2	2	2	0	12	12
	R	0	0	0	0	0	0	0	0	
Emilia Romagna	P	17	8	0	12	0	2	0	39	45
	R	0	1	1	0	2	1	1	6	
Totale	P	51	35	2	38	31	18	1	176	205
	R	2	4	7	3	7	3	3	29	
		53	39	9	41	38	21	4		

Fonte: nostra elaborazione. Legenda: P = strutture provinciali o interprovinciali; R = strutture regionali o interregionali (v. nota 20); Edì = edilizia; Agri = agricoltura; Art = artigianato; Ter = terziario; Tur = Turismo; Ter-Tur = Terziario-Turismo (enti bilaterali unitari per il terziario e il turismo); Ser = Servizi.

4.2 Gli interventi a favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

Dei 199 organismi bilaterali territoriali per i quali è stato possibile reperire informazioni, ben 158 (cioè quasi l'80 per cento) risultano aver messo in campo *almeno una prestazione* legata al tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei lavoratori²¹.

²¹ Cioè almeno una delle prestazioni indicate nel Capitolo 2.

Come illustrato nella tabella 3, la distribuzione dell'offerta appare diversificata a seconda del *territorio* e del *settore* considerato.

Tabella 3. Strutture bilaterali attive nell'offerta di servizi a favore della conciliazione vita-lavoro: distribuzione territoriale e settoriale

Settore Regione		Edi	Agri	Art	Ter	Tur	Ter-Tur	Ser	Totale
Valle d'Aosta	Sì	1	0	0	0	0	0	0	1
	No	0	0	1	1	1	0	0	3
Piemonte	Sì	8	4	1	5	5	0	0	23
	No	0	1	0	2	5	0	0	8
	nd	0	0	0	1	0	0	1	2
Liguria	Sì	4	1	1	0	0	0	0	6
	No	0	0	0	4	6	1	0	11
Lombardia	Sì	9	7	1	9	10	6	0	42
	No	0	1	0	1	1	0	1	4
	nd	0	1	0	0	1	0	0	2
Veneto	Sì	8	8	1	3	3	4	1	28
	No	0	2	0	0	2	0	0	4
	nd	0	0	0	1	0	0	0	1
Friuli Venezia Giulia	Sì	4	1	1	0	0	3	0	9
	No	0	2	0	0	0	1	0	3
Veneto e Friuli Venezia Giulia	Sì	0	0	0	0	0	1	0	1
	No	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	Sì	2	1	2	2	1	2	0	10
	No	0	0	0	0	1	0	0	1
	nd	0	1	0	0	0	0	0	1
Emilia Romagna	Sì	17	6	1	10	1	3	0	38
	No	0	3	0	2	1	0	1	7
Totale	Sì	53	28	8	29	20	19	1	158
	No	0	9	1	10	17	2	2	41
	nd	0	2	0	2	1	0	1	6

Fonte: nostra elaborazione. Legenda; Edì = edilizia; Agri = agricoltura; Art = artigianato; Ter = terziario; Tur = Turismo; Ter-Tur = Terziario-Turismo (enti bilaterali unitari per il terziario e il turismo); Ser = Servizi. Sì = offerta di *almeno una* prestazione relativa alla conciliazione; No = mancata offerta di prestazioni relative alla conciliazione; nd = non disponibile.

Considerando i *settori*, l'impegno più omogeneo da parte degli organismi bilaterali su questo fronte si registra nel campo delle costruzioni: tutte le Casse Edili considerate, infatti, offrono almeno una prestazione di conciliazione in tutte le province

considerate (100 per cento). Le prestazioni più comuni sono quelle più tradizionali, ovvero gli interventi classificabili come «contributi economici a sostegno della famiglia», che si sostanziano, nella stragrande maggioranza dei casi, in forme varie di sostegno allo studio per i figli dei lavoratori iscritti alla Cassa: borse di studio, rimborso delle spese sostenute per l'acquisto dei libri, del materiale scolastico, delle tasse universitarie; molto diffuse appaiono anche le iniziative di «supporto agli oneri di cura dei minori», in particolare attraverso la messa a disposizione delle «colonie» per i periodi di interruzione dell'attività scolastica, mentre ancora poco frequenti appaiono le forme di aiuto all'iscrizione dei figli all'asilo nido o alla scuola materna.

Per proporzione di organismi impegnati nel campo della conciliazione, segue l'artigianato, dove 8 dei 9 enti bilaterali inclusi nella mappatura offrono almeno una prestazione volta a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Mentre l'ente della Valle d'Aosta sembra inattivo in questo campo, l'Ebav – Ente Bilaterale Artigianato Veneto – appare all'opposto offrire il ventaglio più ampio di prestazioni: da contributi per maternità, affidamento o adozione, a borse di studio per i figli dei dipendenti, dal contributo per l'iscrizione dei figli all'asilo nido, scuola materna, primaria e media secondaria di primo grado, al contributo ai lavoratori che hanno sottoscritto un finanziamento per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione della prima casa, fino a generici «sussidi assistenziali per figli a carico» (per nuclei sotto un certo reddito familiare). Gli altri enti sono impegnati su vari fronti: dall'erogazione di sussidi per l'iscrizione dei figli all'asilo nido (come in Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna) a varie forme di contributi economici per la scolarità (Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia), da forme di sostegno per l'assistenza domiciliare dei genitori (Lombardia) ai «bonus bebè» (Liguria) sino a contributi per l'iscrizione dei figli ad attività sportive e culturali (come corsi di lingua e di musica) o per servizi di assistenza durante il periodo di chiusura delle scuole e degli asili (a Bolzano).

In agricoltura, le casse e gli enti impegnati con interventi a favore della conciliazione sono circa tre quarti: tra le prestazioni più comuni si ritrovano in questo caso diverse forme di integrazione in caso di maternità e (più raramente) di paternità, sotto forma di indennità integrative e di «bonus bebè».

Nei settori del terziario e del turismo si registra, complessivamente, un dato simile: quasi il 70 per cento degli organismi inclusi nella mappatura e per i quali è stato possibile raccogliere informazioni risulta impegnato, in qualche modo, nel campo della conciliazione. È interessante segnalare che qui si registra una larga diffusione di interventi destinati a offrire «supporto agli oneri di cura dei minori», in particolare attraverso lo strumento della messa a disposizione di contributi economici (di importo variabile a seconda del territorio) a sostegno delle spese sostenute per l'iscrizione dei figli all'asilo nido e/o alla scuola materna; talvolta, viene offerta una copertura economica per i giorni di permesso non retribuito per il periodo di «inserimento» dei bambini nelle strutture scolastiche.

In questo quadro un caso che merita senz'altro di essere citato come buona pratica di secondo welfare nel campo della conciliazione, e dei servizi per la cura

dei minori in particolare, è quello di Lodi, dove gli Enti Bilaterali del Terziario e del Turismo sono tra i soggetti coinvolti nell'innovativo progetto «Al servizio del tempo delle famiglie», promosso dal Comune in partenariato con numerosi attori del territorio: il Consorzio per la Formazione Professionale e per l'Educazione Permanente, l'Azienda Speciale Consortile del Lodigiano per i Servizi alla Persona, la Fondazione Santa Chiara, Sol.i Coop. Solidarietà e Integrazione e l'Associazione di promozione sociale Ge.Co. - Genitori Consapevoli. L'iniziativa rientra nel Piano di Azione Territoriale «Conciliazione Famiglia Lavoro 2014-2015», nel quadro del programma regionale di conciliazione famiglia-lavoro, attuato da Regione Lombardia (cfr. il Capitolo 6). I servizi di conciliazione messi a disposizione dei lavoratori del Comune di Lodi e dei lavoratori iscritti ai due Enti bilaterali sono diversi. Innanzitutto, il progetto ha permesso l'organizzazione di attività per i minori, in particolare nei periodi di chiusura di asili nido e istituti scolastici: sono stati così attivati due centri ricreativi (per bimbi fra 18 mesi e i 4 anni, e fra 5 e gli 11 anni) e un laboratorio creativo (per i ragazzi fra gli 11 e i 14 anni), aperti nelle vacanze di Natale e Pasqua, e, quello per i più piccoli, tutti i sabato mattina. È stato poi realizzato un albo comunale di *baby-sitter* che, a partire dal mese di gennaio 2015, hanno ricevuto un corso gratuito di formazione; da aprile, chi ha bisogno può attingere dall'albo, usufruendo di tariffe agevolate. Consultando l'elenco, è possibile individuare e contattare direttamente la persona più adatta alle proprie esigenze per caratteristiche (età del minore da accudire) e disponibilità oraria e settimanale²².

Si tratta dunque di un intervento ben più articolato del semplice rimborso delle spese sostenute per *baby-sitter*, pure previsto da alcuni organismi (come l'Ente Bilaterale del Terziario e del Turismo del Veneto e Friuli Venezia Giulia o l'Ente Bilaterale Artigianato di Bolzano); più simile all'iniziativa di Lodi il caso dell'Ente Bilaterale del Terziario e del Turismo di Bolzano, che eroga ai dipendenti un rimborso del 50 per cento delle spese sostenute per l'assistenza ai bambini, ma solo in una delle oltre 20 strutture convenzionate con l'Ente Bilaterale: tra queste, numerose *Tagesmütter*, microstrutture per la prima infanzia, che godono del finanziamento dell'Azienda Servizi Sociali di Bolzano e rispondono a una serie di requisiti legislativi provinciali riguardanti l'ampiezza degli spazi, la formazione del personale, il rapporto numerico tra personale e bambini e il coordinamento pedagogico. L'Ente Bilaterale Mantovano del Terziario e del Turismo ha scelto invece la strada del convenzionamento con una serie di asili nido del territorio, che offrono tariffe agevolate ai lavoratori iscritti ai due enti; da settembre 2015 ha inoltre avviato la sperimentazione del cosiddetto «ticket scuola», un buono spesa pari a 200 euro (in forma di buoni da 10 euro l'uno), a favore dei figli dei lavoratori dipendenti e dei datori di lavoro dei settori commercio e turismo che si iscrivono,

²² Nel progetto di Lodi si aggiunge infine una campagna informativa dedicata a chi deve occuparsi di familiari anziani, che illustra e chiarisce le opportunità esistenti in termini di agevolazioni economiche e servizi utili.

per il 2015-2016, al primo anno di scuola media inferiore, superiore o al primo anno di università. Tra le iniziative messe in campo dagli enti territoriali si può infine ricordare il progetto realizzato congiuntamente dagli enti bilaterali del commercio e del turismo della provincia di Cuneo a partire dal 2013 (cfr. Sala 2014). Grazie a un accordo provinciale sottoscritto dalle parti nel dicembre del 2012, gli enti hanno costituito un Fondo di Sostegno, successivamente rinnovato di anno in anno (nel 2015 conterà su una dotazione di 100 000 euro), con l'obiettivo di sostenere imprese e lavoratori attraverso l'erogazione di contributi economici in caso di congedo parentale, per il pagamento delle mense scolastiche (scuole dell'infanzia e primarie) e di visite mediche ed esami diagnostici per figli tra 0 e 6 anni.

Infine, nel settore dei servizi solo uno dei quattro enti inclusi nel campione ha messo in campo una forma di sostegno alla conciliazione: si tratta anche in questo caso di un ente veneto, ovvero quello regionale del settore vigilanza privata (E.BI.VE.V), che interviene con un contributo economico a favore dei figli dei lavoratori iscritti alle scuole secondarie di secondo grado.

In base ai dati raccolti, è inoltre interessante notare una forte variazione settoriale nell'offerta di forme di «supporto per la cura di familiari non autosufficienti», che vengono offerte, nel complesso, da una struttura su cinque, ma risultano particolarmente diffuse, di nuovo, nei settori del terziario e del turismo. Il dato più basso si registra in questo caso nell'agricoltura, dove solo il 5 per cento delle Casse e Enti inclusi nell'analisi eroga una prestazione di questo genere. Nel settore delle costruzioni, un terzo delle Casse Edili interviene nel sostegno ai lavoratori che si prendano cura di un familiare a carico non autosufficiente. Nell'artigianato, quattro dei nove enti considerati intervengono in questo campo. La percentuale di enti attivi su questo fronte sale significativamente nei settori del terziario e del turismo, dove, nell'insieme, più della metà degli enti censiti (52 per cento) prevede una qualche forma di sostegno ai lavoratori che accudiscano un familiare non autosufficiente. In tutti i settori la forma più comune di prestazione consiste nell'erogazione di un sussidio monetario. Si può però rilevare che in qualche caso l'erogazione, anche se di tipo monetario, assume la forma di un contributo vincolato all'instaurazione di un regolare contratto di lavoro con un assistente domiciliare: è quanto previsto, per esempio, dagli Enti Bilaterali del Terziario e del Turismo di Como o dall'Ente Bilaterale del Terziario di Bologna (in questi tre casi il contratto può riguardare l'assistenza di familiari non autosufficienti o genitori ultraottantenni); l'ente del Terziario di Ravenna prevede non solo un contributo per l'instaurazione di questo tipo di contratto, ma anche il rimborso delle spese sanitarie sostenute per la cura di un figlio disabile.

La spiegazione più plausibile della diffusione di tale offerta in particolare nei settori del terziario e del turismo è da ricercarsi nell'alta incidenza di forza lavoro femminile impiegata. Come noto, e come già ricordato nel Capitolo 2 (§2.1), è proprio sulle donne che ricade, nella maggior parte dei casi, l'onere di cura verso i familiari non autosufficienti.

4.3 L'assistenza sanitaria

Diverse ricerche empiriche convergono nel segnalare alcune linee di tendenza problematiche del sistema sanitario italiano: a) inadeguatezza, nell'opinione pubblica, dei servizi offerti dal Servizio sanitario nazionale (in termini di accesso più che di qualità); b) ricorso alla spesa sanitaria privata, in massima parte *out of pocket*²³; c) contestuale affermazione del fenomeno della rinuncia alla cura da parte di fasce non marginali della popolazione, che non possono sostenere i costi di accesso al Ssn (*ticket*) né, tantomeno, alla sanità privata (cfr. Istat 2014; Camera dei Deputati 2014; Cislighi e Sferrazza 2013). A ciò si aggiungono le note dinamiche demografiche che caratterizzano da tempo il nostro paese (dove l'indice di vecchiaia è cresciuto, solo negli ultimi dieci anni, dal 137,8 al 154,1 per cento).

Guardando alla bilateralità, una parziale risposta a tali difficoltà (sulle quali cfr. anche il Capitolo 4) è offerta a livello nazionale dalle iniziative messe in campo dai numerosi enti esistenti, generalmente grazie alla creazione di un fondo bilaterale dedicato, che provvede, su richiesta dell'interessato, all'erogazione (attraverso strutture convenzionate) o al rimborso parziale di una serie di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie. Considerando brevemente i settori oggetto dell'analisi è possibile identificare diversi strumenti bilaterali negoziali di assistenza sanitaria (cfr. anche tabella 1).

Il settore edile che, come visto, ha dato origine a un sistema di bilateralità fortemente ancorato alla dimensione locale, è di fatto caratterizzato dall'assenza di un fondo sanitario integrativo nazionale. Nel 2002 è stata istituita dell'organismo bilaterale nazionale (la Cnce) la cosiddetta «Edilcard», che prevede, tra l'altro, un rimborso per le spese sanitarie dovute a infortunio professionale o extraprofessionale o malattia professionale, un'indennità forfettaria per ricovero ospedaliero e per grave invalidità a seguito di infortunio professionale, una copertura delle spese per la riabilitazione neuromotoria o per le spese odontoiatriche a seguito di infortunio professionale. Le prestazioni sanitarie più rilevanti rimangono tuttavia quelle «extra-contrattuali», definite dai singoli contratti provinciali ed erogate dalle Casse.

Nel settore agricolo, sin dal Ccnl del 1987 diverse forme di assistenza sanitaria sono assicurate agli operai del settore agricolo-florovivaistico dal Fondo contrattuale nazionale Fislaf (Fondo Integrativo Sanitario Lavoratori Agricoli e Florovivaistici)²⁴. L'ultimo Ccnl per gli operai del settore agricolo e florovivaistico (2010, art. 8) ha tuttavia gettato le basi per la trasformazione delle Casse in veri e propri Enti Bilaterali, destinati a inglobare

²³ La spesa *out of pocket* rappresenta nel nostro paese l'82 per cento della spesa sanitaria privata, un dato elevato se confrontato con quello registrato negli altri paesi europei: in media, il 61,2 per cento, il 59,2 per cento nell'area Euro (Who 2015).

²⁴ Fislaf copre anche i dipendenti delle imprese di manutenzione, sistemazione e creazione del verde; il Fondo sanitario contrattuale di riferimento per quadri e impiegati agricoli è invece il Fia Sanitario; il Fondo Filcoop Sanitario copre i dipendenti di cooperative e consorzi agricoli così come gli addetti ai lavori di sistemazione forestale e agraria; il Fondo Fis assicura invece prestazioni sanitarie integrative ai dipendenti dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, mentre Fida è il fondo contrattuale di riferimento per i dipendenti dalle organizzazioni di allevatori, consorzi ed enti zootecnici.

tra le proprie funzioni non solo quelle legate all'integrazione malattie e infortuni, ma anche alla formazione e all'organizzazione e gestione di «attività e/o servizi bilaterali in tema di welfare e di integrazione al reddito individuati dai contratti provinciali di lavoro o da appositi accordi stipulati dalle [...] parti».

Il settore artigiano è stato a lungo scoperto da forme di assistenza sanitaria integrativa di livello nazionale. La situazione è tuttavia mutata nel 2012, quando le parti sociali, sulla base di un accordo raggiunto nel 2010, hanno dato vita al Fondo di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori dell'Artigianato - San.Arti (Maino e Razetti 2015). Anche in conseguenza della recente costituzione di tale fondo, al quale l'adesione da parte di imprese e lavoratori risulta ancora in corso, gli Enti Bilaterali regionali, precedentemente attivi su questo fronte, hanno generalmente preferito convogliare le risorse a propria disposizione verso aree non coperte dalla cornice nazionale. Ciò non toglie che proprio nel settore artigiano si stia assistendo a un fermento particolare nella costruzione di forme bilaterali di welfare sanitario integrativo, particolarmente attraverso la costituzione di fondi territoriali (cfr. §5.1.).

Nei settori del terziario e del turismo esistono, sin dai primi anni 2000, diversi fondi contrattuali nazionali di assistenza sanitaria integrativa, che assicurano un ampio ventaglio di prestazioni ai lavoratori dipendenti del settore²⁵. Ciò, come illustrato nel dettaglio nel prossimo paragrafo, contribuisce largamente a spiegare uno sviluppo relativamente limitato delle esperienze di assistenza sanitaria integrativa da parte degli enti bilaterali regionali e provinciali di questi settori, che tendono a concentrare le limitate risorse a disposizione in aree diverse da quella sanitaria. Quando previste, le erogazioni sanitarie da parte degli enti territoriali si collocano generalmente nelle aree lasciate scoperte dai rispettivi fondi nazionali di riferimento.

Alle prestazioni assicurate dai fondi nazionali possono sommarsi quelle diseguate su base locale dagli enti territoriali regionali e provinciali, oggetto dell'analisi proposta nel prossimo paragrafo.

4.4 Un primo bilancio: un "doppio incastro" a macchia di leopardo e con poca innovazione

Qual è, dunque, oggi il contributo offerto nel campo dell'assistenza sanitaria integrativa dagli organismi bilaterali territoriali? Quali sono i settori della tutela della salute in cui intervengono? Per catturare il ruolo giocato da queste strutture nella costruzione di forme di assistenza sanitaria, la tabella 4 riporta, come primo elemento di analisi, il numero di enti che erogano, in favore dei propri lavoratori, *almeno una prestazione (sotto forma di servizio, sussidio o rimborso) di natura sanitaria*. I dati disponibili, relativi a 204 organismi, consentono di concludere che poco più della metà di essi (quasi il 51 per cento) sono attivi, almeno in misura minima, nel campo dell'assistenza sanitaria.

²⁵ I lavoratori con qualifica di quadro godono invece delle prestazioni del Fondo sanitario, Cassa Assistenza Sanitaria Quadri - Quas (previsto già dal Ccn del 1990). Quas vale anche per i dirigenti del turismo (Confcommercio, Confesercenti e Confindustria). Sul Fondo Cooperazione Salute si veda più avanti il §5.1 e il Capitolo 4.

A livello *territoriale*, la previsione di erogazioni di tipo sanitario appare relativamente più diffusa fra gli organismi di Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Trentino Alto Adige, molto meno in Liguria e Valle d'Aosta.

Tabella 4. Strutture bilaterali attive nell'offerta di prestazioni di assistenza sanitaria: distribuzione territoriale e settoriale

Settore Regione		Edi	Agri	Art	Ter	Tur	Ter-Tur	Ser	Totale
Valle d'Aosta	Sì	1	0	0	0	0	0	0	1
	No	0	0	1	1	1	0	0	3
Piemonte	Sì	8	1	0	3	3	0	0	15
	No	0	4	1	5	7	0	1	16
Liguria	Sì	4	1	0	0	0	0	0	5
	No	0	0	1	4	6	1	0	12
Lombardia	Sì	9	4	0	2	3	2	1	21
	No	0	5	1	8	9	4	0	27
Veneto	Sì	8	3	1	3	2	4	1	22
	No	0	7	0	0	3	0	0	10
	nd	0	0	0	1	0	0	0	1
Friuli-Venezia Giulia	Sì	4	0	0	0	0	3	0	7
	No	0	3	1	0	0	1	0	5
Veneto e Friuli-Venezia Giulia	Sì	0	0	0	0	0	1	0	1
	No	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino-Alto Adige	Sì	2	1	1	1	1	1	0	7
	No	0	0	1	1	1	1	0	4
	nd	0	1	0	0	0	0	0	1
Emilia-Romagna	Sì	17	1	0	4	0	2	0	24
	No	0	8	1	8	2	1	1	21
Totale	Sì	53	11	2	13	9	13	2	103
	No	0	27	7	27	29	8	2	100
	nd	0	1	0	1	0	0	0	2

Fonte: nostra elaborazione. Legenda; Edì = edilizia; Agri = agricoltura; Art = artigianato; Ter = terziario; Tur = Turismo; Ter-Tur = Terziario-Turismo (enti bilaterali unitari per il terziario e il turismo); Ser = Servizi. Sì = offerta di *almeno una* prestazione sanitaria; No = mancata offerta di prestazioni sanitarie; nd = non disponibile.

Come nel campo degli interventi a favore della conciliazione, anche in questo caso sono presenti significative variazioni *settoriali*, che di nuovo vedono le Casse Edili in prima posizione per proporzione di enti che erogano almeno una presta-

zione di questo tipo (100 per cento). Un dato che non sorprende se si considera la radicata tradizione nel campo del welfare sanitario delle Casse Edili e l'assenza di un fondo integrativo settoriale nazionale. La percentuale scende intorno al 36 per cento negli enti del terziario e del turismo, complessivamente considerati. In questo caso appare, tuttavia, interessante guardare più nel dettaglio ai diversi settori: si osserva infatti che mentre gli enti legati, singolarmente, ai settori del terziario e del turismo – cioè quelli per lo più derivanti dall'asse contrattuale di Confcommercio – presentano dati più bassi (rispettivamente il 33 e il 34 per cento), gli enti unitari di terziario e turismo – nella maggioranza dei casi, afferenti all'asse di Confesercenti – sono caratterizzati da un'offerta molto più diffusa di prestazioni sanitarie (più del 60 per cento di questi enti risulta attivo su questo fronte). Il dato sul numero di enti impegnati nel welfare sanitario scende invece intorno al 30 per cento se si considerano le Casse *Extra Legem* agricole, dove il fenomeno appare ancora limitato anche se, come emerso da diverse interviste, in rapida crescita²⁶. Dei 9 enti regionali dell'artigianato censiti, solo due – quello veneto e quello trentino – risultano ancora impegnati nell'offerta di prestazioni sanitarie, mentre dei 4 enti bilaterali di servizi, 2 prevedono una forma di assistenza nel campo della tutela della salute.

Venendo al *tipo di prestazioni sanitarie* coperte, le più diffuse nel settore edile – che è anche quello in cui si registra il ventaglio più ampio di interventi – consistono nel rimborso delle spese sostenute dai lavoratori (e talvolta dai loro familiari) per l'acquisto di diversi tipi di protesi (dentarie, oculistiche, ortopediche e acustiche) e per interventi legati alle cure odontoiatriche (tutte prestazioni erogate da più di otto Casse su dieci), oltre che per cure termali (in sei casi su dieci) e pagamento di *ticket* (in un terzo dei casi). Anche in agricoltura, quando previste, le prestazioni offerte con maggiore frequenza sono contributi per le spese sostenute dagli operai per l'acquisto di protesi (in particolare, dentarie e oculistiche). Tra gli enti del terziario, del turismo e quelli unitari (terziario-turismo) attivi nel campo dell'assistenza sanitaria, le prestazioni sanitarie più comuni sono, di nuovo, i rimborsi per l'acquisto di occhiali, apparecchi acustici e protesi ortopediche. Contributi per protesi dentarie sono previsti solo dagli enti unitari del terziario e turismo (in un caso su cinque). Come detto, nel settore artigiano solo due degli enti considerati prevedono prestazioni di tipo sanitario: si tratta, di nuovo, dell'Ebav, l'ente regionale veneto, che, oltre al rimborso dei diversi tipi di protesi, prevede anche un contributo per «spese sanitarie gravi e/o urgenti non previste dal Ssn riguardanti il lavoratore, il suo coniuge o i figli minori a suo carico», e dell'Ente Bilaterale Artigianato Trentino, che offre un generico contributo («partecipazione alle spese sanitarie») pari al 10 per cento

²⁶ L'ampliamento delle prestazioni offerte al campo sanitario rientra nel processo di trasformazione delle Casse *Extra Legem* in Enti Bilaterali Agricoli Territoriali, prima richiamato.

delle spese medico-sanitarie detraibili presentate dal lavoratore nella dichiarazione dei redditi²⁷.

Se si considerano infine gli *strumenti* utilizzati dagli organismi bilaterali per fornire le prestazioni appena considerate, nella stragrande maggioranza dei casi si tratta di erogazioni monetarie (un rimborso, parziale e con massimali altamente variabili). Solo pochi enti hanno sperimentato strumenti alternativi. È il caso, per esempio, degli Enti Bilaterali del Terziario e del Turismo di Lodi, che per l'acquisto degli occhiali hanno previsto l'emissione di un «buono acquisto», spendibile presso un circuito di negozi convenzionati su tutto il territorio della provincia, mentre per le cure dentarie vige una convenzione con una catena di cliniche odontoiatriche; è inoltre attiva una convenzione con un centro medico polispecialistico, che dà diritto ai lavoratori iscritti agli Enti Bilaterali a uno sconto del 15 per cento su tutte le prestazioni. Anche la Cassa Edile di Savona, per assicurare ai propri iscritti tariffe vantaggiose per i trattamenti dentari, ha scelto la strada del convenzionamento con le strutture provinciali di una rete nazionale cooperativa di strutture odontoiatriche. A Torino, da giugno 2015, la Cassa Edile non provvede più al rimborso diretto delle spese sostenute dagli operai per i diversi tipi di protesi, ma si affida a un grande gruppo assicurativo nazionale come UniSalute.

I dati passati brevemente in rassegna in questa sezione permettono di sviluppare alcune considerazioni più generali su due dimensioni centrali quando si guarda alla bilateralità da una prospettiva di secondo welfare: da un alto, il grado di *nesting* (o di «incastrato virtuoso») che si sta effettivamente realizzando fra le iniziative poste in essere dai diversi organismi bilaterali territoriali, le rispettive cornici nazionali (i fondi) e il Servizio sanitario nazionale; dall'altro, il livello di innovazione riscontrabile in queste iniziative.

In relazione al primo punto, partendo dal settore edile, in assenza di un fondo nazionale di categoria, il tema è essenzialmente quello dell'incastrato rispetto al SSN. Le prestazioni più comuni possono senza dubbio essere qualificate come integrative di quanto offerto dal Servizio sanitario: come noto, le cure e le protesi odontoiatriche, così come le protesi oculistiche e acustiche, non rientrano fra le prestazioni garantite dal sistema sanitario pubblico. I contributi per protesi ortopediche, cure

²⁷ È interessante notare che fino a pochi anni fa (prima della costituzione del fondo nazionale San.Arti.) diversi fra gli enti regionali dell'artigianato qui presi in esame risultavano attivamente impegnati nel campo dell'assistenza sanitaria. L'Ente Bilaterale Artigianato del Friuli Venezia Giulia (Ebiart) ha gestito fino al 2012 un Piano di Assistenza Mutualistica «che prevedeva dei contributi per l'assistenza sanitaria variamente articolati, per esempio per visite mediche specialistiche, per la diagnostica, per prestazioni odontoiatriche, oculistiche, ecc. [...] in circa 7/8 anni di operatività del Fondo di assistenza sanitaria l'Ebiart aveva a tale titolo liquidato circa dieci milioni di euro, a lavoratori artigiani, titolari e soci di imprese artigiane, e loro familiari» (Nunin 2014, 214). Il fondo friulano si è estinto con l'entrata a regime di San.Arti, il fondo nazionale di categoria. In Piemonte, invece, fino all'operatività del fondo nazionale, non erano previste prestazioni sanitarie: era infatti sostanzialmente fallito, sul finire degli anni Novanta, il tentativo di fornire a lavoratori e datori di lavoro associati la possibilità di stipulare polizze sanitarie con società assicuratrici in convenzione (Aimo 2014, 131).

termali e eventuali *ticket* a carico del lavoratore si configurano invece come prestazioni complementari. Gli interventi messi in campo più frequentemente dalle Casse agricole – contributi per protesi odontoiatriche e oculistiche – si rivelano integrativi tanto rispetto al fondo nazionale di riferimento (il Fislaf) quanto rispetto al Ssn. Discorso analogo vale per le prestazioni più comuni fra quelle erogate dagli Enti del terziario e del turismo – protesi oculistiche, acustiche e ortopediche – che non sono incluse nel pacchetto dei principali fondi nazionali per i lavoratori afferenti a questi enti. Nel caso dei servizi, solo due enti regionali, entrambi afferenti al settore Vigilanza Privata, erogano welfare sanitario: si tratta dell'ente veneto, che offre ai dipendenti un rimborso per l'acquisto degli occhiali (non coperti né dal Ssn né dal fondo nazionale Fasiv), e dell'ente lombardo, che eroga un contributo di solidarietà ai dipendenti colpiti da patologie gravi.

Nel complesso, l'immagine che emerge è dunque quella di un «doppio incastro»: quando si registra offerta sanitaria da parte degli organismi bilaterali (un fenomeno, come visto, tutt'altro che omogeneo), le risorse sembrano essere effettivamente convogliate dagli enti a copertura di aree lasciate scoperte tanto dal sistema sanitario pubblico quanto dai fondi integrativi nazionali di categoria.

Allo stesso tempo, sulla base dei dati raccolti nelle otto regioni esaminate, alla domanda se le azioni avviate nel campo della tutela della salute vengano realizzate attraverso l'adozione di strumenti nuovi e/o per dare risposta ai «nuovi rischi», non si può non dare una risposta ancora in larga misura problematica. Come visto, lo strumento più diffuso consiste nella semplice erogazione monetaria (di un sussidio o di un rimborso), mentre l'attivazione di collaborazioni con altri attori del territorio per la fornitura di un servizio rimane ancora un'esperienza rara. Inoltre, i bisogni sanitari cui viene offerta una risposta sono quelli che ricadono negli ambiti dell'assistenza poco tutelati dal nostro Ssn, ovvero «vecchi rischi» tradizionalmente poco protetti dal primo welfare.

5. I FONDI INTEGRATIVI BILATERALI REGIONALI

Accanto alle iniziative poste in essere dai diversi organismi bilaterali, si deve registrare anche l'avvio, in alcuni territori, di veri e propri fondi integrativi bilaterali su base regionale o provinciale. È un campo in cui gli esempi, che si concentrano in alcuni territori del Nord, sono ancora limitati. Meritano tuttavia di essere considerati con attenzione, per almeno due ragioni. Innanzitutto, in una logica di «federalismo competitivo», è plausibile immaginare che questi primi esperimenti vengano osservati dagli *stakeholder* degli altri territori come altrettanti banchi di prova, cioè come utili esperimenti per testare la concreta fattibilità dei fondi territoriali. In secondo luogo, lo sviluppo di tali strumenti potrebbe segnalare la manifestazione di tendenze centrifughe destinate ad accrescere le distanze, in termini di protezione sociale, già presenti fra i territori.

Una panoramica delle esperienze più significative permette di mettere in evidenza notevoli differenze relative a diversi aspetti: il ruolo giocato dalle istituzioni pubbliche nella promozione e realizzazione di questi fondi; il rapporto con le rispettive cornici nazionali; i criteri di accesso ai fondi (mentre alcuni sono destinati a lavoratori di specifiche categorie economiche, altri sono aperti ai cittadini del territorio di riferimento, senza distinzioni categoriali); infine, le modalità operative, che, come anticipato, rivelano l'esistenza di intrecci con quanto analizzato nel Capitolo 4: la gestione dei fondi può infatti essere affidata a Società di Mutuo Soccorso con particolare radicamento territoriale.

Nelle prossime pagine vengono esplorati in particolare due ambiti di intervento: quello sanitario e quello previdenziale.

5.1 I fondi (socio-)sanitari: fra sostituzione e integrazione

Sino a oggi, il settore economico in cui si è assistito al maggiore sviluppo dei fondi di assistenza sanitaria integrativa su base bilaterale e territoriale è quello artigiano. In tre regioni del Nord – Veneto, Trentino Alto Adige e Lombardia – le parti sociali dell'artigianato hanno negli ultimi anni attivato o messo in cantiere la costituzione di fondi sanitari integrativi dedicati ai lavoratori dipendenti dei rispettivi territori. Le modalità di costituzione di questi fondi, il ruolo riconosciuto agli enti pubblici nella loro *governance*, così come il rapporto con la cornice bilaterale nazionale presentano tuttavia significative variazioni.

Considerando in particolare quest'ultimo punto, è possibile distinguere, da un lato, le esperienze del Veneto e del Trentino Alto Adige, e, dall'altro, quella lombarda. Nelle prime due regioni, infatti, i fondi territoriali sono stati concepiti e costituiti come *sostitutivi* di quello nazionale (San.Arti), mentre quello lombardo come *integrativo* (cioè come un'integrazione territoriale dell'integrazione nazionale).

Il fondo veneto – denominato Sanità Integrativa Veneto (Sani.in.Veneto) – è stato istituito dalle articolazioni regionali di Confartigianato Imprese, Cna, Casartigiani, e di Cgil, Cisl e Uil nell'estate del 2013. Le origini affondano nell'accordo interconfederale nazionale del 21 settembre 2010 (poi recepito nei vari rinnovi contrattuali) che prevedeva l'istituzione di un fondo sanitario integrativo nazionale per i dipendenti artigiani, oltre alla possibilità che la contrattazione regionale includesse prestazioni ulteriori e migliorative rispetto a quelle del fondo nazionale. Le parti sociali venete dell'artigianato, che vantano una consolidata tradizione nella pratica della bilateralità, in particolare attraverso l'Ente Bilaterale regionale (Ebav), hanno invece preferito seguire una via tutta regionale alla costituzione del fondo. Come specificato dall'accordo istitutivo del 12 giugno 2013, «il versamento al fondo San.In.Veneto a carico delle imprese assorbe e sostituisce qualsiasi obbligo discendente dagli accordi nazionali e istitutivi di San.Arti». L'accordo ha inoltre disposto l'estinzione delle prestazioni sanitarie erogate da Ebav al fine di evitare

sovrapposizioni fra quanto offerto dalle due forme di bilateralità²⁸. Il coordinamento con l'Ente regionale – che viene a configurarsi come il «secondo pilastro» del sistema regionale di welfare integrativo per gli artigiani (Nogler 2014b, 207) – è anche indicato come la strada da seguire, attraverso convenzionamenti, nel processo di costituzione di sportelli territoriali volti a promuovere la conoscenza del fondo e facilitarne l'accesso da parte dei destinatari. Attualmente risultano aperti quasi 180 sportelli, distribuiti nelle 7 province venete e collocati presso le sedi delle parti sociali socie del fondo²⁹. Lo statuto di San.In.Veneto, fondo che si rivolge a una platea potenziale di più di 130 000 dipendenti, prevede poi che, attraverso la contrattazione regionale di categoria, possano essere definiti specifici pacchetti di prestazioni, finanziate anche da contributi a carico dei lavoratori. Accanto al caso veneto vanno annoverati anche i fondi istituiti o progettati nelle province autonome di Bolzano e Trento.

Il fondo per gli artigiani che opera nella Provincia di Bolzano – Sani-Fonds Bolzano – origina da un documento comune sottoscritto dalle parti sociali il 19 aprile 2012 per l'avvio di un fondo sanitario territoriale. Nell'aprile 2013 era seguito un «Accordo per la costituzione del Fondo Sanitario Integrativo chiuso provinciale in favore dei lavoratori dipendenti dell'artigianato e delle Piccole Medie Imprese della provincia autonoma di Bolzano», che aveva infine portato alla fondazione vera e propria di Sanifonds (maggio 2013), concepito, anche in questo caso, come fondo chiuso *sostitutivo* di quello nazionale (San.Arti). In particolare, il fondo, iscritto all'anagrafe dei fondi sanitari (*ex* D.M. 27 ottobre 2009), è destinato ai lavoratori dipendenti delle aziende artigiane e delle associazioni datoriali e sindacali socie del fondo, ovvero: la Lvh/Apa (Associazione Provinciale dell'Artigianato / *Landesverband der Handwerker*), aderente alla Confartigianato imprese; la Cna / Shv Unione Provinciale degli Artigiani e delle Piccole Imprese aderente alla Confartigianato imprese; Asgb (*Autonome Südtiroler Gewerkschaftsbund* / Unione Sindacati Autonomi Sudtirolesi), SgbCisl, Cgil/Agb, Uil/Sgk. Il fondo è diventato operativo già ad agosto 2013, grazie a versamenti retroattivi, a partire dal febbraio dello stesso anno. In questo caso, la gestione del fondo è stata affidata dalle parti a un grande gruppo assicurativo nazionale (Rbm-Salute). Come il fondo nazionale di riferimento, anche Sani-Fonds Bolzano dà la possibilità di estendere la copertura a coniuge e familiari a carico. A giugno 2014, nel presentare alla stampa un bilancio dei primi dieci mesi di attività del Fondo (che avrebbe superato allora i 10 000 iscritti), l'allora vicepresidente ha sottolineato la stretta collaborazione del Fondo con l'Asl provinciale, in particolare nella definizione del nomenclatore, ovvero della lista di prestazioni incluse nel pacchetto destinato gli artigiani di Bolzano: l'obiettivo dichiarato è infatti quello di

²⁸ In realtà, come visto, l'Ebav risulta ancora attivo nel campo dell'assistenza sanitaria.

²⁹ Si veda l'elenco degli «Sportelli accreditati» disponibile online sul sito di San.In.Veneto: <http://www.saninveneto.it/sportelli.html> (ultimo accesso: 2 settembre 2015).

concentrare l'attività del fondo in aree effettivamente integrative e non sostitutive di quanto offerto dal Servizio sanitario nazionale attraverso le strutture provinciali³⁰.

Nella vicina Provincia Autonoma di Trento la situazione dei fondi sanitari territoriali appare più articolata. Da un lato, sono stati effettivamente costituiti due fondi bilaterali chiusi: uno, anche in questo caso, per i lavoratori dell'artigianato, l'altro destinato a quelli della cooperazione. Dall'altro, si è assistito negli ultimi anni a un lungo dibattito sull'opportunità di dare vita a un fondo territoriale aperto, originariamente concepito per assicurare un'integrazione dell'assistenza sanitaria a quei lavoratori, dipendenti o autonomi, che ne fossero sprovvisti o che ne avessero una legata a un fondo nazionale o aziendale (Maino 2012).

Il fondo trentino per i lavoratori artigiani è denominato Sia3 (Sanità Integrativa Artigianato 3ntino). Si tratta di un piano sanitario gestito dalla locale Società di Mutuo Soccorso degli Artieri di Trento, originariamente fondata nel 1852 e riattivata solo in tempi recenti (2013), in virtù della stretta collaborazione avviata con l'Associazione Artigiani della provincia di Trento, per la quale la Sms gestisce anche S.I.Art.T (Sanità Integrativa Artigianato Trentino), un piano dedicato ai titolari delle imprese artigiane³¹. Sia3, il piano bilaterale per i dipendenti delle imprese artigiane, è stato fondato dall'Associazione Artigiani e Piccole Imprese della Provincia di Trento insieme a Inca Cgil, Inas Cisl e Ital Uil. A beneficiare dei sussidi e dei servizi previsti dal piano sono i lavoratori dipendenti delle imprese artigiane della provincia di Trento (per tutte le tipologie contrattuali a eccezione dei contratti di lavoro a chiamata), così come i lavoratori dipendenti delle associazioni sindacali e datoriali sottoscrittrici dell'accordo e delle loro strutture operative e di servizio. Come per San.Arti, il contributo associativo annuo è pari ad 125 euro per persona e dà diritto a un ampio ventaglio di prestazioni: il rimborso parziale di *ticket* per visite e diagnostica, il rimborso parziale per visite specialistiche private, un pacchetto di servizi e sussidi in caso di gravidanza, il rimborso per spese legate a ricovero ospedaliero (come trasporto, intervento chirurgico, assistenza infermieristica), rimborso *una tantum* per spese sostenute in conseguenza di invalidità causata da incidente sul lavoro, infine l'erogazione di un vitalizio o di servizi assistenziali in caso di non autosufficienza.

Oltre all'esperienza artigiana, nella provincia di Trento ha avuto origine anche un fondo territoriale dedicato ai lavoratori dipendenti della cooperazione. Si tratta di un caso di

³⁰ «Sanifonds cresce in fretta. In un anno 10 mila iscritti», *GElocal - Alto Adige*, 26 giugno 2014.

³¹ S.I.Art.T è un piano promosso dall'Associazione Artigiani e Piccole Imprese della Provincia di Trento, in collaborazione con Inapa (l'Istituto Nazionale di Assistenza e Patronato per l'Artigianato di Confartigianato), per i titolari delle imprese artigiane, i soci di impresa e per collaboratori e familiari. Il radicamento sul territorio è garantito dal fatto che le nove sedi trentine di Inapa funzionano come altrettanti sportelli S.I.Art.T e gestiscono tutte le pratiche per gli iscritti. Stando ai dati riportati sul sito web della Mutua Artieri (www.mutuaartieri.it), S.I.Art.T conta oggi circa 13000 iscritti. Il suo piano sanitario copre, in misura diversa, l'area dell'assistenza domiciliare, le visite e gli accertamenti diagnostici privati, il rimborso dei ticket del Ssn, i grandi interventi chirurgici e l'assistenza odontoiatrica.

particolare interesse, che mette in luce tanto il radicamento del fondo nel territorio (anche grazie alla collaborazione avviata con una locale Società di Mutuo Soccorso), quanto la possibilità che esperimenti locali siano presi a esempio per iniziative su scala nazionale. Cooperazione Salute, creato nel maggio 2011, è stato il primo fondo sanitario integrativo territoriale in Italia. A fondarlo sono stati la Federazione Trentina delle Cooperative con Cisl, Cgil e Uil. L'accordo sottoscritto dalle parti istituiva un tavolo permanente di consultazione, dal quale sono poi nati il nuovo ente bilaterale della Cooperazione e il fondo integrativo sanitario territoriale. Nel patto era inoltre compresa la sollecitazione alle coop perché sviluppassero i servizi anche dal lato dell'offerta. Il fondo sanitario è decollato in tempi brevi perché si è innestato sull'esperienza della locale Società di Muto Soccorso «Cooperazione Salute» (cfr. Capitolo 4), nata a Trento nel 1997. Se nel 2012 il fondo aveva raccolto l'adesione di circa 10000 lavoratori della Cooperazione trentina (con una raccolta di contributi intorno ai 2,5 milioni di euro), nel 2013 avevano superato i 12000. La più grande trasformazione è avvenuta l'anno successivo, quando Cooperazione Salute è stata scelta come la mutua di riferimento nazionale per Confcooperative. In conseguenza dell'obbligo previsto dal Ccnl della cooperazione di una copertura sanitaria integrativa per i lavoratori del settore, gli aderenti sono aumentati di oltre 80000 unità: per riuscire a garantire l'accesso alle prestazioni agli iscritti oltre i confini della Provincia di Trento, Cooperazione Salute ha stretto un accordo con Blue Assistance Spa, società che garantisce una rete di strutture sanitarie convenzionate distribuite su tutto il territorio nazionale.

Sia3 e Cooperazione Salute potrebbero, in futuro, confluire nel fondo aperto territoriale della Provincia di Trento (denominato Sanifonds Trentino), che però, al contrario di quelli appena considerati, non è ancora entrato nella fase operativa. La sua gestazione si è infatti rivelata particolarmente complessa. Avviato nel 2009, il processo di istituzione del fondo – caratterizzato dall'alternarsi di lunghe fasi di arresto e improvvise accelerazioni, come ricostruito più in dettaglio nel Box 2 – sembrerebbe essere giunto solo ora alla fase di definizione del nomenclatore. Mentre promotore più convinto dell'iniziativa è stato il governo provinciale, chi ha opposto maggiori resistenze e espresso maggiori perplessità sono stati Confindustria (che ha aderito all'iniziativa solo in un secondo tempo), ma anche le sigle della cooperazione e gli artigiani, chiamati gestire la difficile confluenza dei rispettivi fondi chiusi (Sia3 e Cooperazione Salute) nel nuovo soggetto territoriale: la preesistenza dei fondi territoriali settoriali appena illustrati ha chiaramente rappresentato un freno alla creazione di un fondo aperto. La definizione della *governance* di Sanifonds è stata un ulteriore terreno di scontro che ha visto opposti, da un lato, gli attori pubblici coinvolti nel progetto (la Provincia e la Regione), intenzionati a esercitare un controllo sul fondo attraverso un'articolazione della società regionale che già si occupa di previdenza complementare (PensPlan: cfr. §5.2.), dall'altro, le parti sociali, unite in questo caso nel rivendicare maggiore autonomia dalle istituzioni pubbliche. L'ultimo scontro, in ordine di tempo, si è consumato sulla definizione del nomenclatore, difeso da sindacati e Provincia, ma fortemente contestato dall'assessore regionale.

Box 2. SANIFONDS IN TRENTINO: UNA GENESI DIFFICILE

Le prime iniziative per lanciare un progetto di assistenza sanitaria integrativa su base regionale in Trentino risalgono al Protocollo siglato da Provincia di Trento e parti sociali nel dicembre 2009, cui seguì un nuovo Protocollo di intesa, sottoscritto dalle parti nell'estate del 2012 (Maino 2012). Oltre a prevedere la costituzione di un «Ente sanitario integrativo territoriale», nell'Intesa si sottolineava l'importanza di riconoscere il principio per cui «l'autonoma potestà di definire e gestire le prestazioni previste dai fondi sanitari integrativi e dalle società di mutuo soccorso, pur in un contesto di coordinamento con quanto previsto dal Piano sanitario provinciale, resta in capo ai soggetti contrattuali». In considerazione della complessità della questione, si concordava di nominare un gruppo tecnico per la redazione di un vero e proprio progetto di assistenza sanitaria integrativa territoriale, capace di delineare una governance concordata tra amministrazione pubblica e parti sociali e di assicurare la copertura sanitaria integrativa anche ai «cittadini non lavoratori dipendenti e i pensionati, altrimenti esclusi dalla consolidata tipologia dei fondi di natura contrattuale». Con la deliberazione n. 199 del 12 Ottobre 2012 la Giunta Regionale è successivamente intervenuta sulla questione della governance del fondo, delineando la costituzione di Pensplan Med, inteso come «un fondo sanitario integrativo cosiddetto “di servizio”, livello regionale [...] strutturato per erogare i servizi amministrativi, contabili e liquidativi tipici dei fondi sanitari integrativi contrattuali e/o non contrattuali del Ssn, nella forma giuridica dell'associazione tra soggetti appartenenti o comunque collegati al “Progetto Pensplan” [...] ed i fondi sanitari integrativi contrattuali e/o non contrattuali a livello regionale o provinciale». Nel luglio 2013 è stato infine costituito il Fondo, con la partecipazione della Provincia di Trento e di tutte le più rappresentative parti sociali, ma con le significative eccezioni delle sigle della cooperazione e di Confindustria. La seconda, che pure aveva siglato l'intesa del 2012, aveva giustificato la propria perplessità mettendo in luce l'aumento del costo del lavoro determinato dall'iniziativa. L'adesione degli industriali è stata infine comunicata nel maggio del 2014. La sottoscrizione del fondo da parte delle sigle della Cooperazione (la Federazione Trentina della Cooperazione) è invece arrivata poche settimane dopo la firma delle altre parti sociali: in questo caso le perplessità erano dovute alla preesistenza, in Trentino, di Cooperazione Salute, mutua sanitaria che gestisce il primo fondo sanitario integrativo territoriale, attivo già dal 2011, destinato ai lavoratori di quel settore (v. §5.1. e cfr. Capitolo 4). Oltre all'adesione di Confindustria, l'estate del 2014 è stata caratterizzata da altri importanti sviluppi. È stato infatti raggiunto un accordo quadro per i 41 000 lavoratori della Provincia: in base all'accordo, i dipendenti pubblici sono iscritti d'ufficio a Sanifonds (secondo il meccanismo del silenzio assenso), grazie a un pagamento, da parte della Provincia, di 128 euro l'anno per ogni dipendente. Nonostante questo passo avanti, nello stesso periodo si è registrato un nuovo stallo, determinato, in questo caso, dai contrasti fra le sigle sindacali e il presidente di Sanifonds Trentino, accusato di perseguire gli interessi della propria associazione (quella degli artigiani) e rallentare lo sviluppo del fondo. Maggiore unità fra le parti sociali si è realizzata nei mesi successivi nel contrastare, in nome dell'autonomia, il piano regionale che mirava a fare di PensPlan Med, service regionale per il piano sanitario e la definizione delle prestazioni, un tassello fondamentale nella governance del nuovo Fondo. Uno scontro, quello fra parti sociali e Regione, che si è riprodotto nella primavera del 2015, quando l'assessore alla sanità regionale

ha ribadito l'intenzione della Regione di avere voce in capitolo nella definizione del nomenclatore, per garantire che le prestazioni individuate siano effettivamente integrative e non sostitutive da quanto offerto dal Ssn nel territorio di Trento. L'ultima tappa di questo percorso tortuoso è stata infine raggiunta il 31 luglio 2015, quando il Consiglio di Amministrazione di Sanifonds Trentino ha approvato il regolamento e il nomenclatore. Proprio la definizione di quest'ultimo, tuttavia, si è rivelata l'ennesima occasione di conflitto fra i soggetti coinvolti. Nel momento in cui scriviamo, l'assessora regionale alla Sanità ha annunciato l'intenzione della Regione di ritirare il sostegno diretto al progetto, vista la natura sostitutiva o complementare, ma non integrativa di molte delle prestazioni incluse nel nomenclatore approvato dal CdA del Fondo (in particolare, il rimborso dei ticket). Ipotesi pubblicamente smentita, solo poche ore dopo, dal Presidente della Regione. Resta aperta la questione relativa alla possibile confluenza dei fondi artigiani e della cooperazione creati nel territorio provinciale prima di Sanifonds Trentino.

Anche la genesi di un altro fondo territoriale integrativo sanitario e socio-sanitario destinato al settore artigiano si è rivelata particolarmente lunga: si tratta di Wila, il fondo Welfare Integrativo Lombardo dell'Artigianato. Le principali tappe del percorso genetico sono brevemente ricostruite nel Box 3 (Mallone 2012, 2014). In base alle norme contenute nello Statuto approvato il 30 giugno 2015 dalle parti sociali che hanno dato vita al fondo, Wila, finanziato da un contributo datoriale di 5 euro mensili per dipendente, erogherà ai propri iscritti prestazioni di «sanità integrativa», «di carattere assistenziale» e «di carattere sociale» e, più nello specifico, prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, prestazioni finalizzate al recupero della salute di persone temporaneamente inabili, cure odontoiatriche, nonché «ogni altro intervento finalizzato a garantire il benessere psicofisico degli iscritti». L'erogazione delle prestazioni – sotto forma di rimborsi, sconti, prestazioni a tariffe agevolate – potrà essere realizzata mediante convenzioni con strutture sanitarie, compagnie assicurative, società di mutuo soccorso, società di servizi e studi medici convenzionati. A oggi, tuttavia, non è ancora stato definito il nomenclatore che, in base agli accordi sottoscritti dalle parti, avrebbe dovuto essere specificato entro il mese di maggio 2015, né è stato individuato il partner privato che assicurerà l'effettiva erogazione dei servizi. Sul piano organizzativo, è da segnalare il rapporto che intercorrerà fra Wila e il fondo nazionale San.Arti. Come anticipato, a differenza di altre esperienze considerate nei paragrafi precedenti, il fondo lombardo non si pone in competizione con San.Arti. Al contrario, fra i due fondi è stata stipulata una convenzione per la gestione, da parte di San.Arti, delle procedure di incasso di 3,5 dei 5 euro versati dagli artigiani lombardi (destinati alla parte strettamente sanitaria di Wila), oltre che dell'archiviazione dei dati relativi agli iscritti. I rimanenti 1,5 euro (che finanzieranno le prestazioni «sociali») saranno invece incassati da Elba, l'ente regionale dell'artigianato, che tornerà così a giocare un ruolo rilevante nel campo dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria. È infine prevista la possibilità che un apposito accordo interconfederale regionale introduca l'adesione volontaria al fondo da parte dei datori di lavoro.

BOX 3. WILA IN LOMBARDIA: FINALMENTE AL TRAGUARDO?

La creazione di una forma di welfare integrativo territoriale è delineata per la prima volta dalle parti sociali (Cgil, Cisl e Uil della Lombardia e Confartigianato, Cna, Casartigiani e Clai) nell'accordo sottoscritto il 15 febbraio 2012, contenente le linee guida per il rinnovo dei contratti regionali dell'artigianato. All'articolo 10 dell'accordo («Welfare integrativo – nuove provvidenze») si affermava che le «parti confermano l'interesse a prevedere forme di provvidenze integrative di carattere sanitario e sociale, a favore dei lavoratori, e, su base volontaria, a favore dei datori di lavoro, da realizzarsi attraverso la contrattazione collettiva regionale. Per la realizzazione delle provvidenze a favore dei lavoratori le imprese verseranno l'importo di 5 euro mensili per dipendente, secondo le modalità che saranno concordate. I Ccrl recepiranno la presente intesa e i versamenti decorreranno contemporaneamente dal 1 gennaio 2013. Si conviene la costituzione di una commissione di lavoro delle Parti Sociali per la definizione della strumentazione funzionale all'applicazione e alla gestione del suddetto welfare integrativo, che dovrà finire i lavori entro il 30 settembre 2012». A dispetto del calendario fissato nell'accordo, il primo contratto regionale lombardo dell'artigianato a recepire le linee guida dell'accordo è stato quello dell'area legno-lapidei, sottoscritto dalle parti il 27 maggio 2013. Il fondo, tuttavia, non è stato costituito, rendendo impossibile l'avvio dei versamenti dei contributi da parte delle imprese. Nel marzo 2015 le parti sottoscrivono prima un Accordo quadro regionale Welfare e Bilateralità, poi un Accordo Interconfederale Regionale in tema di Welfare Integrativo Regionale dell'Artigianato – Wila. Sindacati e imprese ribadiscono così l'impegno assunto nell'accordo del 2012 e specificano la natura e la collocazione del nuovo fondo nel quadro della bilateralità regionale: «il Fondo – si legge nell'accordo quadro - sarà a carattere socio-sanitario e sarà collocato presso Elba [l'ente bilaterale regionale]. Le risorse del fondo non fanno parte del Fondo comune di Elba. [...] Il Fondo sarà amministrato da un Comitato del Fondo, per la cui composizione si rispetteranno gli equilibri, di rappresentanza e/o paritetici, già in essere per gli altri organismi bilaterali. In particolare, la Presidenza sarà costituita da un Presidente indicato dalle Parti sindacali e da un Vicepresidente indicato dalle Parti datoriali. È necessario realizzare una netta separazione tra indirizzo e controllo di competenza delle parti Sociali rispetto all'ordinaria gestione del Fondo. [...] Entro marzo 2015 avrà luogo il recepimento, nei singoli Ccrl di categoria, del versamento per il Fondo Welfare Integrativo Lombardo dell'Artigianato (Wila). Entro maggio 2015 saranno definiti Atto Istitutivo, Statuto, Regolamento e nomenclatore delle prestazioni socio-sanitarie del Welfare Integrativo Lombardo dell'Artigianato. Il versamento delle 5 euro mensili per lavoratore, previsto dalla Contrattazione Collettiva Regionale di lavoro, relativo al Wila, decorrerà con la retribuzione del mese di agosto 2015». Nel successivo accordo quadro si aggiunge che l'Atto Istitutivo sarà sottoposto all'attenzione della Regione Lombardia, in vista di un possibile cofinanziamento regionale. Il fondo varrà per sette contratti lombardi dell'artigianato: area acconciatura-estetica, alimentazione e panificazione, chimica-ceramica, comunicazione, legno-lapidei, meccanica, moda-tessile. In linea con quanto previsto per il fondo nazionale, San. Arti, anche per Wila si specifica che «le prestazioni socio/sanitarie erogate dal Fondo costituiscono un diritto contrattuale. Pertanto, l'impresa che ometta il versamento dei contributi suddetti è responsabile verso i lavoratori non iscritti al fondo della perdita delle relative prestazioni, salvo il risarcimento del maggior danno subito». Il 30 giugno 2015 sono infine stati approvati lo statuto e il regolamento del fondo, associazione non riconosciuta a composizione paritetica con sede presso l'Elba.

5.2 I fondi pensione

L'altro campo in cui si registrano interessanti esperienze di fondi bilaterali territoriali è quello della previdenza complementare. A differenza del campo sanitario, i casi che verranno presi in considerazione in questo paragrafo vantano una storia più lunga, anche se la prima previsione normativa risale solo a dieci anni fa³². Come quelli sanitari, anche i fondi pensione territoriali sono geograficamente concentrati in alcune regioni del Nord Italia: Valle d'Aosta, Veneto, Trentino Alto Adige³³. Il loro radicamento nei territori non passa tanto o solo dalla loro capacità di adattarsi alle specifiche esigenze locali, ma soprattutto dalla capacità di divenire – spesso grazie al sostegno ricevuto dalle istituzioni regionali – una possibile leva di sviluppo per l'economia del territorio attraverso mirati piani di investimento nel tessuto produttivo locale: un fenomeno quantitativamente ancora limitato, ma che proprio negli ultimi anni ha mostrato segnali di crescita.

In ordine cronologico, il primo fondo pensione territoriale a vedere la luce in Italia è stato Solidarietà Veneto, creato nel lontano 1990 grazie a un accordo fra la Filca-Cisl e Confindustria³⁴. Solo nel 1997 il fondo assume natura bilaterale e, nel 1999, viene ufficialmente riconosciuto come fondo negoziale dalla Covip (Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione). In conseguenza di una serie di accordi sottoscritti nel tempo con diverse categorie, il fondo ha acquisito natura intercategoriale. Oggi possono sottoscrivere il fondo i lavoratori dipendenti di tutti i settori dell'industria e dell'artigianato che svolgano la loro attività nel territorio del Veneto (le contribuzioni al fondo sono quelle previste dal Ccnl o dall'accordo aziendale di riferimento); i lavoratori interinali (che possono destinare il proprio Tfr al fondo, beneficiando così della contribuzione aggiuntiva da parte del datore di lavoro già prevista dal contratto); i lavoratori autonomi: Solidarietà Veneto è l'unico fondo aperto che preveda l'iscrizione di imprenditori artigiani, liberi professionisti senza cassa previdenziale, gli associati in partecipazione, i coltivatori diretti e i lavoratori con contratti co.co.co. e co.co.pro. (in questi casi, entità e tempi della contribuzione sono definiti dagli aderenti); possono inoltre aderire al fondo alcune categorie di forestali e gli operai dipendenti da aziende agricole e florovivaistiche. Dal 2010, agli iscritti è inoltre riconosciuta la facoltà di estendere la copertura del fondo anche ai familiari fiscalmente a carico. Quattro piani – con profili di rischio diversi – sono le opzioni disponibili per gli aderenti.

³² Decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari).

³³ Non verranno qui esaminati Fonligure, un fondo pensione chiuso lanciato a inizio anni 2000 per gli artigiani della regione Liguria, ma che, non essendo riuscito a raggiungere il numero di adesioni minimo per divenire operativo (contava 1200 iscritti a fine 2001), fu messo in liquidazione nel 2003 (Bolego *et al.* 2014, 323); il fondo territoriale istituito con legge regionale in Friuli Venezia Giulia nel 2012

³⁴ I dati relativi al fondo in esame sono tratti principalmente dal sito web ufficiale (www.solidarievteneto.it) e dalla Relazione Annuale Covip (2015).

Su un bacino potenziale di 890 000 persone, a fine 2014 il fondo veneto, che amministrava un patrimonio superiore ai 940 milioni di euro, contava poco più di 48 000 iscritti, pari a un tasso di adesione del 5,38 per cento (Covip 2015). Un dato modesto se confrontato con quello degli altri fondi territoriali qui considerati. Va però osservato che dall'anno di fondazione il fondo ha registrato una crescita ininterrotta nel numero di iscritti, che si aggirava, il primo anno, intorno ai 1 500 individui. L'incremento più significativo nel numero di adesioni si è registrato fra il 2006 e il 2007, quando gli aderenti sono più che raddoppiati, passando da circa 18 500 a più di 44 000. Nello stesso periodo, l'aumento è stato ancora più marcato in termini di aziende associate, quasi triplicate (da circa 1 700 nel 2006 a più di 4 800 nel 2007). La crescita è dovuta principalmente all'adesione al progetto di Solidarietà Veneto da parte di sigle prima assenti: la Uil Veneto, che è divenuta parte istitutiva promotrice del fondo nel dicembre 2006; gli artigiani (Confartigianato, Cna, Casartigiani e Federclaa), che si sono uniti al fondo nello stesso periodo; nel 2007 è stata la volta degli autonomi e degli atipici, mentre è nel 2009 che sono state previste le iscrizioni dei familiari a carico. La Cgil rimane, a oggi, la principale organizzazione sindacale al di fuori di Solidarietà Veneto.

L'ultima innovazione importante da segnalare è relativa al 2013, quando, attraverso lo strumento di obbligazioni *corporate* con focus territoriale, circa 30 milioni di euro, pari al 5 per cento del patrimonio amministrato dal fondo, hanno cominciato a giungere al tessuto economico-finanziario regionale.

Come anticipato, le iniziative di previdenza complementare a livello territoriale sono accompagnate da forme di sostegno regolativo e finanziario da parte delle Regioni. In Veneto questo processo si è realizzato con l'approvazione della legge regionale del maggio 2007, attuata con Deliberazione regionale dell'aprile 2008 (v. il Box 4).

Box 4. L'INTERVENTO NORMATIVO DELLE REGIONI A SOSTEGNO DEI FONDI PENSIONE TERRITORIALI

La prima Regione a emanare un provvedimento legislativo a sostegno dei fondi pensione complementari territoriali è stata il Trentino Alto Adige, intervenuta, nel 1997 con la L.R. n.3 del 27 febbraio («Interventi di previdenza integrativa a sostegno dei fondi pensione a base territoriale regionale»), in attuazione dell'art. 6 dello Statuto di Autonomia, che recita che «[n]elle materie concernenti la previdenza e le assicurazioni sociali la Regione ha facoltà di emanare norme legislative allo scopo di integrare le disposizioni delle leggi dello Stato, e ha facoltà di costituire appositi istituti autonomi o agevolarne la istituzione (...)». Nel 2001 si è aggiunto il d.leg. 221 del 12 aprile («Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige [...] in materia di previdenza e di assicurazioni sociali»). La legge del 1997, successivamente modificata, disciplina gli strumenti che la Regione può utilizzare per agevolare, sotto il profilo amministrativo-contabile, il funzionamento dei fondi regionali. Ai sensi della Legge, la Regione può istituire o promuovere i fondi stessi; questi ultimi «possono avvalersi delle strutture ed organismi costituiti dalla Regione per assicurare ai Fondi su base territoriale regionale supporto amministrativo e contabile e promuovere al contempo la collaborazione ed il coordinamento tra tutti i Fondi» (art. 1-bis, c. 2). La Legge

regionale specifica anche che gli statuti dei fondi devono prevedere la possibilità di adesione di tutti coloro che hanno la residenza nel territorio regionale, nonché di tutti coloro che nel territorio stesso espletano in via preminente la propria attività; è inoltre necessario che le norme statutarie prevedano, negli organi di gestione e di controllo, «il rispetto del principio della partecipazione paritetica dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, in quanto si tratti di Fondi per lavoratori dipendenti, nonché la presenza delle componenti lavorative e professionali in proporzione alle quote di rispettiva partecipazione economica ai Fondi» (art. 2, c. 3). La Legge autorizzava inoltre la Regione a istituire il Pensplan Centrum (v. testo), per garantire la gestione amministrativa dei Fondi, la cura dei rapporti con gli enti affiliati e con i soggetti aderenti e il coordinamento dell'attività dei Fondi stessi (art. 3), e a sostenere gli iscritti attraverso il pagamento delle quote dovute, in caso di situazioni economiche e familiari particolarmente sfavorevoli (art. 6).

Anche la Regione Valle d'Aosta è intervenuta nel campo della previdenza complementare per la prima volta nel 1997, con la Legge n. 22 del 26 giugno («Interventi per promuovere e sostenere i fondi pensione a base territoriale regionale»), al fine di promuovere «la costituzione di uno o più fondi pensione, a base territoriale regionale, per lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi e liberi professionisti» (art. 1). Le disposizioni relative agli statuti dei fondi sono pressoché identiche a quelle previste dalla legge del Trentino Alto Adige. Anche in questo caso la Regione è autorizzata costituire una società di servizi e consulenza per la gestione amministrativa-contabile dei fondi, società di cui la Regione è tenuta a detenere, direttamente o tramite società od organismi da essa controllati, la maggioranza delle quote. Sulla materia è intervenuta successivamente la Legge Regionale n. 27 del 4 dicembre 2006 («Interventi della Regione autonoma Valle d'Aosta a sostegno della previdenza complementare e integrativa e di iniziative di natura assistenziale»). La Regione si impegna a rendere «attiva la partecipazione degli organismi associativi e di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro operanti nel territorio regionale» (art. 2). Inoltre, seguendo l'esempio della legge del Trentino Alto Adige, anche quella valdostana getta concretamente le basi per la costituzione di una società – la Servizi Previdenziali Valle d'Aosta Spa – dei cui servizi possono avvalersi i fondi costituiti ai sensi della normativa regionale. Anche in questo caso gli interventi della Regione sono mirati a sostenere gli iscritti in «particolari situazioni di bisogno o difficoltà» (art. 5). A questi provvedimenti sono poi seguite due Deliberazioni della Giunta Regionale (n. 590 del 5 marzo 2008 e n. 3010 del 24 ottobre 2008) per la regolazione dei rapporti fra la Servizi Previdenziali e la Regione e per definire i criteri per garantire agli iscritti la salvaguardia del montante accumulato prima del pensionamento e la certezza dell'erogazione delle prestazioni previdenziali. Infine, il Veneto è intervenuto con la Legge regionale n. 10 del 18 maggio 2007 («Norme per la promozione della previdenza complementare nel Veneto»), attuata con Deliberazione regionale nell'aprile dell'anno successivo. In particolare, la legge individua tre diversi tipi di intervento, volti alla promozione e all'incentivazione delle adesioni a forme di previdenza complementare (artt. 2-4): attività di informazione e formazione, destinate in particolare al personale regionale e agli operatori delle parti sociali maggiormente rappresentative a livello regionale; iniziative a favore delle lavoratrici e dei lavoratori iscritti a un fondo, per assicurare loro la copertura contributiva in casi particolari (soggetti in congedo parentale e lavoratori con contratti di lavoro che prevedono livelli ridotti di contribuzione previdenziale obbligatoria o lavoratori con discontinuità contributiva); provvidenze a sostegno delle piccole e medie imprese, che si siano «particolarmente distinte nel favorire lo sviluppo della cultura della previdenza complementare» (art. 4).

Un ruolo molto più attivo nel sostegno e promozione di fondi pensione integrativi con forte radicamento territoriale è stato giocato dalla Regione Trentino Alto Adige/*Südtirol*, che è intervenuta per prima in questo campo con l'adozione della Legge Regionale n. 3 del 27 febbraio 1997. Questo provvedimento ha dato il via al Progetto Pensplan, per mezzo del quale la Regione intende sostenere e incentivare i cittadini nella costruzione di un piano previdenziale complementare. Tale sostegno si realizza attraverso numerosi strumenti. Innanzitutto, la Regione opera, con quelli che vengono definiti «interventi sociali», a sostegno di lavoratori dipendenti e autonomi iscritti a un fondo pensione locale e che, a causa di situazioni particolarmente critiche (come mobilità, cassa integrazione, malattia oltre il periodo indennizzato), rischierebbero di non riuscire a versare i contributi al proprio fondo; in secondo luogo, la Regione offre supporto legale gratuito ai lavoratori in caso di mancati versamenti contributivi da parte del datore di lavoro. L'aspetto probabilmente più interessante e innovativo dell'intervento regionale consiste nella messa a disposizione di servizi amministrativi e contabili essenziali gratuiti per tutti gli aderenti ai fondi locali convenzionati con una struttura di servizi e consulenza – chiamata Pensplan *Centrum* Spa – appositamente creata dalla Regione. Il *Centrum* è chiamato a supportare i fondi nella fase di costituzione e funzionamento, a curare i rapporti con le categorie economiche della regione, a promuovere, anche con misure di *marketing*, la previdenza complementare regionale. Attualmente, risultano convenzionati con il *Centrum* quattro diversi fondi. Laborfonds è un fondo pensione negoziale chiuso per i lavoratori dipendenti in Trentino Alto Adige privati e delle amministrazioni pubbliche locali, costituito nel 1998 dalle parti sociali. Se si guarda al tasso di adesione, questo fondo può senz'altro essere considerato un caso di successo: su un bacino potenziale di 245 000 iscritti, risultano più di 114 000 adesioni (pari al 46,7 per cento del bacino; Covip 2015). Le contribuzioni sono stabilite nei singoli contratti o accordi collettivi di lavoro. Va aggiunto che il lavoratore può richiedere un'anticipazione di quanto accumulato presso Laborfonds nel caso in cui debba sostenere spese legate alla casa o alla salute. A questo si aggiungono tre fondi aperti. Pensplan Plurifonds, Raiffeissen Fondo Pensione Aperto e Pensplan Profi.

Come nel caso veneto, è interessante notare anche per Laborfonds una recente iniziativa volta a collegare maggiormente le attività di investimento del fondo con le prospettive di crescita del contesto locale. La Regione ha infatti avviato nel gennaio di quest'anno un progetto volto a rilanciare l'economia provinciale, denominato Fondo strategico Trentino Alto Adige (Fstaa)³⁵, facilitando l'accesso al credito per le piccole e medie imprese della Regione: alla dotazione iniziale del fondo, pari a 214 milioni di euro, Laborfonds ha contribuito con 26,8 milioni.

³⁵ Provincia Autonoma di Trento, Comunicato stampa n. 145 del 23/01/2015 (http://www.uff-stampa.provincia.tn.it/csw/c_stamp/nsf/#comunicato&id=82f588b93beac8b8c1257dd600375e8b)

Infine, in ordine di tempo, bisogna considerare Fopadiva (Fondo Pensione Complementare per i Lavoratori Dipendenti della Regione Valle d'Aosta), il fondo territoriale negoziale e intercategoriale per i lavoratori dipendenti della Valle d'Aosta. Il fondo, associazione senza scopo di lucro, è diventato operativo nel febbraio del 2004. La sua nascita è stata il frutto di un accordo, raggiunto già nel novembre 1998, fra le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali locali, con il sostegno della Regione Valle d'Aosta, intervenuta nel 1997 con una prima legge a sostegno dei fondi pensione territoriali. Possono aderire a Fopadiva tutti i lavoratori dipendenti, del settore pubblico o privato, il cui contratto preveda l'accesso alla previdenza complementare e il cui datore di lavoro sia rappresentato dalle parti sottoscrittrici del fondo locale. Secondo i dati più aggiornati, il fondo pensione valdostano raccoglie un totale di 6 850 adesioni su un bacino potenziale di 28 000 iscritti (il tasso di adesione è del 24,5 per cento; Covip 2015).

Come le altre due regioni prese in esame, anche la Valle d'Aosta è intervenuta con provvedimenti legislativi specifici, a sostegno del fondo pensione territoriale, compresa l'istituzione di una società di servizi (cfr. Box 4).

7. BILATERALITÀ, TERRITORIO E SECONDO WELFARE: RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Le diverse esperienze passate in rassegna in questo Capitolo restituiscono un'immagine della bilateralità caratterizzata da un forte livello di eterogeneità. Paradossalmente, il dato comune che emerge con maggiore chiarezza è proprio quello della generale dispersione e frammentazione degli interventi messi in campo. Una frammentazione che si rinviene tanto a livello territoriale quanto a livello settoriale: le iniziative bilaterali variano notevolmente sia fra settori economici a parità di territorio, sia fra territori a parità di settore economico. Se anche si concentrasse l'attenzione su una singola regione e su un solo settore economico, non si potrebbe non cogliere questo elemento. A titolo esemplificativo, si considerino gli interventi realizzati dagli enti territoriali del terziario in Lombardia per offrire ai lavoratori un supporto agli oneri di cura dei familiari non autosufficienti: nel 2014, un lavoratore lombardo del terziario con un familiare disabile a carico non avrebbe avuto diritto ad alcun sostegno economico se milanese, avrebbe potuto richiedere un sussidio pari a 400 euro se avesse lavorato nella provincia di Lecco e di 1 500 se invece fosse stato occupato nel bergamasco (Razetti 2015). Esempi simili potrebbero essere replicati per moltissimi altri tipi di prestazioni, in altri territori e altri settori.

Queste considerazioni non significano che la bilateralità, soprattutto quando declinata su scala locale, sia una prospettiva sterile nella costruzione di secondo welfare. Al contrario, l'analisi proposta ha permesso di cogliere che in molti territori organismi e fondi bilaterali risultano effettivamente impegnati nell'offerta di politiche sociali, contribuendo in tal modo a delineare un sistema integrativo multilivello: un dato non scontato, che conferma la potenzialità di questo strumento di welfare

contrattuale nel disegno di forme di secondo welfare, capaci di affiancarsi – con diverse forme di «incastro» – al sistema pubblico di protezione sociale, allargando così la platea dei soggetti tutelati. Un contributo particolarmente prezioso nei settori analizzati in questo Capitolo, in cui si concentrano moltissime di quelle micro, piccole e medie imprese che – come già osservato nel *Primo Rapporto* e ricordato nel Capitolo 2 – sembrano per definizione escluse dagli sviluppi del welfare aziendale. Il caso del settore artigiano è forse quello che illustra meglio questa possibilità: si tratta infatti di un settore caratterizzato, allo stesso tempo, da una bassissima dimensione media di impresa e, come si è visto, da forte vivacità nel campo della bilateralità di territorio (attraverso enti e fondi territoriali).

La coerenza tra le esperienze osservate e il paradigma del secondo welfare si misura, tuttavia, considerando non solo l'effettivo impiego di risorse non pubbliche e l'assunzione di iniziativa da parte di attori sociali radicati nel territorio, ma anche il grado di innovazione degli interventi realizzati. Da questo punto di vista, i dati passati in rassegna in queste pagine invitano, in linea generale, a una valutazione molto prudente. Potenzialmente soggetti promotori di innovazione, grazie al loro radicamento territoriale, gli strumenti della bilateralità non sembrano aver assunto (almeno per ora) un ruolo di primo piano nella costruzione del secondo welfare, nel senso stretto del termine: non hanno cioè ancora colto appieno la possibilità trasformarsi in laboratori per sperimentare e promuovere soluzioni innovative, fungendo così da stimolo rispetto al primo welfare (Maino e Ferrera 2013).

In parte, lo scarso grado di innovazione osservato può essere ricondotto all'alto livello di frammentazione appena ricordato. Non sembra un caso che le iniziative più interessanti considerate nelle pagine precedenti siano caratterizzate dalla forte compattezza del sistema bilaterale in questione (come quello artigiano) e/o dall'utilizzo degli strumenti della bilateralità in una rete locale capace di coinvolgere altri attori del territorio: dalla cooperazione sociale alla mutualità, dalle imprese commerciali alle istituzioni locali. Come alcuni casi dimostrano (si pensi agli esempi degli Enti Bilaterali di Lodi coinvolti da Regione Lombardia nelle Reti di Conciliazione, o al ruolo della Regione Trentino-Alto Adige nella diffusione dei fondi pensione complementari), in prospettiva un ruolo centrale nel ridurre la frammentazione degli interventi e stimolare l'innovazione, valorizzando quanto di meglio già realizzato, potrebbe essere giocato proprio dalle istituzioni locali (Comuni e Regioni), chiamate a esercitare nei confronti della bilateralità non tanto un ruolo diretto di regolazione, quanto una vera e propria azione di *governance*, in grado di mettere a sistema e razionalizzare l'uso delle risorse – finanziarie, ma anche progettuali e organizzative – già presenti nei territori, ma troppo spesso ancora disperse.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Agostini C., Ascoli U. (2014), *Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricalibratura del modello italiano?*, «Politiche Sociali», n. 2, pp. 259-275

Aimo M. (2014), Ebap-1993, in L. Nogler (2014, a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, pp. 113-135

Ascoli U., Mirabile M.L., 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

Bavaro V. (2011), *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in L. Bellardi, G. De Santis (2011, a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli, pp. 33-64

Bellardi L., De Santis G. (2011, a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli

Bolego G., Cerea G., Brun S. (2014), *Le sospensioni e il welfare*, in L. Nogler (2014, a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, pp. 269-344

Camera dei Deputati (2014), *Indagine conoscitiva sulla sfida della tutela della salute tra nuove esigenze del sistema sanitario e obiettivi di finanza pubblica*, Documento conclusivo approvato dalle Commissioni riunite V e XII il 4 giugno 2014, disponibile online: http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/0512/indag/c0512_tutela/2014/06/04/leg.17.stencomm.data20140604.U1.com0512.indag.c0512_tutela.0011.pdf

Ciarini A., Famiglietti A. (2011), *Gli studi di caso*, in L. Bellardi e G. De Santis (2011, a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli, pp. 247-304

Cimaglia M.C. (2014a), *Il sistema della bilateralità nel terziario e nel turismo*, in S. Leonardi (2014, a cura di), *Rapporto sulla bilateralità nel terziario*, Roma, Ediesse, pp. 55-87

– (2014b), *Governance e sostegno al reddito in alcuni casi territoriali del commercio e del turismo*, in S. Leonardi (2014, a cura di), *Rapporto sulla bilateralità nel terziario*, Roma, Ediesse, pp. 155-180

Cimaglia M.C., Aurilio A. (2011), *I sistemi bilaterali di settore*, in L. Bellardi, G. De Santis (2011, a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli, pp. 97-246

Cislaghi, C., Sferrazza, A. (2013), *Gli effetti della crisi economica e del super ticket sull'assistenza specialistica*, in «Monitor», n. 33, pp. 92-103

Covip (2015), *Relazione per l'anno 2014*, disponibile all'indirizzo: http://www.covip.it/wp-content/files_mf/1434012965RelazioneAnnuale2014.pdf

Giovani R. (2011), *Brevi riflessioni sulla bilateralità*, «Bollettino Adapt», 9 febbraio, disponibile all'indirizzo: http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/19353giovani_09_02_11.pdf

Isfol (2009, a cura di), *Gli Enti Bilaterali ed il fenomeno della bilateralità*, in Rapporto Isfol 2009, pp. 369-382

Istat – Istituto Nazionale di Statistica (2014), *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*, Roma

Italia Lavoro (2014, a cura di), *Gli Enti Bilaterali in Italia. Rapporto Nazionale 2014*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Lai M. (2006), *Appunti sulla bilateralità*, «Diritto delle Relazioni Industriali», n. 4, pp. 1020-1042

Leonardi S. (2014, a cura di), *Rapporto sulla bilateralità nel terziario*, Roma, Ediesse
Leonardi S., Arlotti M. (2012), *Welfare contrattuale e bilateralismo*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 77-114

Leonardi S., Ciarini A. (2013), *Welfare occupazionale e bilateralismo*, in E. Pavolini, U. Ascoli, M.L. Mirabile (2013, a cura di), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 51-81

Liso F. (2012), *Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri*, «Bollettino Adapt», 20 settembre, disponibile all'indirizzo: http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/18810liso_20_09_12.pdf

Maino F. (2012), *Trento, firmato il Protocollo d'intesa per l'assistenza sanitaria integrativa*, <http://www.secondowelfare.it/parti-sociali/enti-bilaterali/trento-protocollo-assistenza-sanitaria-integrativa.html>

Maino F., Ferrera M. (2013, a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro Luigi Einaudi

Maino F., Razetti F. (2015), *San.Arti, il Fondo di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori dell'artigianato*, <http://www.secondowelfare.it/privati/fondi-integrativi/sanarti-il-fondo-di-assistenza-sanitaria-integrativa-per-i-lavoratori-dellartigianato.html>

Mallone G. (2012), *Dalla contrattazione regionale un fondo di welfare integrativo per gli artigiani*, <http://www.secondowelfare.it/parti-sociali/sindacati/dalla-contrattazione-un-fondo-di-welfare-integrativo-per-gli-artigiani.html>

Mallone G. (2014), *Artigiani lombardi: dalle linee guida al primo contratto collettivo regionale*, <http://www.secondowelfare.it/welfare-contrattuale/artigiani-lombardi-c-crl.html>

Nogler L. (2014, a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli

Nunin R. (2014), Ebiart-1998, in L. Nogler (2014, a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, pp. 203-218

Razetti F. (2015), *Organismi bilaterali territoriali e secondo welfare socio-sanitario: le esperienze di Piemonte e Lombardia*, «Quaderni di Economia Sociale», n. 1, pp. 17-24

Sala I. (2014), *A Cuneo un fondo provinciale a sostegno della genitorialità*, <http://www.secondowelfare.it/welfare-contrattuale/un-fondo-di-sostegno-nella-provincia-di-cuneo.html>

Spattini S., Tiraboschi M. (2015), *Fondi di solidarietà: ancora molte incertezze*, «Bollettino Adapt», 20 aprile, disponibile all'indirizzo: http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/04/2015_15_spattini_tiraboschi.pdf

Tartaglione C., Bettarini U. (2014, a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Lombardia: un approfondimento nel settore artigiano*, Milano, Cgil Lombardia

Who - World Health Organization (2015), *Global Health Expenditure Database – Health Expenditure Indicators*, disponibile all'indirizzo <http://apps.who.int/nha/database>

CAPITOLO 4. LA MUTUALITÀ DI TERRITORIO: LE SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO NELLA SANITÀ INTEGRATIVA

DI BARBARA PAYRA

1. INTRODUZIONE

Nell'attuale contesto nazionale, possiamo osservare come la domanda di prestazioni sanitarie sia in continuo aumento, a causa di recenti cambiamenti socio-culturali ed economici, quali l'allungamento della vita media, la diffusione di nuove patologie croniche, l'aumento di persone in stato di non autosufficienza, la trasformazione dei nuclei familiari, insieme a una maggiore consapevolezza della necessità di preservare la propria salute. Queste nuove esigenze dei cittadini italiani non trovano effettivo riscontro nell'offerta del Servizio sanitario nazionale, sia per assenza o carenza di prestazioni in alcune specialità mediche, sia per i lunghi tempi di attesa. Ad aggravare ulteriormente la situazione si aggiunge il perdurare della crisi economica, che ha contribuito all'impovertimento delle famiglie e all'aumento della «fascia grigia» di popolazione che non dispone di reddito sufficiente per poter accedere alla sanità privata. In questo scenario, risulta oltremodo necessario avviare una proficua collaborazione tra soggetti pubblici e privati (associazionismo, terzo settore, enti for profit...) nell'elaborazione e nella realizzazione di proposte di assistenza sanitaria integrativa tese a soddisfare i nuovi bisogni dei cittadini. Tra questi attori, di particolare importanza sono le Società di Mutuo Soccorso (Sms) che ricoprono un ruolo fondamentale nella costruzione del welfare sussidiario per il forte legame con il territorio e per la volontà di creare reti e collaborazioni a livello locale.

Obiettivo di questo capitolo è fornire una breve panoramica sulla *mutualità sanitaria*, inserendola nel contesto complessivo del sistema sanitario nazionale. La parte introduttiva (§§1-3) sarà dedicata all'inquadramento storico e normativo, con particolare riferimento alle maggiori evoluzioni legislative, e alla presentazione dei principi, dei valori e delle principali linee d'azione delle Sms. In questa parte si porrà inoltre debita attenzione alle principali mutue sanitarie attive sul territorio italiano, evidenziandone caratteristiche e peculiarità. Si passerà, quindi, a una sezione tematica (§§4-9), dedicata ad alcuni argomenti di grande attualità e di interesse per le Sms, come si può evincere dalla recente letteratura dedicata e dalle interviste ai rappresentanti delle mutue stesse¹. Si è deciso di focalizzare l'attenzione su:

¹ Le interviste finora realizzate, di tipo qualitativo, si sono svolte tra ottobre 2014 e settembre 2015 concentrandosi sulle principali mutue sanitarie aderenti al Consorzio Mu.Sa. La raccolta dati è tuttora in corso.

- il *contesto europeo*, in vista dello Statuto della Mutualità Europea, promosso dal Parlamento Europeo in un parere d'iniziativa del 14 marzo 2013;
- la *mutualità mediata*, prevista dalla nuova legislazione del 2012, con l'obiettivo di mantenere in vita le piccole società mediante la creazione di reti e collaborazioni con Sns di più grandi dimensioni;
- la *cooperazione sociale* e la collaborazione con il suo mondo, attraverso la creazione di fondi dedicati, progetti comuni e convenzioni con i centri medici e poliambulatori sociali;
- l'integrazione tra *Credito Cooperativo* e Mutuo Soccorso e la nascita di modelli in cui Banche di Credito Cooperativo realizzano progetti di sanità integrativa in collaborazione con le Sns;
- le *Fondazioni non profit* che svolgono progetti di mutualità territoriale dedicata, con particolare attenzione alla recente iniziativa promossa dalla Fondazione Welfare Ambrosiano;
- il *rapporto con istituzioni* ed enti pubblici regionali, in vista di un'offerta sanitaria davvero integrativa al Ssn che possa garantire le prestazioni extra Lea.

Per ogni sezione tematica, saranno forniti alcuni esempi di azioni intraprese dalle Sns in quel determinato campo. In conclusione di capitolo verrà svolta un'analisi sui punti di forza e le criticità della mutualità di territorio e saranno messe in luce le sfide aperte per questo importante settore del secondo welfare.

2. IL CONTESTO: IL SISTEMA SANITARIO ITALIANO

Il *Servizio Sanitario Nazionale* (Ssn), istituito dalla legge n. 883 del 1978, di assoluta avanguardia e tuttora considerato tra i migliori servizi a livello europeo e internazionale, si trova oggi di fronte a sfide che stanno mettendo a dura prova la sua tenuta e il mantenimento dei suoi principi di base che mirano a garantire universalità di copertura, eguaglianza di trattamento e globalità delle prestazioni. A causa del protrarsi della crisi economico-finanziaria e della conseguente scarsità di risorse a disposizione degli enti pubblici, le Regioni, enti incaricati della programmazione e dell'organizzazione sanitaria, si sono trovate costrette a incrementare la quota di partecipazione alla spesa sanitaria da parte dei cittadini (aumento del ticket) e ad allungare ulteriormente i tempi di attesa per l'accesso ai servizi. Inoltre, mentre il Ssn eroga prestazioni eccellenti in alcuni ambiti (pronto soccorso, grandi interventi chirurgici, cure oncologiche...), altre specialità risultano quasi esclusivamente coperte dalla sanità privata (odontoiatria, psicoterapia, ginecologia, logopedia...), con costi onerosi e spesso eccessivi per i cittadini. Il Ssn mette infatti, mediamente, a disposizione del cittadino soltanto il 78 per cento della spesa sanitaria totale, mentre il 22 per cento (circa 500 euro annui pro capite) rimane a carico del cittadino; di questa spesa solo il 18 per cento è spesa intermediata e rimborsata attraverso assicurazioni o mutue, mentre l'82 per cento viene pagata direttamente dal cittadino (Ambroset-

ti 2013). È chiaro che in un contesto di crisi economica come quello attuale questa spesa è particolarmente ingente per le famiglie, di cui una percentuale in costante aumento (dal 7 al 10 per cento a seconda delle regioni) dichiara di rinunciare a prestazioni sanitarie o all'acquisto di farmaci, in primo luogo a causa di problemi economici (cfr. Istat 2014).

In questo contesto, già di per sé critico, ci troviamo di fronte a un aumento della domanda di prestazioni sanitarie, strettamente legata ai recenti cambiamenti socio-culturali ed economici, quali l'allungamento della vita media, la diffusione di nuove patologie croniche, l'aumento di persone in stato di non autosufficienza, insieme a una maggiore consapevolezza da parte dei cittadini della necessità di preservare la propria salute. L'esigenza di nuovi servizi è inoltre legata alla trasformazione dei nuclei familiari, la cui maggioranza è costituita da uno o due figli e nei quali le donne lavorano e non hanno il tempo sufficiente per prendersi direttamente cura dei familiari anziani e malati.

Per trovare una risposta a questi nuovi bisogni è quanto mai necessario che al sistema sanitario pubblico si affianchino altri soggetti del *welfare sussidiario*, per continuare a garantire prestazioni sanitarie di alta qualità atte a soddisfare le nuove richieste e a fornire servizi anche a quella «fascia grigia» di popolazione a rischio di non poter accedere alle cure sanitarie. Di particolare importanza, in questo ambito, sono le società di mutuo soccorso che ricoprono un ruolo fondamentale nella costruzione del welfare sussidiario o secondo welfare (cfr. Maino e Ferrera 2013; Maino 2014a) per il forte legame con il contesto territoriale e per la volontà di creare reti e collaborazioni con soggetti profit e non profit, pubblici e privati, che condividono il loro stesso obiettivo consistente nel rendere le prestazioni sanitarie accessibili al più alto numero di persone a un costo equo².

3. LA MUTUALITÀ SANITARIA: INQUADRAMENTO STORICO E NORMATIVO

Le Società di Mutuo Soccorso sono organismi storici che iniziarono a diffondersi in tutta Europa nel periodo della Rivoluzione Industriale, con lo scopo di garantire un sussidio ai soci e ai loro familiari, in caso di imminente necessità (morte, malattia, infortunio).

In Italia, nel 1886 fu promulgata la legge 3818 che riconosceva alle società di mutuo soccorso la possibilità di acquisire personalità giuridica e dettava le condizioni essenziali alle quali queste società avrebbero dovuto attenersi: il soccorso ai soci come finalità, il risparmio come mezzo, la mutualità come vincolo. Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, le società di mutuo soccorso si moltiplicarono e iniziarono a rivestire un ruolo di primaria importanza per la salute dei cittadini.

² Un'altra area di intervento nel campo dell'offerta di politiche sanitarie integrative su scala territoriale è costituita dalla bilateralità. Su questo tema si rimanda al Capitolo 3 di questo Rapporto.

Nel 1904 si contavano 6 535 società di mutuo soccorso, per un totale di 926 027 soci nell'intera penisola, con una maggiore concentrazione nelle regioni di Piemonte e Liguria (cfr. Cassola 2014).

Dopo questi anni di florida crescita e in seguito alla creazione delle prime Casse nazionali di assicurazione e tutela dei lavoratori³, le mutue iniziarono a ridimensionarsi, finché, già a partire dal periodo fascista e soprattutto dal 1978, quando la legge n. 883 istituì il Servizio Sanitario Nazionale, persero il loro ruolo fondamentale nella garanzia della salute dei cittadini e molte di esse si sciolsero o ridussero notevolmente le proprie attività.

Questa fase discendente perdurò fino agli anni Novanta, quando vennero emanate delle leggi che ristabilirono alcuni principi nelle attività di competenza delle società di mutuo soccorso: le mutue sono state riconosciute sia dal d.lgs. 502/1992 (la cosiddetta «riforma bis», che ha previsto la costituzione dei fondi sanitari integrativi) sia dal d.lgs. 229/1999 (noto come «riforma ter» o «riforma Bindi») come organismi autorizzati a istituire e gestire i fondi sanitari integrativi. In seguito, nel dicembre 2012⁴, è stato convertito in legge il d.l. 179 del 18 ottobre 2012 che, all'articolo 23 «Misure per le società cooperative e di mutuo soccorso», contiene aggiornamenti alla legge 3818 del 1886, tuttora in vigore. Il provvedimento prevede che le Sms siano iscritte nella sezione delle imprese sociali nel Registro delle Camere di Commercio e che siano automaticamente inserite in un'apposita sezione nell'Albo delle cooperative sociali. Si provvede altresì a ridefinire le attività di competenza delle Sms a favore dei propri soci e dei familiari conviventi: erogazioni di trattamenti e prestazioni socio-sanitari, sussidi, servizi di assistenza familiare, anche attraverso l'istituzione o la gestione di fondi sanitari integrativi, nonché la promozione di attività di carattere educativo e culturale per la diffusione dei valori mutualistici e di prevenzione sanitaria. L'articolo prevede inoltre nuovi istituti, richiesti dal movimento mutualistico, per consentire alle società di operare attraverso la «mutualità mediata» o indiretta, uno strumento atto ad aiutare le piccole società a svolgere le attività istituzionali, dando loro la possibilità di accogliere tra i soci sostenitori anche persone giuridiche e permettendo la devoluzione del patrimonio ad altre società di mutuo soccorso.

Accanto alla legislazione nazionale, numerose regioni italiane hanno promulgato ulteriori leggi per la tutela e la promozione del patrimonio storico, sociale e culturale delle società di mutuo soccorso. Le *leggi regionali* più antiche risalgono al 1990 e sono la legge regionale del Piemonte n. 24 del 9 aprile («Tutela e promozione del patrimonio e dei valori storici, sociali e culturali delle Società di Mutuo Soccorso»)

³ Nel 1883 nacque la Cassa nazionale di assicurazione contro gli infortuni nell'industria, nel 1898 fu istituita la Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai, nel 1910 fu creata la Cassa nazionale di maternità per le operaie.

⁴ Legge 221 del 17 dicembre 2012 «Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese».

e la legge regionale della Puglia n. 32 del 14 maggio («Istituzione dell'Albo regionale delle società di mutuo soccorso»). A oggi sono quindici le Regioni a prevedere una legislazione regionale sul mutuo soccorso: oltre a Piemonte e Puglia, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia.

Grazie a questi importanti passaggi legislativi e alla volontà di queste storiche società, alcune di esse si sono reinventate e riattivate nell'offerta di prodotti e servizi sanitari integrativi innovativi, sia sotto forma di pacchetti destinati a cittadini singoli sia di formule aziendali o interaziendali, per rispondere alle esigenze delle aziende e renderle in grado di ottemperare agli obblighi contrattuali. Assistiamo a un impegno da parte di queste società a occuparsi della sanità integrativa per cittadini non coperti da fondi sanitari contrattuali generosi (cfr. Capitolo 3), attraverso la possibilità di adesione a forme di assistenza individuale, dando in quasi tutti i casi la facoltà di includere il nucleo familiare (spesso non coperto dai fondi contrattuali) oppure costruendo fondi aziendali o pluriaziendali per imprese e lavoratori atipici o operanti in settori di scarsa redditività e con tutele e benefit molto limitati.

Attualmente in Italia sono attive circa 2 000 società di mutuo soccorso (cfr. Luciano 2012), la maggioranza delle quali svolge attività minori di tipo ludico-ricreativo e culturale. Le mutue sanitarie, secondo la Federazione Italiana Mutualità Integrativa Volontaria (Fimiv) sono ventiquattro⁵, di cui nove⁶ aderiscono al Consorzio Mu. Sa⁷, il quale rappresenta l'eccellenza delle mutue volontarie italiane che si occupano

⁵ Le Mutue sanitarie Fimiv sono: Campa (Bologna), Cesare Pozzo (Milano), Consorzio Mutue Novara (Novara), Fasco (Roma), Insieme Salute Lazio (Roma), Sanit.As (Cesena - FC), Mutua Nuova Sanità (Reggio Emilia), Camsai (Roma), Cassa Mutualistica Interaziendale (Milano), Air Ambulance (Milano), Solidea (Torino), Insieme Salute Romagna (Forlì), Insieme Salute Toscana (Firenze), Sma (Modena), Moa (Varese), Società Mutua Pinerolese (Pinerolo - TO), Mutualità Generale Parmense di Mutuo Soccorso (Parma), Civas (Roma), Contatto Società di Mutuo Soccorso (Casalecchio di Reno - BO), Ente Mutuo Milano (Milano), Sms Malnate (Malnate- VA), L'Assistenza (Livorno), Insieme Salute Lombardia (Milano), Sms Mutual Help Whg (Bolzano). Oltre alle mutue sanitarie Fimiv, la ricerca svolta nel 2012 da Lippi Bruni, Rago e Ugolini (2012) segnala tra le mutue che si occupano di assistenza socio-sanitaria: Società Romagnola di Mutuo Soccorso (Ravenna), Società di Mutuo Soccorso Navacchio (Cacina - PI), Società Generale M.S. Vicenza (Vicenza), Società di M.S. di Bistagno (Alessandria), Società di M.S. Figli del Mare (Taranto), Società di M.S. fra Carpentieri e Calafati (Venezia), Società di M.S. Isaia Levi (Bologna – riservata ai dipendenti della Casa editrice Zanichelli), Società degli Operai di M.S. Cagliari (Cagliari), Società Operaia di Santo Stefano di Camastra (Santo Stefano di Camastra - ME), Società Operaia di M.S. di Viggiù (Viggiù - VA).

⁶ Tra le 9 Mutue aderenti al Consorzio Mu.Sa, 4 fanno parte del gruppo Insieme Salute (Insieme Salute Lombardia, Insieme Salute Toscana, Insieme Salute Lazio, Insieme Salute Romagna).

⁷ Per le Mutue aderenti a questo consorzio i dati riportati in questo capitolo sono tratti dal sito internet del consorzio (www.consorziomusa.it) e delle singole mutue, nonché, dove possibile, da interviste con i rappresentanti delle società.

esclusivamente di assistenza sanitaria integrativa. Esse sono principalmente collocate nelle regioni settentrionali, e in particolare in Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, e comprendono sia realtà di grandi dimensioni, che operano su gran parte del territorio nazionale, sia di più piccola entità, particolarmente radicate su territori circoscritti e attente ai loro bisogni.

Tra le mutue di maggiori dimensioni, la cui attività è particolarmente concentrata sull'offerta per adulti in età lavorativa e loro familiari e su piani e formule dedicate ad aziende, associazioni e cooperative, possiamo citare:

- La Società Nazionale di Mutuo Soccorso Cesare Pozzo, un tempo denominata «Macchinisti e Fuochisti», costituita nel 1877 per iniziativa di macchinisti e fuochisti delle ferrovie dell'Alta Italia. Per i primi 100 anni rimase una Mutua di categoria, poi aperta all'adesione degli altri dipendenti delle Ferrovie dello Stato, e successivamente, dal 1980, agli altri lavoratori dei trasporti con contestuale ampliamento delle assistenze anche ai familiari dei soci; infine, da metà anni Novanta fu aperta a tutti i cittadini italiani e stranieri che risiedono e lavorano in Italia. A oggi è la più grande tra le associazioni italiane che operano nel campo della mutualità integrativa sanitaria ed è diffusa su tutto il territorio nazionale, raccogliendo l'adesione di 86 000 soci (che salgono a 250 000 persone se si contano i familiari dei soci coperti dal sodalizio mutualistico).
- Le Società di Mutuo Soccorso Insieme Salute (Insieme Salute Lombardia, Insieme Salute Lazio, Insieme Salute Toscana e Insieme Salute Emilia Romagna), costituite nel 1994 sotto la spinta della Fimiv e della Lega delle cooperative e delle mutue, con l'obiettivo di creare nuove realtà mutualistiche territoriali in alcune regioni italiane. Particolarmente rilevante è la realtà sviluppatasi in Lombardia, dove Insieme Salute conta oltre 15 000 soci. La Mutua predispone forme di assistenza elaborate per venire incontro alle esigenze specifiche di attori collettivi nazionali, quali, per esempio, l'Associazione Consulenti Terziario Avanzato, l'Associazione Italiana Traduttori e Interpreti, il Sindacato Traduttori Editoriali. La Mutua gestisce inoltre, insieme ad altre due Sms, la Cassa Mutualistica Interaziendale, associazione non riconosciuta al servizio di imprese che abbiano attivato o intendano attivare Casse o Fondi sanitari. Tra le iniziative gestite dalla Cassa si segnala la collaborazione con l'Ente Bilaterale Nazionale per il Lavoro Temporaneo – Ebitemp (cfr. tabella 1, Capitolo 3).
- La Cassa Nazionale Assistenza Malattie Professionisti Artisti e Lavoratori Autonomi, Campa, nata a Bologna nel 1958, per iniziativa di un gruppo di professionisti, allo scopo di fornire assistenza sanitaria alle categorie del lavoro autonomo, dei professionisti e degli artisti, che non avevano nessuna forma di copertura. A oggi conta circa 37 000 assistiti di cui 23 000 nel proprio Fondo Sanitario pluriaziendale, e garantisce copertura sanitaria per i dipendenti di numerose aziende, enti, banche e cooperative. Negli anni ha esteso

la sua sfera d'azione oltre il territorio romagnolo su gran parte del territorio nazionale, particolarmente in regioni quali la Lombardia, il Veneto, la Toscana, la Liguria e il Lazio.

Altri casi molto interessanti riguardano realtà di più piccole dimensioni, fortemente radicate nei rispettivi territori, che offrono svariate formule di assistenza socio-sanitaria per rispondere ai bisogni dei loro cittadini. Tra le aderenti al Consorzio Mu.Sa vi sono:

- Società Mutua Pinerolese, costituita a Pinerolo, in provincia di Torino, nel gennaio del 1996 con l'intento di rilanciare la mutualità volontaria, tipica delle Sms presenti nel territorio sin dall'Ottocento. È fortemente radicata nel Pinerolese e conta a oggi 2 500 soci privati e 750 lavoratori di aziende che hanno sottoscritto apposita convenzione per il fondo pluriaziendale realizzato dalla Mutua. Nella formulazione delle forme di assistenza ai privati e dei piani assistenziali aziendali, la Mutua cerca di realizzare un'assistenza che vada incontro alle esigenze dei soci e delle loro famiglie. La Mutua è inoltre molto attenta ai bisogni del territorio e ha creato una rete di convenzioni con strutture sanitarie attraverso il consorzio Mu.Sa e la rete Fimiv; inoltre svolge il ruolo di punto informativo sul territorio pinerolese di Banca Popolare Etica.
- La Mutua Ospedaliera Artigiani (Moa), nata nel 1949, con la volontà di assicurare assistenza medica, ospedaliera e specialistica agli imprenditori del Varesotto e ai loro familiari. La società di mutuo soccorso, molto attiva nel territorio lombardo, in particolare nella provincia di Varese dove ha sede, propone forme di assistenza ai privati e gestisce un fondo aziendale, il Fondo Sanitario Integrativo dei dipendenti di Confartigianato Varese.
- La Società Mutua Assistenza (Sma), fondata a Modena nel 1948 per iniziativa degli artigiani aderenti alla Cna – Confederazione Nazionale Artigianato. È una società che conta circa 2 200 soci diffusi in particolare nella provincia di Modena, ma anche nel resto dell'Emilia-Romagna e in Toscana. I suoi soci di riferimento sono ancora prevalentemente gli imprenditori, ma, allo stesso tempo, la Mutua ha allargato la propria operatività anche a favore dei dipendenti, in quanto gestisce fondi sanitari integrativi di importanti imprese, cooperative e associazioni e si è impegnata a fornire tutele rivolte ai lavoratori atipici.

Tabella 1. Le mutue del Consorzio Mu.Sa

Denominazione	Anno di costituzione	Sede	Iniziativa	Numero associati (ca.)
Cesare Pozzo	1877	Milano	Macchinisti e fuochisti delle ferrovie dell'Alta Italia.	86 000 soci (che salgono a 250 000 persone se si contano i familiari dei soci, coperti dal sodalizio mutualistico)
Campa	1958	Bologna	Lavoratori autonomi e professionisti.	37 000 assistiti di cui 23 000 aderenti al Fondo Sanitario pluriaziendale
Insieme Salute Lazio	1994	Roma	Fimiv e Legacoop e Mutue	1 400
Insieme Salute Romagna	1994	Forlì	Fimiv e Legacoop e Mutue	200
Insieme Salute Toscana	1994	Firenze	Fimiv e Legacoop e Mutue	2 200
Insieme Salute Lombardia	1994	Milano	Fimiv e Legacoop e Mutue	15 000 di cui 6 000 aderenti ai fondi
Società Mutua Pinerolese	1996	Pinerolo (TO)	Società di Mutuo Soccorso piemontesi, tra cui la prima nata in Italia nel 1848 proprio a Pinerolo.	2 500 privati e 750 aderenti al Fondo sanitario pluriaziendale
Moa Mutua ospedaliera artigiani	1949	Varese	Artigiani del Varesotto	2 200
Sma società mutua assistenza	1948	Modena	Artigiani aderenti alla Cna Confederazione Nazionale Artigianato	2 200

Fonte: nostra rielaborazione dai siti web delle mutue, del Consorzio Mu.Sa. e interviste.

Oltre alla Mutue aderenti al Consorzio Mu.Sa, vi sono altre importanti realtà (comunque aderenti alla Fimiv), che operano nel campo dell'assistenza sanitaria integrativa. Tra queste, va menzionato il Consorzio Mutue Novara, nato nell'ottobre del 1947, per iniziativa della Federazione Provinciale delle Cooperative e Mutue e della Confederterra, il sindacato unitario che aveva riunito in un'unica struttura i tre sindacati dell'agricoltura – braccianti, salariati, impiegati e tecnici della terra – nonché l'associazione dei coltivatori diretti, affittuari, piccoli proprietari, enfiteuti e pastori. Queste erano categorie scarsamente garantite dal sistema pubblico e dunque volenterose di dotarsi di un'assistenza sanitaria. Attualmente il

Consorzio sta vivendo un nuovo periodo di espansione con l'acquisizione di nuovi soci e l'aggregazione e collaborazione con antiche società di mutuo soccorso presenti nell'Italia settentrionale, e conta 17 000 iscritti. Il Consorzio ha svolto inoltre un ruolo fondamentale come guida per le nuove realtà mutualistiche Insieme Salute e per la Mutua Pinerolese.

Negli ultimi anni stanno inoltre nascendo mutue che presentano caratteristiche peculiari rispetto alle tradizionali società di mutuo soccorso⁸. Alcune sono partner di grandi gruppi assicurativi e/o nascono dalla volontà di alcuni soggetti imprenditoriali di dotare i propri soci di un ente mutualistico di riferimento. Questo è il caso di Fare Mutua, costituita nel 2013 a Bologna da Coop Adriatica, Coop Nord Est, Coop Reno, LegaCoop Emilia Romagna e LegaCoop di tutte le province emiliano-romagnole, strettamente collegata all'assicurazione UniSalute, con la volontà di dotare i soci Coop di appositi piani sanitari e assistenziali. Sempre legata alla rete UniSalute è la Nuova Mutua Sanità, di più antica costituzione e aderente alla Fimiv, nata nel 1991 come società cooperativa e trasformata in società di mutuo soccorso nel 1996. Questa Sms associa circa 30 000 nuclei familiari, per un totale complessivo di 95 000 persone; ha sede a Reggio Emilia ma conta iscritti in diverse regioni italiane, in particolare, oltre all'Emilia-Romagna, in Lombardia, Veneto, Liguria, Marche, Toscana, Lazio e Piemonte.

Società particolarmente legata al mondo assicurativo è Mutualitas, con sede a Milano, che si avvale del broker assicurativo internazionale Marsh per la stipula di accordi con le principali compagnie assicuratrici nell'offerta di prodotti per i propri soci.

Altra realtà recentemente sviluppata a Torino è la Società Sanitaria di Mutuo Soccorso (Ssms) fondata nel 2013 per volontà dei gruppi Cidimu s.p.a. e Laboratorio Raffaello s.r.l., gestori di centri diagnostici e laboratori di analisi. Attraverso l'acquisto di una *Card*, i soci della Sms possono usufruire di tariffe agevolate presso gli istituti afferenti ai gruppi.

Nell'ambito del mutuo soccorso, sono inoltre attive le Banche di Credito Cooperativo (Bcc) che hanno messo in campo numerosi progetti di assistenza sanitaria per i propri soci. Le loro iniziative si sono sviluppate essenzialmente in due forme: il modello MAKE in cui le stesse Bcc creano una società di mutuo soccorso e la gestiscono in forma diretta e il modello Buy, in cui le Bcc sanciscono accordi di collaborazione con mutue già esistenti sul territorio. Un illustre esempio in questo campo è l'accordo tra Bcc Reggio Emilia e Campa di Bologna (che sarà approfondito nel §8).

⁸ Per queste realtà le informazioni sono tratte prevalentemente dai siti internet.

Collegata al mondo della cooperazione sociale, segnaliamo inoltre la Sms nazionale, Cooperazione Salute, nata nel 2014 per iniziativa di Confcooperative e in particolare dalla Cooperazione trentina, con l'obiettivo di fornire assistenza sanitaria integrativa ai operatori sociali, come previsto dall'ultimo Ccnl approvato (questa tematica sarà approfondita nel §6; cfr. anche §5 del Capitolo 3).

Nel complesso, secondo gli ultimi dati disponibili, in Italia sono circa *100 le società di mutuo soccorso che si occupano di socio-sanitario* (che salgono a 150 se si contano anche le Mutue che svolgono attività esclusivamente in campo sociale) e circa *un milione gli italiani che hanno una copertura integrativa grazie all'iscrizione a una società di mutuo soccorso* (Maggi *et al.*, 2015).

4. I PRINCIPI E GLI AMBITI DI ATTIVITÀ DELLE SMS

La mutualità volontaria si basa su 3 valori principali: *mutualità pura, partecipazione democratica, solidarietà*⁹. Innanzitutto le Sms sono enti non a scopo di lucro, in cui gli aderenti sono «soci e non clienti», per cui possono essere coinvolti nelle assemblee e nelle decisioni strategiche delle società stesse. Gli associati godono di assistenza per tutta la vita (generalmente le Sms stabiliscono limiti di età per l'iscrizione, ma non esercitano diritti di recesso sui già iscritti) e possono decidere di recedere dalle Sms quando vogliono, presentando una richiesta l'anno precedente, senza particolari vincoli di recesso. Principio basilare per le Sms è la solidarietà tra i soci; loro scopo è dare risposta ai bisogni sociali e sanitari.

Nella Giornata Nazionale della Mutualità, svoltasi a Venezia, il 18 aprile 2015, la Fimiv ha presentato il testo del *Codice Identitario per le Società di Mutuo Soccorso*¹⁰ (approvato dalla Direzione il 19 marzo 2015) che rappresenta la Carta dei valori e degli elementi distintivi delle società di mutuo soccorso. Attraverso l'emanazione del documento, la Federazione intende mettere in luce i principi distintivi, gli ambiti di attività, l'organizzazione e la gestione mutualistica delle mutue «pure», che agiscono senza scopo lucro, con finalità socio-assistenziali e a vantaggio di tutta la comunità. Scopo del Codice è inoltre il contrasto alla mutualità irregolare e alle cosiddette mutue «spurie», che non rispettano i principi mutualistici e solidaristici tipici delle Sms e sono state strumentalmente costituite da soggetti profit, al fine di avvalersi dei vantaggi fiscali riservati alle Sms. Nello specchio che segue sono riportati in sintesi principi e valori della mutualità volontaria presenti nel Codice.

⁹ Come riportato nel sito della Fimiv (www.fimiv.it).

¹⁰ Per approfondimenti Payra (2015)

Prospetto 1. I principi delle società di mutuo soccorso

- Natura non lucrativa
- Porta aperta
- Centralità del socio
- Recesso unilaterale a favore del socio – Assistenza per tutta la vita
- Mutuo aiuto e solidarietà
- Partecipazione democratica
- Controllo e trasparenza
- Responsabilità sociale

Nel rispetto di questi tradizionali principi della mutualità pura, le mutue che operano in Italia si muovono sostanzialmente su tre linee operative:

- *Forme di assistenza ai privati.* È la linea più tradizionale, in cui le mutue coprono variegati settori di intervento (ricoveri, diagnostica, specialistica ambulatoriale, odontoiatria, servizi socio-sanitari, indennità malattia, infortuni...). L'adesione comporta dei vantaggi fiscali poiché i contributi associativi sono detraibili dalle imposte al 19 per cento;
- *Fondi sanitari aziendali* per una o più imprese. Le Sms sono soggetti abilitati alla costituzione di Fondi Sanitari Integrativi del Servizio Sanitario Nazionale (d.lgs. 502 del 30 dicembre 1992, art. 9). I fondi mutualistici sono generalmente iscritti all'anagrafe dei Fondi Sanitari Integrativi del Ssn. L'iscrizione garantisce tutti i benefici fiscali di cui all'ex art. 51, comma 2, lett. a del Tuir 917/1986. Le aziende aderiscono ai Fondi tramite la stipula di una specifica convenzione che può riguardare la totalità del personale o uno o più settori dell'azienda. Le quote possono essere totalmente a carico dell'azienda o in parte versate dai lavoratori. La particolarità dell'adesione ai fondi sanitari mutualistici risiede nel fatto che l'assistenza è per tutta la vita, poiché ogni dipendente, in quanto socio della Mutua, può rimanere iscritto anche al termine del rapporto di lavoro con quote a proprio carico. Il vantaggio fiscale dei fondi sanitari aziendali consiste nel fatto che i contributi sono deducibili per l'azienda e non costituiscono reddito per il lavoratore;
- *Accordi collettivi*, attraverso i quali aziende, associazioni e sindacati, anche senza intervenire economicamente, possono agevolare i propri dipendenti e associati. Infatti, mediante la semplice trattenuta a ruolo, l'iscritto ha la possibilità di versare i contributi associativi volontari con frequenza mensile.

5. IL CONTESTO EUROPEO: VERSO UN NUOVO STATUTO DELLA MUTUALITÀ EUROPEA

Le società di mutuo soccorso non si limitano ai confini della nostra penisola, ma si sono sviluppate anche negli altri paesi europei a partire dall'epoca della Rivoluzione

Industriale. In altri Stati, dove i sistemi sanitari non sono universalistici come in Italia, ma si fondano su assicurazioni sociali di malattia (Austria, Belgio, Germania, Francia...) le mutue ricoprono un ruolo ancor più fondamentale nella fornitura di assistenza sanitaria e sociale dei cittadini. Complessivamente, le mutue svolgono un ruolo importante nell'economia dell'Unione Europea, fornendo assistenza sanitaria, servizi sociali e servizi assicurativi a costi accessibili a oltre 160 milioni di cittadini europei; rappresentano oltre 180 miliardi di euro in premi assicurativi e danno lavoro a oltre 350 000 persone nell'Unione (Parlamento Europeo 2013).

Sulla base dei suddetti dati, si evince il valore fondamentale delle mutue nelle economie degli Stati membri, nonché il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi europei sanciti nella Strategia «Europa 2020», volti a una crescita inclusiva, che garantisca a tutti l'accesso alle risorse di base e ai diritti e a servizi fondamentali – tra i quali un'assistenza socio-sanitaria e di lungo periodo adeguata – anche nell'ottica di far fronte alle esigenze di una popolazione che invecchia e che necessita di protezione sociale. Su queste premesse, il Parlamento Europeo, il 14 marzo 2013, ha votato all'unanimità il parere d'iniziativa sullo *Statuto della Mutualità*, con il quale si chiede alla Commissione Europea di procedere all'emanazione di un Regolamento sullo statuto¹¹. Il Parlamento sostiene la necessità di un intervento legislativo da parte dell'Unione per superare le difficoltà dovute all'assenza di un quadro giuridico di riferimento in alcuni Stati membri e per agevolare lo sviluppo delle attività transfrontaliere delle mutue, contribuendo così alla crescita del mercato interno e della coesione sociale dell'Europa. Nel documento viene riconosciuto alle mutue un ruolo di attori fondamentali nell'economia sociale internazionale, in quanto «organizzazioni solide e sostenibili che hanno resistito bene alla crisi finanziaria in tutte le economie e hanno contribuito a un mercato più resistente e diversificato, in particolare nel settore delle assicurazioni e della protezione sociale; che le mutue sono particolarmente attive nel campo dell'invecchiamento della popolazione e dei bisogni sociali» (Parlamento Europeo 2013).

A sostegno di questa risoluzione, ha giocato un ruolo importante l'Associazione internazionale della Mutualità (Aim), un'organizzazione che unisce 62 mutue e fondi sanitari in 27 paesi europei ed extraeuropei. L'Aim fornisce copertura sanitaria a 230

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2013 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti lo statuto della mutua europea (2012/2039 - InI). Il progetto di statuto della mutua europea iniziò nel 1993, quando furono emesse le direttive europee in materia di assicurazioni. In quest'occasione le mutue chiesero che la loro specifica forma di *governance* di società di persone fosse riconosciuta in uno statuto europeo. La Commissione presentò un primo progetto di regolamento nel 2006. Poco tempo dopo, tale progetto venne ritirato dalla Commissione stessa. L'anno successivo l'Aim rilanciò l'idea progettuale e il Parlamento europeo adottò una dichiarazione scritta a favore dell'introduzione di statuti europei per le mutue e si impegnò nella redazione di una relazione sul ruolo delle società delle mutue europee che venne presentata nel 2011. Dal canto suo la Commissione produsse nel 2012 uno studio sulla situazione e le difficoltà delle mutue nel mercato e organizzò una consultazione pubblica sulle conclusioni di questo studio (Maggi *et al.*, 2015)

milioni di persone nel Mondo, 160 delle quali in Europa, mediante forme di assicurazione sanitaria obbligatoria o complementare e strutture per la gestione dei servizi sociali e sanitari. Nel contesto italiano, la Fimiv, aderente all'Aim, ha contribuito affinché la dichiarazione a favore del Regolamento sullo statuto della mutua europea fosse fatta propria anche dai parlamentari italiani.

A fare da precursori alla collaborazione transfrontaliera tra mutue, anche in assenza di un quadro giuridico di riferimento, troviamo alcuni accordi tra mutue italiane e francesi, quali quello tra Cesare Pozzo e Harmonie Mutuelle (uno dei principali enti mutualistici francesi che conta oltre 4,5 milioni di assistiti¹²) che nel 2010 hanno costituito una società cooperativa europea per la gestione dei fondi sanitari integrativi di origine negoziale denominata «Fondo Salute»¹³. Di natura meno formale, il gemellaggio tra la Mutua Pinerolese e Adrea Mutuelle, mutua francese che, oltre che con la mutua italiana, ha stipulato accordi con una mutua svizzera e una portoghese, con l'obiettivo di condividere buone pratiche e costruire modelli di assistenza condivisi.

6. LA MUTUALITÀ MEDIATA E LA RETE TRA MUTUE

Come anticipato, tra le principali novità introdotte dall'articolo 23 del d.l. 179 del 18 ottobre 2012 («Ulteriori misure per la crescita del paese»), poi convertito in legge il 13 dicembre 2012, troviamo un importante passaggio che riguarda la possibilità per le mutue di svolgere le attività istituzionali previste dall'articolo 1 della l. 3818/1886 attraverso «mutualità mediata» o indiretta.

Questa misura vuole essere di aiuto alle piccole Sms che non dispongono di condizioni finanziarie, patrimoniali e organizzative tali da garantire ed erogare le prestazioni attraverso una gestione diretta. Queste società, pur rimanendo autonome, possono avvalersi di una gestione mediata (parziale o totale) delle proprie attività: «La gestione mediata si fonda sull'instaurazione di un rapporto associativo tra la società ricevente (società associata) e un'altra società di mutuo soccorso più patrimonializzata e strutturata (società associante): in virtù del rapporto associativo tra le due società, i soci della società associata sono beneficiari delle prestazioni rese dalla società associante» (Fimiv 2015).

Una delle problematiche più sentite rispetto allo strumento della mutualità mediata è legata al timore delle società di piccole dimensioni di perdere la propria autonomia e il proprio potere decisionale. Proprio per ovviare a questa possibile dinamica, il Codice Identitario della Fimiv dedica una sessione alla mutualità mediata, auspicando che «venga prevista una compartecipazione della società associata

¹² Dato riferito al 2014, tratto da *Rapport de gestion 2014*, Harmonie Mutuelle

¹³ Rif. Regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativo allo statuto della Società cooperativa europea (Sce) (GU L 207 del 18.8.2003).

all'andamento tecnico della gestione mediata» (Fimiv, 2015) e a tutte le decisioni concernenti la gestione delle risorse destinate.

Nella pratica, alcune Sms offrono fruttuosi esempi di mutualità mediata: la Mutua Pinerolese, che è stata tra i promotori di questa misura, offre i propri servizi di assistenza socio-sanitaria alle piccole mutue locali di Vinovo e Bricherasio (piccoli centri della Provincia di Torino) e, per meglio coinvolgere i soci di queste società, svolge le assemblee direttamente nelle loro sedi; la Mutua ha inoltre un accordo di mutualità indiretta con il Fondo Solideo, nato nel 2011 per volontà di alcune cooperative sociali dell'area torinese, che conta ad oggi 27 aderenti, tra cooperative, consorzi e associazioni, per un totale di circa 1 200 beneficiari. Altro proficuo esempio di mutualità mediata è fornito dalla collaborazione tra Insieme Salute Lombardia e la Mutua di Mannate e dell'Insubria, una società locale, molto ben radicata sul territorio di origine, in cui conta circa 2 500 soci.

Al di là della mutualità mediata, alcune mutue di piccole dimensioni offrono interessanti esempi di collaborazione e di lavoro in rete. In Piemonte è attivo, a livello regionale, il Coordinamento delle società di mutuo soccorso piemontesi, che si dirama, a livello territoriale, in 11 consulte. Scopo del coordinamento, che ha origini negli anni Ottanta, è quello di riunire le società di mutuo soccorso della regione poiché possano conoscersi, interagire e condividere buone pratiche. Sono ricche e numerose le esperienze delle piccole mutue piemontesi, anche nel campo dell'assistenza sanitaria integrativa: dalla prevenzione (oftalmica, cardiovascolare...) a cura delle unità mobili attive a turnazione sui vari territori, agli ambulatori destinati a visite specialistiche, all'assistenza domiciliare. Questi servizi sono frutto di una rete virtuosa in cui le società di mutuo soccorso collaborano con il volontariato locale e dove l'antico spirito solidaristico è più che mai attuale poiché è chiaro a tutta la comunità locale che i servizi sono resi possibili grazie al contributo di tutti i soci e che chi ne approfittasse (intendendo un azzardo morale) sarebbe responsabile di aver spezzato il patto mutualistico, a danno degli altri soci¹⁴. Le attività e lo spirito dei sodalizi piemontesi sono sostenuti dalla Fondazione Centro per lo studio e la documentazione delle Società di mutuo soccorso, nata per volontà della Regione Piemonte, che contribuisce a mantenere vivi e a diffondere gli ideali di solidarietà e attenzione alla persona che avevano all'origine ispirato le società di mutuo soccorso, pur agendo ora in contesti profondamente mutati.

7. LA COLLABORAZIONE CON IL MONDO DELLA COOPERAZIONE

Società di mutuo soccorso e cooperative sono incentrate sui medesimi valori di mutualità e solidarietà, fondandosi su di un rapporto solidaristico di mutuo aiuto tra i

¹⁴ Su questa tematica è in fase di realizzazione un articolo di approfondimento per il sito www.secondowelfare.it.

soci. Esse mirano ad agire in un welfare sussidiario ponendosi in regime di complementarietà – non in competizione – con l'ente pubblico, con l'obiettivo comune di proporre soluzioni concrete e innovative per i bisogni emergenti dei cittadini. Il movimento cooperativo è dunque considerato dalle Sms come «terreno privilegiato di relazioni e di progettualità intersettoriale, non solo per la matrice comune e il senso di appartenenza, ma per le affinità di intervento nel sociale e la naturale convergenza di politiche e di strategie» (Lippi Bruni *et al.* 2012¹⁵). A sigillo di questo sodalizio sociale è stato siglato, nel marzo del 2008, un protocollo d'intesa tra Fimiv e Legacoopsociali. Da questa collaborazione, a fine 2010, è scaturito il progetto Legacoop Salute, che ha l'obiettivo di promuovere un'azione integrata tra cooperazione sociale, cooperazione medica, società di mutuo soccorso e altri attori del privato sociale e dell'associazionismo nel campo dell'assistenza e della prevenzione sanitaria.

Numerosi e variegati sono gli esempi di collaborazione tra Sms e cooperative: dalla creazione di fondi integrativi dedicati alla realizzazione di progetti comuni, alla collaborazione e convenzione con centri medici e poliambulatori sociali. Le società di mutuo soccorso sono particolarmente attive nell'offerta di fondi sanitari, con contributo associativo poco oneroso (a partire da 60 euro all'anno per lavoratore), dedicati alle cooperative sociali, in particolare da quando l'articolo 87 del Ccnl cooperative sociali 2010\2012, ha reso obbligatoria, a decorrere dal Primo Maggio 2013, l'istituzione dell'assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori a tempo indeterminato delle cooperative sociali. In questo ambito, le società di mutuo soccorso locali trovano la collaborazione da parte di alcune centrali cooperative, come Legacoop e Confcooperative.

Gli accordi sulla sanità integrativa tra Sms e mondo della cooperazione prendono svariate forme e comprendono accordi di grande portata, come quello intercorso tra Cesare Pozzo e il Fondo nazionale Coopersalute, il Fondo di assistenza sanitaria integrativa per i dipendenti delle imprese della distribuzione cooperativa, per la gestione del Piano sanitario relativo ai dipendenti di Coop Liguria o l'accordo con Cooperative Sociale Veneto, dedicato alle cooperative sociali aderenti a Federsolidarietà Veneto. Altro accordo di notevoli dimensioni è stato sottoscritto tra Sms Campa di Bologna e Confcooperative Emilia Romagna, alle cui associate sono riservate le coperture sanitarie Solcoop, composte da sette tipi di offerte. In queste proposte, i fornitori delle prestazioni socio-sanitarie sono gli stessi soci e dipendenti delle cooperative sociali e sanitarie, allo stesso tempo fruitori delle coperture sanitarie. Grazie a questi accordi, si è creato un «circolo virtuoso» in cui l'offerta di welfare aziendale sanitario viene coniugata allo sviluppo di opportunità lavorative per i cooperatori stessi, in un'ottica di investimento sociale nelle risorse umane.

¹⁵ Introduzione a cura di Placido Putzolu, Presidente Fimiv.

Per alcuni accordi di grandi dimensioni, troviamo l'intermediazione del consorzio Mu.Sa, che si propone di rappresentare, promuovere e coordinare i programmi per le Sms associate, rafforzandone il ruolo e la capacità contrattuale. È questo il caso dell'accordo sottoscritto con Coop Italia per i piani di assistenza sanitaria riservati ai soci di Novacoop Piemonte, Coop Estense e Coop Lombardia che spaziano dall'offerta della «Carta Coop Salute» (che offre l'accesso in forma privata alla rete sanitaria convenzionata e servizi di emergenza da centrale telefonica) a più ricchi piani di assistenza integrativa e odontoiatrica.

Vi sono poi altri accordi di più piccole dimensioni, ma non per questo meno virtuosi. A titolo esemplificativo, citiamo l'accordo tra Società Mutua Pinerolese e La Carabattola, una cooperativa sociale nata verso la fine degli anni Settanta dall'idea di un gruppo di capi scout della Agesci, che organizza attività per minori a rischio e disabili psicofisici e occupa dai 15 ai 20 lavoratori. Nonostante le piccole dimensioni, la Cooperativa riserva ai suoi soci e dipendenti un piano sanitario che prevede un ampio ventaglio di prestazioni, a fronte di una quota annuale di 200 euro (di oltre tre volte superiore al minimo previsto dal Ccnl).

In alcuni casi, sono le stesse federazioni e/o cooperative ad aver promosso la nascita di talune Sms. È questo il caso di Insieme Salute Lombardia, costituita nel 1994 sotto forma di cooperativa, per iniziativa di Legacoop e di alcune cooperative lombarde, e trasformata in Sms solo nel 2005/06; di Solidea, fondata a Torino nel 2011 da venti persone provenienti perlopiù da esperienze di cooperazione sociale, decise a riprendere lo spirito solidaristico delle società di mutuo soccorso dell'Ottocento, e a dare vita a un progetto rivolto a realizzare opportunità mutualistiche per i propri associati¹⁶; e della neonata Mutua Ligure, costituita nel 2013 sotto la spinta di Fimiv e di Legacoop Liguria (cfr. Maino 2013). Altro caso emblematico di intreccio tra mutue e cooperazione è la Sms Cramas, costituita nel 1979 come società cooperativa e trasformata in Sms nel 2009, sotto la spinta del credito cooperativo laziale¹⁷.

A livello nazionale, Confcooperative ha invece dato vita, seguendo il modello della Coooperazione Trentina, alla Società di Mutuo Soccorso Coooperazione salute. Attualmente la Mutua gestisce diversi piani sanitari per permettere alle cooperative di adempiere agli obblighi previsti dai vari contratti di lavoro nazionali (piani sanitari cooperative sociali, multiservizi, metalmeccanico cooperativo, commercio, logistica trasporto merci spedizione, Uneba, distribuzione cooperativa), nonché alcuni piani sanitari per il welfare aziendale (piano sanitario amministratori, piano sanitario amministratori plus). Il legame tra mutuo soccorso e cooperazione è particolarmente evidente se si guarda ai fornitori delle prestazioni socio-sanitarie che sono prevalentemente soggetti provenienti dal mondo cooperativo (cooperative sociali o sanitarie).

¹⁶ È la società che gestisce il Fondo Solideo, di cui si parla nel §5.

¹⁷ La storia della Cramas sarà approfondita nel §8.

Oltre alla variegata offerta di piani sanitari e assistenziali riservati al mondo della cooperazione, le Sms e le cooperative offrono esempi di collaborazione in progetti innovativi e di utilità sociale. A titolo esemplificativo, possiamo ricordare il progetto «A casa mia», un'iniziativa di assistenza domiciliare e ospedaliera, lanciata nel 2010 sul territorio di Varese e riservata ai soci delle Sms aderenti (Mutua Cesare Pozzo, Moa Varese, Soms Vigù e Sos Malnate), realizzata grazie alla collaborazione con la cooperativa Soleluna. Altro progetto di assistenza domiciliare e ospedaliera diurna e notturna è «Giorno e notte», realizzato su scala nazionale da Insieme Salute.

Altre forme innovative di collaborazione sono presenti all'interno di centri medici e poliambulatori sociali, il cui obiettivo è fornire servizi di alta qualità e professionalità a tariffe economicamente accessibili. Questi centri offrono tariffe calmierate a tutti gli utenti (all'incirca dal 30 al 50 per cento inferiori rispetto al normale prezzo di mercato) e riservano trattamenti economici particolarmente agevolati o gratuiti a persone bisognose, segnalate dalla rete associazionistica e cooperativistica con cui i centri medici collaborano. Attorno a queste strutture ruotano, infatti, numerosi soggetti del profit e del non profit, attraverso collaborazioni e convenzioni. La volontà di offrire tariffe eque agli utenti è sostenibile poiché l'obiettivo principale di detti poliambulatori non è quello di massimizzare il profitto, ma di rendere un servizio alla popolazione. Infatti, essi sono solitamente gestiti da enti non profit, cooperative sociali e/o sono frutto di scelte etiche di imprenditori responsabili. Alcuni di questi centri godono inoltre di contributi da parte di fondazioni e altri *donors*, in particolare a sostegno di iniziative a favore di soggetti fragili. Tra i collaboratori e i sostenitori di alcuni centri troviamo le Sms. È questo il caso del Poliambulatorio Jenner a Milano, aderente a Welfare Italia Servizi¹⁸, e gestito dal Consorzio Farsi Prossimo Salute del gruppo Caritas Ambrosiana. Come partner del progetto, troviamo Fondo Salute s.c.e., la società cooperativa europea costituita da Cesare Pozzo e Harmonie Mutuelle (cfr. §4), e la stessa Mutua Cesare Pozzo.

In campo internazionale, segnaliamo inoltre che proprio due Sms hanno dato vita alla precedentemente citata cooperativa europea di assistenza sanitaria Fondo Salute, una cooperativa europea che offre e gestisce fondi sanitari integrativi, a seguito di accordi collettivi o contrattuali con le imprese, per garantire assistenza sanitaria ai lavoratori e alle loro famiglie¹⁹.

¹⁸ Welfare Italia Servizi è una società costituita nel febbraio 2009 e partecipata dal consorzio Gino Mattarelli, composto da oltre 1 100 cooperative e con un fatturato annuo di 1 miliardo di euro. La società è inoltre partecipata da Intesa Sanpaolo, Banco Popolare ed è sostenuta da Confartigianato e Cisl Lombardia. La *mission* della società, ispirata dalla cooperazione sociale da cui trae origine, è di costruire un modello innovativo di welfare nell'ambito della «sanità leggera» (che non comprende la chirurgia). La proposta operativa di Welfare Italia è un modello avanzato di welfare sanitario in franchising, in cui la società agisce come affiliante (*franchising*), mettendo a disposizione le proprie competenze ad una rete di imprenditori (*franchisee*), in modo da poter offrire servizi di qualità a prezzi accessibili.

¹⁹ Rif. Sito Fondo Salute (<http://www.fondosalute.it/>).

8. L'INTEGRAZIONE TRA MUTUO SOCCORSO E CREDITO COOPERATIVO

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, la storia delle mutue si intreccia con quella della cooperazione, e di conseguenza con quella della cooperazione al credito. Nel periodo tra Ottocento e Novecento, si svilupparono infatti, parallelamente alle società di mutuo soccorso, principalmente rivolte alla tutela degli operai in zone urbane e con natura laica, le Casse Rurali, a servizio dei lavoratori delle campagne e con matrice cattolica. Se pur di diversa natura e dislocazione territoriale, le Mutue e le Casse Rurali – da cui trassero origine le Banche di Credito Cooperativo (Bcc) – condividevano lo stesso obiettivo di fornire assistenza sanitaria integrativa e sostegno al reddito delle fasce sociali più deboli. Seppur di portata minore rispetto alle Sms, le Casse Rurali conobbero un'ampia espansione a cavallo tra i due secoli, passando dalle 14 censite nel 1885 alle 1 334 unità del 1904 (cfr. Cassola, 2014).

Attualmente, sono numerose le iniziative di mutualità sanitaria integrativa promosse dalle Banche di Credito Cooperativo e dalle Casse Rurali. Le mutue Bcc possono prendere forma di società di mutuo soccorso o di «associazione mutualistica» e seguire due modelli operativi: «monosettore» nel caso in cui si occupino esclusivamente di assistenza sanitaria o «plurisettore» dove le attività sono molteplici (sociali, formative, ricreative, turistiche, di previdenza economica, oltre all'assistenza sanitaria integrativa). I progetti sviluppati dalle Bcc nell'ambito del mutuo soccorso seguono essenzialmente due modelli: il modello Make, in cui le Bcc costituiscono una mutua ex novo e la gestiscono direttamente a beneficio di soci e clienti; o il modello Buy, nel quale le Bcc sanciscono accordi di collaborazione con società di mutuo soccorso già esistenti e ben radicate sul territorio in cui si sviluppano le iniziative. Questa tipologia progettuale, seppur minoritaria rispetto al modello MAKE, è in espansione in alcune aree, quali l'Emilia Romagna – dove Emilbanca, Banca Centro Emilia e Banco Emiliano collaborano con la mutua Campa di Bologna e il Credito Cooperativo Reggiano lavora con la Mutua Nuova Sanità di Reggio Emilia – e il Lazio, dove alcune Bcc locali hanno stretto un accordo di collaborazione con la Sms Cramas, nata nel 1979 come società cooperativa e trasformatasi in Sms nel 2009, principalmente per volontà della Banca di Credito Cooperativo di Roma.

Dalla ricerca compiuta da Cassola (2014)²⁰, sono emersi 35 progetti di assistenza sanitaria integrativa promossi da circa 40 Bcc, di cui 29 realizzati secondo il modello MAKE e 6 in modello BUY, principalmente dislocati nelle regioni Veneto (in cui sono presenti 14 iniziative), Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Toscana. Tali progetti non trovano invece terreno fertile in Piemonte e Liguria, da sempre territori di forte radicamento delle Sms tradizionali. I progetti, di recente sviluppo, realizzatisi prevalentemente dal 2005 in poi, offrivano, alla fine del 2012, una copertura assistenziale per circa 200 000 persone, ampliando così il bacino di utenza per il mutuo soccorso.

²⁰ I dati sono riferiti a fine 2012.

9. PROGETTI DI MUTUALITÀ TERRITORIALE DEDICATA: COLLABORAZIONI CON FONDAZIONI NON PROFIT

Tra i tanti soggetti non profit con cui collaborano le Sns, un'attenzione particolare va riservata al rapporto con le Fondazioni, da cui possiamo desumere alcuni esempi di azioni sussidiarie rilevanti in campo sociale e che uniscono numerosi e importanti attori territoriali. Tra i progetti sociali recentemente realizzati, volti alla cura sanitaria di soggetti deboli, è di riferimento il fondo di mutualità territoriale promosso dalla Fondazione Welfare Ambrosiano (Fwa), uno dei progetti più innovativi che coniugano mutualismo, territorio con l'obiettivo di tutelare i soggetti più vulnerabili (cfr. Maino e Payra 2015). Si tratta di un Piano sanitario integrativo rivolto a famiglie, i cui membri non hanno accesso alla prevenzione sanitaria perché privi di reddito e risorse, per permettere loro di farsi carico di prestazioni odontoiatriche per i figli, dello screening oncologico per le donne e di assistenza domiciliare per gli anziani. Il progetto vede coinvolti ben 11 partner tra pubblico e privato: una rete ampia, destinata ad allargarsi ulteriormente a partire da un ormai certo coinvolgimento anche della Fondazione Cariplo. I soggetti che hanno dato vita a questo Piano sono la FWA con i suoi soci fondatori – Comune di Milano, Città metropolitana, Cgil, Cisl, Uil e Camera di Commercio; la Mutua Cesare Pozzo che gestisce il Piano nelle sue tre articolazioni; la Fondazione Atm; l'Istituto Medico Kiba; la Lega Italiana Lotta contro i Tumori (sezione di Milano); la Fondazione Bracco.

Sempre la Mutua Cesare Pozzo collabora con la Fondazione Atm, che nel 2012 ha deciso di affidare la gestione amministrativa dello storico Fondo Sanitario Integrativo aziendale alla Mutua, riconoscendola come soggetto di provata esperienza radicato nel territorio lombardo e specializzato nel campo dei fondi sanitari dedicati ai lavoratori del settore trasporti.

10. IL RAPPORTO CON LE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Dal 1978, quando la legge n. 883 istituì il *Servizio Sanitario Nazionale*, che estese a tutti i cittadini il diritto a fruire delle prestazioni assistenziali sanitarie pubbliche ed inglobò il personale ed i beni degli enti mutualistici nel sistema sanitario pubblico, la mutualità volontaria iniziò a ricoprire un ruolo sempre più marginale nel panorama nazionale. L'art. 46 della legge stabiliva che i cittadini potessero ricorrere a forme di assistenza sanitaria integrativa privata esclusivamente su base volontaria (mantenendo comunque l'obbligo di finanziamento del Ssn) e sanciva il divieto per gli enti pubblici di contribuire sotto qualsiasi forma al finanziamento delle associazioni mutualistiche. Fino ai primi anni Novanta, l'approccio delle istituzioni pubbliche nel settore sanità era fortemente a sostegno del modello universalistico e precludeva l'opportunità di collaborazione con altre forme complementari di assistenza.

A partire dagli anni Novanta, i legislatori realizzarono la necessità di regolamentare e promuovere coperture complementari di assistenza sanitaria integrativa a integrazione del Ssn, che da solo non riusciva a garantire l'universalità di copertura, l'eguaglianza di trattamento e la globalità delle prestazioni previste per tutti i cittadini italiani. In questo periodo, si coglieva dunque il bisogno di potenziare forme di assistenza privata, con natura solidaristica, per estendere il diritto alla salute al maggior numero di persone possibile. Nel 1992, fu emanata il d.lgs. 502 che introdusse la costituzione dei fondi sanitari integrativi, finalizzati all'erogazione di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle della sanità pubblica. In seguito, il d.lgs. 229 del 1999, stabilisce, all'articolo 9, che «al fine di favorire l'erogazione di forme di assistenza sanitaria integrative rispetto a quelle assicurate dal Servizio sanitario nazionale e, con queste comunque direttamente integrate, possono essere istituiti fondi integrativi finalizzati a potenziare l'erogazione di trattamenti e prestazioni non comprese nei livelli uniformi ed essenziali di assistenza». Tra i soggetti autorizzati a istituire e gestire i fondi sanitari integrativi, troviamo le società di mutuo soccorso che, grazie a queste innovazioni normative, riprendono un po' di legittimità e vigore. La normativa prevede inoltre che regioni, province autonome e enti locali possano partecipare alla gestione dei fondi integrativi, aprendo così la via a una possibile collaborazione tra società di mutuo soccorso e istituzioni pubbliche.

Negli anni Duemila si susseguono varie innovazioni normative che contribuiscono alla delineazione della previdenza sanitaria e alla demarcazione tra sanità pubblica e integrativa. Un importante impatto sul Ssn è dato dalla legge costituzionale n. 3/2001 (riforma del Titolo V), che conferma il ruolo centrale delle Regioni nei campi della programmazione e dell'organizzazione sanitaria. La definizione dei *livelli essenziali di assistenza* (Lea) rimane invece di competenza statale. Il d.p.c.m. 29/11/2001 individua nell'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita di lavoro, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera, le tre macroaree di competenza Lea e fornisce una lista di tutte le prestazioni parzialmente o totalmente escluse dai Lea, *in primis* le cure e le protesi odontoiatriche, la riabilitazione, la medicina alternativa e la chirurgia estetica²¹.

²¹ Le prestazioni totalmente escluse sono: a) chirurgia estetica (non conseguente a incidenti o malformazioni congenite) e circoncisione rituale maschile; b) medicine non convenzionali (agopuntura – fatta eccezione per le indicazioni anestesilogiche, fitoterapia, medicina antroposofica, medicina ayurvedica, omeopatia, chiropratica, osteopatia); certificazioni mediche non rispondenti a fini di tutela della salute collettiva, anche quando richieste dalla legge (es. idoneità alla pratica sportiva, all'impiego, al servizio civile...); c) alcune prestazioni di medicina fisica, riabilitativa ambulatoriale (esercizio assistito in acqua, idromassoterapia, ginnastica vascolare in acqua, diatermia a onde corte e microonde, agopuntura con moxa, ionoforesi, ecc.). Le prestazioni parzialmente escluse sono: a) assistenza odontoiatrica: solo per bambini e ragazzi fino all'età di 14 anni, persone con particolare vulnerabilità sanitaria e sociale, tutti i cittadini italiani per il trattamento delle urgenze (quali dolore acuto e infezioni acute) e la diagnosi precoce di patologie tumorali del cavo orale; b) densitometria ossea: solo nelle condizioni per le quali vi sono evidenze di efficacia clinica; c) medicina fisica, riabilitativa ambulatoriale: l'erogazione delle

Sono escluse dai Lea anche tutte le prestazioni di carattere sociale o socio-sanitario per condizioni di non-autosufficienza. Da questa lista, si possono evincere i campi di possibile azione dell'assistenza sanitaria integrativa, in modo da assumere carattere prettamente integrativo e non replicativo dell'offerta pubblica.

A dare un'ulteriore svolta al settore dell'assistenza sanitaria integrativa arrivano la legge Finanziaria 2008 e il successivo d.m. 31/03/2008, conosciuto come «Decreto Turco» che ampliano gli ambiti di competenza dei fondi integrativi al Ssn²², equiparano il tetto di deducibilità tra i fondi integrativi e i fondi di natura contrattuale e istituiscono l'Anagrafe dei fondi sanitari a cui i fondi devono essere iscritti per beneficiare dei vantaggi fiscali. I provvedimenti pongono come obbligo per la deducibilità fiscale ai fondi integrativi del Ssn di erogare una quota di prestazioni effettivamente integrative dei Lea e per i fondi sanitari aziendali, la destinazione di almeno il 20 per cento delle erogazioni per assistenza socio-sanitaria e/o odontoiatria. Con queste misure, il decreto intende allargare la sfera di azione dell'assistenza sanitaria integrativa, veicolandola in due principali ambiti: il primo riguarda i fondi sanitari integrativi al Ssn (differenziandoli in «fondi aperti» qualora siano istituiti da regioni, enti territoriali e locali, società di mutuo soccorso e altri organismi di natura non lucrativa, o «fondi chiusi» se istituiti tramite accordi collettivi); il secondo riguarda unicamente i «fondi chiusi» di origine contrattuale attivati da enti, casse e Sns con fine prettamente assistenziale.

La spinta verso una più ampia collaborazione tra istituzioni pubbliche e enti mutualistici è particolarmente evidente nella possibilità di istituzione di «fondi aperti» promossi da enti territoriali, quali regioni, province autonome e comuni, e gestiti in compartecipazione con organismi privati di comprovata esperienza nel settore socio-sanitario, quali le società di mutuo soccorso (cfr. anche il Capitolo 3). La realizzazione di questi tipi di fondi permetterebbe l'acquisizione di un numero elevato di aderenti e renderebbe possibile l'accesso all'assistenza sanitaria integrativa anche ai cittadini sprovvisti da copertura contrattuale, quali lavoratori

prestazioni è condizionata alla sussistenza di alcuni presupposti (età del paziente, certi quadri patologici ecc.) o a specifiche modalità di erogazione (durata minima della prestazione ecc.); d) chirurgia refrattiva con laser ad eccimeri: solo per pazienti con anisometropia grave o che non possono portare lenti a contatto o occhiali.

²² Il d.m. 31 marzo 2008, art. 1, comma 2 prevede che gli ambiti di intervento dei Fondi sanitari integrativi del servizio sanitario nazionale, istituiti o adeguati ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, comprendono le prestazioni sanitarie e socio-sanitarie di prevenzione, cura e riabilitazione definite nei commi 4 e 5 del medesimo art. 9. e comprendano inoltre: a) prestazioni socio-sanitarie di cui all'art. 3-*septies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, nonché le prestazioni di cui all'art. 26 della legge 8 novembre 2000, n. 328 in quanto non ricomprese nei livelli essenziali di assistenza e quelle finalizzate al recupero della salute di soggetti temporaneamente inabilitati da malattia o infortunio per la parte non garantita dalla normativa vigente; b) prestazioni di assistenza odontoiatrica non comprese nei livelli essenziali di assistenza per la prevenzione, cura e riabilitazione di patologie odontoiatriche.

autonomi, pensionati, studenti, casalinghe, disoccupati, che altrimenti sarebbero esclusi da qualsiasi forma di previdenza sanitaria complementare. Il carattere solidaristico di tale assistenza sarebbe inoltre maggiormente garantito dalla sorveglianza dell'ente pubblico istitutivo del fondo stesso. Purtroppo, al momento attuale, dobbiamo ancora parlare al condizionale delle opportunità che potrebbero fornire i fondi aperti, perché l'iter legislativo inerente questi fondi non si è ancora concluso, poiché mancano i decreti attuativi sul loro ordinamento e sulle modalità di affidamento in gestione.

Un caso rilevante di collaborazione tra soggetti pubblici ed enti mutualistici e cooperativistici è il caso di Mutua Ligure nata nel marzo del 2013 per iniziativa della Fimiv, Legacoop Liguria e Mutua Cesare Pozzo, con il riconoscimento e la partecipazione della Regione Liguria. L'obiettivo di questa mutua è di dotare tutti i cittadini (anche coloro che non sono coperti da fondi sanitari di natura contrattuale) di prestazioni sanitarie integrative dei Lea e di fornire assistenza socio-sanitaria ospedaliera e domiciliare anche alle persone anziane e non autosufficienti. L'iniziativa è figlia del «Progetto Salute di Legacoop» mirante alla creazione di una rete di servizi socio-assistenziali e sanitari realizzati grazie alla collaborazione pubblico-privato non profit. Gestore tecnico del progetto è la Mutua Cesare Pozzo, che nella Regione Liguria ha sviluppato una consolidata esperienza nella gestione di fondi sanitari integrativi, quali il Fondo negoziale di Fincantieri. Il caso ligure è il secondo esempio in Italia di offerta mutualistica a livello regionale, dopo quello della Provincia Autonoma di Trento, che già nel 2012 aveva siglato un Protocollo d'Intesa con Cgil, Cisl, Uil, Confcommercio e Confindustria per la creazione di un fondo sanitario rivolto ai lavoratori, dipendenti o autonomi, sprovvisti di assistenza sanitaria integrativa fornita da fondi contrattuali. Obiettivo del fondo è di concentrarsi sui settori scoperti dai Lea, come l'odontoiatria, il rimborso del ticket e sui sussidi per la non-autosufficienza. L'idea di costituire un fondo territoriale è scaturita dall'esempio fornito dalla Cooperazione trentina, che già nel 2011 aveva creato un fondo sanitario dedicato alle prestazioni sanitarie per 18 000 lavoratori delle cooperative trentine. Da quest'esperienza locale si è poi sviluppata l'iniziativa nazionale di Confcooperative che ha dato i natali alla Sns Cooperazione Salute²³.

Altro interessante caso di welfare territoriale è rappresentato da IRENE, una società cooperativa abruzzese, «Polo di innovazione sociale e dell'economia civile», che unisce circa 240 cooperative sociali e imprese for profit (cfr. Marafioti 2015). Fin dal 2011, Irene, grazie ai finanziamenti della Regione Abruzzo attraverso i fondi Fesr 2007-2013, si è specializzata nell'offerta di servizi innovativi alle imprese e alla pubblica amministrazione allo scopo di favorire l'integrazione

²³ Articoli di approfondimento a cura di Franca Maino su www.secondowelfare.it

dei settori socio-sanitari. La mutua Cesare Pozzo è socia del Polo Irene, con il quale ha sottoscritto un accordo quadro per la gestione di fondi sanitari integrativi a favore dei lavoratori delle cooperative sociali aderenti. Oltre a erogare le tradizionali prestazioni socio-sanitarie, questa tipologia di fondi sanitari costituisce un modello di «welfare di comunità», nel quale i vari attori territoriali (privato sociale, istituzioni pubbliche, imprese for profit, centri sanitari privati e gli stessi cittadini) possono investire e concorrere alla realizzazione di politiche di welfare a favore di tutta la comunità. Polo Irene ha richiesto ai comuni e ad altri enti pubblici di progettare congiuntamente nuove strategie per rispondere ai bisogni della popolazione, in un periodo di scarsità di risorse. A questo fine, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con l'assessorato al lavoro e alle politiche sociali della Regione Abruzzo con l'ampio obiettivo della costituzione di un welfare di comunità in tutta la regione. Da giugno 2015 si è iniziato a definire i bisogni di ciascun territorio al fine di realizzare una rete di servizi sanitari e assistenziali per la popolazione abruzzese.

Un altro tentativo in questa direzione è stato fatto dalla Regione Piemonte, che si è impegnata a strutturare un dialogo con le mutue del territorio che forniscono direttamente assistenza socio-sanitaria (Mutua Pinerolese, Consorzio Mutue Novara e Solidea), con l'obiettivo di estendere l'assistenza domiciliare agli abitanti del territorio a costo contenuto e con pacchetti mutualistici riservati agli ultra settantacinquenni.

Tabella 3. Normativa di riferimento per le società di mutuo soccorso

Legge 15 aprile 1886 n. 3818	Costituzione legale delle società di mutuo soccorso
D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla Legge 221 del 17 dicembre 2012	Art. 23 - Misure per le società cooperative e di mutuo soccorso
Decreto del Ministero Sviluppo Economico, 6 marzo 2013	Iscrizione delle società di mutuo soccorso nella sezione del registro delle imprese relativa alle imprese sociali e nell'apposita sezione dell'albo delle società cooperative
Decreto del Ministero Sviluppo Economico, 30 ottobre 2014	Disposizioni inerenti l'attività di vigilanza sulle società di mutuo soccorso e relativa modulistica
Decreto del Ministero Sviluppo Economico, 20 gennaio 2015	Contributo per attività di revisione

Tabella 4. Normativa di riferimento per i fondi sanitari integrativi

Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, sostituito dal d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, art. 9	Fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale
Art. 1, comma 198, Legge 24 dicembre 2007, n. 244	Legge Finanziaria 2008
Decreto del Ministro Salute (Decreto Turco), 31 marzo 2008	Ambiti di intervento delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie erogate dai Fondi sanitari integrativi del Servizio sanitario nazionale e da enti e casse aventi esclusivamente fini assistenziali
Decreto del Ministro del Lavoro e della Salute (Decreto Sacconi), 27 ottobre 2009	Modifica al decreto 31 marzo 2008, riguardante «Fondi sanitari integrativi del Servizio sanitario nazionale»
Tuir-Dpr 22 dicembre 1986, n. 917:	art. 51, comma 2, lettera a (Determinazione del reddito di lavoro dipendente) e art. 10, comma 1, lettera e-ter (Oneri deducibili) ²⁴

11. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

A conclusione di quest'analisi, appare evidente come – seppur le società di mutuo soccorso ricoprano ancora un ruolo marginale nell'assistenza sanitaria integrativa italiana²⁵ – vi siano crescenti spazi di intervento che la sanità pubblica non riesce più a coprire in forma autonoma. Innanzitutto, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, sarebbe necessario promuovere fondi territoriali aperti in cui enti pubblici e privati non profit collaborino allo scopo di raggiungere alti livelli di copertura sanitaria, estesa anche ai cittadini che non dispongono di contratti di lavoro prevedenti assistenza sanitaria integrativa attraverso gli strumenti della bilateralità (cfr. Capitolo 3). Le risorse raccolte attraverso il fondo territoriale potrebbe andare a copertura

²⁴ L'art. 10 del Tuir stabilisce che dal reddito complessivo sono deducibili, fino ad un massimo di 3 615,20 euro, i contributi versati ai fondi sanitari integrativi istituiti dall'art. 9 del d.Lgs 502/1992 (nota 3), che erogano prestazioni negli ambiti di intervento stabiliti con decreto ministeriale. L'art. 51 del Tuir stabilisce che non concorrono a formare il reddito – quindi non sono tassati – contributi di assistenza sanitaria versati dal datore di lavoro o dal lavoratore a enti o casse aventi esclusivamente fine assistenziale in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, che operino negli ambiti di intervento stabiliti dal ministro della Salute, per un importo non superiore complessivamente a 3 615,20 euro.

²⁵ Allo stato attuale non esistono rilevazioni complete riguardo gli aderenti alle Mutue che erogano servizi e prodotti socio-sanitari. Secondo i dati riportati nella ricerca di Lippi Bruni *et al.* (2012) le 18 mutue prese in esame arrivano a raccogliere complessivamente circa 360 000 fra soci e familiari aventi diritto. In una ricerca successiva, Maggi e De Pietro (2015) riportano di circa un milione di italiani con una copertura integrativa dovuta all'iscrizione a una società di mutuo soccorso.

di prestazioni extra Lea, in particolar modo per le cure odontoiatriche, andando così a colmare un settore in cui l'intervento del Ssn è stato da sempre carente²⁶ e scarsamente coperto da polizze sanitarie di base²⁷.

Altro settore in cui l'intervento pubblico è largamente insufficiente e in cui è sempre più necessario un ricorso all'assistenza sanitaria integrativa è il campo dell'assistenza socio-sanitaria, dato l'invecchiamento della popolazione e l'incremento di persone in stato di non autosufficienza, che necessitano di interventi misti in cui le prestazioni sanitarie si sommano ad azioni di protezione sociale. Benché questi interventi andrebbero affrontati da aziende sanitarie ed enti locali, «le stime parlano però solo di un 33 per cento di anziani non autosufficienti aiutati attraverso programmi pubblici, con una compartecipazione privata *out-of-pocket* che arriva a coprire il 50-60 per cento del costo mensile in struttura protetta, mentre il restante 66 per cento organizza autonomamente la propria assistenza, contando soprattutto su un mercato in parte sommerso di oltre 800 mila badanti» (Lippi Bruni *et al.* 2012).

Su quest'ultimo punto, è importante segnalare il ruolo che alcune Sns stanno giocando nell'elaborazione di strategie di lavoro sui territori e nel supporto all'incontro tra domanda e offerta nel settore dell'assistenza familiare. Sono infatti in crescita gli esempi di mutue che offrono servizi di assistenza ospedaliera e domiciliare, in forma diretta o attraverso una rete di cooperative e associazioni partner. La fornitura di questo tipo di prestazioni, oltre a soddisfare i bisogni delle persone non autosufficienti iscritte alle mutue, crea opportunità lavorative per una fascia di popolazione vulnerabile e collocata ai margini del mercato del lavoro, contribuendo alla lotta contro il lavoro irregolare. Come possiamo evincere dal rapporto *Multi-welfare* (Fieri 2013), tra i collaboratori familiari è molto forte la presenza di donne, molte delle quali *immigrate*, che offrono i propri servizi perlopiù attraverso canali informali. Queste pratiche possono far scaturire fenomeni criminosi, quali «ricieste ricattatorie da parte delle famiglie datrici di lavoro, o il giogo del caporalato che infesta questo settore» (Fieri 2013). In questo ambito, vi è spazio per una proficua collaborazione tra Sns e altri soggetti del privato sociale con le istituzioni pubbliche (Centri per l'Impiego, Inps, enti locali) in un progetto congiunto che miri all'istituzionalizzazione dell'offerta e dunque all'elaborazione di strategie di regolarizzazione del lavoro di «badanza» e di percorsi di formazione riconosciuti (operatore socio-assistenziale e assistente familiare). In particolare le mutue e le cooperative rivestono

²⁶ La spesa odontoiatrica in Italia si aggira intorno agli 11-12 miliardi di euro annui ed è di tipo *out-of-pocket* per il 95 per cento (Lippi Bruni *et al.* 2012).

²⁷ «Le assicurazioni private considerano l'odontoiatria come un settore in perdita [...] le polizze sanitarie che comprendono prestazioni odontoiatriche sono poche, con una gamma di offerta estremamente ridotta, e tendono a prevedere allo stesso tempo franchigie elevate e massimali contenuti» (Lippi Bruni *et al.* 2012).

un ruolo molto importante in questo campo poiché, nello svolgimento delle proprie attività, fungono da fulcro di incontro tra la domanda delle famiglie e l'offerta delle assistenti familiari. In ultimo, va ricordato che le stesse donne straniere, se inserite legalmente nel mondo del lavoro, potrebbero diventare esse stesse fruitrici dei servizi offerti dalle Sns. Come sottolineato dallo studio di Fieri, l'aumentare dell'età «dei collaboratori domestici stranieri fa pensare a persone, perlopiù donne, con famiglia e figli a carico e dunque a una popolazione che aumenterà tendenzialmente la domanda di servizi in diversi settori del welfare, in parallelo all'invecchiamento della popolazione italiana, che dunque aumenterà a sua volta le richieste di servizi di cura» (Fieri 2013).

Nonostante questi spazi emergenti e nuove prospettive che paiono delinearsi per il mondo dell'assistenza sanitaria integrativa, vi è pur sempre il problema della *sostenibilità finanziaria* di tali operazioni e l'improbabilità che le sole società di mutuo soccorso possano coprire i bisogni di cure odontoiatriche e di non autosufficienza dei cittadini italiani, in special modo di coloro che non sono coperti da assistenza integrativa di tipo contrattuale. Per riuscire in questo intento, occorrerebbe l'intervento *congiunto* del sistema pubblico e del privato integrativo e un cambiamento dalla visione meramente universalistica del Ssn.

Per favorire l'espansione della mutualità integrativa sarebbe dunque necessario un grande mutamento di prospettiva e una presa di posizione da parte dello Stato nella promozione di un'assistenza integrativa e non sostitutiva rispetto al sistema pubblico, che ne condivida la missione di tipo solidaristico. A oggi, uno dei limiti delle società di mutuo soccorso è il loro *limitato bacino di utenza* che non supera il milione persone tra soci e familiari iscritti (Maggi *et al.* 2015). Lo sviluppo di queste Società risulta così limitato, anche a causa di una carenza di personale dedicato e di una scarsa pubblicizzazione dei prodotti, la cui diffusione è basata essenzialmente sul passaparola. Non potendo contare su una pubblicità massiccia, le Mutue trovano difficoltà a rinnovare il proprio pubblico e a inserire nuovi aderenti, rimanendo «frequentate da una popolazione di età mediamente superiore ai cinquant'anni» (Luciano 2012).

Oltre a questa debolezza interna, vi è una minaccia proveniente dal contesto esterno alle Mutue, rappresentata dal rapido sviluppo che nuovi soggetti stanno avendo nel panorama dell'assistenza sanitaria integrativa, tradizionalmente costituito, da un lato, da *società di mutuo soccorso, enti e casse aventi esclusivamente fini assistenziali* – soggetti di natura mutualistica e solidaristica abilitati alla costituzione di Fondi Sanitari Integrativi del Servizio Sanitario Nazionale (d.lgs. 502 del 30 dicembre 1992, art. 9) iscritti all'anagrafe dei Fondi Sanitari Integrativi e beneficiari di tutti i vantaggi fiscali – di cui all'ex art. 51, comma 2, lett. a del Tuir 917\198 – e, dall'altro, dalle *compagnie di assicurazione* – soggetti for profit con alti volumi d'affari, sottostanti a precise norme e regimi fiscali e vigilati da un'autorità di controllo (Ivass). Questi soggetti emergenti, definiti come «mutue spurie» godono degli incentivi fiscali degli enti non profit non condividendo però le finalità mutualistiche e soli-

daristiche. La loro ampia e rapida diffusione ha fatto subito scattare l'allarme nelle società di mutuo soccorso «pure», che si sono riunite in difesa dei principi e valori della mutualità volontaria nella realizzazione del «Codice identitario delle società di mutuo soccorso» (vedi §3) e nel «contrasto alle mutue irregolari o spurie ovvero a quelle mutue che, strumentalmente costituite al fine di avvalersi dei meri vantaggi fiscali e di cogliere così le opportunità offerte da un mercato in rapida espansione, non rispecchiano le caratteristiche normative e i valori distintivi e identitari specifici delle società di mutuo soccorso» (Fimiv, 2015). Analogamente, le compagnie di assicurazione, attraverso l'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (Ania), hanno denunciato la questione in un *position paper* datato maggio 2015, in cui richiedono un riordino normativo dei fondi sanitari. Secondo l'Ania²⁸, la situazione attuale in cui vi è un proliferare di questi soggetti ibridi, è dovuta a una mancanza di chiarezza nella legislazione afferente ai fondi sanitari integrativi e all'assenza di controlli sugli enti mutualistici. Nel *paper*, Ania rimarca la differenza esistente nelle regole di condotta in vigore su chi offre al pubblico prestazioni sanitarie integrative: mentre la distribuzione dei prodotti assicurativi è gestita da una rete professionale di venditori che, per esercitare la propria attività, devono sottostare a un esame d'ingresso presso l'Ivass e all'obbligo di analizzare le esigenze del cliente per verificare il rispetto della regola dell'adeguatezza dei contratti offerti, la distribuzione dei pacchetti di prestazioni sanitarie da parte di mutue «spurie» fa invece capo a una rete non professionale di venditori (promotori mutualistici), esenti da alcuna forma di vigilanza. L'Ania evidenzia come queste società, camuffate da soggetti mutualistici, aggrediscano il mercato in modo tipicamente for profit, affidandosi ad ampie reti di procacciatori d'affari e partecipando a diverse gare per l'aggiudicazione di servizi sanitari ponendosi in regime di concorrenza sleale con le imprese assicurative. Ania denuncia che una situazione del genere «non solo è obiettivamente fonte di fenomeni di squilibrio concorrenziale ai danni del settore assicurativo ma rischia di determinare con tutta evidenza anche una pesante riduzione della tutela dei lavoratori, poiché i piani sanitari integrativi possono essere affidati a soggetti che non dispongono dei medesimi presidi previsti in materia di patrimonializzazione, solvibilità e controllo dal Codice delle assicurazioni private» (Ania 2015). A causa di quest'ultima problematica, il Forum Consumatori Ania si dice particolarmente preoccupato per la tutela dei consumatori ai quali giungono informazioni non trasparenti e che corrono il rischio di perdere le tutele che dovrebbero esser loro garantite. Pur nelle loro differenze²⁹, mutue e assicurazioni si

²⁸ Si riportano informazioni tratte da Ania (2015), *Fondi sanitari, la necessità di un riordino* (position paper), in www.ania.it, maggio 2015 e da interviste svolte con rappresentanti dell'Ania.

²⁹ Nel *position paper*, Ania richiede un «testo unico» della sanità integrativa che, in analogia al d.lgs. 252/2005 per la previdenza complementare, regoli gli ambiti di interesse delle forme sanitarie integrative, quali il finanziamento, il regime delle prestazioni, i modelli gestionali, la *governance*, la vigi-

trovano d'accordo nel richiedere l'immediata attivazione di un'*autorità di vigilanza* sulle società di mutuo soccorso, al fine di combattere la mutualità irregolare.

Nonostante queste criticità e le numerose sfide aperte, dall'analisi svolta risulta che le Sms dimostrano un'evidente volontà di fornire prestazioni sanitarie e socio-sanitarie effettivamente integrative a quanto attualmente offerto dal Ssn e/o dai grandi fondi contrattuali nazionali e di offrire proposte per estendere la copertura sanitaria anche alle fasce di popolazione tuttora non coperte da fondi contrattuali o escluse per limiti di età. Altro punto di forza delle mutue è il forte *legame con il territorio* e la loro capacità di lavorare su progetti comuni di utilità sociale con altri soggetti del mondo pubblico e del privato sociale, come le cooperative, le fondazioni, le Bcc e le istituzioni regionali e locali. Come abbiamo potuto vedere nei paragrafi precedenti, le iniziative messe in campo, seppur ancora a livello embrionale, stanno dando prova di forte innovazione sociale e potenzialità di crescita futura.

Al fine di svolgere un'analisi maggiormente approfondita sul ruolo delle società di mutuo soccorso nel sistema socio-sanitario italiano, abbiamo intenzione di avviare una ricerca sistematica, raccogliendo sia dati qualitativi che quantitativi riguardanti le mutue. Il prossimo obiettivo è quello di concentrarsi sull'analisi delle prestazioni erogate, sulla loro posizione rispetto al Ssn (prestazioni integrative, complementari o sostitutive), sul numero di interventi, sulla spesa per le erogazioni sanitarie e sulla sua variazione (incremento/decremento) negli anni. La ricerca, finora concentrata principalmente sulle mutue aderenti al Consorzio Mu.Sa e limitata prevalentemente ai territori di Piemonte e Lombardia, vorrebbe estendersi, in un primo tempo, a tutte le mutue sanitarie aderenti a Fimiv, e in un secondo tempo, all'analisi delle nuove realtà che si stanno affacciando nel panorama mutualistico. Un'attenzione particolare sarà riservata anche alle mutue di piccole dimensioni che sviluppano servizi di assistenza socio-sanitaria a livello locale. Le loro iniziative sono ritenute di fondamentale importanza per rispondere ai bisogni delle piccole comunità, dove si concentrano rilevanti fasce di popolazione anziana, particolarmente a rischio di essere escluse dai servizi sanitari, data la lontananza dai presidi ospedalieri ad alta intensità di cura e dalle strutture convenzionate. Scopo finale è quello di poter disporre di una serie di informazioni e dati organici sulla realtà mutualistica, in modo da poter inferire delle conclusioni maggiormente articolate sulle sfide e prospettive per questi soggetti, anche rispetto a pratiche di nuova sperimentazione in risposta ai bisogni

lanza, i mezzi patrimoniali e organizzativi da detenere e la fiscalità, con principi di equiparazione delle forme ed eliminazione di disparità. Nel Codice Identitario, Fimiv, invece, sostiene che il contrasto alla mutualità irregolare o spuria impone di affermare con forza che il vantaggio fiscale è una premialità riconosciuta alle società di mutuo soccorso per il loro comportamento virtuoso e fedele al dettato valoriale e normativo che è loro proprio, mediante il quale esse contribuiscono ad accrescere tra i cittadini la coesione, l'autodeterminazione, la responsabilità sociale, la qualità della vita.

di welfare dovuti a nuovi fenomeni sociali quali l'invecchiamento della popolazione, l'aumento dei flussi migratori, la trasformazione del mercato del lavoro e le nuove strutture dei nuclei familiari.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Allio, R. (1980) *Società di mutuo soccorso in Piemonte. 1850-1880. Attività economica - Gestione amministrativa - Ambiente sociale*, Deputazione Subalpina di Storia Patria, Torino.
- Ambrosetti (2013), *Meridiano sanità. Le coordinate della salute. Rapporto 2013*, The European House - Ambrosetti
- Ania (2015), *Fondi sanitari, la necessità di un riordino* (position paper), in www.ania.it, maggio 2015, disponibile online all'indirizzo <http://www.ania.it/export/sites/default/it/pubblicazioni/Dossier-e-position-paper/Fondi-sanitari-La-necessita-di-un-riordino-Position-Paper-23.06.2015.pdf>
- Cassola, B. (2014), *Il welfare di comunità. La mutualità sanitaria delle Bcs*, Ecra, Roma
- Commissione Europea, *Documento di Consultazione, Le Mutue nell'Europa allargata*, 3 ottobre 2003, disponibile online all'indirizzo http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/mutuals-consult-doc_it.pdf
- Drisaldi, L. (2002), *Società di Mutuo Soccorso: una realtà attuale - il Consorzio Mutue di Novara*, Tesi di laurea, Università Bocconi, Milano
- Fieri (2013), *Multiwelfare: le trasformazioni dei welfare territoriali nella società*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino
- Fimiv (2015), *Codice identitario delle società di mutuo soccorso*, approvato dalla Direzione Fimiv del 19 marzo 2015, disponibile online all'indirizzo http://www.secondowelfare.it/edt/file/CODICE_DISTINTIVITA___Sms_Testo_approvato_Direzione_Fimiv_19_3_15.pdf
- Fimiv e Coordinamento regionale delle società di mutuo soccorso e cooperative del Piemonte (2015), *Questionario 2014 sulle attività mutualistiche delle società di mutuo soccorso del Piemonte. Presentazione risultati*
- Harmonie Mutuelle, *Rapport de gestion 2014*, disponibile online all'indirizzo <https://www.harmonie-mutuelle.fr/web/harmonie-mutuelle/rapports-annuel-2014-les-chiffres>
- Istat (2013), *Tutela della salute e accesso alle cure. Anno 2013*, disponibile online all'indirizzo <http://www.istat.it/it/archivio/128176>
- (2014), *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*, Roma
- Lippi Bruni, M., Rago, S., Ugolini, C. (a cura di) (2012), *Il ruolo delle mutue sanitarie integrative*, il Mulino, Bologna
- Luciano, A. (2012), *Dalle società di mutuo soccorso alla mutualità. Risposte alla crisi del welfare*, Euricse Working Paper, n. 32/12, disponibile online all'indirizzo: http://euricse.eu/sites/euricse.eu/files/db_uploads/documents/1334324057_n2047.pdf
- Maggi, S., De Pietro, C. (a cura di) (2015), *Le prospettive del mutuo soccorso nel sistema sanitario italiano*, il Mulino, Bologna

- Maino, F. (2014a), *Mutualismo e secondo welfare: quali i nessi possibili?*, <http://www.secondowelfare.it/mutualismo/mutualismo-e-secondo-welfare-qual-nesso.html>
- (2014b), *Accordo CISL Lombardia e Welfare Italia sui servizi sanitari*, <http://www.secondowelfare.it/welfare-contrattuale/accordo-cisl-lombardia-e-welfare-italia-sui-servizi-sanitari.html>
- (2012), *Trento, firmato il Protocollo d'intesa per l'assistenza sanitaria integrativa, Verso un Fondo integrativo gestito in modo bilaterale*, <http://www.secondowelfare.it/parti-sociali/enti-bilaterali/trento-protocollo-assistenza-sanitaria-integrativa.html>
- (2013), *Un Fondo sanitario integrativo per tutti a livello regionale: «Mutua Liguria»*, <http://www.mutualigure.it/index.php/piano-sanitario-fondo-coop-sociali>
- Maino, F., Ferrera, M. (a cura di) (2013), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Maino F., Payra B. (2015), *Secondo welfare e mutualità tra territorio e nuove forme di vulnerabilità sanitaria*, Quaderni di Economia Sociale n. 1/2015, pp. 11-16
- Marafioti, A. (a cura di) (2015), *La società del mutuo aiuto. La «Società Nazionale di Mutuo Soccorso Cesare Pozzani»*, Altreconomia edizioni, Milano
- Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2013 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti lo statuto della mutua europea (2012/2039(INL))*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0094+0+DOC+XML+V0//IT>
- Payra, B. (2015a), *2015: l'anno del Codice Identitario delle Società di Mutuo Soccorso, La Carta dei valori delle Mutue aderenti alla Federazione Italiana della Mutualità Integrativa Volontaria*, <http://www.secondowelfare.it/terzo-settore/mutualismo/2015-anno-del-codice-identitario-delle-societa-di-mutuo-soccorso-.html>
- (2015b), *Attività di carattere educativo e culturale: alcune proposte dalle società di mutuo soccorso*, in www.secondowelfare.it, 7 settembre 2015, <http://www.secondowelfare.it/mutualismo/attivita-di-carattere-educativo-e-culturale-alcune-proposte-dalle-societa-di-mutuo-soccorso.html>
- Rbm Salute-Censis (2013), *Il ruolo della sanità integrativa nel servizio sanitario nazionale*, Roma
- Toth, F. (2014), *La sanità in Italia*, Bologna, il Mulino

CAPITOLO 5. IL SOSTEGNO ALLA DOMANDA DI SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA FAMIGLIA

DI SIMONE CERLINI E ALESSANDRO VENTURI¹

1. PREMESSA

Negli ultimi trent'anni, per sostenere i costi fissi del welfare, non più assorbibili dalla crescita reale dell'economia, si sono dovute raddoppiare le imposte sul Pil e si è conseguentemente ridotto il potere di acquisto consegnando alle nuove generazioni una società atrofizzata e agonizzante. Ci dobbiamo seriamente domandare, al di là di ogni ideologia, se il sistema di welfare universalistico che fino a oggi abbiamo contribuito ad alimentare, incentrato sul principio «tutto a tutti» sia realmente un sistema «equo», specie in una società in rapida e profonda trasformazione (Esping-Andersen 2010, Venturi 2012). Consapevoli che un welfare che non sia equo è mal sopportato e diviene nel tempo insostenibile.

Per ripensare il nostro modello di welfare in una prospettiva di sostenibilità non possiamo e non dobbiamo compiere l'irrimediabile errore di limitarci a una risposta contingente. La controversa storia dell'Isola di Pasqua ne è la testimonianza (Diamond 2004)². Un'isola, situata a 3700 km dal Cile, che per lunghi secoli fu sempre

¹ Il §4.2 è stato redatto da Simone Cerlini; i §§3.1, 3.2, 3.3 e 3.4 sono frutto della collaborazione dei due Autori; i restanti sono stati redatti da Alessandro Venturi.

² La storia, descritta in J. Diamond, *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, Einaudi, 2004, è stata recentemente ripresa da G. Zagrebelsky, *Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, in *la Repubblica*, 2 dicembre 2011, ove si osserva: «Il costituzionalismo può ignorare questioni di questo genere? Se il suo nucleo minimo essenziale e la sua ragion d'essere sono – secondo la sintesi di Ronald Dworkin – la protezione del diritto di tutti all'uguale rispetto, la risposta, risolutamente, è no, non può ignorarle. Fino al tempo nostro non c'era ragione di affrontarle. Ogni generazione compariva sulla scena della storia in un ambiente naturale e umano che, se pure non era stato migliorato dai padri, certamente non ne era stato compromesso. Il costituzionalismo non ha avuto finora ragioni per occuparsi delle prevaricazioni intergenerazionali. Ma molte ragioni ha oggi, e drammatiche. Per quale ragione la cerchia de "i tutti" che hanno il diritto all'uguale rispetto dovrebbe essere limitata ai viventi e non comprendere anche i nascituri? Basta porre la domanda per rispondere che non c'è alcuna ragione: gli uomini di oggi e di domani hanno lo stesso diritto all'uguale rispetto, perché uguale è la loro dignità. Ma oggi assistiamo alla separazione nel tempo dei benefici – anticipati – rispetto ai costi – posticipati –: la felicità, il benessere, la potenza delle generazioni attuali al prezzo dell'infelicità, del malessere, dell'impotenza, perfino dell'estinzione o dell'impossibilità di venire al mondo, di quelle future. La rottura della contestualità temporale segna una svolta che non può lasciare indifferenti la morale e il diritto».

rigogliosa e in cui ogni abitante poteva godere della sua abbondanza. Un luogo pieno di ricchezze che agli inizi del Settecento – quando fu scoperta dagli europei – si rivelò desertificato perché ogni generazione della popolazione locale si era comportata come fosse stata l'ultima. L'enigma dell'Isola di Pasqua, per com'è stato sciolto dagli studiosi, è un grandioso e minaccioso apologo su come le società possono distruggere da sé il proprio futuro per gigantismo e imprevidenza. La causa prima del collasso sarebbe stata la deforestazione, cioè la dissipazione della principale risorsa naturale su cui la vita dell'isola si basava. Nell'Isola di Pasqua l'uomo ha agito libero da ogni debito nei confronti della generazione successiva e alla fine ha autodistrutto la sua stessa società (Zagrebelsky 2011).

La crisi finanziaria internazionale che si è innestata sulla ben più grave e duratura crisi dello stato-nazione, ha rimesso in discussione la stessa capacità di autodeterminazione degli stati sovrani: l'unica possibilità, per non cedere definitivamente il passo al diritto dei più forti, è quella di promuovere un processo di *empowerment* di tutte le persone, indipendentemente dalla loro provenienza e dal contesto in cui sono cresciute, che con le loro domande e i loro bisogni devono diventare i protagonisti del nuovo welfare. Si tratta di un obiettivo ambizioso, e siccome i risultati sono destinati a manifestarsi nel tempo, nel breve periodo il cambiamento dello *status quo* potrebbe incontrare non poche resistenze. Occorre procedere per gradi, ma occorre procedere. Le soluzioni sono il frutto di un inevitabile bilanciamento degli interessi, e come tale, nel tempo, sempre perfezionabile.

Le politiche per sostenere la crescita e la tenuta dei conti pubblici passano dalla porta stretta delle sfide che il nuovo millennio sta ponendo ai governi di tutti i paesi avanzati, nessuno escluso. In Italia la situazione è aggravata dal peso del suo enorme debito pubblico. Le istituzioni internazionali e quelle comunitarie da anni chiedono liberalizzazioni, riforma della Pubblica Amministrazione, diffusione delle *best practices* a tutti i livelli, investimenti nelle infrastrutture strategiche, riforme nel mercato del lavoro, investimenti nel capitale umano e in generale nel sistema di *welfare state*. Separare la spesa improduttiva da quella produttiva, far emergere l'evazione fiscale e introdurre un modello federale dello stato basato sulla trasparenza e la responsabilità dei governi centrali, regionali e locali, è la strada da imboccare con decisione.

La pressione per cambiare la struttura su cui per secoli è stato fondato il modello di welfare europeo (Esping-Andersen 1990), sta crescendo anche perché la situazione non è ancora tornata normale, esistendo ancora alcune preoccupazioni sulla tenuta delle economie a livello internazionale. L'esigenza di trovare nuovi equilibri è del resto acuita dal fatto che siamo in presenza di una estensione dei bisogni di cura e di presa in carico. L'invecchiamento della popolazione porta con sé l'aumento di casi di malati cronici, con patologie multiple (ipertensione, disturbi cognitivi, poliartriosi, diabete). Tale fenomeno già oggi concentra la spesa sanitaria e socio-assistenziale su una minoranza di popolazione con patologie croniche e solleva problemi di

sostenibilità dei modelli universalistici di finanziamento della sanità e dell'assistenza. I fenomeni delle nuove e vecchie povertà pongono il problema di quale possa essere il modello di finanziamento delle politiche di coesione sociale sinora praticate. La permanenza di tassi di disoccupazione a due cifre e il basso tasso di popolazione attiva frenano la produttività e conseguentemente la competitività, la crescita e il potenziale di entrate tributarie.

I sistemi della formazione, i sistemi sanitari, i sistemi di protezione, di integrazione e di assistenza sociale, la ricerca e una buona rete di Università rappresentano forse le principali fonti su cui si basa il vantaggio competitivo del futuro. Sistemi del mercato del lavoro efficienti, buone regole di diritto del lavoro insieme a affidabili sistemi di relazioni industriali sono elementi sui quali si calcola la capacità di attrazione di un paese per gli investimenti dall'estero. La previdenza, gli ammortizzatori sociali e i servizi per le persone non autosufficienti sono variabili che determinano la coesione sociale. Nella società della conoscenza un sistema scolastico competitivo è fondamentale per guidare i processi di innovazione nelle imprese e nella società. I sistemi sanitari più avanzati oltre a essere delle componenti essenziali per la ricerca nei più disparati settori industriali, generano ricchezza e sono alla base della qualità della vita delle comunità. I servizi di assistenza all'infanzia e agli anziani garantiscono sicurezza alle famiglie, consentono forme più avanzate di conciliazione tra famiglia e lavoro, oltre che incrementare la produttività dei sistemi-paese. Nelle esperienze più avanzate consentono l'incremento dei tassi di popolazione attiva, che è alla base della sostenibilità dei sistemi di protezione sociale nel loro complesso.

È in atto una «mutazione» sistemica che si riflette direttamente sul sistema di welfare tradizionale. A partire dagli anni Ottanta si sono fatti più vigorosi i processi di trasformazione non lineari delle innovazioni, causati dalla introduzione massiccia di nuove tecnologie guidate dall'industria dell'Ict. Ciò ha prodotto ovunque fenomeni di spiazzamento della gran parte delle professioni, delle imprese e dei settori maggiormente investiti da queste trasformazioni. Sta mutando radicalmente la composizione del mercato del lavoro, della struttura occupazionale e del sistema delle imprese. Tale trasformazione ancora non ha mostrato i suoi esiti più rilevanti. Sembra ragionevole pensare che la rivoluzione informatica avrà impatto non solo sui profili meno qualificati, ma coinvolgerà l'universo delle professioni con elaborazioni di sistemi di auditing automatici, analisi semantiche di testi a uso legale, sistemi di diagnosi mediche. Nasceranno nuovi mestieri e saranno automatizzate mansioni anche specialistiche che oggi richiedono l'intervento umano. Già oggi è osservabile la polarizzazione della ricchezza in esito all'introduzione di innovazioni per aumentare la produttività. I sistemi scolastici, i modelli di relazioni industriali, i sistemi delle politiche del lavoro e di protezione sociale devono progressivamente mutare il loro modo di interpretare queste trasformazioni, abilitando le innovazioni e sostenendo chi rimane ai margini. La capacità di apprendere e adattarsi ai continui mutamenti i cui cicli sono diventati sempre più brevi ha fatto saltare i concetti di

stabilità a cui ci eravamo abituati. L'innovazione tecnologica si è inserita di prepotenza modificando le precedenti logiche del mercato del lavoro. Al concetto del posto fisso e stabile si sono sostituiti modelli più flessibili di relazioni di lavoro. Ma la domanda di stabilità da parte delle persone rimane la stessa di sempre e per i giovani molto spesso si profila un lungo periodo di instabilità che impedisce di fare progetti di lungo periodo. Tutto questo produce insicurezza e senso di precarietà. Mentre i lavoratori anziani sono investiti da un senso di obsolescenza precoce, a cui si accompagnano fenomeni di lunga disoccupazione.

La famiglia è il luogo in cui si accumulano queste tensioni. Troppo spesso è lasciata sola e le politiche di sostegno non adeguano sufficientemente. Mai come oggi si avverte l'esigenza di una politica per la famiglia scevra da barriere ideologiche, laiche o confessionali. L'elaborazione di un'autentica politica di sostegno è forse la priorità principale; la sua mancanza concorre a rinviare la decisione di formarne una propria e avere dei figli. Contemporaneamente le famiglie si accollano sempre più anche le difficoltà connesse all'assistenza degli anziani non autosufficienti.

Bisogna considerare poi le nuove povertà e l'intensificarsi dei processi migratori. In questi anni di crisi si è assistito al manifestarsi di due fenomeni: il primo costituito dalla disoccupazione di lunga durata che era sparito negli anni di crescita stabile; il secondo rappresentato dall'intensificarsi dell'immigrazione in tutti i paesi europei. Entrambi questi fenomeni rappresentano fattori di sollecitazione e stress dei sistemi di welfare: l'uno richiede di governare la dinamica della spesa pensionistica, quella del sostegno ai redditi e delle misure per ovviare alla obsolescenza delle competenze; l'altro investe invece la nostra capacità di governare i flussi migratori, selezionare i loro arrivi e costruire dei modelli socialmente accettabili per la loro integrazione nel tessuto sociale di arrivo.

L'Italia si posiziona ottava in Europa per spesa per protezione sociale in rapporto al Pil (26,5 per cento); tuttavia la composizione della spesa è decisamente spostata verso la previdenza, che assorbe il 16,1 per cento del Pil contro una media europea inferiore al 12 per cento. Questo significa che per le altre funzioni, che comprendono malattia, invalidità, famiglia e minori, disoccupazione, housing, esclusione sociale, l'Italia spende meno che altrove: col 10,4 per cento del Pil, scende dall'ottavo al ventesimo posto in Europa, ben al di sotto della media UE-27 (13,8 per cento), collocandosi dopo Slovenia e Portogallo (Fosti e Notarnicola, 2014). In sintesi il welfare italiano è essenzialmente fondato su trasferimenti monetari e appare definitorio in termini di erogazione di servizi. Ad aggravare la situazione concorre infine la *governance* degli interventi: la composizione della spesa per la protezione sociale è caratterizzata, come noto, da interventi in denaro (un esempio tra tutti: le indennità di accompagnamento) e interventi in natura (servizi); a tali misure si aggiunge poi il sistema di detrazioni fiscali. Le tre componenti obbediscono a discipline differenti e a differenti competenze istituzionali. Il complesso di tali misure si sovrappone quindi in molte situazioni, creando bisogni più o meno coperti, duplicazioni, inefficienze, dispersioni di risorse

di per loro scarse. Una necessaria razionalizzazione verticale (tra detrazioni fiscali, trasferimenti in denaro e interventi in natura) e orizzontale (tra prestazioni previdenziali, sanitarie e assistenziali) sarebbe in grado di apportare importanti economie nonché un sistema più equo.

Nella *welfare society*, le risorse pubbliche saranno sempre più orientate a garantire l'indispensabile a chi ne ha strettamente bisogno, poiché le altre necessità saranno soddisfatte autonomamente – come ben documentano i «percorsi» di secondo welfare – dai soggetti stessi che li esprimono e dai corpi intermedi della società.

2. LA SFIDA DELLA SUSSIDIARIETÀ

2.1 *All'origine del principio di sussidiarietà*

Fino a oggi rispondere alla domanda «chi finanzia l'assistenza?» era facile: stato, regioni, comuni, aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere e tutto un insieme di altri soggetti pubblici. Attualmente si è tentata una scorciatoia: si affida interamente questo compito alle istituzioni pubbliche.

Le cose stanno cambiando ed è tempo di coinvolgere più soggetti sia nella produzione che nel finanziamento del welfare. Ciò significa che i decisori pubblici devono rinunciare alla completa autosufficienza decisionale, sperimentando nuovi strumenti e istituti giuridici che consentano una *governance* partecipata e condivisa. Se le risorse provengono da una molteplicità di parti, diviene inevitabile condividere gli obiettivi per il loro utilizzo.

La base giuridica per sperimentare nuove forme di welfare è il principio di sussidiarietà. Tuttavia quando si parla di sussidiarietà, ancora oggi nel nostro paese, il dibattito scivola sempre sul tema pubblico-privato. In altri termini, come rilevato da Violini (2004), si tende a equiparare la sussidiarietà all'introduzione indiscriminata delle logiche di mercato nella fornitura dei servizi, al disimpegno dello stato verso le classi meno abbienti, alla mercificazione di ogni valore o bisogno, senza tener conto del fatto che il problema non è pubblico *sì* o pubblico *no*, ma pubblico *come*. Non v'è dubbio che, specie nell'ultimo decennio, il dibattito giuridico-politico si sia più volte soffermato sulle origini e sulle implicazioni del principio di sussidiarietà, sovente senza coglierne il significato originario. Se certamente la nozione giuridica di sussidiarietà ha assunto contorni precisi e definiti in epoche e contesti recenti – specie dopo l'adozione da parte dell'Unione europea del principio come uno dei suoi cardini costituzionali –, essa affonda le sue radici in un *humus* antico nel quale ritrova le proprie premesse essenziali (Duret 2000), le sole capaci di rivelarne le reali implicazioni sul modo di intendere i rapporti tra il potere pubblico, la persona e la società (Millon-Delsol 1992).

Già Aristotele nella *Politica* riteneva che l'individuo, e quindi la sua libertà, sono il fulcro del sistema politico, e per questo lo stato, la *polis*, deve agire in funzione del suo bene garantendone la libertà e conservandone la diversità nell'armonia; è

poi con la riflessione scolastica di Tommaso d'Aquino che si giunge a riconoscere qui legami sociali in cui l'individuo nasce e si sviluppa. Nel corso del XIX secolo il dibattito sul principio di sussidiarietà si intensifica sulla scorta della costituzione dei grandi stati moderni, e tende sempre più a riferirsi alle relazioni tra le istanze sociali e lo stato inteso come autorità assoluta. Due i modelli che si fronteggiavano, da un lato la Francia del XIX secolo che Tocqueville (1963) descrisse come «formidabile apparato amministrativo, che pretendeva di controllare e dirigere tutto, approfittando dei vizi e delle debolezze dei poteri locali», dall'altro la Germania, quale esempio supremo dello stato assente, caratterizzato, secondo Hegel, da una sorta di anarchia frutto della secolare tradizione tedesca di autoorganizzazione, di autonomia e di indipendenza. In questo dibattito l'idea stessa di sussidiarietà sembrò suggerire il punto d'incontro di due visioni contrapposte. La riflessione sul principio di sussidiarietà giunge a maturazione nell'alveo della dottrina sociale cattolica e viene codificato nell'enciclica papale *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII del 1891 e nuovamente rafforzato nell'enciclica *Quadragesimo Anno* in cui Pio XI riformulò il principio dell'«intervento, ma non interferenza» contenuto nella *Rerum Novarum*, accentuando e definendo i limiti dell'autorità pubblica.

Il principio è stato poi positivizzato solo negli anni Ottanta dello scorso secolo, a livello comunitario, dapprima nella *Carta europea delle autonomie locali* e in seguito nell'art. 5, c. 2 del Trattato. A livello nazionale esso è stato recepito, anche nella sua declinazione orizzontale, nella *Carta costituzionale* in occasione della riforma del Titolo V del 2001 all'art. 118 (Longo 2014).

2.2 Un nuovo paradigma pubblico-privato

Da queste fondamenta ha preso le mosse il dibattito sul ruolo della società e del pubblico potere, sovente appiattito sul binomio pubblico-privato. In altri termini, lungi dal mettere in discussione la necessità di interventi del pubblico potere, il principio di sussidiarietà mira a dare indicazioni perché si realizzi un ripensamento delle modalità di intervento dell'amministrazione da cui possa discendere un rinnovato impegno che superi i due noti fallimenti tipici dello scorso secolo, quello del mercato e quello dello stato. Alla base del principio di sussidiarietà v'è dunque una concezione positiva della persona e della sua capacità di risposta ai bisogni, della sua dignità e dei suoi diritti. È solo a partire da una tale concezione della persona che si possono rifondare sistemi di welfare capaci di accogliere le sfide globali, in cui la domanda di beni e servizi (soprattutto nei settori di sanità, istruzione, assistenza e tempo libero) aumenta sempre più per quantità e qualità. Il successo delle politiche di welfare tradizionale ha contribuito ad allungare l'aspettativa di vita (e quindi la popolazione invecchia e si ammala di più), ha più necessità, vuole una più alta qualità dei servizi e investe maggiormente in capitale umano. Questo meccanismo, che è tutto basato sulla spesa pubblica e sul drenaggio di denaro attraverso le tasse, è in crisi: aumentano le inefficienze perché non si riesce più a rispondere alla crescita quantitativa e qualitativa della domanda.

L'alternativa, sotto gli occhi di tutti, è che si finisca per perdere nei fatti le più grandi conquiste tipiche dei sistemi di welfare di stampo europeo: l'universalità, il rispetto del singolo uomo, l'uguaglianza di trattamento in termini di livelli essenziali di assistenza, di quantità e qualità del servizio. È quanto mai urgente, quindi, concentrare la riflessione non già sulla sussidiarietà in quanto tale, quanto piuttosto sulla sua concreta attuazione. Senza una precisa verifica di come si attua la sussidiarietà nel contesto dei processi di governo e di come se ne valutano gli esiti, essa può essere letta o come una sorta di controideologia conservatrice volta a screditare il valore degli interventi pubblici o come un principio inutile e privo di contenuto (Violini 2004). A tal fine è necessario «ripensare gli strumenti concreti di attuazione della sussidiarietà: dai criteri di selezione dei soggetti privati che perseguono fini di interesse generale chiamati a partecipare allo svolgimento di attività amministrative, alla previsione di regole che garantiscano il rispetto dei destinatari delle prestazioni erogate dai soggetti privati (anche attraverso la possibilità di scelta tra più erogatori), alla previsione di modi di definizione dei contenuti delle prestazioni da erogare che rispettino e valorizzino le capacità progettuali e organizzative dei soggetti privati che partecipano all'attività amministrativa» (Albanese 2001).

2.3 I modelli di attuazione del principio di sussidiarietà

Un rapido sguardo ai modelli di attuazione del principio di sussidiarietà (Violini 2004) ci consente di individuare strumenti operativi immediatamente applicabili. L'esternalizzazione dei servizi rappresenta, tra i modelli, quello a un tempo più diffuso e meno convincente in quanto poco rispettoso dei principi sui quali si fonda la sussidiarietà. La sussidiarietà per progetti ricorre laddove i bisogni sono standardizzati e i servizi che vi rispondono sono differenti e sperimentati; l'ente pubblico, vedendo e constatando un'insufficiente capacità di risposta dello Stato, stimola la capacità di risposta delle organizzazioni private. Attraverso la valorizzazione delle iniziative dei privati l'ente pubblico non stimola nuove iniziative, ma sostiene in via legislativa o amministrativa, a posteriori, quelle iniziative già in atto e ritenute particolarmente meritevoli per la società. Tale modello presenta ancora numerosi rischi legati ai criteri di selezione, chiari e oggettivi, così come ai criteri per i controlli e la valutazione dei risultati. La redistribuzione delle risorse senza apparato istituzionale rappresenta certamente il modello normativo più evoluto ed efficace attraverso il quale l'ente pubblico fa un passo indietro limitandosi a funzioni di regolazione. Tra gli strumenti operativi, come avremo modo di vedere nei paragrafi che seguono, si fa ricorso a buoni e voucher che garantiscano la finalizzazione della spesa, sempre più frequentemente supportati da strumenti di deduzione o detrazione fiscale. L'incentivazione pubblica dell'uso dei voucher nell'ambito dei rapporti tra privati rappresenta, infine, la prospettiva più interessante e promettente in un momento storico che deve necessariamente fare i conti con la drastica riduzione della spesa corrente da trasferire per le *policy*. L'esborso di risorse pubbliche sotto forma di incentivi fi-

scali e/o di compartecipazione al costo viene condizionato all'attivazione di risorse private finalizzate a specifici obiettivi e nell'ambito di una cornice istituzionale pre-stabilita (erogatori accreditati).

I primi passi, dunque, si muovono laddove l'ente pubblico inizia ad abbandonare la gestione di un servizio in regime di monopolio per lasciarlo in mano a espressioni organizzate della società civile – o quantomeno consentendo alle medesime di svolgerlo in regime di (leale) concorrenza con il sistema pubblico – con conseguenze positive per l'utenza in termini di diversificazione dell'offerta e libertà di scelta dell'erogatore del servizio. Si tratta di separare la sfera del finanziamento del servizio, pubblica o privata che sia, che può avvenire attraverso l'assegnazione di buoni e voucher ai beneficiari, dalla sfera della gestione, dalla quale l'ente pubblico dovrebbe fare in modo di astenersi ogni qual volta ciò si riveli possibile e non comprometta l'esistenza stessa dell'intervento o del servizio. Anzi oggi la prospettiva appare ancora più radicale se si considera che la funzione di finanziamento e di erogazione coinvolge gli attori in gioco in modo nuovo. Alcune sperimentazioni territoriali, spesso sostenute da *hub* privati, come le Fondazioni di origine bancaria (Welfare di Comunità, Fondazione Cariplo), hanno evidenziato la sostenibilità di modelli fondati sul principio di responsabilità, per il quale ogni cittadino contribuisce insieme all'ente pubblico con beni di natura economica, tempo e sistemi di relazioni, sviluppando reti anche di natura micro (il quartiere, il condominio) e creando un nuovo welfare vicino al modello della comunità (Maino, Del Gobbo in questo rapporto, 2015). In definitiva la sostenibilità dei servizi per le non autosufficienze si appoggia anche a sistemi strutturati di donazioni private, in un flusso diretto tra chi ha le risorse e chi non le ha, non mediato dalla fiscalità generale.

L'Europa, valorizzando la sua organizzazione fondata sul pluralismo istituzionale e sulla sussidiarietà ha assunto un ruolo di laboratorio d'avanguardia, facendo proprie e sperimentando soluzioni innovative, frutto anche di idee nate oltreoceano, ma destinate a produrre soluzioni più fertili nel contesto sociale nostrano. I nuovi paradigmi di competizione – immuni da cedimenti a una visione mercantile dell'erogazione di prestazioni – evidenziano chiaramente come questi si collochino perfettamente nel solco della tradizione sussidiaria e solidale che rappresenta il comune denominatore del nostro continente. Nonostante il dibattito abbia superato gli steccati ideologici che confinavano l'apertura a nuove forme di welfare, rispetto ai modelli europei – come si avrà modo di descriverli in seguito – il sistema di welfare italiano, salvo talune eccezioni per vero incompiute a livello regionale³, è ancora prigioniero della vecchia logica in cui il soggetto che finanzia è anche il medesimo che eroga le prestazioni.

³ L'unica eccezione nel panorama regionale italiano pare essere rappresentata dal sistema di welfare della Regione Lombardia. Da ultimo si veda la Legge regionale 11 agosto 2015 n. 23.

3. LE ESPERIENZE INTERNAZIONALI IN PROSPETTIVA COMPARATA

In alcuni paesi europei, quali Regno Unito, Francia e Belgio, già da diversi anni è stato invertito il paradigma tradizionale delle *policy* di welfare attraverso modalità innovative e immediatamente trasferibili anche nel nostro contesto. I punti di maggiore interesse di tali esperienze possono essere sintetizzati in alcuni elementi chiave, che producono un processo nel quale tutti gli attori coinvolti ne hanno un vantaggio (in particolare nel caso del Cesu – il *Chèque Emploi Service Universel* francese):

- cofinanziamento di privati e imprese;
- credito di imposta per persone e imprese che aderiscono al servizio (ugualmente lo Stato trae vantaggio dall'emersione di lavoro nero).

Le parti sociali sono libere di utilizzare tale strumento nell'ambito della contrattazione complessiva sul salario e sulla flessibilità del lavoro. Al fine di comprenderne lo spirito di fondo appare opportuno illustrare in particolare brevemente tre esperienze rilevanti in ambito europeo, ossia il *Titre Service* in Belgio, il *Cesu* in Francia, il *Childcare voucher* nel Regno Unito e l'approccio adottato nei paesi scandinavi (Finlandia, Norvegia e Svezia) nel sostegno all'infanzia.

3.1 Il *Titre Service* in Belgio

Il *Titre Service* belga, introdotto nel 2001 (Gilain e Nyssens 2001) è entrato in vigore nel 2004 su iniziativa del Governo federale⁴ per favorire *in primis* la creazione di posti di lavoro attraverso l'emersione di lavoro nero che caratterizza fortemente il settore dei servizi (Laville e Nyssens 2006), nello specifico le attività di cura della casa, e in secondo luogo per facilitare la conciliazione tra la vita familiare e quella lavorativa (Conter e Zachary 2002, Defourny *et al.* 2008). Tra le finalità del Regio decreto l'incremento dell'erogazione di servizi di sostegno, dell'accessibilità e il contenimento dei costi, dell'occupazione, la riduzione delle disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro e la promozione dello sviluppo locale.

Tale dispositivo si basa sull'interrelazione di cinque parti: la società che rilascia i *Titre Service*, gli utenti, i datori di lavoro, i lavoratori e lo Stato federale, che cofinanzia il programma (Barbier 2006). Per datori di lavoro si intendono quelle imprese che tramite accreditamento entrano nel programma e impiegano i lavoratori che prestano i suddetti servizi: la relazione di lavoro tripartita che ne scaturisce quindi può essere assimilata alle forme di contrattazione interinale che sono presenti nel contesto italiano. Nella pratica ogni cittadino belga può comprare *Titre Services*, di-

⁴ Si veda la Legge 20 luglio 2001 per favorire e promuovere lo sviluppo dei servizi e degli impieghi di prossimità e il Regio decreto 12 dicembre 2001 che ha introdotto i *Titres services*. Il programma federale si innestava su una pregressa esperienza regionale, preservando tuttavia ampi margini di autonomia a livello territoriale nel rispetto di regole minime stabilite dal Governo federale.

sponibili sia in formato elettronico che cartaceo, fino a un massimo di 750 voucher; il costo unitario ammonta a 7,50 euro ed è spendibile negli otto mesi successivi; il 30 per cento del costo di questi titoli è deducibile dall'imponibile fiscale. Alla fine della prestazione, quando il lavoratore consegna all'impresa che lo impiega il voucher ricevuto dall'utilizzatore, riceve in realtà la somma di 20 euro, in quanto lo Stato versa un sussidio pari a 13 euro per ogni buono. Una peculiarità è rappresentata dal fatto che sia prevista l'erogazione gratuita fino a 105 voucher alle lavoratrici che riprendono dopo la maternità l'attività lavorativa; la *ratio* di tale intervento è evidentemente quella di supportare le donne in un momento in cui è particolarmente alto il rischio che queste fuoriescano dal mercato del lavoro (Peeters, Van Pelt e Sanders 2007).

3.2 *Il Chèque emploi service universel in Francia*

La Francia vanta una lunga tradizione nell'ambito dei servizi di prossimità (Laville e Nyssens 2006), e invero fin dalla seconda metà degli anni Novanta i servizi per le attività domestiche e di cura della persona (Shapiro, 2005) (*emplois familiaux*) sono stati considerati un elemento strategico ed essenziale non solo per generare nuova occupazione, ma anche per promuovere la coesione sociale. Come noto infatti lo sviluppo dei servizi di prossimità favorisce l'inserimento lavorativo di persone scarsamente qualificate e favorisce al contempo un aiuto alle persone per le attività domestiche e i compiti di cura di minori e anziani non autosufficienti. Fin da subito dunque lo Stato ha favorito e incentivato il ricorso a tali figure attraverso procedure amministrative semplificate e significativi sgravi fiscali. Con la legge Borloo del 26 luglio 2005 n. 841 il Governo francese ha sviluppato ulteriormente l'ambito di intervento ampliandolo a tutti i servizi alla persona (*Services à la personne*). Il Piano Borloo fissava quattro obiettivi strategici: la promozione dei servizi alla persona, l'incremento della convenienza economica dei servizi stimolando la domanda ad avvalersene mediante un solido pacchetto di incentivi fiscali, esenzione da oneri per il datore di lavoro e riduzione dell'Iva; la semplificazione amministrativa attraverso l'acquisto di un voucher onnicomprensivo (retribuzione del lavoratore e contributi di previdenza sociale); l'accrescimento qualitativo dell'offerta di servizi e dei posti di lavoro creati anche attraverso un moderno sistema di accreditamento.

A partire dal 2006, dunque, è stato introdotto il Cesu, *Chèque emploi service universel*, che ha raggruppato sotto un unico programma tutti gli strumenti precedentemente utilizzati per assistere persone non autonome. Scopo esplicito di tale strumento è stato quello di sviluppare un sistema efficiente di servizi alla persona, facenti parte a loro volta di una serie di misure che promuovessero la coesione sociale. Nella pratica, i servizi messi a disposizione da questo programma includono una gamma molto più ampia di quella prevista in Belgio e comprendono l'assistenza ad anziani, disabili e persone in stato di dipendenza, la cura dei bambini, sia in ambiente domestico e non, piccoli lavori domestici intesi in senso piuttosto ampio (per esempio è compreso in questa voce anche il disbrigo di pratiche amministrative che hanno a

che fare con la gestione domestica). Gli occupati nell'intero settore dei servizi alla persona sono stati nel 2011 oltre due milioni che prestano servizi a oltre quattro milioni di famiglie.

L'introduzione del Cesu in Francia è parte di un programma più ampio che ha previsto tra le altre cose, la creazione di un'agenzia nazionale per i servizi alla persona, l'Ansp, incaricata di coordinare e incentivare gli sforzi per sviluppare il settore dei servizi, e di un robusto piano di finanziamenti per le *enseignes*, agenzie nazionali il cui compito è quello di fornire e semplificare l'accesso ai servizi sull'intero territorio nazionale e garantirne un certo standard.

A differenza del caso belga in cui i voucher costituiscono solamente un titolo di pagamento, in Francia il Cesu può essere a un tempo assegno, *Cesu Bancaire*, oppure titolo prefinanziato, *Cesu Préfinancé*. Il primo funziona come un vero e proprio assegno, il cui importo può quindi essere variabile e risulta costituito da due parti: la prima va a remunerare direttamente il lavoratore, mentre la seconda permette di segnalare il lavoratore al *National du Chèque Emploi Service Universel* in modo che il datore di lavoro sia informato dell'ammontare dei relativi contributi assicurativi e contributivi da versare. Al contrario il secondo tipo di voucher ha un ammontare predefinito e viene finanziato totalmente o in parte dai datori di lavoro. Il vantaggio di utilizzare questo tipo di strumenti nel remunerare le prestazioni dei lavoratori si sostanzia nel consistente credito di imposta, 50 per cento minimo, di cui si beneficia.

3.3 Il Childcare voucher nel Regno Unito

L'attenzione del Regno Unito verso l'infanzia affonda le sue radici nel passato, da sempre attento al miglioramento delle condizioni di vita dei bambini come fonte di vantaggi diretti e indiretti sia nell'immediato che nel lungo periodo, il Governo inglese ha attuato una serie di programmi che a partire dal 1998 incrementassero la qualità e l'accessibilità dell'assistenza ai bambini sia mediante l'aumento del numero dei fornitori sia rendendo disponibili le informazioni essenziali secondo la tradizione anglosassone della *regulation by information*.

A partire dal 2003, matura nell'esperienza inglese l'idea di coinvolgere il datore di lavoro nell'assistenza ai minori. Il Governo incentiva fiscalmente l'impresa che assegna un voucher per la cura dei bambini al lavoratore (Viitanen 2005). Da ultimo con il programma *Choice for Parents, the best start for children: a ten-year strategy for childcare* sono stati differenziati gli interventi a favore dell'infanzia attraverso l'erogazione di buoni per l'assistenza ai bambini, contratti per l'assistenza ai bambini stipulati direttamente dal datore di lavoro ovvero asili aziendali. Il *Childcare voucher* possiede molte similitudini con il Cesu francese in quanto i datori di lavoro possono attraverso questo strumento trasferire somme di denaro destinate all'acquisto di servizi di cura per bambini presso strutture private che però siano accreditate dall'autorità pubblica. I servizi di cui è possibile usufruire vanno dal baby-sitting,

all'iscrizione ad asili nido e corsi prescolastici, fino alla partecipazione a colonie/vacanze. Questo tipo di trasferimenti effettuati dall'impresa è totalmente esentasse e privo di oneri contributivi se non si supera la somma di 55 sterline. La scelta a disposizione del datore di lavoro si sostanzia nel poter considerare o meno tali buoni un'integrazione al salario: nel primo caso il dipendente usufruisce anche di un risparmio fiscale annuale in quanto il voucher è esentasse. Nel secondo caso, e quindi nel considerare i voucher una aggiunta, è il datore di lavoro a sopportarne per intero i costi. Inoltre l'autorità pubblica inglese, nel cofinanziare una parte, piuttosto che l'intero programma, a livello di ogni singola azienda, lascia liberi i datori di lavoro e i lavoratori circa la determinazione del carico da attribuire a ogni singola parte coinvolta.

3.4 Il sostegno all'infanzia nei paesi scandinavi

Finlandia, Norvegia e Svezia hanno adottato, in tempi diversi, sistemi di sostegno alla prima infanzia (bambini sotto ai 3 anni) attraverso trasferimenti cash (Ellinsater 2012). Le politiche sono state introdotte in tempi diversi; in Finlandia già nel 1985, in Norvegia nel 1998 e in Svezia, molto più recentemente, nel 2008. Si tratta di trasferimenti cash che possono dipendere (o non dipendere) anche dalla fruizione di servizi. La politica fa parte del sistema statale di previdenza in Finlandia e Norvegia, mentre è competenza delle municipalità in Svezia decidere l'attivazione del sostegno. L'elemento interessante per Norvegia e Svezia è la possibilità della politica di non escludere un'eventuale custodia dei bambini, attivando quindi un sistema *blended* di assistenza (trasferimenti in denaro e servizi). Gli importi nei tre paesi sono simili, attestandosi al 10 per cento circa dello stipendio medio mensile. Il sistema di benefici finlandese incoraggia anche la presa in carico da parte della famiglia dei ragazzi più grandi, in un approccio molto orientata a un *favor* verso la cura parentale, nonostante alcune preoccupazioni per la sostenibilità economica abbiano incoraggiato maggiori investimenti verso i servizi per quel genere di target. La percentuale di genitori di bambini sotto i tre anni in Finlandia è stabilmente sopra al 50 per cento da più di un decennio. In Norvegia e Svezia le cose stanno diversamente. Dopo il successo iniziale conseguente all'introduzione della politica, in Norvegia sono solo il 25 per cento le famiglie beneficiarie. In Svezia non tutte le municipalità hanno attivato la politica e dunque solo il 5 per cento risulta destinatario del beneficio. Anche se la copertura dei destinatari varia, le caratteristiche sono simili: si tratta soprattutto di madri in famiglie a basso reddito, con basso titolo di studio e una percentuale significativa di immigrati. La differenza dipende probabilmente dalla maggiore incidenza del lavoro part-time in Norvegia e Svezia. In Finlandia invece il ritorno al lavoro è scoraggiato dalla necessaria scelta tra un lavoro full time fuori di casa e un impegno full time nel lavoro di cura. Bisogna considerare che la Norvegia ha fortemente concentrato investimenti in asili nido a partire dalla metà degli anni 2000, aumentando i posti disponibili e riducendo

le rette, dunque promuovendo di fatto il lavoro delle donne. Le valutazioni sulle politiche scandinave non sono incoraggianti. I trasferimenti cash disincentivano il lavoro delle donne dove il mercato del lavoro mostra delle barriere in ingresso e non diminuisce la richiesta di servizi di cura per la prima infanzia dove il mercato del lavoro funziona. In sintesi nelle politiche per la prima infanzia i trasferimenti monetari diretti si mostrano meno performanti rispetto ai sistemi fondati sul modello voucher/accreditamento e portano con sé esternalità negative non sempre preventivabili.

3.5 Alcune considerazioni

Ciò che accomuna gli interventi posti in essere nei primi tre casi sopra citati è soprattutto una logica riconducibile a interventi di carattere sistemico che vedono il coinvolgimento di tutti gli attori: ente pubblico, istituzioni, imprese e persone. E invero ciò ha favorito la presenza di una rete efficiente di servizi sul territorio che possano ragionevolmente soddisfare le richieste che si presentano. I programmi descritti hanno mostrato la propria efficacia nel promuovere l'offerta trasparente di servizi, creando un vero e proprio «quasi mercato», che fa emergere anche attività tipicamente carsiche. L'investimento nei titoli da parte di privati e imprese aumenta le risorse a disposizione per l'acquisto dei servizi e l'utente è responsabilizzato nell'utilizzo del titolo, e dunque acquista preferibilmente proprio i servizi di cui ha effettivamente bisogno. Dal punto di vista delle modalità di erogazione le esperienze citate sono paradigmatiche di soluzioni che, partendo dalla semplice somma di denaro trasferita sul conto corrente della famiglia beneficiaria, si sono evolute verso sistemi di voucher cartacei, e voucher digitali gestiti da una piattaforma web, più efficienti. L'esperienza più significativa delle Carte di credito sociali è certamente l'esperienza statunitense del Snap (Supplemental Nutrition Assistance Program), fondata su *debit cards* elettroniche con Pin personale sulla quale viene mensilmente accreditata una somma valida per acquistare prodotti specifici in centri convenzionati. In Gran Bretagna è attiva una sperimentazione per sussidi mediante carte prepagate per attività culturali e sportive, in Francia cinque Regioni finanziano una Carta elettronica per gli acquisti dei libri scolastici e l'accesso agli strumenti culturali e sportivi del territorio. Da ultimo, un ulteriore elemento che contraddistingue l'uso dei voucher all'interno dei tre contesti sopra citati consiste nel fatto che la concezione, l'implementazione e il supporto dello strumento abbiano avuto carattere programmatico e sistemico favorendo la nascita di un insieme di organismi e figure specifiche di supporto funzionali al consolidamento delle procedure e della messa a regime degli interventi: tutto ciò risulta essenziale in un'ottica di lungo periodo, tesa a far sì che il singolo intervento non resti un'iniziativa isolata e sporadica, ma una vera *policy* che diviene prassi.

4. DALL'OFFERTA ALLA DOMANDA: IL VOUCHER UNIVERSALE IN ITALIA

Le esperienze internazionali ci consegnano modelli e strumenti che hanno dimostrato, nel tempo, efficacia nella risposta ai bisogni, sostenibilità della spesa ed *empowerment* dei beneficiari; allo stesso tempo hanno favorito la crescita di un «mercato» di servizi alla persona, ivi compresi quelli erogati direttamente dal *caregiver* familiare, che non ha eguali nei sistemi di welfare tradizionale.

4.1 Autonomia, libertà e responsabilità

Ma come si favoriscono tali iniziative? È possibile conservare al sistema di welfare il suo impianto universalistico eliminando però i suoi tratti di impersonalità, cioè di asocialità? Come si reinventa un welfare di comunità nell'epoca dei diritti sanciti, a parole, dallo Stato?

Famiglie, mercato e terzo settore diventano al tempo stesso consumatori, produttori e finanziatori del welfare, dove il ruolo del pubblico è solo quello di coordinare e facilitare questo sistema di scambio. Le fonti di finanziamento sono sì private, ma non nell'ottica dell'*«out-of-pocket»*, che accollerebbe rischi insostenibili sulle spalle di molte famiglie. Al contrario bisogna promuovere e facilitare la creazione di un sistema complementare e diffuso in grado da un lato di responsabilizzare maggiormente le persone che molto spesso non si rendono conto di quanto costa una prestazione, dall'altro di distribuire i rischi tra la popolazione o sottogruppi della stessa secondo i principi della mutualità.

Il primo passo per riportare al centro la persona, con la sua autonomia e la sua libertà, è lo spostamento del finanziamento dei servizi dall'«offerta» alla «domanda», come ben hanno documentato le esperienze di Belgio, Francia e Regno Unito, rendendo il cittadino consapevole e responsabile dell'effettivo valore dei servizi di cui usufruisce e restituendogli piena libertà di scelta. È questa l'unica strada per trasformare i percettori di servizi di welfare da «pedoni» in «regine», richiamando la querelle tra gli illustri studiosi (Risse 2005, Le Grand 2003). Non si può pensare, per esempio, che il ricovero degli anziani non autosufficienti in residenze sanitarie assistenziali sia in buona parte coperto dall'intervento pubblico a carico del fondo sanitario, mentre chi sceglie di curare in casa i propri cari è lasciato solo e senza alcun sostegno (Venturi e Corvetta 2013).

È la domanda che deve orientare i servizi, non il contrario, come troppo spesso avviene nel nostro paese ove pubblico e privato vivono indistintamente di rendite di posizione che nel tempo si sono consolidate perdendo di vista la loro intrinseca funzione sociale e il bene comune. Solo restituendo piena libertà alla persona possiamo trasformare in «effettiva» una domanda che altrimenti resterebbe solo «virtuale», cioè non pagante. È dunque la persona che paga direttamente il servizio, non più l'ente pubblico sulla base di una spesa storicizzata e finanziata indistintamente con la fiscalità generale. Sul lato della domanda ciò contribuisce a una maggiore

responsabilizzazione in ordine al consumo di prestazioni, alla qualità delle stesse e non ultimo al prezzo, selezionando i migliori operatori o autoproducendo il servizio laddove possibile. Questa strada consente altresì di superare l'obiezione di chi ritiene esclusa una reale libertà di scelta da parte della fascia di persone fiscalmente incapienti. Chiunque può concorrere direttamente al proprio welfare.

Sul lato dell'offerta, per superare le rendite di posizione acquisite negli anni dal «sistema» è necessario intervenire sia sul fronte legislativo sia su quello amministrativo, come avviene in Francia per esempio, con la revisione dei sistemi di accreditamento, per garantire la più ampia apertura del mercato dei servizi e per assicurare l'esistenza di un'offerta plurale, che renda effettiva la libertà di scelta da parte dei cittadini. Su questo fronte, a parte l'esperienza della Regione Lombardia (si veda da ultimo la D.g.r. 2989/2014⁵), il percorso è ancora lungo. La rigidità dei sistemi di autorizzazione, accreditamento e contrattualizzazione e l'assenza di sistemi di valutazione delle performance continua ad appiattire verso il basso il livello medio dell'offerta e impedisce alle persone di fruire di servizi all'avanguardia e soprattutto di negoziare le migliori condizioni economiche.

Se riconosciamo un ruolo attivo al destinatario della prestazione, e a chi gli sta attorno questo deve comprendere una compartecipazione nella decisione su quale prestazione attivare e unitamente a ciò una compartecipazione al suo finanziamento secondo uno schema progressivo: chi più ha più partecipa. Ma ancora più importante nella formazione di questa decisione è la parte riservata alla compartecipazione nell'erogazione della prestazione stessa: si deve decidere quanto viene acquistato su un mercato e quanto viene fornito invece direttamente da familiari o chiunque ne assuma il ruolo. È solo perseguendo questa strada che le persone conseguono un più elevato grado di soddisfazione, perché con le proprie scelte esercitano un controllo diffuso sulla qualità delle prestazioni di cui sono destinatari, premessa indispensabile alla richiesta di contribuire corresponsabilmente al pagamento del welfare (persone e imprese).

Quali sono, in sintesi, le caratteristiche e gli strumenti propri di un sistema di welfare realmente sussidiario? Un sistema di welfare sussidiario si fonda sulla libera scelta e sulla concorrenza tra più soggetti erogatori: l'accesso al servizio in quanto

⁵ La D.g.r. X/2989/2014 (regole di sistema 2015) della Giunta regionale della Lombardia introduce due importanti novità nell'ambito della gestione del servizio socio-sanitario regionale e segnatamente la liberalizzazione dell'accREDITamento, consentendo a tutti gli enti gestori che hanno i requisiti strutturali e qualitativi stabiliti dalla Giunta di conseguire l'accREDITamento, prerequisito per accedere al contratto con risorse a carico del Fondo sanitario regionale; il *vendor rating*, ossia un sistema oggettivo e imparziale di valutazione delle performance degli enti gestori accREDITati che erogano prestazioni in nome e per conto della Regione. Attraverso il *vendor rating* la Regione supera il criterio della spesa storica e introduce un nuovo criterio di assegnazione del budget alle strutture accREDITate e contrattualizzate fondato sulla valutazione dei risultati conseguiti. È evidente che dalla sua implementazione possono derivare significativi benefici al sistema, sia in chiave di innalzamento del livello qualitativo dell'offerta, sia in chiave di abbattimento dei costi.

tale continua a essere garantito all'universalità dei cittadini, ma ciascuno è libero di scegliere se e a chi rivolgersi tra più soggetti, pubblici e privati, profit e non profit, che, accreditati dall'ente pubblico per un periodo determinato e sulla base di requisiti minimi di qualità, competono tra loro per fornire servizi e prestazioni (Le Grand e Bartlett 1993). Per il corretto funzionamento devono essere soddisfatte alcune condizioni preliminari (Le Grand 1991). Dal lato dell'offerta un'effettiva libertà di scelta sarà assicurata solo a condizione che vi sia una pluralità di soggetti erogatori, una concorrenzialità tra loro e una reale sostenibilità economica. Dal lato della domanda la libertà di scelta sarà assicurata a condizione che il potere d'acquisto assegnato dall'ente pubblico sia utilizzato in maniera razionale. In tale prospettiva avviene, quindi, fondamentale assicurare che vi siano costi di transizione minimi, una prevenzione delle asimmetrie informative, una definizione degli standard di servizio e di prestazione, un'attenta valutazione quali-quantitativa delle prestazioni erogate, cui subordinare l'accreditamento, unitamente alla misurazione delle performance dei soggetti erogatori. Perché un moderno sistema di welfare deve essere giudicato non in base al numero di persone che ci finiscono dentro, ma di quelle che riescono a uscirne (Grubb 2006).

Le risorse seguono la persona e le sue necessità lungo tutto l'arco della vita in modo da supportare la sua libertà di scelta, allo stesso tempo legittimano la presenza di tutte quelle realtà espressione della società civile che si autoorganizzano per erogare servizi assegnando alle stesse una funzione pubblica primaria e inserendole stabilmente nell'ordinamento⁶. In questo processo l'ente pubblico ne esce rafforzato nei suoi compiti di programmazione e regolazione del sistema (Violini e Venturi 2015).

4.2 *Voucher: inquadramento teorico ed esperienze*

Come noto il voucher è un titolo di accesso a beni o servizi, che viene erogato da un soggetto pubblico o privato, eventualmente assegnato a un soggetto gestore, e che serve per acquistare beni e servizi presso un circuito più o meno ampio di enti erogatori «accreditati» precedentemente coinvolti dal gestore (attraverso opportune logiche di coinvolgimento). Il titolo di accesso alle prestazioni di servizio viene emesso da parte di un ente pubblico o privato e consegnato a un utente (solitamente una persona o una famiglia), che può scegliere l'ente erogatore che preferisce, consegnandogli il titolo e ottenendo in cambio il servizio richiesto (Cave 2001, Beltrametti 2004, Martignani 2007).

L'introduzione del «voucher» nei sistemi di welfare assume tra i propri obiettivi di *policy* declinazioni diverse, per comprendere le quali è utile fare riferimento in

⁶ Significativa al riguardo è l'esperienza della Dote maturata in Regione Lombardia quale strumento per l'attuazione delle politiche di istruzione, formazione e lavoro discendenti dalle Leggi regionali 22/2006 e 19/2007. La Dote è un insieme di risorse e servizi riservato alla persona perché stabilisca, mantenga e rafforzi le relazioni che tengono vivo, sviluppano e valorizzano al meglio il suo capitale umano.

ultima analisi agli obiettivi strategici e politici, a elementi organizzativo-gestionali e a elementi valoriali. La combinazione di tali elementi ha al suo interno una più complessa articolazione, che ha a che fare con le modalità di accreditamento e affiliazione degli erogatori, con la natura fisica del voucher (titolo cartaceo, elettronico, credito di imposta, moneta digitale), con la tipologia dei servizi a cui il titolo dà accesso (assistenza sanitaria, servizi scolastici, servizi formativi e di politica attiva del lavoro, servizi di conciliazione), con l'importo corrispettivo, con la durata temporale, ecc. Tali possibilità connaturano il voucher come uno strumento attraverso il quale ancora l'ente pubblico ha la possibilità di orientare, attraverso le proprie scelte, i comportamenti del sistema complessivo interessato dagli interventi (ente gestore, destinatari dei servizi, operatori erogatori). Il punto fondamentale dunque è l'individuazione degli obiettivi strategici, in coerenza alle opzioni valoriali, attraverso i quali poi scegliere quando non concepire/implementare l'assetto organizzativo e la struttura dello strumento.

Assegni di cura e voucher sono utilizzati in particolare per l'assistenza agli anziani non autosufficienti, ma esistono esperienze anche per bambini in età prescolare e per i disabili. Tra gli esempi più significativi di *policy* attraverso il voucher non può non essere citata l'esperienza «Obiettivo conciliazione» che presenta tratti simili ai modelli stranieri sopra considerati, attivata da Regione Lombardia nell'anno 2010 e realizzata da un organismo intermedio che vedeva in raggruppamento temporaneo di impresa due importanti multinazionali: Edenred (già Accor Services) e Deloitte.

Il voucher «Obiettivo conciliazione», come si evince dal Rapporto di valutazione (Cerlini, Martignani e Cerciello 2011), si è connotato per la presenza dei seguenti elementi essenziali:

- predeterminazione del destinatario, elemento che assicura la non trasferibilità ad altri soggetti e dunque l'impossibilità / non convenienza di scambiare titoli con denaro;
- predeterminazione del bene/servizio, attraverso un elenco definito di servizi e di operatori presso i quali rivolgersi, elemento che assicura la non equivalenza e non fungibilità con il denaro;
- predeterminazione dell'importo del voucher: il voucher copre, parzialmente o totalmente, il valore del servizio erogato;
- sistema «aperto» di operatori affiliati, che permette a organizzazioni erogatrici di servizi di affiliarsi «in corsa» e dunque di potere ricevere voucher come pagamento della prestazione dei servizi (che saranno poi rimborsati dall'ente gestore);
- sistema «chiuso» dei servizi eligibili, che definisce a priori e dall'alto i servizi acquistabili attraverso il voucher. In realtà durante il progetto sono state realizzate iniziative per «allargare» il paniere dei servizi, ma sempre attraverso decisioni per le quali i destinatari non avevano reale impatto.

«Obiettivo conciliazione», in particolare per la sua componente servizi, a sua volta integrata anche da un buono spesa a integrazione del reddito per il tempo in

cui il lavoratore o la lavoratrice erano sospesi dall'attività lavorativa ovvero durante il momento formativo per la riqualificazione professionale, si prefiggeva di promuovere un sistema inclusivo attraverso il lavoro (dunque in ottica *workfare*), cercando di facilitare la permanenza o il reinserimento di persone in cassa integrazione o in mobilità. Tale obiettivo è particolarmente rilevante in quanto singolare rispetto alla letteratura in merito alle politiche di conciliazione e promozione del lavoro femminile. Le politiche di conciliazione, come noto, rivestono un ruolo fondamentale all'interno delle politiche attive per il lavoro, e quindi delle strategie dell'Unione europea, finalizzate ad assicurare e concretizzare sul piano sostanziale il raggiungimento di uno dei *core principle* della rinnovata strategia di Lisbona, Europa 2020, ossia l'aumento del tasso di occupazione femminile e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In particolare il Fse 2007-2013 riguardo all'Obiettivo «Convergenza» e «Competitività regionale occupazionale», nell'intento di «migliorare l'accesso all'occupazione e l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro, prevenire la disoccupazione, incoraggiare l'invecchiamento attivo e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro», prevedeva esplicitamente «misure per conciliare vita professionale e privata, migliorando per esempio i servizi di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti»⁷. I paesi UE che hanno le migliori performance in termini di occupazione femminile e insieme di natalità, come l'Olanda, ottengono questi risultati soprattutto con il successo di contratti di lavoro a tempo parziale e sistemi organizzativi e aziendali *family-friendly*: agendo di fatto soprattutto sul lato «organizzativo», più che «sociale» della conciliazione (Martignani 2009).

Proprio il voucher di conciliazione, inteso come titolo di accesso a servizi alla persona «esplicitamente volto alla rimozione di ostacoli riconducibili alla gestione familiare» (Isfol e Cles 2002), dovrebbe rappresentare quindi uno strumento a integrazione di diverse iniziative e azioni sul versante organizzativo, quali per esempio contratti di lavoro part-time, telelavoro, forme di flessibilità in entrata e uscita, *job sharing*, congedi parentali, volto a calibrare e migliorare il rapporto tra il tempo dedicato al lavoro e quello dedicato alla famiglia.

Tuttavia, secondo Cerlini, Martignani e Cerciello (2011), l'attuale utilizzo dello strumento del voucher all'interno del contesto italiano presenta alcune peculiarità che indicano un'evoluzione verso un modello che si discosta non poco dalle esperienze analizzate in ambito europeo, e in particolare in Francia, Belgio e Regno Unito. Una prima riflessione riguarda la tipologia di servizi di cui è possibile usufruire; come abbiamo visto generalmente il contenuto delle prestazioni erogate attraverso tale tipologia di voucher può essere riferito al concetto di *family-care* in senso lato: attività di cura, custodia, accompagnamento, assistenza a persone non autosufficienti, anziani, bambini, disabili, o alla famiglia nel suo complesso. Appare evidente, come con tale

⁷ Art. 3, c. 1, lett. b del Reg. (Ce) 5 luglio 2006 n. 1081/2006.

definizione non si esauriscono le possibilità applicative della categoria di interventi definibili come «voucher di conciliazione». Ci riferiamo, in particolare, all'utilizzo dei voucher di conciliazione nella prospettiva del ciclo di vita⁸, attraverso cui si può contribuire a favorire scelte procreative e impegni di cura nei confronti della famiglia, attuando condizioni di contesto più favorevoli alle scelte di maternità delle donne che lavorano, ma anche dei padri, o di ritorno al mercato del lavoro dopo interruzioni dovute alla nascita di un figlio o a seguito di fattori connessi a dinamiche familiari.

In questo senso le esperienze in atto in Italia non posseggono nemmeno quei caratteri di sistematicità e universalità che potrebbero fare dello strumento del voucher una misura di accompagnamento permanentemente a disposizione di quei soggetti, in particolare donne, che necessitano senza dubbio alcuno, in determinati periodi del ciclo di vita, di un sostegno che ne permetta l'integrazione o il consolidamento della propria presenza in tutti i settori della società, e in particolare nel mercato del lavoro: infatti la sporadicità, che si concretizza nella modalità di erogazione attraverso la pubblicazione di bandi che utilizzano fondi europei e in particolare quelli del Fondo sociale europeo, è ulteriore elemento che corrobora la tesi di uno strumento in un certo senso «parziale». Tale parzialità è legata molto probabilmente anche alla particolare congiuntura economica che caratterizza l'Italia, e in particolare alle criticità che presenta il mercato del lavoro da cui fuoriescono per primi i soggetti storicamente più deboli, e quindi *in primis* donne e giovani.

Proprio al fine di superare queste difficoltà, in parte congiunturali ma sicuramente presenti nel contesto italiano sebbene in misura minore rispetto al momento attuale, il voucher è stato utilizzato come «misura tampone», che invero affronta la conciliazione come problema fin troppo circoscritto nel tempo e nello spazio, mentre per sua natura questa occupa spazi e tempi ben più ampi (Cerlini, Martignani e Cerciello 2011). Tale riflessione nasce dalla constatazione che, se da un lato è vero che il voucher rappresenta uno strumento di notevole importanza a sostegno dell'inclusione lavorativa delle donne facilitando la partecipazione a percorsi di politica attiva del lavoro, dall'altro il suo carattere «eventuale» circoscritto a fasi critiche (disoccupazione, cassa integrazione, mobilità) ne depotenzia la percezione, la conoscenza e l'utilizzo. Come altrove sottolineato, la conciliazione si pone come banco di prova per un welfare non solo emergenziale – a sostegno delle persone marginali, escluse, improvvisamente esposte a un rischio – ma «ordinario», necessario per fronteggiare la «vulnerabilità quotidiana» che può derivare persino dalla scelta di mettere al mondo un figlio (Lodigiani e Riva 2010).

⁸ Ci riferiamo per esempio a tipologie di voucher che considerano la problematica della conciliazione in connessione con particolari fasi del ciclo di vita tra cui segnaliamo i voucher di sostegno alla fruizione dei congedi parentali, quelli a favore di lavoratrici atipiche scarsamente tutelate dal sistema di welfare, o a sostegno del part-time, o quelli per favorire il rientro nel mercato del lavoro a seguito di interruzioni per servizi di cura.

Tabella 1. Fattori chiave del Voucher «Obiettivo conciliazione»

<i>Strumento</i> • Voucher di servizio (finanziato con Fse) • Paniere di servizi eligibili ristretto a servizi particolari (accoglimento in strutture educative; servizi educativi domiciliari; accoglimento in strutture residenziali per anziani e disabili; assistenza domiciliare per anziani e disabili; lavori domestici)	<i>Obiettivi strategici</i> • Tutelare il tasso di attività in situazioni di crisi (evitando il fenomeno della fuoriuscita dal MdL per scoraggiamento) • Facilitare la fruizione di politiche attive ai destinatari in situazioni di crisi (disoccupazione, cassa integrazione, mobilità)
<i>Elementi organizzativo-gestionali</i> • Eventualità dell'iniziativa (circo-scritta temporalmente e nelle tipologie di destinatari) • Finanziamento diretto della domanda e non necessariamente dell'offerta • Promozione di «quasi mercati» di servizi di conciliazione • Pagamenti a rimborso	<i>Elementi valoriali</i> • Libertà di scelta dell'individuo • Valore inclusivo del lavoro in ottica di <i>workfare</i> • (Lavoro di cura inteso come impedimento alla crescita professionale e al lavoro)

Fonte: elaborazione dell'autore

Appare evidente come la torsione strategica, dovuta certo a vincoli stabiliti dal regolamento n. 1083/2006 del Fondo sociale europeo, orienti anche tutto l'impianto dei voucher italiani, rendendoli come detto strumento «tampon», ma soprattutto inefficace sul versante «pari opportunità», sul cambiamento organizzativo e dei tempi di lavoro e sulla redistribuzione più equa del lavoro di cura.

Limiti questi ultimi che riflettono una situazione di fatto in Italia, dove si assiste per esempio al boom dell'assistenza domiciliare per gli anziani e della cura della casa affidata a lavoratrici straniere e italiane non regolarizzate da contratto di lavoro. In questo senso allora l'avvento di una nuova generazione di voucher dovrebbe concepirsi come strumento di emersione del lavoro nero e innalzamento del livello qualitativo dell'offerta di servizi alla persona. L'incentivazione pubblica nel nostro paese ha spesso messo in evidenza un sistema farraginoso e burocratico, che non mette al centro della prestazione la persona, ma al contrario tutto il sistema, pubblico e privato che sia, necessario a erogare la prestazione stessa: il voucher invece, se opportunamente concepito e gestito, può rappresentare uno strumento capace di attivare un sistema di erogazione di servizi direttamente fruibile e con un elevato grado di

accountability attraverso la definizione di procedure standard a tutela dei beneficiari. Le conseguenze sono ottimizzare i costi di gestione e al tempo stesso fornire servizi che siano più vicini alle aspettative e quindi alle esigenze del cittadino, in quanto da esso direttamente indicate e scelte. Non da ultimo, svincolare il finanziamento di tali iniziative dal solo contributo dei Fondi europei, incentivando una compartecipazione sia del pubblico che del privato, potrebbe garantire una sostenibilità di lungo periodo e favorire una maggiore disponibilità dei servizi alla persona e una spinta alla loro diffusione capillare sul territorio. L'assunzione di responsabilità attraverso una scelta «vera», testimoniata dall'impegno a investire capitale proprio potrebbe inoltre contribuire a un cambiamento culturale, e promuovere processi per facilitare il coinvolgimento del mondo dell'impresa, magari inserendo la disponibilità dei servizi nelle proprie contrattazioni aziendali di secondo livello. In questa prospettiva, le imprese vanno considerate come veri e propri *stakeholder* delle nuove politiche di welfare e andrebbero maggiormente coinvolte nella loro attuazione.

Si deve tuttavia riconoscere l'importanza delle sperimentazioni in atto, pur parziali e frammentarie, banco di prova essenziale per future progettazioni che abbiano carattere di interventi sistemici e imprescindibile grimaldello per stimolare il dibattito politico e investire Governo e Parlamento dell'urgenza di ammodernare il nostro sistema di welfare.

5. PROPOSTE E CONTROPROPOSTE AL LEGISLATORE

Il lungo cammino delle riforme si connota per luci e ombre, per rapide accelerate e improvvise battute d'arresto, eppure anno dopo anno il sistema silenziosamente evolve alla ricerca di un equilibrio che supera la longevità del Governo in carica. Da oltre un decennio si parla dell'urgenza di riformare quel Testo unico delle Imposte sui Redditi così come adottato dalla legge 22 dicembre 1986, n. 917 e annualmente modificato, così come della necessità di riqualificare la spesa sociale dell'Inps e più in generale di riformare il sistema di welfare nel suo complesso. Difficile negare che si tratti degli interventi più complessi, insieme alla riforma della giustizia, tuttavia qualunque altro intervento risulta nel tempo poco credibile, ivi compreso lo stesso Job Act che pure ha innovato non poco il mercato del lavoro, se non si mette mano alla disparità del nostro sistema di welfare. Non è solo una questione di equità contingente o di insostenibilità, ma di sopravvivenza di un popolo e di una storia. Come recentemente appreso dai dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità l'Italia è il secondo paese più vecchio al mondo e il primo in Europa.

We need more babies if we're to bounce back, con questo titolo il quotidiano britannico *The Telegraph* presenta al grande pubblico uno dei volumi più lucidi scritti sulla crisi economica che da anni attaglia l'Occidente. Sarà forse un caso, ma in Italia *When the Money Runs Out: The End of Western Affluence* di Stephen D. King non è stato recensito e sembra non influenzare il dibattito in uno dei paesi più colpiti dalla crisi. La

lucida lettura di King riporta all'attenzione una tema centrale nella lettura della crisi dell'Occidente, una crisi antropologica e quindi economica. I fattori di crisi secondo King «corroborate our collective gloom... This gloom feels justified by factors that are longer-term than current policy errors. Perhaps the most important of these is the refusal of the West to breed». I costi sociali del disinvestimento in natalità sono divenuti insopportabili e hanno condotto l'Occidente al collasso.

Sul fronte parlamentare alcuni passi si muovono, anche alimentati da un dibattito pubblico promosso da studiosi (tra gli altri si veda Ferrera 2013, Maino e Ferrera 2013, Maino 2012) con il coinvolgimento di imprese, mezzi di informazione e *influencer*, nella prospettiva di introdurre anche in Italia strumenti efficaci per rispondere a una domanda di servizi in continua mutazione sia per quantità che per qualità.

5.1 Il progetto di legge «Istituzione del voucher universale per i servizi alla persona e alla famiglia»

L'Istituto Sturzo e il Censis hanno dato vita a un gruppo di lavoro che ha definito le linee essenziali di una proposta di legge che introduca anche nel nostro paese un voucher universale sul modello di quelli già sperimentati in altri stati. La proposta depositata al Senato (As 1535) a firma del senatore Giorgio Santini non è ancora stata assegnata alla commissione competente, tuttavia, almeno per ora, ha il pregio di aver avviato, sulla base di un testo, una riflessione per ora limitata agli addetti ai lavori. La proposta di legge istituisce il voucher universale per i servizi alla persona e alla famiglia, ricalcando l'esempio francese, con lo scopo di migliorare la conciliazione tra la vita lavorativa e quella familiare, di innalzare i livelli di qualità delle prestazioni a favore dell'infanzia, delle persone con disabilità e non autosufficienti e di favorire l'occupazione e l'emersione del lavoro sommerso nel settore dei servizi di cura alla persona e alla casa.

I beneficiari dei voucher sono una pluralità di soggetti, pubblici e privati, che attraverso questo strumento posso acquistare direttamente o far acquistare i servizi per la persona e la famiglia a condizioni agevolate. Possono erogare i servizi: i lavoratori dipendenti, anche in regime di somministrazione, e occasionali; i servizi per l'infanzia e per le persone non autosufficienti, le imprese, le organizzazioni non profit accreditati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali se aventi sedi operative in più regioni, ovvero dalla Regione qualora aventi sedi in una sola regione. L'emissione dei titoli è affidata a società di capitale specializzate nell'attività di emissione, rimborso, monitoraggio e rendicontazione dei voucher.

Il sistema di incentivazione si basa essenzialmente sullo strumento della detrazione fiscale stabilendo percentuali e valori soglia che tengano conto degli effettivi carichi di cura. Per esempio la soglia di euro 5000 è innalzata in presenza di figli o anziani ultrasessantacinquenni a carico del contribuente. Infine qualora il contribuente non possa beneficiare della detrazione per incapacienza è corrisposto allo stesso un assegno di importo corrispondente, ovvero viene utilizzata in compensazione

di altre imposte o contributi. L'agevolazione fiscale prevista tiene conto del fatto che in Italia il costo del lavoro per un collaboratore familiare assunto regolarmente è superiore di circa un terzo a quello assunto in nero perché alla retribuzione netta occorre aggiungere la tredicesima, i contributi sociali, il Tfr e le ferie. Si propone sia per le colf che per le badanti, così come per l'acquisto di servizi erogati da strutture pubbliche o private, solo se pagati con il voucher, una detrazione fiscale pari al 33 per cento degli oneri sostenuti dal contribuente, per un importo massimo che va da 6000 a 8000 euro all'anno. Per quanto riguarda i voucher erogati dalle imprese a favore dei propri dipendenti, non si prevede alcuna norma aggiuntiva, ma s'interviene semplicemente stabilendo che le agevolazioni fiscali già previste a favore delle misure di welfare aziendale si applicano anche quando i benefit sono erogati dal datore di lavoro attraverso il *voucher universale per i servizi alla persona e alla famiglia* secondo le modalità stabilite dall'art. 51 c. 2 lett. f) e f-bis) del Tuir.

La proposta di legge si sofferma infine su alcuni aspetti legati all'implementazione del modello e segnatamente: la predeterminazione del beneficiario del voucher attraverso la sua nominatività; la finalizzazione della spesa nell'ambito del circuito di servizi accreditati ovvero di lavoratori dipendenti iscritti all'albo e in possesso della certificazione delle competenze acquisite, la creazione di un apposito sportello presso i servizi per il lavoro al quale possano rivolgersi sia i collaboratori disoccupati sia le famiglie che cercano personale domestico e la certificazione della qualità dei servizi offerti dalle imprese, organizzazioni non a scopo di lucro e associazioni abilitate a erogare servizi alla persona e alla famiglia, attraverso il riconoscimento di un marchio di qualità.

L'avvio della proposta, che a regime dovrebbe autofinanziarsi attraverso un'accisa sugli alcolici e le maggiori entrate derivanti dall'emersione del lavoro sommerso, è finanziato attraverso l'istituzione di un fondo per la promozione del voucher per i servizi alla persona e alla famiglia con una dotazione pari a 300 milioni di euro.

È una proposta e come tale suscettibile di miglioramento (Pasquinelli e Ranci Ortigosa 2014). Essa ha certamente il pregio di innestare, in uno stratificato sistema di welfare, uno strumento di *policy* innovativo che come nessun altro è in grado di far dialogare una pluralità di attori sociali e istituzionali valorizzando il ruolo di ciascuno, mobilitando risorse per l'innalzamento del livello qualitativo dell'offerta di servizi e rendendo effettiva la libera scelta della persona. Vi sono tuttavia alcuni aspetti che andrebbero ripensati anche facendo tesoro delle esperienze che sono maturate a livello territoriale. Tra questi due meritano di essere menzionati: la scarsa integrazione con le *policy* di comuni e regioni e la reale portata sostitutiva del voucher universale di tutti gli altri interventi di spesa «monetizzati». Se davvero il voucher universale ambisce a diventare uno dei pilastri del nostro sistema di welfare è imprescindibile che assuma una forma a geometria variabile in relazione ai contesti territoriali e ai bisogni della persona, consentendo alle Regioni e ai Comuni la «scalabilità» dello strumento secondo una logica di leale collaborazione. Parimenti è

necessario riflettere e insistere affinché lo strumento integri tutte le provvidenze in natura e monetarie che oggi sono erogate dall'Inps e dai servizi pubblici. Indennità di accompagnamento, assegno sociale, assegno per il nucleo familiare, assegni familiari, indennità di maternità, bonus famiglia sono solo alcune delle voci di spesa, per complessivi 22 miliardi di euro, a oggi monetizzate che, integrate in uno strumento flessibile come il voucher, ma con una reale finalizzazione della spesa, consentirebbero di rendere la misura proposta efficace. In via sperimentale, cogliendo l'occasione della legge di stabilità, si potrebbe prevedere la modifica del Testo unico delle imposte sui redditi (art. 51) agendo sia sull'ampliamento della gamma dei servizi «ammissibili» sia sull'innalzamento delle soglie di deducibilità.

5.2 Big data, moneta digitale e Internet of Things: dal «sistema» alla «personalizzazione» del welfare

Uno dei paradigmi del welfare europeo, quale diretta espressione dei diritti sociali costituzionalizzati nel Novecento, è rappresentato dall'essere un «sistema» ovvero di presentarsi come tale. La crisi dello stato sociale è la crisi di un sistema. Forse la sfida maggiore che deve fronteggiare il welfare del Terzo Millennio è proprio il superamento di questo paradigma. Di seguito si propongono solo alcune suggestioni, per vero solo accennate in questa sede, che lasciano intravedere la portata «distruttiva» delle nuove tecnologie applicate al welfare.

Oltreoceano la *precision medicine* sta guadagnando strada divenendo una priorità nell'agenda politica del Governo federale. La medicina di precisione è un modello che propone la personalizzazione delle cure sanitarie. Le decisioni mediche, le pratiche utilizzate e i prodotti sono definiti su misura per il singolo paziente sulla base di una attività diagnostica che si avvale in modo avanzato delle nuove tecnologie e dei dati disponibili attraverso diagnostica molecolare, *imaging* e analisi predittive effettuate su immense moli di dati secondo correlazioni non strutturate.

La *precision medicine* è destinata a influire positivamente sul welfare favorendo anche in tale ambito una sua personalizzazione. Un welfare personalizzato che responsabilizza il beneficiario, dal quale apprende in tempo reale l'evoluzione dei suoi bisogni anche in relazione a comportamenti e stili di vita. I *big data* rappresentano in questo contesto evoluto una base informativa imprescindibile. Cosa siano è stato efficacemente rappresentato da Alexander Jaimes, ricercatore presso Yahoo Research, «i dati siamo noi»: siamo noi ad alimentare i social network che costituiscono oggi i *big data* più interessanti per tutti gli analisti, oltre a tutti i dati e le informazioni che possono essere raccolte dalla sempre più diffusa tecnologia *wearable*. Il compito e la funzione dell'ente pubblico non è più la gestione di programmi di welfare ideati e concepiti sulla base di una domanda «virtuale», ma una sapiente attività di *data discovery* che permetta di orientare gli interventi, incentivare o disincentivare determinati comportamenti, elevare l'*accountability* degli erogatori e regolamentare l'offerta.

Un welfare personalizzato richiede strumenti gestionali flessibili e «scalabili», fa-

cilmente integrabili con la pluralità di interventi previsti dai diversi livelli di governo, dalle imprese e da tutte le organizzazioni profit e non profit che concorrono al benessere collettivo. La creazione di una moneta digitale (*social coin*) per il welfare potrebbe divenire una vera e propria unità monetaria emessa dallo Stato che ne decide il valore e la quantità in un dato tempo, assicurandone l'approvvigionamento mediante piattaforme tecnologiche comuni che vedono il coinvolgimento degli operatori telefonici per le operazioni di trasferimento. Per esemplificare, la diffusione di *wallet* digitali delle prestazioni su cui caricare *social coin* per acquistare prestazioni oltre a consentire ingenti risparmi sull'intera filiera finalizzando la spesa, favorisce l'integrazione delle fonti di finanziamento (pubbliche, private e di terze parti) marginalizza le rendite di posizione e assicura una piena trasparenza del sistema.

A prescindere dalle suggestioni che possono derivare dalla creazione di una moneta digitale e dall'evoluzione dei sistemi di pagamento, è innegabile che un sistema incentrato sul finanziamento, sia esso pubblico o privato, della domanda di servizi alla persona sia più rispondente alle esigenze di un welfare personalizzato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Albanese A. (2001), «Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomie sociali e compiti pubblici», in *Diritto pubblico*, 84
- Barbier J.C. (2006), *The service voucher in Belgium, statements and comments*, peer review from France, mutual learning programme of the European employment strategy, European Commission
- Beltrametti L. (2004), *Voucher. Presupposti, usi ed abusi*, Bologna, il Mulino
- Cave, M. (2001), «Voucher programmes and their role in distributing public services», in *OECD Journal Budgeting*, vol. 1, n. 1, pp. 59-88
- Cerlini S., Martignani L., Cerciello F. (2011), «Obiettivo conciliazione. Valutazione e obiettivi di *policy*», working paper, Regione Lombardia
- Conter B., Zachary M.D. (2002), «Services de proximité: activer le chômeurs ou soutenir la demande?», in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n. 4, pp. 783 ss
- Defourny J. *et al.* (2008), «Enjeux d'une coexistence de prestataires à finalité sociale et lucrative, suite à l'introduction, en Belgique, d'un quasi-marché dans le champ des services de proximité», *Impresa sociale*

- Diamond, J. (2004), *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, Einaudi
- Duret P. (2000), «La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto», *Jus*, n. 96
- Ellingsæter A.L. (2012), *Cash for Childcare*, Stockholm, Friedrich-Ebert-Stiftung
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press
- Esping-Andersen G. (2010), *Oltre lo stato assistenziale. Per un nuovo patto tra generazioni*, Milano, Garzanti
- Ferrera M. (2013), «Secondo Welfare perchè? Una introduzione», in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Fosti G., Notarnicola E. (2014), *Il welfare e la long term care in Europa. Modelli istituzionali e percorsi degli utenti*, Milano, Egea
- Gilain B., Nyssens M. (2001), «Les services d'aide à domicile aux personnes âgées en Belgique», in J.L. Laville, M. Nyssens, *Les services sociaux entre associations. Etat et marché, l'aide aux personnes âgées*, Paris, La Découverte, pp. 47-65
- Grubb D. (2006), *Le quasi-marché des services de gestion individualisée. Atelier international d'experts de la commission technique sur l'assurance chômage et du maintien à l'emploi: le case management vers un emploi durable?*, Bruxelles, Association internationale de la sécurité sociale, 10-11 avril 2006
- Isfol-Cles (2002), «Il Voucher per la conciliazione del Fse. Ipotesi di sviluppo di uno strumento mainstreaming oriented», disponibile al sito www.isfol.it
- Laville J.L., Nyssens M. (2006), «Services de proximité», in J.L. Laville, A.D. Cattani (eds), *Dictionnaire de l'Autre Economie*, collection folio actuel, Paris, Desclée de Brouwer, pp. 561-571
- Le Grand J. (1991), «Quasi-Markets and Social Policy», *The Economic Journal*, vol. 101, n. 408, pp. 1256-1267
- Le Grand J. (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford, Oxford University Press
- Le Grand J., Bartlett W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, MacMillan, London
- Lodigiani R., Riva E. (2010), *Senza Welfare? Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo*, paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010, Napoli
- Longo E. (2014), «Sussidiarietà orizzontale», in A. Morelli e L. Trucco (eds) (2014), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli
- Maino F. (2012), «Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative», *La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, n. 4, pp. 167-182
- Maino F., Ferrera M. (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, <http://www.secondowelfare.it/primo-rapporto-2w/primo-rapporto-sul-secondo-welfare.html>

- Martignani L. (2007), «Il ruolo del voucher nella ricerca di buone pratiche di conciliazione», in P. Donati (a cura di), *Famiglia e bisogni sociali. La frontiera delle buone prassi*, Milano, Franco Angeli, pp. 366 ss
- (2009), «I dispositivi di conciliazione in atto: risposte informali e problemi di strutturazione», in P. Donati, R. Prandini, *La conciliazione famiglia-lavoro nelle piccole e medie imprese*, Milano, Franco Angeli, pp. 195 ss
- Millon-Delsol C. (1992), *L'état subsidiaire, ingérence et non-ingérence de l'état: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, Presses Universitaires de France
- Pasquinelli S., Ranci Ortigosa E. (2014), «Il sociale in attesa», *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 2.2
- Peeters A., Van Pelt A., Sanders D. (2007), *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005*, Rapport final, Bruxelles, Idea Consult
- Risse M. (2005), «Should citizens of welfare state be transformed into queens?», *Economics and Philosophy*, n. 21, 291-303
- Shapiro J. (2005), *Measuring and Understanding Social Services Outputs*, Personal Social Services Research Unit Discussion Paper, n. 2132/3
- Toqueville A. (1963), *De la Démocratie en Amérique*, Paris
- Venturi A. (2012), «Per un welfare plurale», in *Urbanistica Dossier*, pp. 17 ss
- Venturi A., Corvetta G. (2013), «Regioni e servizi sociali: la Consulta legittima i “modelli regionali” fondati sulla partecipazione degli utenti (ma non solo) al costo delle prestazioni», *Le Regioni*, n. 2
- Viitanen T. (2005), «Cost of Child Care and Female Employment in England», in *Labour*, n. 19, pp. 149 ss
- Violini L. (2004), *Teorie e tecniche della sussidiarietà*, in Id. (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano, Giuffrè, pp. 16-17
- Violini L., Venturi A. (2015), «La riorganizzazione dei servizi al lavoro in prospettiva comparata», in L. Melica, L. Mezzetti, V. Piergigli (eds), *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Padova, Cedam
- Zagrebelsky G. (2011), «Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro», *la Repubblica*, 2 dicembre

CAPITOLO 6. RETI TERRITORIALI PER LA CONCILIAZIONE E ALLEANZE LOCALI IN LOMBARDIA

DI MICHELA GOBBO E FRANCA MAINO

1. INTRODUZIONE

Alcuni cambiamenti che hanno mutato radicalmente le condizioni di vita delle persone, le modalità e i tempi del lavoro, la partecipazione delle donne al mercato e la struttura familiare spingono con forza e urgenza verso un ripensamento del tema della conciliazione dei tempi di vita e lavoro. La maggiore partecipazione delle donne al mondo del lavoro, per rispondere non solo a esigenze economiche delle famiglie ma anche al desiderio di poter esprimere le proprie potenzialità e i propri talenti anche al di fuori del contesto domestico, ha creato una situazione di disequilibrio all'interno delle famiglie nel momento in cui è venuta meno da parte delle donne la piena disponibilità a occuparsi esclusivamente e a tempo pieno della cura dei minori e degli anziani. Anziani che godono di una più lunga speranza di vita e che man mano che si vengono a trovare nella cosiddetta "quarta età" spesso necessitano di assistenza e cura che sempre più difficilmente può essere affidata a parenti o ai servizi del territorio. Inoltre, anche il mondo del lavoro in questi anni ha subito profondi cambiamenti: l'introduzione e la diffusione delle nuove tecnologie – i tempi della vita e del lavoro non sono più nettamente separati – generano nuove esigenze e opportunità sia per gli uomini sia per le donne. L'insieme di questi cambiamenti oggi ancora in atto, e la cui portata è stata amplificata dalla crisi economica dell'ultimo decennio, impone di affrontare il tema non solo riferendosi alla componente femminile. La famiglia deve essere considerata nella sua globalità, cercando di favorire un cambiamento culturale ma anche di *policy*, viste le carenze del nostro sistema di welfare in materia di politiche per la famiglia e per la conciliazione¹.

La crescente diffusione di esperienze locali di *secondo welfare* sembra in qualche modo opporsi all'immobilismo del welfare state italiano in questo ambito. Seppur ancora in fase di sperimentazione, alcune iniziative mostrano già una certa maturità sia dal punto di vista del coinvolgimento di una molteplicità di attori diversi, in un'ottica di *governance multistakeholder* più partecipata e recettiva delle istanze territoriali, sia per quanto riguarda la produzione di *policy*, nell'ambito delle politiche di *work-life balance*. Chiari esempi di questo nuovo tipo di *engagement* sono i percorsi di riforma avviati in materia di conciliazione da Regione Lombardia, in particolare con la sperimentazione delle *Reti territoriali per la conciliazione* (Rtc). Il capitolo si

¹ Per una rassegna recente del tema si rimanda a Riva (2015). Sul ruolo dell'EU sull'evoluzione delle politiche di conciliazione in Italia si vedano in particolare Graziano e Madama (2011).

propone di analizzare gli esiti della produzione degli interventi di conciliazione in Lombardia con particolare riferimento alle Rtc e al secondo biennio di sperimentazione, sebbene ancora in corso. La sezione due ripercorre sinteticamente la genesi del progetto e i primi tre anni di sperimentazione². La terza sezione illustra le novità introdotte alla fine del 2013 con la delibera che ha stabilito la prosecuzione del progetto e la sezione quattro descrive in generale come le Rtc abbiano avviato il processo di implementazione e costituito le alleanze locali. Le sezioni cinque e sei focalizzano l'attenzione su due aspetti facendo riferimento all'esperienza di alcune Rtc e di alcune progettualità specifiche: rispettivamente, da un lato, il rapporto tra imprese, reti *multistakeholder* e innovazione sociale e, dall'altro lato, tra voucher servizi alla persona e misure di conciliazione. Le ultime due sezioni mettono in luce i risultati raggiunti in termini di processo e rispetto alle dimensioni distintive del secondo welfare, ma anche le sfide che ancora attendono le Rtc e le alleanze locali nell'ultimo anno di attuazione e per il futuro.

2. LE RETI TERRITORIALI PER LA CONCILIAZIONE IN LOMBARDIA: IL PRIMO TRIENNIO

Tra i percorsi di riforma avviati in materia di conciliazione a livello subnazionale, quello seguito da Regione Lombardia appare un caso particolarmente interessante nel panorama italiano. Gli aspetti distintivi del sistema di welfare lombardo in una varietà di settori e in particolare il suo approccio marcatamente orientato alla sussidiarietà, verticale e orizzontale, sono stati evidenziati da numerosi studi (Maino 2001, Pesenti 2008, Neri 2010, Carabelli e Facchini 2011). Coerentemente con questo orientamento, 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* nell'ambito delle politiche di conciliazione. Come illustrato da Madama e Maino (2013), uno dei progetti principali è la costruzione delle *Reti territoriali per la conciliazione* (Rtc), reti di attori pubblici e privati impegnati a promuovere azioni sul tema del *work-life balance*. Le Rtc rappresentano un tassello "chiave" della politica di conciliazione famiglia-lavoro lombarda, che ha permesso di valorizzare anche il territorio e di ripensare il ruolo dei tanti *stakeholder* che operano al suo interno.

Il percorso intrapreso dalla Lombardia sul tema della conciliazione è stato ambizioso e aperto a una molteplicità di sfide. Le Reti territoriali per la conciliazione mirano, attraverso la creazione di arene di *governance* multilivello e multiattore, a dar vita a processi locali partecipati volti a sostenere la costruzione e lo sviluppo di un sistema coerente di politiche e di azioni per la conciliazione famiglia-lavoro con

² Per approfondimenti si rimanda a Guidetti (2012 e 2013) e Madama e Maino (2013).

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 e alla famiglia.

Nel novembre 2010 la Giunta Regionale aveva approvato la delibera 381, recependo l'Intesa sottoscritta nell'aprile dello stesso anno e ponendo le basi per la sottoscrizione degli accordi territoriali per la conciliazione. Questi ultimi, a loro volta, hanno determinato la nascita delle Reti territoriali finalizzate al coinvolgimento di una vasta platea di attori, sia pubblici sia privati, in grado di collaborare alla realizzazione di interventi per la conciliazione dei tempi di vita personale e di lavoro. I soggetti che hanno aderito agli accordi hanno successivamente partecipato anche ai Piani di azione territoriale, gli strumenti attraverso i quali le reti hanno definito e assicurato la realizzazione delle progettualità e degli adempimenti espressi negli accordi, a partire dall'analisi dei bisogni dei territori in tema di conciliazione (Guidetti, 2013). Tra il 2010 e il 2013, nel corso del primo triennio, sono stati quindi firmati tredici Accordi di programma che hanno costituito nei territori lombardi altrettante Rtc, all'interno delle quali sono stati approvati i tredici Piani di azioni operative che hanno permesso la coprogettazione di circa 130 iniziative composte sia da azioni trasversali (di formazione, promozione e comunicazione) sia da azioni mirate rivolte alle famiglie, alle imprese e al territorio nel suo complesso. Nelle Reti sono stati coinvolti formalmente circa 450 *stakeholder* tra promotori (Asl, Ster, Provincia, Comuni, Uffici di Piano, Camere di Commercio e ambiti territoriali) e aderenti (imprese, sindacati, Associazioni datoriali, associazioni del Terzo settore, cooperative, Fondazioni, Rsa, AO, diocesi e istituzioni religiose, enti del sistema educativo e della formazione professionale).

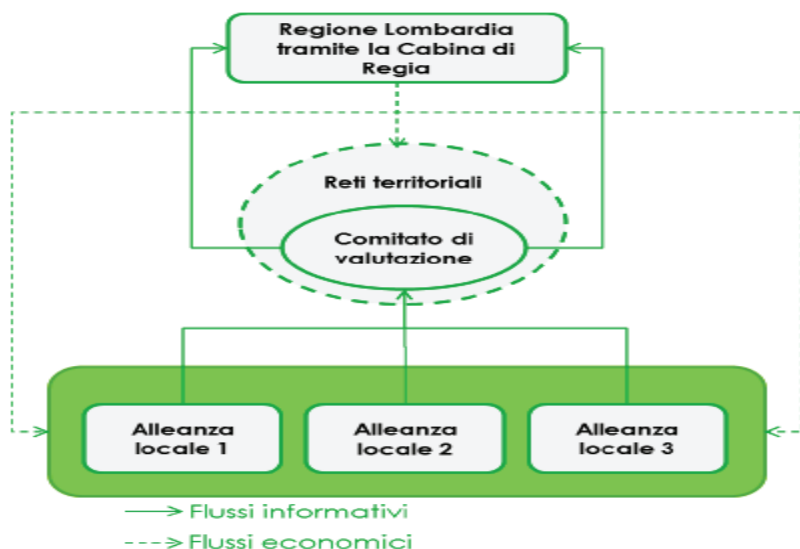
3. IL SECONDO BIENNIO DI SPERIMENTAZIONE: LE “NUOVE” RTC

Dopo una sperimentazione triennale (2011-2013), il progetto è stato riconfermato e riproposto con alcune novità significative (Maino 2015a). Oltre all'incremento del numero (le Rtc sono passate da 13 a 15) Regione Lombardia ha studiato un nuovo sistema di *governance* territoriale articolato su tre livelli (fig. 1):

- quello regionale rappresentato dalla cabina di regia regionale;
- quello intermedio – costituito dalle singole reti territoriali con la Asl come ente capofila – che ha visto crescere il livello di autonomia progettuale, operativa e gestionale, ma anche finanziaria grazie alla possibilità di disporre più liberamente delle risorse stanziare;
- quello delle alleanze locali, ancorato al territorio e alla rete di *stakeholder* che vi afferisce. Le alleanze locali – spiega il Decreto regionale 2058/2014 – devono essere costituite attraverso contratti di partnership tra soggetti pubblici e privati, da inviare alla Asl capofila della rete, «che esplicitino i ruoli, le modalità di partecipazione e gli apporti, sia in termini tecnici che di contenuto, sia economici».

In questo quadro si segnala il caso della Rtc Asl Milano che ha previsto – come *trait d'union* tra la Rete e le alleanze – una Agenzia di conciliazione. L'operato dell'Agenzia ha favorito una ampia condivisione di ogni passaggio che ha portato alla stesura del Piano di conciliazione: a partire dall'individuazione delle priorità di lavoro da inserire nell'avviso pubblico, all'ampliamento della rete e dei partenariati alla base delle alleanze, alla valutazione delle azioni e alla scelta di evitare sovrapposizioni tra progettualità diverse. Tutti i soggetti interessati ad avere un ruolo attivo sono stati messi in collegamento reciproco attraverso incontri individuali e in sottogruppo, coordinati dalla Agenzia di conciliazione (Maino 2015b). In questo modo le quattro alleanze che si sono costituite hanno incluso e coinvolto la maggioranza degli attori chiave.

Figura 1. Il nuovo modello di governance delle RTC



Fonte: Regione Lombardia, DR 1081/2013.

Una seconda novità riguarda lo stanziamento delle risorse (pari a 2 671 600 euro), che sono suddivise in una quota fissa corrispondente all'80 per cento del totale annuo e una quota variabile residua (di 667 900 euro per il biennio 2014-2015, destinata a "premialità regionale"). La Regione ha infatti definito una serie di indicatori aggiuntivi per "misurare" l'innovazione, la sostenibilità, l'integrazione e l'interdistrettualità dei Piani territoriali in base ai quali erogare – al termine della dodicesima mensilità e su valutazione della cabina di regia regionale – una quota di finanziamento aggiuntivo per premiare il successo della rete.

Come si legge nel decreto attuativo, il percorso regionale prosegue nel 2014-2016 con l'esplicita volontà di valorizzare la dimensione territoriale «dando continuità all'esperienza capitalizzata con le reti territoriali di conciliazione». Ciascuna rete, guidata dalla Asl territorialmente competente, ha il compito di definire le proprie modalità operative interne, la composizione del Comitato di valutazione e il monitoraggio dei progetti presentati dalle Alleanze territoriali, e le procedure di selezione – attraverso il lavoro del Comitato – delle proposte progettuali. Il Comitato – la cui composizione è “libera”, fatta eccezione per la presenza obbligatoria di Asl e Ster – è stato incaricato di curare la predisposizione del Piano territoriale di conciliazione che ogni rete ha inviato a Regione Lombardia entro il 30 giugno 2014 (diventato operativo nell'autunno dello stesso anno) ma anche di promuovere il monitoraggio e la valutazione delle azioni intraprese: due obiettivi strategici purtroppo ancora poco sviluppati nei processi decisionali del nostro paese. È quest'ultimo un elemento importante anche a livello di gestione regionale dell'intero progetto sulle Rtc, come traspare dal fatto che nell'ambito del sistema di monitoraggio dei risultati la Regione ha dichiarato che avrebbe organizzato momenti di confronto e validazione condivisa in un'ottica di valutazione partecipata, come già avvenuto nella sperimentazione 2011-2013.

Infine, con la seconda ondata di sperimentazioni si è puntato a incentivare ulteriormente il ricorso alla contrattazione di secondo livello: qualora le reti scelgano di implementare azioni che coinvolgano il mondo delle imprese, queste dovranno favorire l'utilizzo della contrattazione e – dove possibile – lo strumento della rete d'impresa.

4. LE AZIONI PROGETTUALI E LE ALLEANZE LOCALI

L'avvio del nuovo biennio e la stesura dei Piani territoriali per la conciliazione hanno dato il via a una nuova fase volta a favorire cambiamenti culturali, organizzativi e istituzionali e in grado di coinvolgere a fondo soggetti pubblici ma anche attori privati – imprese e famiglie – e del privato sociale. Pur con tutte le differenze presenti nei Piani, e nella consapevolezza che solo nel 2016, al termine del biennio, si potrà valutare l'impatto di quanto è stato realizzato, è possibile affermare che tutti i Piani hanno previsto tra gli obiettivi di fondo quattro linee di intervento: sperimentare forme di partenariato pubblico-privato rappresentative dei numerosi *stakeholder* presenti sul territorio, in grado di muovere un'ampia “massa critica” e sviluppare una profonda e sistematica collaborazione tra il mondo sociale ed economico-imprenditoriale; dare centralità al tessuto imprenditoriale e produttivo, coinvolgendo il più attivamente possibile imprese (soprattutto le Pmi), organizzazioni sindacali e datoriali e incentivando il più possibile il ricorso alla contrattazione decentrata; integrare e armonizzare gli strumenti della programmazione locale (dai Piani di Zona ai Pto e agli Accordi di programma per lo sviluppo economico, dai Piani territoriali per i

giovani ai Distretti del commercio e ai Patti territoriali per l'occupazione) con lo sviluppo delle Rtc; realizzare una gestione della Rete attraverso strumenti di *governance* che favoriscano la partecipazione e il coinvolgimento degli *stakeholder* a tutti i livelli, siano improntati a chiarezza e trasparenza, promuovano coprogettazione e in alcuni casi anche erogazione e implementazione congiunta delle attività.

Per quanto riguarda l'ampiezza delle Rtc è interessante notare che si è verificata una crescita nel numero dei partner – in aggiunta al venir meno della distinzione tra membri promotori e membri aderenti – e una più estesa rappresentatività dei tanti soggetti operanti sui territori. Dal punto di vista delle progettualità va rilevata la continuità con i Piani adottati nel triennio precedente, soprattutto dove una parte dei soggetti coinvolti nelle alleanze locali aveva già aderito alla Rtc nel primo triennio o dove dichiaratamente si intende portare a ulteriore sviluppo progetti e iniziative avviate in precedenza e non pienamente attuate. È per esempio il caso della Rtc di Pavia e dell'alleanza che si è formata attorno al progetto “Garibaldi concilia” con lo scopo di creare, a partire da una delle vie principali del centro – Corso Garibaldi – un distretto commerciale della conciliazione. Avviato nel luglio 2013, il progetto si era rivolto al settore del commercio e nello specifico ai commercianti che operano nella via con l'obiettivo di costituire una rete multiattore e di agevolare l'utilizzo di alcuni servizi di conciliazione. Da aprile 2015 il progetto è diventato operativo, offrendo ai commercianti di Corso Garibaldi un servizio gratuito di “maggior-domo di via” per svolgere tutte quelle piccole ma impegnative commissioni che “rubano” ogni giorno momenti alla vita privata. La scelta di valorizzare quanto fatto in precedenza deriva anche dalla volontà di non ripartire da zero ma di capitalizzare i risultati già raggiunti, sfruttando in senso positivo i rapporti e le collaborazioni con i tanti *stakeholder* già coinvolti.

A Varese troviamo un'altra alleanza che, oltre a mettere al centro delle proprie azioni le Pmi, ha proseguito lungo un solco in parte tracciato nel primo triennio. Si tratta del progetto “eLavoroeFamiglia”, promosso nel gennaio 2015 dalla Rete Giunca, la prima rete d'impresa nata in Italia con l'obiettivo di condividere tra le aziende associate i servizi e le agevolazioni a favore dei dipendenti. Un progetto che ha ricevuto un finanziamento dalla Rtc di Varese e intorno al quale si è costituita una vera e propria alleanza tra Comuni, aziende, e associazioni non profit che consente a oltre 3 000 famiglie della Provincia di accedere a servizi socio-sanitari di qualità a costi agevolati, inferiori fino al 50 per cento rispetto al prezzo di mercato, e rimborsi fino a 1 000 euro per la fruizione dei servizi. Un esempio emblematico di come le Rtc non siano soltanto un volano per nuove iniziative, ma anche e soprattutto strumenti per lo sviluppo e il rafforzamento di pratiche innovative già esistenti, in un'ottica di integrazione e contaminazione con il territorio e gli *stakeholder* locali.

C'è invece una discreta differenziazione tra le Rtc per quanto riguarda il numero di alleanze: si va dalle sette alleanze della Rtc di Pavia alle sei alleanze di Varese; dalle cinque delle Rtc di Cremona, Monza-Brianza e Sondrio alle quattro di Lodi, Berga-

mo, Milano 1, Milano 2 e Asl Milano; dalle tre alleanze di Brescia, Lecco, Como e Mantova alle due della Valcamonica. Nel caso della Rtc Asl Milano la scelta iniziale è stata di non frammentare le risorse in molti “rivoli” attraverso progetti di media portata, ma di puntare su due alleanze ampie e multiattore – con un ente capofila (il Comune di Milano in un caso e la Provincia nell’altro) in grado di agire da facilitatore della rete-alleanza – e caratterizzate da linee progettuali chiare e prioritariamente definite. Solo successivamente, nel corso del primo anno, è emersa l’idea di dare una specifica visibilità anche ai territori di Sesto San Giovanni e di Cinisello Balsamo (inclusi nel territorio di afferenza di Asl Milano) favorendo così la nascita di due nuove alleanze locali che si sono poi formalmente costituite nel settembre 2015, con un orizzonte temporale di un anno per realizzare rispettivamente Net&Co (un percorso di consulenza e affiancamento per quattro aziende sui temi della conciliazione) e un progetto per promuovere maggiore flessibilità nelle aziende di piccola dimensione. La possibilità di governare il processo sin dalle sue fasi iniziali è connesso alla scelta di creare all’interno della Rtc Asl Milano una Agenzia di conciliazione con forti competenze tecniche in materia di reti, partenariati e conciliazione. Un aspetto distintivo della Rtc Asl Milano e con grandi potenzialità di successo, che porta a guardare con interesse alla fase attuativa in corso: le attuali quattro alleanze possono contare su un soggetto “terzo” (l’Agenzia di conciliazione) in grado di affiancarle nella realizzazione degli obiettivi fissati.

5. IMPRESE, RETI E INNOVAZIONE DENTRO LE ALLEANZE LOCALI

Rtc Mantova e Rtc Bergamo sono le due reti che meglio sembrano incarnare lo spirito del secondo biennio di sperimentazione. Entrambe hanno recepito appieno il nuovo modello di *governance* e, in particolare, la volontà di Regione Lombardia di valorizzare la dimensione territoriale attraverso l’istituzione di alleanze locali. Mantova e Bergamo sono riuscite a incanalare le risorse ricevute verso progettualità costruite attorno alle istanze territoriali ed effettivamente focalizzate sui temi del *work-life balance*. In entrambi i casi risulta evidente la capacità degli enti capofila di sensibilizzare gli attori del territorio, e in particolar modo le aziende, sempre più consapevoli della necessità di investire anche risorse proprie in politiche di conciliazione vita-lavoro a beneficio non solo del benessere personale dei singoli lavoratori ma soprattutto del benessere generale dell’azienda. L’azione di sensibilizzazione è stata importante poiché in molti casi è riuscita a incanalare in progetti sostanziali un attivismo e una volontà di partecipazione già presenti nel territorio, ma che altrimenti sarebbero rimasti sopiti e non sfruttati. La prima sperimentazione ha reso chiaro a partner pubblici e privati i benefici del lavorare in rete per attivare e unire nuove risorse economiche, e per condividere esperienze e buone pratiche. Le due Rtc si sono distinte, inoltre, per il lavoro fatto nel tentativo di superare la frammentarietà dei singoli progetti in una prospettiva di integrazione tra nuove proposte e servizi già presenti

sul territorio. Questo è un elemento chiave per le Rtc, non solo per il loro buon funzionamento nell'immediato ma soprattutto in termini di sopravvivenza futura.

5.1 La Rtc di Mantova

Tra le esperienze più interessanti troviamo la Rtc di Mantova e le sue tre alleanze. Nel mantovano il percorso di riflessione sulle tematiche della conciliazione inizia già a metà anni 2000, quando alcune aziende importanti della zona, tra cui Lubiam Moda, Thun e Corneliani, si mobilitano per sfruttare i fondi messi a disposizione dall'art. 9 della LR 53/2000³ per l'attuazione di progetti che prevedano l'adozione di forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro volte a conciliare tempi di vita e di lavoro. Sebbene positive, le iniziative rimangono confinate all'interno delle realtà aziendali che in maniera lungimirante decidono di implementarle, ma senza ricadute dirette sul territorio. Con l'obiettivo di superare questo limite, nel 2007 la Provincia di Mantova promuove la stesura di un *Accordo Quadro di sviluppo territoriale attraverso la promozione di politiche femminili*, sottoscritto da Provincia di Mantova, Comune di Mantova, Camera di Commercio, Comitato per la Promozione per l'Imprenditoria femminile, rappresentanze sindacali e associazioni di categoria e enti pubblici e privati che si occupano di politiche femminili sul territorio mantovano. Vengono così poste le basi per lo sviluppo di una collaborazione sinergica tra enti pubblici e organismi privati che promuova la creazione e lo sviluppo di una rete territoriale composta da attori sensibili sul fronte della conciliazione tra vita privata e vita lavorativa.

Si viene così articolando il cosiddetto "modello Mantova", un esempio di integrazione sinergica tra territorio, aziende e servizi pubblici che ha permesso lo sviluppo e la diffusione delle politiche di conciliazione vita personale - lavoro a livello locale (Visentini 2011). Il modello si caratterizza per la pluralità di soggetti che sono coinvolti nella realizzazione dei progetti e nella *governance* di un processo partecipato, caratterizzato da sussidiarietà e complementarità. Provincia di Mantova e la Consigliera di Parità della Provincia di Mantova, affiancate successivamente dal Comune di Mantova, dai Comuni dell'Alto Mantovano e dalla Camera di Commercio di Mantova, si sono fatti enti promotori degli interventi dotandosi, inoltre, di *task-force* di tecnici esperti del contesto economico-aziendale del territorio, delle normative e delle politiche relative al *work-life balance* e della gestione e valorizzazione delle risorse umane. Le *task-force* si affiancano quindi agli enti pubblici nel processo di analisi dei

³ Legge 8 Marzo 2000, n. 53 recante «Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città». L'art. 9 è stato successivamente arricchito dalla legge finanziaria per l'anno 2007, Legge 27 Dicembre 2006, n. 296, che ha aggiunto la possibilità di estendere il finanziamento a progetti che prevedano nuove forme di flessibilità oraria e di organizzazione del lavoro, per esempio il part-time, il tele lavoro, l'orario flessibile... e percorsi formativi di reinserimento per i lavoratori che abbiano usufruito di un congedo.

bisogni riscontrati sul territorio, nella progettazione degli interventi e nel coinvolgimento delle aziende. Ruolo rilevante all'interno del "modello Mantova" è inoltre ricoperto dalle organizzazioni sindacali, che hanno promosso nel tempo azioni di informazione e sensibilizzazione sul tema della conciliazione proponendosi come *trait d'union* tra enti locali e imprese.

Il territorio mantovano si presenta così all'appuntamento con Regione Lombardia per il primo triennio di sperimentazione delle Reti Territoriali per la Conciliazione forte di un'esperienza già consolidata in materia di collaborazione tra enti pubblici e privati, e di una riflessione già avviata rispetto alla conciliazione come fattore di innovazione dei modelli economici, sociali e culturali, in un'ottica di convergenza degli obiettivi sociali ed economici. Il 29 novembre 2010 il territorio mantovano è il primo a sottoscrivere l'accordo di collaborazione territoriale per la rete di conciliazione sulla base del modello proposto dalla Dgr 381/2010. I soggetti firmatari sono Asl Mantova (ente capofila), Ster, Provincia di Mantova, Consiglieria Provinciale di Parità, Camera di Commercio e i sei ambiti territoriali del mantovano. Il 12 maggio 2011 Mantova è la prima provincia lombarda a dotarsi di un Piano territoriale di conciliazione che porta alla nascita di una delle Rtc più attive già nel corso del primo triennio⁴, con interventi volti al coinvolgimento diretto di una pluralità di *stakeholder* e alla valorizzazione delle reti d'impresa⁵.

Nel corso del 2014 vengono sottoscritti il nuovo accordo di collaborazione territoriale e il nuovo Piano Territoriale di Conciliazione per il biennio 2014-2016. Viene così recepito l'invito di Regione Lombardia all'istituzione, all'interno delle Rtc, di alleanze territoriali basate su partnership pubblico-private che possano raccogliere le istanze del territorio e degli *stakeholder* locali e trasformarle in progetti di conciliazione vita-lavoro. Ancora una volta la Rtc Mantova si distingue per il coinvolgimento di reti di imprese, sensibili ormai da tempo al tema del *work-life balance*, e per il tentativo di unire sperimentazioni di welfare aziendale ai servizi pubblici già presenti sul territorio, in un'ottica di integrazione pubblico-privata volta a eliminare duplicazioni e sprechi. Come si legge nel Piano, l'esigenza è quella di «progettare un salto di qualità attraverso la definizione di un sistema di valo-

⁴ Si segnala anche la rete di imprese mantovane del progetto N.OR.Ma.Le. (*a New way to ORganize the Maternity Leave*) che ha consentito alle imprese aderenti (Thun, Lubiam, Copianicolla, Cooperativa Sinergie) di adottare un protocollo comune di gestione del congedo certificato dalle Università di Modena, di Pavia e di Trento. Il modello certifica una procedura di gestione che coinvolge lo staff HR, il manager, un tutor, la madre e il padre guidandoli nella pianificazione della assenza, nella realizzazione di un bilancio di competenze, nella ridefinizione del percorso di carriera della mamma volto a valorizzare le competenze acquisite durante l'esperienza genitoriale.

⁵ Si segnala il *Bando per la Promozione di Reti Interaziendali per la Conciliazione Famiglia-Lavoro*, con cui la Camera di Commercio ha sostenuto, con uno stanziamento complessivo di 150 000 euro (di cui 120 000 finanziati dalla Regione Lombardia ex Dgr 381/2010 e 1576/2011 e 30 000 corrisposti dalla Camera di Commercio con D.G. n. 130 del 28 luglio 2011), la creazione di tre reti territoriali tra imprese per la condivisione di servizi in tema di conciliazione vita familiare e vita lavorativa.

rizzazione delle attività e delle iniziative che trovano realizzazione nelle aziende, in grado di massimizzare i risultati ottenuti attraverso la condivisione dell'esistente»⁶. La vera sfida è dunque quella di mettere a sistema singole sperimentazioni per poterne capitalizzare l'esperienza, tradurla in innovazione e garantirne la sostenibilità nel tempo. Con l'intento di dar vita a un «processo di sistematizzazione del capitale di *know how* presente», il Piano si è articolato lungo tre direttrici principali: quella dell'innovazione e della flessibilizzazione dei servizi di cura sia in termini di diffusione dell'informazione che di accesso; quella dello sviluppo di reti di imprese per la conciliazione per poter sperimentare la condivisione di informazioni e strategie; quella dello sviluppo di reti di PA per la conciliazione per favorire l'integrazione del sistema privato e pubblico e la condivisione di conoscenze e soluzioni innovative.

Sulla base di tali direttrici, sono state presentate e ammesse a finanziamento tre Alleanze territoriali. La prima Alleanza è *Voucher multiservizio: la conciliazione su misura*, a cui partecipano il Consorzio Progetto Solidarietà (ente capofila), che riunisce quindici comuni del distretto sociale di Mantova, il Comune di Mantova e undici partner privati tra aziende e cooperative. L'obiettivo dell'Alleanza è quello di creare una rete di partner profit e non profit per garantire un'offerta di servizi di welfare aziendale integrata con l'offerta di servizi già presenti sul territorio. Attraverso un apposito bando i partner dell'Alleanza hanno espresso manifestazioni di interesse come fornitori di servizi, fruitori dei servizi o entrambi. Successivamente l'Ente capofila ha stilato una lista dei partner accreditati per l'erogazione di servizi per l'infanzia, servizi per anziani e disabili e servizi per il benessere e tempo libero. I dipendenti delle imprese aderenti all'Alleanza possono così scegliere, tra i fornitori accreditati, il servizio che più si confà alle proprie esigenze di conciliazione e acquistarlo attraverso voucher multiservizio erogati dall'Ente capofila.

La seconda Alleanza è *Vita e Lavoro - Un binomio possibile*. L'Ente capofila è l'Ambito territoriale del Comune di Suzzara. In qualità di partner pubblici partecipano il Consorzio pubblico Servizio alla Persona di Viadana e il Comune di Luzzara, ai quali si aggiungono undici partner privati. L'obiettivo è quello di migliorare la qualità della vita dei lavoratori e delle lavoratrici offrendo loro la possibilità di avvalersi di un maggiordomo aziendale, una figura che si faccia carico delle faccende quotidiane, dal ritiro abiti in lavanderia, al pagamento delle bollette, al disbrigo di commissioni di varia natura. In tal modo il dipendente è sollevato dalle incombenze della vita quotidiana e dallo stress che ne deriva, guadagnando tempo e risorse per conciliare vita familiare e lavorativa.

La sensibilità verso le politiche sociali da parte degli enti pubblici e di alcune

⁶ Si rimanda all'Accordo di Collaborazione Territoriale della Rtc di Mantova, disponibile all'indirizzo internet: http://www.famiglia.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=DG_Famiglia%2FDetail&cid=1213397031636&pagename=DG_FAMWrapper.

aziende del territorio mantovano ha portato alla nascita di una terza alleanza locale che ha preso il nome di *EuGenio - Nuove risposte a nuovi bisogni*, presentata a giugno 2015 presso il Comune di Borgo Virgilio. A EuGenio partecipano tre enti pubblici e otto aziende (cfr. Iasi 2015). Gli enti pubblici sono il Comune di Borgo Virgilio (Capofila dell'Alleanza locale), il comune di Castiglione delle Stiviere e il Comune di Gazoldo degli Ippoliti. Le otto aziende che hanno aderito a EuGenio sono Atelier Aimée spa, Messaggerie del Garda spa, Copiaincolla.Com srl, Corneliani spa, Lubiam moda per l'uomo spa, Novellini spa, Re.Le.Vi spa e Thun Logistics srl. L'adesione delle aziende nasce da una visione strategica del welfare aziendale e del *work-life balance*, ritenuti strumenti utili per soddisfare e motivare maggiormente i dipendenti nel loro lavoro. Una visione che ha radici solide, come dimostra il fatto che soprattutto alcune di queste aziende si erano già distinte tra il 2011 e il 2013 per le prestazioni di welfare aziendale offerte ai propri dipendenti⁷.

Gli obiettivi della Rete EuGenio hanno due orizzonti temporali, uno di breve termine, e l'altro proiettato nel medio periodo. L'obiettivo più immediato è quello di indirizzare il budget stanziato da Regione Lombardia per questo progetto verso interventi che favoriscano la conciliazione vita-lavoro dei dipendenti. Proprio per

⁷ Per esempio, l'azienda Corneliani di Mantova, che ha deciso di puntare sulla conciliazione e sulla maternità, all'interno di un accordo articolato che include non solo flessibilità e benefit per le mamme ma anche formazione, sicurezza, welfare e salario (cfr. Mallone 2014). Il benessere delle persone – sotto forma di vantaggi per i dipendenti che non vadano però necessariamente ad appesantire i costi aziendali – è usato come strumento di coinvolgimento per portare «a un recupero di efficienza e a un miglioramento della qualità del prodotto, utile anche per migliorare la qualità della vita e al contempo favorire la motivazione e il coinvolgimento delle maestranze nel raggiungimento degli obiettivi di miglioramento», come si legge nel testo dell'accordo. Per questo, il contratto dispone iniziative a sostegno della maternità, come concessione del part-time, supporto al rientro dal congedo e diverse modalità di fruizione di ferie e permessi, migliorative rispetto a quanto previsto dal Contratto collettivo nazionale di riferimento. Se infatti il Ccnl del settore tessile fissa l'obbligo di concessione del part-time all'8 per cento dei dipendenti a tempo indeterminato, Corneliani arriva al 25-30 per cento. A patto però che si instauri una gestione «dinamica», con la concessione alle mamme fino ai due o, dove possibile, tre anni di età del bambino, evitando che diventi un diritto acquisito di alcuni a discapito della necessità di altri. In aggiunta, le lavoratrici ricevono dall'azienda supporto al ritorno dalla maternità attraverso colloqui di orientamento e l'offerta di un programma agevolato e flessibile di smaltimento delle ferie dopo il rientro al lavoro. Le future mamme possono inoltre scegliere di accantonare preventivamente le ore di lavoro straordinario trasformandole in permessi a disposizione durante il primo anno di vita del figlio. Permessi e ferie, normalmente calendarizzati a inizio anno, possono in caso di necessità familiari essere gestiti con più flessibilità, prevedendo anche la possibilità di utilizzo delle ferie a ore. Per venire incontro ai genitori durante il periodo estivo e le festività, l'azienda si è impegnata a valutare di volta in volta la possibilità di spostare le lavoratrici in reparti che osservano periodi di chiusura differenti qualora questo agevoli i coniugi nella gestione domestica durante la chiusura delle scuole. Per il sostegno al reddito familiare, l'accordo stabilisce la possibilità per tutti i dipendenti, anche se non iscritti a Previmoda, di richiedere l'anticipazione del Tfr con le modalità agevolate e le stesse causali previste dal fondo pensione. C'è poi la sezione dedicata a convenzioni e sconti a favore dei dipendenti stipulati da azienda e Rsu con fornitori locali di beni e servizi. L'azienda si impegna anche a versare per conto di tutti i dipendenti, esclusi i dirigenti, la quota di 10 euro annui per l'adesione al Polo Sociale di Mantova, così da aumentare la massa critica dell'associazione locale nata nell'area industriale mantovana per realizzare progetti negli ambiti della cultura, dell'assistenza e della formazione.

questo motivo le risorse assegnate all'Alleanza sono state impiegate per riconoscere ai dipendenti dei voucher per il pagamento dei Cred (Centri ricreativi estivi diurni) così da sostenere i dipendenti-genitori nell'acquisto di un servizio molto utile nel periodo di chiusura delle scuole. Il progetto mira inoltre a sviluppare delle convenzioni sul territorio in diversi ambiti: commerciale, dei servizi, e della consulenza medica e legale. Per il futuro, EuGenio vuole diventare indipendente dalle risorse pubbliche rendendosi stabile, formalizzato e riconosciuto sul territorio: l'obiettivo di medio termine è mettere a sistema e condividere le esperienze e le competenze già sperimentate all'interno delle singole aziende che ne fanno parte. Tutte le aziende aderenti hanno infatti deciso di costituire un fondo comune nel quale hanno investito risorse proprie in aggiunta al budget pubblico previsto, al fine di finanziare le spese di segreteria, coordinamento e comunicazione di EuGenio.

Dare una struttura stabile e duratura a EuGenio contribuisce a favorire uno sviluppo del welfare aziendale e interaziendale e di misure di *work-life balance* che continuino nel tempo, oltre e indipendentemente dall'esistenza della Rtc. Proprio questa volontà di rendersi finanziariamente indipendenti per sopravvivere al di là della contingenza della sperimentazione regionale, merita una particolare riflessione. È proprio la sostenibilità nel tempo che fa di un buon progetto un'innovazione a tutti gli effetti. La volontà di investire risorse proprie nella sopravvivenza della rete interaziendale rende EuGenio una possibile innovazione di *secondo welfare*, un paradigma sostenibile e replicabile nel tempo, in grado di rispondere ai bisogni sociali del territorio. Rilevante in questo senso è stata la sensibilità della proprietà e del management delle aziende sul tema della conciliazione, e soprattutto la loro lungimiranza in tema di messa in rete: da tempo le aziende del mantovano hanno compreso l'importanza di fare rete, di mettere in condivisione risorse, esperienze e competenze per far fronte alla rigidità e all'inadeguatezza dell'offerta organizzativa del welfare statale e investire in modelli più flessibili, in strategie *bottom-up*, ancorate alle istanze del territorio e che sappiano mettere al centro le persone e i loro bisogni.

L'elevato grado di interazione e integrazione tra servizi pubblici, aziende e territorio è sicuramente un altro punto a favore della sostenibilità e dell'efficacia nel tempo dell'Alleanza. Con il progetto dei voucher per il pagamento dei Cred e della stipula di convenzioni commerciali, di servizi e di consulenza si è voluto sviluppare un sistema territoriale di welfare aziendale che non si limitasse alla creazione di servizi di *work-life balance* confinati all'interno delle singole aziende, ma che si potesse articolare su tutto il territorio e che permettesse l'integrazione con l'esistente, sia per garantirne la sostenibilità nel tempo sia per evitare sprechi e inutili duplicazioni. Tale messa a sistema, di fatto, potrebbe comportare buone ricadute sia per le aziende sia per i dipendenti, ma anche per il territorio mantovano. EuGenio rappresenta infatti più di duemila dipendenti e, con un bacino di questo tipo, potrebbe generare un ritorno al territorio considerevole operando sui fronti del welfare aziendale, del *work-life balance* e delle convenzioni.

EuGenio è una dimostrazione dell'efficacia dei processi locali di rete che, tra gli altri risultati, possono portare alla "maturazione" delle aziende che vi partecipano. Queste ultime possono «diventare un volano per lo sviluppo di soluzioni e progetti condivisi sul territorio. Un aspetto questo sicuramente fondamentale per le Pmi, che singolarmente non hanno la forza e gli strumenti per sviluppare progetti strutturati nel tempo, ma "facendo massa critica" possono portare a buoni risultati, come il territorio mantovano ha dimostrato negli anni e mostra ancora oggi con EuGenio» (cfr. Iasi 2015).

5.2 La Rtc di Bergamo

Un'altra Rete territoriale per la conciliazione interessante è quella di Bergamo, una rete che ha sviluppato nel tempo un crescente interesse e una maggiore consapevolezza del valore aggiunto del modello di *governance* multiattore, basato sulla condivisione di risorse, sia economiche che umane, per sviluppare nuovi modelli di welfare più vicini alle esigenze del territorio.

L'Accordo Territoriale per la realizzazione della Rtc nel biennio 2014-2016 è stato sottoscritto da enti pubblici, privati e del terzo settore, tra cui Asl Bergamo (ente capofila), tutti e quattordici gli Ambiti Territoriali, Imprese e Commercio, Tavolo del Terzo settore di Asl, Cgil, Cisl e Uil, e Variazioni srl, una società di consulenza, formazione e servizi sui temi della conciliazione vita-lavoro e welfare aziendale⁸.

Rispetto al biennio precedente un grande passo in avanti è stato fatto per quanto riguarda il grado di coinvolgimento e partecipazione della rete, che passa da sei enti coinvolti, nessuno dei quali privato, a oltre trenta. La prima sperimentazione è servita ad Asl Bergamo per trovare un linguaggio comune sulle tematiche della conciliazione vita-lavoro da condividere con il territorio, e per comprendere come le iniziative di *work-life balance* possano raccordarsi con i servizi locali. Dal 2014 l'ente capofila è riuscito a calarsi in maniera più efficace nel ruolo di coordinamento assegnatole da Regione Lombardia, canalizzando all'interno della rete l'entusiasmo delle organizzazioni locali. Il focus del nuovo biennio, più incentrato sulla territorialità, ha dato maggiore spazio all'iniziativa locale, consentendo al territorio bergamasco di esprimere il proprio interesse sulla conciliazione con otto proposte progettuali. Tutte le proposte sono state ritenute meritevoli di finanziamento, ma le risorse destinate alla Rtc di Bergamo hanno inizialmente permesso di finanziarne solo quattro. Successivamente, grazie a risorse residue della precedente sperimentazione, altre tre alleanze hanno ricevuto un contributo.

Un ulteriore miglioramento è stato rilevato anche per quanto riguarda gli enti locali, i quali sono riusciti ad andare oltre la logica del semplice supporto economico

⁸ Cfr. Piano territoriale di conciliazione 2014/2016 della RTC di Bergamo, disponibile all'indirizzo internet: http://www.famiglia.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=DG_Famiglia%2FDetail&cid=1213669106253&pagename=DG_FAMWrapper.

attraverso l'erogazione di contributi monetari di sostegno al reddito, proponendo progetti mirati sulla conciliazione e sullo sviluppo di servizi di *work-life balance* in raccordo con quelli già presenti sul territorio. Le alleanze sono state in grado di coinvolgere sia grandi aziende che Pmi, che nel tempo hanno maturato una maggiore sensibilità sul tema della conciliazione e un crescente interesse alla creazione di una rete per la condivisione di risorse ed esperienze.

Due sono i principali tipi di intervento presenti nelle sette alleanze. Il primo è legato al sostegno delle singole persone attraverso lo strumento del voucher per l'acquisto di servizi volti a favorire la conciliazione. Un esempio è l'alleanza *Net-working - fare sistema per sostenere la famiglia che cura*. Il progetto prevede l'erogazione di voucher per il ricorso a servizi di cura e a servizi socio-educativi per l'infanzia tra quelli offerti dai partner dell'alleanza.

Il secondo invece vede il coinvolgimento diretto delle aziende che hanno deciso di investire in percorsi di conciliazione scommettendo sull'integrazione con i servizi territoriali di welfare. In questo senso l'alleanza *Welfare 2020 - Incontro al futuro*, guidata dal Comune di Bolgare e composta da un ambito territoriale e 5 imprese, tra cui Foppa Pedretti spa, ha deciso di investire sullo sviluppo di interventi di welfare aziendale e interaziendale integrati con i servizi locali a disposizione. *Lavoro e Benessere: interventi a sostegno della conciliazione vita-lavoro* prevede, invece, la pubblicazione di un bando da parte della Provincia di Bergamo (capofila dell'alleanza) rivolto alle imprese, per l'introduzione di progetti di *work-life balance*. In questo caso l'accento è stato posto sulla promozione di azioni volte a favorire piani personalizzati di congedo di maternità-paternità o parentali ai dipendenti.

Particolarmente rilevante è l'alleanza *Smart working, Smart companies - Lavorare meglio, con più equilibrio e più efficacia*, che ha deciso di investire nella sperimentazione di azioni di *smart working* all'interno delle 6 imprese aderenti all'alleanza (a cui recentemente si è aggiunto anche il Comune di Bergamo), misurandone i risultati e i vantaggi, con l'obiettivo di comprendere i meccanismi necessari all'adozione permanente dell'azione. Il progetto è iniziato con una serie di incontri per la condivisione di idee ed esperienze, e per la coprogettazione delle sperimentazioni. Microsoft Italia, che da tempo ha implementato azioni di *smart working*, pur non partecipando all'alleanza, si è messa a disposizione delle aziende con un ruolo di *mentorship* e supporto per l'individuazione di *best practices* e la definizione degli indicatori di monitoraggio. L'idea dell'alleanza è stata quella di definire un quadro generale entro cui alle singole aziende è stata lasciata la libertà di implementare un progetto modellato sulla propria struttura organizzativa. È stata inoltre data una definizione dello *smart working*, inteso come lavoro agile e flessibile in termini di tempo e spazio, una nuova modalità di organizzazione lavorativa svincolata dall'idea dell'ufficio come unico luogo di lavoro grazie all'utilizzo di dispositivi elettronici (smartphone, tablet, personal computer) per lavorare da remoto. In tale senso lo *smart working* si configura come uno strumento capace di migliorare l'e-

quilibrio tra vita privata e lavorativa facendo risparmiare tempo e risorse da poter reinvestire nell'ambito familiare.

Il 25 settembre 2015, presso il Comune di Bergamo, l'alleanza ha mostrato i risultati raggiunti nei primi sei mesi di sperimentazione all'interno di quattro delle sei aziende partecipanti: Abb, Banco Popolare, Ubi Banca e Volvo (cfr. Gobbo 2015). La sperimentazione ha previsto il coinvolgimento di un campione di 1 000 dipendenti – il 69 per cento uomini e il 31 per cento donne per la maggior parte tra 36 e 45 anni –, i quali hanno guadagnato in media 113 ore a testa per la vita privata, con un risparmio di 50 euro al giorno tra trasporti e spese di varia natura, 1 448 km a lavoratore e 65 400 kg di emissioni di CO₂. I risultati sono stati positivi anche in termini di produttività: nel 94 per cento dei casi la produttività degli *smart workers* è rimasta costante o è aumentata e il 96 per cento dei lavoratori ha raggiunto in pieno gli obiettivi prefissati.

Il ruolo di Variazioni srl come partner tecnico dell'alleanza è stato fondamentale in termini di sviluppo e coordinamento della rete e di formazione dei manager e dei dipendenti di ciascuna azienda in accordo con le necessità di organizzazione e gestione del lavoro e degli obiettivi. Il percorso dell'alleanza è stato articolato lungo quattro aree: normativa, economica, culturale e organizzativa.

Per quanto riguarda l'area normativa, oltre a dare una definizione dello *smart working*, è stato steso un regolamento dell'alleanza, sulla base del quale poi le singole aziende hanno modellato il proprio. In particolare Banco Popolare, nella sua sperimentazione, ha cercato di superare il problema della regolamentazione della sicurezza sul posto di lavoro. In accordo con il loro broker assicurativo e con Inps è stato stabilito che, poiché le attività e mansioni del dipendente non mutano alla variazione del luogo di lavoro, non cambia nemmeno la classe di rischio. Il lavoro viene regolamentato con la medesima norma, attribuendo allo *smart worker* gli stessi diritti e doveri di un analogo rapporto di lavoro subordinato.

L'approccio culturale si è delineato lungo le direttrici dell'*empowerment* e della flessibilità. I manager delle aziende sono stati coinvolti in una serie di incontri formativi per lo sviluppo di una *smart leadership* basata sulla collaborazione con i lavoratori, e il loro *empowerment*, sulla base di obiettivi chiari e un elaborato programma di gestione della *performance*. Una maggiore fiducia, responsabilizzazione, collaborazione e comunicazione hanno permesso di aumentare il grado di flessibilità dell'organizzazione, dei tempi e degli spazi di lavoro permettendo un miglioramento anche sul fronte della conciliazione vita-lavoro.

Un cambiamento culturale ne comporta di conseguenza uno nell'organizzazione dell'attività lavorativa che diventa più flessibile e più agile dando spazio ad autonomia ed efficienza. L'organizzazione del lavoro è stata articolata per obiettivi condivisi tra manager e lavoratori, i quali, di comune accordo, hanno definito anche i giorni e i luoghi in cui fosse possibile attuare il lavoro agile. Infine, dal punto di vista economico, l'investimento fatto sui lavoratori e la fiducia in loro riposta ha portato a

un aumento del senso di appartenenza ed *engagement*, comportando riscontri positivi anche in termini di aumento della produttività.

La sperimentazione ha riscontrato tuttavia alcuni problemi, in particolare per quanto riguarda l'area normativa e l'area culturale: da un lato pesa l'assenza di una legislazione in materia; dall'altro – nonostante i risultati apprezzabili in termini di *outcomes* e soddisfazione sia dei manager che dei lavoratori – si riscontra ancora la persistenza di una cultura occupazionale basata su incentivi alla produttività focalizzati sugli straordinari. È necessario dunque un cambiamento che porti a premiare la flessibilità, l'efficienza e la razionalità.

6. ALLEANZE LOCALI, CONCILIAZIONE E VOUCHER SERVIZI ALLA PERSONA

A fronte di un contesto europeo in cui la Commissione europea ha invitato, a più riprese, gli Stati membri a sfruttare il potenziale di occupazione offerto dai servizi alla persona e alla famiglia per il miglioramento del benessere dei bambini, degli anziani e delle persone disabili, per l'avanzamento delle politiche di conciliazione tra la vita lavorativa e quella personale, e per la creazione di opportunità lavorative per le persone impiegate nel settore dei servizi alle persone, il ricorso a strumenti che facilitino l'effettivo utilizzo dei servizi può rappresentare una soluzione efficace per sostenere la crescita e la diffusione di tali servizi. Il ricorso al voucher (o buono servizi) può favorire la costruzione di un sistema di servizi alla persona e alla famiglia più efficiente, di qualità e con costi sostenibili, che faciliti la conciliazione fra vita privata e attività professionale al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione femminile; può rendere sostenibile un moderno e più equo sistema di welfare a favore dell'infanzia e delle persone non autosufficienti, basato sui principi della sussidiarietà attraverso la responsabilizzazione, il coinvolgimento e la valorizzazione di tutti i soggetti pubblici e privati del settore sociale e delle imprese al fine di mobilitare risorse aggiuntive a quelle pubbliche; può promuovere la crescita dell'occupazione regolare e migliori condizioni di lavoro nel comparto degli *household services*, considerato dalla Commissione europea il settore con il più elevato potenziale di aumento dell'occupazione, anche a causa dell'invecchiamento della popolazione e della maggiore domanda di servizi di cura dell'infanzia da parte delle lavoratrici e dei lavoratori; può far emergere il lavoro nero così diffuso fra i collaboratori domestici e gli assistenti personali, soprattutto quelli immigrati, anche per consentire il recupero di risorse aggiuntive da destinare ai servizi attraverso il maggior gettito contributivo determinato dall'aumento dell'occupazione regolare; può essere adottato da parte delle famiglie, delle imprese e delle amministrazioni pubbliche favorendo un accesso più flessibile e semplificato ai servizi⁹.

⁹ Sui voucher si rimanda al Capitolo 5 di Cerlini e Venturi.

Per tutte queste ragioni molte delle alleanze hanno scelto di proporre iniziative proprio incentrate sull'offerta di voucher servizi. Delle 57 alleanze, 28 prevedono la sperimentazione di voucher servizi e di queste 14 dedicano particolare spazio a questo tema; 29 non prevedono (o utilizzano solo in modo marginale) progettualità legate al voucher servizi; a Brescia e Lecco tutte le alleanze sono incentrate sui voucher, mentre Sondrio non ha sviluppato nessuna progettualità riguardante l'utilizzo di questo strumento. La tabella 1 riassume le azioni in corso, evidenziando all'interno di ogni Rtc quelle che riguardano la sperimentazione del voucher servizi.

Tabella 1. Alleanze locali, azioni progettuali e voucher servizi

Rtc	Alleanze	Azioni progettuali e sperimentazione voucher
<i>Bergamo</i>	4 (+ 3*)	• 1 azione incentrata sullo <i>smart working</i> • 1 azione incentrata su <i>voucher</i> multiservizio all'interno di rete di cooperative • 1 azione incentrata su strutturazione servizi di <i>work-life balance</i> integrati con i servizi territoriali • 1 azione incentrata su strutturazione servizi con focus su piani personalizzati di congedo
<i>Brescia</i>	3	• 3 azioni incentrate sui <i>voucher</i> per: servizi di cura, incentivi per l'assunzione di madri, incentivi per consulenza nelle aziende sulla conciliazione
<i>Como</i>	3	• 1 azione incentrata sull'ottimizzazione, integrazione e messa in rete dei servizi • 1 azione incentrata sui <i>voucher</i> multiservizio • 1 azione prevede l'erogazione di servizi di conciliazione in una struttura ospedaliera
<i>Cremona</i>	4	• 1 azione incentrata su introduzione di nuovi modelli organizzativi aziendali con focus sui piani personalizzati di congedo • 2 azioni incentrate su <i>voucher</i> multiservizio di cui una prevede incentivi per sviluppo servizi di <i>work-life balance</i> nelle aziende • 1 azione prevede valorizzazione e integrazione dei servizi
<i>Lecco</i>	3	• 3 azioni incentrate su <i>voucher</i> per servizi di conciliazione
<i>Lodi</i>	4	• 1 azione incentrata su <i>voucher</i> multiservizio • 3 azioni incentrate su <i>voucher</i>, implementazione dei servizi e attività sperimentali di conciliazione
<i>Mantova</i>	3	• 2 azioni incentrate su <i>voucher</i> multiservizio all'interno di rete interaziendale, di cui una prevede anche sperimentazione di maggiordomo aziendale • 1 azione incentrata su <i>voucher</i> Cred e convenzioni in ambito commerciale / servizi / consulenza medica e legale

Rtc	Alleanze	Azioni progettuali e sperimentazione voucher
<i>Milano</i>	2 (+2**)	• 1 azione incentrata su <i>voucher</i> servizi di conciliazione in collaborazione con le scuole • 1 azione prevede incentivi per lo sviluppo di nuovi modelli organizzativi nelle Mpmi • 1 azione incentrata sulla sperimentazione di pratiche di conciliazione in aziende di piccola dimensione • 1 azione incentrata sulla flessibilità organizzativa
<i>Milano 1</i>	4	• 1 azione incentrata su <i>voucher</i> servizi di conciliazione • 1 azione prevede potenziamento dei servizi e azioni sperimentali nelle aziende • 1 azione prevede sperimentazione di nuovi modelli organizzativi nelle aziende • 1 azione prevede l'implementazione di servizi gestiti da mamme e genitori
<i>Milano 2</i>	2	• 1 azione incentrata su <i>voucher</i> servizi di conciliazione • 1 azione prevede lo sviluppo di nuovi modelli organizzativi
<i>Monza e Brianza</i>	5	• 3 azioni incentrate su <i>voucher</i> in abbinamento con sperimentazione di servizi di conciliazione nelle aziende (spesa amica, counseling...) • 1 azione prevede spazi di Co-Working (l'utilizzo gratuito di postazioni di lavoro totalmente attrezzate) Co-Baby (servizio baby-parking) e Co-Care (maggior-domo di quartiere) • 1 azione prevede diffusione di informazioni e buoni prassi sulla conciliazione e sviluppo di nuovi modelli organizzativi
<i>Pavia</i>	7	• 3 azioni incentrate su <i>voucher</i> in abbinamento a sperimentazione di servizi conciliazione in azienda (maggior-domo, trasporto, car-sharing, baby-sitter...) • 1 azione incentrata su <i>voucher</i> servizi socio-educativi / ricreativi • 1 azione incentrata su Telelavoro • 1 azione incentrata sul maggior-domo di via
<i>Sondrio</i>	5	• 1 azione incentrata su sviluppo servizi di conciliazione "leggera" (max 10 ore settimanali) • 4 azioni incentrate sullo sviluppo di servizi di trasporto
<i>Valle Camonica</i>	2	• 1 azione incentrata su <i>voucher</i> servizi socio-educativi/ricreativi • 1 azione prevede innovazione organizzativa nelle Rsa
<i>Varese</i>	6	• 1 azione incentrata su interventi di conciliazione in Rsa • 2 azioni incentrate su <i>voucher</i> servizi socio-educativi / ricreativi • 2 azioni incentrate su <i>voucher</i> in abbinamento a sviluppo di nuovi modelli organizzativi • 1 incentrata su sviluppo e integrazione di servizi di conciliazione

*3 alleanze hanno ricevuto un finanziamento parziale.

** a settembre 2015 si sono aggiunte due nuove alleanze.

Fonte: elaborazione delle autrici.

Come abbiamo visto, alcune delle alleanze delle Rtc di Mantova e Bergamo (rispettivamente il progetto *Voucher multiservizi* e il progetto *Networking*) hanno incentrato i loro progetti proprio sul voucher. All'interno della Rtc di Lecco è invece in corso di sperimentazione il progetto *Anchise: Come conciliare lavoro e cura degli anziani* che consiste nell'erogazione di voucher con i quali coprire le spese della badante¹⁰. Il progetto è rivolto alle famiglie dei dipendenti delle aziende associate al Consorzio Lariano che ha promosso il progetto. Il progetto *Anchise*, del costo totale di 30 000 euro, è stato finanziato per l'80 per cento dall'Asl di Lecco e per il rimanente dal Consorzio stesso. Tre sono i tipi di voucher riservati alle famiglie dei dipendenti che lavorano presso le aziende associate al Consorzio Lariano: il primo, *Badante no problem*, del valore di oltre 1 500 euro e che permetterà la copertura finanziaria di un mese intero della badante che resterà a domicilio della persona bisognosa, prendendosi cura giorno e notte per un totale di 54 ore settimanali; il secondo voucher copre il 60 per cento della spesa oraria e il terzo copre il 30 per cento.

La Rtc di Lecco ha fatto un ampio ricorso al voucher. Si segnalano tre bandi pubblici per l'accesso ai servizi di conciliazione attraverso il voucher: uno del comune di Lecco per il periodo gennaio-luglio 2015, uno del comune di Merate per il periodo settembre 2015 - giugno 2016, il terzo del comune di Bellano per il periodo gennaio-luglio 2015. In tutti e tre i casi il voucher può essere concesso sia per i servizi per la prima infanzia pubblici e privati sia per i servizi per le persone anziane e disabili. Si tratta di bandi sostanzialmente identici nella loro formulazione e nei contenuti. Cambiano, però, il periodo di riferimento, e soprattutto le risorse messe a disposizione e l'articolazione interna tra le due aree di intervento dei minori e della non autosufficienza.

Passando alla Rtc di Brescia, anche in questo caso sono state approvate tre alleanze locali che prevedono interventi imperniati sulla sperimentazione del *voucher servizi*. È stato previsto un budget totale di 476 000 euro (comprensivo del cofinanziamento da parte delle alleanze locali) per realizzare nel corso del biennio tre azioni principali:

- l'assegnazione di voucher a favore dei lavoratori delle imprese aderenti che devono sostenere oneri per servizi per la prima infanzia ovvero di cura per un proprio familiare a carico;
- l'assegnazione di voucher premianti alle imprese aderenti per l'assunzione di madri escluse dal mercato del lavoro o in condizioni di precarietà con almeno un figlio di età non superiore ai 5 anni;
- l'assegnazione alle imprese aderenti di contributi a cofinanziamento di progetti di consulenza finalizzati allo sviluppo di un piano di flessibilità aziendale e del piano di congedo, con l'obiettivo di facilitare una politica orientata ad attivare una cul-

¹⁰ Il progetto ha previsto anche la stesura di una guida pratica nella quale le persone che lavorano possono trovare indicazioni e consigli sulla programmazione della cura dell'anziano, la gestione del tempo da parte di chi se ne occupa, il *caregiver*, e, non da ultimo, la quantificazione della disponibilità finanziaria necessaria e per creare il piano di assistenza familiare.

tura organizzativa flessibile e responsabile e di incorporare nella *mission* aziendale la strategia di conciliazione.

Tutte e tre le alleanze hanno quindi previsto la sperimentazione del *voucher* che, più nello specifico, può coprire il pagamento delle rette d'iscrizione per la frequenza di servizi per la prima infanzia pubblici e privati; il pagamento delle rette per la frequenza di Centri di aggregazione giovanile e Servizi postscolastici per i minori dai 6 ai 14 anni a gestione pubblica o privata; il pagamento delle spese sostenute per la cura di familiari anziani in condizione di non autosufficienza e disabili gravi (spese per assistente familiare, per interventi di sollievo, per l'accesso a servizi forniti da privati per prestazioni socio-assistenziali di cura).

Sono quindi tante le alleanze che hanno deciso di puntare sui *voucher servizi*. Sono tuttavia ancora pochi i progetti che si sono spinti oltre la presentazione di un bando volto per lo più a rimborsare i costi sostenuti dai lavoratori e/o dalle famiglie per le spese di cura per i figli o gli anziani a carico. Solo in pochi casi la sperimentazione del voucher si è accompagnata alla volontà di coinvolgere attivamente un numero consistente di imprese e le rappresentanze sindacali, di fare sinergia con i potenziali produttori/erogatori di prestazioni e servizi (in particolare con il mondo del Terzo settore) e di puntare anche alla creazione di un mercato dei servizi alla famiglia, in molti territori ancora troppo poco sviluppato. Quello delle progettualità incentrate sui *voucher* è quindi un ambito potenzialmente molto interessante anche alla luce del dibattito in corso (si veda il Capitolo 5 in questo Rapporto ma anche la proposta di introduzione di un voucher universale servizi alla persona¹¹) che merita di essere attentamente monitorato da qui alla fine del biennio per comprendere non solo le molteplici soluzioni messe in campo dalle Rtc ma – se possibile – anche il suo impatto sia in termini di conciliazione sia di capacità di creare occupazione nel settore dei servizi e dei cosiddetti *white jobs*.

7. QUALI SFIDE PER LE ALLEANZE LOCALI?

Analizzando i Piani di conciliazione delle quindici Rtc è possibile individuare una serie di questioni che – in una prospettiva di attuazione che sia in grado di produrre buoni risultati – sono meritevoli di un supplemento di investimento in termini di progettualità e lavoro.

I dati disponibili indicano che l'Italia sconta ancora una tradizionale debolezza nel settore delle politiche familiari, specialmente in riferimento ai servizi di conciliazione vita-lavoro. Emergono 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. I Piani sem-

¹¹ Sulla proposta si rimanda a Ciciomessere 2014.

brano dare molta enfasi alla tutela delle famiglie con minori mentre il tema della non autosufficienza è ancora poco presente. Per iniziare a ricomprendere il tema dell'invecchiamento all'interno dell'ambito della conciliazione vita-lavoro sarebbe utile favorire una riflessione a partire dai progetti per l'invecchiamento attivo, coinvolgendo chi è già impegnato su questo fronte e aprendo ancora di più le aziende al mondo degli anziani attraverso la sperimentazione di iniziative che le vedano direttamente coinvolte.

Un secondo fronte riguarda l'integrazione dei Piani con la programmazione territoriale, come per esempio i Piani degli Orari e/o i Piani di Zona. Nell'attuazione dei Piani è certamente necessario investire tempo e risorse per fare sinergia tra i progetti delle alleanze, quanto già stabilito a livello locale e i soggetti che operano nel territorio: uno snodo strategico per evitare la proliferazione di microinterventi tra loro disorganici e scongiurare uno dei rischi paventati nelle conclusioni del Primo Rapporto sul secondo welfare (cfr. Maino e Ferrera 2013). Il rischio della duplicazione di iniziative, della frammentazione, e dello spreco delle già esigue risorse che ne conseguirebbe. In quest'ottica le alleanze devono assumere la valenza di una "palestra" dove sperimentare e sottoporre a validazione (con processi di monitoraggio) le modalità usate per fare sistema e lavorare in modo sinergico con quanto già in essere.

Un terzo aspetto ha a che fare con la pluralità delle azioni pianificate e con la necessità di avviare processi di innovazione che producano effetti moltiplicatori e risposte concrete ad alcuni dei molti bisogni rilevati, puntando al contempo all'autosostenibilità. In questo caso la sfida principale sembra essere quella di dove e come reperire risorse aggiuntive per rendere davvero possibili azioni che, oltre a racchiudere in sé molti elementi di innovazione, offrano risposte adeguate ai bisogni dei territori.

Venendo poi al coinvolgimento del mondo produttivo, è positivo che molti Piani dichiarino di puntare sulle Micro e Pmi che sono il motore dello sviluppo del nostro paese e di Regione Lombardia, sebbene ancora troppo poco al centro di azioni concrete (cfr. Maino 2014). È significativo che la Rete Asl Milano abbia scelto di investire su questo fronte, dedicando una delle quattro alleanze a questa finalità e non escludendo che anche nel caso della prima si possano più avanti sviluppare azioni dedicate più direttamente al mondo aziendale. Sotto questo profilo possiamo menzionare anche altre Reti, tra cui quella di Mantova, dove si segnala l'alleanza *Work-life Mantova* che mira alla creazione di una rete di piccole e medie imprese volta alla condivisione dei servizi già offerti dalle aziende aderenti (ben otto, e proprio quelle che si erano già distinte per il loro impegno sul fronte dell'innovazione in materia di *work-life balance*) ai propri dipendenti, ma anche alla sperimentazione di nuove misure e iniziative. Va però sottolineato che complessivamente nelle varie alleanze le aziende sembrano per lo più considerate alla stregua di soggetti finanziatori e sono comunque ancora troppo poco numerose, mentre andrebbero maggiormente valorizzate come partner strategici per le competenze e le risorse progettuali e ideative di cui possono farsi portatrici.

Cruciale per la realizzazione e il successo dei progetti che vedono coinvolte le im-

prese si può rivelare la contrattazione decentrata (aziendale e territoriale), un tassello importante nell'intero percorso delle Rtc e dei vari Piani di conciliazione. Puntare sulla definizione e sulla sperimentazione di progetti di conciliazione per le Pmi significa però scegliere di operare in un contesto in cui è più difficile fare contrattazione a causa della dimensione delle imprese considerate. Per questo il tema va affrontato apertamente sin dalla definizione dei progetti, testando quali siano le reali condizioni per cui contrattazione e welfare possono diventare un binomio possibile anche tra le piccole e medie imprese. Le ricerche sul welfare in azienda ci dicono che la contrattazione è sempre più importante (cfr. Capitolo 2 in questo Rapporto e Mallone 2013). Sappiamo anche che per favorire processi di contrattazione territoriale è dirimente il ruolo di facilitatore delle istituzioni locali e quindi della Rtc. Un'occasione da non perdere è quella di "usare" la modellizzazione per passare dalla teoria alla pratica come nel caso della Rtc Asl Milano e poter sperimentare proprio nuove forme di accordi e contratti interaziendali e di rete.

Infine un'area strategica riguarda le azioni legate alla comunicazione. Sono spesso indicate nei Piani, ma nella stragrande maggioranza dei casi è necessario recuperare il ritardo accumulato ed evitare il rischio che in realtà questo elemento passi in secondo piano o rimanga confinato ai livelli istituzionali e agli addetti ai lavori e non riceva finanziamenti, senza i quali è di fatto impossibile comunicare e promuovere le alleanze e i progetti. Per creare una cultura della conciliazione è fondamentale lavorare fin da subito promuovendo la Rtc a tutti i livelli e tra tutti i soggetti coinvolti, arrivando fino ai cittadini. Vi è quindi l'esigenza di una strategia di comunicazione, informazione e sensibilizzazione su questi temi più efficace e mirata che in passato, che aiuti a superare gli ostacoli che si incontrano soprattutto nel coinvolgimento delle aziende, specialmente quelle più piccole, ma anche delle parti sociali.

8. LE RTC E IL SECONDO WELFARE: RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Le Reti territoriali per la conciliazione sono chiamate a 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 è certamente nuovo il modello di *governance* adottato: sostanzialmente aperto, pur all'interno di una forte strutturazione istituzionale e con una vocazione all'ancoraggio territoriale che ancora di più con le alleanze sembra essere il vero valore aggiunto della sperimentazione lombarda.

La sperimentazione delle Rtc/alleanze può essere quindi letta proprio con le lenti di un nuovo paradigma: la definizione di modelli di *governance* innovativi e più funzionali e, al tempo stesso, la progettazione congiunta (pubblico/privata) di azioni 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 la Lombardia e in generale il nostro paese. Necessario costruire reti e rapporti tra

i soggetti coinvolti nel secondo welfare, e contribuire al ripensamento delle dinamiche relazionali di prossimità dentro le comunità, mettendo al centro le persone e i loro bisogni ma anche evitando il rischio che prevalga un'offerta di servizi non attenta alla qualità. Bisogna puntare su qualità, dimensione relazionale, flessibilità e prevenzione.

La capacità di promuovere partnership complesse è quindi decisiva per il rafforzamento delle Reti territoriali: è confermata l'importanza, in questi nuovi modelli di *governance*, della capacità dei decisori pubblici di leggere gli interessi in campo, non necessariamente convergenti ma che possono diventare sinergici. In questo senso la capacità di dialogare con gli *stakeholder* e di progettare interventi integrati senza mai perdere di vista l'interesse comune è la vera grande sfida che attende la Rtc e le alleanze nel corso di questo biennio.

In generale, le reti di conciliazione più innovative sembrano essere quelle in cui si riscontra la presenza di linee direttrici in grado di indirizzare efficacemente il lavoro delle Rtc e di legare insieme in maniera coerente le alleanze. La Rtc di Bergamo ne è un chiaro esempio. L'obiettivo della rete è stato di dare spazio ad azioni progettuali che potessero, da un lato, valorizzare appieno il potenziamento dei servizi già presenti sul territorio bergamasco e, dall'altro, che portassero allo sviluppo di sinergie tra welfare locale e welfare aziendale in un'ottica di ottimizzazione delle risorse e di sostenibilità futura. Non in tutte le Rtc è possibile riscontrare la presenza di un filo conduttore tra le alleanze finanziate. Un esempio è quello della Rtc di Monza e Brianza. Nonostante la ricchezza e la molteplicità dei progetti promossi a finanziamento dalla rete, emerge come criticità la difficoltà di riportare a fattor comune azioni molto diverse tra loro e di incardinare i micro progetti dentro un sistema territoriale che preveda l'integrazione di questi ultimi con gli strumenti della programmazione locale.

Un altro elemento rilevante nella prospettiva dell'innovazione sociale è la volontà di alcune reti di impresa di affiancare al finanziamento pubblico fondi propri con l'obiettivo di rendersi sempre più indipendenti dai contributi regionali. In questo modo i progetti possono sopravvivere nel tempo e autosostenersi in un'ottica di crescita ed evoluzione futura. La volontà delle aziende di investire risorse proprie, sia in termini economici sia di capitale umano, rivela inoltre una crescente sensibilità nei confronti della conciliazione vita-lavoro, interpretata dalla proprietà e dal management di queste aziende non più come una concessione, ma come strumento necessario a incrementare sia la produttività che il senso di appartenenza dei lavoratori all'azienda (sul punto si rimanda al Capitolo 2 di questo Rapporto).

I processi di innovazione sociale sopra citati sembrano essere più marcati laddove è presente un maggior *commitment* delle Asl. Il ruolo degli enti capofila si esprime in diversi tipi di azione: quelle di supporto alle alleanze in un'ottica di valorizzazione della dimensione territoriale, in particolare per quanto riguarda la stesura, lo sviluppo e l'implementazione delle azioni progettuali; quelle di coordinamento dei progetti lungo direttrici condivise, con l'obiettivo di integrare i diversi progetti all'interno

di un sistema di rete coerente e funzionante¹². Importante è inoltre il ruolo di tutti i partner pubblici, la cui funzione deve essere quella di intercettare l'entusiasmo e la sensibilità sui temi della conciliazione delle aziende e delle organizzazioni locali per poterle coinvolgere in forme di partenariato pubblico-privato rappresentative dei tanti *stakeholder* presenti sul territorio. Le Rtc in grado di creare un valore aggiunto al proprio interno sono quelle che riescono a coinvolgere attivamente il tessuto sociale e quello imprenditoriale del proprio territorio, a integrarli e a sviluppare una profonda e sistematica collaborazione attraverso una *governance* sempre più partecipativa e multiattore.

¹² Si segnala a questo proposito che la recente riforma della sanità lombarda, destinata a modificare l'assetto del sistema sanitario regionale attraverso la riorganizzazione delle attuali Asl, sempre purtroppo condizionare anche la tempistica e il processo di attuazione delle Rtc. L'autonomia progettuale ed operativa attribuita alle Asl sembra conoscere in questi mesi una fase di stasi in attesa che il nuovo assetto sia definito e diventi operativo nel corso del 2016. Una prima conseguenza è stata certamente il ritardo nel portare a compimento il monitoraggio del primo anno di attività delle alleanze locali e di conseguenza l'assegnazione da parte di Regione Lombardia della premialità alle Rtc (a cascata questo è destinato a tradursi in un ritardo nell'assegnazione della premialità alle alleanze).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Carabelli C. e Facchini C. (a cura di) (2011), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassestamenti, prospettive*, Franco Angeli, Milano
- Cicciomessere R. (2014), *Voucher universale: ragioni e obiettivi della proposta*, «www.secondowelfare.it», www.secondowelfare.it/investimenti-nel-sociale/voucher-universale-ragioni-e-obiettivi-della-proposta.html
- Gobbo M. (2015), *Smart working, smart companies? Esperienze sul campo e dati dicono di sì*, <http://www.secondowelfare.it/aziende/smart-working-smart-companies.html>
- 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*, in «European Journal of Social Security», vol. 13, n. 1, pp. 46-67
- Guidetti C. (2012), *Quali risultati sulle doti per la conciliazione vita-lavoro?*, in «I Vademecum di LombardiaSociale.it», <http://www.lombardiasociale.it/>
- Guidetti C. (2013), *Conciliare famiglia e lavoro. Dalla road map alle sperimentazioni*, in «I Vademecum di LombardiaSociale.it», <http://www.lombardiasociale.it/>
- Iasi F. (2015), *Parte EuGenio: ecco il welfare inter-aziendale di Mantova*, <http://www.secondowelfare.it/privati/aziende/eugenio-il-welfare-interaziendale-a-mantova.html>
- Madama I., Maino F. (2013), *La conciliazione famiglia-lavoro: le Reti territoriali in Lombardia*, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 295-311
- Maino F. (2001), *La politica sanitaria*, Bologna, il Mulino
- Maino F. (2013), *Il secondo welfare tra risorse scarse, nuovi protagonisti e innovazione sociale*, «Politiche sociali e servizi», n. 1, pp. 31-57
- (2014), *Le reti di impresa per fare welfare: esperienze a confronto*, in «Quaderni di economia sociale», n. 2, pp. 48-56
- (2015a), *Reti di conciliazione e nuove alleanze territoriali: l'esperienza di Regione Lombardia*, «Informaires», maggio 2015, n. 1, www.ires.piemonte.it
- (2015b), *Reti di conciliazione e nuove alleanze territoriali: il Piano della Asl di Milano*, <http://www.secondowelfare.it/enti-locali/reti-di-conciliazione-e-nuove-alleanze-territoriali-il-piano-della-asl-di-milano.html>
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, [secondowelfare.it/primo-rapporto-2w/primo-rapporto-sul-secondo-welfare.html](http://www.secondowelfare.it/primo-rapporto-2w/primo-rapporto-sul-secondo-welfare.html)
- Mallone G. (2013), *Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale*, in Maino F. e Ferrera M. (2013), pp. 49-81
- Mallone G. (2014), *Welfare e produttività: la conciliazione alla Corneliani di Mantova*, <http://www.secondowelfare.it/welfare-contrattuale/welfare-e-produttivita-la-contrattazione-alla-corneliani-di-mantova.html>
- 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
- Riva E. (2015), *Familialism reoriented: continuity and change in work-life policy in Italy*, in «Community, Work & Family», n. 4
- Visentini A. (2011) *Il modello Mantova: la diffusione e applicazione di politiche di conciliazione famiglia-lavoro. Sperimentazione 2006-2010*, ADAPT, http://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/4799/mod_resource/content/0/10892dossier_2011_2.pdf

CAPITOLO 7. I SERVIZI PER L'INFANZIA COMUNALI NELLA CRISI E IL CASO DEL COMUNE DI BOLOGNA

DI STEFANO NERI

1. I COMUNI ITALIANI TRA AUSTERITÀ ED ESIGENZE DI CONSENSO

Le politiche di austerità legate alla crisi economica e ai gravi problemi della finanza pubblica hanno avuto un bersaglio di primaria importanza nelle Regioni e negli enti locali. Se guardiamo ai Comuni, la necessità di rispettare i saldi di carattere finanziario imposti dal patto di stabilità interno, resi più stringenti dalla crisi, i tagli ai trasferimenti statali, le politiche volte al contenimento della spesa per il personale e alla dimensione degli apparati pubblici stanno determinando difficoltà significative nella capacità di assicurare i servizi a gestione diretta da parte delle amministrazioni locali (Bordogna e Neri, 2014; Neri, 2013a; 2014).

Le restrizioni finanziarie, solo parzialmente compensate dall'aumento dei tributi locali, nonché i vincoli sulle possibilità di assunzioni a tempo indeterminato e determinato stanno infatti provocando sofferenze crescenti negli organici di molti Comuni. La situazione si presenta come particolarmente critica in quei servizi, come quelli alla persona, in cui vi siano standard o un fabbisogno minimo di personale da assicurare in rapporto al numero di utenti. A questo riguardo, le criticità principali si riscontrano nei servizi educativi e scolastici rivolti alla fascia 0-6 anni, primi fra tutti asili nido e scuole dell'infanzia. Negli scorsi decenni molti Comuni avevano compiuto importanti investimenti nella gestione diretta di questi servizi, soprattutto al Centro e al Nord e nelle grandi città.

La via di uscita alle difficoltà dei servizi per l'infanzia comunali pare allora essere l'abbandono della gestione diretta, seguita dall'attribuzione dell'erogazione del servizio a soggetti terzi indipendenti dall'ente locale, ma da questo in tutto o in parte finanziati. Questi possono essere individuati dai Comuni mediante gara d'appalto o procedura di concessione, oppure si può agire incrementando le convenzioni tra soggetti privati e sistema pubblico. A tale esito sembra peraltro indurre, almeno indirettamente, anche la normativa approvata in questi anni.

Tuttavia l'abbandono della gestione diretta a favore di un soggetto privato indipendente, profit o non profit, incontra una tenace resistenza da parte delle comunità locali, oltre che del personale e dei sindacati, tale da risultare spesso insormontabile. Nell'esperienza questo accade in particolare al Centro e al Nord, in quelle aree territoriali dove asili nido e scuole dell'infanzia comunali, oltre ad avere un forte ruolo nel sistema dell'offerta, hanno una tradizione radicata e forniscono servizi di qualità mediamente elevata.

In questi contesti l'opposizione diffusa alle "privatizzazioni" rende la materia politicamente assai delicata e divisiva. Ciò induce spesso le amministrazioni locali a rivedere i propri progetti iniziali, rinviando le scelte di esternalizzazione e perpetuando la gestione diretta in modo sempre più faticoso e precario, magari confidando nella fattibilità di soluzioni ampiamente adottate nel passato ma ora piuttosto problematiche se non su scala limitata, come la statalizzazione delle scuole dell'infanzia.

Alla ricerca di soluzioni alternative, si è fatta strada l'idea di servirsi di forme gestionali che permettano di abbandonare la gestione diretta pura e, almeno in parte, i suoi vincoli, ma al contempo non siano percepiti come una vera e propria privatizzazione. In tale ottica, servendosi degli strumenti messi a disposizione della normativa, gli amministratori locali optano per la sperimentazione di enti o organismi diversi dalla semplice gestione in economia, tali da garantire la partecipazione e il controllo pubblico, come istituzioni, aziende speciali, fondazioni. Nella loro varietà, questi soggetti offrono un duplice vantaggio per gli amministratori comunali: da un lato sono sottoposti alle restrizioni finanziarie e sul personale in modo più blando dei servizi interni comunali; dall'altro incontrano solitamente un'ostilità minore da parte dell'opinione pubblica e delle forze politiche e sociali rispetto all'affidamento dei servizi a soggetti del tutto indipendenti dalle amministrazioni pubbliche, spaccando il fronte delle opposizioni all'abbandono della gestione diretta.

I Comuni dell'Emilia-Romagna rappresentano un buon punto di osservazione di queste tendenze, in ogni caso presenti, come si è scritto, in diverse Regioni. In Emilia-Romagna i tagli ai trasferimenti statali, i vincoli alla spesa per il personale e alle assunzioni hanno creato carenze di organico via via più evidenti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia comunali. Queste strutture ricoprono un ruolo di tutto rilievo nell'ambito dell'offerta presente sul territorio sia sotto il profilo quantitativo, spesso maggioritario nei nidi e molto rilevante nella scuola dell'infanzia, sia per la qualità del servizio, tradizionalmente riconosciuta a livello nazionale e internazionale. Si comprende quindi come la dismissione della gestione diretta comunale a favore di soluzioni di mercato susciti fortissime resistenze e opposizioni, alimentando un dibattito che, nella scelta tra pubblico e privato, finisce per caricarsi fortemente di elementi ideologici.

Stretti tra carenze di organico e difficoltà di bilancio, da una parte, ed esigenze di consenso politico e sociale dall'altra, gli amministratori locali emiliani tendono quindi ad affidarsi a soluzioni "ibride" quali quelle che abbiamo menzionato, trasferendo in tutto o in parte i servizi per l'infanzia comunali a soggetti quali istituzioni (Ferrara, Reggio Emilia, Ravenna dal 2006 al 2011, Bologna dal 2014-15, altri Comuni non capoluogo come Castelfranco Emilia o Scandiano), aziende speciali (Unione dei Comuni della Bassa Reggiana), fondazioni di partecipazione (Modena). Non sempre tali soggetti sono nati per rispondere al problema di garantire la continuità del servizio a gestione diretta in presenza di vincoli normativi e finanziari assai stringenti, ma attualmente essi risultano funzionali a questo scopo.

All'interno di questo rapporto, tali soluzioni costituiscono esempi di secondo welfare in quanto rappresentano dei tentativi, da parte degli enti locali, di trovare soluzioni innovative ai problemi originati dalla crisi finanziaria e dalla carenza di risorse, contemperando le esigenze economiche con quelle del consenso.

Nella prima edizione del Rapporto sul secondo welfare abbiamo preso in esame la fondazione di partecipazione, che si presenta come una privatizzazione formale ma non sostanziale del servizio, analizzandone nel dettaglio origini, caratteristiche, potenzialità e limiti sia sotto il profilo normativo che osservando un'esperienza concreta nel settore dei servizi per l'infanzia (Neri, 2013a).

In questo secondo Rapporto, proseguiamo la ricerca focalizzando l'attenzione sull'istituzione. Si tratta dell'opzione più vicina al mantenimento della gestione diretta dei servizi per l'infanzia comunali, dato che si tratta di trasferirli all'interno di un organismo strumentale del Comune e non a un ente separato da esso; l'istituzione può essere infatti considerata un'articolazione organizzativa del Comune dotata di rilevante autonomia gestionale.

Benché tale autonomia sia comunque minore rispetto a quella garantita da aziende speciali o fondazioni, l'Istituzione è la soluzione più diffusa non solo in Emilia ma anche in altre Regioni (tra cui per esempio la Lombardia) e appare la formula gestionale cui i Comuni continuano a guardare con maggiore attenzione, come mostrano i processi in corso in realtà importanti come Firenze. Essa infatti combina vantaggi di tipo normativo e finanziario con benefici di tipo politico, come vedremo tra poco.

Per analizzare l'Istituzione nei servizi per l'infanzia, esamineremo nel dettaglio un caso studio, quello del Comune di Bologna. Oltre alla sua rilevanza sul piano nazionale, Bologna consente di mostrare molto bene il contesto in cui si muovono i Comuni, stretti tra difficoltà di bilancio, vincoli normativi e pressioni da parte del contesto politico e sociale spesso ostile, come in questo caso, alla "privatizzazione". Allo stesso tempo, l'analisi di caso mette egualmente in evidenza come una soluzione per molti aspetti "conservativa", adottata in condizioni di emergenza, fornisce l'opportunità di perseguire strategie di riorganizzazione dei servizi e di riduzione dei costi di ampia portata, con effetti su tutta la macchina comunale. Tale esito pare condiviso con altre realtà oltre a quella bolognese.

Prima di passare alla descrizione del caso, è necessario ricostruire lo scenario in cui maturano le scelte degli amministratori comunali, sotto il profilo normativo e quello finanziario.

2. CRISI FINANZIARIA E PRESSIONI PER IL CAMBIAMENTO: LE RESTRIZIONI FINANZIARIE E I VINCOLI SUL PERSONALE DEI COMUNI

Le difficoltà incontrate da numerosi Comuni italiani nella capacità di garantire la continuità dei servizi a gestione diretta deriva da una pluralità di fattori, che non nascono negli ultimi anni con la crisi finanziaria, ma che si sono aggravati per effetto

o in concomitanza della fase recessiva. Particolarmente critica era la situazione determinatasi nel 2011-12, per effetto della crisi dei debiti sovrani e dei provvedimenti con cui il governo centrale vi ha fatto fronte, ma molte delle criticità emerse prepotentemente in quel biennio erano a esso preesistenti e sono tutt'oggi presenti come elementi con cui i Comuni continuano a fare i conti.

In primo luogo, le risorse finanziarie a disposizione dei Comuni si sono significativamente ridotte negli ultimi anni, accentuando dinamiche in corso da più di un quindicennio, in connessione agli obblighi derivanti dal patto di stabilità e crescita a livello europeo e del conseguente patto di stabilità tra Stato, Regioni e Autonomie Locali.

Come afferma la Corte dei Conti, Sezione Autonomie, nella *Relazione sugli andamenti della Finanza Territoriale* approvata il 20 luglio 2015 (Del. 25/SEZAUT/2015/FRG): «La dimensione complessiva delle misure di riduzione di spesa varate dal governo centrale è di assoluto rilievo. Per assicurare il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica in termini di riduzione dell'indebitamento netto, l'effetto cumulato delle manovre finanziarie ha raggiunto, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2015, i 40 miliardi (pari al 2,4 per cento del Pil)» (p. 6); di questi, 13 miliardi e 638 milioni sono l'effetto di misure di inasprimento del patto di stabilità interno per i Comuni (vedi tab. 4, p. 5, Appendice alla Relazione).

A questi vanno aggiunti: «Quale concorso al miglioramento del saldo netto da finanziare, quasi 22 miliardi di tagli nei trasferimenti provenienti dallo Stato (di cui circa 10 miliardi a carico delle Regioni e i restanti 12 miliardi ad appannaggio degli enti locali)» (pp. 6-7). Più di 8 di questi 12 miliardi (precisamente 8 miliardi e 373 milioni) sono a carico dei Comuni (tab. 4, p. 5, Appendice alla Relazione). I tagli nei trasferimenti sono stati compensati con l'incremento dei tributi locali, fortemente cresciuti negli anni recenti (secondo la stessa fonte, da 9,6 miliardi di euro nel 2011 a circa 15,3 miliardi nel 2014), ma questo ha solo attenuato la riduzione complessiva delle risorse a disposizione degli enti locali.

Alle restrizioni finanziarie si accompagnano una serie di vincoli e limitazioni alle assunzioni, al normale avvicendamento e, più in generale, alla spesa per il personale. Tali vincoli cambiano frequentemente nel corso degli anni, risultando particolarmente cogenti nel 2011-12, dopo la crisi finanziaria dell'estate 2011, e molto più allentati nel 2014-15. In ogni caso, essi permettono di identificare un indirizzo coerente volto alla riduzione dei dipendenti e del personale pubblico. Tutte le pubbliche amministrazioni sono soggette a restrizioni relative al personale, ma in modo parzialmente diverso tra loro e certamente gli enti locali sono particolarmente colpiti dalle limitazioni.

Semplificando, per i Comuni soggetti al patto di stabilità interno, ossia dal 2013 quelli con più di 1 000 abitanti, su cui concentriamo l'attenzione, in questi anni i vincoli più rilevanti relativi al personale hanno riguardato (si veda anche Bordogna e Neri, 2014; Neri, 2014):

- il blocco della componente economica dei rinnovi contrattuali, variamente prorogato fino al 2015 incluso, quando una sentenza della Corte Costituzionale impone di procedere per gli anni seguenti alla negoziazione dei nuovi contratti. Il blocco è totale per la contrattazione collettiva nazionale, mentre quella integrativa decentrata viene sottoposta a una fortissima limitazione, essendo possibili solo incrementi economici derivanti da risparmi ottenuti con aumenti della produttività;
- 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 di 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)¹. Per l'applicazione di questa norma, il Decreto legge 90 del 2014, convertito nella Legge 90/2014, specifica poi che, a partire dal 2014, «gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione» (art. 3, c. 5-*bis*, L. 114/2014);
- 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). Il divieto è stato abrogato nel 2014 (art. 3, c. 5, L. 114/2014);
- restrizioni nel turnover e nelle assunzioni a tempo indeterminato, più volte mutate nel corso del tempo. Nel 2010-11 gli enti locali potevano procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Tale limite era stato elevato al 40 per cento dalla Legge 44 del 26 aprile 2012. La stessa legge aveva 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). Il Decreto legge 90/2014, convertito nella Legge 114/2014, ha poi posto un progressivo innalzamento del limite alle assunzioni a tempo indeterminato per cessazioni al 60 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente per il 2014-15, all'80 per il 2016-17 e al 100 a decorrere dal 2018 (art. 3, c. 5, L. 114/2014);

¹ Per gli enti non sottoposti al patto, ossia i Comuni fino a 1 000 abitanti, le spese di personale non devono superare il corrispondente ammontare del 2008. Tali enti possono procedere ad assunzioni «nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno» (Art. 1, c. 562, L. 296/2006 e successive modifiche, fino a quelle introdotte dall'art. 4-ter, c. 11, L. 44/2012).

- restrizioni nel turnover per il personale assunto o impiegato con contratti di lavoro di tipo non standard. La Legge 183/2011 stabiliva che, a decorrere dal 2011 e fino alla fine del 2013, gli enti locali potessero 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 è poi intervenuta la Legge 44/2012, stabilendo che a decorrere dal 2013 gli enti locali possano 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. Come già per altre restrizioni, nel 2014 è intervenuto il Decreto legge 90, poi convertito nella Legge 114, stabilendo che, per gli enti che rispettano le disposizioni in materia di riduzione tendenziale della spesa di personale (vedi lettera a), i limiti alle assunzioni a tempo determinato non vengono applicati, mantenendo come vincolo il non superamento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009 art. 11, c. 4-bis, L. 114/2014).

Da queste note sintetiche si può comprendere come gli enti locali abbiano dovuto operare in un quadro normativo in costante evoluzione, in una condizione di relativa precarietà e incertezza. In tale contesto si inseriscono poi due elementi ulteriori di problematicità.

Il primo deriva dalla riforma delle Province e delle Città Metropolitane e dal processo di assorbimento del relativo personale in soprannumero da parte di Regioni e Comuni. A questo proposito la legge 190/2014 (art. 1, c. 524) dispone che, per il biennio 2015-16, le risorse per assunzioni a tempo siano destinate «all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge», ossia al 1° gennaio 2015, e, una volta assunti tali vincitori (come chiarisce la circolare 1 del 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione), «alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità», ossia del personale in mobilità proveniente dalle Province e dalle Città metropolitane. Questa disposizione creava di fatto un blocco di nuove assunzioni, con il rischio di conseguenze molto pesanti per quei settori, come i servizi per l'infanzia, con graduatorie in via di esaurimento o esaurite e assenza di profili idonei tra il personale oggetto di ricollocazione. Su questo problema è intervenuto ad agosto 2015 il legislatore, con la legge 125/2015 di conversione con modifiche del Decreto legge 78/2015 sugli enti locali, aggiungendo al comma 524 della Legge 190, che «è fatta salva la possibilità di indire, nel rispetto delle limitazioni assunzionali e finanziarie vigenti, le procedure concorsuali per il reclutamento a tempo indeterminato di personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali

necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo, in caso di esaurimento delle graduatorie vigenti e di dimostrata assenza, tra le unità soprannumerarie di cui al precedente periodo [cioè di Province e Città metropolitane], di figure professionali in grado di assolvere alle predette funzioni» (art. 4, c. 2-*bis*, L. 125/2015). Questa norma è di particolare importanza per quei Comuni in cui sono in corso processi di riorganizzazione dei servizi educativi, come nel caso di Bologna, da cui tale disposizione è stata infatti ampiamente sollecitata.

Il secondo elemento di problematicità, aperto da numerosi anni e più spinoso per le amministrazioni comunali, oltre che per lo Stato, attiene al limite di 36 mesi per l'assunzione di personale a tempo determinato. Non è questa la sede per entrare nel dettaglio di una questione estremamente complessa, da lungo tempo dibattuta e che ha quanto meno contribuito ad avviare i massicci programmi di immissione in ruolo in corso nella scuola statale. Ci limitiamo a ricapitolare i termini della questione, così come si pone per i Comuni, non mancando le differenze proprio nei confronti della scuola statale a cui abitualmente si fa riferimento.

Il punto di partenza è la Direttiva europea 1999/70 del 29 giugno 1999 sul lavoro a tempo determinato e il successivo Decreto legislativo 368/2001 di applicazione. La normativa prevede il divieto di assumere un lavoratore a tempo determinato oltre i 36 mesi: fatte salve diverse disposizioni dei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali «qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato» (art. 5, c. 4-*bis*, D.lgs. 368/2001). Inoltre, tra le altre disposizioni di rilievo per i servizi educativi comunali, sono previsti periodi di interruzione tra un contratto a tempo determinato e l'altro stipulati per lo stesso dipendente (nella versione attuale 10 o 20 giorni dalla scadenza dell'ultimo contratto, a seconda che questo abbia una durata minore o maggiore di 6 mesi), pena la conversione del contratto in uno a tempo indeterminato (art. 5, c. 3, D.lgs. 368/2001 e successive modifiche nella lunghezza degli stacchi, fino a quelle introdotte dal D.l. 99/2013; infine, l'obbligo di assumere lavoratori a tempo determinato esclusivamente per esigenze eccezionali e temporanee, definito dal Decreto Legislativo 165/2001, che per il settore pubblico a quanto pare resta valido anche dopo che il Jobs Act (L. 78/2014) ha reso non più necessaria la causalità nei contratti a termine. Lo stesso Jobs Act ha confermato il limite complessivo dei 36 mesi per la durata dei contratti a tempo determinato (del resto previsti da una direttiva europea) e la durata degli stacchi tra un contratto e l'altro.

In tale quadro, l'attenzione si è concentrata sul limite dei 36 mesi complessivi, che ha conosciuto varie vicissitudini. Il D.lgs. 165/2001 aveva introdotto una de-

roga alle disposizioni del Decreto 368, che è stata ribadita e rinforzata dal Decreto legge 70/2011 dopo che la magistratura aveva ritenuto in diverse sentenze di applicarla per contrasto con la direttiva europea, condannando lo Stato e i Comuni a risarcire i docenti ricorrenti. Nonostante il nuovo intervento, la questione è rimasta controversa e il rischio di nuove condanne della magistratura sempre presente.

Inoltre le deroghe valevano espressamente per la scuola statale, mentre venivano estese ai servizi educativi comunali solo da un parere del 2008 e poi da una nota interpretativa del 2012 da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica. Se la magistratura contestava la validità delle deroghe per lo Stato, a maggior ragione ciò valeva per i Comuni, dato che queste non poggiavano nemmeno sulle leggi ma semplicemente su atti amministrativi. L'estensione delle deroghe inoltre era discutibile per gli asili nido, che a rigore non potevano essere considerati "scuola" come invece la scuola dell'infanzia.

Com'è noto, sulla vicenda è poi intervenuta la "sentenza Mascolo" del 26 novembre 2014. Con tale sentenza la Corte di giustizia europea ha ritenuto che, a fronte delle disposizioni della Direttiva europea 1999/70, una normativa nazionale non possa autorizzare, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di tale rinnovo. «Una siffatta normativa, infatti, in assenza di un termine preciso per l'organizzazione e l'espletamento delle procedure concorsuali che pongono fine alla supplenza e, pertanto, del limite effettivo con riguardo al numero di supplenze annuali effettuato da uno stesso lavoratore per coprire il medesimo posto vacante, è tale da consentire... il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare esigenze che, di fatto, hanno un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole a causa della mancanza strutturale di posti di personale di ruolo nello Stato membro considerato» (punto 109 della sentenza).

La sentenza, con i suoi possibili effetti a cascata in termini di ricorsi e di condanne inflitte dalla magistratura italiana allo Stato e agli enti locali, rende sempre più problematico per i Comuni proseguire nella pratica di assegnazione e rinnovo reiterato di incarichi annuali ad insegnanti di scuola dell'infanzia o educatrici di nido per diversi anni; tale pratica si era molto diffusa, a fronte delle restrizioni finanziarie e dei vincoli normativi che, pur se allentati, persistono e limitano le possibilità di assunzione a tempo indeterminato.

Esiste quindi un insieme di motivazioni sia di tipo economico-finanziario sia di carattere normativo, che negli ultimi anni hanno reso assai difficile per molti Comuni garantire la continuità dei servizi educativi a gestione diretta, spingendoli a cercare soluzioni alternative.

3. ALLA RICERCA DI UNA SOLUZIONE. IL COMUNE DI BOLOGNA DALLA GESTIONE DIRETTA ALL'ISTITUZIONE EDUCAZIONE E SCUOLA

Il caso del Comune di Bologna si presenta come particolarmente interessante per diversi motivi². Oltre a essere di per sé una realtà di rilevanza nazionale, Bologna, capoluogo della cosiddetta “Emilia Rossa”, ha notoriamente una tradizione radicata e di avanguardia nei servizi per l'infanzia, di qualità mediamente elevata, con un peso quasi preponderante delle strutture comunali. Queste rappresentano la maggioranza dell'offerta sia di asili nido sia, fatto non consueto neanche nelle città emiliane, delle scuole dell'infanzia presenti sul territorio del Comune.

Inoltre, il contesto bolognese è particolarmente sensibile al dibattito pubblico/privato nella scuola e nei servizi educativi. Ne è dimostrazione il referendum comunale di carattere consultivo, tenutosi il 26 maggio 2013, dedicato al tema del finanziamento pubblico delle scuole dell'infanzia gestite da privati. Pur avendo partecipato alla consultazione solo una minoranza degli aventi diritto (28 per cento del totale), la maggioranza dei votanti (58 per cento) si è espressa contro l'erogazione di un contributo pubblico alle scuole private convenzionate nell'ambito del sistema educativo integrato pubblico-privato avviato nel 1994 (Bandera, 2013). L'amministrazione comunale ha ritenuto comunque di mantenere il sistema delle convenzioni con i privati, ma il risultato del referendum è indicativo del clima politico bolognese e dell'accoglienza che possono trovare ipotesi di privatizzazione dei servizi educativi a gestione pubblica.

Per comprendere bene la realtà di Bologna va tenuto presente il peso, più forte che altrove, esercitato da forze sociali dotate di visibilità e buona capacità di influenza sull'opinione pubblica, nettamente schierate a favore della difesa del sistema pubblico e ostili a ogni mutamento gestionale o organizzativo che possa in qualche modo preludere a una crescita del ruolo del privato nel sistema educativo. Facciamo riferimento a sindacati di base come l'Unione Sindacale di Base (Usb), in grado di condizionare almeno in parte le posizioni dei sindacati confederali; ad associazioni professionali di insegnanti come l'Adi (Associazione Docenti Italiani), più radicate che in altre città anche limitrofe e capaci di giocare un ruolo importante nel dibattito sulle scelte del Comune nei servizi educativi, a movimenti di difesa della scuola pubblica come Articolo 33, promotore del referendum e tuttora attivo.

Si capisce quindi come il percorso di mutamento della gestione pubblica dei servizi per l'infanzia a Bologna sia stato lungo e accidentato e perché sia pervenuto alla soluzione organizzativa più vicina allo *statu quo*, con la creazione dell'Istituzione.

² Per la ricostruzione del caso bolognese sono stati più volte interpellati e si ringraziano per la collaborazione e l'aiuto forniti: Marilena Pillati, Assessore alla Scuola, Formazione e Politiche per il Personale del Comune di Bologna; Marina Cesari, Direttore dell'Istituzione Educazione e Scuola del Comune di Bologna; Gabriele Ventura, Responsabile U.I. del Settore Qualità e Ricerca dell'Istituzione Educazione e Scuola; Lucia Paglioni, U.I. Amministrazione e Bilancio dell'Istituzione Educazione e Scuola, cui sono in particolare debitore (assieme a Gabriele Ventura) per l'analisi condotta nel par. 5.

È opinione comune tra gli amministratori bolognesi che ogni altra formula gestionale sarebbe stata difficilmente realizzabile in questa realtà.

Vale la pena di osservare, però, che la scelta di un'istituzione è diffusa anche in contesti meno radicalizzati di quello bolognese; un segno, questo, della difficoltà che i Comuni incontrano a uscire dalla gestione diretta, portandoli a rinunciare a soluzioni gestionali più promettenti sotto il profilo dell'autonomia organizzativa e dell'economicità gestionale.

Nelle pagine seguenti dedichiamo ampio spazio alla descrizione del percorso che ha portato a scegliere l'istituzione, perché esso consente di comprendere bene i problemi, le incertezze (in primo luogo normative), le resistenze (più o meno forti) che si trovano ad affrontare i Comuni nel tentativo di trovare una via per garantire la continuità dei servizi per l'infanzia a gestione diretta.

L'idea di riorganizzare i servizi per l'infanzia comunali inserendoli in un'istituzione nasce dopo gli anni duemila, forse sulla scorta di quanto stava accadendo in altri Comuni famosi per la qualità di scuole dell'infanzia e asili nido come Reggio Emilia. Nel documento finale della Conferenza programmatica dei Democratici di Sinistra di Bologna, tenutasi il 7-8 maggio 2004, il principale partito di governo della città avanzava la proposta della creazione di una «Istituzione per l'infanzia e per i servizi educativi che, dotata di una forte direzione pedagogica, possa collocarsi sullo stesso piano delle altre istituzioni scolastiche autonome» dopo la riforma del Titolo V e dell'autonomia scolastica. Tale Istituzione avrebbe potuto fungere da «traino e volano per quella pluralità di soggetti del privato e del privato sociale già attivi nel settore della scuola e dell'educazione».

Non si faceva quindi cenno a esigenze legate a restrizioni finanziarie o alla possibilità di assumere personale nella gestione diretta, che sarebbero diventate centrali dieci anni dopo, ma è probabile che fossero comunque presenti agli ideatori o agli ispiratori della proposta dato che tali ragioni, pur meno cogenti che in questi anni, avevano contribuito a orientare le analoghe scelte del Comune di Reggio Emilia. Pur in un quadro normativo e giurisprudenziale non privo di incertezze, l'Istituzione sembrava infatti consentire già allora di sopperire almeno parzialmente ai vincoli sulle assunzioni e finanziari posti agli enti locali. Il proposito di aggirare tali vincoli, per quanto non fossero pesanti come quelli introdotti a partire dal 2011, non è estraneo alla decisione di creare istituzioni per la gestione dei servizi comunali per l'infanzia da parte di altri Comuni emiliano-romagnoli nel corso del primo decennio del 2000.

La proposta dell'istituzione riemerge nel luglio 2011 nelle Linee programmatiche di inizio mandato 2011-16 della giunta Merola, appena eletto come nuovo sindaco. Nel programma della nuova amministrazione è incluso il proposito di «valutare con uno studio di fattibilità la proposta di una Istituzione delle scuole e dei servizi educativi del Comune di Bologna: a cui affidare gli interventi educativi e scolastici del Comune di Bologna... con una forte direzione pedagogica capace

di garantire la valenza educativa e l'unitarietà degli interventi, che tenga, dunque, insieme tutto ciò che nell'ambito del nostro comune si occupa in senso ampio di scuola» (pp. 10-11).

Il ritorno di attenzione sul tema dell'istituzione per i servizi educativi va inserito in un contesto, quello dell'estate del 2011, di rapido peggioramento della finanza pubblica per via dell'esplosione della crisi dei debiti sovrani. Com'è noto, le ripercussioni della crisi, con l'ascesa dello spread tra Btp decennali italiani e Bund tedeschi oltre quota 500 punti, porteranno, da un lato, a ripetute manovre economiche da parte del governo centrale che hanno pesanti ricadute sugli enti locali; dall'altro, alla caduta del governo Berlusconi in autunno e alla sua sostituzione con l'esecutivo Monti, che varerà nuovi interventi sulla finanza pubblica in condizioni di emergenza.

Il susseguirsi di manovre economiche e di modifiche normative che incidono sui vincoli alle assunzioni e alla spesa per il personale degli enti locali, diventati più stringenti, rendono la situazione dei servizi educativi particolarmente difficile per il Comune di Bologna nel 2012. Assai grave è soprattutto la già ricordata estensione dallo Stato agli enti locali, operata alla fine di novembre dalla legge di stabilità per il 2012 (L. 183/2011), delle limitazioni alle assunzioni di personale a tempo determinato e con contratti non standard, poste al 20 per cento della spesa per analoghi contratti stipulati nell'anno precedente. Sommandosi ai vincoli già esistenti sulla spesa per il personale e sulle assunzioni a tempo indeterminato, questa restrizione rende molto difficile garantire la continuità del servizio a gestione diretta per gli anni futuri. In quegli anni il Comune di Bologna utilizza largamente contratti a tempo determinato di breve e di lunga durata (gli incarichi annuali) che, oltre alle fisiologiche assenze brevi o lunghe (per malattie, congedi, maternità, in servizi a netta predominanza femminile), servono a coprire i posti vacanti in organico, aumentati nel corso degli anni per le restrizioni finanziarie o normative poste alle assunzioni a tempo indeterminato. Il personale con contratti a tempo determinato impiegato in asili nido, scuole dell'infanzia e servizi integrativi (Centri Bambini-Genitori) si colloca intorno a un terzo del totale.

Nel corso del 2012 si sviluppa quindi il dibattito sulle possibili soluzioni alle difficoltà di organico dei servizi educativi che, stanti i vincoli finanziari e soprattutto normativi, si profilavano insostenibili per i prossimi anni scolastici.

Le ipotesi di esternalizzazione a soggetti indipendenti dall'ente non sono nemmeno prese in considerazione per la prevedibile fortissima ostilità che avrebbero suscitato; anche l'idea di dare vita a una fondazione di diritto privato totalmente controllata dal Comune, come si decide nella vicina Modena proprio in quel periodo, nel maggio 2012, non appare convincente perché si ritiene che il contesto politico e sociale bolognese la percepirebbe come una "privatizzazione" camuffata³.

³ Per ricostruire le tappe dell'esperienza modenese si rimanda anche ai contributi pubblicati sul sito del progetto Percorsi di secondo welfare (Neri 2012a; 2012b; 2013b).

La discussione è in ogni caso altamente conflittuale. L'Amministrazione comunale, alla ricerca di una soluzione, si trova a fronteggiare una vasta e rumorosa opposizione, ostile a ogni trasformazione dei servizi, capeggiata da sindacati e associazioni di docenti, che trascina con sé una parte delle forze politiche di maggioranza e dell'opinione pubblica. Di fronte a divisioni e spaccature che coinvolgono le stesse forze politiche e sociali dell'area della maggioranza, la giunta Merola decide di rinviare la decisione di un anno, lasciando quindi gli assetti gestionali immutati per l'anno scolastico 2012-13, avviando invece un percorso di discussione aperta a tutti i soggetti variamente interessati, in vista di un cambiamento profondo nel sistema previsto a partire dal 2013-14. Ciò nella consapevolezza che, date le criticità presenti nell'organico, peraltro in via di peggioramento, sarà indispensabile pervenire a qualche cambiamento nei servizi a gestione diretta.

In questo clima intervengono due novità rilevanti sul piano normativo. Alla fine dell'aprile del 2012, la legge 27/2012 di conversione del Decreto legge 1/2012 sulle liberalizzazioni inserisce nel Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. 267/2000) una norma, l'art. 114, c. 5-*bis*, secondo la quale «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 «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». Tuttavia, prosegue la nuova norma, «sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie» (art. 114, c. 5-*bis*, D.lgs. 267/2000, come modificato dall'art. 25, c. 2, L. 27/2012). Inoltre, l'art. 4, c. 12 del Decreto legge 101 del 31 agosto 2013, convertito nella legge 125/2013, aggiungerà anche a tale elenco «i servizi scolastici e per l'infanzia».

La normativa elimina dubbi e incertezze ereditate dal passato, chiarendo che anche istituzioni e aziende speciali devono rispettare i medesimi vincoli sulle assunzioni e sulla spesa di personale cui sono sottoposti i servizi a gestione in economia degli enti locali. Tuttavia, sono escluse dall'ambito di applicazione di tali vincoli le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi educativi, scolastici e per l'infanzia socio-assistenziali, culturali e farmacie. Questo rende tali enti e organismi una soluzione gestionale appetibile per i Comuni alle prese con carenze di organico e vincoli alle assunzioni in questi settori di intervento diretto.

Nell'estate dello stesso anno viene poi approvata la prima *spending review*, ossia il Decreto legge 95 del 6 luglio 2012, convertito nella Legge 135/2012 del 7 agosto 2012. La nuova normativa vieta «agli enti locali di istituire enti, agenzie e orga-

nismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione» (art. 9, c. 6, L. 135/2012). Questa norma impedisce ai Comuni di creare nuove società o enti comunque denominati e organizzati, limitando fortemente le opzioni possibili. Ove si persista nella volontà di non rivolgersi al mercato privato, non resta quindi che affidare i servizi a un soggetto giuridico già esistente, controllato dal Comune.

La soluzione viene così identificata nell'Azienda per i servizi alla persona (Asp) Irides, a controllo comunale, che già gestiva alcuni servizi educativi e che vantava una tradizione di attività rivolta ai minori. Nella primavera-estate del 2013 il Comune di Bologna decide quindi di puntare su Asp Irides quale soggetto centrale cui affidare progressivamente l'erogazione dei servizi comunali per l'infanzia, a partire dalle funzioni su cui si concentra il lavoro precario, stabilizzando quote sempre più ampie del personale. Irides dovrebbe sottrarsi al progetto di unificazione delle tre Asp bolognesi, per divenire un'Azienda di servizi alla persona con forte vocazione educativa e non socio-assistenziale.

L'Asp quale soggetto giuridico si presta al perseguimento di questo progetto perché viene equiparata alle aziende speciali nella possibilità di deroga ai vincoli su assunzioni e spesa del personale cui è soggetto il Comune, in base alla legge 27 del 2012. Si esprime in senso favorevole a questa equiparazione innanzitutto una sentenza della Corte dei Conti, sezione di controllo per l'Emilia-Romagna, emessa il 14 dicembre 2012 (490/2012/PAR).

Poi, nel luglio 2013 la legge regionale di riforma delle forme di gestione dei servizi sociali, centrata sul riordino delle Asp, afferma chiaramente che «al fine di assicurare coerenza tra le misure dell'ordinamento statale e le competenze regionali sulla regolamentazione delle forme di gestione dei servizi sociali, socio-sanitari e educativi, la normativa vigente stabilita in materia di 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 e volta a garantirne la continuità dei servizi nello svolgimento del ruolo, si applica anche alle Asp» (art. 3, c. 2, Legge regionale 12/2013).

La stessa legge individua nelle Asp, qualificate come «ente pubblico non economico», la «unica forma pubblica di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari. La programmazione territoriale, sulla base delle peculiarità territoriali e della complessità dei servizi, può attribuire a tale forma pubblica anche la gestione di servizi educativi» (art. 1, c. 2., L.r. 12/2013), precisando inoltre che possibilità di assunzione previste dall'equiparazione con le aziende speciali «si esercitano prioritariamente in favore delle posizioni addette ai servizi di cui al comma 1, nonché al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi del percorso di accreditamento dei servizi socio-sanitari e il mantenimento dei requisiti previsti dalle normative di settore, statale e regionale» (art. 3, c. 2, L.r. 12/2013).

La scelta - ampiamente dibattuta - di includere esplicitamente i servizi “educativi” ma non quelli “scolastici” nell’ambito istituzionale di attività delle Asp porta coloro che sono contrari ad attribuire all’Asp i servizi per la fascia 0-6 anni a sostenere che non è possibile trasferire a Irides la gestione delle scuole dell’infanzia, in quanto si tratta di “scuole” e non semplicemente di servizi “educativi”, come gli asili nido. Il Comune invece ritiene che la legge identifichi una priorità ma non comporti un divieto per l’ente locale di trasferire a una Asp la gestione di altri servizi oltre a quelli espressamente indicati dalla normativa.

Mentre resta aperta tale questione, si decide di procedere con la soluzione individuata cominciando da interventi urgenti e poco controversi. A settembre 2013 Asp Irides si fa carico dell’assunzione di personale che opera nei servizi comunali, in base al contratto di servizio che l’Asp stipula con il Comune. Irides assume quindi 74 collaboratori di nidi di infanzia a tempo indeterminato e altri 52 a tempo determinato, con incarichi annuali, per le scuole dell’infanzia comunali. Oltre a questi sono assunti a tempo determinato con incarichi annuali anche 124 educatori, in maggioranza a tempo parziale, per i servizi di prolungamento orario e di sostegno disabili nei nidi. In questo modo Asp Irides consente al Comune di rispettare il tetto sull’utilizzo di personale a tempo determinato nell’apertura dei servizi per l’anno scolastico 2013-14.

Resta irrisolto il nodo dell’inclusione delle scuole dell’infanzia nell’Asp e, più in generale, quello di un ampio fronte di forze politiche e sindacali che vede un rischio di perdita della tradizione e della professionalità sviluppata nei servizi per l’infanzia comunali nel trasferimento a un soggetto esterno, per quanto controllato dal Comune.

Di fronte quindi al progetto che avanza ancora a fatica, giunge la Legge 147 del 27 dicembre 2013, ossia la legge di stabilità per il 2014. La legge introduce due importanti cambiamenti:

- ribadisce la possibilità, inserita nel 2012, di escludere aziende speciali e istituzioni che gestiscono «servizi socio-assistenziali, educativi, scolastici e per l’infanzia, culturali e alla persona (ex Ipab) e le farmacie» dalle limitazioni alle assunzioni poste al personale, anche se tale esclusione va compiuta dagli enti locali di riferimento «con propria motivata deliberazione ... fermo restando l’obbligo di garantire il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale» (art. 1, c. 561, L. 147/2013). Quest’ultima parte della norma dispone l’obbligo di consolidare la spesa di personale dell’ente locale con quella di tali enti e organismi strumentali. Alla spesa consolidata vengono poi applicati alcuni vincoli di carattere generale, come l’obbligo di riduzione nel tempo della spesa per il personale e il rispetto della percentuale massima di tale spesa sulla spesa corrente;
- abroga il divieto per gli enti locali di “istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica” per l’esercizio di funzioni fondamentali dei Comuni, che era stato introdotto dalla legge 65/2012 (art. 1, c. 562, lett. a, L. 147/2013).

All'inizio di dicembre del 2013, mentre è in corso l'approvazione delle nuove norme già annunciate, il Comune di Bologna decide di creare un'Istituzione per i servizi comunali per l'infanzia 0-6 nella quale far confluire tutti gli asili nido, scuole dell'infanzia e centri per bambini e genitori a gestione diretta. Il personale di Asp Irides impiegato in servizi scolastici ed educativi, incluso quello assunto nel settembre 2013, verrà assunto dal Comune e assegnato all'Istituzione negli anni successivi ed entro la fine del contratto di servizio stipulato con Irides, nel 2018.

Pur avendo senza dubbio minori margini di autonomia gestionale e organizzativa rispetto all'Asp, alle aziende speciali o alle fondazioni, l'Istituzione consente agli amministratori comunali di godere delle medesime facoltà di superare i vincoli alle assunzioni posti agli enti locali. Inoltre, non essendo un ente distinto dal Comune ma un organismo strumentale il cui personale resta dipendente comunale, essa consente di superare molte delle perplessità e resistenze che suscitava l'affidamento dei servizi ad Asp Irides, come quelle della Cgil e degli altri confederali. Resta invece l'opposizione del sindacato Usb e dei docenti dell'Adi.

Nei primi mesi del 2014 viene quindi predisposto un progetto di fattibilità per la costituzione di un'Istituzione per i servizi educativi e scolastici comunali, che viene reso pubblico per la discussione a marzo. Su queste basi, la costituzione dell'Istituzione e il relativo regolamento interno saranno approvati dal Consiglio Comunale il 23 giugno 2014, con il voto favorevole di tutto il Pd, non scontato alla vigilia, e di una parte dell'opposizione di centro-destra, ma con l'astensione di Sel che faceva parte della maggioranza. Questo testimonia il permanere di tensioni e conflitti intorno all'Istituzione, pur non potendosi questa configurare in nessun modo come una privatizzazione, neanche sotto il profilo formale.

Nel corso dell'estate si procede alla nomina degli organi dell'Istituzione: Consiglio di Amministrazione, Presidente e, soprattutto, il Direttore, dotato delle maggiori responsabilità di direzione e gestione, che non a caso la stessa persona che era a capo di Asp Irides. L'Istituzione Educazione e Scuola diventa così operativa a partire dal 1° settembre 2014.

Nel frattempo, sono partite le procedure di assunzione del personale a tempo indeterminato e determinato necessario a garantire l'apertura dell'anno scolastico 2014-15 e il regolare funzionamento del servizio. Nel primo caso, le assunzioni in larga misura si traducono nella stabilizzazione di personale impiegato a tempo determinato nei servizi comunali, cui successivamente si affianca il trasferimento all'Istituzione dei dipendenti di Asp Irides inseriti nei servizi educativi 0-6 anni e in servizi di Irides di carattere educativo, ora svolti dall'Istituzione (come servizi educativi rivolti ai ragazzi nella fascia di età 11-14 anni, o iniziative estive).

Nel marzo 2014, quando viene reso pubblico il progetto di Istituzione e si avviano i processi di assunzione, «le posizioni vacanti relative a esigenze stabili, permanenti e continuative», sono, secondo quanto riportato dalla Delibera di giunta sopracitata 84341 del 23 marzo 2014:

- 58 operatori (o collaboratori) di prima infanzia, di cui 47 a tempo pieno e 11 part-time;
- 53 educatori di nido d'infanzia, tutti a tempo pieno;
- 158 insegnanti di scuola dell'infanzia a tempo pieno.

In successive deliberazioni approvate tra marzo e luglio 2014, il Comune dispone l'assunzione a tempo indeterminato di 53 educatori di nido e di 28 operatori (o collaboratori) di prima infanzia, mentre sempre a luglio sono trasferiti al Comune e alla sua Istituzione 104 dipendenti di Asp Irides, di cui 71 collaboratori di infanzia.

A dicembre 2014 l'amministrazione comunale decide poi di procedere all'assunzione a tempo indeterminato di 158 insegnanti di scuola dell'infanzia, di cui la prima metà sarà assunta da settembre 2015 e la seconda nel 2016, assieme ad altri 21 educatori di nido. La possibilità di assumere insegnanti di scuola dell'infanzia il 1° settembre 2015 è rimasta in sospeso fino all'ultimo, dato che, come abbiamo già menzionato, solo ad agosto la legge 125 di conversione del DL 78/2015 ha concesso la possibilità agli enti locali di procedere, per specifici profili professionali, ad assunzioni differenti rispetto a quelle di dipendenti in esubero dalle Province. Peraltro, la norma della legge 125 che ha concesso tale possibilità è stata ottenuta con l'esercizio di una specifica attività di pressione e di mobilitazione dei parlamentari bolognesi da parte del Comune di Bologna.

Per le assunzioni il Comune si è avvalso prioritariamente delle procedure di stabilizzazione del personale a tempo determinato previste dal Decreto legge 101/2013 (cosiddetto "Decreto D'Alia"), convertito nella Legge 125 del 30 ottobre 2013. Il decreto, da un lato, irrigidisce l'art. 36 del Decreto Legislativo 165/2001, che prevede e vincola l'utilizzo di contratti a termine e forme di lavoro flessibile, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, «per rispondere a esigenze di carattere esclusivamente temporaneo ed eccezionale» (art. 4, c. 1, L. 125/2013) secondo la nuova formulazione. Dall'altro, all'art. 4, c. 6, dispone che, dalla fine del 2013 al 31 dicembre 2016, «al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine, le amministrazioni pubbliche possono bandire» – nel rispetto dei vincoli finanziari e sulle assunzioni previste dalla legge – «procedure concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale riservate esclusivamente a coloro che sono in possesso dei requisiti» per essere stabilizzati, con le procedure previste nel 2006, 2007 e 2008, «nonché a favore di coloro che alla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto hanno maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando» (art. 4, c. 6, L. 125/2013).

Alla fine di un percorso molto tortuoso, segnato da forti resistenze, difficoltà e disposizioni normative in continuo mutamento, il Comune è così giunto a mettere

in pratica quello che era un punto del programma di inizio mandato della Giunta Merola. Nonostante l'obiettivo raggiunto sia stato quello definito inizialmente, non si può dire che tale esito sia frutto di una strategia deliberatamente pianificata degli amministratori locali. Essi, infatti, tra il 2011 e il 2014-15 hanno mostrato chiaramente di adattarsi di volta in volta, per quanto non passivamente, alle pressioni e agli stimoli forniti dal contesto, stretti, da un lato, da una legislazione precaria e spesso imprevedibile, che cambia periodicamente il quadro dei vincoli e delle opportunità, dall'altra, dalla pressione di un ambiente politico e sociale, capace di influenzare anche parte della maggioranza di governo, che tende a interpretare ogni mutamento della gestione diretta pura come una privatizzazione del servizio.

4. L'ISTITUZIONE EDUCAZIONE E SCUOLA E LA RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI COMUNALI

L'istituzione è una delle modalità previste dall'art. 113-bis del Testo Unico degli Enti Locali (Decreto legislativo 267/2000) per l'affidamento diretto della gestione di servizi privi di rilevanza economica, da parte dell'ente locale. Essa si affianca in questo ad aziende speciali anche consortili, società a capitale interamente pubblico su cui l'ente locale eserciti un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi, associazioni e fondazioni.

Il comma 2 dell'art. 114 dello stesso T.U.E.L. qualifica l'istituzione come «organismo strumentale dell'ente locale ... dotato di autonomia gestionale», mentre l'azienda speciale è un ente strumentale. Gli organi dell'istituzione sono «il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale» (c. 3).

L'istituzione, che ha un suo regolamento ma non uno statuto, informa la sua azione a «criteri di efficacia, efficienza ed economicità» e ha l'obbligo del pareggio di bilancio «da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti» (c. 4). Essa è sottoposta al Controllo del Consiglio comunale, mediante l'approvazione dei seguenti atti: «a) il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale e azienda speciale; b) i bilanci economici di previsione pluriennale e annuale; c) il conto consuntivo; d) il bilancio di esercizio» (c. 8)⁴.

Al momento della sua creazione, nell'anno scolastico 2013-14⁵, la nuova Istituzione Educazione e Scuola del Comune di Bologna include quarantotto nidi di infanzia, per un totale di oltre 2 600 posti (oltre l'80 per cento del complesso dei

⁴ Per approfondimenti rispettivamente sullo strumento dell'istituzione si rimanda a Bottino (2004), sulle caratteristiche giuridiche dell'Istituzione Educazione e Scuola di Bologna a Paglioni (2015).

⁵ Dati ufficiali del Comune di Bologna, riportati nel progetto di fattibilità dell'Istituzione (marzo 2014).

posti nido offerti nel territorio comunale); sessantanove scuole dell'infanzia (per circa 5 080 posti, pari al 54-55 per cento del totale, incluse le scuole dell'infanzia non convenzionate); nove Centri per bambini e genitori (225 posti a disposizione).

Tabella 1 – Servizi per l'infanzia del Comune di Bologna passati all'Istituzione (dati A.S. 2013-14)

Suole d'infanzia	Numero strutture	Numero posti	Totale personale (n.)
<i>Nidi di infanzia</i>	48	2 605	781
<i>Scuole dell'Infanzia</i>	69	5 077	702
<i>Centri bambini e genitori</i>	11	225	50
TOTALE	108	7 907	1 533

Fonte: Comune di Bologna, Studio di fattibilità progetto Istituzione (marzo 2014).

Come mostra la tabella 1, nel 2013-14 il personale operante in questi servizi è costituito da oltre 1 500 operatori, che rappresentano quasi un terzo del totale dei dipendenti del Comune di Bologna. Tra gli operatori, poco meno di 800 sono impiegati nei nidi di infanzia; poco più di 700 nelle scuole dell'infanzia e 50 nei Centri bambini-genitori. Sempre sul complesso degli operatori, 485 risultano a tempo determinato, pari al 31,64 per cento del totale. Questi vengono o si prevede che saranno in larga parte stabilizzati con il passaggio all'Istituzione.

Agli operatori che lavorano nei servizi per l'infanzia vanno aggiunte altre figure professionali come i pedagogisti di nidi e scuole dell'infanzia e i funzionari amministrativi che saranno destinati all'Istituzione. Essa quindi costituisce un organismo di grande rilievo all'interno del Comune, per dotazione di personale, strutture e anche per risorse finanziarie a essa dedicate.

La creazione dell'Istituzione non rappresenta solo uno strumento per garantire continuità ai servizi a gestione diretta e in qualche modo superare una parte dei vincoli legati al patto di stabilità e alle politiche di austerità. L'amministrazione comunale coglie questa opportunità per intraprendere un processo di riorganizzazione del Settore Istruzione dell'Assessorato Scuola e Formazione, con importanti riflessi sull'insieme della macchina comunale. Tale processo tocca direttamente anche le competenze dei Quartieri di decentramento amministrativo. Infine la stabilizzazione ha rilevanti conseguenze sulle condizioni di impiego e sul costo del lavoro del personale.

Gli obiettivi di riorganizzazione perseguiti dall'amministrazione comunale sono chiaramente espressi nel progetto di creazione dell'Istituzione e messi in opera a partire dall'estate-autunno del 2014, in un percorso tuttora in pieno svolgimento, volto a perseguire una razionalizzazione organizzativa di una parte importante

dell'apparato amministrativo. La nuova organizzazione dei servizi per l'infanzia comunali viene chiaramente delineata nel progetto di fattibilità dell'Istituzione, già ricordato, pubblicato a marzo 2014, che citeremo ampiamente nelle pagine seguenti. Nel disegno illustrato in tale documento, la *governance* del sistema dei servizi per l'infanzia del Comune di Bologna dovrà vedere la seguente divisione dei ruoli (p. 10):

- il Comune «sviluppa la funzione di governo complessivo del sistema formativo integrato e del sistema integrato dei servizi per l'infanzia (pubblici e privati), definendo le politiche educative e gli indirizzi organizzativi per la gestione dei servizi»;
- i Quartieri partecipano «alla definizione delle politiche e degli indirizzi» e acquistano o accentuano «la loro vocazione alla relazione con il territorio e con la comunità locale e nel lavoro di comunità»;
- l'Istituzione, dotata di «un profilo di forte autonomia e specializzazione per la gestione dei servizi educativi e scuola d'infanzia», ne assume la gestione includendo tutti i processi a ciò connessi, anche quelli di supporto all'erogazione finale del servizio, «e tutte le fasi di programmazione educativa e didattica, di sviluppo qualitativo e di innovazione dei servizi».

Per comprendere meglio il significato di questa ripartizione dei poteri, occorre ricordare che a Bologna fino al 2013-14 l'organizzazione e la gestione dei nidi e delle scuole dell'infanzia comunali, inclusa la gestione del personale, era largamente delegata ai nove Quartieri in cui si articola il decentramento amministrativo della città. Al Settore Istruzione dell'Assessorato, in parte assieme ad altri Settori Centrali, erano in capo le funzioni di programmazione, regolamentazione e coordinamento gestionale, nonché i servizi di supporto. Il Coordinamento pedagogico era collocato a livello centrale nel Settore Istruzione, ora divenuto Area Educazione e Formazione, ma, a parte alcuni professionisti operanti nell'Assessorato, la grande maggioranza dei pedagogisti (venticinque) era incardinata nei Quartieri, dove seguiva i servizi con ampia autonomia. Ai Quartieri erano infine delegate ampie funzioni amministrative relative ai servizi educativi e scolastici, tra cui la gestione del personale.

Dall'anno scolastico 2014-15 l'Istituzione assume progressivamente la maggioranza delle competenze e responsabilità sull'organizzazione e la gestione dei servizi per l'infanzia, inclusa la gestione del personale, nonché per una parte rilevante delle attività amministrative di supporto. Anche i coordinatori pedagogici sono assegnati in grande maggioranza (ventuno, uno ogni sei servizi) all'Istituzione, mentre gli altri vanno o rimangono nel Settore Istruzione, per sostenere «i processi di regolamentazione dei servizi e dei sistemi di convenzione con gli altri soggetti pubblici e privati, compresa la gestione dell'autorizzazione al funzionamento» (p. 14, progetto di fattibilità dell'istituzione).

Ai Quartieri resta la gestione dell'accesso (incluse le procedure di iscrizione) e dell'informazione dei cittadini sui servizi, nonché delle tariffe per la refezione, alcuni

servizi integrativi per la fascia 6-18 anni, l'attività di supporto al diritto allo studio e alcuni compiti legati alla relazione con il sistema scolastico. Ma soprattutto i Quartieri sono chiamati a sviluppare un ruolo di interfaccia tra i servizi e la comunità, di cui devono in vario modo stimolare la partecipazione. A questo riguardo il progetto di fattibilità dell'istituzione assegna ai Quartieri una serie di compiti tra cui la «partecipazione al processo di regolamentazione dei servizi», la «promozione e gestione dei processi partecipativi delle famiglie», che dovrebbero essere potenziati dall'Istituzione, la «analisi dei bisogni delle comunità locali e partecipazione al processo di programmazione», la «promozione delle realtà presenti sul territorio» il «sostegno, promozione e gestione di progetti nell'ambito del lavoro di comunità» (p. 11 del progetto di fattibilità).

L'Istituzione, quale «punto unitario di gestione di tutti i servizi educativi e delle scuole dell'infanzia», diviene uno strumento per l'accentramento o, se vogliamo, la ricongiunzione in un unico soggetto delle funzioni di organizzazione e gestione dei servizi. Tale soggetto non è direttamente l'Area Educazione e Formazione ma una sua articolazione dotata di ampia autonomia gestionale, didattica e organizzativa.

In questo modo, l'Istituzione assolve a un bisogno di integrazione, a un recupero di omogeneità e di unitarietà nel funzionamento e nella gestione dei servizi comunali per l'infanzia, nei quali, secondo gli amministratori, erano prevalse negli anni passati le esigenze di differenziazione e le specifiche peculiarità del territorio, espresse dai Quartieri. Tali esigenze, pur assolutamente meritevoli di attenzione, avevano portato a un eccessivo livello di eterogeneità del servizio tra diverse aree della città, con le conseguenti disegualianze nella qualità del servizio fornito ai cittadini. Il carattere fortemente decentrato della gestione dei servizi per l'infanzia impediva poi all'Assessorato di intervenire efficacemente per ridurre tale eterogeneità. Inoltre, il decentramento finiva per rendere la gestione delle risorse umane assai rigida e poco funzionale alle esigenze di un servizio la cui fornitura doveva essere comunque considerata come unitaria su tutto il territorio cittadino. Occorreva recuperare gradualmente margini di flessibilità e di fungibilità nella gestione del personale su tutta la città di Bologna, resa difficile dal suo incardinamento nei Quartieri.

Come accaduto in altri Comuni, la creazione dell'Istituzione Educazione e Scuola consente poi la ricomposizione nella nuova articolazione organizzativa di molte funzioni di supporto ai servizi per l'infanzia (come la manutenzione o la gestione delle rette), in parte disperse nei diversi Settori Comunali o nei quartieri. In questo senso il progetto di fattibilità prospetta un fabbisogno di funzionari amministrativi e di tecnici per l'Istituzione calcolato in quindici unità di personale. Anche sotto questo aspetto, si profila insomma una ricomposizione di funzioni in un centro unitario di direzione incaricato di tutte le competenze di organizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, con effetti su tutta la macchina comunale.

All'interno del Comune, l'Istituzione ha infine come suo interlocutore principale l'Area Educazione e Formazione. Essa si occupa della «regolamentazione dei servizi educativi e nelle scuole d'infanzia a gestione diretta, in ordine a: standard generali di funzionamento, regole di accesso, politiche tariffarie; programmazione quantitativa dell'offerta complessiva»; coordinamento delle funzioni dei Quartieri sui servizi educativi; «regolazione del sistema di relazioni» con gli altri soggetti gestori di servizi per l'infanzia nella fascia 0-6, in particolare attraverso la sottoscrizione e la gestione delle convenzioni e «la gestione delle autorizzazioni al funzionamento per i servizi educativi privati» non convenzionati (pag. 10, progetto di fattibilità dell'istituzione). L'Area Educazione e Formazione esercita quindi una funzione di governo complessivo del sistema.

5. LA REGOLAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO: IL CONTRATTO DELLE INSEGNANTI DI SCUOLA DELL'INFANZIA

Il passaggio dalla gestione diretta all'Istituzione ha registrato come uno degli aspetti più delicati la scelta del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (Ccnl) da applicare alle insegnanti di scuola dell'infanzia assunte dopo la creazione della nuova articolazione organizzativa. Nei servizi per l'infanzia 0-3 anni il Comune di Bologna per tradizione applica il contratto collettivo di lavoro delle Regioni e Autonomie Locali, o semplicemente Enti Locali (Eell), mentre per le insegnanti della scuola dell'infanzia viene adottato in larga misura il contratto collettivo nazionale di lavoro del Comparto Scuola, ossia quello utilizzato nelle scuole dell'infanzia statali. Questa scelta, che ha un'origine storica, si discosta da quella compiuta dalla grande maggioranza degli enti locali che applicano il contratto nazionale degli Enti Locali, soprattutto dopo la stipulazione del Ccnl Enti Locali del 2000, che ha regolato il rapporto di lavoro del personale docente di scuole degli enti locali in modo parzialmente diverso da quello statale.

L'opzione tra i due contratti non è indifferente, perché le differenze in termini di trattamento economico e normativo delle insegnanti sono notevoli, essendo le condizioni proposte dal contratto Scuola più favorevoli alle maestre, come vedremo. È questa, per inciso, una ragione molto forte che spiega la presenza di un fenomeno nazionale di passaggio delle insegnanti di scuola dell'infanzia comunali alle scuole statali, con conseguente aggravamento delle difficoltà di organico per le strutture comunali. Mentre un tempo si trattava di una scelta più diffusa, sono pochissimi oggi i Comuni che applicano ancora il contratto Scuola: Verona, che però è passata al contratto Enti Locali nel 2012 pur con una contestatissima decisione, Firenze, che sta anch'essa abbandonando questa opzione, e Bologna.

Nel dibattito sulla trasformazione dei servizi a gestione diretta apertosi nel 2011-12 la questione del cambiamento di contratto delle insegnanti di scuola dell'infanzia è stata presente sin dall'inizio, dato il timore dei sindacati, dell'Adi

e delle insegnanti comunali che il Comune potesse utilizzare questa opportunità per uniformarsi alla quasi totalità degli enti locali italiani. Il progetto di fattibilità dell'istituzione rafforza questa idea, ma non scioglie chiaramente il nodo relativo al contratto.

Il passaggio dal Ccnl Scuola a quello Enti Locali ha un fondamento normativo e giurisprudenziale. L'art. 54, c. 3-*quiquies* della Legge 150/2009 (la Legge Brunetta) che afferma: «Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali», prevedendo la nullità delle clausole stipulate in violazione dei vincoli e dei limiti imposti dalla contrattazione nazionale e dalle norme di legge. Ciò è stabilito nel contesto di una legge che rafforza la supremazia e l'inderogabilità del livello di contrattazione nazionale rispetto a quello integrativo locale. In modo coerente con tale impostazione, l'art. 65, ridefinendo gli ambiti riservati alla legge e quelli di contrattazione collettiva (ora meno ampi), impone un obbligo di adeguamento della contrattazione integrativa a quella nazionale fissando al 31 dicembre 2012 un limite temporale per l'adeguamento consensuale dei contratti. Superato questo termine, le Pubbliche Amministrazioni possono intervenire unilateralmente.

In secondo luogo, esistono due pareri dell'Aran (RAL 1035 del 02/02/2012 e RAL 1363 del 31/07/2012), nei quali si afferma chiaramente che a tutto il personale degli enti del Comparto Regioni-Autonomie Locali, per la regolamentazione del rapporto di lavoro, non può che applicarsi, in via esclusiva, il Ccnl Enti Locali, in virtù delle disposizioni della legge 150/2009 e anche dell'art. 40 del Decreto legislativo 165/2001 e successiva applicazione, con la definizione di quattro comparti per la contrattazione collettiva nella Pubblica Amministrazione nel 2003, tra cui quello delle Autonomie Locali distinto dalla Scuola.

Infine, anche la giurisprudenza sembra sostenere il cambiamento nel contratto di lavoro applicato alle insegnanti. Con la sentenza n. 1321/2014 il Tar del Veneto ha respinto la richiesta delle organizzazioni sindacali di annullare la Delibera n. 585/2012 con la quale il Comune di Verona aveva deciso l'applicazione del CCNL Enti Locali invece che di quello della Scuola alle insegnanti delle scuole dell'infanzia comunali, come avvenuto fino a quel momento.

La sentenza nasce da un ricorso, promosso dai sindacati Scuola, per ottemperanza a una sentenza del Tribunale del Lavoro di Verona (confermata dalla Corte d'appello di Venezia) che aveva condannato il Comune per comportamento antisindacale, per l'applicazione del Ccnl Enti Locali invece che di quello Scuola. Il Tar riconosce invece che tale applicazione non rappresenta l'elusione di un giudicato ma si basa sui cambiamenti intervenuti nella normativa con l'introduzione della Legge 150/2009. Infine, ove si voglia procedere ad assunzioni mediante le procedure di stabilizzazione del personale precario previste dal Decreto D'Alia, queste non possono essere applicate nella scuola statale, che mantiene le proprie regolamentazioni nella materia.

Ciò sembra escludere l'applicazione del contratto del Comparto Scuola dal personale assunto mediante le procedure del Decreto D'Alia.

Su queste basi nel dicembre 2014, dopo avere rinviato a lungo una decisione controversa, il Comune di Bologna dispone l'assunzione a tempo indeterminato, nel triennio successivo, di 158 insegnanti di scuola dell'infanzia, cui sarà per la prima volta applicato il Contratto Enti Locali.

Tabella 2 – Condizioni contrattuali dei docenti di scuola dell'infanzia dell'Istituzione Educazione e Scuola del Comune di Bologna (A.S. 2015-16)

	Docenti con Ccnl Scuola	Docenti con Ccnl Enti Locali
<i>Orario frontale</i>	25 ore settimanali	30 ore settimanali
<i>Attività funzionale all'insegnamento/Attività integrative</i>	80 ore annuali (cui si aggiungono, dal 2015-16, 75 ore annuali per la funzione docente, prima non quantificata)	155 ore annuali (come per gli asili nido)
<i>Calendario</i>	Inizio 1° settembre; termine 30 giugno Sospensione dell'attività definita dal calendario annuale	Inizio 1° settembre; termine 30 giugno Sospensione dell'attività definita dal calendario annuale
<i>Turni di lavoro</i>	In ogni sezione due insegnanti che alternano due turni di 5 ore al giorno, antimeridiani e pomeridiani, tali da coprire l'orario in cui sono presenti i bambini, incluso il prescuola (7.30-17.30)	In ogni sezione due insegnanti che alternano due turni, secondo una delle seguenti modalità: • 5 ore e 20 minuti per 3 gg, 7 ore per 2 gg. • 5 ore e 30 minuti al giorno per 4 gg, 8 ore per 1 giorno. I turni sono tali da coprire l'orario in cui sono presenti i bambini, incluso il prescuola (7.30-17.30)
<i>Trattamento economico fondamentale annuo lordo</i>	Da 0 a 8 anni :€ 19 324,27 Da 9 a 14 anni: € 21 545,27 ... Da 28 a 34 anni: € 26 952,89	Da 0 a 8 anni: € 19 454,15 Da 9 a 14 anni: € 19 917,86 ... Da 28 a 34 anni: € 21 901,32
<i>Ferie</i>	36 giorni totali	32 giorni totali
<i>Aspettativa per motivi di salute e famiglia</i>	2 anni e mezzo in un quinquennio	12 mesi in un triennio

Fonte: elaborazioni su documentazione dell'Istituzione Educazione e Scuola.

Nota: per i docenti con Ccnl Enti Locali si riportano le due modalità generali di turnazione settimanale, ma sono presenti altre modalità più articolate.

Con la Delibera n. 349478 del 9 dicembre 2014 il Comune:

- istituisce nell'ordinamento dei profili professionali del Comune di Bologna il profilo specifico denominato "Insegnante scuola dell'Infanzia – categoria C", previsto dal sistema di classificazione del Ccnl delle Regioni e Autonomie Locali. Tale profilo ha «analoghi requisiti di accesso e contenuto professionale di quello collocato nel Ccnl del comparto Scuola»;
- istituisce nella sua dotazione organica «500 posti in categoria C» con il profilo di "Insegnante scuola dell'infanzia";
- trasferisce a questo suo nuovo profilo, all'interno della nuova dotazione organica, i 274 dipendenti «con profilo maestro scuola infanzia attualmente inquadrati nella dotazione organica insegnanti» con Contratto scuola, «dando atto che gli stessi conserveranno *ad personam* il trattamento giuridico ed economico del Contratto Scuola».

Nonostante le proteste di insegnanti, Adi, sindacati di base, e del Comitato referendario Scuola Costituzione che parla di trasformazione della scuola dell'infanzia comunale da «componente del sistema scolastico statale gratuito e fondato sulla libertà di insegnamento, in un servizio individuale a pagamento come quello dei nidi», nei mesi successivi il Comune procede all'assunzione di 79 insegnanti a tempo indeterminato con Ccnl Enti Locali, come abbiamo già descritto, che entrano in servizio nel settembre 2015 e a cui dovrebbe seguire una nuova tornata di assunzioni-stabilizzazioni per settembre 2016.

Nell'anno scolastico 2015-16 si trovano quindi a operare nelle scuole dell'infanzia dell'Istituzione Educazione e Scuola del Comune di Bologna insegnanti con due contratti assai diversi tra loro, come riportato nella tabella 2.

Come si può vedere, le differenze più consistenti tra i due regimi contrattuali riguardano l'orario di attività frontale con i bambini, che si riflette in turni di lavoro di durata differente e con articolazione differente (per quanto nella tabella sia stato necessario semplificare questo aspetto rispetto alla realtà). Il monte orario è più pesante nel contratto Enti Locali, anche se va ricordato che sono in corso sperimentazioni che dovrebbero portare a una graduale armonizzazione degli orari collegati ai due regimi contrattuali. Le ore dovute per attività integrative e funzionali all'insegnamento non svolte con i bambini (riunioni e incontri collegiali, incontri con le famiglie, formazione, documentazione...) sono state uniformate, quantificando in 75 ore il monte orario dovuto per la funzione docente, prevista nel Ccnl Scuola e prima non quantificata.

Anche il trattamento economico fondamentale è migliore nel contratto Enti Locali in sede di prima assunzione, ma con il crescere dell'anzianità di servizio la situazione si inverte rapidamente; le differenze aumentano per il personale con anzianità più elevata sino a essere massime dai 28 ai 34 anni.

Il quadro non muta considerando anche il trattamento economico accessorio. Altre differenze a favore del contratto Scuola riguardano le ferie, le ore a dispo-

sizione per assemblee sindacali (qui non riportate) e anche, nel lungo termine, la possibilità di prendere aspettative per motivi di famiglia e di salute.

Questi elementi sintetici aiutano a comprendere l'importanza, per il Comune, del cambiamento nella regolazione del lavoro del personale docente. È vero che in altre realtà la conversione dei servizi in gestione diretta a enti distinti ma controllati dal Comune ha comportato un passaggio dall'utilizzo di contratti di lavoro degli Enti Locali, già in essere, a contratti privati, determinando condizioni di maggiore risparmio per il Comune interessato, come si vede bene nel caso di Modena. Tuttavia, data la situazione di partenza e le peculiarità del contesto si può comprendere come nel caso di Bologna il passaggio all'Istituzione abbia rappresentato un'occasione sfruttata dal Comune per perseguire con successo una riduzione del costo del lavoro, orario e complessivo, per il personale di scuola dell'infanzia, ossia di una componente fondamentale del costo di tale servizio. Tale processo consente al Comune di Bologna di uniformarsi tendenzialmente al costo del lavoro sostenuto dalla maggioranza dei Comuni italiani, lasciando al personale lo status di dipendente pubblico comunale a tutti gli effetti, con le garanzie che questo comporta, a partire da un grado di sicurezza del posto di lavoro che un soggetto privato indipendente dall'ente locale non può garantire⁶.

6. CONCLUSIONI

La conversione delle strutture a gestione diretta in entità più autonome ma controllate dai Comuni alimenta la crescita delle “amministrazioni parallele” (per esempio Cassese, 2014), nate storicamente come fenomeno di fuga dallo Stato e dai vincoli degli apparati della pubblica amministrazione centrale, ma rapidamente diffuse anche in quella locale e regionale. L'istituzione di società o di altri tipi di enti pubblici autonomi a totale controllo pubblico o partecipati tra pubblico e privato ha come motivazione di fondo – o, almeno, come giustificazione – la ricerca di condizioni di maggiore efficienza produttiva e gestionale rispetto a quella garantita dall'amministrazione tradizionale, operante secondo il modello della burocrazia legale-razionale di stampo weberiano. Questa è per definizione soggetta a un rigido sistema di norme e vincoli che la rendono lenta, “pesante” e farraginosa nel suo agire, ed è inoltre condizionata dall'essere gerarchicamente e direttamente subordinata al potere politico.

L'esperienza storica e, ancora di più, la cronaca dei nostri giorni hanno portato a concentrare forti critiche su tali soggetti, il cui numero complessivo è stimato come superiore alle 7 000 entità. Lungi dal favorire condizioni di maggiore efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi e nel perseguimento di scopi pubblici, essi fornirebbero invece alla classe politica un comodo strumento per disporre, con ampia

⁶ Sulle conseguenze per il lavoro derivanti dalle esternalizzazioni nei Comuni, si veda Mori (2015).

autonomia e scarso controllo, di risorse pubbliche da utilizzare per pratiche clientelari e forme particolaristiche di costruzione del consenso, senza alcuna attenzione per la gestione, spesso del tutto inefficiente e deficitaria. Tali critiche hanno portato negli ultimi anni a numerosi interventi normativi, inclusa la recente legge 124/2015 (o “riforma Madia”), volti a sopprimere i cosiddetti “enti inutili” e a ridurre fortemente il numero dei soggetti partecipati, con particolare riguardo alle forme societarie, ove esse operino in via continuativa in condizione di disavanzo finanziario.

Tuttavia, il caso che abbiamo analizzato in questo lavoro, così come quello precedente riportato nel primo Rapporto sul secondo welfare (Neri, 2013a) ci propongono uno scenario differente, che trova riscontro anche in alcuni casi, qui non esaminati, di ricorso a enti di tipo differente (Azienda Speciale della Bassa Reggiana) per problematiche simili a quelle qui affrontate. Il trasferimento dei servizi dell’infanzia comunali a enti e organismi strumentali di un Comune o comunque a soggetti da questo direttamente controllati sembrano avere favorito processi di razionalizzazione dei servizi, improntati a obiettivi di efficienza ed economicità, salvaguardando, a quanto pare di capire, la qualità del servizio.

Si tratta di interventi decisi spesso sotto la pressione di esigenze contingenti, con motivazioni anche discutibili (come la volontà di “sfuggire” ai vincoli finanziari e di assunzioni legati al patto di stabilità e alle politiche di austerità). Anche la scelta tra i diversi tipi di forme gestionali sembra dovuta principalmente a differenze legate ai contesti locali e a fattori di *path dependency* che fanno riferimento alla specifica esperienza storica di ciascun Comune e, soprattutto, alle opportunità fornite da una normativa precaria ed erratica nello specifico momento in cui è maturata la decisione, più che a una valutazione ponderata dei costi e dei benefici di ciascuna formula gestionale nell’erogazione del servizio.

D’altro canto, se consideriamo il caso bolognese, il processo decisionale nel suo insieme presenta indubbi elementi tipici del modello del *garbage can* o “cestino dei rifiuti” (Cohen, March e Olsen, 1972) proprio per il ruolo giocato dalle contingenze e dalla contestuale compresenza, quasi casuale, degli elementi che hanno determinato la decisione finale (soprattutto le innovazioni normative introdotte a livello nazionale e regionale nella seconda parte del 2013). Tuttavia, in un quadro così mutevole e confuso, va riconosciuto agli amministratori comunali di avere perseguito con continuità e coerenza l’obiettivo fondamentale di garantire la continuità del servizio, secondo forme tali da uscire dalla gestione diretta senza giungere a un’esternalizzazione a soggetti privati, nella convinzione che questa avrebbe avuto costi politici insostenibili. In questo senso i comportamenti del Comune possono essere letti come un adattamento a un contesto (normativo, politico e sociale) assai turbolento, nel quale si cerca di giocare comunque un ruolo attivo, finalizzato a uno scopo generale.

Le capacità strategiche del Comune emergono anche, e forse soprattutto, dopo che è stata presa la decisione di creare l’istituzione, in modo simile a quanto si è

riscontrato nel caso della fondazione di Modena analizzato nel rapporto del 2013 (Neri, 2013a). Dai paragrafi precedenti, risulta in modo evidente che scelte intraprese sotto la spinta di vincoli posti dall'esterno, in condizioni di emergenza, siano diventate l'occasione per sviluppare strategie gestionali che hanno conseguenze di medio-lungo termine, riguardanti anche i servizi rimasti a gestione diretta. Tali strategie hanno modificato l'organizzazione e la regolazione dei servizi per l'infanzia comunali, coinvolgendo fortemente sia gli uffici centrali comunali afferenti all'Assessorato Scuola sia i Quartieri di decentramento; hanno consentito di acquisire margini maggiori di flessibilità nella gestione del servizio; hanno avuto riflessi importanti su tutto l'apparato comunale, con la ricomposizione delle funzioni di supporto ai servizi per l'infanzia; infine, hanno promosso l'allineamento tendenziale del costo del lavoro al regime contrattuale tipico degli enti locali, secondo criteri di economicità ed efficienza.

In questo senso, il lavoro di ricerca compiuto in questi due anni sembra suggerire che, per questi profili, gli assetti gestionali di tipo partecipato appaiano meno differenti di quanto ci si potrebbe aspettare dall'esternalizzazione a soggetti privati, in cui semmai gli obiettivi dei Comuni appaiano più radicali ma non qualitativamente diversi. Questa ipotesi dovrebbe essere però verificata da un successivo lavoro di ricerca sulle conseguenze delle politiche di austerità sui servizi a gestione diretta degli enti locali, con particolare riguardo ai servizi per l'infanzia. Tale attività dovrebbe essere dedicata all'analisi sia di altri casi relativi alla creazione di soggetti partecipati, sia a situazioni in cui si è proceduto a una effettiva esternalizzazione dei servizi a soggetti privati. Questo aiuterebbe anche a comprendere meglio quali siano i fattori che favoriscono l'esternalizzazione in questo settore di intervento, spesso desiderata ma poi non perseguita dagli amministratori locali.

Resta da valutare la capacità delle soluzioni partecipate di dimostrarsi finanziariamente sostenibili sul medio-lungo termine, a fronte del perdurare di una situazione economica di crisi o di bassa crescita, e di politiche di austerità sotto il profilo della finanza pubblica. Sotto questo profilo, i policy maker nazionali dovrebbero, da un lato, fornire condizioni di maggiore certezza e stabilità sul piano legislativo, dall'altro, potrebbero, forse, introdurre innovazioni normative volte a promuovere la partecipazione e il coinvolgimento sia degli utenti e delle comunità locali, sia di soggetti privati nel controllo e nella governance interna dei soggetti partecipati, senza che questo si traduca nella privatizzazione sostanziale del servizio, come avverrebbe nella situazione attuale.

In ogni caso, si tratta di esperienze che saranno inevitabilmente interessate dal modo in cui verrà data attuazione alla delega legislativa prevista dalla Legge 107/2015 che, ai commi 180-181 dell'articolo 1, dispone la costruzione di un sistema integrato di servizi per l'infanzia 0-6. Questo dovrebbe aumentare fortemente il ruolo e le responsabilità dello Stato, venendo inevitabilmente a incidere sui servizi educativi e scolastici direttamente o indirettamente dipendenti dai Comuni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bandera L. (2013), *Scuole d'infanzia: il valore aggiunto del sistema integrato del Comune di Bologna*, <http://www.secondowelfare.it/enti-locali/referendum-bologna-scuola-infanzia.html>
- Bordogna L., Neri S. (2014), *Austerity policies, social dialogue and public services in Italian local government*, in "Transfer: European Review of Labour and Research", vol. 20, n. 3, pp. 357-371
- Bottino G. (2004), *L'affidamento diretto a istituzioni*, in V. Italia e A. Zucchetti (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, pp. 663-669
- Cassese, S. (2014), *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, Bologna.
- Cohen M.D., March J.M. Olsen J.P. (1972), *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in "Administrative Science Quarterly", vol. 17, n. 1, pp. 1-25
- Mori A., (2015), *Implicazioni per il lavoro e le relazioni sindacali nell'esternalizzazione di servizi pubblici locali in Italia: Autonomie locali e Sanità a confronto*, in "Autonomie Locali e Servizi Sociali", n. 1, pp. 91-105
- Neri S. (2012a), *L'innovazione istituzionale al tempo della crisi: la fondazione per le scuole dell'infanzia di Modena*, <http://secondowelfare.it/governi-locali/enti-locali/-la-fondazione-per-le-scuole-dellinfanzia-di-modena.html>
- (2012b), *La fondazione Cresci@mo del Comune di Modena*, <http://www.secondowelfare.it/terzo-settore/fondazioni/la-fondazione-cresciamo-del-comune-di-modena.html>
- (2013a), *Fondazioni di partecipazione e servizi per l'infanzia: il caso di Modena*, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di documentazione e ricerca Luigi Einaudi, pp. 271-294
- (2013b), *Garantire i servizi alla persona nella crisi. La fondazione Cresci@mo di Modena*, <http://www.secondowelfare.it/governi-locali/enti-locali/fondazione-cresciamo-di-modena.html>
- (2014), *I servizi comunali per l'infanzia al tempo della crisi. L'esperienza della fondazione Cresci@Mo di Modena*, in "Autonomie Locali e Servizi Sociali", n. 2, pp. 341-357
- Paglioni L. (2015), *L'istituzione per la gestione dei servizi educativi e scolastici: l'esperienza del Comune di Bologna*, Tesi di specializzazione, Spisa, Università degli Studi di Bologna

CAPITOLO 8. LOTTA ALLA POVERTÀ E SECONDO WELFARE

DI CHIARA AGOSTINI

1. INTRODUZIONE

Il capitolo affronta il tema della lotta alla povertà in Italia dedicando particolare attenzione alla recente sperimentazione della Nuova Carta Acquisti (Nca). A fronte di una significativa crescita del numero dei poveri, in Italia la lotta alla povertà rimane residuale e i contesti locali sono spesso chiamati a far fronte al fenomeno in assenza di una efficace politica nazionale. In un contesto in cui la lotta alla povertà fatica a entrare nell'agenda politica e gli strumenti di *policy* per il contrasto del fenomeno rimangono deboli, il secondo welfare è un attore proattivo che interviene sia attraverso l'attività di *advocacy* – ovvero di sostegno al tema nel tentativo di accrescerne la visibilità politica –, sia contribuendo all'implementazione delle misure di contrasto.

Se si guarda al dibattito politico degli ultimi anni, la questione della povertà ha avuto alterne fortune. Se nel 2013 il tema era entrato nell'agenda politica nazionale (tanto che è stata elaborata la proposta del «Sostegno all'Inclusione Attiva - Sia»), nei due anni successivi la lotta alla povertà ha nuovamente perso terreno. Tuttavia, in questa fase, gli attori del Secondo welfare hanno dato vita a una mobilitazione (in particolare attraverso la costituzione dell'Alleanza Contro la Povertà in Italia) che sta contribuendo a mantenere viva l'attenzione sul tema.

Allo stesso tempo, anche se gli strumenti di lotta alla povertà rimangono deboli, il coinvolgimento degli attori del Secondo welfare si è dimostrato centrale nella loro implementazione. Questo è quanto emerge dall'analisi svolta da *Percorsi di secondo welfare* sull'implementazione della Nuova Carta Acquisti e si basa sui risultati della ricerca realizzata in sette delle dodici città oggetto della sperimentazione. Dallo studio della politica di lotta alla povertà emerge dunque l'attivismo del secondo welfare: in primo luogo, attraverso una vera e propria funzione di sostegno (*advocacy*) del tema al fine di renderlo centrale nel dibattito politico e istituzionale. In secondo luogo – come già ricordato dalla letteratura scientifica – in termini di partecipazione alla gestione delle misure, spesso con un ruolo di supplenza di istituzioni deboli e poco efficienti o con risorse limitate.

Il capitolo è strutturato in cinque sezioni. La prima, attraverso l'analisi dei dati relativi alla diffusione della povertà, evidenzia la rilevanza del fenomeno, in particolare, a seguito della recente crisi economica. La seconda si concentra sulle caratteristiche delle politiche di lotta alla povertà in Italia evidenziandone il carattere residuale. In particolare, nel nostro paese manca una misura nazionale e universalistica

di contrasto alla povertà. Le ragioni sono individuabili considerando: a) le caratteristiche istituzionali del nostro modello di protezione sociale (in un sistema di tipo bismarkiano i benefici di welfare si legano alla partecipazione al mercato del lavoro piuttosto che al principio di cittadinanza); b) quanto è avvenuto sul piano politico (la lotta alla povertà non è mai stata una priorità); c) la scarsa mobilitazione della società civile (alla crescita del ruolo del terzo settore non ha corrisposto una sua maggiore capacità di incidere sulle politiche). La terza sezione si concentra invece sugli sviluppi più recenti in materia di contrasto alla povertà e considera i principali strumenti messi in campo a partire dal 2008. In particolare, si indaga l'evoluzione della cosiddetta Carta Acquisti, la proposta relativa al Sostegno all'Inclusione Attiva (Sia) e i bonus introdotti dall'attuale Governo Renzi. Le sezioni quattro e cinque indagano invece il più recente ruolo degli attori del secondo welfare nelle politiche di contrasto alla povertà. In particolare, la sezione quattro si concentra sulla mobilitazione degli attori. All'inizio del 2014, per la prima volta, si è costituito un cartello di soggetti, l'Alleanza contro la Povertà in Italia, che mette insieme associazioni, terzo settore, sindacati, comuni, regioni e che si è fatto promotore di politiche pubbliche migliori in materia di lotta alla povertà. La quinta sezione riflette sul ruolo svolto dagli attori del secondo welfare nell'implementazione degli strumenti di *policy* definiti a livello nazionale.

2. IL PROBLEMA DI *POLICY*: LA POVERTÀ IN ITALIA

In prospettiva comparata, l'Italia mostra tassi di povertà superiori alla media dell'Unione Europea. Considerando l'indicatore fornito da Eurostat e relativo alle «persone a rischio di povertà o esclusione sociale»¹ vediamo che, a partire dal 2006, in Italia, il rischio di povertà ed esclusione sociale è sistematicamente più elevato rispetto alla media dell'UE-27. Questa differenza è particolarmente evidente nel 2012 quando lo scarto fra Italia ed Europa raggiunge i 5,2 punti percentuali (tabella 1).

¹ Questo indicatore è composto da tre differenti dimensioni che riguardano: a) il rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali (cioè persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali); b) la situazione di grave deprivazione materiale (cioè persone che vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); 3) non potersi permettere (i) una settimana di ferie lontano da casa in un anno (ii) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, (iii) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; d) non potersi permettere l'acquisto di (i) una lavatrice, (ii) un televisore a colori, (iii) un telefono o (iv) un'automobile; c) l'appartenenza a famiglie a intensità lavorativa molto bassa (cioè persone con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale).

Tabella 1. Persone a rischio di povertà o esclusione sociale,
% sul totale della popolazione

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU-27	25,7	25,3	24,4	23,8	23,3	23,6	24,2	24,7	24,5
Italia	25,0	25,9	26,0	25,3	24,7	24,5	28,2	29,9	28,4

Fonte: elaborazione su Database Eurostat, dati estratti il 17 settembre 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

L'Istat rende invece disponibili i dati relativi alla povertà assoluta (misurata considerando l'impossibilità di accedere al consumo di uno specifico paniere di beni essenziali) e alla povertà relativa (che tiene conto del tenore di vita medio della popolazione, misurato sulla base dei consumi o del reddito) (tabella 2). Se si guarda ai trend registrati negli anni della crisi, l'aumento della povertà relativa è meno significativo rispetto a quello della povertà assoluta. In particolare, la povertà relativa ha subito fluttuazioni minime nel corso dei primi anni della crisi e, in particolare, fino al 2011. In proposito, è necessario considerare che, riferendosi al reddito o ai consumi medi, l'indicatore di povertà relativa è fortemente influenzato dalle variazioni congiunturali nella distribuzione dei redditi e nel livello di vita. Di conseguenza, data la diminuzione, sia dei redditi sia dei consumi medi, la linea della povertà relativa si è contestualmente abbassata. Questo significa che alcune famiglie, pur non avendo migliorato la loro condizione, non sono più risultate in povertà (Saraceno 2015). La povertà assoluta è invece aumentata bruscamente passando dal 4,2 per cento nel 2010 al 5,9 per cento nel 2012 e al 7,3 per cento nel 2013. Questo significa che si è passati da 2 472 000 a 4 420 000 persone in povertà nel periodo compreso fra il 2010 e il 2013.

Nel 2014, l'incidenza della povertà (sia relativa sia assoluta) si è mantenuta sostanzialmente stabile. Le famiglie in condizione di povertà assoluta erano 1 470 000 per un totale di 4 102 000 individui (6,8 per cento della popolazione residente); il dato sembra quindi in calo rispetto all'anno precedente quando l'incidenza della povertà sul totale della popolazione residente era pari al 7,3 per cento. Tuttavia, come evidenziato dall'Istat (2015; 2) questa riduzione non è da considerarsi statisticamente significativa e per questo è corretto parlare di una sostanziale stabilità del trend. Sempre nel 2014, le famiglie in condizione di povertà relativa erano 2 654 000, per un totale di 7 815 000 individui, pari al 12,9 per cento dell'intera popolazione. Come per la povertà assoluta, anche nel caso di quella relativa si registra la sostanziale stabilità del trend.

Tabella 2. Povertà relativa e povertà assoluta in Italia

	Povertà relativa				Povertà assoluta			
	Indi- vidui poveri (in mi- gliaia)	Inciden- za di povertà (%)	Fami- glie povere (in mi- gliaia)	Inciden- za di povertà (%)	Indi- vidui poveri (in mi- gliaia)	Inciden- za di po- vertà (%)	Fami- glie povere (in mi- gliaia)	Inciden- za di po- vertà (%)
2005	6 420	11,1	2 382	10,3	1 911	3,3	819	3,6
2006	6 016	10,4	2 338	10,0	1 660	2,9	789	3,5
2007	6 098	10,5	2 348	9,9	1 789	3,1	823	3,5
2008	6 505	11,1	2 377	9,9	2 113	3,6	937	4,0
2009	6 249	10,6	2 332	9,6	2 318	3,9	969	4,0
2010	6 657	11,2	2 361	9,6	2 472	4,2	980	4,0
2011	6 652	11,2	2 460	9,9	2 652	4,4	1 081	4,3
2012	7 684	12,8	2 723	10,8	3 552	5,9	1 398	5,6
2013	7 822	13,0	2 645	10,4	4 420	7,3	1 614	6,3
2014	7 815	12,9	2 654	10,3	4 102	6,8	1 470	5,7

Fonte: elaborazione su Database Istat, serie storiche povertà relativa e assoluta, dati estratti il 17 settembre 2017, <http://www.istat.it/it/archivio/164869>.

In sintesi, fin dal 2006, l'Italia ha mostrato un tasso di povertà superiore alla media europea. Il divario fra Italia ed Europa è poi aumentato significativamente come effetto della crisi, e la percentuale di persone in condizione di povertà assoluta è più che raddoppiata nel periodo compreso fra il 2008 e il 2011.

2. LA TRADIZIONALE DEBOLEZZA DEGLI STRUMENTI DI LOTTA ALLA POVERTÀ

L'Italia è stata tradizionalmente caratterizzata dalla presenza di istituzioni di welfare di tipo bismarckiano, in cui l'accesso alla protezione sociale è funzione della partecipazione al mercato del lavoro. In un sistema di protezione sociale di questo tipo, i benefici sono legati al possesso di un reddito e le prestazioni sono finanziate attraverso i contributi sociali. Allo stesso tempo, l'Italia presenta le caratteristiche tipiche di un modello sud-europeo di protezione sociale in cui la famiglia gioca un ruolo di primo piano nell'erogazione informale di welfare (in particolare nel campo dell'assistenza), il mercato del lavoro è caratterizzato dalla dualizzazione fra «insider» e «outsider» alla quale si aggiunge l'ulteriore fram-

mentazione verso i «mid-sider» (Jessoula, Graziano e Madama 2010) e prevale una tradizione clientelare e un ruolo debole delle istituzioni pubbliche (Ferrera 1993; 1996).

In questo contesto, nonostante la salienza del fenomeno, la lotta alla povertà ha tradizionalmente giocato un ruolo residuale e gli interventi sono stati diretti agli esclusi dal mercato del lavoro che non usufruiscono dei benefici connessi al possesso di un reddito. Nel sistema italiano di welfare, la protezione sociale è normalmente diretta a specifiche «categorie» di bisogno e l'unica misura universalistica di contrasto alla povertà è l'indennità di accompagnamento che si rivolge agli invalidi civili che necessitano di assistenza continua e non sono ricoverati presso strutture ospedaliere pubbliche (Sacchi e Bastagli 2005).

In sostanza, in Italia manca un Reddito Minimo di Inserimento (Rmi), ovvero una misura nazionale a sostegno di tutte le famiglie in povertà assoluta. Uno schema universalistico di contrasto alla povertà, chiamato «Minimo vitale», è stato introdotto in alcune città nel corso degli anni Ottanta (Torino 1978, Ancona 1981, Catania 1983, Milano 1989). A partire dal 1998, su impulso della normativa nazionale, uno schema di reddito minimo di inserimento è stato sperimentato in alcune città (39 nel corso del primo biennio di sperimentazione e 306 nei due anni successivi). Questa misura si basava su un mix di interventi attivi e passivi; l'accesso al trasferimento monetario era infatti condizionato alla partecipazione a un progetto di inclusione sociale (Matsaganis *et al.* 2003).

Se da un lato la presenza di istituzioni bismarkiane ha ostacolato lo sviluppo di una solida politica di lotta alla povertà, dall'altro anche i fattori politici hanno spinto nella medesima direzione. Durante la Seconda Repubblica, la lotta alla povertà, e in particolare l'introduzione del reddito minimo, non sono mai state una priorità. Nella maggior parte dei casi, le forze politiche nazionali hanno dichiarato di riconoscere il contrasto alla povertà come obiettivo rilevante, ma di fatto hanno poi agito investendo il loro peso politico e le loro risorse di potere per sostenere altre finalità. Infine, anche se si guarda alla società civile, la pressione verso il rafforzamento degli strumenti di lotta alla povertà non ha trovato terreno fertile. Infatti, se da un lato, il ruolo del terzo settore nel campo del welfare è cresciuto in maniera significativa, dall'altro a questa crescita non è corrisposto un analogo sviluppo della sua capacità di *advocacy* politica. In altre parole, al rafforzamento del ruolo del terzo settore non è seguita una crescita della sua capacità di incidere sull'agenda politica (Gori *et al.* 2014).

3. GLI SVILUPPI RECENTI: GLI ANNI DELLA CRISI

3.1 Vecchia Carta Acquisti, Nuova Carta Acquisti e Sostegno all'inclusione attiva

Le politiche di lotta alla povertà sono rimaste deboli anche quando la crisi economica ha determinato una significativa crescita del fenomeno. A partire dal 2008, il

principale strumento di contrasto alla povertà è stato la Carta Acquisti, una misura passiva che è stata oggetto di differenti riforme e che oggi coesiste con la cosiddetta Nuova Carta Acquisti. La vecchia Carta Acquisti, introdotta dal Governo Berlusconi (D.l. 112/2008) e ancora in vigore, è una misura passiva e categoriale consistente in un sostegno di 40 euro mensili utilizzabili per l'acquisto di beni e servizi di prima necessità (spesa alimentare, sanitaria, utenze luce e gas). La misura è riservata a chi ha più di 65 anni oppure ha figli con meno di 3 anni ed è in possesso di determinati requisiti economici.

Nel 2011, il Governo Berlusconi ha lavorato alla definizione di una Nuova Carta Acquisti da sperimentare in dodici comuni con più di 250 000 abitanti. La misura prevedeva interventi attivi e passivi da realizzarsi attraverso la sostanziale privatizzazione dei finanziamenti pubblici. Nel disegno dell'intervento, lo Stato avrebbe dovuto trasferire le risorse alle associazioni non profit presenti nei territori e queste, autonomamente, avrebbero deciso a chi assegnarle. Il trasferimento economico si accompagnava poi alla previsione di una serie di servizi alla persona forniti esclusivamente dal terzo settore. La nuova carta non prevedeva quindi alcun ruolo per gli enti locali. Nonostante l'opposizione dei comuni, delle regioni e dello stesso terzo settore la misura è stata approvata (legge 10/2011) e sono stati stanziati 50 milioni. La caduta del governo (novembre 2011) ha tuttavia impedito l'avvio della sperimentazione. In seguito il Governo Monti ha ereditato la misura e il relativo stanziamento di 50 milioni. In questa fase, l'allora viceministro Guerra ha tuttavia ridefinito lo strumento (d.l. 5/2012) prevedendo un ruolo di primo piano per gli enti locali, sia nell'individuazione dei beneficiari, sia nella definizione del programma di attivazione. La Nuova Carta Acquisti così delineata si rivolge a famiglie con almeno un minore. L'importo è più generoso rispetto alla vecchia Carta Acquisti e l'ottenimento del beneficio economico è condizionato alla sottoscrizione, da parte del beneficiario, di un percorso di inclusione sociale di competenza comunale.

Successivamente, questa misura si è sovrapposta al Sostegno all'Inclusione Attiva - Sia. Con il Decreto del 13 giugno del 2013, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha istituito un gruppo di lavoro sul reddito minimo presieduto dal viceministro, dell'allora Governo Letta, Maria Cecilia Guerra. Il 18 settembre del 2013, il gruppo di lavoro ha presentato in Senato una serie di proposte volte a sviluppare nuove misure di contrasto alla povertà. In particolare, il gruppo ha presentato appunto il Sia, una misura nazionale e universale di sostegno al reddito rivolta a quanti si trovano in condizione di povertà e risiedono stabilmente sul territorio nazionale da almeno due anni. Nel disegno della misura, l'erogazione del sussidio si accompagna alla sottoscrizione di un «patto di inserimento» che il nucleo familiare beneficiario stipula con i servizi sociali locali e il cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio.

Nonostante l'intenso lavoro svolto dal gruppo di esperti, il disegno di legge di stabilità del settembre 2013 non ha stanziato i fondi necessari all'avvio del Sia. Un complicato lavoro di recupero di risorse provenienti da fonti diverse (anche comunitarie) ha permesso solo la programmazione di una serie di sperimentazioni relative alla Nuova Carta Acquisti. Nelle intenzioni dell'ex Ministro Giovannini e dell'ex viceministro Guerra queste sperimentazioni si inserivano in un disegno unitario e costituivano il punto di partenza per l'introduzione di una misura nazionale di lotta alla povertà. Tuttavia, la categorialità e la residualità della Nca hanno ben poco a che fare con l'universalismo auspicato dal Sia (Ronchi 2014; Bandera 2013; MLPS 2013). Sempre nel 2013, con il Decreto Lavoro n. 76, il governo ha poi previsto (per il biennio 2014/2015) l'estensione della sperimentazione a tutte le regioni meridionali. In questo caso si è parlato di Carta per l'Inclusione anche se in realtà non sono evidenziabili differenze rispetto alla Nuova Carta Acquisti. Infine, una modifica approvata nel corso dell'iter parlamentare della legge di stabilità 2014 (legge 147/2013) ha previsto l'ulteriore estensione della sperimentazione alle regioni del Centro-Nord. Queste sperimentazioni tuttavia non sono ancora state avviate (Gori 2014a, 2014b; Lusignoli 2014, 2015; Madama, Jessoula e Natili 2014).

3.2 Nuova Carta Acquisti: le caratteristiche della misura

La Nuova Carta Acquisti prevede un importo mensile che varia in funzione del numero di componenti del nucleo familiare: 231 euro per le famiglie con due componenti; 281 euro per quelle con tre componenti, 331 quando i componenti sono quattro e 404 per le famiglie composte da cinque o più persone. Nel quadro della misura, l'erogazione del trattamento economico si affianca all'attivazione di un percorso personalizzato elaborato e gestito dai comuni in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e la scuola. L'erogazione della carta è quindi vincolata alla sottoscrizione di un progetto all'interno del quale il beneficiario è in costante contatto con l'amministrazione comunale, si attiva per la ricerca di un lavoro, frequenta corsi di formazione, si impegna nella prevenzione e cura della salute. Secondo quanto previsto dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 10 gennaio 2013, la parte attiva dell'intervento si rivolge a una quota (selezionata in maniera casuale dal ministero) pari ad almeno la metà e non oltre i due terzi del totale dei beneficiari.

I criteri per accedere alla sperimentazione sono piuttosto stringenti e riguardano il profilo economico e lavorativo dei beneficiari. Gli enti locali hanno poi previsto e definito criteri «preferenziali» aggiuntivi, come mostrato nella tabella 3.

Tabella 3. I criteri per accedere alla sperimentazione della Nca

	Criteri
<i>Criteri economici</i>	• Isee inferiore o uguale a 3000 euro • Abitazione principale di valore a fini Ici non superiore a 30000 euro • Patrimonio mobiliare non superiore a 8000 euro • Indicatore della situazione patrimoniale ai fini Isee inferiore a 8000 euro • Trattamenti economici in godimento di natura previdenziale o assistenziale non superiori a 600 euro mensili • Nessun componente del nucleo familiare deve possedere autoveicoli immatricolati negli ultimi 12 mesi. Quelli immatricolati nei tre anni precedenti devono avere cilindrata non superiore a 1300 cavalli (250 cavalli se motoveicoli).
<i>Condizioni lavorative</i>	• Tutti i componenti della famiglia devono essere disoccupati al momento della richiesta • Almeno un componente deve aver cessato l'attività lavorativa negli ultimi 36 mesi, complessivamente nell'intera famiglia non vi deve essere stato un guadagno superiore a 4000 euro negli ultimi sei mesi.
<i>Criteri preferenziali (regolati dai Comuni)</i>	• Disagio abitativo • Presenza di un solo genitore • Presenza di almeno tre figli minori (l'ultimo può essere anche in arrivo) • Presenza di uno o più minori disabili.

Fonte: elaborazione dell'autrice su Lusignoli 2014

3.3 Le misure adottate dal Governo Renzi

Il Governo Renzi non ha introdotto specifiche misure di lotta alla povertà ma ha piuttosto previsto alcuni interventi volti a supportare il reddito delle famiglie. Questi interventi si rivolgono ad ampie fasce della popolazione e solo in parte includono i nuclei familiari in povertà. Le misure introdotte sono: a) il bonus di 80 euro; b) il bonus bebè; c) il bonus per le famiglie numerose; d) l'assegno di disoccupazione.

Il bonus di 80 euro, rivolto ai lavoratori dipendenti con un reddito disponibile compreso fra 8145 e 26000 euro, interessa oltre un terzo delle famiglie italiane ma raggiunge solo il 13,5 per cento di quelle povere e a esse destina solo il 2 per cento dei 9,4 miliardi di euro stanziati. Questa misura non incide quindi sulla diffusione della povertà: solo una piccola percentuale di poveri svolge un lavoro dipendente e, nella maggior parte dei casi,

i poveri sono incapienti, ovvero hanno un reddito inferiore alla soglia (degli 8145 euro) oltre la quale si pagano le tasse. Gli altri interventi introdotti sono più specificatamente diretti ai redditi bassi, tuttavia in questo caso lo stanziamento complessivo è significativamente inferiore rispetto a quello previsto per il bonus di 80 euro. Di conseguenza, l'insieme di questi altri bonus raggiunge meno poveri di quello degli 80 euro.

Il bonus bebè prevede l'erogazione di 80 euro mensili destinati ai nuclei con un figlio nato fra il 2015 e il 2017 e un Isee familiare inferiore a 25000 euro. Questa misura risponde positivamente all'incidenza particolarmente elevata della povertà fra le famiglie con figli piccoli. Tuttavia, il target è estremamente circoscritto: nell'anno di massima diffusione (il 2017) la misura interesserà il 9 per cento delle famiglie povere. Il bonus famiglie numerose è invece un contributo in buoni acquisto per beni e servizi che si rivolge ai nuclei con almeno quattro figli e un Isee familiare inferiore a 8500 euro l'anno. Si tratta di una misura *una tantum* per la quale sono stati stanziati 45 milioni di euro. Anche in questo caso, trattandosi di un target estremamente circoscritto, l'impatto sulla povertà sarà necessariamente limitato. Infine, l'assegno di disoccupazione (Asdi) è una misura rivolta a quanti hanno esaurito la possibilità di ricevere la nuova indennità di disoccupazione (Naspi) ma sono ancora disoccupati e in condizione di povertà. In sintesi, le misure promosse dall'attuale esecutivo offrono ai poveri un qualche sollievo, ma si tratta di un incremento modesto che pone le scelte di governo in continuità con la tradizionale disattenzione verso la povertà (Gori 2015).

4. IL RUOLO DEL SECONDO WELFARE NEL SOSTEGNO ALLA LOTTA ALLA POVERTÀ

Se a livello politico le riforme che si sono susseguite e le misure che sono state introdotte non sembrano segnare una rottura con il passato, guardando alla società civile emerge un'attenzione nuova al tema. Per la prima volta si infatti è costituito un cartello di soggetti, l'Alleanza contro la Povertà in Italia, che mette insieme associazioni, terzo settore, sindacati (ma anche comuni e regioni) uniti dal comune obiettivo di promuovere il rafforzamento delle politiche di lotta alla povertà. L'alleanza nasce, all'inizio del 2014, su iniziativa di Acli e Caritas Italiana e attualmente, fra fondatori² e aderenti³, è composta da trentatre diverse organizzazioni. L'alleanza ha

² Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica Italiana, Caritas Italiana, Cgil-Cisl-Uil, Cnca, Comunità di Sant'Egidio, Confcooperative, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli Consiglio Nazionale Italiano - Onlus, Fio.Psd, Fondazione Banco Alimentare Onlus, Forum Nazionale del Terzo Settore, Jesuit Social Network, Legautonomie, Save the Children, Umanità Nuova-Movimento dei Focolari.

³ Adiconsum, Arci, Associazione Professione in Famiglia, Atd Quarto Mondo, Banco Farmaceutico, Cilap Eapn Italia, Csvnet – Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato, Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia, Federazione Scs, Fondazione Banco delle Opere di Carità Onlus, Fondazione Ébbene, Piccola Opera della Divina Provvidenza del Don Orione, Unitalsi - Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali.

elaborato una propria proposta di politica sociale, si tratta del Reddito di Inclusione sociale (Reis). Questa misura si rivolge a tutte le famiglie in condizione di povertà assoluta e si basa, oltre che sul riconoscimento di un beneficio economico, sull'offerta di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e socio-educativi. L'ammontare del contributo economico è determinato considerando il reddito del soggetto e in particolare, la differenza fra la soglia di povertà e il reddito delle famiglie misurato sulla base del nuovo Isee. Per gli utenti abili al lavoro il Reis prevede l'onere relativo alla ricerca di un impiego e a seguire percorsi formativi e/o di inclusione nel mercato del lavoro. La gestione della misura è demandata al livello locale e vede protagonisti i comuni, i soggetti del terzo settore, i servizi per la formazione e/o l'impiego e i gestori degli altri servizi previsti. La proposta del Reis si accompagna al Piano Nazionale Contro la Povertà di durata pluriennale che contiene una serie di indicazioni concrete per la graduale introduzione di una misura nazionale di lotta alla povertà (Agolini 2015b).

La definizione della proposta è stata accompagnata da una serie di azioni di sensibilizzazione, informazione e confronto con l'opinione pubblica sul tema della povertà assoluta. Queste azioni sono state finalizzate ad alimentare lo scambio di informazioni (a livello politico e sociale) sui possibili strumenti da adottare per combattere la povertà. In particolare, al fine di supportare tale attività, l'alleanza ha organizzato alcuni momenti di incontro pubblico. Fra questi in particolare vanno ricordati: l'evento di presentazione della proposta del Reis tenutosi a Roma il 14 ottobre 2014, la visita di tutte le organizzazioni componenti all'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 23 giugno 2014, l'incontro con il Ministro Poletti del 20 maggio 2015, due audizioni alla Commissione Lavoro del Senato nella primavera del 2015; l'incontro con il Sottosegretario Delrio il 17 marzo 2015. L'alleanza ha inoltre avviato un dialogo costante e strutturato con le istituzioni locali, nazionali e comunitarie sia attraverso incontri svolti con una rappresentanza di tutti i soggetti aderenti, sia attraverso incontri e relazioni individuali trattenute con le diverse organizzazioni. Inoltre l'alleanza ha puntato a rafforzare l'azione di *advocacy* con le forze politiche al fine di sensibilizzare sul tema e di promuovere la conoscenza degli strumenti utili a fronteggiare la povertà. Negli ultimi mesi si sta poi assistendo alla costituzione di tavoli tecnici finalizzati alla discussione di proposte di reddito minimo regionali (Agolini 2015a).

Come è stato osservato (Madama e Jessoula 2015), in un contesto in cui la rappresentanza sociale e politica degli individui in povertà è debole e gli interessi di questa fascia della popolazione faticano a essere promossi nel processo di *policy making*, la costituzione di un fronte comune che coinvolge differenti soggetti, e che quindi supera la tradizionale frammentazione delle posizioni e degli interessi, è particolarmente significativa. L'alleanza ha creato uno spazio di *voice* in cui agiscono attori in precedenza silenti. La sua costituzione ha quindi favorito il superamento della frammentazione degli interessi che caratterizza le diverse realtà coinvolte e ha promosso la condivisione di un obiettivo. A fronte della debole attenzione della

politica al tema della povertà, gli attori del secondo welfare hanno svolto un ruolo di stimolo del dibattito.

5. IL RUOLO DEL SECONDO WELFARE NELL'IMPLEMENTAZIONE DELLA NCA

Anche se i tempi non sono ancora maturi per una valutazione dell'impatto della Nca in termini di riduzione della povertà (poiché molti comuni hanno da poco terminato la sperimentazione), una prima valutazione è comunque possibile con riferimento all'impiego delle risorse e alle modalità di gestione adottate a livello locale. Questa valutazione può essere realizzata, da un lato, considerando i dati secondari offerti da un recente rapporto curato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (Mlps 2014) e, dall'altro, grazie alle informazioni raccolte attraverso 18 interviste in profondità realizzate (nel periodo compreso fra gennaio e luglio 2015) in sette delle dodici città oggetto della sperimentazione (Torino, Bologna, Venezia, Milano, Genova, Firenze, Napoli). Le interviste hanno risposto all'obiettivo, da un lato, di indagare le scelte di *policy* operate dalle amministrazioni comunali (con particolare riferimento alla fase di raccolta delle domande) e, dall'altro, di analizzare il ruolo degli attori del secondo welfare⁴ nell'implementazione della misura (considerando le azioni intraprese per l'avvio dei progetti personalizzati). Per ciascun comune, le interviste hanno coinvolto rappresentanti delle amministrazioni comunali e del privato sociale.

5.1 I dati del Ministero

A settembre del 2014, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha pubblicato i primi dati sulla sperimentazione della Nca (Mlps 2014). L'analisi realizzata dal ministero riguarda la raccolta e gestione, da parte dei comuni, delle domande di accesso alla misura⁵. Questa analisi evidenzia alcuni limiti della sperimentazione, legati in particolare al mancato esaurimento delle (peraltro ridottissime) risorse disponibili. Il primo dato interessante evidenziato dal ministero riguarda il rapporto fra i «beneficiari potenziali» (stimati a partire dalle dichiarazioni Isee presenti negli archivi Inps) e i «beneficiari eleggibili» sulla base delle risorse economiche disponibili. Il finanziamento stanziato per la sperimentazione consentiva infatti di raggiungere meno del 10 per cento dei nuclei familiari in possesso dei requisiti di idoneità.

⁴ Secondo quanto previsto dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 13 giugno del 2013, i comuni «promuovono accordi di collaborazione in rete con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, tutela della salute e istruzione, nonché con soggetti privati nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit» (art. 3, lett. e)..

⁵ I dati disponibili non comprendono Roma che, al momento della stesura del documento, non aveva ancora terminato le procedure di predisposizione delle graduatorie.

Le poche risorse stanziare peraltro non sono state esaurite. Nella maggior parte dei casi, infatti, le amministrazioni comunali hanno impegnato una quota che, a seconda delle città, va dalla metà ai due terzi del totale delle risorse. Nel complesso circa il 30 per cento dei fondi disponibili non sono stati assegnati. In questo quadro, fa eccezione Catania che ha impegnato il 100 per cento dei fondi disponibili. Seguono Palermo e Torino che hanno destinato più del 90 per cento delle risorse (tabella 4).

Tabella 4. Nuclei familiari e domande raccolte

Comune	Budget totale	Nuclei familiari «eleggibili»	Nuclei familiari beneficiari «potenziali»	Totale domande	Domande non idonee per mancata verifica dei requisiti	Domande idonee dopo la verifica dei requisiti	Budget totale impegnato
Bari	2 992 295	5 519	768	943	497	446	1 738 296
Bologna	1 604 498	2 823	428	475	253	221	831 516
Catania	2 740 036	10 475	628	3 711	3 084	923	2 737 668
Firenze	1 580 808	2 457	423	514	402	112	418 716
Genova	2 565 578	5 026	700	994	617	377	1 382 232
Milano	5 588 211	11 553	1 446	1 741	972	769	2 971 464
Napoli	8 959 603	53 540	2 131	2 881	1 518	1 362	5 726 352
Palermo	6 123 946	23 964	1 512	3 711	2 219	1 492	6 042 276
Torino	3 830 236	10 915	1 002	1 948	996	952	3 638 592
Venezia	143 226	1 409	298	210	109	101	387 852
Verona	1 114 021	1 717	288	356	212	144	557 664
Totale	38 242 458	129 398	9 623	17 484	10 879	6 899	26 432 628

Fonte: Mlps 2014, 7.

Secondo il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali il mancato esaurimento delle risorse è dovuto alla contemporanea presenza di due fattori. Il primo riguarda «l'approccio prudente» che ha caratterizzato la raccolta delle domande. Il rischio di ricevere un numero di richieste notevolmente superiore a quelle cui si poteva effettivamente dar risposta ha spinto sette comuni su undici a introdurre ulteriori requisiti (rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale) per l'ottenimento del beneficio. In altri due comuni invece, l'accesso alla prestazione è stato limitato alle famiglie già in carico presso l'amministrazione comunale. Inoltre, i bandi per l'assegnazione della carta sono stati aperti in coincidenza con il periodo di chiusura estiva delle scuole. Questo elemento non è secondario se si considera che la misura si rivolge a famiglie con figli minori e che non sono state previste risorse per la realizzazione di specifiche campagne di informazione. Come risultato, nella maggior parte dei casi,

ai comuni è pervenuto un numero di domande poco superiore a quello cui si poteva dare effettivamente risposta. A questo trend fa eccezione Catania che ha raccolto un numero di domande sei volte superiore al budget disponibile. Seguono Palermo e Torino con circa il doppio delle richieste ammissibili. All'estremo opposto si colloca invece Venezia; in questo caso il numero di domande non è stato sufficiente a coprire il budget complessivo. Il secondo elemento che spiega il mancato esaurimento delle risorse è legato alla non idoneità dei richiedenti. L'attribuzione dei benefici è stata preceduta dalla puntuale verifica (*ex-ante* su tutte le domande) delle informazioni dichiarate. A seguito di queste verifiche, in tutte le città, più del 50 per cento dei richiedenti non è risultato in possesso di almeno uno dei requisiti richiesti. Questa percentuale è salita ulteriormente nel caso di Catania e Firenze, dove quasi l'80 per cento delle domande non sono state accompagnate dai relativi requisiti di idoneità.

Nel complesso comunque l'approvazione delle graduatorie definitive da parte dei comuni ha portato 6517 nuclei familiari a partecipare alla sperimentazione. Il beneficio medio mensile attribuito è stato pari a 334 euro, con una variabilità che dipende dal numero dei componenti familiari (mediamente 4,1) e che va dai 306 euro di Genova ai 364 di Catania (tabella 5).

Tabella 5. I beneficiari della Nca

Comune	Nuclei beneficiari	Persone nei nuclei beneficiari	Numero medio componenti	Beneficio medio mensile (euro)
Bari	407	1 587	3,9	325
Bologna	221	812	3,7	312
Catania	604	2 954	4,9	364
Firenze	112	423	3,8	312
Genova	377	1 314	3,5	306
Milano	769	2 989	3,9	306
Napoli	1 357	6 104	4,5	350
Palermo	1 473	6 145	4,2	337
Torino	952	3 595	3,8	319
Venezia	101	385	3,8	320
Verona	144	555	3,9	323
Totale	6 517	26 863	4,1	334

Fonte: Mlps 2014, 5.

5.2 Le interviste: raccolta delle domande, target di utenza e progetti personalizzati

In linea con l'obiettivo di indagare le scelte di *policy* operate dalle amministrazioni comunali e il ruolo degli attori del secondo welfare nell'implementazione della Nca,

le interviste si sono focalizzate su due punti principali riguardanti: a) il processo di raccolta delle domande e il target di utenza raggiunto dalla sperimentazione; b) le caratteristiche dei progetti personalizzati.

Come evidenziato dal rapporto del Ministero, per la raccolta delle domande la maggior parte dei comuni ha proceduto alla pubblicazione di un bando aperto (tra i comuni oggetto di questo studio Genova, Firenze, Venezia, Milano, Napoli), mentre due comuni (Bologna e Milano) si sono occupati di individuare i potenziali beneficiari fra le persone già note all'amministrazione comunale. Il Comune di Bologna ha infatti intercettato i potenziali beneficiari della Nca rivolgendosi direttamente alle persone in carico presso i servizi sociali e/o presenti nelle graduatorie del «bando casa» relativo all'edilizia popolare. Anche il Comune di Milano ha proceduto direttamente all'individuazione dei potenziali beneficiari, tuttavia in questo caso il target di utenza è stato parzialmente differente rispetto a quello di Bologna. A Milano infatti la maggior parte dei beneficiari della Nca non era già in carico presso i servizi sociali comunali al momento dell'avvio della sperimentazione. I possibili utenti sono stati individuati dai «servizi sociali della famiglia». Altri possibili utenti sono poi stati individuati fra le persone che in passato erano in carico ai servizi sociali, ma che non lo erano nel periodo in cui è stata realizzata la raccolta delle domande. La Nca ha quindi permesso di raggiungere un nuovo target di utenza, costituito da persone note ai servizi sociali ma per le quali, al momento di avvio della sperimentazione, non erano stati predisposti progetti specifici.

Gli altri comuni hanno invece proceduto alla raccolta delle domande attraverso la pubblicazione di un bando pubblico⁶. È questo un primo ambito nel quale gli attori del secondo welfare hanno svolto un ruolo di primo piano. Spesso, l'uscita del bando è stata accompagnata da un lavoro di pubblicizzazione della misura e di accompagnamento alla compilazione della domanda. Nella maggior parte dei casi, si è proceduto sfruttando la presenza di reti territoriali preesistenti. A Venezia per esempio sono state avviate specifiche collaborazioni con il terzo settore e i Caf (Centri di Assistenza fiscale) e sono stati organizzati degli incontri con i servizi sociali delle municipalità, gli Urp (Uffici Relazioni con il Pubblico) e le organizzazioni del territorio. Inoltre è stato attivato uno sportello (telefonico e su appuntamento) specificatamente dedicato alla Nca e finalizzato ad agevolare la comunicazione con i cittadini.

A Torino la sperimentazione della Nca ha potuto contare su una rete territoriale consolidata che si è rivelata particolarmente utile nel periodo immediatamente successivo al suo avvio. In particolare, l'amministrazione comunale ha coinvolto gli enti e le associazioni aderenti al già esistente «tavolo di coordinamento rete contrasto

⁶ Nonostante la scelta di procedere alla raccolta delle domande grazie alla pubblicazione di un bando pubblico, se si escludono Torino e Napoli, in tutte le città oggetto di indagine il target raggiunto ha riguardato prevalentemente utenti già conosciuti ai servizi sociali. A Firenze solo 7 beneficiari su 112 erano in precedenza sconosciuti ai servizi sociali, a Genova 141 su 377, a Venezia 39 su 101.

alla povertà»⁷, nonché le organizzazioni sindacali, le Acli, e il Dipartimento Cultura, Politiche e Società dell'Università di Torino. La collaborazione con le organizzazioni sindacali e le Acli ha permesso l'attivazione di 19 punti di accoglienza del cittadino per la presentazione delle domande. La raccolta è stata realizzata anche grazie alla costruzione di un apposito strumento informatico che ha reso possibile l'immediato caricamento della domanda senza necessità di attendere la predisposizione dell'applicativo Inps. Per favorire le conoscenze della misura, il Comune di Genova ha invece sviluppato un piano di comunicazione che ha coinvolto i sindacati, i patronati, i Caf, le organizzazioni di volontariato, le associazioni, gli enti convenzionati con il comune e i soggetti partecipanti al Patto di Sussidiarietà⁸. L'obiettivo in questo caso era quello di coinvolgere questi soggetti nell'implementazione della Nca e favorire la più ampia conoscenza della misura. Infine, anche nella città di Napoli la raccolta delle domande è stata realizzata attraverso la collaborazione con i Caf che hanno svolto l'attività di *front-office* per conto del comune, selezionando le persone che potevano accedere sulla base dei requisiti definiti dal decreto.

Anche i progetti personalizzati realizzati nel quadro della sperimentazione si sono basati sulla collaborazione tra attori pubblici e privati. A Torino, nel quadro delle attività da tempo progettate in collaborazione con la Compagnia di San Paolo⁹, sono stati finanziati dei progetti di lavoro accessorio promossi da 8 associazioni aderenti al «tavolo di coordinamento rete contrasto alla povertà». Un secondo gruppo di interventi ha riguardato invece la frequenza scolastica e i comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute. In questo ambito sono stati attivati specifici progetti dedicati all'educazione finanziaria che hanno visto protagonista ActionAid. Inoltre, grazie alla collaborazione con Save the Children, sono state messe a disposizione specifiche «doti educative» finalizzate a sostenere percorsi progettuali rivolti a minori e che prevedono la partecipazione ad attività culturali, sportive ed educative.

A Bologna i progetti personalizzati hanno invece riguardato la realizzazione di percorsi di formazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo. I corsi sono stati realizzati da enti di formazione già operativi nel territorio (in particolare Ciofs/Fp-Er; La Rupe Formazione; Coop. Csapsa). Similmente, il Comune di Milano ha appaltato la gestione dei progetti personalizzati a una cooperativa sociale (coope-

⁷ Il Tavolo è stato istituito nel 2011 e permette agli attori pubblici e privati di coordinare le proprie azioni e condividere competenze. Attualmente ne fanno parte le principali realtà del terzo settore e del privato sociale attive nel territorio torinese nell'ambito del contrasto alla povertà, tra le quali l'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, Save the Children, Action Aid, Caritas Italiana, Sermig, Società San Vincenzo. Per un ulteriore approfondimento sull'origine e sulle caratteristiche del Tavolo di coordinamento si veda Maino e Zamboni (2013).

⁸ Sull'esperienza dei Patti di Sussidiarietà in Liguria si veda Lodi Rizzini (2013a).

⁹ Il riferimento è in particolare al progetto «Reciproca solidarietà e lavoro accessorio». Per un approfondimento sulle caratteristiche del progetto si veda Lodi Rizzini (2013b).

rativa A&I) che è responsabile dell'attivazione di progetti di inserimento e di percorsi formativi o del collocamento presso specifiche aziende.

Piuttosto che avviare progetti ad hoc per la Nca, il Comune di Firenze ha rafforzato gli interventi già in essere. In questo caso quindi, la sperimentazione è stata pienamente incorporata nell'attività ordinaria svolta dall'amministrazione comunale. In particolare, gli interventi ordinari sono stati rafforzati rispetto a due ambiti riguardanti il sostegno alle donne straniere e l'attività di accompagnamento al lavoro. Il primo ambito ha visto il coinvolgimento di un'associazione di promozione sociale, il secondo di un Raggruppamento Temporaneo di Impresa (Rti) composto da un'associazione di volontariato e da due consorzi di cooperative sociali. Per la predisposizione dei progetti personalizzati, il Comune di Napoli si è avvalso, oltre che del lavoro delle assistenti sociali comunali, della collaborazione di specifiche *équipe*¹⁰ che afferiscono ad associazioni e cooperative sociali. Le attività si sono concretizzate in percorsi di miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie. Il comune ha poi sottoscritto un protocollo d'intesa con ItaliaLavoro. Fra le attività implementate in questo quadro vi è stata l'opportunità per gli utenti di poter essere aiutati dall'*équipe* (ma anche dagli Urp municipali e dalle Agenzie di cittadinanza) nella compilazione di un curriculum e del suo inserimento nella piattaforma «Click lavoro» predisposta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Nella predisposizione dei progetti personalizzati, il Comune di Venezia ha potuto valorizzare l'esperienza precedentemente maturata nel quadro del «Minimo Economico d'Inserimento - Mei» una misura comunale di sostegno al reddito della durata di sei mesi rivolta a utenti con capacità lavorative. Per la realizzazione dei progetti personalizzati sono state utilizzate le risorse umane ed economiche già previste per i percorsi del Mei o per altri progetti. I progetti personalizzati realizzati nel quadro della Nca hanno riguardato differenti aree di intervento fra le quali a precarietà lavorativa e l'assenza di reddito, le difficoltà in ambito abitativo e le difficoltà familiari.

Infine, nel Comune di Genova i progetti personalizzati sono stati finalizzati all'inserimento lavorativo. In seguito a un accordo tra la Direzione Politiche sociali e il Centro per l'Impiego, quest'ultimo ha realizzato una serie di incontri su temi quali per esempio la ricerca del lavoro, la possibilità di aprire un'attività autonoma e di cercare lavoro all'estero. Vi è stata poi una collaborazione con l'Ufficio Coordinamento Inserimenti lavorativi per l'utilizzo delle borse lavoro rivolte alle donne e ai giovani. Altri progetti personalizzati hanno poi riguardato l'educazione dei minori e degli adulti.

¹⁰ Le «*Equipe Pas*» sono state istituite nell'ambito del progetto «Percorsi di sostegno e accompagnamento sociale» (Pas) attivo dal 17 febbraio 2014. Questo progetto, implementato indipendentemente dalla sperimentazione prevede misure di accompagnamento sociale e tutoraggio familiare.

5.3 *La sperimentazione: punti di forza*

Come emerso dalle interviste, nel caso di Bologna (e in parte anche di Firenze e Venezia), l'introduzione della Nca ha offerto, da un lato, la possibilità di programmare un intervento più ampio rispetto a quelli normalmente erogati dall'amministrazione comunale e, dall'altro, di garantire una maggiore stabilità nel corso del tempo (grazie alla durata annuale della sperimentazione). Questo ha consentito al comune di acquisire una maggiore credibilità agli occhi dei beneficiari, favorendo quindi il consolidamento di un impegno reciproco fra utenti e amministrazione. In altre parole, la Nca ha permesso di definire un percorso annuale che ha garantito stabilità nella gestione delle problematiche e nel rapporto fra amministrazione e utente e, di conseguenza, anche fra amministrazione e attori del privato sociale.

L'introduzione della Nca ha poi favorito la sperimentazione di una nuova modalità di lavoro nel caso del Comune di Venezia. In primo luogo, l'introduzione della carta e il relativo finanziamento¹¹ hanno permesso di predisporre un programma informatico utile alla verifica dei requisiti di residenza e al monitoraggio dei contributi economici erogati ai cittadini. Grazie alla sperimentazione, il comune ha quindi potuto migliorare il monitoraggio delle prestazioni erogate, non solo nell'ambito della Nca. In secondo luogo, la carta ha promosso una maggiore integrazione fra i diversi servizi municipali che operano nel campo del welfare. In particolare, l'istituzione di un «tavolo interistituzionale» ha favorito il consolidamento di un sistema di lavoro in rete che vede protagonisti diversi soggetti. Similmente l'opportunità di rafforzare reti e convenzioni preesistenti è stata segnalata anche nel caso di Genova e Milano.

La Nca ha infine favorito l'innovazione delle politiche di contrasto alla povertà nel caso di Milano. Qui la carta si è infatti inserita in un percorso di trasformazione dei servizi che era già in atto prima dell'avvio della sperimentazione. A seguito di questo processo di riforma, per i cittadini che richiedono un sostegno al reddito viene sempre predisposto un progetto specifico volto all'attivazione dell'utente. Questi processi sono stati sviluppati parallelamente all'introduzione della Nca e non possono quindi essere considerati un esito della sperimentazione, tuttavia è chiaro che la carta ha contribuito ad alimentare la spinta innovativa che già era presente in questo campo.

¹¹ Al fine di supportare l'attuazione della sperimentazione da parte dei comuni, la Direzione Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ha messo a disposizione specifiche risorse finanziarie. Queste risorse sono state attribuite in misura proporzionale alla distribuzione del bisogno nei differenti comuni oggetto della sperimentazione. In particolare, per ciascun comune con una quota di poveri superiore al 10 per cento della popolazione (Roma, Milano, Napoli, Palermo) sono stati stanziati 150 000 euro, per i comuni con una quota di poveri compresa fra il 5 per cento e il 10 per cento degli abitanti (Torino, Genova, Bari, Catania) 100 000 euro; per i comuni con una quota di poveri inferiore al 5 per cento (Bologna, Firenze, Venezia, Verona) 50 000 euro.

6. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Nel sistema di welfare italiano, le politiche di lotta alla povertà hanno tradizionalmente giocato un ruolo residuale. Anche quando, negli anni della crisi, il numero dei poveri è aumentato significativamente, tali politiche sono rimaste deboli.

In questo contesto, il secondo welfare si sta dimostrando un attore proattivo a livello nazionale e locale. A livello nazionale, gli attori del secondo welfare si sono fatti promotori del tema, attraverso l'adesione all'Alleanza Contro la Povertà in Italia, nel tentativo di porlo nell'ambito dell'agenda politica e di migliorare le politiche di contrasto alla povertà. L'Alleanza sta infatti promuovendo un'intensa attività di *advocacy* finalizzata a rendere la lotta alla povertà centrale nel dibattito politico e istituzionale. Da questo punto di vista, la sua costituzione ha favorito il superamento della frammentazione degli interessi e ha creato uno spazio di *voice* in cui stanno agendo attori in precedenza silenti. A livello locale invece il secondo welfare sta giocando un ruolo di primo piano nell'implementazione delle misure di contrasto alla povertà. Da questo punto di vista, la sperimentazione della Nca vede protagonista il secondo welfare sia nei tavoli tecnici istituiti per supportare le amministrazioni comunali nel processo di raccolta delle domande e di individuazione dei potenziali utenti, sia nella realizzazione dei progetti personalizzati.

Le politiche di lotta alla povertà sono quindi un campo che permette di evidenziare il ruolo (potenziale e reale) che il secondo welfare può giocare nell'ambito di politiche deboli e poco sviluppate. Il secondo welfare è infatti in grado di attivarsi per tenere viva l'attenzione al tema (sia da parte della politica sia da parte dell'opinione pubblica) e per rafforzare le capacità amministrative locali. L'insieme di questi attori sta supportando politiche che, altrimenti, non riuscirebbero – per motivi prettamente politici, istituzionali e anche normativo-cognitivi – a strutturarsi e a offrire risposte efficaci a un problema rilevante e in costante crescita quale quello della povertà.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agolini E. (2015a), «Appendice. Il percorso dell'Alleanza», in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas Italiana, pp. 101-102
- (2015b), «Appendice. Il Reis e il Piano nazionale contro la povertà», in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas Italiana, pp. 89-90
- Bandera L. (2013), *Giovannini propone il Sostegno per l'Inclusione Attiva*, <http://www.secondowelfare.it/inclusione-sociale/giovannini-e-la-proposta-del-sostegno-per-linclusione-attiva.html>
- Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà*, Bologna, il Mulino
- (1996), «Il modello sud europeo di welfare state», *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 26, n. 1, pp. 67-101
- Gori C. (2014a) «Le politiche contro la povertà: un bilancio», in *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, Caritas Italiana (versione aggiornata al 14 luglio 2014), pp. 90-103
- (2014b) «Le politiche contro la povertà in Italia. Gli scenari futuri», in *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, Caritas Italiana (versione aggiornata al 14 luglio 2014), pp. 104-120
- (2015), «Le recenti politiche contro la povertà in Italia. Una visione d'insieme», in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas Italiana, pp. 105-116
- Gori C., Ghetti V., Rusmini G., Tidoli R. (2014), *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Roma, Carocci
- Istat (2015), *La povertà in Italia. Anno 2014*, www.istat.it
- Jessoula M., Graziano P., Madama I. (2010), «“Selective flexicurity” in segmented labour markets: The case of Italian “Mid-Siders”», *Journal of Social Policy*, vol. 39, n. 4, pp. 561-583
- Lodi Rizzini C. (2013a), *Liguria: verso l'integrazione tra pubblico e Terzo Settore*, <http://www.secondowelfare.it/governi-locali/regioni/testo-unico-liguria.html>
- (2013b), «I comuni: le risposte dei territori alla crisi», in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, pp. 179-212
- Lusignoli L. (2014), «Come cambiano gli interventi di contrasto alla povertà: social card a confronto», in *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, Caritas Italiana (versione aggiornata al 14 luglio 2014), pp. 37-44
- Lusignoli L. (2015), «La sperimentazione del SIA», in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas Italiana, pp. 57-69
- Madama I., Jessoula M., Natili M. (2014), «Minimum income: The Italian trajectory», working paper LPF, n. 2, Torino, Centro Luigi Einaudi
- Madama I., Jessoula M. (2015), «Alleanza contro la povertà e reddito minimo. Perché può essere la volta buona», in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas Italiana, pp. 91-103

- Maino F., Zamboni M. (2013), *Local Report: The case of Turin, Italy, rapporto di ricerca preparato nell'ambito del progetto "Combating Poverty in Europe - COPE", Work Package 6 – The local arena for combating poverty*, <http://cope-research.eu/>
- Matsaganis M., Ferrera M., Capucha L., Moreno L. (2003), «Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain», *Social Policy & Administration*, vol. 37, n. 6, pp. 639-655
- Mlps - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2013), *Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*, http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Pages/20130916_presentazione-relazione-povert%C3%A0.aspx
- *Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (SLA) nei grandi comuni*, http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/sociale/Documents/sperimentazione%20SIA_qrs%20flash.pdf
- Ronchi S. (2014), *Chiara Saraceno: SLA, l'ennesima occasione mancata*, <http://www.secondowelfare.it/inclusione-sociale/sia-lennesima-occasione-mancata-ne-parliamo-con-chiara-saraceno.html>
- Sacchi S., Bastagli F. (2005), «Italy-striving uphill but stopping halfway. The troubled journey of the experimental minimum insertion income», in M. Ferrera (a cura di) *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, London - New York, Routledge, pp. 65-109
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli

CAPITOLO 9. GLI EMPORI DELLA SOLIDARIETÀ NEL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE

DI CHIARA LODI RIZZINI

1. INTRODUZIONE. PERCHÉ PARLARE DI POVERTÀ ALIMENTARE?

Nell'anno di EXPO la *food security*, ovvero la certezza dell'accesso al cibo, è diventata oggetto di discussione da parte di istituzioni, società civile e opinione pubblica. Secondo le stime più recenti, sono 5 milioni e mezzo gli italiani in condizioni di povertà alimentare e di questi un milione e 300 mila sono minori. Il dato presenta un'alta variabilità territoriale, salendo dal 3 per cento del Molise al 13 per cento della Lombardia fino al 25 per cento della Calabria (Rovati e Pesenti 2015). Per quanto riguarda la povertà alimentare percepita (soggettiva), il 14 per cento di famiglie dichiara di non potersi permettere un pasto proteico (ovvero a base di carne o pesce o verdure equivalenti) ogni due giorni, contro il 13,8 per cento della Grecia¹.

Nonostante queste cifre, in Italia continua a mancare una politica nazionale di contrasto alla povertà alimentare, politica che negli anni è stata da una parte ricompresa nelle più generali misure di contrasto alla povertà (social card, carta acquisti...), la cui efficacia è peraltro messa in discussione - ricordiamo che nel paese manca una rete di reddito minimo di ultima istanza – soprattutto per quanto riguarda l'esiguo

¹ Per inquadrare il tema della misura del disagio nutrizionale è possibile fare riferimento alle analisi realizzate da Istat per la misura della povertà assoluta. Istat ha individuato un paniere di oltre 30 prodotti alimentari di base (che comprende tra gli altri latte, zucchero, uova, olio, pane, pasta, olio di oliva, pollo, lattuga, mele...) che vengono più comunemente impiegati nella preparazione dei piatti, rispondenti a specifici parametri nutrizionali / di apporto calorico e caratterizzati da un costo unitario contenuto. Oltre a tutte le sostanze necessarie all'organismo umano per svilupparsi e mantenersi in buona salute, il carrello alimentare di base include i prodotti e le quantità che rispondono a specifici parametri qualitativi e quantitativi. Nella predisposizione della dotazione alimentare ritenuta adeguata per ciascun nucleo familiare, si tiene conto sia del numero dei componenti, sia della loro età. Su questa base un recente studio ha provato a stimare il valore monetario mensile del paniere che demarca il confine della povertà alimentare assoluta, disaggregato per classe di età e ripartizione geografica di residenza (Berardi e Bersanetti 2013). Ne risulta che l'esborso per l'acquisto del paniere alimentare essenziale varia tra circa 75 euro / mese (per un infante inferiore a 3 anni residente nelle regioni del Mezzogiorno) e 165 euro / mese (per un individuo di età compresa tra gli 11 e i 17 anni residente al Nord). Il costo della spesa minima è mediamente più elevato nei Comuni localizzati nelle regioni settentrionali, per tenere conto delle differenze di costo della vita lungo la penisola, e tende ad aumentare dagli 11 ai 17 anni, per poi decrescere gradualmente nel caso delle coorti più mature della popolazione. Provando dunque a ricostruire il valore monetario del paniere alimentare per profilo familiare, tutti gli studi che si sono occupati del tema sono concordi nel rilevare che la spesa alimentare pro capite tende a decrescere all'aumentare del numero di componenti, grazie a forme di risparmio realizzabili in sede di acquisto (a formati di vendita più grandi sono tipicamente associati prezzi unitari inferiori), variando, a titolo esemplificativo, dai 141 euro per un anziano solo residente al Sud ai 687 euro per una coppia con 3 figli minori residente al Nord (Berardi e Bersanetti 2013, 20-21).

numero dei beneficiari in rapporto all'estensione del disagio nutrizionale (Berardi e Bersanetti 2013); dall'altra delegata, più o meno esplicitamente, al volontariato e alla beneficenza, con evidenti limiti nel momento in cui l'indigenza ha iniziato ad assumere le cifre attuali: il 66 per cento delle organizzazioni caritative dichiara di non essere in grado di «sostenere nemmeno un aiuto in più» (Rovati e Pesenti 2015).

Contemporaneamente, secondo quanto riporta l'osservatorio Waste Watcher, lo spreco domestico italiano nel 2014 è stato di 8,1 miliardi di euro. In Europa, secondo la Commissione europea, gli sprechi sarebbero quantificati in 100 tonnellate l'anno, escluse le perdite nella produzione agricola e i rigetti in mare di pesce (Camera dei Deputati 2015). Tanto che il Parlamento Europeo, con la risoluzione 2011/2175 del 19 gennaio 2012 ha proclamato il 2014 quale “Anno Europeo della lotta allo spreco alimentare” e ha riconosciuto la sicurezza alimentare come un diritto fondamentale dell'umanità, esercitabile per mezzo di politiche tese a incrementare la sostenibilità e l'efficienza delle fasi di produzione e di consumo, invitando la Commissione e gli Stati membri a contribuire concretamente all'obiettivo di dimezzare gli sprechi alimentari entro il 2025. Temi al centro anche della Carta di Milano, la proposta di accordo mondiale per garantire cibo sano, sicuro e sufficiente per tutti, voluta come eredità di EXPO Milano 2015.

Tuttavia, emerge anche un dato positivo: l'ingente solidarietà delle organizzazioni caritative (9 000 solo quelle che aderiscono alla Rete Banco Alimentare, ma in totale se ne contano 17 000), frutto di quel capitale sociale e relazionale tipicamente italiano che sta dando vita a una costellazione di iniziative di contrasto alla povertà alimentare che, se adeguatamente sostenute, potrebbero cambiare il ruolo e il *modus operandi* del volontariato e favorire l'innovazione delle politiche contro la povertà più in generale. Essendo la distribuzione di cibo una delle più antiche – forse la più antica – forme di solidarietà, questi progetti dimostrano infatti come la crisi economica e sociale stia ridisegnando il welfare state, i suoi attori e processi. Tra queste esperienze si diffondono, in particolare, gli empori della solidarietà², le cui caratteristiche evidenziano le potenzialità del secondo welfare nel campo della povertà alimentare. Dal 2008 si è assistito a un vero e proprio boom che ha portato all'apertura di 60 empori in 16 regioni, con il coinvolgimento di 2 000 volontari e 60 000 beneficiari (CSVnet 2015).

Il capitolo che segue riassume e approfondisce i risultati delle attività di ricerca svolte nell'abito del Focus sulla povertà alimentare avviato nel 2013 da Percorsi di secondo welfare con il patrocinio del Comitato Scientifico del Comune di Milano per EXPO 2015, ente composto dalle sette maggiori Università di Milano³.

² Le denominazioni sono piuttosto variabili, tra le più frequenti ricorrono *market solidale*, *supermercato solidale*, *emporio solidale*, *emporio sociale*. Per convenienza nel capitolo verrà impiegato il termine “emporio della solidarietà”.

³ Il focus è disponibile al link <http://secondowelfare.it/poverta-alimentare/focus-poverta-alimentare.html>.

2. DEFINIZIONI E METODOLOGIA DI RICERCA

La presente ricerca intende contribuire alla conoscenza delle nuove forme di sostegno alimentare agli indigenti, ancora piuttosto lacunosa trattandosi di sperimentazioni piuttosto recenti e quindi in fase di consolidamento.

La prima fase della ricerca ha coinciso con la mappatura dei principali empori italiani – realizzati nei Comuni capoluogo di provincia – individuati attraverso internet e articoli della stampa. Ai fini della selezione, abbiamo definito come empori della solidarietà quegli “strumenti di contrasto alla povertà alimentare” *a)* simili nell’aspetto a supermercati commerciali *b)* dove gli aventi diritto possono reperire gratuitamente e in autonomia alimenti e prodotti di prima necessità, *c)* grazie a un sistema a punti correlato allo stato di bisogno *d)* e che si reggono sulla collaborazione tra le istituzioni, le associazioni e le aziende del territorio.

Successivamente si è cercato di identificarne le principali caratteristiche attraverso la costruzione di un database tramite, appunto, il sito internet di ogni emporio – se disponibile – e le relative notizie nella stampa locale⁴. In particolare sono state identificate le seguenti variabili:

- località (necessaria per fare valutazioni su scala territoriale)
- anno di istituzione
- soggetti promotori/gestori (quali soggetti hanno promosso l’idea del progetto e si occupano attualmente della gestione)
- partner (quali soggetti collaborano al progetto ma non si occupano della gestione)
- destinatari (categorie su cui è focalizzato il progetto, ad esempio chi ha perso/è senza lavoro; nuove povertà/povertà croniche)
- *means test* (quali criteri vengono impiegati per la selezione dei beneficiari)
- servizi aggiuntivi integrati (offerta di servizi ulteriori rispetto all’erogazione di aiuti alimentari, quali ad esempio sportello lavoro, sportello sanitario, ecc.)
- durata massima dell’aiuto erogato (aiuto più o meno temporaneo)

La ricerca così realizzata è stata infine integrata attraverso la realizzazione di alcune interviste ai principali stakeholders, al fine di indagare quanto non esplorato con gli strumenti suddetti⁵. L’analisi è dunque il risultato della combinazione di dati

⁴ L’analisi è aggiornata a settembre 2015 ma è da considerarsi in costante evoluzione, data la continua apertura di nuovi empori.

⁵ Di seguito le interviste realizzate: 1. Emporio della solidarietà di Lecce (Comunità Emmanuel), 15 luglio 2015; 2. Emporio della solidarietà di Lamezia Terme (CZ), 23 giugno 2015; 3. Emporio della solidarietà Genezareth, un riparo dalla crisi, Reggio Calabria, 11 giugno 2015; 4. Alimentando, Pavia, 23 marzo 2015; 5. Social Market Terza Settimana, Milano, 5 novembre 2013; 6. Emporio Parma, 20 gennaio 2013. Si ringrazia Paolo Pantrini per la collaborazione nella realizzazione delle interviste. Le interviste complete, insieme a ulteriori approfondimenti su altri empori, sono disponibili sul sito www.secondowelfare.it.

quantitativi e qualitativi. La letteratura e il dibattito nazionale e internazionale riguardante l'impatto e le prospettive di queste forme di aiuto hanno completato la ricerca.

3. CARATTERISTICHE E LINEE DI INTERVENTO

Presentata la metodologia utilizzata nella ricerca, verranno descritte le principali caratteristiche degli empori solidali, cercando in seguito di farne una comparazione interna e con le forme di intervento più tradizionali.

3.1 Dal pacco alimenti alla spesa

Gli empori solidali sono, negli spazi e negli arredi, molto simili a dei comuni supermercati: hanno prodotti – generalmente prodotti alimentari e per l'igiene personale⁶ – disposti su scaffali aperti che gli utenti possono acquistare gratuitamente e in piena autonomia – secondo la modalità *self service* – e una cassa dove “pagarli”. Pagarli tra virgolette perché il prezzo dei prodotti non è espresso in euro ma in punti, il cui ammontare è generalmente definito in base alla disponibilità del prodotto e alla sua utilità: i prodotti di base – come pasta, olio, frutta e verdura... – costano meno rispetto ai prodotti secondari, come i dolci. Questo perché i primi hanno maggiore durata (con un pacco di pasta si possono fare più pasti), ma anche per attribuire alla spesa una finalità educativa, insegnando cioè a intraprendere una dieta sana ed equilibrata e a non sprecare denaro in prodotti inutili – è stato riscontrato infatti, come vedremo, che spesso chi si trova in difficoltà finanziarie necessita di educazione al risparmio. La gestione delle erogazioni di beni alimentari con uno scopo educativo è infatti una pratica sempre più diffusa. È quanto accade, per esempio, negli Stati Uniti con il *Supplemental Nutrition Assistance Program*⁷, programma federale di contrasto alla povertà alimentare che, per aggredire la diffusione delle patologie legate a obesità e cattiva alimentazione prevede che i buoni alimentari – oggi convertiti in carte di debito – possano essere utilizzati esclusivamente per l'acquisto di prodotti alimentari freschi, semi e piante dalla cui coltivazione si producono beni alimentari, escludendo invece cibi riscaldati o cucinati direttamente in loco, alcolici e tabacco.

⁶ La tipologia di beni offerti dipende anche dalla disponibilità delle aziende donatrici del singolo territorio, come vedremo più avanti.

⁷ Il *Supplemental Nutrition Assistance Program* (Snap) è un programma federale di aiuti alimentari istituito nel 2008 con lo scopo di contrastare la povertà alimentare e, in particolare, sostenere le famiglie meno abbienti nell'acquisto di prodotti aventi un alto livello nutritivo. In realtà il primo *Food Stamp Program* risale alla fine degli anni Quaranta, da più di 50 anni infatti il Fsp rappresenta un ingrediente base della politica economica in favore dei ceti meno abbienti (ne beneficia un cittadino su sette). Lo Snap consiste nell'erogazione di *food stamp*, cioè di “buoni alimentari” – non erogati in contanti ma attraverso una carta elettronica simile a una carta di credito – spendibili nei supermercati e nei negozi di alimentari. Possono quindi essere considerati una versione speciale della nostra *social card* e di quelle carte a punti che vengono sempre più spesso utilizzate negli empori sociali. Gli aiuti sono destinati ai cittadini meno abbienti, selezionati sulla base del reddito e delle risorse personali, tra cui risparmi, proprietà, ecc. I singoli Stati, a cui compete la distribuzione dei *benefits*, possono poi variare alcuni dei requisiti.

Così facendo il programma assume appunto uno scopo educativo, quello di spronare i cittadini a rinunciare a *fast food* e *take away* per scoprire l'opportunità di acquistare le materie prime e cucinare i propri pasti.

Come si paga quindi? Attraverso una tessera personale, una sorta di carta di credito a punti il cui ammontare viene definito dagli operatori sulla base delle necessità dei beneficiari. Per fare un esempio, presso l'Emporio della Solidarietà di Lecce dal 2012 al 2015 sono stati spesi 633 486 punti, equivalenti a 950 229 euro (Intervista 1). Questa forma di erogazione è molto apprezzata dagli utenti poiché meno "stigmatizzante" rispetto al recarsi in un supermercato e pagare con una facilmente riconoscibile *social card*, oppure rivolgersi a una mensa per i poveri. Secondo alcuni studi, infatti, le tipologie di aiuto, come mense e *food bank*, comporterebbero fattori di stress fisico (attesa in coda, spazi inadeguati) e psicologico (vergogna, percezione di inferiorità, impossibilità di lamentarsi) che possono accrescere il sentimento di esclusione tipico delle persone che vivono ai margini della società (Selke 2009), rischio particolarmente accentuato per i "nuovi poveri", che hanno poca familiarità con questi strumenti. Infine, l'opportunità di fare la spesa in autonomia sembra migliorare l'efficacia dell'intervento perché consente di indirizzare gli acquisti verso quei beni di cui si ha davvero bisogno, in modo più flessibile rispetto alle erogazioni di pacchi alimenti con prodotti standard.

3.2 Means test

I beneficiari degli empori vengono selezionati attraverso *means tests* i cui criteri sono piuttosto variabili, sia per l'accesso (chi ha diritto e chi no) sia per la quantificazione dell'aiuto erogabile (quanti punti possono essere spesi). Spesso si parla semplicemente di "persone in difficoltà", dove il grado di difficoltà non viene meglio specificato, il che è indice di un approccio molto flessibile. Generalmente si considera la situazione reddituale, nella maggior parte dei casi l'Isee (di solito < 7 500/10 000 euro annui), talvolta l'Isee viene "corretto" da altri fattori in modo tale da favorire categorie speciali – per dare la precedenza, per esempio, a persone che hanno perso il lavoro o alle famiglie con minori. Altre volte si scelgono direttamente gli utenti inviati dai Centri di Ascolto o dai Servizi Sociali territoriali.

Perché questa variabilità? La variabilità dei criteri di selezione riflette la variabilità della povertà stessa, che si presenta oggi come una condizione determinata da fattori eterogenei e che va quindi a colpire persone con *background* lavorativi, familiari e sociali sempre più differenziati. Si segnala infatti da più parti come la platea dei beneficiari degli empori stia andando ben oltre lo stereotipo di "povero" – generalmente cronico – a cui siamo abituati, arricchendosi di quei "nuovi poveri" ritrovatisi in condizioni di indigenza a seguito della crisi economica. Imbrigliare le condizioni di accesso in criteri eccessivamente rigidi rischierebbe quindi di limitare l'efficacia degli aiuti, seppure criteri di accesso definiti e univoci siano necessari per garantire imparzialità nella selezione degli aventi diritto e la formulazione delle graduatorie di accesso.

3.3 Gli utenti degli empori, tra vecchie e nuove povertà

Categorizzare gli utenti degli empori è molto complesso, considerata la variabilità del contesto e delle scelte dei singoli empori, come spiegato sopra.

Complessivamente, oltre al drammatico incremento del numero dei bisognosi, è in atto un mutamento sensibile nella loro composizione, per effetto dell'ingresso dei nuovi poveri nell'arena dei bisognosi. La "platea dei beneficiari" inizia infatti ad andare ben oltre l'immagine convenzionale del povero a cui siamo abituati: le ricerche effettuate sfatano molti di quei pregiudizi relativi alla povertà che sono spesso causa di politiche inefficaci o di "non interventi", errate rappresentazioni con cui talvolta ci si oppone all'apertura di nuovi spazi. Come avvenuto a Verona, dove l'apertura di un nuovo emporio ha sollevato le obiezioni di alcune forze politiche e gruppi di cittadini che temevano la conseguente ghettizzazione del quartiere e l'insorgere di problemi di sicurezza.

Per esempio, per quanto riguarda la nazionalità, si contano numerose famiglie extracomunitarie, ma spesso non si tratta di migranti appena arrivati in Italia - come molti approssimativamente pensano - quanto di persone che vivono qui da diversi anni, con figli nati e cresciuti in Italia, ben inserite nel nostro tessuto sociale e produttivo e che erano riuscite a raggiungere discrete posizioni lavorative, che però hanno perso con l'arrivo della crisi (Interviste 1, 2, 3, 6).

Accanto agli stranieri, sono in forte aumento anche gli Italiani⁸ (che per esempio nel caso di Reggio Calabria compongono ben il 74 per cento degli utenti) tra i quali al momento si trovano perlopiù anziani o nuclei monogenitoriali, oltre ai soggetti già noti ai servizi sociali caratterizzati da "povertà storiche" e minori. I dati relativi agli Italiani stanno comunque cambiando molto velocemente per effetto congiunto del prolungamento della crisi economica e dei cambiamenti nelle strutture sociali e familiari, che mettono in crisi il principale ammortizzatore sociale del welfare mediterraneo: la famiglia. Gli italiani infatti hanno generalmente una rete di sostegno più piccola, ma molto forte, quella della famiglia, e prima di rivolgersi agli empori esitano molto, poiché provano ancora un certo sentimento di vergogna. Gli extracomunitari, invece, hanno una rete più ampia (sono in contatto tra loro), ma molto più debole (non hanno famiglie alle spalle o risparmi su cui contare). Si prevede dunque che nei prossimi anni crescerà il numero di utenti italiani per effetto, oltre che del peggioramento delle condizioni economiche, della maggiore informazione / dimestichezza sulle misure di contrasto alla povertà e del superamento della "paura dello stigma", quel sentimento di vergogna che fino a oggi ha trattenuto molti poveri dal rivolgersi a queste strutture (Kleinhubbert 2014).

⁸ Per esempio, l'ultimo rapporto sulle povertà nella diocesi di Milano a cura della Caritas ambrosiana evidenzia il continuo aumento degli italiani richiedenti aiuto - aumentati di circa il 23 per cento dal 2008 al 2013 - e la concentrazione dei rischi di indigenza nella fascia anagrafica dai 55 ai 65 anni. «L'aumento di anziani di origine italiana con problemi a mettere insieme il pranzo con la cena è una realtà ampiamente verificata in tutte le strutture dove mi sono recato» (Fontana 2015).

3.4 Non solo cibo: i servizi integrati

Secondo la logica degli empori solidali la povertà alimentare è in realtà solo un tassello di un mosaico più ampio che include altri bisogni: di un lavoro, di salute, di contatto umano, inclusione sociale. In questa prospettiva il contrasto alla povertà dovrebbe seguire un approccio olistico, facendo convergere tali bisogni verso un unico obiettivo, quello di ricostruire un'identità, un progetto di vita e restituire dignità alle persone (Fontana 2015). A partire da questa consapevolezza gli empori hanno iniziato dunque a proporre, oltre al cibo, servizi integrati e attività di promozione sociale.

Alcuni empori offrono uno sportello socio-sanitario, volto a fornire indicazioni per la prevenzione e la tutela della salute sia fisica che psicologica – si rileva spesso una correlazione stretta tra povertà e salute. Ci sono servizi per la corretta gestione delle risorse finanziarie e educazione al risparmio, come lo sportello di Portobello, a Modena, che mette a disposizione degli utenti consulenti esperti nella gestione del bilancio familiare, nella rinegoziazione dei mutui, nell'analisi dell'indebitamento, nella scelta degli strumenti finanziari, nella difesa dei consumatori verso le aziende e i fornitori di servizi.

Oppure lo sportello lavoro, che offre supporto nella ricerca di un impiego (dalla compilazione del curriculum alla selezione delle offerte, fino alla consulenza per aprire una piccola attività). La promozione dell'occupabilità degli utenti è considerata di tale importanza che alcuni empori hanno iniziato a proporre corsi di formazione / laboratori (dalla sartoria alle piccole manutenzioni) e in alcuni casi a divenire essi stessi dei "piccoli uffici di collocamento". Lavorando sulle relazioni con i beneficiari e incontrandoli piuttosto frequentemente, i volontari riescono infatti a individuare quelli più pronti a entrare nel mondo del lavoro fino a "garantirli" presso aziende del territorio (Intervista 6). Una sperimentazione interessante in questo campo è stata avviata recentemente presso l'Emporio di Parma. "Adotta un lavoratore" è un progetto che mira a incrociare l'incontro tra domanda e offerta di piccoli lavori domestici, che possono essere svolti dagli utenti dell'emporio in base alle proprie competenze. Il lavoro, concordato tramite un modulo internet, è regolarmente denunciato e pagato attraverso i voucher emessi dall'Inps, che garantiscono per ogni 10 euro un versamento di 2,50 euro per copertura assicurativa e previdenziale. Per incoraggiare l'iniziativa, l'organizzazione di Emporio si prende carico delle pratiche burocratiche. Le tariffe, dignitose per il lavoratore ma vantaggiose anche per il consumatore, vengono definite in base alla natura della richiesta. Presso l'Emporio di Lecce è stato invece attivato il "mercato della solidarietà", un servizio di raccolta, restauro e rivendita dell'usato (soprattutto mobili) e si sta valutando insieme alla società che gestisce la raccolta rifiuti e l'igiene urbana la possibilità di realizzare alcune tipologie di raccolta differenziata. In tal modo si stanno avviando delle attività che consentono di offrire immediatamente possibili "occupazioni", per quanto non risolutive e non necessariamente legate a una posizione lavorativa stabile e a uno stipendio certo, ma che comunque possono tenere o rimettere in attività alcuni be-

neficiari dell'Emporio, incrementandone il «pronostico di occupabilità nel mercato del lavoro» (Intervista 1).

Molto spesso i servizi aggiuntivi vengono realizzati grazie alle sinergie con gli altri attori del territorio. A Portobello (Modena), per esempio, uno degli sportelli è curato dai sindacati, che offrono una prima risposta alle persone che sono senza lavoro, si occupano delle pratiche relative ai sussidi di disoccupazione, forniscono i riferimenti per orientarsi nella ricerca di lavoro e offrono informazioni sui percorsi di formazione professionale. Nello stesso emporio, una volta al mese, è possibile usufruire di una consulenza legale gratuita a cura della Aps IntegriaMO. Lo sportello legale, a partire dall'ascolto del problema segnalato dall'utente, effettua un'analisi del quesito giuridico al fine di individuare le reali necessità dell'utente e le soluzioni giuridiche al problema, per chiarire quali siano i suoi diritti socialmente esigibili e quali siano le sue responsabilità, anche al fine di evitare di intraprendere percorsi giudiziari non sostenibili.

Quando questi servizi non possono essere offerti direttamente all'interno degli empori, gli sportelli di orientamento presenti indirizzano gli utenti presso le strutture già presenti sul territorio più idonee per la risoluzione delle situazioni problematiche. Così facendo intorno al negozio si crea una vera e propria *community hub* composta dagli attori locali impegnati in attività di carattere sociale – e non solo. Gli empori potrebbero dunque divenire una sorta di “sportello unico” al cittadino, espressione di quell'approccio integrato che abbiamo più volte detto essere cruciale per offrire risposte efficaci.

Infine è opinione sempre più condivisa che la povertà oggi si presenti come “povertà relazionale”, non solo materiale, e sia quindi necessario predisporre occasioni per favorire l'inclusione sociale e lo sviluppo di relazioni (Interviste 4, 5 e 6). Così vengono organizzati momenti di condivisione tra gli utenti – per esempio corsi di lingua italiana, laboratori per il tempo libero, orti sociali – e attività ed eventi aperti anche all'esterno finalizzati a favorirne l'integrazione nelle comunità, superando quelle diffidenze che spesso sono causa di incomprensioni e disgregazione sociale.

3.5 La logica della riattivazione

Un altro aspetto che differenzia queste esperienze rispetto alle *food bank* tradizionali è la rilevanza data alla “logica della riattivazione”. Al momento dell'adesione viene spesso sottoscritto un patto individuale con il beneficiario dove quest'ultimo si impegna a seguire un percorso personalizzato (ricerca attiva di un lavoro, iscrizione ai centri per l'impiego, frequenza di corsi di formazione, percorso contro le dipendenze...) con l'ausilio dei servizi sopradescritti. Mentre in alcuni casi i beneficiari vengono impiegati in attività di volontariato presso gli stessi empori, in altri si preferisce mantenere le due attività separate, poiché si ritiene che in questo modo l'utente «si potrebbe sentire in diritto di pretendere di più» (Intervista 6). Gli accordi possono essere relativi anche ai familiari (per esempio rispetto dell'obbligo scolastico per i figli minori).

L'aiuto alimentare viene inoltre concesso per un periodo temporale limitato – in genere dai 6 mesi a un anno – e rinnovabile solo in casi di particolare necessità. La temporaneità dell'aiuto dovrebbe infatti spronare i partecipanti a non accettare passivamente il proprio stato e avviare al rischio della cosiddetta “trappola della povertà”.

Perché queste scelte? Innanzitutto perché gli empori sono pensati principalmente come uno strumento di sostegno “intermedio”, finalizzato a supportare chi si trova in difficoltà per il tempo necessario a superare la fase di criticità e ritrovare la propria autonomia. In secondo luogo, la temporaneità dell'aiuto, insieme a una serie di meccanismi di controllo atti a verificare la reale sussistenza di condizioni di disagio dei richiedenti, dovrebbe rispondere a quelle obiezioni, riconducibili alla cosiddetta “parasitism objection”, che caratterizzano le politiche di contrasto alla povertà (Rawls 1971, Van Parijs 1991). Se è vero che questo rischio non appare infondato in un paese come l'Italia, caratterizzato da altissimi tassi di evasione fiscale e lavoro nero, in realtà gli intervistati riportano una casistica contenuta di dichiarazioni false, a ulteriore dimostrazione di come le politiche di questo tipo siano spesso accompagnate da resistenze culturali che non trovano effettivo riscontro nella realtà dei fatti.

3.6 I soggetti coinvolti: dal primo al secondo welfare

Gli empori solidali nascono grazie a una partnership innovativa tra pubblico, privato e terzo settore, aspetto che ne fa un esempio particolarmente calzante di secondo welfare.

Il mondo del volontariato svolge un ruolo centrale nella vita degli empori: sono i volontari a occuparsi dell'organizzazione, dell'apertura degli spazi e di tutte le questioni operative, dall'approvvigionamento dei prodotti alla selezione dei beneficiari – che in certi casi può avvenire con l'ausilio degli operatori dei servizi sociali territoriali.

Il ruolo del soggetto pubblico, più precisamente dell'ente locale, dipende dal singolo contesto e può esplicitarsi in un supporto marginale – limitato per esempio all'offerta di spazi in comodato gratuito – oppure in un coinvolgimento più diretto, mettendo a disposizione risorse economiche e/o umane, oppure, i dati sulla situazione economico-familiare dei richiedenti, dati che possono facilitare gli operatori nella selezione dei beneficiari e nella quantificazione della condizione personale di bisogno. L'adesione degli enti locali è molto importante per promuovere sinergie e aiutare le associazioni presenti sul territorio a coordinarsi, mettere a sistema le risorse e evitare duplicazioni – per esempio istituendo dei tavoli sulla povertà alimentare (Intervista 5). Così facendo gli enti locali possono promuovere servizi che da soli non riuscirebbero a garantire, dati i vincoli di bilancio (Lodi Rizzini 2013). Anche le Regioni, possono sostenere questi progetti mettendo a disposizione ulteriori finanziamenti. La Regione Veneto, per esempio, ha approvato un provvedimento per

stanziare 347 000 euro per sostenere e sistematizzare la nascita degli Empori della Solidarietà⁹.

Le aziende e il mondo della ristorazione (bar, tavole calde, ristoranti...) forniscono agli empori i prodotti alimentari da distribuire ai beneficiari. Si tratta in genere di prodotti non più commerciabili (per difetti di confezionamento, scadenza imminente o eccedenze di produzione) ma in perfette condizioni da un punto di vista nutrizionale e igienico. L'offerta di questi prodotti ha un duplice effetto positivo, in quanto interviene contemporaneamente sulla riduzione degli sprechi alimentari e sul contrasto alla povertà (Intervista 4). Dal canto loro, le aziende possono beneficiare dell'abbattimento dei costi di smaltimento – la merce viene ritirata dalle stesse organizzazioni – e della contrazione dei rifiuti prodotti.

Da segnalare anche le fondazioni bancarie, che possono contribuire al finanziamento di questi progetti attraverso bandi specificatamente rivolti al welfare di comunità, nuove povertà... (Bandera 2013).

Come abbiamo visto sopra, il ventaglio di attori, prevalentemente locali, che possono collaborare nella gestione degli empori è estremamente ampio. Tra i tanti citiamo per esempio: sindacati, Caritas, associazioni di volontari, centri di assistenza fiscale, Movimento Adulti Scout Cattolici Italiani, Università del Salento, Confindustria, Centro Servizi Volontariato, Forum Terzo Settore, Protezione Civile, Federfarma.

Infine, come non considerare i cittadini, che partecipano come volontari presso gli spazi, organizzano collette alimentari presso luoghi di aggregazione (scuole, imprese, ecc.), erogano donazioni, spesso con modalità riconducibili alle nuove forme di *crowdfunding* civico. A questo scopo in alcuni empori è già possibile donare una spesa *online* attraverso un portale dedicato.

3.7 Finanziamento

Le modalità di finanziamento sono piuttosto variabili e generalmente comprendono: contributi da enti locali, Unione Europea e fondazioni; donazioni di privati (singoli o imprese); *crowdfunding* e collette alimentari. Un'importante fetta di risorse arriva dal Fondo di aiuti europei agli indigenti (Fead) che, sostituto del Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (Pead)¹⁰, ha destinato 670

⁹ Nello specifico il provvedimento regionale stabilisce di destinare 130 000 euro al Banco Alimentare del Veneto per incrementare la raccolta e distribuzione delle derrate alimentari in tutta la regione; 60 000 euro alla Cooperativa Sociale Primavera di Mirano (VE) per la realizzazione dell'emporio nei locali messi a disposizione dal Comune; 47 000 euro alla Caritas Diocesana di Verona per realizzare l'emporio solidale nel capoluogo scaligero; 45 000 euro all'Associazione San Vincenzo De Paoli di Treviso per attivare l'emporio solidale nel capoluogo della Marca; sempre in provincia di Treviso, 45 000 euro agli Amici della Solidarietà di Montebelluna per realizzare un emporio solidale; 20 000 euro andranno infine all'Associazione San Vincenzo di San Donà di Piave per creare un emporio nell'area del Basso Piave.

¹⁰ Programma istituito nel 1987 da Jacques Delors, allora presidente della Commissione europea, nell'ambito della Politica Agricola Comune (Pac), durante un inverno particolarmente rigido per far

milioni di euro di risorse comunitarie al contrasto alle povertà, tra cui la povertà alimentare, a cui sono da aggiungersi 118 milioni di euro di cofinanziamento nazionale da spendersi fino al 2020. Da segnalare anche il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti, che finanzia i programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari, gestisce le donazioni ed erogazioni liberali dei privati legate al cibo per gli indigenti, incentiva il recupero delle eccedenze alimentari all'interno della filiera alimentare e lotta contro gli sprechi alimentari. Le derrate alimentari del citato Fondo anche in questo caso sono distribuite agli indigenti mediante organizzazioni caritatevoli (Cavalli 2015).

Nonostante la sinergia sopradescritta consenta di contenere i costi di funzionamento, questi restano alti, si pensi solo all'approvvigionamento di quei prodotti che non si riescono a reperire dai donatori, attrezzatura e utenze e, quando presenti, il personale dipendente. A fronte delle difficoltà nel sostenere i costi e dell'aumento delle richieste di aiuto – come vedremo meglio nei paragrafi successivi – all'estero sono state avviate delle sperimentazioni per convertire le *food bank* in imprese sociali. È il caso dei Community Shops aperti nel Regno Unito, supermercati che vendono prodotti di ogni genere (alcol e tabacco esclusi) a prezzi estremamente scontati – circa 70 per cento rispetto al prezzo di mercato – alle persone che versano in condizioni di indigenza. Molto simili quindi agli empori della solidarietà italiani, ma diversi poichè mentre gli empori “nostrani” offrono merce gratuitamente, in questo caso, anche se poco, si paga, perché i guadagni derivanti dalle vendite vengono investiti per sostenere i costi di apertura del negozio e per finanziare le attività e servizi offerti ai beneficiari. Il *community shop* è infatti un'impresa sociale e non una *food bank*, un modello interessante per quelle realtà che non riescono a sopravvivere potendo contare esclusivamente sul volontariato¹¹.

un buon uso delle eccedenze agricole dell'epoca e per aiutare al contempo i cittadini più svantaggiati della Comunità europea. Formalmente si trattava di un atto del Consiglio che disponeva l'attribuzione di prodotti agricoli prelevati dalle scorte pubbliche di intervento – ovvero le eccedenze di prodotti agricoli immagazzinate nel periodo in cui la produzione superava la domanda comunitaria – agli Stati membri che intendessero distribuirli sotto forma di aiuto alimentare alle persone indigenti. Nel tempo la progressiva riduzione di queste scorte ha reso necessaria una riforma parziale del programma, sia per adeguarlo all'evoluzione della Pac che per rafforzarne l'efficacia. Per questo motivo a metà degli anni Novanta il Pead è stato modificato per consentire, in alcuni casi, di integrare le scorte di intervento con acquisti sul mercato. Negli anni il Pead ha rappresentato un'importante fonte di approvvigionamento per le organizzazioni caritative dei Paesi membri fornendo loro alimenti da distribuire gratuitamente agli indigenti. In Italia, per esempio, il Pead è stato attuato dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agea), organismo pagatore su incarico del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali per il tramite di sette Enti Caritativi – Associazione Banco Alimentare di Roma Onlus, Associazione Sempre Insieme per la pace, Caritas italiana, Comunità di Sant'Egidio, Croce Rossa Italiana, Fondazione Banco Alimentare Onlus e Fondazione Banco delle Opere di Carità – formalmente riconosciute e iscritte al relativo Albo istituito presso l'Agea (Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 164 del 12 maggio 2006). Per maggiori informazioni si veda Frigo (2013).

¹¹ Per maggiori informazioni sui Community Shop si rimanda al nostro approfondimento: <http://secondowelfare.it/poverta-alimentare/poverta-e-sprechi-in-uk-arrivano-i-community-shop.html>.

4. LIMITI E SFIDE APERTE

Come abbiamo visto gli empori presentano molteplici aspetti innovativi e di grande interesse per individuare forme alternative di contrasto alla povertà e allo spreco alimentare che siano adeguate ai bisogni sociali di oggi. In particolare, le esperienze in corso suggeriscono un nuovo ruolo per il volontariato, che negli ultimi decenni sta acquisendo sempre più centralità nel sistema di welfare (Pantrini 2015). Tuttavia, si riscontrano anche numerose criticità, in parte di carattere operativo – trattandosi di sperimentazioni molto recenti e quindi ancora poco strutturate – in parte di carattere ideologico, per le implicazioni che hanno sui diritti sociali.

4.1 Competizione e difficoltà di coordinamento

Un primo elemento di criticità consiste nel difficile coordinamento tra le esperienze esistenti a livello locale, “duplicazioni” che rischiano di disperdere risorse e causare sprechi. Per esempio, al 30 settembre 2014, nella sola città di Bologna sono stati censiti 188 punti di distribuzione alimentare mentre risultavano attivi 65 soggetti tra parrocchie, associazioni confessionali e laiche che autonomamente o in maniera coordinata raccolgono generi alimentari per la popolazione (Case Zanardi 2015). Se consideriamo che il numero di progetti è in crescita – e questo è certamente un segnale positivo perché dimostra che, nonostante la crisi economica e la debole fiducia nelle istituzioni, il capitale sociale e il valore della solidarietà del paese restano a buoni livelli – è evidente che senza un coordinamento tra le forze in campo non tutti i progetti saranno sostenibili e finiranno anzi per “farsi concorrenza” tra loro: trattandosi di iniziative fortemente ancorate al territorio infatti, il bacino di aziende donatrici e cittadini volontari su cui contare è unico. Guardiamo a quanto accaduto per esempio in Germania, dove la rete di food bank è cresciuta in modo esponenziale – nuovi spazi sono stati aperti persino in città con meno di 10 000 abitanti e con livelli di disoccupazione sotto il 5 per cento – fino a diventare un “gigante sociale” che conta oggi più di 60 000 volontari, una flotta di veicoli e circa 3 000 punti di distribuzione (Kleinhubbert 2014). Il tutto mentre le donazioni stanno calando, soprattutto quelle delle catene di distribuzione, che hanno ridotto il volume degli sprechi grazie ai prodotti confezionati, che consentono uno stoccaggio più mirato rispetto ai prodotti freschi.

In effetti, le caratteristiche che ha assunto il volontariato negli ultimi decenni non sembrano favorire la diffusione della cultura e della pratica del lavoro collaborativo. Una di queste caratteristiche è senza dubbio la frammentazione, che è il risultato dell’aumento considerevole del numero di organizzazioni che operano sul territorio, combinato con la specializzazione della *mission* e delle attività. Come insegna la teoria delle reti sociali, l’incremento del numero dei nodi di una rete, cioè dei soggetti che ne fanno parte, rende più difficile mantenere la connessione tra i suoi membri, poiché gli sforzi che ogni soggetto deve fare per avviare relazioni con i “nuovi arrivati” non sono “sostenuti” dalle risorse disponibili (Salvini e Gambini 2015, 12). Difficoltà di

collaborazione possono verificarsi tra le stesse associazioni, in particolare tra quelle nuove e quelle più consolidate – con cui spesso ci sono collaborazioni informali, ma non una vera *partnership* – ma anche tra associazioni e soggetti pubblici, con cui i rapporti non sono sempre facili e dipendono troppo spesso dagli interlocutori che ci si trova di fronte. «A volte ci considerano solo come un “pronto intervento” per indigenti e non hanno con noi dei rapporti strutturati. Dobbiamo invece imparare a ricollegarci e non solo per risolvere i problemi, ma anche per progettare insieme. Ora è necessario lavorare in rete, proprio perché le risorse sono scarse» (Intervista 6).

Da qualche tempo infatti, l'uso dell'espressione “far rete” ha cominciato a diffondersi anche nel vasto universo del volontariato, per indicare una strategia di lavoro comune tra organizzazioni diverse volta a “unire le forze” per conseguire obiettivi che singolarmente non si potrebbero raggiungere. Molti studi teorici ed empirici effettuati negli ultimi venti-trent'anni hanno messo in evidenza che la ricchezza sociale di un territorio (quello che viene chiamato capitale sociale) non dipende soltanto dalla quantità di soggetti organizzati che operano nella società civile, ma soprattutto dalla loro capacità di mettersi in relazione creando strutture di interdipendenza e di collaborazione che siano maggiormente in grado di affrontare la complessità dei cambiamenti nei bisogni sociali (Salvini e Gambini 2012).

A questo scopo alcuni empori hanno già avviato un percorso comune. Il 20 giugno 2015 si è svolto a Parma *Quel che resta del cibo*, incontro nazionale degli empori solidali, punto di partenza per la costruzione di una rete nazionale che possa fungere da coordinatrice, da guida per i nuovi empori e da portatrice di interessi presso le istituzioni. Un nuovo incontro si è svolto il 17 settembre 2015 a Milano.

La necessità di una maggiore regolamentazione viene invocata infine circa la definizione di alcuni requisiti minimi per potere essere classificati come “emporio” (in materia per esempio di recupero e mantenimento degli alimenti, gratuità...), al fine di salvaguardare la reputazione e la professionalità di queste esperienze.

4.2 Sostenibilità dei progetti

Un'altra questione spinosa è data dalla sostenibilità dei progetti nel tempo. Queste esperienze si reggono principalmente sul volontariato e sulle donazioni, che non costituiscono risorse certe essendo, appunto, volontarie. Fino a che punto, quindi, è possibile delegare al volontariato l'offerta di servizi che hanno tale urgenza da dover essere “certi”? Quanti di questi progetti continueranno anche qualora le offerte e i volontari dovessero calare?

Nei Paesi dove le *food bank* sono più consolidate, come Germania e Regno Unito, è già in corso un dibattito piuttosto acceso su questo tema, con i volontari che lamentano di non essere più in grado di sostenere le domande di aiuto che stanno crescendo a ritmi molto veloci in parte per l'aumento dei poveri e dei *working poor*, in parte per l'aumento dei flussi migratori, che portano nel territorio persone in condizioni di grave indigenza, in parte perché vi è meno inibizione nei cittadini a

rivolgersi a queste strutture¹². Tra gli errori che avrebbero portato a questa situazione in Germania si individua il fatto di essersi allargati eccessivamente nell'offerta di servizi integrati, crescendo troppo velocemente e allontanandosi troppo dall'obiettivo primario, quello appunto di offrire cibo, facendosi carico di compiti che invece sarebbero propri del welfare state¹³.

Gli operatori riportano dunque la necessità di ricercare modalità nuove, lavorando appunto sulla costruzione di reti tra associazioni e cittadini radicate sul territorio. Per esempio, diversi empori hanno attivato iniziative come “Adotta una famiglia” e “Compra una spesa online”. «A questo scopo c'è bisogno di più visibilità e informazione per mostrare alla popolazione i disagi e le povertà che ancora non hanno visto e far conoscere loro le nostre iniziative, far capire come lavoriamo, cosicché decidano di partecipare e sostenerci», ci ha raccontato uno degli intervistati (Intervista 6). Si manifesta dunque la necessità di adottare anche nell'ambito del volontariato un rinnovato pragmatismo, una sorta di “carità organizzata” che strutturi le risorse disponibili con la massima attenzione, monetizzando le proprie attività per rendere tangibile il proprio lavoro e i benefici sociali (Fontana 2015)¹⁴. Se si considerano *fundraising* e *crowdfunding* un potenziale canale di finanziamento, è infatti fondamentale lavorare sulla comunicazione, per dimostrare il valore del proprio operato, generare consenso e quindi supporto. Certamente non è facile misurare il valore di questi progetti, tuttavia confrontando i costi di gestione con la loro capacità di generare e redistribuire ricchezza, è stato stimato che gli Empori Solidali, mediamente, hanno un rendimento almeno 7 volte superiore all'investimento fatto (CSVnet). Prendendo invece per esempio la riduzione dello spreco di cibo, l'associazione Trentino Solidale parla di 7 tonnellate di cibo recuperato ogni giorno (2 000 tonnellate/anno) dai cassonetti con un risparmio economico di 2 300 000 Euro.

Infine, vedi *supra*, c'è chi ha intrapreso soluzioni alternative, facendo delle *food bank* delle imprese sociali.

4.3 La frammentazione territoriale: un nuovo divario Nord-Sud?

Un altro problema è quello della frammentazione territoriale, che potrebbe accentuare ulteriormente i divari tra le aree del paese. Secondo una ricerca effettuata su

¹² Per approfondimenti su *food bank* e *working poor* in Europa si rimanda al nostro approfondimento *Europa, con i working poor cresce la povertà alimentare*: <http://secondowelfare.it/poverta-alimentare/europa-con-i-working-poor-cresce-la-poverta-alimentare.html>.

¹³ In Germania, per esempio, una delle ragioni dell'esplosione delle richieste è data dall'aumento delle domande da parte degli studenti che, in media, hanno un reddito di 864 euro, reddito che li classifica come “vulnerabili” – alla stregua dei beneficiari dell'Hartz IV – secondo l'Ufficio Statistico Federale.

¹⁴ Per esempio, nel bilancio sociale 2013 dell'Opera di San Francesco di Milano il calcolo del contributo reale – il plusvalore etico – creato dai volontari indica che per ogni euro donato, circa 2,53 euro sono restituiti ai poveri in forma di aiuto (Fontana 2015).

Tafeln¹⁵, rete di *food bank* attiva in Germania, esiste in territorio tedesco un'alta disparità a livello locale e, in particolare, un evidente squilibrio tra domanda e offerta di aiuto che porta a una situazione paradossale: le aree dove le *Tafeln* sono più concentrate, sarebbero in realtà, in molti casi, proprio quelle dove vi è meno necessità, ovvero dove la povertà alimentare risulta più ridotta. Questo perché, essendo così connesse al volontariato e al tessuto produttivo locale, sorgono dove i territori sono più ricchi di capitale sociale e aziende donatrici e quindi, paradossalmente, dove c'è meno bisogno (Selke 2009).

Questo rischio appare reale per l'Italia dove, al momento, si contano 28 empori al Nord, 23 al Centro e 9 al Sud. I 60 empori sono distribuiti tra le regioni in modo piuttosto disomogeneo, variando da regioni che ne hanno uno solo – o nessuno – ad altre che hanno una rete molto più fitta – come l'Emilia Romagna, che ne ha 14 (CSVnet). Gli empori infatti – soprattutto quelli di comunità, nati al di fuori delle associazioni religiose – si stanno diffondendo soprattutto al Nord, dove è presente un maggiore capitale sociale, un tessuto produttivo più ricco in termini di potenziali aziende solidali, ma anche un tasso di povertà più contenuto rispetto al Sud.

Le interviste realizzate ad alcuni operatori degli empori meridionali confermano in parte alcune difficoltà: «In effetti il Mezzogiorno presenta numerose carenze che rendono molto più problematico l'avvio di qualsiasi iniziativa o la sperimentazione di un'innovazione. Per esempio al Sud è più difficile trovare istituzioni capaci di valutare adeguatamente un progetto pilota, mentre si trovano facilmente enti locali incapaci perfino di garantire ai propri cittadini i servizi più ordinari e tradizionali. Oppure il numero delle imprese orientate alla responsabilità sociale è piuttosto limitato, mentre il "volontariato" viene spesso strumentalizzato per coprire forme di impiego precario. Tutto questo fa sì che le condizioni socio-ambientali siano molto meno favorevoli per la nascita e il consolidamento di iniziative quali quelle dell'Emporio della Solidarietà. Ciò, ovviamente, non impedisce che imprese di questo tipo possano essere tentate e vinte» (Intervista 1). E in effetti negli ultimi mesi si assiste a un'inversione di tendenza, come dimostra la diffusione di reti virtuose che stanno portando alla nascita degli empori anche al Sud (Interviste 1, 2, 3). «In due anni di attività è sorta, anche qui, una vera e propria catena di solidarietà, sia di donatori che di volontari» ci hanno raccontato i volontari di Reggio Calabria. La diffusione di progetti innovativi di rete, con il coinvolgimento di tutti gli attori del territorio, potrebbe allora offrire nuovi strumenti per contrastare la povertà e promuovere percorsi di coesione sociale anche nei territori più complessi.

¹⁵ *Tafeln* è un'organizzazione non profit nata in Germania nel 1993 per distribuire cibo ai senza tetto principalmente attraverso le eccedenze alimentari – si tratta prevalentemente di prodotti non commerciabili perché in scadenza o con confezioni danneggiate – e che oggi conta 906 sedi sul territorio tedesco. *Tafeln* funziona esclusivamente grazie all'aiuto di soci, sponsor e donatori e non riceve fondi dal governo federale, ma solo talvolta, dalle autorità locali.

Figura 1. Diffusione degli empori della solidarietà in Italia



Fonte: *Quel che resta del cibo*, 2015.

<https://it.batchgeo.com/map/307417e8e6150161d016cebd35ff2c76>.

4.4 Diritto al cibo e diritti sociali

Infine, si sollevano dubbi sulla possibilità che questi strumenti possano affermarsi come una risposta all'indigenza alimentare su larga scala. Da tale prospettiva le *food bank* potrebbero costituire al più una soluzione di emergenza, ma non sarebbero in grado di aiutare i poveri a trovare una reale via di uscita dalla povertà, correndo anzi il rischio di istituzionalizzarla. Tali obiezioni si riferiscono più in generale alle *food bank*, ma sono declinabili anche agli empori della solidarietà, e si fondano su ragioni ideologiche che riguardano i diritti sociali e il rapporto tra economia e politica.

L'istituzionalizzazione delle *food bank* avrebbe da questo punto di vista importanti implicazioni sull'uguaglianza e sui diritti sociali, perché esse diventerebbero dei *gap filler* che colmano le lacune dello Stato. Alcune ricerche evidenziano una correlazione tra la riduzione degli strumenti come i *food stamp* (e più in generale dei *benefit* pubblici) e l'aumento del numero di coloro che si rivolgono alle strutture caritatevoli in cerca di

supporto. Un recente studio dell'Università di Oxford pubblicato dal British Medical Journal ha evidenziato infatti un legame diretto fra il taglio alla spesa sociale e il ricorso alle istituzioni caritatevoli, comprese appunto quelle che si occupano di aiuti alimentari: nel Regno Unito le razioni di cibo offerte gratuitamente attraverso le *food bank* dal 2010 al 2013 sono più che triplicate, salendo da 0,6 a 2, 2 ogni cento abitanti. Tale aumento si concentra soprattutto nelle aree dove la popolazione è stata più colpita dai tagli ai welfare e dove è più alto il tasso di disoccupazione (Wilcock 2015).

Secondo i detrattori delle *food bank*, è come se ci trovassimo di fronte a un gioco a somma zero in cui il volontariato è chiamato a compensare il progressivo arretramento dello Stato, ma così facendo rischiamo di normalizzare questa condizione e di fare del diritto al cibo un diritto dipendente dalla carità, dalla sensibilità dei donatori, e quindi non ufficialmente riconosciuto. Le stesse aziende, per esempio, hanno in certi casi espresso preoccupazione che supportando queste iniziative potrebbero contribuire a disincentivare i governi dal prendersi carico del problema e rendere più confuso il quadro di responsabilità tra pubblico, privato e terzo settore (Paget, 2015, 39).

Secondo questa prospettiva in uno Stato democratico la lotta alla povertà non dovrebbe essere delegata al volontariato, il cui impatto è necessariamente limitato, ma richiede che vengano messi in atto provvedimenti legislativi e politiche pubbliche in grado di produrre cambiamenti su larga scala e di garantire a tutti un paniere minimo di diritti e risorse – un esempio è il salario minimo (Monroe 2015). Tanto che secondo altri studi, in Germania il *boom* dell'aiuto privato contro la povertà sarebbe parte della ristrutturazione neo liberale del welfare state avvenuta, in particolare, dopo la riduzione dei *social benefit* introdotta dalla legge Hartz del 2005 in materia di disoccupazione (Selke 2009, Kleinhubbert 2014).

Un discorso analogo viene fatto circa i servizi integrati, quali per esempio i meccanismi di riattivazione al lavoro. Che fare se il problema origina dalla mancanza di opportunità lavorative a livello locale? O ancora peggio, se il reddito da lavoro non è sufficiente ad assicurare uno standard di vita adeguato? «Il rischio è che risolvano la fame ma non le cause sottostanti, che lavorino al livello dell'individuo ma non delle strutture», spiega Martin Caraher, docente della City University di Londra, sulle pagine di «The Guardian» (Butler 2015).

Infine, le stesse aziende donatrici sono state, forse più all'estero che in Italia, oggetto di critiche che vanno dal *green washing*¹⁶ alle condizioni di lavoro dei propri dipendenti, come dimostrerebbe la contraddizione di alcuni colossi della grande distribuzione che donano cibo alle *food bank* e al contempo offrono ai propri dipendenti contratti di lavoro dalle scarse tutele e dalle retribuzioni così basse da costringerli a rivolgersi alle stesse *food bank* (Monroe, 2015).

¹⁶ Col termine *greenwashing*, letteralmente «lavarsi col verde», si identifica quel fenomeno per cui determinate aziende si attribuiscono impropriamente valenze di carattere ambientale per sfruttarne i benefici sul piano mediatico e promozionale (per maggiori informazioni <http://www.stopgreenwash.org/introduction>).

5. NUOVE E TRADIZIONALI FORME DI AIUTO: QUALE INCASTRO?

«Dare da mangiare agli affamati» è una delle più antiche forme in cui si è realizzato il sostegno agli indigenti. Nel corso dei secoli, tuttavia, in Italia tale obiettivo è stato perseguito attraverso strumenti riconducibili all'ambito della carità prevalentemente di matrice religiosa, secondo il modello corporativo tipico dell'Europa continentale, dove il terzo settore, di cui il volontariato fa parte, si è sviluppato come emanazione delle Chiese, nello spazio derivante dagli accordi tra Stato, *élites* commerciali e Chiesa, per garantire strutture e prestazioni di solidarietà organizzata (Anheier e Salamon 2001). Come si pongono dunque gli empori in questo contesto e quale incastro è possibile individuare tra essi e le forme di aiuto più tradizionali?

Per rispondere a questa domanda è necessario fare due premesse: una sulle “sfumature” della povertà e l'altra sul rapporto tra primo e secondo welfare. È opinione condivisa che la crisi economica e i cambiamenti delle strutture sociali, prime fra tutte quelle familiari, stiano generando un aumento della povertà ma soprattutto della *vulnerabilità*, condizione propria di quelle persone che si trovano in una fase di disagio temporaneo nella quale possono velocemente entrare e dalla quale possono – più o meno – velocemente uscire (Mazzoli 2012). Ipotizziamo quindi l'esistenza di una “scala di povertà” che abbia alle sommità la non-povertà e alla base la povertà estrema, cronica. Prima della crisi i cittadini erano perlopiù polarizzati tra queste due estremità, cioè tra la totale sicurezza alimentare da un lato e la totale insicurezza dall'altro, condizione che caratterizzava coloro che vivevano ai margini della società, individui afflitti da povertà croniche che potevano essere aiutati attraverso tradizionali strumenti quali *food bank*, mense per i poveri, ecc. Negli anni più recenti, invece, a seguito della complessità dei percorsi di vulnerabilità si assiste al progressivo aumento delle gradazioni lungo la scala di povertà, che si presenta oggi come una linea tra poveri / temporaneamente poveri / vulnerabili / non poveri. A fronte di questa complessità, gli strumenti di risposta per essere efficaci dovrebbero essere differenziati sulla base del grado di bisogno che devono intercettare e risolvere. Potremmo quindi ipotizzare un sistema fondato sulla compresenza di strumenti più tradizionali, di stampo assistenziale, che continuino a sostenere le povertà estreme e più difficilmente recuperabili – pensiamo per esempio ai senzatetto, che non avrebbero nemmeno una casa dove cucinare il cibo donato –, e di strumenti nuovi, come gli empori della solidarietà, rivolti invece a quel disagio temporaneo, più facilmente riscattabile e tipico di soggetti semiautonomi che potrebbero emanciparsi se supportati da servizi adeguati. A questo scopo appare infatti molto utile l'approccio integrato tra attori sociali e servizi con cui la persona, oltre a ricevere soddisfazione a un bisogno primario (bisogno di cibo), viene sostenuta contemporaneamente su più fronti (lavoro, salute...). Un approccio che potrebbe risultare efficace anche su altri fronti, per esempio nella gestione dei migranti. Ai fini di una reale inclusione nella società infatti, non sarà più sufficiente offrire cibo e abiti – se non nella prima fase di emergenza –, ma sarà

necessario conoscere chi si ha di fronte, individuarne bisogni ma anche potenzialità e competenze, per ricollocarlo e integrarlo nella società accogliente.

Fatta questa premessa sulla vulnerabilità, torniamo al rapporto tra primo e secondo welfare. Abbiamo definito il secondo welfare come quell'insieme di programmi di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico che si aggiungono e intrecciano al welfare pubblico, integrandone le carenze in termini di copertura e tipologia di servizi. Esperienze che coinvolgono una vasta gamma di attori economici e sociali – quali imprese, sindacati, enti locali, organizzazioni del terzo settore – capaci di affiancarsi al primo welfare, di natura pubblica e obbligatoria, che negli ultimi anni si è trovato sempre più in difficoltà nel rispondere ai crescenti rischi e bisogni sociali dei cittadini (Ferrera e Maino 2012). Potremmo quindi considerare gli empori come esperienze di secondo welfare che non si sostituiscono alle esperienze preesistenti – più vicine al primo welfare, non per la natura, che resta non pubblica, quanto per il tipo di bisogno – ma le affiancano così da integrare gli strumenti di risposta e la copertura dei bisogni, sempre più differenziati.

6. CONCLUSIONI: VOLONTARIATO E INNOVAZIONE

La nascita degli empori della solidarietà è un fenomeno molto recente, sul quale di conseguenza risulta difficile fare valutazioni, ma per gli elementi descritti di grande potenzialità nel suggerire innovative modalità di risposta alla povertà alimentare e alla povertà più in generale.

La rapida diffusione – parliamo di circa 60 empori aperti dal 2008, con 25 nuove aperture dal 2013 – segnala infatti l'esistenza di un bisogno precedentemente non soddisfatto. Inoltre, la rete che si crea tra gli attori coinvolti e l'approccio integrato per la presa in carico della persona, sembrano potenzialmente più efficaci nell'aggredire le nuove povertà, non dando solo una risposta a un bisogno primario, ma offrendo servizi collaterali. Si tratta di un sistema che è in grado di rilanciare un buon lavoro sociale, promuovere il capitale sociale e la valorizzazione delle relazioni, come abbiamo visto relativamente ad alcuni empori del Sud, dove da una piccola rete di volontari si sono sviluppati progetti che stanno contaminando positivamente i territori più disagiati.

L'importanza che il mondo del volontariato sta assumendo nella gestione della povertà invita inoltre a una più profonda riflessione circa il suo ruolo nel sistema di welfare attuale e circa i mezzi con cui può affrontare una tale responsabilità. Il volontariato è un fenomeno in evoluzione che da alcuni decenni ha assunto rilevanza e riconoscimento nei sistemi di welfare occidentali. Esso infatti partecipa all'erogazione di servizi sociali ed educativi, alla programmazione e progettazione delle politiche sociali, è partner delle pubbliche amministrazioni a differenti livelli. È quindi una componente fondamentale del secondo welfare in quanto risorsa che si aggiunge ai tradizionali strumenti del welfare pubblico implementando le politiche sociali e sperimentando nuove soluzioni per rispondere ai rischi e bisogni che interessano le persone (Pantrini 2015). L'applicazione di concetti quali condivisione e comunità nel campo delle politiche pubbliche, e in

particolare di quelle sociali, è però una tendenza destinata a ridisegnare profondamente il rapporto cittadino-istituzioni e il modello di Stato sociale al quale siamo abituati. Il sistema che ne deriva rimanda infatti, almeno in parte, alle teorie sui beni comuni dove il concetto di pubblico viene messo in discussione, spostando il focus del ragionamento dal mezzo all'oggetto, passando cioè da «ciò che è offerto da un soggetto rientrante nel perimetro pubblico» – lo Stato e le sue ramificazioni territoriali – a «ciò che ha un valore pubblico», ovvero esercita un impatto sul pubblico, sui cittadini (Lodi Rizzini 2015). È opinione condivisa che in una democrazia evoluta tutti gli individui dovrebbero avere accesso a un paniere di beni alimentari tali da assicurare lo sviluppo e la salute dell'organismo. Nel nostro paese, tuttavia, non disponiamo di una politica pubblica nazionale di contrasto alla povertà alimentare, compito che è stato negli anni delegato a “politiche residuali” (come le carte acquisti) e alla beneficenza, in particolare alle organizzazioni di matrice religiosa. Se una tale situazione poteva essere sostenibile in passato, può esserlo ancora oggi, con gli attuali numeri e forme della povertà? La relazione tra terzo settore e Stato non deve dunque fermarsi alla *sostituzione*, che avviene quando lo Stato per limiti finanziari, giuridici, politici, non vuole o non può svolgere un determinato servizio, o quando riconosce che tale servizio può essere erogato bene o meglio da organizzazioni del terzo settore (Ambrosini 2005), ma deve arrivare all'*integrazione collaborativa*, dove lo Stato riconosce le organizzazioni del terzo settore come soggetti delle politiche sociali e le coinvolge in diverse forme nella programmazione ed erogazione di attività e servizi. Diversamente si rischia di restare fermi alla beneficenza, che non è universalità e non è garanzia di un diritto.

Infine, sarebbe importante per gli empirici – e per tutti quei progetti che si occupano di contrasto alla povertà – dotarsi di strumenti di monitoraggio e valutazione in grado di fotografare chiaramente costi e benefici, quantificare e dimostrare l'impatto dei propri interventi. Come è emerso più volte nel corso del capitolo, infatti, la questione della povertà e dei relativi interventi è spesso accompagnata da errate rappresentazioni che rischiano di tradursi nell'inerzia dell'azione politica o in politiche inefficaci.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Anheier H. K., Salamon L. M. (2001), *Volunteering in cross-national perspective: initial comparisons*, «Civil Society Working Paper» n.10; <http://core.ac.uk/download/pdf/96232.pdf>
- Ambrosini M. (2005), *Scelte solidali*, il Mulino, Bologna
- Bandera L. (2013), *Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi; http://secondowelfare.it/edt/file/1R2W_CAP4_BANDERA_Le_Fondazioni_di_origine_bancaria_sperimentazione_e_sostegno_alLe_reti%20.pdf
- Berardi D. e Bersanetti F. (2013), *Politiche di sostegno ai consumi alimentari delle fasce sociali meno abbienti*, i Quaderni, REF Ricerche
- Butler P. (2015), *Could supermarkets for poor people tackle the UK's chronic food poverty?*, in «The Guardian», 11 febbraio 2015; <http://www.theguardian.com/society/2015/feb/11/community-shop-supermarkets-low-income-customers-food-poverty>
- Camera dei Deputati, *Proposta di legge Norme per la limitazione degli sprechi, uso consapevole delle risorse e per la sostenibilità ambientale*, 17 aprile 2015
- Case Zanardi (2015), *Empori Solidali: raccolta e distribuzione beni di prima necessità*, Comune di Bologna
- Cavalli D. (2015), *Il Fondo di aiuti europei agli indigenti: l'iter legislativo a livello europeo e la sua attuazione in Italia*, Working Papers 2WEL 1/2015, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi; http://secondowelfare.it/allegati/2w_cavalli_wp1_2015.pdf
- European Parliament and European Council, Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:2014:072:TOC>
- 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*, Solaris, Roma
- Fontana G. (2015), *La fame a Milano*, in «Internazionale», 3 marzo 2015; <http://www.internazionale.it/reportage/2015/03/03/milano-expo-poverta>
- Frigo A. (2013), *Il lungo percorso dal Pead al ead*; <http://secondowelfare.it/poverta-alimentare/il-lungo-percorso-dal-pead-al-fead.html>
- Gori C. (2012), *L'alternativa al pubblico? le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, Franco Angeli; https://books.google.it/books?id=SQL27p645CEC&pg=PA38&lpg=PA38&dq=secondo+welfare+e+big+society&source=bl&ots=-qeM06hNTcs&sig=Umhewet1aYmw8CrmJB3hTRBUXUY&hl=it&sa=X&ei=To-s_Vc65FsSsU4WhgLG0&ved=0CE8Q6AEwCA#v=onepage&q=secondo%20welfare%20e%20big%20society&f=false
- Kleinhubbert G. (2014), *Storming the Food Banks: Charities Struggle with Growing Demand*, in «Der Spiegel», 3 gennaio 2014; <http://www.spiegel.de/international/germany/german-food-banks-and-soup-kitchens-struggle-with-demand-a-941661.html>

- Lodi Rizzini C. (2013), *I Comuni: le risposte dei territori alla crisi*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi; http://secondowelfare.it/edt/file/1R2W_CAP6_LODI_RIZZINI_Comuni_risposte_dei_territori_alla_crisi.pdf
- (2015), *Verso quale welfare? Il welfare locale tra nuovi bisogni sociali e risorse scarse*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1/2015, pp. 45-57
- Mazzoli G. (2012), *Cittadini invisibili in esodo silente dalla cittadinanza*, in *Costruire partecipazione nel tempo della vulnerabilità*, supplemento al n. 259 di «Animazione sociale»
- Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali (2014), *Programma Operativo italiano per il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti*; <http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Inclusione/Documents/po-fead-adottato.pdf>
- Monroe J. (2015), *Community Shop is no good if you don't have any money*, in «The Guardian», 11 febbraio 2015; <http://www.theguardian.com/society/2015/feb/11/community-shop-food-banks-social-support>
- Paget A. (2015), *Community supermarkets could offer a sustainable solution to food poverty...*, Demos, London; <http://www.demos.co.uk/files/DemosBritishAislesREPORT.pdf?1423579322>
- Pantrini P. (2015), *Il volontariato giovanile nel secondo welfare*, Working Papers 2WEL 6/2015, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi., in corso di pubblicazione
- Quarantelli M., *Germania: raddoppia il numero di chi si rivolge alla mense per i poveri*; <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/01/06/germania-raddoppia-il-numero-di-chi-si-rivolge-alle-mense-per-i-poveri/832686/>
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Oxford University Press
- Rovati G. e Pesenti L. (2015), *Food Poverty, Food Bank. Aiuti alimentari e inclusione sociale*, Vita e Pensiero
- Salvini A. e Gambini E. (2015), *Fare rete: 15 linee guida per sperimentare la rete tra organizzazioni di volontariato*, eBook Cesvot Toscana
- Selke S. (2009), *Tafeln in Deutschland. Aspekte einer sozialen Bewegung zwischen Nahrungsmittelumverteilung und Armutsintervention*, VS-Verlag: Wiesbaden.
- Van Parijs (1991), *Why Surfers Should be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in «Philosophy & Public Affairs», vol. 20, n. 2, pp. 101-131
- Wilcock D. (2015), *Increased food bank use linked to areas where unemployment is higher and benefit cuts are deeper*, in «Mirror», 8 aprile 2015; <http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/increased-food-bank-use-linked-5481919>

CAPITOLO 10. *LOST IN IMPLEMENTATION?* LIMITI E PROSPETTIVE DELLA GARANZIA GIOVANI IN ITALIA

DI PATRIK VESAN

1. LE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE GIOVANILE IN EUROPA AI TEMPI DELL'AUSTERITÀ RADICALE

La recente crisi economica ha avuto tra le sue principali vittime i giovani lavoratori. Dal 2008 a oggi, nei paesi europei il tasso di disoccupazione giovanile è cresciuto di quasi sette punti percentuali arrivando a toccare in media il 18,7 per cento (EU 28), con punte del quasi 49 per cento in Grecia. Al contempo, la percentuale delle persone che non sono occupate e nemmeno impegnate in percorsi di formazione o educativi (i cosiddetti «Neets»: *Not in education, employment or training*) ha sfiorato nel 2014 quota 16 per cento con valori superiori al 25 per cento in Italia, Grecia e Bulgaria (Fonte: Eurostat).

Il dibattito sulla promozione dell'occupazione giovanile era stato posto al centro della strategia europea per l'occupazione fin dalla seconda metà degli anni Novanta, anche se conosce un nuovo slancio con il varo della strategia Europa 2020 (Knijn e Smith 2012; Lahusen *et al.* 2013). Dopo i modesti risultati conseguiti dall'agenda di Lisbona, occorre dare un segnale più chiaro e forte in direzione di una maggiore attenzione nei confronti degli interventi rivolti alle giovani generazioni, in particolare di quelli che avrebbero potuto contribuire al raggiungimento di alcuni obiettivi prioritari quali l'innalzamento del tasso di occupazione delle persone tra i 20 e i 64 anni al 75 per cento, la riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce del 10 per cento, l'aumento al 40 per cento delle persone tra i 30 e i 40 anni con un'istruzione universitaria e la riduzione del numero di persone in stato di povertà o esclusione sociale.

A tal fine, la Commissione lancia nel 2010 un nuovo pacchetto di azioni rivolte allo studio, al lavoro e alla formazione professionale: l'iniziativa *Giovani in movimento* (*Youth on the move*). Seguiranno altre iniziative quali *Opportunità per i giovani* (*Youth Opportunities*), adottata nel 2011 e rivolta essenzialmente a contrastare la disoccupazione giovanile, e il progetto pilota *Il tuo primo lavoro Eures* (*Your First Eures Job*), con l'obiettivo di favorire la ricerca di un impiego o stage in un altro Stato membro.

All'inizio del 2012, la Commissione europea promuove in otto paesi europei, tra cui l'Italia, un altro progetto pilota chiamato *Gruppi d'intervento per l'occupazione giovanile* (*Youth Employment Action Teams*). Tali *Action teams* sono formati da rappresentanti dei governi nazionali e della Commissione europea allo scopo di

assicurare l'utilizzo di fondi strutturali della programmazione 2007-2013 per il finanziamento di specifiche iniziative a supporto dei giovani. In Italia sono per esempio riallocati 1,4 miliardi di euro a favore del piano per l'occupazione giovanile in Sicilia e di altre iniziative volte al contrasto della dispersione scolastica e del fenomeno dei Neet.

Un significativo passo in avanti è compiuto nel dicembre 2012 con l'adozione del *Pacchetto Occupazione Giovani* (*Youth Employment Package*) che comprende la proposta di istituire una Garanzia Giovani. Lo stesso Pacchetto prevede anche la promozione di un'Alleanza europea per l'Apprendistato (*European Alliance for Apprenticeships*) che riunisce i rappresentanti dei governi nazionali, le parti sociali, la Commissione e altri *stakeholder*, al fine di contribuire alla promozione dell'apprendistato come porta d'ingresso per i giovani nel mercato del lavoro (Ronchi 2015). Nel febbraio 2013, il Consiglio adotta infine l'*Iniziativa a favore dell'Occupazione giovanile* (*Youth Employment Initiative*) con la quale sono stanziati 6 miliardi di euro dedicati in particolare all'attuazione della Garanzia per i giovani (di seguito denominata più semplicemente Garanzia Giovani - GG), una nuova iniziativa strategica che viene ufficialmente lanciata con una Raccomandazione del Consiglio nell'aprile 2013¹.

Lo scopo principale della Garanzia Giovani è quello di assicurare che «tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale»². Si tratta dunque di una strategia multiscopo che mira alla prevenzione degli abbandoni scolastici, alla promozione dell'inserimento professionale e alla soppressione degli ostacoli concreti all'occupazione. A tale fine, la Raccomandazione suggerisce agli Stati membri di elaborare piani di intervento basati su partnership fra attori pubblici e privati e di procedere alla pronta attivazione dei programmi di Garanzia Giovani attraverso campagne di sensibilizzazione e informazione anche tramite la creazione di *focal points*, ovvero di organizzazioni a livello locale che garantiscano il coordinamento di tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte nell'implementazione del programma. In altri termini, si tratta di ripensare i sistemi di contrasto della disoccupazione giovanile, soprattutto in chiave preventiva, in un contesto postindustriale esposto all'emergenza di nuovi rischi sociali. In tal senso, come argomenteremo successivamente, la strategia proposta dalla Garanzia Giovani può essere considerata in linea con il cosiddetto approccio dell'investimento sociale promosso a livello comunitario (Commissione europea 2014).

¹ Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

² *Ibidem*, p. 3.

La Garanzia Giovani rappresenta dunque un tassello di un ampio piano d'intervento a livello sovranazionale avviato in seno alla strategia Europa 2020 e che ha conosciuto un suo approfondimento a seguito dello scoppio della crisi economico-finanziaria.

Lo sviluppo delle più recenti iniziative come la Garanzia Giovani sembrano testimoniare il tentativo da parte delle istituzioni europee di voler accompagnare il mantra delle politiche di austerità con la promozione di misure volte a fronteggiare, almeno in parte, alcune delle più gravi ripercussioni sociali della crisi. Pur riconoscendo gli aspetti positivi di una strategia europea che mira esplicitamente al problema della disoccupazione giovanile e dei cosiddetti Neet³, i suoi limiti sono numerosi.

In primo luogo, le politiche di rigore finanziario e di «condizionalità» imposte dai nuovi strumenti e meccanismi della governance economica europea finiscono con il condizionare le riforme delle politiche sociali, del lavoro e dell'istruzione da parte dei governi nazionali in maniera molto più significativa di quanto possa fare un programma come la Garanzia Giovani (Heins e de la Porte, 2015). Per quest'ultima è stata investita una quota di risorse largamente inferiore a quanto sarebbe necessario. I circa 6 miliardi stanziati a livello europeo (ai quali si sommano altri finanziamenti derivanti dalla programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 e da ulteriori risorse nazionali) costituiscono infatti una somma inadeguata⁴. Le speranze della Garanzia Giovani appaiono dunque per lo più associate al «volontarismo» degli Stati membri dell'Unione europea, vale a dire alla loro disponibilità e soprattutto capacità di dare effettiva attuazione a quanto prescritto nella Raccomandazione del Consiglio del 2013 (Streeck 1995). I timidi risultati che in passato tale «volontarismo» ha mostrato, in particolare in relazione ai paesi con maggiore difficoltà come quelli dell'area del Mediterraneo, non lasciano comunque presagire la possibilità di una svolta significativa (Goetschy 2003).

In secondo luogo, la strategia europea per l'occupazione giovanile presenta una serie di criticità che ne mettono in discussione la valenza e portata innovativa. Per esempio, secondo Lahsen *et al.* (2013), a partire dallo scoppio della crisi non è possibile riscontrare chiari segnali di discontinuità nell'azione della Commissione europea rispetto alle «asfittiche» politiche per l'occupazione giovanile promosse in passato. Inoltre, ciò che manca nel suo complesso è una strategia coordinata contro la disoccupazione giovanile sulla quale sia possibile trovare

³ L'acronimo Neet fa riferimento alle persone non occupate e che non sono impegnate in un percorso educativo e di formazione. Come diremo successivamente, in letteratura l'utilizzo di tale concetto è stato in parte criticato. Allo stesso tempo, anche la definizione a livello statistico di chi sia un Neet non è univoca a livello internazionale e nazionale.

⁴ Secondo le stime prodotte dall'International Labour Office (ILO 2013), gli investimenti della Garanzia Giovani dovrebbero variare dallo 0,5 al 1,5 per cento del Pil, a seconda della disponibilità delle strutture amministrative già presenti.

una convergenza a livello europeo. Ne consegue la semplice riproposizione di ricette di *policy* vaghe e mal definite, che tendono a ripiegare sull'offerta di lavoro (*supply-side oriented*), trascurando il tema della qualità dell'occupazione e della tutela sociale dei lavoratori.

Infine un ultimo elemento critico che interessa il varo della Garanzia Giovani a livello europeo risiede nel nome scelto per tale iniziativa. Se nel recente passato il termine più in voga nel vocabolario europeo delle politiche per l'occupazione era «flexicurity» (sicuramente di scarso *appealing*), è facile comprendere come questa scelta rifletta il tentativo da parte della Commissione di reindirizzare il «discorso comunicativo» sulle politiche del lavoro europee (Schmidt, 2008). Il concetto di «garanzia» evoca infatti speranze e allo stesso tempo l'idea di una *caring dimension* dell'Unione europea che occorrerebbe valorizzare (Ferrera 2005). Ciononostante, il sostantivo «garanzia» può anche generare fraintendimenti e attese eccessive che, se non corrisposte, diventano illusioni, malcontento e sfiducia: l'esatto opposto di quanto il programma dovrebbe promuovere⁵. L'ambiguità del nome può sembrare una questione di minore importanza. In realtà, come argomenteremo nelle prossime sezioni, essa diventa saliente dal momento che la buona comunicazione di che cosa sia la Garanzia Giovani e di quali risultati credibili possa e debba perseguire sono parte integrante del suo successo o fallimento.

Questo capitolo è organizzato nella maniera seguente. Nella prossima sezione, ricostruiremo il disegno originario della Garanzia Giovani in Italia, illustrando le sue caratteristiche principali e gli obiettivi perseguiti dal governo. Nella terza sezione analizzeremo la Garanzia Giovani come possibile politica di investimento sociale, mettendo in luce alcuni limiti intrinseci. La quarta sezione si soffermerà sul rapporto tra la Garanzia Giovani e il Secondo welfare, segnalando alcune esperienze positive in Italia che vedono coinvolti soggetti del terzo settore nella realizzazione del programma. La sezione conclusiva proporrà infine una riflessione di carattere generale sulla valenza di tale programma e sulle sue sfide future.

I risultati della nostra indagine si basano su informazioni, relative al disegno del programma e alla sua prima implementazione, raccolte attraverso analisi documentale e la realizzazione di una decina di interviste ad alcuni dei policy-makers coinvolti a livello nazionale e locale.

⁵ Se ne erano accorti, fin a partire dagli anni Ottanta, anche i Paesi nordici, dove l'idea della Garanzia Giovani è nata (Mascherini 2013). Come sottolinea Hummerluhr (1997), questi paesi hanno comunque continuato a utilizzare tale termine. Un'eccezione è rappresentata dal governo danese che aveva deciso di abbandonare il nome «Garanzia Giovani», a fronte dei problemi generati dal concetto stesso di «garanzia».

2. IL DISEGNO DELLA GARANZIA GIOVANI IN ITALIA

La Garanzia Giovani rappresenta uno dei più vasti programmi di politiche attive per il lavoro realizzato nel nostro paese su scala nazionale e coordinato dal governo centrale. In accordo con quanto indicato dalla Raccomandazione del 2013, l'obiettivo è consentire ai giovani, che non studiano e non lavorano, l'accesso a un'opportunità occupazionale, educativa o di formazione professionale qualitativamente valida entro 4 mesi dalla chiamata da parte di un servizio competente. Non si tratta dunque della garanzia di un posto di lavoro, ma di un servizio o prestazione in una fase delicata di transizione nel ciclo di vita di una persona. In concreto, l'utente può registrarsi sul sito nazionale di Garanzia Giovani (o sui siti regionali appositamente dedicati) e attendere la convocazione da parte di un servizio al lavoro (pubblico o privato) per ricevere proposte di corsi di formazione o di tirocinio, offerte lavorative connesse a eventuali incentivi occupazionali, servizi di accompagnamento al lavoro o anche offerte di adesione a progetti di servizio civile.

A tal fine, è stata stanziata nel nostro paese una quota di risorse (comprensiva dei finanziamenti europei e del cofinanziamento nazionale) pari a circa 1,5 miliardi di euro, da impegnare nel biennio 2014-15 esclusivamente a favore di iniziative rivolte a giovani fino ai 29 anni.

In quanto segue, cercheremo di delineare le principali caratteristiche del programma di attuazione della Garanzia Giovani a livello nazionale. Il processo di *policy design* di tale iniziativa è durato all'incirca un anno, dal giugno del 2013 al luglio del 2014 (tabella 1). In questo periodo, possiamo distinguere due fasi principali che corrispondono al passaggio dal governo Letta, al governo Renzi.

Tabella 1 • Le fasi del disegno della Garanzia Giovani in Italia

Fasi	Esecutivi nazionali in carica	Periodo	Principali eventi
Prima fase	Governo Letta (Ministro del Lavoro: Enrico Giovannini)	Giugno 2013	- Decreto legge 76/2013: istituzione della <i>Struttura di missione</i>. - Prima proposta di piano di implementazione della Garanzia Giovani.
		Da luglio a dicembre 2013	<i>Drafting</i> del piano di attuazione della Garanzia Giovani.
		Dicembre 2013	Approvazione da parte della Commissione europea del piano di attuazione della Garanzia Giovani.

Fasi	Esecutivi nazionali in carica	Periodo	Principali eventi
Seconda fase	Governo Renzi (Ministro del Lavoro: Giuliano Poletti)	Aprile 2014 (Varo di una serie di riforme che interessano indirettamente l'implementazione della Garanzia Giovani)	• Riforma Del Rio sui governi locali (legge 56/2014) • Pacchetto di riforme delle politiche del lavoro presentato al Senato (<i>Jobs Act</i>). • Bozza del disegno di legge costituzionale presentato al Senato
		Dalla metà di aprile 2014 al giugno 2014	• Firma delle convenzioni tra il governo centrale e le amministrazioni regionali finalizzata all'adozione dei piani regionali della Garanzia Giovani e allocazione dei budget regionali sulle singole voci d'intervento.
		Luglio 2014	• Inizio della Presidenza italiana dell'Unione europea • La Commissione europea approva il Piano operativo nazionale (Pon) dell'Iniziativa Occupazioni Giovani.

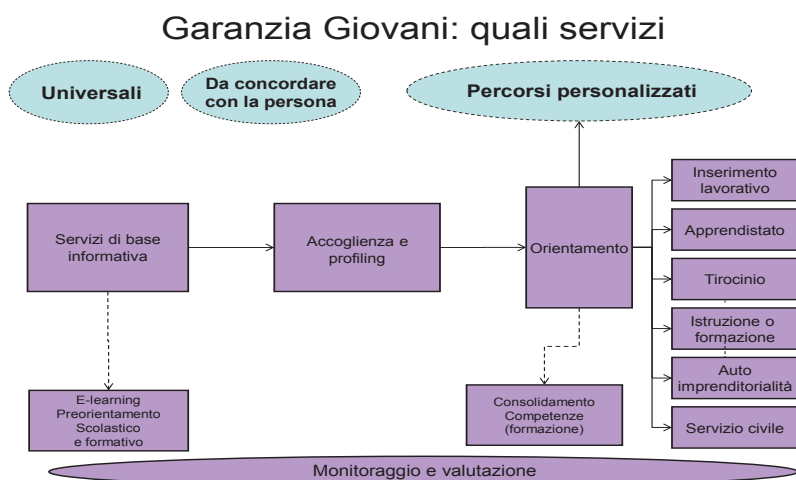
La prima fase prende avvio qualche mese dopo la formazione del governo presieduto da Enrico Letta, il quale assegna all'allora Ministro del Lavoro, Enrico Giovannini, la responsabilità di predisporre il piano di attuazione italiano secondo quanto prescritto dalla Raccomandazione europea. A tal fine, con il Decreto legge 76/2013, è istituita un'apposita Struttura di missione, ovvero un organo composto da rappresentanti del Ministero del Lavoro, delle amministrazioni regionali e provinciali, di Inps, Unioncamere, Isfol e Italia Lavoro, con l'intento di creare un momento di sintesi e collaborazione fra tutti i principali soggetti coinvolti nelle fasi di progettazione, realizzazione e monitoraggio della Garanzia Giovani. Nei suoi primi mesi di operato la Struttura di missione elabora le linee-guida a cui dovrà attenersi il programma. L'aspetto più innovativo riguarda la definizione di alcuni principi operativi nazionali, da adottare anche a livello locale (Vesan 2014a). Fra questi possiamo menzionare:

- la messa a punto di un sistema di adesione alla Garanzia Giovani e di profilazione dell'utenza per la prima volta su scala nazionale. Tale sistema di profilazione prevede di classificare, attraverso il ricorso a uno specifico algoritmo, la cosiddetta «distanza dal mercato del lavoro» degli utenti. A tal fine sono stati individuati quattro profili di rischio sulla base dei quali sono tarati anche gli incentivi al lavoro;

- l'adesione a un principio di premialità tale per cui venga valorizzato il raggiungimento di risultati in termini di inserimento occupazionale e non solo di processo, ovvero di semplice erogazione di servizi. Sono infatti definiti standard nazionali di remunerazione degli operatori che crescono sulla base dell'obiettivo raggiunto, premiando soprattutto le assunzioni con contratti a tempo indeterminato e il collocamento delle persone «più distanti dal mercato del lavoro», al fine di contenere fenomeni di scrematura;
- l'adozione di un meccanismo di costi standard come unità per la rendicontazione delle spese sostenute da qualsiasi operatore, al fine di garantire una maggiore uniformità di trattamento e la comparabilità degli investimenti realizzati nelle diverse regioni. Ogni servizio e prestazione erogata dovrà quindi avere lo stesso costo sull'intero territorio nazionale;
- l'introduzione di un principio di contendibilità che impegni l'amministrazione regionale di residenza del giovane alla copertura delle spese per servizi e prestazioni, ovunque essi siano stati erogati. Gli utenti possono infatti aderire alle iniziative attivate in seno alla Garanzia Giovani anche al di fuori della regione di provenienza. Ciò dovrebbe favorire i processi di mobilità territoriale, incentivando i servizi al lavoro a operare secondo una logica di sistema a livello nazionale.

La Struttura di missione ha inoltre individuato un pacchetto di nove macromisure e uno schema d'intervento comune (figura 1). Tali macromisure riguardano un'ampia gamma di servizi (prima accoglienza, orientamento di base e intensivo) e tipi di proposte (offerte di lavoro, stage, servizio civile), che configurano idealmente una pluralità di «porte di accesso» dei giovani al mondo del lavoro (o di ritorno a un percorso educativo) (Fano *et al.* 2015).

Figura 1. Garanzia Giovani: quali servizi



Fonte: Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani, 2014.

La ratio di questi principi e dello schema d'intervento individuato è promuovere una maggiore omogeneità e sistematicità nella gestione degli interventi, innovando rispetto a un sistema di politiche attive e di servizi al lavoro, come quello italiano, che risulta fortemente frammentato e caratterizzato da «particolarismi» talvolta difficilmente giustificabili. Anche a tal fine, l'implementazione della Garanzia Giovani viene realizzata sulla base di un Piano operativo nazionale (Pon) e non di singoli piani operativi regionali (Por) come di norma avviene per gli interventi finanziati dal Fondo sociale europeo.

Il piano di attuazione della Garanzia Giovani prevede il coinvolgimento di una pluralità di attori con diversi compiti. Il ruolo centrale è stato assegnato alla Struttura di missione che avrebbe dovuto assicurare il coordinamento degli interventi, nonché il loro monitoraggio. Questa Struttura ha comunque di fatto cessato di operare già nel 2014, anche se le sue funzioni continuano a essere esercitate dal Ministero del Lavoro. Alle regioni è stato riservato il ruolo di «corpi intermedi» chiamati a dare attuazione alla Garanzia Giovani attraverso l'azione e la realizzazione di specifici piani d'intervento concordati con il governo centrale. Infine, partecipano all'implementazione del programma a livello locale anche altri soggetti, quali per esempio le università, i soggetti del Terzo settore, i sindacati, le agenzie private per il lavoro⁶ sulla base di accordi di cooperazione di norma definiti all'interno dei rispettivi territori regionali.

Un ultimo aspetto di particolare importanza riguarda gli scopi perseguiti dalla Garanzia Giovani. Così come è stato concepito a livello europeo, questo programma persegue al contempo due diversi obiettivi.

In primo luogo, la Garanzia Giovani può essere considerata come una strategia a valenza anticiclica, volta a contrastare nel breve periodo la crisi occupazionale che ha interessato, a partire dallo scoppio della recente crisi economica, soprattutto la componente giovanile.

In secondo luogo, la Garanzia Giovani vuole porsi come occasione per promuovere riforme strutturali, sostenibili anche nel lungo periodo e finalizzate a ripensare i sistemi d'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro.

La compresenza di questi due obiettivi, seppur plausibile, finisce con il generare diverse tensioni soprattutto in quei Paesi, come l'Italia, dove ancora mancano le precondizioni per l'efficace implementazione di una strategia ambiziosa come la Garanzia Giovani. Dal 2008 al 2014, il tasso di disoccupazione giovanile nel nostro

⁶ Il possibile contributo delle agenzie private del lavoro è stato enfatizzato in numerosi documenti nazionali ed europei come un importante elemento che potrebbe rafforzare e completare l'azione portata avanti dai centri per l'impiego pubblici. A ogni modo, il loro diretto coinvolgimento prevede la definizione a livello regionale di regimi di accreditamento, nonché il consolidamento di prassi cooperative tra pubblico e privato. Su questo fronte, il panorama italiano presenta ancora numerose differenze da territorio a territorio. La recente proposta da parte del governo di un decreto attuativo sulle politiche attive del lavoro e i servizi per l'impiego mira alla creazione di un albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive del lavoro, con l'obiettivo di restituire maggiore uniformità al sistema (cf. *infra*).

paese è raddoppiato, raggiungendo il record negativo di 42,7 per cento. Allo stesso tempo, l'Italia è il secondo paese in Europa, solo dietro alla Grecia, per il numero di Neet (15-29 anni) sulla popolazione di riferimento, con un tasso del 26,2 per cento, pari a circa 2,4 milioni di persone (Fonte: Istat). Come se non bastasse, alla grave situazione del mercato del lavoro si accompagna anche l'assenza di un robusto sistema di servizi all'impiego in grado di supportare adeguatamente l'implementazione della Garanzia Giovani. Gli investimenti in Italia per le politiche attive del lavoro e soprattutto per i centri per l'impiego, sono notoriamente limitati rispetto a quanto avviene in altri Paesi, come la Francia, l'Olanda o la Germania⁷. Questo comporta anche una ridotta disponibilità di risorse umane qualificate: se nel 2012 il carico di lavoro per un operatore dei centri per l'impiego era di 32 disoccupati in Germania e di 105 in Francia, in Italia arriva a toccare quota 275 (Ministero del Lavoro 2013). Similmente, il carico medio stimato di Neet di età compresa fra i 15 e i 29 anni per operatore nel nostro paese è di 259 persone, con punte di 550 in Campania e 400 Neet in Puglia.

Una situazione di partenza così poco favorevole avrebbe potuto in teoria suggerire al governo di mantenere un profilo «più basso», ovvero di procedere con maggiore gradualità, come tra l'altro previsto dalla stessa Raccomandazione del 2013. Per esempio, la Garanzia Giovani poteva essere avviata a livello sperimentale, come avvenuto in Francia, oppure incentrata su uno specifico programma d'intervento a regia nazionale, più che su aspetti sovrastrutturali relativi alla governance del sistema. Un simile approccio non era comunque compatibile con l'obiettivo intrinseco (*embedded goal*) perseguito dal ministro Giovannini, vale a dire sfruttare la Garanzia Giovani come «trampolino di lancio» per una ben più ampia riforma del sistema delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego in Italia. La strategia d'intervento voluta da Giovannini si fondava infatti su due pilastri centrali (Vesan 2014):

- la creazione di una comune infrastruttura digitale, attraverso la realizzazione di un portale nazionale della Garanzia Giovani e di piattaforme di collaborazione con le regioni per lo scambio dei dati. Nell'intento del Ministro, questa dorsale informatica avrebbe dovuto costituire un primo esempio su scala nazionale di gestione coordinata delle informazioni sulle politiche attive del lavoro e i suoi utenti;
- la definizione di un comune sistema di governance della Garanzia Giovani, basato

⁷ Secondo i dati forniti da Eurostat, la spesa per politiche attive rapportata al Prodotto interno lordo (Pil) è stata pari allo 0,34 per cento per l'Italia, contro lo 0,63 per cento della Francia, lo 0,60 per cento dell'Olanda e lo 0,34 per cento della Germania. Il limitato investimento italiano appare ancora più chiaro considerando la spesa per i servizi per l'impiego che va ad aggiungersi ai dati che abbiamo appena riportato. In questo caso, l'Italia spende solo lo 0,03 per cento del Pil contro lo 0,25 per cento della Francia, lo 0,27 per cento dell'Olanda e lo 0,33 per cento della Germania.

sulla condivisione di alcuni principi operativi e standard di processo, che avrebbe potuto fungere da modello sperimentale per una più ampia riforma complessiva del funzionamento dei servizi per l'impiego in Italia.

La Garanzia Giovani è stata dunque inizialmente considerata dal governo come una sfida importante per un sistema di politiche attive del lavoro, quale quello italiano, rimasto finora «chiuso» in stretti confini regionali o addirittura locali. L'obiettivo della Garanzia Giovani, così come pensata da Giovannini e i suoi collaboratori, è invece quello di innestare un nuovo *modus operandi* in cui «tutti possono vedere tutto», ovvero dove sia possibile monitorare a livello nazionale il percorso di ogni singolo utente e con esso l'operato dei servizi coinvolti.

Il percorso di riforma avviato da Giovannini ha comunque fin da subito incontrato una serie di difficoltà, quali le resistenze da parte di numerose amministrazioni regionali e la durata limitata dell'esecutivo Letta, dimissionario a circa un anno dall'avvio del suo incarico.

Il testimone della Garanzia Giovani viene raccolto a fine febbraio 2014 da Giuliano Poletti, neoministro del lavoro del governo presieduto da Matteo Renzi. Si apre così una seconda delicata fase nel disegno e realizzazione di tale iniziativa.

Nei mesi che vanno da aprile a giugno 2014, le regioni presentano i loro piani operativi per la realizzazione della Garanzia Giovani, il cui avvio ufficiale avviene nella giornata del Primo Maggio. A dispetto di quanto originariamente previsto, la Garanzia Giovani viene in realtà declinata in 20 differenti Garanzie regionali che, al di là della forma, sembrano restituire nuovamente l'immagine di una chiara frammentarietà nella gestione delle politiche attive del lavoro italiane (Vesan 2014b).

Con l'approvazione nel mese di luglio del piano operativo nazionale Iniziativa Occupazione Giovani prende corpo definitivamente un lungo e lento processo di attuazione del programma, ancora in corso nel momento in cui scriviamo. L'implementazione effettiva della Garanzia Giovani in Italia, dopo una prima fase di rodaggio e messa a punto, parte quasi ovunque in ritardo, di fatto solo nella primavera del 2015 con la pubblicazione dei primi bandi regionali.

A meno di quattro mesi dal termine massimo per l'impegno delle risorse, previsto per la fine del 2015, i dati forniti dal monitoraggio settimanale a cura del Ministero del Lavoro restituiscono uno scenario in chiaro-scuro, dove le ombre sembrano però avere la meglio.

Sulla base del 67° rapporto di monitoraggio della Garanzia Giovani (25 settembre 2015), gli iscritti al programma al netto delle cancellazioni sono circa 700 000, di cui circa il 66 per cento sono stati presi in carico dai servizi competenti. Nel corso dei mesi, il numero di persone per le quali è stato possibile sottoscrivere un patto di servizio è cresciuto in maniera significativa, passando da circa il 40 per cento a percentuali superiori al 65 per cento. Allo stesso modo, si registrano importanti miglioramenti relativi alla capacità dei servizi di mettersi concretamente in contatto

con i giovani registrati: dal luglio 2014 al giugno 2015, la percentuale di coloro che sono stati presi in carico entro due mesi dalla registrazione è aumentata del 127 per cento passando da poco più del 28 per cento a quasi il 65 per cento.

Nonostante questi segnali positivi, solo il 24 per cento degli iscritti (pari a 169 658 individui) ha ricevuto una proposta (non necessariamente di lavoro). Come dire, se la capacità dei servizi sembra essersi rafforzata col tempo, il risultato finale è ancora largamente al di sotto delle aspettative, mentre si registrano una serie di difficoltà legate per esempio alla lenta concessione di tirocini o al rischio del proliferare di offerte di stage o di lavoro di dubbia qualità e affidabilità. Si tratta di aspetti che non vanno sottovalutati, soprattutto se si pensa al fatto che il programma Garanzia Giovani nasce anche per riattivare soggetti in stato di relativa «passività», rafforzandone il senso di fiducia non solo in loro stessi, ma anche nei confronti delle istituzioni pubbliche.

A fronte di una simile situazione, con il cambio di governo è possibile però osservare un calo dell'attenzione nei confronti della Garanzia Giovani. L'agenda del Presidente del Consiglio Matteo Renzi in materia di politiche del lavoro è infatti densa di altri provvedimenti, in primis il *Jobs Act*, su cui si concentra il dibattito nazionale. Al contrario, col passare dei mesi, della Garanzia Giovani si parla sempre meno o per lo più in chiave negativa, riportando i disservizi e le promesse mancate. Un racconto che, sebbene in larga parte veritiero, non riesce a cogliere pienamente lo sforzo da parte di diverse amministrazioni regionali e locali nell'organizzarsi per rispondere a una sfida gestionale importante, soprattutto a fronte della penuria di risorse nella quale si trovano a operare.

3. LA GARANZIA GIOVANI COME POLITICA DI INVESTIMENTO SOCIALE

Una valutazione compiuta della Garanzia Giovani richiederebbe l'attento monitoraggio dei risultati conseguiti e analisi controfattuali che al momento appaiono in parte premature essendo il programma ancora in corso di realizzazione⁸. A ogni modo, riteniamo utile produrre un primo giudizio sui punti di forza e le debolezze di tale strategia senza dover attendere gli esiti della sua effettiva realizzazione. Un primo tentativo di valutazione consiste nell'esaminare il disegno di *policy* della Garanzia Giovani alla luce del cosiddetto approccio dell'investimento sociale. Tale approccio rappresenta uno degli orientamenti più innovativi nella progettazione delle politiche sociali europee e ha come obiettivo il rafforzamento del capitale umano delle persone, al fine di prevenire i rischi sociali connessi alle frequenti transizioni all'interno e all'esterno del mercato del lavoro (Jenson 2010).

⁸ Si ricorda che la realizzazione delle misure previste nell'ambito della Garanzia Giovani è possibile fino al 2018. Un primo monitoraggio in itinere del programma a livello nazionale è realizzato settimanalmente dall'Isfol e dal Ministero del Lavoro, così come da numerose amministrazioni regionali.

La letteratura sulle politiche di investimento sociale ha messo in luce l'esistenza di alcuni limiti di tale approccio (Cantillon, 2011; Cantillon and Van Lancker, 2013). Tra questi possiamo menzionare il cosiddetto «effetto di San Matteo» e la scarsa attenzione ai temi della qualità dei servizi offerti.

Con l'espressione effetto di San Matteo si suole indicare la tendenza delle politiche di investimento sociale a favorire le categorie meno svantaggiate all'interno di una data popolazione target. Si tratta dunque di una conseguenza perversa nella distribuzione delle risorse a vantaggio di coloro che si trovano in una posizione di relativa minore necessità. Effetti di San Matteo sono rinvenibili per esempio con riferimento ai servizi per l'infanzia a cui spesso accedono in proporzione maggiore le famiglie con profili di rischio meno problematici.

Anche con riferimento alla Garanzia Giovani, l'Effetto di San Matteo appare un rischio plausibile. Ciononostante, il suo disegno di *policy* sia a livello nazionale, sia regionale non sembra aver tenuto in adeguata considerazione tale aspetto. La Garanzia Giovani in Italia tende infatti a rivolgersi ai Neet come una categoria sostanzialmente omogenea. In realtà, all'interno di questo gruppo ricadono spesso persone con profili di rischio molto differenti, distinguibili sulla base di alcune caratteristiche di fondo e dell'effettiva intensità dei (presunti) rischi a cui sono esposti. I Neet possono essere infatti disoccupati o inattivi, il loro status può dipendere da una scelta più o meno volontaria oppure dall'esistenza di gravi impedimenti all'inserimento nel mercato del lavoro o di ostacoli di natura culturale e psicologica. In alcuni casi, i Neet rappresentano una categoria di persone particolarmente esposte a condizioni di esclusione sociale e anche di povertà o deprivazione materiale. In altri, invece, la «scelta» dell'essere Neet può dipendere da una «pausa di riflessione» più o meno lunga che alcuni giovani – sostenuti dalle loro famiglie – decidono di prendere, oppure può essere attribuita a una condizione di neogenitorialità che si vuole trascorrere dedicando tempo pieno alla cura del proprio infante.

Attirare l'attenzione sui limiti concettuali della categoria dei Neet non significa eludere gli aspetti problematici che l'individuazione di tale fenomeno vuole mettere in luce. Ciò che però occorre evitare è equiparare in maniera automatica i Neet a profili necessariamente a rischio (Yates and Payne, 2006).

Questa considerazione ci porta a un'altra riflessione: se i Neet non sono tutti eguali, allora il disegno della Garanzia Giovani a livello nazionale e regionale dovrebbe prima di tutto orientarsi verso coloro che presentano, tra i Neet, i profili maggiormente esposti a rischio. In realtà, spesso avviene esattamente il contrario: gli interventi finiscono con concentrarsi su chi appare meno esposto (di altri) ai rischi sociali. Tale risultato è dovuto da una parte alla penuria di risorse finanziarie e umane che spingono i servizi al lavoro a trattare i casi più semplici, dall'altra al fatto che i casi «difficili» tendono a corrispondere a giovani che non si attivano spontaneamente presso i centri per l'impiego. Ciò pone sia un problema di disegno degli interventi (non solo relativo alle incentivazioni, ma all'insieme delle strategie

e risorse per «scovare» i Neet), sia un problema «politico» di definizione di fino a che punto debba «spingersi» l'intervento pubblico e di chi «meriti» effettivamente di essere aiutato.

Inoltre, i profili più vulnerabili sono anche quelli che meno facilmente potranno essere collocati prontamente nel mondo del lavoro. Per queste persone la strada da percorrere è di norma lunga e passa prima dalla realizzazione di (reiterate) attività di *coaching* e di tirocinio. Tali situazioni di maggiore svantaggio finiscono però con l'avvitarsi su se stesse proprio perché gli operatori e/o le aziende tendono a selezionare i candidati meno problematici anche per gli stage, i cui *bonus* non variano, come invece avviene per le assunzioni, in funzione della «distanza dal mercato del lavoro».

Nonostante il fatto che i Neet rappresentino un gruppo eterogeneo, né il piano di attuazione nazionale, né quelli regionali presentano analisi dettagliate sulla composizione di tale categoria. Ne consegue che la programmazione delle misure e l'attribuzione dei relativi budget è quasi mai calibrata sui bisogni specifici dei territori o l'individuazione di alcuni gruppi prioritari di intervento in seno a una così ampia popolazione-target (i Neet tra i 15 e i 29 anni). A titolo di esempio, salvo qualche eccezione da parte di alcune regioni, è difficile rinvenire nei documenti programmatori un'attenzione riservata ai Neet più giovani (15-18 anni) o ai Neet con un basso titolo di studio il cui profilo è spesso lontano dall'essere «attraente» per poter rispondere con successo non solo a un'offerta di lavoro, ma perfino di tirocinio.

Anche al fine di contenere il rischio dell'effetto di San Matteo, una maggiore attenzione dovrebbe invece essere riservata alla «componente educativa» della Garanzia Giovani che ha come obiettivo non tanto il diretto inserimento nel mondo del lavoro, ma l'acquisizione e il rafforzamento di quelle competenze di base e trasversali che ne costituiscono un importante prerequisito. I risultati di Garanzia Giovani (e/o iniziative analoghe) andrebbero infatti osservati non solo attraverso il prisma del conseguimento di *hard outcomes*, quali il rapido inserimento nel mondo del lavoro, ma anche di *soft outcomes*, ovvero la capacità di rimozione di alcune delle molteplici barriere che si frappongono nei casi più complessi a una possibile integrazione professionale. Inoltre, concentrare le risorse solo sulle risposte immediate, spingendo le persone a passare da una condizione di Neet a una di «Eet» (vale a dire *in education, employment or training*), attraverso l'offerta di un primo sbocco lavorativo o di uno stage, nulla ci dice sulla possibilità di poter sostenere tale cambiamento nel tempo.

Un secondo limite rinvenibile nel disegno della Garanzia Giovani riguarda la scarsa attenzione prestata al tema della qualità degli interventi. Tale considerazione critica è stata fatta propria anche da un recente rapporto della Corte dei conti europea (Corte dei conti europea 2015). Di fatto le osservazioni della Corte riguardavano l'assenza di indicatori volti a valutare la qualità delle offerte di lavoro o tirocinio, così come indicato nella Raccomandazione del Consiglio sulla Garanzia Giovani del 2013. È però opinione di chi scrive che l'aspetto più importante sia la capacità dei servizi competenti di scremare le opportunità segnalate sulla base della conoscenza delle aziende

che operano nei rispettivi territori o di garantire un servizio iniziale di *follow up* volto a monitorare l'andamento dell'esperienza lavorativa o formativa. Qualsiasi intervento in questa direzione comporta però l'investimento di importanti risorse finanziarie e umane che al momento sembrano lontane dall'essere disponibili.

Accanto al tema della qualità delle offerte di lavoro e stage, si pone la necessità di garantire un adeguato livello di eguaglianza nell'accesso alle opportunità. Anche tale aspetto non viene preso in considerazione dal disegno della Garanzia Giovani pensato ai diversi livelli di governo. Per esempio, quasi nessun accenno è rivolto al tema dei diversamente abili e allo loro componente Neet, ovvero agli strumenti di contrasto della loro possibile condizione di inattività (Il Piemonte in tal senso rappresenta un'eccezione).

Allo stesso modo, nessuna attenzione è posta alla dimensione di genere che può caratterizzare il fenomeno dei Neet, come se tale dimensione non fosse rilevante per la comprensione delle cause e delle dinamiche della disoccupazione e dell'inattività giovanile.

Infine, il tema dell'eguaglianza di accesso alle opportunità ritorna con riferimento a quelle persone che vivono in aree più isolate, dove la rete di contatti e di aziende è limitata, così come ridotta è la disponibilità di servizi pubblici adeguati (trasporti, scuole). Come dire, un disegno accurato degli interventi realizzati in seno alla Garanzia Giovani dovrebbe, nel limite del possibile, prestare attenzione alla presenza di «deficit di contesto o ambientali» che possono influenzare la capacità effettiva di una persona di attivarsi.

L'introduzione del principio di contendibilità, ovvero della possibilità delle persone di poter accedere ai servizi al lavoro offerti anche da una regione diversa da quella di provenienza è senza dubbio largamente condivisibile. Ciononostante, è difficile che tale principio possa di per sé rappresentare una risposta sufficiente. Tralasciando alcune difficoltà tecnico-operative, è poco probabile che un giovane proveniente da un'area remota sia disposto a compiere a sue spese trasferte di alcune centinaia di chilometri per rispondere alla chiamata di un centro per l'impiego che inizialmente potrà procedere solo a una «presa in carico» *soft*, ovvero a una convalida della sua posizione e dei dati forniti, senza che all'interessato venga proposta almeno un'esperienza lavorativa o formativa tangibile. In tal senso, il principio di contendibilità avrebbe forse potuto funzionare meglio se accompagnato da alcuni accorgimenti, quali la possibilità di realizzare i primi colloqui in modalità *on line* e telefonica o la previsione di un rimborso delle spese di trasferta per le fasi più avanzate dell'attuazione del piano di servizio.

Ai rilievi critici che abbiamo sollevato si potrebbe ribattere che la Garanzia Giovani in Italia sia nata in un contesto «ostile», caratterizzato dalla mancanza di un sistema nazionale di politiche attive e di livelli di prestazioni minime offerte sull'intero territorio e aggravato dalla bassa performance del mercato del lavoro.

Se tale controbiezione ha un suo ragionevole fondamento, è vero anche che il tentativo di innestare dall'alto un processo potenzialmente virtuoso ha portato a

una sommatoria spesso poco coordinata di interventi realizzati a partire da un unico menu nazionale. Lo sforzo di standardizzazione, pur necessario in alcuni frangenti, si è così tradotto nella declinazione di misure spesso al di fuori di una logica di processo e di programma. In altri termini, la Garanzia Giovani è stata finora mal digerita a livello locale e gestita secondo una prospettiva di amministrazione straordinaria e transitoria, in attesa di un chiarimento sui futuri assetti istituzionali dei servizi.

Quello che è finora mancato – al netto delle resistenze amministrative e dei «giochi di potere» tra i diversi livelli istituzionali – è la capacità di realizzare forme efficaci di coinvolgimento degli *stakeholder*, come indicato dalla stessa Raccomandazione sulla Garanzia Giovani. Appare inoltre limitata la capacità di fornire adeguate motivazioni agli operatori, ovvero di investire su coloro che svolgono il ruolo più delicato nella realizzazione concreta delle politiche attive del lavoro e dai quali dipende in larga parte il loro successo.

4. LA GARANZIA GIOVANI E IL SECONDO WELFARE

La Garanzia Giovani nasce sostanzialmente, come abbiamo visto nelle precedenti sezioni, come un programma riconducibile principalmente alla sfera del Primo welfare o «welfare tradizionale» sia perché le risorse messe a disposizione a livello europeo e nazionale sono pubbliche, sia perché gli attori che partecipano al disegno e all'implementazione del programma sono, seppur non esclusivamente, soggetti pubblici. La Garanzia Giovani presenta però alcune caratteristiche che la rendono una strategia aperta anche allo sviluppo di interventi di Secondo welfare⁹. La Raccomandazione europea del 2013 prevede infatti l'attivazione di partnership pubblico-privato per il disegno e l'implementazione della Garanzia. Allo stesso modo, il programma italiano della Garanzia Giovani individua tra le possibili «offerte» da proporre ai giovani utenti il rafforzamento del canale del servizio civile, che di norma prevede il coinvolgimento di soggetti del terzo settore, mettendo a disposizione risorse per la copertura di 5 504 nuovi posti nel 2015.

Ciononostante, al di là di alcuni tentativi di coinvolgimento formale dei soggetti privati (spesso attraverso lo strumento di accordi e convenzioni-quadro), nel primo anno e mezzo di realizzazione della Garanzia Giovani possiamo osservare come la dimensione di «secondo welfare» di quest'ultima appaia ancora scarsamente sviluppata.

Certamente è possibile individuare alcuni esempi che potrebbero segnalare una controtendenza rispetto all'effettiva collaborazione tra attori pubblici e privati nella gestione e sviluppo di servizi rivolti all'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro o in percorsi formativi. A tal proposito, due iniziative da poco avviate ci paiono degne di nota (Vesan 2015).

⁹ Per una definizione di «secondo welfare», si rimanda a Ferrera, Maino 2014.

Il primo esempio è rappresentato dal progetto «Crescere in digitale» promosso dal Ministero del Lavoro in collaborazione UnionCamere e Google Italia. L'idea di fondo è di permettere a 3 000 giovani di realizzare un percorso formativo on-line della durata di 50 ore che si concluderà con un test finale. Coloro i quali avranno superato il test potranno accedere ad alcune attività laboratoriali e di orientamento promosse dal sistema delle Camere di commercio, anche al fine di indirizzarli verso un possibile stage di tre mesi nel campo delle tecnologie dell'innovazione digitale. L'iniziativa è partita ai primi di settembre e dunque non è ancora possibile esprimere una valutazione sulla sua riuscita. Ciononostante, è un primo esempio di possibile collaborazione virtuosa, coordinata dal centro, con attori privati, che potrebbe portare a qualche risultato tangibile.

Il secondo esempio nasce invece da un'iniziativa promossa dalla Fondazione Cariplo e denominata «Progetto NEETwork». Tale progetto mira a sostenere l'attivazione o riattivazione di giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni che hanno abbandonato precocemente gli studi e che non sono riusciti a inserirsi efficacemente nel mercato del lavoro. L'obiettivo è fornire a circa mille persone residenti in Lombardia la possibilità di realizzare un tirocinio della durata di 4-6 mesi presso un ente non profit. Il Progetto NEETwork presenta alcuni importanti elementi innovativi relativi al target, alla collaborazione tra attori privati e al monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti. Innanzitutto, le azioni saranno rivolte a un gruppo specifico di persone, ovvero i più giovani tra i Neet maggiorenni, con un basso livello di istruzione (al massimo la licenza media) e nessuna o limitata esperienza lavorativa. L'intento è superare uno dei limiti della Garanzia Giovani a cui abbiamo fatto riferimento, ovvero quello di non prevedere interventi specifici a vantaggio delle categorie più deboli. Un altro punto di forza dell'iniziativa consiste nel coinvolgimento strutturato e di sostanza di una pluralità di enti: dalla Fondazione Cariplo, promotrice del progetto con un finanziamento di 1,6 milioni di euro, Adecco (e la sua fondazione) che gestirà le operazioni di *matching* assieme a Mestieri Lombardia, un'agenzia no profit che si occuperà anche di fornire supporto alle organizzazioni del terzo settore aderenti, fino all'osservatorio Giovani dell'Istituto Toniolo dell'Università Cattolica di Milano, che curerà la supervisione scientifica del progetto. Non da ultimo, il progetto presenta un'articolazione complessa, finalizzata a coprire le diverse fasi dell'intervento. Esso infatti presta particolare attenzione alle attività di servizio ai possibili aderenti sia sul fronte dei giovani Neet, che vanno «scovati» e verranno seguiti lungo il percorso formativo anche con il supporto di un psicologo, sia sul fronte degli enti del terzo settore, che riceveranno assistenza di carattere burocratico e un incentivo economico di 100 euro per ogni mese di stage attivato. Il progetto poi sarà sottoposto a valutazione per verificare le ricadute in termini di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e potenziamento dello loro *skills*. Si tratta dunque di un progetto che nelle sue premesse appare ben costruito e che, ci si augura, potrà ispirare lo sviluppo di altre esperienze, anche al di fuori del contesto lombardo.

Sia Crescere in digitale, sia il Progetto NEETwork rappresentano dunque due esempi di come un programma tipicamente, ma non esclusivamente, di primo welfare come la Garanzia Giovani possa diventare catalizzatore di iniziative di secondo welfare che completano o affiancano l'azione dei servizi pubblici per l'impiego. Dai risultati che otterranno queste due iniziative si potranno certamente trarre importanti lezioni in merito all'effettiva attivazione di soggetti privati per l'esercizio di funzioni che continuano, per la loro delicatezza, a essere essenzialmente svolte da attori pubblici, seppure in una situazione complessiva di sottoinvestimento nelle risorse umane.

L'innesto di esperienze di secondo welfare connesse all'implementazione della Garanzia Giovani in Italia rimane comunque problematico sotto due profili. Da un lato, l'ancora limitata attivazione di soggetti del terzo settore o dei fondi interprofessionali in direzione di iniziative di inserimento formativo o lavorativo dei giovani Neet. Dall'altro, perché il processo di implementazione della Garanzia Giovani ha confermato l'assenza in molte aree del nostro paese di una piattaforma minima di servizi essenziali (e diritti connessi). Ciò complica l'innesto in tale programma delle pur auspicabili esperienze di secondo welfare che potrebbero essere intese solo come sostitutive o di «rimpiazzo» a fronte di un disimpegno da parte del pubblico.

Una dinamica connessa, ma analiticamente distinta da quella relativa all'emergenza di pratiche di secondo welfare, riguarda infine la «privatizzazione» (*marketisation*) dei servizi per l'impiego sia nel complesso, sia con riferimento all'attuazione della Garanzia Giovani. Con *marketisation* intendiamo la cessione, in regime di collaborazione o di aperta competizione tra pubblico-privato, di una serie di attività tradizionalmente svolte da istituzioni pubbliche a soggetti non pubblici. Si tratta in tal senso di attività che vengono svolte, seppur parzialmente, in *sostituzione* dell'attore pubblico e/o dietro l'elargizione di compensi anch'essi erogati con fondi pubblici. La privatizzazione dei servizi per l'impiego è un fenomeno diffuso in numerosi paesi e non è questa la sede per approfondirne gli eventuali meriti e rischi connessi (Zimmermann *et al.* 2015). Ciò che però possiamo notare è come le agenzie private per il lavoro e gli enti di formazione abbiano trovato nella Garanzia Giovani uno spazio crescente di «business» orientato all'inserimento lavorativo e/o formativo dei Neet, ovvero di una specifica «nuova» categoria destinataria di interventi pubblici. Tale spazio di business varia da territorio a territorio sia in funzione delle condizioni di mercato (e dunque del rischio d'impresa), sia di alcune condizioni istituzionali connesse ai processi di accreditamento dei servizi privati. A proposito di quest'ultimo aspetto, la Garanzia Giovani ha operato come un acceleratore di dinamiche, già poste in essere nel nostro paese, relative alla compartecipazione di soggetti privati all'erogazione di specifici servizi. In tal senso, il programma ha preceduto l'orientamento fatto proprio dal legislatore nazionale con l'adozione di uno degli ultimi decreti attuativi del Jobs Act (d.lgs. 150/2015) relativi alle politiche attive e ai servizi per l'impiego. In tal decreto è infatti prevista sia la possibilità di un accreditamento nazionale delle agenzie per

il lavoro, sia il ricorso allo strumento del cosiddetto «assegno di ricollocazione» che comporta la possibilità per il disoccupato di usufruire di una somma da spendere anche presso soggetti privati accreditati, in maniera in parte analoga a quanto già avviene in Lombardia con il modello della cosiddetta «Dote unica lavoro».

5. CONCLUSIONI: LA GARANZIA GIOVANI E IL VIZIO DELLE RIFORME EROICHE

È trascorso più di un anno da quando la Commissione europea ha approvato il piano italiano dell’Iniziativa Occupazione Giovani volto a finanziare la Garanzia Giovani. Pur a fronte di una quota complessiva di risorse da molti giudicata come insufficiente, il nostro paese è il secondo in Europa (solo dopo la Spagna) per ammontare assoluto dei fondi destinati alla realizzazione di questa nuova strategia di contrasto del fenomeno dei Neet.

È ancora presto per trarre un bilancio finale sull’implementazione di questo programma, dal momento che essa continuerà fino al 2018. Come abbiamo visto nelle precedenti sezioni, i risultati finora ottenuti sollevano più di un dubbio sulla reale efficacia della Garanzia Giovani, nonostante la presenza di alcune esperienze incoraggianti.

Non bisogna comunque dimenticare che dietro ai tanti numeri con cui è possibile raccontare la Garanzia Giovani si nasconde spesso una *competizione fra narrative* su cosa tale strategia è e dovrebbe essere. Ed è proprio a questa competizione che intendiamo rivolgerci, proponendo *una* (non *la*) possibile lettura della Garanzia Giovani. Lo faremo ricorrendo all’artificio retorico della «metafora del pianista».

Tutti gli appassionati di Spaghetti western sanno bene che sulle pareti dei saloon campeggiava spesso un cartello con la scritta «Non sparate sul pianista». Questo invito da parte dei proprietari del locale non era dovuto a un gesto di affetto o compassione nei confronti del malcapitato musicista che poteva diventare una facile vittima di qualche sparatoria. Il cartello rifletteva piuttosto l’interesse del gestore a preservare un suo investimento. Il pianista veniva infatti pagato per allietare le serate e nascondere il rumore delle eventuali risse con le sue ballate. Inoltre, l’attenzione verso il pianista come investimento derivava anche dal fatto che nel vecchio West non era poi così facile trovare dei validi sostituti, in grado di rimpiazzarlo.

La Garanzia Giovani in Italia ricorda in parte la storia di questi avventurosi musicisti. Il tesoretto di circa 1,5 miliardi di Euro è certamente un investimento importante, da salvaguardare e soprattutto da valorizzare in tempi di penuria di bilancio. Come il pianista, la Garanzia Giovani è inoltre un obiettivo fin troppo facile da colpire in Italia. Al di là delle critiche sul disegno della Garanzia Giovani a livello nazionale e sulla sua implementazione a livello locale, la realizzazione nel breve periodo di tale strategia si prefigurava fin dall’inizio come un’impresa ardua. Forse non è un caso che la Garanzia Giovani sia stata accolta con favore soprattutto in quei paesi dove tale strategia ha finito con il rafforzare o integrare un sistema di servizi al lavo-

ro (per i giovani e non) già esistente e ben funzionante. E non laddove questo sistema, inteso come struttura organizzativa di livello nazionale, è ancora da realizzare.

A tal proposito, sarebbe lecito chiedersi se la Garanzia Giovani, ovvero una strategia nata nei paesi del Nord Europa, sia adeguata anche per il sole dei Paesi latini. Semplificando, si potrebbe rispondere sostanzialmente in due modi.

Da un lato, c'è chi da sempre sostiene la tesi «benaltrista», perorando la necessità di forme di intervento più incisive di una strategia che tende a schiacciarsi sul lato dell'offerta di lavoro. In altre parole, in tempi di crisi occorrono misure tangibili e risposte immediate, in grado di fornire un pronto sollievo alle persone che versano «in stato di bisogno», e non la promessa (mancata) di qualche servizio.

Dall'altro, si è fatta avanti quella che potremo chiamare una posizione «migliorista», sostenuta da coloro i quali – tra cui il governo nazionale – vedono nella Garanzia Giovani un primo tassello di una strategia di medio e lungo periodo ancora da realizzare. Come dire, in termini assoluti la Garanzia Giovani non ha (ancora) dato risposte soddisfacenti, ma in termini relativi, ovvero rispetto allo *status quo ante*, è un primo importante passo nella giusta direzione.

Non è nostra intenzione soffermarci sui due «corni» di tale dibattito che, nella loro forma semplificata, presentano un certo numero di limiti. Il messaggio implicito della metafora del pianista sul quale vorremmo invece concentrarci è la denuncia di un vizio tipico, ovvero quello di promuovere una *visione eroica delle riforme*, vale a dire pensarle come semplici «interruttori» che basta premere per innestare profondi cambiamenti in tempi brevi. Una simile raffigurazione appare dannosa sotto diversi aspetti.

- essa può contribuire a generare aspettative eccessive, fuori portata, che finiscono con il creare malcontento e minare il già labile rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.
- le visioni eroiche tendono a favorire, a fronte di un cambio di governo o amministrazione, l'adozione di controriforme altrettanto eroiche e «cambi di rotta» che spesso si rivelano solo simbolici, incoerenti e che impediscono l'attivazione di qualsiasi processo di apprendimento istituzionale che, per forza di cose, richiede tempo.
- una volta che consideriamo le riforme come eroiche, diventa difficile valutarle con distacco critico. Il rischio che si corre è invece che, anche a fronte della loro inadeguatezza, si tenda a non voler riconoscere i problemi o al massimo di intervenire con provvedimenti derogatori («rattoppi») che finiscono con stratificarsi nel tempo. Così facendo, si rischia però di frenare lo sviluppo di una cultura dell'*implementazione riflessiva*, ovvero di trascurare l'analisi di ciò che può essere effettivamente realizzato e l'adozione di correzioni di rotta lungo il percorso secondo un approccio improntato al cosiddetto «*learning by doing*». Una cultura dell'*implementazione riflessiva* non è sinonimo di immobilismo, dal momento che non disdegna il cambiamento. Ciò che invece occorre evitare è concentrare tutta l'attenzione solo sulle fasi di adozione e lancio delle iniziative e dei programmi, al

fine di osannarli o respingerli senza appello, a seconda di posizioni pregresse.

Se la Garanzia Giovani non deve essere un pianista su cui sparare facilmente è perché la Garanzia Giovani non deve essere considerata come una riforma eroica: in tal caso sarebbe troppo facile decretarne la sentenza di morte. Al contrario, la sua valutazione critica deve prendere le mosse da un'attenta e ponderata analisi della situazione di partenza e dalle specificità del contesto italiano, mettendo eventualmente in luce le debolezze del disegno di *policy* originario, le alternative ragionevoli e gli aspetti a partire dai quali si potrebbe migliorarne l'efficacia in fase di implementazione.

Lo sforzo di analisi e di intervento è duplice: occorre evitare di fermarsi alla facile critica (come se prima numerosi problemi non fossero già presenti, spesso anche in forma più acuta!) e al contempo togliere la Garanzia Giovani dalla luce dei riflettori, che tendono a bollare l'intervento come fallimentare, dunque da chiudere in fretta o rendere residuale per scansarne il biasimo.

La metafora del pianista ci porta infine a un'ulteriore considerazione. L'idea di una Garanzia Giovani a livello comunitario è nata nel 2013 anche grazie all'impulso di un gruppo di parlamentari europei. In tal senso, essa si configurava come un'iniziativa squisitamente politica.

La nuova Commissione europea presieduta da Junker ha raccolto il testimone della precedente amministrazione senza grande entusiasmo, anche se la commissaria Thyssen ha cercato di rilanciare tale strategia intervenendo su alcuni aspetti di carattere finanziario, quali l'anticipazione dei fondi dell'Iniziativa Occupazione Giovani agli Stati membri che è stata portata dal 1-1,5 per cento fino al 30 per cento del totale delle somme stanziare. Alcuni commentatori paventano il rischio che a livello europeo vi sia un significativo calo dell'attenzione sulla Garanzia Giovani, come in parte sta succedendo con riferimento al macro tema della strategia di investimento sociale (D'héret e Morosi 2015). Dal momento però che nel nostro paese l'emergenza occupazionale giovanile rimane alta, qualcuno potrebbe pensare che tale rischio sia minimo. In realtà, una certa «distrazione» nei confronti della Garanzia Giovani in Italia è percepibile e sembra essere cresciuta con l'aumentare dell'incertezza del quadro generale delle riforme che interessano più o meno direttamente l'implementazione di tale strategia. L'attesa della creazione della nuova Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro e delle convenzioni tra regioni e Ministero in materia di servizi per l'impiego, così come l'adozione della riforma del Titolo V della Costituzione contribuiscono infatti a introdurre una serie di elementi di instabilità rispetto al quadro istituzionale all'interno del quale la Garanzia Giovani va implementata. In altre parole, la Garanzia Giovani potrebbe essere paradossalmente vittima delle riforme che parzialmente ha contribuito ad anticipare, quali in particolare la rivisitazione del sistema di governance dei centri per l'impiego. Si tratta di riforme importanti, che assorbiranno molte energie e che, se ben realizzate, richiedono tempi

lunghi, a fronte dei risultati «immediati» che la Garanzia Giovani invece dovrebbe, almeno in parte, cercare di fornire.

In conclusione, la Garanzia Giovani appare come un lento esercizio di «*capacity building*», dove le capacità da costruire sono quelle del sistema chiamato ad attuare gli interventi, prima ancora che delle persone oggetto di tali interventi (i Neets). Se tale passaggio appare indispensabile, perché le condizioni di efficienza interna costituiscono una preconditione di efficacia esterna (ovvero di garanzia dell'offerta di servizi di qualità), occorrono investimenti seri. Ma qui si pone un'altra grande incognita che si accompagna all'instabilità istituzionale: quella delle risorse finanziarie. La legge di stabilità 2015 e le novità introdotte dai decreti attuativi del Jobs Act sollevano alcuni interrogativi che vanno al di là della Garanzia Giovani e si rivolgono alla futura gestione delle politiche attive del lavoro:

- l'istituenda Agenzia nazionale per le politiche attive prevede di fatto uno snellimento del personale ministeriale, di Isfol e di Italia Lavoro: su quali basi si potrà rafforzare la capacità di coordinamento del sistema dal centro finora rivelatasi assai debole, al di là dell'annoso dibattito sul riparto delle competenze?
- con quali e quanti fondi le amministrazioni regionali si faranno carico effettivamente dei centri per l'impiego?
- a fronte di una plausibile ulteriore contrazione delle risorse del pubblico, se occorre puntare su servizi di qualità questi servizi potranno essere effettivamente realizzati dai privati attraverso una «voucherizzazione» del sistema, posto che l'assegnazione di ricollocazione sarà condizionato alla disponibilità di risorse e dunque probabilmente disponibile solo per alcuni?

Non sparare sulla Garanzia Giovani è un invito a considerarla seriamente, non a evitare di criticarla. È un invito a prendersela col pianista affinché si impegni a suonare una buona musica, sapendo che questo pianista gioca a differenti livelli (da quello nazionale a quello regionale e locale) e che proprio per questo il giuoco dello «scaricabarile» è sempre in agguato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Cantillon, B. (2011), *The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era*, «Journal of European Social Policy», n. 21, pp. 432-449
- Cantillon, B., Van Lancker, W. (2013), *Three shortcomings of the social investment perspective*, «Social policy and society», 12, n. 4, pp. 553-564
- Commissione europea (2014), *The EU Youth Guarantee*, «Memo», 8 ottobre 2014
- Fano, D., Gambardella, E., Margiocco, F. (2015), *Garanzia giovani. La sfida*, Milano, Brioschi editore
- Ferrera, M. (2005), *The caring dimension of Europe: How to make it more visible and more vigorous*, in *The Hampton Court agenda: A social model for Europe*, Londra, Policy Network, pp. 27-36
- Ferrera, M., Maino, F. (2014), *Social Innovation Beyond the State. Italy's Secondo Welfare in a European Perspective*, Working Papers 2WEL, n. 2, <http://secondowelfare.it/working-paper/social-innovation-beyond-the-state-italys-secondo-welfare-in-a-european-perspective.html>
- Goetschy, J. (1999), *The European employment strategy: genesis and development*, «European Journal of Industrial Relations», 5, n. 2, pp. 117-137
- (2003), *The European Employment Strategy, multi-level governance and policy coordination: past, present and future*, in J. Zeitlin, D.M. Trubek, *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*, New York, Oxford University Press, pp. 59-87
- Heins, E., de la Porte, C., (2015), *The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform*, «Comparative European Politics», 13, n. 1, pp. 1-7
- Hummerluhr, N. (1997), *Youth Guarantees in the Nordic Countries*, working paper prepared for the Oecd Secretariat
- ILO (2013), *Youth guarantees: a response to the youth employment crisis?*, «Employment Policy Brief», Ginevra, ILO
- Jenson, J. (2010), *Diffusing Ideas for After Neoliberalism The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, «Global Social Policy», 10, n. 1, pp. 59-84
- Knijjn, T., Smith, M. (2012), *European union and member states youth policy agendas*, in T. Knijn (a cura di), *Work, family policy and the transition to adulthood in Europe*, Houndmills, Palgrave Macmillan, pp. 39-75
- Lahusen, C., Schulz, N., Graziano, P.R. (2013), *Promoting social Europe? The development of European youth unemployment policies*, «International Journal of Social Welfare», 22, n. 3, pp. 300-309
- Mascherini, M. (2013), *A Youth Guarantee. The Nordic concept of the Youth Guarantee*, intervento presso «The European Youth Guarantee: From concept to reality. Eurofound national level seminar (Ireland, Italy, Portugal, Spain)», Madrid, 28 novembre 2013

- Ronchi, S. (2014), *Quadro di qualità europeo per i tirocini: un valore aggiunto per la Garanzia giovani?*, <http://www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/il-quadro-di-qualita-europeo-per-i-tirocini.html>
- Schmidt, V.A. (2008), *Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse*, «Annual Review of Political Science», 11, pp. 303-326
- Streeck, W. (1995), *Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?* «European Law Journal», 1, n.1, pp. 31-59
- Vesan, P. (2014a), *La Garanzia Giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia?*, «Politiche sociali», 1, n. 3, pp. 491-500
- (2014b), *Una, nessuna... venti strategie regionali?*, <http://www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/garanzia-giovani-una-nessunaventi-strategie-regionali-.html>
- (2015), *Dai nuovi digilizzatori a una prima chance a chi è rimasto indietro: il ruolo del secondo welfare nella Garanzia Giovani*, <http://www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/garanzia-giovani-e-secondo-welfare-nuovi-digilizzatori-e-neetwork.html>
- Yates, S., Payne, M. (2006), *Not so NEET? A critique of the use of «NEET» in setting targets for interventions with young people*, «Journal of Youth Studies», 9, n. 3, pp. 329-344
- Zimmermann, K., Aurich, P., Graziano, P. R., Fuertes, V. (2014), *Local worlds of marketization-employment policies in Germany, Italy and the UK compared*, «Social Policy & Administration», 48, n. 2, pp. 127-148

CAPITOLO 11. FONDAZIONI DI COMUNITÀ E IMPRESE: UNA SINERGIA CHE FA BENE AI TERRITORI

DI LORENZO BANDERA

1. INTRODUZIONE

Nel *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia* ci si era ampiamente occupati delle Fondazioni di comunità, istituzioni filantropiche nate per sviluppare condizioni che incoraggino, semplifichino e rafforzino l'atto di donare per il perseguimento del bene comune (Bandera 2013a). In questo *Secondo Rapporto* si cercherà di approfondire ulteriormente il ruolo assunto da tali realtà, indagando in particolare le relazioni intessute dalle stesse con imprese, imprenditori e associazioni datoriali nell'intento di migliorare la qualità della vita all'interno delle proprie comunità di riferimento. La sinergia tra mondo imprenditoriale e fondazioni comunitarie si configura in questo senso come una strada interessante attraverso cui possono essere sviluppate significative esperienze di secondo welfare territorialmente radicate, da affiancarsi ai tradizionali schemi di protezione sociale garantiti dal settore pubblico.

Il sistema di welfare italiano, infatti, ormai da lungo tempo è attraversato da profonde tensioni determinate, da un lato, da risorse economiche sempre più esigue e vincoli di bilancio sempre più stringenti e, dall'altro, dall'emergere di nuovi rischi e bisogni sociali. A partire dal 2008 la crisi economica e finanziaria è andata ad aggravare in modo significativo la portata di entrambe queste sfide, in atto nel nostro paese ormai da alcuni decenni, contribuendo a esacerbare i problemi e accrescendo il grado di vulnerabilità dei soggetti più fragili (Ferrera 2013, Maino 2013). A farne le spese sono stati soprattutto i servizi sociali erogati dagli enti locali, sempre più in difficoltà nel reperimento di risorse adeguate a rispondere ai bisogni, che risultano in crescita sia per quanto riguarda la quantità delle richieste sia la complessità delle problematiche emergenti. Eppure l'ambito locale indubbiamente si configura come il più idoneo a realizzare risposte efficaci a gran parte dei rischi e bisogni della persona. Da un lato, gli amministratori locali, data la loro vicinanza ai problemi dei propri cittadini, possono percepire con maggiore chiarezza le necessità del territorio e perseguire soluzioni più mirate ed efficaci rispetto agli altri livelli della pubblica amministrazione. Dall'altro lato, le politiche *place based* possono contare sulla facoltà di mobilitare altri attori locali nella fornitura di beni e servizi. Una condizione fondamentale per la sostenibilità, soprattutto in fase di implementazione, degli interventi. Nonostante questi elementi, oggi gli enti locali si trovano ad affrontare una situazione paradossale: la crisi-che-non-

passa ha portato all'aumento esponenziale delle richieste di aiuto ma, a causa dei tagli alla spesa pubblica, hanno sempre meno risorse, sia finanziarie che umane, per farvi fronte (Lodi Rizzini 2013).

La sinergia tra fondazioni comunitarie e imprese potrebbe permettere, e in alcuni casi già sta permettendo, di affrontare positivamente alcune di queste problematicità. Da una parte le imprese, complice la timida ripresa economica degli ultimi mesi, iniziano ad avere nuovamente a disposizione risorse che potrebbero essere parzialmente destinate allo sviluppo di esperienze di secondo welfare, sia interne sia esterne al perimetro aziendale. Specialmente nel caso di realtà imprenditoriali di medie e grandi dimensioni, anche negli anni della crisi si è infatti resa evidente una crescente attenzione per quanto riguarda lo sviluppo di esperienze di welfare aziendale da dedicare ai propri dipendenti e, più in generale, attività di Csr (Corporate Social Responsibility) in favore delle comunità (Mallone 2015). Dall'altra parte, le fondazioni comunitarie rappresentano l'attore che più d'ogni altro potrebbe far fruttare tali risorse, sia dal punto di vista meramente economico-finanziario sia per quanto riguarda la destinazione e le modalità d'uso delle stesse. Una maggiore sinergia tra mondo imprenditoriale e fondazioni comunitarie potrebbe favorire lo sviluppo di politiche innovative per rispondere a rischi e bisogni sociali del territorio e andrebbe senza dubbio ad affiancarsi, senza sostituirla, all'azione svolta da molti enti locali che vedono attualmente depotenziate la propria capacità d'azione. In sintesi, mentre le imprese detengono leve finanziarie che potrebbero aiutare a ricalibrare le politiche di welfare messe in atto dal pubblico – che si trova a fare i conti con gli effetti devastanti della crisi – le fondazioni di comunità presentano caratteristiche tali da permetterne la realizzazione, salvaguardando ove necessario efficacia ed efficienza dei servizi diretti alla popolazione del territorio.

A causa dell'assenza di informazioni e dati aggregati relativi al rapporto tra fondazioni comunitarie e mondo imprenditoriale, e al fine di comprendere meglio le relazioni esistenti tra le stesse, si è scelto di andare ad approfondire sul campo tale legame. Lo si è fatto svolgendo una serie di interviste¹ nell'intento di capire se e quanto il rapporto tra queste due sfere stia rafforzando, o possa rafforzare, il ruolo svolto dalle fondazioni nella realizzazione della propria *mission*. In tal senso si è scelto di rivolgere l'attenzione verso le quindici fondazioni comunitarie nate grazie all'azione di Fondazione Cariplo, l'attore che più di ogni altro in Italia si è speso per dar vita a queste realtà. Tale scelta è stata compiuta in modo da svolgere l'analisi su un gruppo di soggetti fra loro simili e contraddistinti da una certa omogeneità sia per quanto riguarda il modello organizzativo sia le finalità operative delle organizzazioni. Le interviste sono state rivolte prevalentemente ai Segretari

¹ Desidero ringraziare Paolo Pantrini per l'aiuto fornito nella realizzazione delle interviste e per le preziose riflessioni offerte sulle questioni emerse nel corso del lavoro di ricerca.

general² e sono state orientate a identificare i tratti dei rapporti che le fondazioni comunitarie mantengono con le diverse realtà imprenditoriali attive sui propri territori.

In origine, attraverso le interviste si intendeva raccogliere dati quantitativi tali da poter quantificare le risorse economiche messe in circolo dal mondo imprenditoriale attraverso le fondazioni comunitarie e, eventualmente, l'impatto da esse prodotte sul territorio. Tuttavia, le diverse modalità di rendicontazione, le difficoltà riscontrate nel reperire dati relativi ai vari progetti sostenuti e, in alcuni casi, l'indisponibilità degli intervistati a fornire dati giudicati «sensibili» per i propri donatori, hanno fatto propendere per un'analisi di stampo qualitativo, che intende offrire un primo punto d'osservazione su un fenomeno che nei prossimi anni potrebbe diventare un tassello importante del secondo welfare italiano.

2. FONDAZIONI COMUNITARIE: DI COSA STIAMO PARLANDO?

Prima di addentrarci nella definizione dei rapporti esistenti tra imprese e fondazioni comunitarie italiane è forse utile fare un passo indietro e capire quali sono i tratti fondamentali di queste realtà filantropiche³.

Nate negli Stati Uniti all'inizio del secolo scorso e diffuse progressivamente in tutto il mondo, 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. Tali fondazioni agiscono come enti di erogazione, garantendo contributi economici alle organizzazioni non profit, sostenendone gli interventi e favorendo la produzione di attività e servizi per rispondere ai bisogni emergenti all'interno della comunità (Bandera 2012).

A differenza della maggior parte delle fondazioni – che nascono per volontà di un singolo individuo, istituzione o impresa – le fondazioni di comunità sono l'esito di un processo che coinvolge una vasta gamma di persone fisiche e giuridiche presenti su un determinato territorio. Il patrimonio delle fondazioni comunitarie è costituito non attraverso una singola, grande donazione ma grazie a plurime donazioni di piccole e medie dimensioni provenienti da diversi segmenti della comunità, che sono poi indirizzate a sviluppare attività in favore della comunità stessa. La fondazione comunitaria favorisce infatti la donazione da parte di soggetti che, per svariate questioni, altrimenti non potrebbero donare. Questi enti, in sostanza, si muovono al fine di creare condizioni favorevoli all'atto del dono.

² In 12 casi l'intervista ha interessato il Segretario generale, in un caso il Responsabile delle Relazioni Esterne; in un caso il Vicepresidente. Solo una delle 15 fondazioni comunitarie nate grazie al supporto di Cariplo, dopo ripetute richieste, non ha partecipato all'indagine.

³ Per approfondire ulteriormente i diversi aspetti si rimanda a Bandera (2013a), Maino e Ferrera (2013) e Casadei (2015).

Tendenzialmente le risorse donate alla fondazione non vengono usate per finanziare direttamente le proprie attività, ma sono destinate ad aumentare il patrimonio. Questo, infatti, è usato per effettuare investimenti che possano conseguire il massimo rendimento possibile, senza tuttavia mettere a repentaglio il patrimonio stesso e/o intaccare la possibilità di realizzare correttamente le diverse attività sostenute. Sono quindi le rendite del patrimonio, e non il patrimonio in quanto tale, a finanziare la maggior parte delle iniziative sostenute autonomamente dalla fondazione. Risulta pertanto ovvio il fatto che quanto più sono alti i profitti degli investimenti effettuati, tanto più ampie, numerose e durature possono essere le attività intraprese dalla fondazione in favore della comunità. Coloro che guidano l'ente in questo senso devono essere in grado non solo di coinvolgere il maggior numero possibile di donatori, ma anche di stabilire strategie e regole tali da soddisfare le necessità sopracitate, facendo rendere adeguatamente il patrimonio ma evitando contemporaneamente di esporlo a rischi eccessivi (Barbetta 2013, Bandera 2013a, Casadei 2012a).

Il donatore può donare attraverso la cessione di proprietà immobiliari, mediante lasciti testamentari o, come più solitamente avviene, effettuando donazioni economiche attraverso due modalità: 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 possono essere utilizzate unicamente per compiere investimenti i cui rendimenti saranno impiegati per la realizzazione delle finalità previste dal fondo cui fanno riferimento. Le donazioni a sezione corrente sono invece volte a finanziare iniziative che richiedono erogazioni nel breve periodo: in questo modo è come se all'interno della fondazioni si creassero delle piccole fondazioni autonome che indirizzano le risorse verso specifiche attività ritenute prioritarie dai finanziatori (Bandera 2013b). I fondi creati presso la fondazione possono prevedere entrambe le modalità di donazione. Il donatore, utilizzando il medesimo fondo, può quindi destinare una parte delle proprie donazioni all'incremento del patrimonio della fondazione – ma tali risorse non possono essere utilizzate per la realizzazione della finalità del fondo se non per la parte relativa ai rendimenti generati – o alla sezione corrente – le cui risorse possono essere utilizzate totalmente per perseguire le finalità per le quali il donatore ha creato il fondo. Chi dona alla fondazione ha la possibilità di costituire diverse tipologie di fondi, così che la donazione risponda nel modo più adeguato possibile a desideri, obiettivi e necessità del donatore stesso. È possibile, per esempio, creare fondi per sopperire ai bisogni della comunità; fondi alla memoria, costituiti per ricordare un proprio caro realizzando interventi in ambiti cui era particolarmente legato; fondi con diritto di utilizzo o indirizzo, in cui 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. I fondi possono essere costituiti anche da enti collettivi

e coinvolgere più soggetti sia sul fronte dei donatori sia su quello dei beneficiari. Esistono per esempio fondi di categoria, costituiti da organizzazioni datoriali per promuovere l'immagine del proprio ente e favorire le donazioni dei propri membri o associati, o fondi d'impresa, costituiti da singole imprese per la gestione della propria *Corporate Social Responsibility* (Ferrucci 2010 e 2006). La creazione di un fondo interno alla fondazione da parte di una persona, una famiglia, un'associazione o un'impresa assume pertanto un significato del tutto particolare, poiché incarna la volontà del donatore di creare un legame stabile con l'ente filantropico che si occupa di perseguire il benessere della comunità. Il fondo rappresenta in un certo senso la modalità privilegiata attraverso cui chi dona può sostenere l'ente che sostiene il territorio.

Oltre a raccogliere, investire e canalizzare risorse di natura economica e finanziaria, le fondazioni di comunità si configurano come soggetti in grado di attrarre e aggregare competenze, conoscenze e capacità di diversi attori sociali al fine di aumentare e migliorare quantità e qualità delle iniziative sostenute. Per perseguire al meglio la propria *mission* le fondazioni si interfacciano pertanto con soggetti del terzo settore che già operano e conoscono il territorio, hanno coscienza di problemi e necessità della comunità e tendenzialmente sono già impegnati nello sviluppo di risposte ai diversi bisogni presenti (Bandera 2012). Esse, dunque, fungono contemporaneamente da mediatori finanziari e da catalizzatori sociali, configurandosi cioè come soggetti capaci di mettere in circolo risorse non solo economiche ma anche relazionali che altrimenti rimarrebbero parzialmente o totalmente inutilizzate (Sacks 2000, Ferrucci 2010).

In sintesi, si può dire che la fondazione comunitaria nel perseguimento dei propri obiettivi si comporta da «intermediario filantropico», favorendo cioè l'atto del dono da parte di coloro i quali desiderano contribuire al benessere della comunità e garantendo loro le migliori condizioni possibili per perseguire tale scopo (Casadei 2012a). Tali condizioni sono create fondamentalmente attraverso quattro strade:

- offrendo uno «scudo burocratico» ai soggetti che decidono di donare: gli oneri legati alla donazione (tasse, documentazione, valutazione fattibilità, costi di gestione, eccetera) sono sostenuti dalla fondazione, che si assume tutti gli obblighi amministrativi e burocratici che altrimenti ricadrebbero sul donatore;
- valorizzando le risorse donate attraverso piani d'investimento che ne permettano un utilizzo duraturo e continuativo nel tempo;
- certificando e garantendo l'affidabilità delle realtà beneficiarie delle risorse, evitando così che i contributi siano diretti verso progettualità che non rispondono alle aspettative del donatore o che utilizzano tali risorse per scopi diversi rispetto a quelli previsti;
- consentendo al donatore flessibilità nell'uso delle risorse donate e aiutandolo a scegliere la destinazione delle stesse.

3. LE FONDAZIONI COMUNITARIE NATE GRAZIE A FONDAZIONE CARIPLO

Nel 1997 Fondazione Cariplo ha avviato un progetto specifico con l'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 questo genere di istituzioni filantropiche anche nel nostro paese. A seguito dell'approvazione della cosiddetta Legge Amato sulla ristrutturazione del sistema creditizio italiano (legge 218 del 30 luglio 1990) che impose a numerosi istituti bancari la divisione tra attività di credito e attività di beneficenza, la «nuova» Fondazione Cariplo si trovò priva di referenti territoriali – un ruolo precedentemente ricoperto dalle filiali della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde – e quindi nella necessità di trovare nuove modalità per mantenere i rapporti con le varie comunità locali. Le fondazioni comunitarie, già presenti in molti altri paesi ormai da diversi decenni, furono individuate da Cariplo come i soggetti più adeguati a colmare questo *gap* tra la Fondazione e i territori. Tali enti non avrebbero dovuto sostituire Cariplo nei propri rapporti coi vari contesti territoriali, ma ne avrebbero coadiuvato e sostenuto l'azione grazie alla propria vicinanza con le faccende della comunità. Dopo un periodo di progettazione durato circa due anni in cui furono esaminate le esperienze delle *community foundations* statunitensi e di altre realtà della filantropia comunitaria presenti nel panorama internazionale, Cariplo scelse di sostenere la costituzione di questo genere di enti, che avrebbero operato a livello provinciale⁴ in Lombardia e nelle province piemontesi di Novara e del Verbano Cusio Ossola. A partire dal 1999 venne così avviato lo sviluppo effettivo delle prime fondazioni di comunità italiane, con la costituzione in quello stesso anno della Fondazione della Provincia di Lecco e della Fondazione della Comunità Comasca a cui, nei sette anni seguenti, avrebbero fatto seguito altre 13 fondazioni⁵.

La realizzazione delle diverse fondazioni comunitarie si è sviluppata in due fasi. Nella prima fase, Cariplo presentava l'idea alle principali autorità del territorio – come detto tendenzialmente coincidente con l'area della provincia – e, sulla base delle indicazioni ricevute, procedeva alla costituzione del cosiddetto Comitato d'Onore, un gruppo di soggetti rappresentativi della comunità e considerati abbastanza autorevoli da poter essere garanti

⁴ Fanno eccezione la Fondazione Comunitaria Nord Milano e la Fondazione Comunitaria del Ticino Olona che, a differenza delle altre fondazioni comunitarie, operano solo su porzioni (rispettivamente nord e nord-ovest) della ex Provincia di Milano – ora Città Metropolitana. Nelle restanti aree (sud ed est) Fondazione Cariplo ha preferito continuare a operare direttamente senza avvalersi della collaborazione di una fondazione comunitaria.

⁵ 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.

di fronte all'opinione pubblica dell'importanza e della serietà dell'iniziativa di Fondazione Cariplo. Queste persone 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, indicare i componenti del primo Consiglio di amministrazione, preparare il piano strategico triennale e il bilancio preventivo dell'ente. I criteri adottati per individuare i membri del Comitato e del Consiglio prendevano in considerazione la diversa provenienza geografica – in modo che fossero rappresentate tutte le anime del territorio –, le competenze professionali e la possibilità di impegnarsi nella costituzione della fondazione.

BOX 1. ORGANIZZAZIONE INTERNA DELLE FONDAZIONI COMUNITARIE NATE GRAZIE A CARIPLO

In generale le fondazioni comunitarie nate grazie al sostegno di Cariplo presentano una organizzazione interna molto simile. Oltre ai citati Comitato d'Onore e Comitato Promotore, presenti all'inizio del percorso costitutivo di tutte le fondazioni comunitarie, i diversi enti sono costituiti da:

- *Comitato di nomina – composto da soggetti rappresentativi del territorio, coincidenti nella maggior parte dei casi con il Prefetto, il Presidente della Provincia, i Vescovi delle Diocesi del territorio, il Rettore dell'Università, il Presidente del principale Tribunale, esponenti degli ordini professionali e altre autorità ritenute di rilievo per la comunità locale. Ha il compito di nominare i membri del Consiglio di Amministrazione.*
- *Consiglio di amministrazione – dirige e amministra la fondazione; elegge Presidente, Vicepresidente e componenti del Comitato esecutivo; delibera in merito all'estinzione della fondazione e alla devoluzione del patrimonio; redige e approva i bilanci; detta le direttive concernenti raccolta di risorse, finanziamento di progetti e spese operative della fondazione; definisce le direttive e adotta le delibere relative alle erogazioni.*
- *Presidente – nominato dal Consiglio di amministrazione tra i suoi membri, è il rappresentante legale della fondazione; convoca e presiede il Consiglio di amministrazione e il Comitato esecutivo, cura l'esecuzione delle delibere da essi adottate e l'adozione, in caso di urgenza, di ogni provvedimento opportuno al funzionamento della fondazione.*
- *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.*
- *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, predispone il bilancio preventivo e consuntivo.*
- *Collegio dei revisori dei conti – organo preposto al controllo dell'amministrazione della fondazione e alla vigilanza sull'osservanza della legge e dello statuto.*
- *Collegio dei probiviri – 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.*

Fonte: Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia (Bandera 2013a).

La seconda fase riguardava invece gli aspetti più prettamente economici, ovvero la costituzione del patrimonio della neonata fondazione comunitaria. Per permettere l'immediato funzionamento degli enti, Fondazione Cariplo scelse di garantire un contributo sostanzioso in termini di patrimonio: 5,2 milioni di euro. Al fine di favorirne una crescita costante, Cariplo decise anche di offrire un grosso incentivo a quelle fondazioni che si fossero dimostrate capaci di aumentare il proprio patrimonio 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 impegnavo infatti a raddoppiare tale importo. Le dodici fondazioni che attualmente hanno raggiunto l'obiettivo sono quindi in possesso di un patrimonio di, almeno, 15,6 milioni. Nonostante la crisi le fondazioni comunitarie legate a Cariplo, anche grazie al meccanismo sopra indicato, negli ultimi anni sono state in grado di aumentare il valore dei propri patrimoni e incrementare il numero di interventi, anche se la quantità di risorse complessivamente erogate ha subito una flessione progressiva (tabella 1). Nel 2014 il patrimonio complessivo delle fondazioni comunitarie legate a Cariplo ha superato la soglia dei 250 milioni di euro. Nello stesso anno le donazioni pervenute agli enti sono state all'incirca 5 000, per un valore di 7,4 milioni di euro. Le quindici fondazioni hanno erogato verso i propri territori 21,6 milioni di euro, utilizzati per sostenere oltre 2 500 progetti di utilità sociale.

Tabella 1 - Attività economiche delle fondazioni comunitarie legate a Cariplo

	<i>Patrimonio complessivo</i>	<i>Risorse da Cariplo per erogazioni</i>	<i>Risorse da Cariplo per gestione</i>	<i>Totale risorse da Cariplo</i>	<i>Risorse derivanti da donazioni</i>	<i>Valore erogazioni effettuate</i>	<i>Numero progetti sostenuti</i>	<i>Bandi pubblicati</i>
2006	159 227 557	12 766 550	638 450	13 405 500	11 006 382	17 952 477	1 621	49
2007	171 569 690	13 947 850	656 150	14 604 000	11 371 449	19 529 398	1 837	70
2008	190 527 405	13 861 700	692 300	14 554 000	14 005 522	21 415 355	1 895	70
2009	202 918 904	13 830 700	723 300	14 554 000	9 066 520	19 684 202	1 729	65
2010	217 146 709	13 830 700	723 300	14 554 000	13 365 332	23 652 358	2 234	69
2011	220 677 317	13 830 700	723 300	14 554 000	8 185 266	22 001 186	2 328	74
2012	227 836 507	13 830 700	723 300	14 554 000	8 916 230	22 561 431	2 340	83
2013	240 787 775	13 830 700	723 300	14 554 000	7 879 854	21 498 221	2 464	82
2014	249 665 639	13 830 700	723 300	14 554 000	7 414 826	21 683 425	2 513	86
TOTALE	<i>249 665 639</i>	<i>109 729 600</i>	<i>5 603 400</i>	<i>115 333 000</i>	<i>83 796 555</i>	<i>168 294 628</i>	<i>16 448</i>	<i>562</i>

Fonte: Fondazione Cariplo.

4. I FATTORI CHE INFLUENZANO I RAPPORTI TRA TESSUTO IMPRENDITORIALE E FONDAZIONI COMUNITARIE

Le fondazioni comunitarie nate grazie all’apporto di Cariplo, come sottolineato in precedenza, presentano strutture, dotazioni iniziali e finalità sostanzialmente omogenee. Eppure, mentre in taluni contesti le fondazioni hanno instaurato plurimi e solidi rapporti con le realtà imprenditoriali del territorio, che hanno portato a donazioni significative per lo sviluppo di progettualità in favore della comunità, in altri si evidenziano relazioni deboli e intermittenti che hanno condotto a risultati modesti. Nel corso delle interviste sono emersi almeno tre elementi ricorrenti (riassunti nella tabella 2), fra loro strettamente interconnessi, che risultano particolarmente importanti per provare a comprendere queste differenze: caratteristiche del contesto territoriale di riferimento; conformazione e stato di salute del tessuto imprenditoriale; strategie seguite dalla fondazione per intessere rapporti con il mondo delle imprese.

Tabella 2 – Fattori che influenzano il rapporto tra fondazioni comunitarie e mondo imprenditoriale

Fattori macro	Fattori specifici
Contesto territoriale	Dimensioni territoriali Ampiezza popolazione Situazione socio-economica Livello istituzionale di riferimento (Comune, Provincia, Regione)
Modus operandi della Fondazione	Composizione organi interni Relazioni informali Livello di “investimento” in comunicazione
Stato di “salute” del tessuto imprenditoriale	Concentrazione delle imprese Settori produttivi Ruolo delle associazioni di rappresentanza Impatto della crisi

In primo luogo risulta fondamentale comprendere le caratteristiche del territorio in cui si trovano a operare le fondazioni comunitarie. Queste ultime, come prima sottolineato, erano state originariamente concepite come realtà che avrebbero operato su base provinciale. Tale suddivisione territoriale già di per sé implica differenze anche consistenti dal punto demografico e della morfologia urbana, che possono ovviamente determinare importanti differenze operative per le fondazioni comunitarie che, seppure nate dallo stesso stampo, si trovano ad agire in condizioni certamente molto diverse. Si pensi ai territori della piccola (405 km²) ma popolosa (865 000 abitanti) provincia di Monza e Brianza e della grande (3 212 km²) ma scarsamente popolata (182 000 abitanti) provincia di Sondrio. In entrambi gli ambiti territoriali sono presenti fondazioni comunitarie

che, pur dotate dei medesimi strumenti, si trovano a dover affrontare sfide organizzative e logistiche che richiedono approcci e strategie certamente differenti. Allo stesso tempo bisogna tener conto delle differenze storiche, socio-culturali, economiche e politiche che possono esistere all'interno dell'area in cui opera la fondazione. È questo per esempio il caso della Fondazione Comunitaria della Provincia di Pavia, che opera su tre aree – Pavese, Lomellina e Oltre Po – con caratteri storico-culturali molto diversi nonostante la loro prossimità. O, ancora, quello della Fondazione Ticino Olona che, priva del carattere provinciale, si trova nella necessità di mediare tra diversi attori politici e istituzionali⁶ di un area subprovinciale che conta 55 comuni e oltre mezzo milione di persone ivi residenti.

In secondo luogo, bisogna tener conto tanto della composizione che dello stato di salute del tessuto imprenditoriale del territorio. La Lombardia, la regione italiana col più alto numero d'impresa – 202 424 (Istat 2013) – dopo anni di contrazione nel 2014 ha visto un aumento del Pil dello 0,2 per cento (mentre il resto del paese segnava un calo dello 0,4 per cento) e molti indicatori relativi al mondo dell'impresa hanno finalmente iniziato a tornare su valori positivi (Banca d'Italia 2015). Tuttavia, mentre alcuni territori sembrano aver effettivamente assorbito i colpi inferti dalla crisi, non tutte le aree della regione paiono essere toccate da questa, seppur fragile, ripresa. Come emerso nel corso delle interviste, in molte province – specialmente quelle meridionali, ancora molto legate al settore agricolo e che presentano produzioni facilmente delocalizzabili in paesi in via di sviluppo – il tessuto imprenditoriale sembra essere ancora in forte difficoltà. Facile intuire come in queste aree il rapporto tra imprese e fondazioni comunitarie difficilmente possa sfociare in nuove donazioni, mentre in aree che stanno uscendo positivamente dalla crisi le imprese sembrano dimostrare una maggiore disponibilità a donare e contribuire al benessere del territorio. Un altro fattore di cui tener conto è la presenza di associazioni di categoria più o meno strutturate, che possono sostenere e aiutare le realtà imprenditoriali e fungere da tramite tra quest'ultime e le fondazioni comunitarie. Non bisogna tuttavia pensare che – al di là delle caratteristiche del territorio di riferimento – un tessuto imprenditoriale forte sia la *condicio sine qua non* affinché la fondazione comunitaria possa intessere positive relazioni con le imprese. Un'alta concentrazione di imprese in buona salute rappresenta certamente un grande vantaggio per le fondazioni che desi-

⁶ La Fondazione Ticino Olona è 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 –, tra i soci fondatori sono presenti tre grandi comuni della zona nord-ovest di Milano (Legnano, Abbiategrasso e Magenta) e Azienda Sociale, un consorzio che si occupa di servizi alla persona cui partecipano diversi comuni dell'area di Castano Primo. A questi vanno aggiunti altri comuni di minori dimensioni che sono progressivamente arrivati a influire sulle scelte della fondazione.

derano ampliare il novero dei propri donatori e l'orizzonte dei propri interventi. Tuttavia, come vedremo più avanti, non mancano casi in cui le difficoltà delle aziende impegnate nel sostegno al territorio sono state ovviate grazie all'azione delle fondazioni comunitarie, che hanno individuato strade alternative per la realizzazione di progettualità la cui realizzazione sarebbe stata fortemente improbabile attraverso la sola azione delle singole imprese.

Il terzo elemento, probabilmente il più importante – su cui si concentra l'attenzione del prossimo paragrafo –, riguarda il *modus operandi* adottato dalle fondazioni comunitarie per entrare in rapporto col mondo imprenditoriale del proprio territorio. In generale, si evidenziano tre piani su cui si strutturano le azioni delle fondazioni in tal senso.

Il primo piano, che potremmo definire *istituzionale*, riguarda il coinvolgimento di esponenti del mondo imprenditoriale negli organi della fondazione. Il secondo, definibile delle *relazioni informali*, riguarda la propensione degli esponenti della fondazione (consiglieri, presidenti, segretari generali, revisori, volontari, ecc.) a utilizzare le proprie relazioni personali per coinvolgere esponenti del mondo imprenditoriale per perseguire la *mission* della fondazione.

Il terzo, che potremmo definire *comunicativo*, riguarda invece la capacità della fondazione di sviluppare strategie di comunicazione che si rivolgano direttamente alle imprese per incentivare un loro coinvolgimento nelle attività dell'ente.

5. LE STRADE SEGUITE DALLE FONDAZIONI PER ENTRARE IN RAPPORTO COL MONDO DELLE IMPRESE

Le relazioni tra fondazioni comunitarie e imprese si concretizzano anzitutto all'interno degli organi interni alle fondazioni. Come sottolineato in precedenza, già negli organi «costituenti» delle fondazioni – Comitato d'Onore e Comitato Promotore – era prevista la presenza di esponenti del mondo imprenditoriale. Similmente, anche nei Consigli di amministrazione frequentemente siedono rappresentanti di aziende, associazioni datoriali, organizzazioni di categoria e/o Camere di Commercio. In alcuni casi la presenza di personalità provenienti da realtà imprenditoriali è regolata direttamente dallo Statuto della fondazione – che può prevedere la presenza all'interno del Comitato di Nomina di imprese di riconosciuta importanza per il territorio, come per esempio gli istituti di credito, che esprimono uno o più consiglieri nel CdA – ma anche in assenza di previsioni in tal senso è uso che all'interno dell'organo siano presenti tali soggetti. Non mancano inoltre casi in cui i CdA delle Fondazioni abbiano eletto come presidente proprio un imprenditore⁷. La scelta di

⁷ Ultimo caso in ordine di tempo è quello della Fondazione della Comunità Novarese, il cui Consiglio di Amministrazione in giugno ha eletto Cesare Ponti, *patron* della Ponti Aceto Spa, alla carica di Presidente.

prevedere la presenza di esponenti del mondo imprenditoriale negli organi della fondazione, come è emerso nel corso delle interviste, è determinata principalmente da due ragioni. Da una parte è sintomo della volontà di rappresentare negli organi le diverse anime della comunità e, conseguentemente, nella maggioranza dei casi è stato ritenuto opportuno coinvolgere il mondo imprenditoriale alla luce della sua importanza per i territori. Dall'altra parte si evidenzia il desiderio di coinvolgere quanto più possibile gli imprenditori nella vita della fondazione comunitaria nel tentativo di incoraggiarne il coinvolgimento attraverso la costituzione di fondi o la collaborazione alla realizzazione di singole progettualità sostenute dalla fondazione.

Bisogna tuttavia tener conto che la presenza di esponenti del mondo imprenditoriale negli organi delle fondazioni non determina necessariamente e automaticamente una maggiore sinergia tra queste due sfere. In questo senso è dunque importante capire se e quanto il piano istituzionale sia influenzato da quello relazionale, ovvero quali siano i rapporti personali che legano gli esponenti del mondo imprenditoriale alla fondazione. Questo elemento potrebbe apparire secondario, ma essendo le fondazioni comunitarie italiane delle istituzioni tutto sommato «giovani» (la maggior parte esiste da meno di un quindicennio) e costituite da attori della comunità locale *per* la comunità locale, è ovvio che i rapporti intercorrenti tra tali attori rivestano un ruolo primario quasi fondamentale. Lo stesso gesto del donare, per sua natura, richiede la valorizzazione della dimensione personale e, allo stesso modo, la costituzione di una infrastruttura sociale realmente capace di veicolare tale gesto, com'è appunto la fondazione comunitaria (Casadei 2012b; 2015).

In questo senso il coinvolgimento più o meno intenso del mondo imprenditoriale, sia da un punto di vista degli incarichi all'interno della fondazione che del contributo economico fornito alla fondazione stessa, può dipendere moltissimo dai rapporti personali che i suoi esponenti possiedono con coloro i quali si adoperano per la crescita e lo sviluppo della fondazione. Come ci hanno spiegato diversi intervistati, molti imprenditori hanno deciso di impegnarsi verso la fondazione quasi esclusivamente su invito o consiglio di persone stimate, spesso già coinvolte a diverso titolo nella gestione dell'ente. Non sono isolati casi in cui, specialmente nei primissimi anni di vita delle fondazioni, grandi donazioni provenienti dal mondo dell'imprenditoria siano arrivate all'ente filantropico grazie all'intermediazione personale svolta da componenti del Comitato d'Onore, dal Comitato Promotore, dal Comitato di Nomina o dal Consiglio di Amministrazione. Similmente, il contributo di esponenti delle imprese al rafforzamento economico, organizzativo e strategico della fondazione – attraverso per esempio l'allargamento del novero dei donatori o l'aumento dei contributi destinati a fondi già esistenti – è stato più significativo laddove erano presenti gruppi creatisi sulla base di rapporti di stima e amicizia tra i membri della fondazione stessa.

C'è però anche l'altra faccia della medaglia. Alcuni Segretari generali nel corso delle interviste hanno sottolineato come esponenti del tessuto imprenditoriale che pur

ricoprono cariche interne alle fondazioni, anche ai massimi livelli, a volte non vivano con particolare interesse la vita dell'ente. Laddove la nomina di un nuovo componente degli organi interni alla fondazione, la costituzione di un fondo o il sostegno a un progetto specifico vadano a fondarsi unicamente su di un rapporto personale, il rischio è che nel momento in cui tale rapporto si indebolisca o venga meno, anche l'interesse per l'attività delle fondazione possa progressivamente scemare. Anche il piano relazionale, per quanto forte e sviluppato possa essere, nella maggior parte dei casi si rivela pertanto insufficiente a coinvolgere continuamente il tessuto imprenditoriale nello sviluppo delle attività delle fondazione comunitarie.

Dove il coinvolgimento formale del piano istituzionale e quello informale del piano relazionale risultano non sufficienti a garantire un coinvolgimento consistente del mondo imprenditoriale, quali soluzioni possono essere ricercate per ovviare a questo problema? Nel corso di quasi tutte le interviste è emersa la percezione che non sia più sufficiente affidarsi alle strade finora seguite e che sia necessario allargare gli orizzonti delle fondazioni per coinvolgere maggiormente le imprese, sviluppando strategie di comunicazione che permettano di rivitalizzare le relazioni già esistenti e di instaurarne di nuove. Negli ultimi anni molte fondazioni hanno approntato piani di comunicazione per farsi conoscere maggiormente sul territorio nel tentativo di coinvolgere un sempre maggior numero di attori, sia sul fronte dei donatori che degli operatori, nello sviluppo delle proprie attività. Tuttavia tali strategie sono state implementate quasi esclusivamente in maniera generica, senza focalizzarsi su un target specifico come quello delle imprese.

6. I FRUTTI DELLA COLLABORAZIONE TRA FONDAZIONI E IMPRESE: ALCUNI ESEMPI CONCRETI

Di seguito proponiamo alcuni esempi che mostrano come la sinergia tra fondazioni comunitarie e mondo imprenditoriale possa dare luogo a positive esperienze sviluppate in un'ottica di secondo welfare. Nel corso delle interviste sono emersi moltissimi casi che sarebbe stato interessante riportare in questa sede ma, per brevità, ne sono stati scelti alcuni ritenuti più significativi, in quanto mostrano come lo sviluppo dei rapporti tra le fondazioni e il tessuto imprenditoriale di un dato territorio possa seguire percorsi diversi ma egualmente efficaci per il perseguimento del bene comune.

In primo luogo sarà approfondito il *modus operandi* seguito da due fondazioni che – anche grazie ai contesti favorevoli in cui si trovano a operare – più di altre hanno investito nei rapporti con il mondo delle imprese. I due esempi scelti, relativi alle province di Novara e Brescia, mostrano come, al di là della capacità di attrarre donatori, alcune fondazioni abbiano mantenuto un atteggiamento fortemente proattivo nello svolgimento del loro ruolo di intermediario filantropico. In un caso spingendo le imprese donatrici a orientare i propri sforzi verso determinate aree di

bisogno; nell'altro intessendo un rapporto continuativo nel tempo che annualmente garantisce significative risorse per sostenere interventi sociali diffusi sul territorio. In secondo luogo si è voluto sottolineare il lavoro svolto dalla Fondazione del Verbano Cusio Ossola che, nonostante sia una delle fondazioni più «giovani» nate grazie a Fondazione Cariplo (ancora non ha raggiunto l'obiettivo sfida) abbia fatto fruttare la sinergia nata con un'azienda del territorio andando perfino a influenzare le *public policies* di un piccolo comune del verbanico.

In terzo luogo, si sono volute mostrare le azioni positive messe in atto da un'altra «giovane» di Cariplo: La Fondazione del Ticino Olona. Nonostante sia anch'essa alle prese con il raggiungimento dell'obiettivo sfida e sia attiva su un territorio apparentemente più complesso e disomogeneo rispetto alle altre fondazioni (si veda la nota 4), ha sperimentato una modalità interessante per valorizzare il proprio rapporto con le imprese nonostante l'assenza di fondi riconducibili alle stesse. Da ultimo, si è scelto di raccontare un progetto – ancora in fase di svolgimento – che vede l'impegno congiunto di quattro fondazioni comunitarie su un'iniziativa di sostegno alle organizzazioni del terzo settore promossa da un'impresa della grande distribuzione organizzata. Questa collaborazione, una novità interessante per numero di fondazioni e territori coinvolti, potrebbe forse rappresentare un precedente transterritoriale sulla base del quale sviluppare future progettualità trasversali.

6.1 Novara: la capacità di individuare e indicare i bisogni favorendo interventi congiunti

La Fondazione della Comunità Novarese opera in una provincia con un ricco tessuto industriale, storicamente organizzato in distretti produttivi in cui le aziende sono già costituite in reti fortemente legate al territorio. Questo elemento ha favorito lo sviluppo di solidi legami tra queste realtà e la Fondazione, presso la quale sono stati costituiti numerosi fondi riconducibili al mondo imprenditoriale. Per numero (12) e consistenza monetaria dei fondi (oltre 2100000 euro complessivi), dunque, la fondazione novarese ha raggiunto buoni risultati per quel che riguarda il contributo del mondo imprenditoriale. Una situazione apparentemente ottimale, che tuttavia all'interno dell'ente non è ritenuta sufficiente per fare la differenza sul territorio. Le risorse a disposizione, infatti, spesso restano parzialmente inutilizzate o vengono destinate a piccole progettualità che incidono relativamente sul benessere della comunità nel suo insieme. Da qui la scelta della Fondazione di spingere le singole realtà verso il sostegno a grossi progetti portati avanti dalla Fondazione, unendo le risorse per la realizzazione di interventi in ambiti giudicati prioritari. È stato questo il caso del progetto di riqualificazione del Reparto di Neonatologia e Pediatria dell'Ospedale di Borgomanero, l'acquisto di strumenti per la diagnostica neonatale per l'Ospedale Maggiore di Novara o il finanziamento di un Centro per disabili. Si evince così la volontà della fondazione comunitaria di non limitarsi ad attirare e far fruttare risorse provenienti dal tessu-

to imprenditoriale, ma anche di canalizzarle verso le aree di bisogno ritenute più urgenti. La fondazione in questo senso assolve pienamente al proprio ruolo di intermediario filantropico, dimostrandosi capace non solo di attirare e valorizzare le donazioni, ma anche di indirizzare, consigliare e accompagnare i donatori nelle proprie scelte.

6.2 Brescia: perché bisogna coltivare i rapporti per far germogliare esperienze diffuse di secondo welfare

La Fondazione della Comunità Bresciana è attiva su un territorio molto complesso: esteso (quasi 4785 km²), popoloso (1 263 933 abitanti), contraddistinto da zone dalla forte identità – come la Valcamonica, la Val Sabbia e la Val Trompia – in cui circa il 93 per cento dei comuni ha meno di 15 000 abitanti e oltre il 25 per cento ne ha meno di 2000. Una situazione in cui, specialmente per quel che riguarda le zone più lontane, può risultare difficile l'implementazione di servizi da dedicare alle fasce più vulnerabili della popolazione (Bandera 2013a). La Fondazione negli anni ha avviato diversi progetti su questo fronte, anche grazie al rapporto continuativo col Credito Bergamasco. Negli anni questa sinergia ha permesso di emanare 7 bandi dedicati all'assistenza sociale e socio-sanitaria rivolti a organizzazioni non profit aventi sede o operatività nei territori dei Comuni della provincia di Brescia dove sono presenti filiali dell'istituto di credito. Questo impegno si è tradotto nel finanziamento di 150 progetti per un valore complessivo di 1 854 000 euro. Tali progettualità hanno potuto contare su erogazioni della Fondazione pari a 660 000 euro – 337 000 euro dal fondo Credito Bergamasco – e su cofinanziamenti provenienti dalle organizzazioni del terzo settore coinvolte nelle iniziative. Nell'anno 2013 il bando ha raggiunto un valore di 100 000 euro e ha permesso di sostenere 27 progetti su tutto il territorio provinciale. Pur possedendo un fondo tutto sommato limitato (183 000 euro) il Credito Bergamasco annualmente garantisce, attraverso la sezione corrente del fondo, le risorse necessarie all'emissione di un nuovo bando (50 000 euro nel 2013). È questo il segno di una fondazione che non solo è in grado di coinvolgere le imprese nello sviluppo di attività in favore del territorio, ma è capace di svolgere tale compito in maniera tale da determinare il ripetersi, anno dopo anno, di interventi di grande rilevanza (e visibilità) per la comunità, coinvolgendo le organizzazioni del terzo settore e avviando progettualità in una grande pluralità di contesti territoriali.

6.3 Vco: se il welfare aziendale diventa territoriale

Pur essendo una delle più «giovani» dell'area Cariplo, la *Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola*, è stata capace di sviluppare un proficuo rapporto con l'Alessi di Omegna – azienda di design attiva a livello internazionale. Alessi è un'impresa di medie dimensioni che nonostante la crisi sembra godere di buona salute (nel 2012 ha fatturato circa 85 milioni di euro), grazie soprattutto alle proprie esportazioni verso

l'estero. L'azienda, nonostante questo carattere internazionale, non ha mai voluto rinunciare a sostenere il proprio territorio, cui è ancora molto legata, ma al contempo ha preferito non avventurarsi nella creazione di una propria fondazione d'impresa, ritenendola un impegno eccessivo in termini di costi e tempo. Alessi si è quindi rivolta alla Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola. Nel 2008 è stato creato il Fondo Giovanni Alessi Anghini, finalizzato a garantire una maggiore efficacia e incisività delle attività sociali dell'azienda. Dalla sua creazione il fondo, che attualmente conta un patrimonio di circa 250 000 euro, ha permesso ad Alessi di destinare risorse ad attività educative e socio-culturali del territorio ma, soprattutto, di sostenere iniziative di volontariato promosse dai propri dipendenti ed ex dipendenti. Due volte l'anno, attraverso appositi bandi queste categorie possono presentare progetti sociali da sviluppare grazie alle risorse messe a disposizione dall'azienda, portando in dote la propria esperienza maturata nelle varie associazioni di volontariato. Nel 2013 Alessi grazie al supporto della Fondazione ha lanciato «Buon Lavoro – La fabbrica con la città», un progetto innovativo per gestire momenti di sovracapacità produttiva ed evitare di ricorrere alla cassa integrazione per i propri lavoratori. La decisione dell'azienda è stata quella di provare a valorizzare in maniera diversa il lavoro dei dipendenti, impiegando il loro tempo in attività socialmente utili a favore della comunità in cui vivono e lavorano. In totale Alessi ha messo a disposizione del Comune di Omegna e del Consorzio dei Servizi Sociali del Cusio circa 9 000 ore di lavoro complessive che, tra le altre cose, hanno permesso la ritinteggiatura della scuola elementare, la pulizia delle aree verdi, l'accompagnamento di anziani e disabili. Nel giugno 2014 è stata avviata una seconda fase del progetto, finalizzata non solo a valorizzare il lavoro dei dipendenti dell'impresa ma a dare sostegno a progetti che favoriscano la creazione di posti di lavoro, la conservazione dei posti a rischio, l'inserimento lavorativo di persone inoccupate e disoccupate del Vco e la formazione e riqualificazione professionale.

6.4 Ticino Olona: sinergie scuola-lavoro, grazie alla capacità di advocacy

La Fondazione del Ticino-Olona, come detto anche in precedenza, non svolge le proprie attività su base provinciale ma su un territorio che unisce quattro aree che fanno riferimento ai maggiori comuni del territorio: Abbiategrasso, Castano Primo, Legnano e Magenta. Caratterizzata da una forte tradizione industriale e manifatturiera, quest'area negli ultimi decenni ha visto una riduzione della propria spinta produttiva e una diminuzione sia della quantità che della dimensione delle imprese – circa il 92 per cento delle imprese dell'Alto Milanese contano oggi meno di 10 addetti⁸. Da qui le difficoltà della fondazione a entrare in rapporto con le singole imprese che, a fronte delle loro piccole e piccolissime dimensioni, non hanno finora costituito fondi o sostenuto progetti specifici. Nonostante tale limite la Fondazione Ticino Olona ha

⁸ Portale Sovracomunale dell'Alto Milanese: <http://www.altomilanese.mi.it/static/default/II-Territorio-dell-Altomilanese-750.aspx>.

comunque sperimentato una via interessante per sviluppare progetti in favore della comunità grazie al coinvolgimento delle imprese del territorio. Nel 2014 Confindustria Alto Milanese, aderendo a una richiesta dell'Isis Bernocchi di Legnano, ha promosso e coordinato un'azione di raccolta fondi per finanziare un nuovo laboratorio di meccanica e un'aula di informatica all'interno dell'Istituto. All'iniziativa hanno aderito 26 imprese meccaniche associate, ma la raccolta si è fermata a 67 000 dei 135 000 euro necessari per la realizzazione del progetto. A questo punto la fondazione comunitaria, contattata da Confindustria, ha svolto un'azione di *advocacy* su Fondazione Cariplo, che ha garantito la restante parte del finanziamento e permesso l'acquisto dei macchinari. La Fondazione Ticino Olona, pur non avendo risorse a disposizione⁹ ha permesso il perseguimento di un progetto che ha sicuramente rafforzato la sinergia tra scuola e mondo del lavoro in un territorio in cui è necessaria la presenza di addetti formati in settori importanti per l'economia locale.

6.5 Il progetto trasversale che mette insieme fondazioni comunitarie e grande distribuzione

Da ultimo, si segnala un progetto, partito a metà settembre 2015 e ancora in corso, che coinvolge trasversalmente la Fondazione Comunitaria del Varesotto, la Fondazione della Comunità del Novarese, la Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola e la Fondazione Comunitaria del Ticino Olona. Il progetto «La spesa che fa del bene» ideato e promosso da Tigros – catena della grande distribuzione organizzata attiva in Piemonte e nel Nord Lombardia – si propone di finanziare e sostenere l'attività di associazioni onlus che operano nel settore dei servizi alla persona. Il progetto si suddivide in tre fasi. Nella prima, dopo essersi registrate sul sito di Tigros, le associazioni candidate a ricevere il finanziamento saranno valutate da tre commissioni intermedie, una per ogni macroarea in cui è diviso il progetto¹⁰, che selezioneranno 10 associazioni di ciascun ambito territoriale. Nella seconda fase sul sito di Tigros i clienti potranno votare una associazione per macroarea: le 3 onlus più votate online, per ogni singola macroarea, accederanno alla fase finale. Durante tale fase i clienti Tigros potranno votare le associazioni finaliste direttamente nei punti vendita, con gettoni da inserire in apposite urne posizionate dopo le casse e acquisibili a fronte di acquisti effettuati all'interno dei punti vendita. Alla conclusione dell'evento, fissata per il 1° febbraio 2016, sulla base dei voti espressi dai clienti verranno finanziate 9 associazioni: tre per ogni macroarea, con contributi a fondo perduto, per un montepremi complessivo di 50 000 euro¹¹.

⁹ La Fondazione è ancora impegnata nel raggiungimento del cosiddetto obiettivo sfida e sta pertanto concentrando i propri sforzi verso l'aumento del patrimonio.

¹⁰ «Macro area 1) Provincia di Novara e Vco», «Macro area 2) Provincia di Varese», «Macro area 3) Alto milanese – Milano e Provincia di Como».

¹¹ Al primo classificato un contributo di 8 000 euro, al secondo 5 000 euro, al terzo 3 000. Alla onlus che otterrà in assoluto più gettoni sarà devoluto un contributo extra di 2 000 euro.

Un progetto, dunque, che non solo sfrutta il ruolo di intermediario filantropico proprio delle fondazioni, le quali come detto covaluteranno e indirizzeranno le risorse donate verso associazioni, ma che coinvolge gli enti filantropici in una inedita attività trasversale voluta e finanziata da un'impresa privata attiva su tutti i loro territori operativi.

7. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: LE STRADE PERCORRIBILI PER RAFFORZARE SINERGIE IN SOSTEGNO DEL TERRITORIO

Alla luce degli spunti offerti in questo capitolo si vogliono segnalare alcuni aspetti che risulteranno sempre più importanti per ampliare e consolidare il rapporto tra imprese e fondazioni comunitarie e, più in generale, per rafforzare il ruolo delle fondazioni di comunità quali attori filantropici dei propri territori.

Dalle interviste svolte è emerso come nelle diverse aree, nonostante la struttura e la dotazione economica iniziale fossero molto simili, le fondazioni abbiano intrapreso, volenti o nolenti, strade differenti per sviluppare i rapporti con le componenti aziendali. In queste scelte, come detto, sono intervenuti numerosi fattori (conformazione del territorio, caratteristiche delle imprese, periodo di sviluppo della fondazione, capacità relazionali dei dirigenti della fondazione, eccetera.) che hanno inevitabilmente determinato esiti anche molto distanti fra loro. Mentre alcune fondazioni sono state in grado non solo di instaurare ma anche di sviluppare solidi rapporti con le realtà aziendali, altre si sono rivelate incapaci di coinvolgere continuamente le imprese nella realizzazione dei propri obiettivi e di mantenere con le stesse rapporti proficui. Indipendentemente dal livello di tali rapporti, in tutte le interviste è emerso il forte desiderio di rinforzare le relazioni col tessuto imprenditoriale, individuato come il settore che più potrebbe contribuire allo sviluppo delle fondazioni comunitarie e delle loro attività in futuro. A fronte delle crescenti difficoltà degli attori pubblici nel garantire servizi di welfare ai propri cittadini, per le ragioni sopra indicate, le imprese sono oggi individuate dalle fondazioni comunitarie come le componenti che più di altre negli anni a venire potranno dare impulso a processi di secondo welfare capaci di andare oltre le difficoltà degli attori locali.

Sono state tuttavia evidenziate alcune criticità che frenano tale prospettiva. *In primis* si tratta di fattori di natura prettamente interna alle fondazioni – le difficoltà organizzative, la scarsità di personale, il limitato impegno profuso da alcuni dirigenti o membri del CdA, l'assenza di una strategia complessiva sull'uso delle risorse sono solo alcune delle questioni emerse – che comunque richiedono evidentemente soluzioni valutabili caso per caso. Ciononostante, esistono anche alcune dinamiche che sono emerse in tutte le interviste effettuate. La più ricorrente riguarda la difficoltà nel comunicare cosa faccia la fondazione comunitaria e, conseguentemente, quali vantaggi potrebbe portare alle imprese – ma anche a tutti gli altri enti del territorio che potrebbero essere interessati – che decidessero di ricorrevi. I problemi

di comunicazione, in particolare, si articolano su tre dimensioni: interna, esterna e trasversale alle fondazioni.

In molte situazioni i rapporti instaurati dalle fondazioni comunitarie con le imprese del territorio risultano deboli e, come detto, si limitano alla presenza passiva di esponenti del mondo imprenditoriale all'interno degli organi della fondazione, alla presenza di piccoli fondi e/o al sostegno di singole progettualità. In questi casi le fondazioni potrebbero orientarsi verso strategie di comunicazione che si rivolgano anzitutto a quelle realtà, nel nostro caso imprenditoriali, con cui già intrattengono rapporti, siano essi istituzionali, informali o formalizzati. L'azione «interna» dovrebbe configurarsi come una sorta di richiamo attraverso cui ribadire cosa fa la fondazione, quali siano i suoi obiettivi e quali le opportunità e vantaggi che potrebbero derivare per un'impresa che decidesse di ricorrere agli schemi proposti dall'ente per contribuire al benessere della comunità. Nelle interviste è infatti emerso come spesso anche i soggetti che già sono legati a diverso titolo all'ente non abbiano piena consapevolezza delle sue potenzialità, e usufruiscano solo parzialmente dei suoi servizi. La strategia potrebbe quindi essere declinata anche verso l'«esterno», ovvero orientata anche a quegli attori del territorio che non conoscono e non operano insieme alla fondazione. A tale strategia esogena potrebbero ricorrere non solo le fondazioni che ancora non hanno sviluppato grandi rapporti con le componenti imprenditoriali, ma anche le fondazioni che sono state in grado di strutturare relazioni solide e continuative con le imprese del territorio, nel tentativo di coinvolgere un numero sempre più alto di soggetti per il perseguimento degli obiettivi dell'ente. Gli intervistati lamentano che per implementare tali piani, specialmente per quel che riguarda le campagne «esterne», servirebbero tuttavia competenze e risorse di cui le fondazioni attualmente non sono dotate.

Da ultimo, nel corso dell'indagine è emerso come i problemi di comunicazione delle fondazioni non siano solo di natura interna ed esterna ma anche, potremmo dire, di natura «trasversale». Le interviste hanno rivelato come generalmente ci sia una grande difficoltà per le fondazioni nel confrontarsi l'una con l'altra circa problematiche esistenti, idee sviluppate e azioni intraprese, e come non si riescano a individuare strategie – come nel caso della comunicazione – che possano essere assunte trasversalmente nei vari territori. In altre parole, pur avendo la stessa «madre», le 15 «sorelle» paiono essere poco propense a rapportarsi l'una con l'altra. In un certo senso, non solo la mano destra non sa cosa faccia la sinistra, ma addirittura le dita della stessa mano non hanno idea di cosa stiano facendo le proprie vicine. In alcuni casi, inoltre, è emersa non solo una scarsa volontà degli organi dirigenti di entrare in rapporto con altre fondazioni, ma è anzi stata evidenziata una sorta di «competitività distorta» che, più o meno consciamente, ha portato a evitare rapporti con altre fondazioni comunitarie. Un peccato, vista anche la ricchezza di iniziative avviate in alcuni contesti e la concomitante difficoltà a implementarne di simili in altri. Nella maggior parte dei casi, al di là delle limitate occasioni di incontro istituzionali (come

gli incontri promossi periodicamente da Cariplo), anche quando esistono relazioni tra diverse fondazioni comunitarie queste non sono formalizzate ma si limitano a un rapporto personale tra i rappresentanti degli enti, che inevitabilmente rischiano di andare perse nel momento in cui uno dei due interlocutori dovesse lasciare il suo incarico. Alcune fondazioni hanno promosso autonomamente momenti per confrontarsi con altre realtà della filantropia comunitaria, i quali tuttavia si sono rivelati occasionali e hanno registrato partecipazioni parziali. Nel 2014, per esempio, la Fondazione della Comunità Bresciana, ha organizzato un evento a cui sono stati invitati i Presidenti e i Segretari generali delle fondazioni di area Cariplo al fine di incrementare conoscenza e collaborazione reciproca, cui sono intervenute 10 fondazioni. Sul tale fronte Fondazione Cariplo ha recentemente intrapreso una serie di azioni votate al riallacciamento delle relazioni con e tra le fondazioni comunitarie, votate a uniformare le strategie comunicative e favorire la condivisione di informazioni ed esperienze tra i vari enti. Nel futuro prossimo occorrerà capire se e quanto tali azioni andranno a influenzare positivamente le azioni delle singole realtà territoriali.

In estrema sintesi, si può affermare che anche se le fondazioni comunitarie nate grazie al sostegno di Cariplo posseggono strutture organizzative, *mission* e modalità operative simili, queste in realtà si trovano a operare in situazioni economiche, sociali e, a volte, culturali molto diverse, che inevitabilmente influenzano anche il rapporto delle stesse fondazioni con le componenti aziendali. In molti casi tuttavia, nonostante le difficoltà che si sono trovate ad affrontare, molte fondazioni sono state in grado di dar luogo a collaborazioni positive che meriterebbero di essere conosciute, *in primis* da coloro i quali operano per raggiungere i medesimi obiettivi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Banca d'Italia (2015), *Economie Regionali. L'economia della Lombardia*, Banca d'Italia Euro-sistema, n. 3
- Bandera L. (2012), *Le fondazioni di comunità in Italia: uno sguardo di insieme*, <http://secondowelfare.it/terzo-settore/fondazioni/le-fondazioni-di-comunita-in-italia.html>
- (2013a), «Le fondazioni di comunità: una nuova declinazione della filantropia», in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- (2013b), *La Fondazione della comunità bresciana*, <http://secondowelfare.it/fondazioni/fondazione-della-comunita-bresciana-intervisa-valtorta.html>
- (2014), *Quando aziendale fa rima con territoriale: il welfare di Alessi*, <http://secondowelfare.it/aziende/quando-welfare-aziendale-fa-rima-con-welfare-territoriale-il-modello-alessi.html>
- Barbetta G.P. (2013), *Le fondazioni. Il motore finanziario del terzo settore*, Bologna, il Mulino
- Casadei B. (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, giugno, pp. 28-35
- (2015), *Le fondazioni di comunità. Strumenti e strategie per un nuovo welfare*, Roma, Carocci
- Ferrera M. (2013), «Secondo welfare: perché? Una introduzione», in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Ferrucci F. (2006), «Il ruolo delle fondazioni comunitarie nello sviluppo del welfare societario», in *Le fondazioni comunitarie: motore di solidarietà*, Como, 8 giugno
- (2010), *Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e terzo settore*, vol. II: *Il caso delle fondazioni di comunità*, Milano, Franco Angeli
- Istat (2013), *9° Censimento dell'Industria e dei Servizi e Censimento delle Istituzioni Non Profit*
- Lodi Rizzini C. (2013), «I Comuni: le risposte territoriali alla crisi», in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Maino F. (2013), «Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio», in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Maino, F., Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Mallone G. (2015), «Come cresce il welfare aziendale in Italia», in *Percorsi di secondo welfare*, <http://secondowelfare.it/aziende/come-cresce-il-welfare-aziendale-in-italia-rapporto-2015-odem.htm>
- 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.

CAPITOLO 12. BUONE PRATICHE DI PROGETTAZIONE PARTECIPATA: IL SISTEMA DELLE CURE A DOMICILIO A NOVARA

DI FRANCA MAINO

1. INTRODUZIONE

Da più di un decennio le politiche e gli interventi per la non autosufficienza sono al centro del dibattito sul rinnovamento dei sistemi di welfare. Questo non solo a livello europeo ma in particolare nel nostro paese che, se ancora negli anni Novanta presentava grosse lacune, ha progressivamente – seppure faticosamente – provato a colmare il divario con i principali paesi membri dell’UE.

Gori ha mostrato come in pochi anni l’assistenza continuativa in Italia abbia assunto una visibilità mai sperimentata prima, grazie anche alla crescente consapevolezza delle conseguenze derivanti dall’invecchiamento della popolazione e dall’allungamento della speranza di vita (Gori 2011). Nel corso degli anni Duemila va registrato anche l’aumento, sebbene modesto in prospettiva comparata, di risorse dedicate a questo settore sia a livello nazionale (si pensi in particolare al Fondo per la non autosufficienza, istituito nel 2007) sia a livello regionale e locale, anche se a livello subnazionale vanno segnalate forti differenziazioni in termini di impegno pubblico.

In generale si è assistito a un ripensamento dell’insieme delle misure rivolte alla non autosufficienza che può essere sintetizzato attraverso quattro linee di intervento (Gori *et al.* 2014, 165-166): a) ridefinizione del rapporto tra ospedale e territorio e tra residenzialità e domiciliarità attraverso la messa a punto di percorsi congiunti, tra Asl e Aziende ospedaliere, per la gestione delle dimissioni ospedaliere e attraverso il potenziamento del Servizio di assistenza domiciliare (Sad) e dell’Assistenza domiciliare integrata (Adi); b) ridefinizione della presa in carico grazie al ricorso a dispositivi dedicati all’accoglienza della domanda, alla valutazione del bisogno dell’anziano, e alla gestione coordinata del percorso assistenziale (ne sono un esempio le Unità di valutazione multidisciplinare istituite in alcune regioni, la sperimentazione dei punti unici di accesso, l’avvio di percorsi di *case management*); c) diffusione di nuove modalità di regolazione e qualificazione del mercato dell’assistenza privata di cura attraverso l’istituzione di albi professionali delle badanti; d) avvio di iniziative e progetti dedicati al tema della prevenzione e della promozione di stili di vita sani nella terza e nella quarta età.

Tuttavia questo sviluppo, per quanto significativo, non è stato in grado di modificare in modo incisivo il quadro complessivo dell’assistenza agli anziani e sembra aver subito una battuta di arresto a causa della crisi economica e sociale in corso ormai dalla seconda metà degli anni Duemila, crisi che ha riportato in Europa una

fase di austerità e – a fronte dell’insuccesso della Strategia di Lisbona¹ – ha riaperto il dibattito su come promuovere un modello europeo di sviluppo in grado di conciliare crescita economica, coesione sociale e innovazione.

BOX 1. IL PROGETTO INTERREG «CASA COMUNE»

PROGRAMMA OPERATIVO DI COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA ITALIA-SVIZZERA 2007-2013.

PERIODO DI SVILUPPO DEL PROGETTO: 2013-2015

OBIETTIVO: *Cooperazione territoriale europea*

PARTNER:

- *Comune di Novara (Capofila di parte italiana)*
- *Associazione Opera Prima (Capofila di parte svizzera)*
- *Filos Formazione*
- *Nuova Assistenza Cooperativa Sociale Onlus*
- *Centro servizi per il volontariato della Provincia di Novara*

AZIONI:

AZIONE 1 • PILOTAGGIO E MANAGEMENT CONGIUNTO

Azione trasversale a tutto il progetto finalizzata a garantire la gestione congiunta e sinergica della rete di attori coinvolti dal progetto.

AZIONE 2 • ANALISI COMPARATA DEI BISOGNI E DEI SISTEMI DI CURA, COSTRUZIONE DI UN REPERTORIO DI BUONE PRATICHE E WORKSHOP DI SCAMBIO E CONFRONTO

Fase di ricerca finalizzata alla raccolta delle esperienze pregresse, all'analisi comparata (tra i due versanti della frontiera) dei bisogni emergenti dalla popolazione anziana e allo scambio di buone pratiche.

AZIONE 3 • DISEGNO E SPERIMENTAZIONE DI INTERVENTI

Fase di progettazione e sperimentazione sui due lati della frontiera di un modello di intervento in grado di fornire un servizio individualizzato, modulabile e modificabile e nel quale la componente interculturale sia considerata un valore aggiunto.

AZIONE 4 • COMUNICAZIONE

Azione trasversale a tutto il progetto finalizzata ad assicurare la comunicazione e lo scambio all'interno della partnership e nei confronti dei territori interessati.

AZIONE 5 • TRASFERIMENTO DEI RISULTATI DEL PROGETTO

Strategia di mainstreaming finalizzata alla valorizzazione e diffusione capillare delle innovazioni prodotte e sperimentate dal progetto e delle buone pratiche.

¹ La «Strategia di Lisbona» aveva lanciato nel 2000 un obiettivo particolarmente ambizioso per l'Unione europea: «Trasformare entro il 2010 l'UE nell'economia della conoscenza più competitiva e dinamica». Una strategia che mirava a sostenere il cosiddetto «triangolo» dello sviluppo. Si intendeva rilanciare il «modello europeo», puntando su tre pilastri: quello *economico* finalizzato a promuovere l'«economia della conoscenza»; quello *sociale* rivolto a investire sul capitale umano e sulla lotta all'esclusione; quello *ambientale* diretto a un utilizzo sostenibile delle risorse naturali.

Il secondo welfare rappresenta, in questa 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 comunità. 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 *stakeholder*, che tradizionalmente hanno operato quasi in isolamento, la sfida è comprendere e sfruttare la rete come valore aggiunto.

È in questo contesto e di fronte a sfide di questa portata che assumono importanza esperienze e progettualità originate dal basso, che si sviluppano nei territori grazie a nuove forme di partnership tra soggetti pubblici e non pubblici, imperniate sull'investimento e sull'innovazione sociale per spostare il baricentro verso interventi rivolti alla promozione sociale e destinati a superare una logica rivolta solo alla protezione dai bisogni. Novara costituisce un esempio di queste nuove forme di progettualità². La partecipazione a un Bando Interreg e la realizzazione, tra il 2013 e il 2015, del progetto «Casa Comune» (cfr. il Box 1) ha permesso di individuare i bisogni della popolazione anziana, di realizzare una mappatura dei servizi attualmente disponibili a favore della domiciliarità, e di avviare un percorso di progettazione partecipata che ha portato a sperimentare un nuovo modello di intervento che ha nell'attivazione di una rete multiattore uno degli elementi portanti, come verrà illustrato e argomentato di seguito³.

2. GLI ANZIANI TRA NUOVI RISCHI E UN SISTEMA DI CURA DA INNOVARE

2.1 Non autosufficienza e nuovi rischi

Con riferimento al tema della non autosufficienza e della *long-term care* lo scenario che la recente crisi economica ha aperto lascia intravedere per il futuro alcuni rischi a cui è sempre più urgente far fronte. In primo luogo vi è il rischio che si vada verso una progressiva riduzione delle prestazioni, dei servizi e del numero di beneficiari dal momento che in seguito ai tagli alle risorse per il welfare e all'introduzione di

² Per altre ragioni anche il Canton Ticino e l'esperienza del comune di Mendrisio rappresentano un caso interessante, meritevole di attenzione. Per un'analisi dei due casi e la messa a confronto delle due progettualità si rimanda a Maino (2015).

³ Questo capitolo nasce dal coinvolgimento diretto del Laboratorio *Percorsi di secondo welfare* nel Progetto «Casa comune». Franca Maino e Chiara Agostini hanno coordinato il tavolo della *governance* e agito come facilitatrici del processo di progettazione partecipata degli interventi descritti di seguito.

nuovi vincoli alla spesa pubblica regioni, enti locali e strutture sanitarie sono portate a fare economie e a introdurre misure di razionamento delle prestazioni esistenti andando a colpire i finanziamenti, i contributi monetari, i servizi residenziali e quelli territoriali. Un secondo rischio è che il pubblico ridimensioni pesantemente il suo impegno nel percorso di assistenza, in particolare per quanto riguarda la presa in carico dell'anziano e della sua famiglia, l'accesso ai servizi e la regolazione del mercato privato dell'assistenza (per esempio rimettendo in discussione – dove presente – il sistema di accreditamento delle badanti o gli sportelli di incontro domanda-offerta). Il terzo rischio è che aumentino i costi dei servizi, sia per le famiglie sia per gli erogatori come le cooperative, le associazioni, le fondazioni ma anche gli enti for profit. Vi è, infine, il rischio che diminuisca la qualità dei servizi, a fini di contenimento dei costi. Una dinamica, quest'ultima, destinata ad avere pesanti ripercussioni anche sulla qualità del lavoro degli operatori che, in un contesto di risorse scarse, possono vedersi ridefinire le condizioni occupazionali sia sotto il profilo contrattuale sia remunerativo. Del resto, in tempi di crisi, non solo le istituzioni pubbliche e i fornitori possono decidere di rimettere in discussione i livelli di qualità ma anche le famiglie, pur di risparmiare, appaiono più disposte a rinunciare alla qualità delle cure⁴.

L'impatto di tali rischi varia in base alle caratteristiche dei sistemi di protezione sociale e in particolare del sistema di cure e assistenza per gli anziani: sotto questo profilo le differenze, tanto a livello regionale quanto a livello locale sono notevoli. Tuttavia, come è emerso dall'analisi dei bisogni e dalla mappatura dei servizi compiuta nel Comune di Novara⁵ (dentro un sistema di cura che subisce condizionamenti dettati dal quadro di riferimento normativo e di *policy* regionale), c'è oggi ampio margine per provare a sperimentare nuove forme di partnership tra i tanti soggetti pubblici e non pubblici che a vario titolo si occupano di anziani e di domiciliarità. Una sperimentazione che risponda alle criticità, ricostruite in questo capitolo, connesse al sistema di cura a domicilio novarese.

2.2 Il sistema delle cure a domicilio in Italia

In Italia le politiche di *long-term care* sono caratterizzate dalla centralità di una misura nazionale di trasferimento monetario alle famiglie, l'indennità di accompagnamento. Originariamente rivolta ai disabili adulti è diventata dagli anni Novanta in poi il programma di protezione contro la non autosufficienza più diffuso tra gli anziani (oggi copre circa il 10 per cento della popolazione ultrasessantacinquenne). L'utilizzo dell'indennità di accompagnamento da parte dei beneficiari è completamente libero e questo ha favorito un uso ampiamente improprio della misura.

⁴ Per approfondimenti si rimanda ai Rapporti sulla non autosufficienza promossi annualmente dal Network per la Non Autosufficienza.

⁵ Cfr. Moroni (2015).

I servizi pubblici di assistenza residenziale e domiciliare sono invece forniti dalle Regioni e dai Comuni sulla base di finanziamenti propri e senza alcun diritto esigibile da parte dei potenziali beneficiari. Normalmente i costi dei servizi residenziali di tipo alberghiero (ospitalità nelle strutture di cura, pasti, ecc.) non sono coperti dai Comuni e restano a carico degli utenti e dei loro familiari (mediamente il costo di una retta è pari a circa 2000 euro mensili). A fronte di una modesta offerta di servizi pubblici la soluzione a cui ricorrono maggiormente le famiglie è l'impiego di una assistente familiare individuale, che spesso non ha un contratto formale di lavoro (oltre a essere priva di un regolare permesso di soggiorno) e di conseguenza è priva di tutte quelle tutele e garanzie che spettano ai lavoratori regolari.

Si è così venuto a creare un ampio mercato privato della cura agli anziani in parte finanziato proprio grazie all'indennità di accompagnamento. Come hanno sottolineato Ranci e Pavolini (2015), il carattere essenzialmente monetario delle misure di *long-term care* ha finito per favorire in Italia una ampia privatizzazione della cura, un sistema che però sta attraversando una profonda crisi che vede famiglie da un lato e amministrazioni locali dall'altro sempre più incapaci di rispondere adeguatamente alle richieste di assistenza di anziani in condizione di non autosufficienza e di sviluppare un sistema di cure di tipo domiciliare, come succede in molti paesi europei.

2.3 Il sistema delle cure a domicilio a Novara

Per quanto riguarda Novara e con riferimento alla parte «emersa» del fenomeno sappiamo che la popolazione ultrasettantenne residente è pari a circa 17 000 persone, di cui almeno il 18,5 per cento presenta qualche deficit in riferimento alle principali funzioni della vita quotidiana. A fronte di questi numeri, il Comune di Novara ha investito nell'ultimo triennio circa 1 400 mila euro annui nell'assistenza a domicilio di circa 250 utenti per la maggior parte anziani. La quota di compartecipazione è stata elevata, nell'ottobre del 2013, a 13 euro all'ora per i livelli più alti di reddito, mentre per redditi inferiori è modulata sulla base dell'Isee del nucleo familiare. Nello specifico, il Comune di Novara offre la possibilità ai cittadini anziani e disabili non-autosufficienti di usufruire dei seguenti servizi di sostegno alla domiciliarità: Servizio di Assistenza domiciliare (Sad); Servizio di mensa domiciliare; Servizio di Telesoccorso e di Pronto spesa; Contributo economico a sostegno della domiciliarità; Servizio di accoglienza presso la Casa di giorno per anziani Don Aldo Mercoli⁶. A questi servizi possono essere affiancate due ulteriori risorse pubbliche che lavorano a favore della

⁶ Con riferimento a questa struttura si è passati da un convenzionamento per 10 posti a uno per 7 e, nell'anno 2014, il numero è stato ridotto a 6 posti. Si tratta di una struttura che accoglie anziani parzialmente autosufficienti con capacità residue che consentono di svolgere diverse attività. Non si tratta dunque di un centro diurno per anziani affetti da importanti declini cognitivi. Le persone manifestano una certa ritrosia alla frequenza della casa nonostante sia ampiamente proposta dagli operatori sociali e sebbene la struttura offra anche il servizio di trasporto da e per il domicilio e il monitoraggio infermieristico e farmacologico.

domiciliarità. Si tratta del servizio di Assistenza domiciliare integrata (Adi), a carico dell'Asl, e del Centro diurno integrato (Cdi) presso l'Istituto Gaudenzio De Pagave con una disponibilità per 20 utenti.

Con riferimento al Sad, la criticità principale è oggi rappresentata dalla contrazione delle risorse. Quello fornito dal Sad è e continuerà a essere un servizio di nicchia, rivolto a una particolare e limitata tipologia di utenza. A fronte di un numero stimato di ultra sessantacinquenni, con almeno un deficit in una delle funzioni della vita, pari a circa 3 000 persone, quelli assistiti dal Sad si assestano intorno ai 250. Considerando poi che il servizio Sad non può prevedere più di 3 ore di assistenza quotidiana, è evidente l'incapacità del servizio pubblico di far fronte ai reali bisogni degli anziani non autosufficienti e delle loro famiglie. Da segnalare inoltre che, sulla base dei dati relativi al primo accesso e al numero di domande valutate, risulta in questi anni una costante diminuzione delle richieste di accesso al Sad. La crisi economica sta spingendo molte famiglie a farsi nuovamente carico delle funzioni di cura di bambini (come dimostra anche la diminuzione delle domande per gli asili nido) e anziani. Redditi più bassi e un incremento del tempo disponibile, spesso in seguito alla perdita dell'occupazione o alla riduzione delle ore di lavoro, favoriscono il recupero delle funzioni di assistenza in capo alla famiglia, rischiando di rafforzare un modello già troppo incentrato sulle cure informali e il familismo.

Come abbiamo detto, a integrazione di questo sistema di servizi e interventi si aggiunge l'Adi: un servizio di carattere pubblico erogato dalla Asl che permette (non in maniera esclusiva in quanto rivolto a tutte le fasce di età) alle persone anziane che presentano problematiche di tipo sanitario di essere curate il più a lungo possibile nel proprio ambiente. In questo caso le cure domiciliari riguardano dunque l'assistenza sanitaria erogata al paziente direttamente al proprio domicilio da parte del personale della Asl.

È risultato essere molto apprezzato dagli anziani e dalle loro famiglie il contributo regionale a sostegno della domiciliarità, pur con le numerose criticità a esso associate. Il contributo, erogato dalla Regione Piemonte, ha consentito nel 2013 a circa 90 anziani e 30 disabili gravi di rimanere al domicilio sostenendo le spese necessarie all'assistenza ricorrendo, nella maggior parte dei casi, ad assistenti familiari regolarizzate. Le criticità legate a questa misura hanno riguardato i ritardi nell'erogazione dei finanziamenti; lo scarto temporale tra l'erogazione del contributo ai destinatari (ogni tre/quattro mesi fino al raggiungimento della quota annua prevista) e il pagamento mensile da garantire all'assistente familiare; l'incertezza sul proseguimento negli anni di tali erogazioni, subordinati alle disponibilità economiche della Regione⁷.

Complessivamente si tratta di un insieme di interventi che non solo riguarda una utenza numericamente limitata ma che si caratterizza per una modesta relazione e

⁷ Il contributo per il 2015, per esempio, non risulta ancora essere stato stanziato.

sinergia con l'offerta di servizi messa in campo dal privato sociale e da erogatori privati. Una rete di servizi scarsamente coordinata e per questo non adeguata a rispondere ai bisogni della popolazione anziani e della rete familiare che la circonda. Da quanto emerso dalla ricostruzione condotta all'interno del progetto «Casa Comune» non esistevano a Novara una vera «cultura della domiciliarità» e un'azione di *policy* mirata a creare le condizioni per un suo sviluppo. Nell'ultimo decennio si è piuttosto assistito all'implementazione di una serie di interventi, avviati in un contesto in cui le risorse economiche a disposizione erano più ampie di quelle attuali, interventi che nel corso del tempo hanno dimostrato di funzionare abbastanza bene. Risorse sempre più scarse e l'emergere di nuovi bisogni hanno però messo in crisi questo sistema che ha dato prova di un buon funzionamento ma anche di uno sviluppo per forza inerziale e all'insegna della continuità con il passato.

Va anche sottolineato che, a fronte di un contesto ricco di esperienze positive nel settore dei servizi alla domiciliarità sia sul versante pubblico sia su quello privato, dalle attività del progetto e dalle interviste condotte nel corso del primo anno è emerso come l'insieme dei soggetti operi in modo indipendente e scarsamente coordinato. Inoltre è stato evidenziato da più parti come la famiglia continui a essere l'elemento centrale su cui si basa il sistema di cura degli anziani a domicilio, famiglia che tuttavia si ritrova sola quando si tratta di affrontare l'emergenza determinata dall'insorgere di uno stato di non autosufficienza. E proprio le famiglie novaresi hanno apertamente richiesto informazioni certe, chiare e accessibili rispetto alle opportunità offerte dalla rete territoriale dei servizi pubblici, privati, del privato sociale a sostegno della decisione di mantenere al domicilio l'anziano non autosufficiente; rapidità di risposta, a maggior ragione nei casi di emergenza; servizi flessibili e dove necessario anche «personalizzati», oltre che facilmente accessibili (Ambrosini 2015).

3. IL PROGETTO «CASA COMUNE» COME CONTESTO DI SPERIMENTAZIONE DI NUOVE FORME DI COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATO

Dopo aver lavorato nel corso del primo anno per raccogliere e mettere in comune il patrimonio di conoscenze sui bisogni emergenti della popolazione anziana, sui servizi pubblici di sostegno alla domiciliarità presenti sul territorio e sui modelli di *governance*, partendo dalle buone pratiche e da un'intensa attività di scambio, *benchmarking* e condivisione dell'esperienza italiana e svizzera, ha preso avvio l'Azione 3 volta a progettare e sperimentare un modello idoneo a fornire interventi personalizzati in risposta ai bisogni di assistenza degli anziani a domicilio, attraverso il coinvolgimento e l'attivazione in rete dei vari soggetti già impegnati in questo ambito. La sezione seguente rilegge quanto realizzato a Novara alla luce degli elementi caratterizzanti il paradigma del secondo welfare e mette in luce la volontà di costruire una rete multiattore e ricorrere allo strumento della progettazione partecipata per ripensare il modello di intervento in essere.

Il secondo anno del progetto «Casa Comune» è stato dedicato, in primo luogo e nel breve periodo, alla progettazione partecipata di alcuni «interventi» in grado di far incontrare e collaborare soggetti pubblici e non pubblici a vario titolo impegnati nelle cure a domicilio per favorire – in secondo luogo e come obiettivo di lungo periodo – la costruzione di una *governance* integrata e multiattore delle cure a domicilio a livello cittadino. Si sono di fatto gettate le fondamenta di un «ponte» in grado di aprire una via innovativa di ridefinizione dell'azione sociale improntata appunto sul paradigma del secondo welfare.

L'Azione 3 doveva rappresentare la sede per costruire, in modo partecipato, un nuovo modello di *governance* e di gestione dell'assistenza domiciliare sul territorio e un luogo di riflessione su possibili misure innovative rivolte agli attori chiamati a operare all'interno del nuovo modello: responsabili e operatori dei servizi pubblici, assistenti familiari, *care-giver* e *care-manager* familiari, associazioni del volontariato e la comunità nel suo complesso. Sono stati dunque immaginati due percorsi, uno incentrato sui temi della *governance* e l'altro sulle competenze delle due figure professionali coinvolte, le Oss e le assistenti familiari⁸.

Con riferimento al primo dei due percorsi, dall'autunno del 2014 i protagonisti a vario titolo coinvolti nell'assistenza agli anziani e già attivi nel territorio sono stati impegnati nella definizione di un modello di *governance* per la gestione degli interventi. A novembre è stato costituito il tavolo multiattore dal quale sono poi originati, da gennaio 2015, tre sottotavoli di lavoro. Per la realizzazione dell'Azione 3 si è scelto di individuare un facilitatore «esterno» in grado di coordinare il gruppo e favorire la sperimentazione di un percorso di progettazione partecipata. L'obiettivo principale era quello di definire una nuova modalità di lavoro in grado di mettere in rete i diversi soggetti che intervengono nell'assistenza domiciliare all'anziano. I soggetti che hanno preso parte al tavolo della *governance* e agli incontri previsti sono stati – oltre al Comune di Novara – Filos, la Cooperativa Nuova Assistenza, le assistenti sociali del Sad, rappresentanti della Asl di Novara, il Centro di ascolto Caritas, la Cooperativa Vedogiovane, la Comunità di Sant'Egidio, il Centro Servizi per il Volontariato (Csv). Rispetto ai partecipanti al progetto «Casa Comune» il tavolo si è quindi aperto alla collaborazione di una serie di nuovi protagonisti (peraltro intercettati proprio nel corso del primo anno).

⁸ Il secondo percorso ha lavorato sul sostegno ai processi di crescita professionale delle figure che agiscono all'interno dei servizi di assistenza domiciliare, con particolare riferimento all'Oss e all'assistente familiare. A partire dall'analisi dei ruoli concretamente agiti sul campo da queste due figure è stata costruita una proposta formativa centrata sul *workplace learning*, funzionale a valorizzare le loro pratiche lavorative come risorsa per sviluppare le competenze possedute e qualificare i servizi erogati. Il modello formativo proposto è inoltre pensato come dispositivo che prefigura e accompagna concretamente il percorso di costruzione del nuovo modello di *governance* dei servizi di assistenza domiciliare nel territorio descritto in questa sede. Per una presentazione di dettaglio dei presupposti metodologici e dei risultati di questo ambito di lavoro del progetto «Casa Comune» si rimanda a Porzio 2015.

Per provare a rispondere alle criticità emerse nel corso del progetto (si veda la sezione precedente) dalla riflessione condivisa tra i diversi soggetti seduti al tavolo sono scaturite due proposte concrete: da un lato la costruzione di un «portale web» informativo per il reperimento rapido ed efficace delle informazioni sui servizi a disposizione del territorio, dall'altro la creazione di un punto informativo e orientativo sulla domiciliarità che venisse a colmare il vuoto costituito dall'assenza di uno sportello sociale unico Comune-Asl (presente invece in altre province piemontesi). Proprio per perseguire entrambi gli obiettivi si è deciso di articolare il percorso di progettazione in due sottotavoli (entrambi coordinati da un facilitatore esterno) che hanno operato, da gennaio a giugno 2015, separatamente ma anche in modo sinergico e coordinato. Gli incontri si sono svolti sempre nello stesso giorno e al termine dei lavori è stato sempre previsto un momento di condivisione dei risultati e individuazione delle possibili azioni sinergiche da mettere in campo. Anche perché da subito si è immaginato che il «portale web» dovesse servire prima di tutto agli operatori e quindi essere funzionale al lavoro svolto all'interno del punto informativo⁹. Il sottotavolo che si è dedicato al portale ha visto in particolare il coinvolgimento delle associazioni di volontariato che si occupano di anziani, favorendo così un allargamento della rete rispetto a quanto immaginato inizialmente.

Il sottotavolo che si è dedicato alla costituzione del punto informativo ha viceversa operato in modo più ristretto e mirato coinvolgendo in particolare il Comune e la Asl (e da un certo punto in poi includendo anche un rappresentante dell'Azienda ospedaliera) per poter individuare le condizioni per l'apertura del punto di incontro tra bisogni-utenti e servizi e poter lavorare alla stesura di un protocollo d'intesa che definisse funzioni, ruoli, modalità operative e organizzative di funzionamento del «Punto unico informativo e di orientamento per anziani non autosufficienti», che si è scelto di chiamare «Spazio Anziani». Per quanto riguarda le sue finalità, tre sono i macroobiettivi definiti dal Protocollo: favorire l'accesso a progetti di protezione sociale e di cura per le persone non autosufficienti, sostenendo, dove possibile, il mantenimento delle stesse al domicilio; qualificare il sistema socio-sanitario locale assicurando ai cittadini un punto unico di accesso per essere informati e orientati efficacemente sui servizi e le risorse della città rivolti alle persone non autosufficienti, superando i rischi di frammentazione territoriale; valorizzare la conoscenza delle risorse del territorio fornite dalle organizzazioni di volontariato e del terzo settore per promuovere una più stretta sinergia tra i diversi *stakeholder* nell'ottica di un welfare di comunità.

⁹ Come illustrato più nel dettaglio da Moroni e Ferrero (2015), attraverso la consultazione del portale web, ciascun operatore è messo in grado di fornire alle famiglie un quadro chiaro di tutti i servizi di domiciliarità attualmente disponibili sul territorio del Comune di Novara. Sul portale sono presenti le schede informative di tutti i soggetti del privato sociale e del volontariato che hanno partecipato alla sua creazione. Nelle intenzioni, questa sezione dovrà essere arricchita con le schede relative ai nuovi soggetti che nei prossimi mesi vorranno essere coinvolti nonché con quelle relative ai progetti che prenderanno vita grazie all'attività del «Tavolo Anziani».

Presso lo Spazio Anziani sarà disponibile per l'utenza (gli anziani fragili e non autosufficienti, che richiedono una serie integrata di interventi a supporto dell'azione di assistenza e cura garantita dalla famiglia):

- un primo livello di ascolto al termine del quale sarà possibile ricevere informazioni orientative specifiche;
- un secondo livello di ascolto volto a decodificare e inquadrare le problematiche emerse, al fine di concorrere a costruire possibili opzioni/linee di intervento. A questo fine – se necessario – sarà possibile fissare un colloquio sociale; fissare un primo appuntamento per i servizi offerti dalla Asl eventualmente individuati come opportuni; fissare un primo incontro con le organizzazioni di volontariato e del privato sociale.

A supporto del lavoro informativo il portale web risponde all'obiettivo di creare uno strumento unico in grado di fornire informazioni su tutti gli interventi e i servizi erogati nel territorio comunale, in materia di assistenza agli anziani.

L'ampio coinvolgimento delle associazioni di volontariato nella costruzione del portale (ma anche – come verrà ripreso fra poco – in un percorso di formazione a esse dedicato) ha fatto sì che una volta definiti i contenuti del Protocollo d'intesa questo venisse sottoposto all'attenzione delle stesse associazioni di volontariato affinché potessero a loro volta sottoscriverlo. I continui momenti di contatto e collaborazione hanno così favorito l'emergere di soluzioni che inizialmente non erano state previste e che sono andate ben oltre il contributo alla creazione del portale: da un lato il fatto che le associazioni di volontariato sottoscrivessero il Protocollo e dall'altro che si dichiarassero disposte a cogestire il punto informativo.

Nella fase di sperimentazione, che ha preso il via nell'ottobre 2015, lo Spazio Anziani sarà presidiato da due figure professionali, con competenze in ambito assistenziale e socio-sanitario, incaricate del servizio rispettivamente dal Comune di Novara e dalla Asl affiancate da un volontario appartenente a una delle organizzazioni firmatarie del Protocollo d'intesa¹⁰; la presa in carico della domanda avverrà in maniera coordinata tra operatrici professionali e volontari/e. In sede di primo colloquio, condotto dalle operatrici professionali, il volontario avrà il ruolo di osservatore, mentre sarà suo compito l'organizzazione dei dati della storia dell'utente secondo una scheda che, in forma narrativa, costituisce lo strumento finalizzato a realizzare l'attività di osservatorio dei soggetti che si rivolgono allo

¹⁰ Le associazioni sono: Ama - Associazione Malati Alzheimer Novara; Antea - Associazione nazionale Terza Età attiva e solidale Novara; Associazione Vivi La Vita Telesoccorso onlus; Caritas Diocesana di Novara; Centro Incontri III Età di S. Antonio; Humanitas Novara; Nuova Associazione Volontari Casa di Giorno per Anziani; Ubi Caritas; Anvolt - Associazione nazionale Volontari Lotta Contro i Tumori, Delegazione Piemonte Novara; Auser - Filo d'Argento, Novara; Auser - Associazione per l'Autogestione dei Servizi e la Solidarietà Trecate; Centro Incontro Nuovo Archimede.

Spazio Anziani. È stata ipotizzata una rotazione periodica (quindicinale o mensile) dei volontari per garantire un lasso di tempo adeguato al consolidamento delle competenze necessarie (soprattutto per coloro che non hanno esperienza nell'ambito specifico delle attività dello Spazio Anziani) e verrà anche predisposta una formazione sul campo per il rafforzamento delle competenze che potrà ulteriormente favorire un'occasione di conoscenza reciproca tra le due figure professionali e i volontari.

Dal percorso di progettazione partecipata è però emerso anche un terzo risultato: la costituzione di un «Tavolo anziani» destinato a favorire la collaborazione continuativa tra gli operatori volontari e le figure professionali che si occupano di anziani. Hanno contribuito alla costituzione di questo «tavolo» due percorsi formativi realizzati tra marzo e giugno 2015, che si è deciso di avviare all'interno del tavolo della *governance* e che hanno appunto visto coinvolti sia gli operatori volontari sia quelli professionali. Le sfide poste da questi due percorsi erano decisamente impegnative. Si trattava, infatti, di dare forma a un «mandato» molto astratto con ampi margini di ambiguità: da un lato comprendere e tradurre nella pratica i principi posti alla base del nuovo modello di *governance* per il sostegno alla domiciliarità; dall'altro gettare le basi per una conoscenza reciproca, per costruire una vera rete multiattore in grado di operare in modo sinergico anche in futuro.

I due gruppi coinvolti erano composti rispettivamente da figure professionali (assistenti sociali) appartenenti a Comune di Novara, Asl, Azienda Ospedaliera, e da rappresentanti delle organizzazioni di volontariato e del terzo settore. L'équipe multiprofessionale si è incontrata sei volte, i volontari sette: in due occasioni (a metà circa del percorso e per l'incontro di chiusura) gli incontri si sono svolti in plenaria. I gruppi hanno funzionato come momenti di conoscenza e riconoscimento reciproco, legittimazione, ascolto ma allo stesso tempo anche come spazi di elaborazione di contenuti e sperimentazione di approcci innovativi. Le diversità (di esperienze e di competenze) si sono confrontate all'interno di una reale attività di coprogettazione di strumenti utili a risolvere i nodi problematici posti dal mutamento di prospettiva. È apparsa dunque con chiarezza ai protagonisti la necessità di costruire ponti, collegamenti, connessioni non solo tra i due gruppi, ma con tutti gli attori coinvolti nel progetto «Casa Comune», soprattutto per riuscire a dare continuità ai risultati del progetto anche oltre la sua conclusione. Si è lavorato molto per la costruzione di legami stabili all'interno e tra i gruppi. Grazie a un atteggiamento di ascolto reciproco, il percorso di formazione ha rappresentato un punto di partenza e non di arrivo. È stato infatti possibile costituire il Tavolo anziani e – a fronte della disponibilità a proseguire con il percorso – si è deciso di prevedere anche per i prossimi mesi (oltre quindi la chiusura del progetto) un incontro mensile con lo scopo di immaginare e costruire progetti innovativi che vedano al centro dell'azione sociale gli anziani e i loro nuovi bisogni.

4. PROGETTAZIONE PARTECIPATA E *GOVERNANCE* MULTIATTTORE: QUALE NESSO?

Più flessibile e più ritagliato sui profili di specifiche persone, categorie, e soprattutto comunità, il secondo welfare si sta sviluppando su una base regolativa definita a livello locale, senza perdere di vista sia il quadro normativo nazionale sia quello comunitario. Gli enti locali, benché sempre più vincolati nelle decisioni di spesa, sono chiamati ad assumere un ruolo centrale nella promozione di partnership pubblico-privato (Basoli 2010, 2011; Lodi Rizzini 2013; Maino 2013) e nel reperimento di risorse aggiuntive. Perché ciò avvenga in modo virtuoso è necessario che le nuove forme di collaborazione tra pubblico, privato e privato sociale favoriscano sviluppo e innovazione, anziché essere volte esclusivamente al risparmio economico (Osborne *et al.* 2008, Goldsmith 2010). Le istituzioni locali sono chiamate poi 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 ridimensionamento del welfare pubblico locale. E questo grazie al ricorso a 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 «episodico» e residuale l'intervento e per aumentarne l'impatto sociale. Le amministrazioni locali assumono così un ruolo centrale in termini di regolazione e coordinamento, mentre si ridimensiona ulteriormente il loro ruolo di erogatori di prestazioni e servizi (processo questo certamente avviato ben prima della recente crisi).

L'arena del welfare ha ormai da alcuni anni aperto le porte a una maggiore varietà di soggetti: il loro numero è cresciuto e si sono diversificati, includendo anche nuovi attori privati quali imprese e assicurazioni, sindacati, associazioni di categoria, enti bilaterali¹¹. Si tratta 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 e condividere risorse. 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, con i quali il terzo settore è chiamato a collaborare. La crisi e le esigenze a essa connesse stanno infine creando 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.

È in questo scenario che assumono rilevanza la progettazione partecipata e una *governance multistakeholder*. Il passaggio da *government* a *governance* sottintende un mutamento profondo tra riconfigurazione dei soggetti protagonisti della sfera pubblica e

¹¹ Oltre a rimandare al Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia (Maino e Ferrera 2013) si vedano in particolare i capitoli sul welfare aziendale, sulla bilateralità e sul mutualismo in questo Rapporto.

produzione delle *policy*, perché implica un diverso modo di definizione e attuazione delle politiche pubbliche: non più basato e trainato dall'offerta pubblica ma risultante da una progettazione costruita a livello di comunità locale e basata su una rilettura e ricodifica condivisa di bisogni, risorse e soluzioni. Il concetto di partecipazione, in una prospettiva di *governance multistakeholder*, assume una valenza simbolica cruciale in quanto comporta una redistribuzione del potere tra gli attori in gioco nell'arena del welfare per il conseguimento di una forma più matura di sussidiarietà, in cui tutti gli attori sociali diventano responsabili della costruzione del bene comune. Una *governance* multiattore implica quindi la ridefinizione dei processi di *policy-making* aprendo alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi *stakeholder*, 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 copartecipazione piuttosto che di imposizione burocratica; incentivare l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione.

Ma cosa significa effettivamente «fare rete» e creare delle *partnership*? Il concetto di rete formale richiama un'entità composta da organizzazioni e *stakeholder* diversi ed eterogenei che decidono intenzionalmente di collaborare per il raggiungimento di obiettivi condivisi mettendo a disposizione risorse umane ed economiche¹². In alcuni casi le reti assumono la forma giuridica di una associazione mentre in altri il vincolo formale nasce dentro accordi progettuali. La fenomenologia delle reti è quindi molto varia e si colloca lungo un *continuum* che va dalla formalizzazione minima (adesione formale attraverso un protocollo di intesa siglato da ogni singola organizzazione aderente) alla formalizzazione massima (costituzione in associazione). La nascita delle *partnership* è strettamente connessa al riconoscimento dell'importanza del lavoro di rete che è andato consolidandosi in molti settori, da quello economico all'intervento in ambito sociale. Sempre più imprese danno vita a delle reti per fronteggiare i cambiamenti e le sfide del mercato, per essere più competitive e per ridurre i costi di produzione, per condividere servizi e prestazioni di welfare (Maino 2014b). Nel sociale si sperimentano forme di integrazione degli interventi che prevedono la collaborazione di una molteplicità di figure professionali e di enti al fine di offrire prestazioni più efficaci rispetto alla complessità crescente dei bisogni sociali, familiari e personali.

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 – attori pubblici, privati e del privato sociale – dinamismo, visione del futuro e capacità di fare rete: qualità che nel contesto del welfare più tradizionale non avevano particolare salienza e che tuttavia ora, in un contesto di risorse limitate, divengono

¹² Sul tema si rimanda a Vesan e Sparano (2009) e si segnala l'ebook curato dal Cesvot sulla sperimentazione delle reti tra le organizzazioni di volontariato (Salvini e Gambini 2015).

decisive (cfr. Maino 2014a). È inoltre chiaro a tutti gli addetti ai lavori 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 rivelano non più efficaci o sostenibili. L'innovazione è tale solo se fa emergere soluzioni efficaci e sostenibili, oltre che stabili nel tempo (Murray, Caulier-Grice e Mulgan 2010; Bepa 2011), e questo non è scontato che accada. Per questo è di fondamentale importanza lavorare da subito coinvolgendo i tanti soggetti interessati a uno specifico tema, creare una rete e avviare azioni di coprogettazione.

Per favorire la nascita di un nuovo modello di *governance* che poggia su una rete multiattore solida e votata a lavorare in modo continuativo e sinergico è strategico progettare gli interventi in modo partecipato¹³. I servizi che operano nel settore della fragilità e del disagio devono possedere una struttura solida in grado di fornire agli utenti risposte adeguate e coerenti rispetto al bisogno di cui sono portatori. È fondamentale stabilire linee di indirizzo e modalità operative strutturate che possano favorire la definizione di percorsi stabili, coerenti e in grado di prendersi cura della persona nella sua globalità. La progettazione è fondamentale in quanto attività attraverso cui si costruisce la struttura portante di un servizio. Progettare significa definire principi e modelli teorici, bisogni, destinatari diretti e indiretti, obiettivi, interventi, modalità di monitoraggio e valutazione. Essa guida l'agire interno di un servizio, favorisce la presa in carico dell'utente e l'elaborazione di risposte coerenti e condivise, permette la valutazione degli interventi e l'eventuale riprogettazione.

Il percorso seguito dentro il progetto «Casa Comune» e i suoi esiti mostrano come la progettazione favorisca soluzioni innovative e improntate a una maggiore flessibilità passando attraverso la sperimentazione di interventi; permetta di sviluppare collaborazioni e partnership con altre organizzazioni sulla base di accordi e obiettivi comuni; e di sviluppare «lavoro di rete» tra servizi, assessorati, enti diversi (nel caso specifico dello Spazio Anziani tra Comune, Asl, Azienda ospedaliera e organizzazioni di volontariato); di accedere a nuove risorse finanziarie (tra cui finanziamenti regionali, nazionali, ed europei erogati sulla base di progetti definiti¹⁴); punti volti a evitare inadeguatezze, disfunzionalità e sprechi nella gestione/erogazione delle prestazioni.

Fare progettazione permette di esplicitare i propri valori di riferimento e di pensare concretamente un servizio, inventarlo, strutturarne e in seguito renderne possibile la sua realizzazione; implica l'analisi dei bisogni e del contesto, la definizione degli obiettivi, la programmazione vera e propria degli interventi. La progettazione si configura come un processo «creativo» che favorisce la trasformazione di un con-

¹³ Sulla progettazione sociale si rimanda, tra gli altri, a Costa (2006) e Torre (2014).

¹⁴ Il progetto «Casa Comune» è stato appunto finanziato da un Bando Interreg.

testo attraverso interventi e strumenti precedentemente pensati, definiti e organizzati. Processo creativo che si attiva a partire dalla rilevazione di una situazione di necessità che dovrebbe portare la rete a «vedere oltre» e a immaginare quanto ancora non esiste o come deve essere modificato ciò che c'è, valutando nuove modalità operative e nuove strategie. Significa creare un nuovo ambiente in grado di accogliere i bisogni di un particolare tipo di utenza e strutturare risposte adeguate attraverso un uso funzionale delle risorse a disposizione¹⁵.

L'esperienza di Novara mostra come la coprogettazione porti alla trasformazione di un contesto nella misura in cui si effettua una analisi attenta della situazione di partenza e nella misura in cui si coinvolgono gli attori che lavorano sul campo (enti pubblici, operatori, associazioni di volontariato, utenti) per condividere il progetto; si elaborano obiettivi chiari, coerenti e raggiungibili in linea con le reali necessità della comunità e con le risorse a disposizione e si definiscono nel dettaglio le modalità attuative e il ruolo che i partecipanti sono chiamati ad assumere. Nel caso specifico sono risultati cruciali: il ricorso a un facilitatore esterno che ha guidato e coordinato il lavoro di progettazione; la scelta di ridimensionare le finalità originarie dell'azione e puntare al raggiungimento di obiettivi mirati e alla portata della rete; la condivisione e sottoscrizione di un Protocollo d'intesa per definire nel dettaglio l'operatività del punto informativo; ma soprattutto il ruolo assunto dai vari soggetti partecipanti, coinvolgendo anche coloro che daranno attuazione alle nuove misure per ottenere un rimando immediato circa la fattibilità degli interventi pensati e le risorse necessarie per attivarli. Tra questi soggetti un ruolo decisivo è stato ricoperto da Filos, uno dei cinque partner del progetto "Casa comune": in tutte le fasi, a partire da quella riferita alla definizione del progetto e delle sue finalità fino all'Azione 3, incentrata sul coinvolgimento diretto dei diversi *stakeholder* al Tavolo della *governance* e nella progettazione partecipata degli interventi. Filos ha attivamente partecipato all'elaborazione teorica e metodologica del progetto e ha proposto e reso possibile l'ampliamento del partenariato. Le caratteristiche organizzative e strutturali degli enti pubblici da un lato, e delle organizzazioni di volontariato e del Terzo settore dall'altro, fanno sì spesso che ci siano da parte di entrambi resistenze e vischiosità che rischiano in ogni momento di inceppare il processo di coprogettazione, poiché

¹⁵ Non va dimenticato che con riferimento alla non autosufficienza, nella progettazione dei servizi ci si confronta sia con bisogni inespressi sia con bisogni espressi da altre figure che si fanno interpreti dell'utente o che sono esse stesse portatrici di bisogni e visioni specifiche (la famiglia *in primis*, ma anche i servizi e i diversi operatori). La dimensione relazionale gioca una funzione ambivalente e complessa: le dinamiche di relazione tra figli e genitori, ma anche tra famiglia e sistema dei servizi, influenzano fortemente la lettura dei bisogni, ma al tempo stesso non vengono di fatto considerate nella progettazione delle risposte (in termini di servizi). La dimensione della domiciliarità fa emergere l'esigenza di prendere in considerazione tutte le dimensioni della vita dell'anziano, che integrino quindi la presa in carico dei bisogni specifici e specialistici con l'attenzione nei confronti della cura della quotidianità.

è facile che nelle organizzazioni complesse gli interessi di parte prevalgano. Oltre a essere uno dei partner del progetto, la sua “terzietà” ha permesso a Filos di promuovere e gestire i rapporti con un partenariato allargato, a tratti diffidente (soprattutto nelle fasi iniziali) e potenzialmente conflittuale contribuendo così all’apertura dello Spazio Anziani.

L’esperienza di Novara mostra infine come l’investimento, da un lato, su una elaborazione progettuale forte e teoricamente fondata e, dall’altro, sulla volontà di superare le resistenze al cambiamento possano contribuire ad accelerare i processi, a rendere possibile il raggiungimento dei traguardi fissati e, soprattutto, a consolidare i risultati raggiunti. Il vero successo di “Casa comune” è costituito dal fatto che sono stati prodotti risultati concreti e operativi, con le potenzialità per durare nel tempo, pur nella consapevolezza che un ulteriore investimento andrà fatto – per proseguire nell’attuazione – da parte dell’amministrazione locale e/o da parte di un soggetto terzo pronto ad assumersi un ruolo di coordinamento e affiancamento progettuale. Da questo punto di vista è importante ricordare che vanno anche definiti momenti e modalità di verifica dell’andamento delle attività e pensati spazi e momenti (periodici) per favorire la riprogettazione, che non deve essere intesa come un percorso lineare ma come un processo in continua ridefinizione anche sulla base dei cambiamenti osservati nello svolgimento delle attività attraverso interventi e strumenti precedentemente definiti e organizzati, frutto di un lavoro strutturato che procedendo per fasi porta alla definizione di obiettivi e attività necessarie per il loro raggiungimento. La progettazione partecipata ha quindi bisogno di attori preparati e motivati e che godano di credibilità e siano riconosciuti sul territorio, e che si assumano l’onere di presidiare in maniera continuativa il processo anche nel prosieguo dell’implementazione.

5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Di fronte alle trasformazioni demografiche, al progressivo invecchiamento della popolazione e alla crescita del rischio di non autosufficienza con l’avanzare della quarta età, gli enti locali sono chiamati a elaborare nel tempo risposte innovative ed efficaci in grado di contare sul sostegno diffuso della comunità locale. Gli attori che oggi operano in questo settore non sono necessariamente soggetti «nuovi», ma è certamente nuovo il modello di *governance* che dovrà sempre più rapidamente essere adottato: sostanzialmente aperto al contributo di tutti i diversi *stakeholder*, pur all’interno di una forte strutturazione istituzionale, e con una vocazione all’ancoraggio territoriale. Indirizzato alla messa in campo di soluzioni innovative sotto il profilo sociale, a partire dalla scelta strategica di una progettazione partecipata degli interventi da sperimentare (e auspicabilmente adottare nel medio-lungo periodo).

Nel caso di Novara la costituzione di un tavolo di progettazione partecipata (e gli esiti che ne sono scaturiti) possono essere interpretati e apprezzati attraverso il nuo-

vo paradigma del secondo welfare. Si è arrivati alla definizione di un nuovo modello di *governance* innovativo e più funzionale e, al tempo stesso, alla progettazione congiunta (pubblico/privata) di interventi che mirano a coniugare le mutevoli esigenze di cura dell'anziano a domicilio e a superare il «bricolage» assistenziale tipico di un modello di welfare locale alla prese con la crisi delle risorse pubbliche.

La capacità di promuovere partnership complesse si rivela essere decisiva per il rafforzamento delle reti multiattore a livello territoriale. La *governance* diventa così uno strumento importante per la coesione sociale dentro la comunità perché permette una maggiore integrazione tra i diversi interessi attraverso accordi e collaborazioni tra attori istituzionali e i diversi *stakeholder*. Il partenariato – strumento che consiste nella libera collaborazione tra partner, che non sono gerarchicamente ordinati, per il raggiungimento di obiettivi comuni – va considerato l'aspetto operativo e organizzativo della *governance* e si realizza attraverso il coinvolgimento di attori individuali appartenenti a diversi contesti. È poi confermata l'importanza della capacità dei decisori pubblici di leggere gli interessi in campo, non necessariamente convergenti ma che possono diventare sinergici. In questo senso la capacità di dialogare con gli *stakeholder* e di progettare interventi integrati senza mai perdere di vista l'interesse comune è la vera grande sfida che attende tutti i potenziali soggetti intenzionati a mettersi in gioco.

Inoltre i risultati raggiunti hanno tratto beneficio dalla dimensione transfrontaliera del progetto che ha offerto l'opportunità a sistemi di servizi alla persona territorialmente vicini ma culturalmente distanti di confrontarsi e contaminarsi attraverso la conoscenza reciproca di buone prassi e la condivisione delle varie fasi progettuali, oltre ad arrivare alla definizione di una «visione» comune delle sfide, degli obiettivi strategici e delle priorità.

Va infine sottolineato come il percorso intrapreso a Novara si inserisca in un processo di ripensamento e ridefinizione delle politiche sociali intrapreso dalla Regione Piemonte nel corso dell'ultimo anno. Si sta qui facendo riferimento al Patto per il Sociale – avviato a gennaio 2015 e culminato il 19 ottobre 2015 con l'approvazione della Delibera regionale “Il Patto per il sociale della Regione Piemonte 2015-2017. Un percorso politico partecipato” – con l'obiettivo di costruire le condizioni più adeguate per affrontare il disagio che, nelle forme più svariate, attraversa le comunità locali, favorendo uno spirito di cooperazione tra tutti gli attori territoriali (Agostini 2015). Più nello specifico la Regione Piemonte ha avviato un confronto territoriale aperto a una pluralità di attori pubblici e non pubblici, e riguardante quattro principali aree tematiche: l'integrazione socio-sanitaria, con particolare riferimento alla non autosufficienza; il contrasto alla povertà e all'inclusione sociale; le politiche di sostegno alle responsabilità familiari; gli sportelli di accesso alla rete dei servizi territoriali. L'elevata partecipazione agli incontri ha consentito alla Regione di individuare, per ogni tematica trattata, obiettivi strategici su cui lavorare prevedendo anche un profondo ripensamento di scelte date sino a oggi per scontate. L'esperien-

za di Novara – oltre a essere perfettamente in linea con l’approccio partecipativo alla base del Patto per il Sociale – può offrire utili spunti non solo al dibattito ma anche alla definizione di soluzioni con riferimento all’ambito tematico dell’integrazione socio-sanitaria, della cura agli anziani non autosufficienti, della formazione professionale delle assistenti familiari.

Il progetto «Casa Comune», così come si è articolato nel corso del biennio e in particolare con riferimento all’Azione 3 di riprogettazione degli interventi di cura per la domiciliarità, mostra infine che si possono anche raggiungere risultati importanti sotto il profilo culturale: lavorare e collaborare in modo diverso tra partner portatori di interessi differenti e potenzialmente confliggenti, sedendo tutti attorno a un tavolo, per rispondere in modo innovativo a bisogni, in parte nuovi, in parte esistenti ma difficili da affrontare con gli strumenti e gli approcci tradizionali. Puntare a una nuova *governance* attraverso un percorso di progettazione partecipata ha permesso di gettare le fondamenta di un «ponte» che auspicabilmente potrà aprire la strada verso un modello di welfare rinnovato e incentrato sulla promozione sociale. Un modello che contribuisca anche al ripensamento delle dinamiche relazionali di prossimità dentro le comunità, mettendo al centro le persone e i loro bisogni, evitando il rischio che prevalga un’offerta di servizi non attenta alla qualità.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (2011), *Un altro welfare: esperienze generative*, Nucleo Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici, Regione Emilia Romagna, <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/publicazioni/ricerche-e-statistiche/ricerca-welfare.pdf>
- Agostini C. (2015), *Il Patto per il Sociale in Piemonte. Intervista all’Assessore Ferrari*, <http://www.secondowelfare.it/regioni/il-patto-per-il-sociale-in-piemonte-intervista-allassessore-ferrari.html>
- Ambrosini M. (2015), «Famiglie e anziani nel cambiamento sociale: il caso di Novara», in AA.VV. (a cura di), *Ripensando la cura domiciliare per gli anziani. Casa Comune: un progetto transfrontaliero Italia-Svizzera*, in corso di pubblicazione
- Bassoli M. (2010), *Local governance arrangements and democratic outcomes (with some evidence from the Italian case)*, in «Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions», vol. 23, n. 3, pp. 485-508
- (2011), «La governance locale: alcuni aspetti teorici», in M. Bassoli, E. Polizzi (a cura

- di), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, Milano, Franco Angeli, pp. 15-37
- Bepa - Bureau of European Policy Advisers (2011), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Bruxelles, Commissione Europea
- Costa G. (2006), «La progettazione delle politiche sociali: temi e prospettive», in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, nn. 10-11, pp. 8-12
- Goldsmith S. (2010), *The Power of Social Innovation*, San Francisco, Jossey-Bass
- Gori C. (2011), «Come cambia la realtà italiana», in Nna - Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Terzo Rapporto*, Rimini, Maggioli, pp. 36-45
- Gori C., Ghetti V., Rusmini G., Todili R. (2014), *Il welfare sociale in Italia, Realtà e prospettive*, Roma, Carocci
- Lodi Rizzini C. (2013), «I Comuni: le risposte dei territori alla crisi», in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 179-212
- Maino F. (2013), «Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale», in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 17-46
- (2014a), «L'innovazione sociale nell'Unione Europea: uno stimolo per il rinnovamento del welfare», in *Quaderni di Economia Sociale*, n. 1, pp. 10-15
- (2014b), «Le reti di impresa per fare welfare: esperienze a confronto», in *Quaderni di economia sociale*, n. 2, pp. 48-56
- (2015), «La progettazione dell'azione sociale nel sistema delle cure a domicilio. I casi del Canton Ticino e di Novara», in AA.VV. (a cura di), *Ripensando la cura domiciliare per gli anziani. Casa Comune: un progetto transfrontaliero Italia-Svizzera*, in corso di pubblicazione
- Maino F., Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Moroni P. (2015), «I servizi a sostegno della domiciliarità degli anziani non autosufficienti nell'esperienza novarese», in AA.VV. (a cura di), *Ripensando la cura domiciliare per gli anziani. Casa Comune: un progetto transfrontaliero Italia-Svizzera*, in corso di pubblicazione
- Moroni P., Ferrero I. (2015), «Il modello "l'officina sociale" per la riprogettazione della domiciliarità», in AA.VV. (a cura di), *Ripensando la cura domiciliare per gli anziani. Casa Comune: un progetto transfrontaliero Italia-Svizzera*, in corso di pubblicazione
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, London, The Young Foundation
- Osborne S., Chew C., McLaughlin K. (2008), «The innovative capacity of voluntary organizations and the provision of public services. A longitudinal approach», *Public Management Review*, vol. 10, n. 1, pp. 51-70
- Porzio G. (2015), «Supportare lo sviluppo professionale delle Assistenti familiari. Un modello formativo centrato sul *Workplace Learning*», in AA.VV. (a cura di), *Ripensando*

la cura domiciliare per gli anziani. Casa Comune: un progetto transfrontaliero Italia-Svizzera, in corso di pubblicazione

Ranci C., Pavolini E. (2015), *Le politiche di welfare*, Bologna, il Mulino

Salvini A., Gambini E. (a cura di) (2015), *Fare rete. 15 linee guida per sperimentare la rete tra organizzazioni di volontariato*, Firenze, Cesvot edizioni

Torre E.M. (2014), *Dalla progettazione alla valutazione. Modelli e metodi per educatori e formatori*, Roma, Carocci

Vesan P., Sparano V. (2009), *I partenariati per lo sviluppo locale*, Roma, Carocci

CAPITOLO 13. I *SOCIAL IMPACT BOND*: NUOVI SCHEMI NEGOZIALI TRA MISURAZIONE DELL'IMPATTO E FINANZA STRUTTURATA

DI GIULIO PASI

1. INTRODUZIONE

Le riflessioni che seguono hanno l'obiettivo di introdurre e contestualizzare un nuovo strumento, ritenuto da molti particolarmente promettente¹. Più precisamente il tentativo consiste nell'inquadrare i *social impact bond* nel più ampio contesto del secondo welfare, con lo scopo di accennare ad alcuni aspetti di questi nuovi dispositivi per l'implementazione di politiche sociali che li rendono degni di ulteriori e più approfondite ricerche. Si tratta pertanto di una riflessione ancora preliminare e che intende giustificare la scelta dell'oggetto di indagine, segnalandone l'importanza e i potenziali risvolti, oltre che definire alcune tra le possibili domande di ricerca con cui sarà in futuro utile misurarsi. Si tratta infatti di un fenomeno ancora in divenire e privo di risultati che possano essere considerati definitivi, tuttavia ha suscitato negli ultimi anni una sempre maggiore attenzione da parte dei *policy maker*, tradottasi in breve tempo e su scala globale in numerose sperimentazioni².

Prendendo quindi le mosse dagli studi dedicati al secondo welfare (Ferrera e Maino 2012, Maino 2012) si proverà a enuclearne alcuni elementi essenziali, per poi mostrarne la rinnovata attualità a partire dalla crisi finanziaria del 2008 e le conseguenti politiche di *austerity* da più parti adottate. Le difficoltà economiche e di legittimazione istituzionale che hanno investito tanto il settore pubblico che quello privato – mentre sul piano del dibattito hanno permesso di dar voce ad alcuni economisti orientati a un ripensamento generale delle relazioni tra stato e mercato e a una revisione dei principali indicatori di benessere sociale ed economico (Stiglitz 2009; Stiglitz, Sen e Fitoussi 2009) – sul piano delle prassi hanno accelerato un processo di cambiamento che da almeno un decennio

¹ In tal senso è eloquente il titolo di alcuni rapporti, quali per esempio *Social Impact Bonds A Promising New Financing Model to Accelerate Social Innovation and Improve Government Performance* (Liebman 2011) o *A New Tool For Scaling Impact: How Social Impact Bonds Can Mobilize Capital to Advance Social Good* (Social Finance 2012).

² Come si illustrerà in termini più analitici nel §3.3. *Uno sguardo globale*, attualmente esistono progetti di *social impact bond* o loro prime sperimentazioni in Europa, in Nord America e in Oceania. Sulla base dei dati disponibili sono nulli o quasi i casi di *social impact bond* in America Latina, in Asia e in Africa, nonostante – e quasi paradossalmente – i *social impact bond* derivino in buona parte della propria «filosofia» dal principio in base al quale esisterebbe una fortuna alla base della piramide, dunque proprio nei paesi più poveri o in via di sviluppo (Prahalad 2007).

investe il terzo settore e che taluno non ha esitato a definire come una vera e propria rivoluzione in corso alle frontiere della filantropia (Salamon 2014).

In siffatto contesto sono sorti nuovi schemi negoziali che diventano – o possono talvolta diventare – nuovi strumenti di *policy* (o nuovi *mix* di strumenti già esistenti) basati essenzialmente su complesse architetture finanziarie nelle quali stato, mercato e terzo settore sono chiamati a svolgere uno specifico compito. Peraltro, a confermare la possibile collocazione concettuale dei *social impact bond* entro il quadro del secondo welfare, questi recenti strumenti di *policy* non sono altro che nuovi meccanismi di cooperazione tra più soggetti, che si traducono di fatto in forme – anch'esse nuove – di partenariato pubblico-privato (Del Giudice 2015, Pasi 2014).

Attraverso una rapida rassegna di alcuni casi ritenuti a vario titolo esemplificativi, come il «classico» di Peterborough (UK) o quello «eterodosso» di Richmond (Usa), si offrirà una prima e rapida illustrazione delle caratteristiche alquanto varie di queste nuove *partnership* tra pubblico e privato (sia esso profit o non profit), così colmando una lacuna della letteratura, non solo italiana³. Il caso inglese, che affronta il tema della recidiva dei carcerati, rappresenta il modello base di un *social impact bond* ed è stato accompagnato tanto da toni trionfalistici quanto da critiche significative, con quest'ultime che accusavano i *social impact bond* di essere un sistema per nascondere la riduzione dell'investimento pubblico nei servizi sociali, incoraggiare maggiori investimenti da parte di privati e altri intermediari finanziari e rendere «*markets*» il terzo settore (McHugh *et al.* 2013). Il caso statunitense sulla rigenerazione urbana di una ampia area di Richmond sarà presentato come un caso particolare, in grado di rifiutare alcuni dei tratti inizialmente ritenuti caratterizzanti i *social impact bond*, pur mantenendone la denominazione e alcune delle logiche sottostanti. Al netto delle variazioni che il modello può aver subito per adattarsi ai contesti nei quali si è tentato di applicarlo e meglio rispondere alle esigenze degli attori coinvolti in tali sperimentazioni, ciò che sarà poi possibile registrare è la rapida diffusione su scala globale dei *social impact bond* che, tra quelli già implementati e quelli solamente progettati sono oltre una cinquantina. Il caso di Napoli, che verrà illustrato solo dopo una breve ma necessaria ricostruzione della via italiana ai *social impact bond*, ossia il dibattito su tale strumento e sugli ostacoli relativi a un suo impiego nel nostro paese – mentre

3 In verità esistono alcuni lavori degni di nota. Tra questi si possono richiamare Del Giudice (2015), Davilmar (2014), Dermine (2014), Humphries (2014), Baliga (2013), Dagher (2013), Nicholls e Tomkinson (2013), Wong *et al.* (2013), Cox (2012). In particolare, colpevolmente trascurato da quasi tutti gli studi successivi, può essere interessante vedere Burand (2013), che non solo illustra correttamente il funzionamento dei *social impact bond*, ma offre anche una classificazione dei rischi connessi a simili operazioni e indica quali strumenti di gestione degli stessi sono disponibili. Si deve segnalare tuttavia come manchi all'appello, tanto in Italia che all'estero, una riflessione ampia che consideri i *social impact bond* alla luce delle molteplici prospettive che tale dispositivo meriterebbe (a titolo meramente esemplificativo si pensi alle loro implicazioni giuridiche, al loro rilievo per gli studi di *public management* e di finanza, per l'analisi delle politiche sociali o anche per la sociologia economica).

richiama per certi versi lo stile seguito anche dal *social impact bond* di Richmond – offrirà conferma circa il fatto che in molti casi questi nuovi schemi contrattuali sono qualificabili come dispositivi volti a disciplinare operazioni di *project financing* vere e proprie, applicate in ambiti tradizionalmente ritenuti estranei a simili iniziative e che qui mirano a massimizzare il valore sociale di operazioni economicamente profittevoli (Pasi 2014). La veloce disamina di alcuni casi e il richiamo ad alcuni aspetti del dibattito che ha sino a oggi accompagnato l'avvento dei *social impact bond* sarà l'occasione per svolgere qualche prima riflessione, con l'intenzione di fissare – in una prospettiva problematica – alcuni caratteri del fenomeno emergente.

All'interno del discorso si svilupperanno quindi alcune considerazioni volte a mettere in luce la necessità di superare una analisi meramente funzionalista, costruita in termini di vantaggi e svantaggi, ovvero sulla falsa riga di un criterio di «efficienza economicistica» spesso impiegato per accogliere o rigettare fenomeni che richiederebbero una riflessione più ponderata, in quanto riferiti a paradigmi di equità o di solidarietà. Tale approccio, particolarmente diffuso anche a causa dell'elevato numero di soggetti interessati al potenziale mercato che deriverebbe dallo sviluppo su ampia scala dei *social impact bond*, non consente infatti di apprezzarne i presupposti politici e le potenziali conseguenze in termini tanto istituzionali che sociali. Al termine della riflessione sarà quindi possibile cogliere come l'aspetto particolarmente significativo dei *social impact bond* non consista appena nella interazione tra soggetti distinti per natura e finalità, ma piuttosto nel fatto che i diversi soggetti seguono logiche che tradizionalmente (o almeno nella concettualizzazione sinora svolta dagli studiosi) non gli appartengono e una loro istituzionalizzazione introdurrebbe nell'assetto organizzativo di tanta parte dei servizi di welfare una dimensione ibrida, che supera la semplice interazione tra diversi attori per giungere piuttosto a render sempre più tenue quella sfumatura che caratterizza – senza soluzione di continuità – i punti di contatto tra *primo* e *secondo welfare*.

2. SECONDO WELFARE E PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATO

2.1 I fondamenti del secondo welfare

Secondo l'elaborazione teorica che del concetto di secondo welfare è stata fatta, senza qui riprendere il discorso sulle ragioni che sottostanno alla emersione di questo nuovo livello (o nuova dimensione) di welfare⁴, si possono segnalare alcuni

⁴ In estrema sintesi si può dire che il secondo welfare emerge come risposta a quei nuovi bisogni sociali derivanti dai grandi cambiamenti socio-economici, nonché demografici avvenuti negli ultimi decenni dello scorso secolo, accentuati e forse in parte generati da un quadro segnato da sempre più stringenti vincoli di bilancio (Maino 2013). Per una più chiara ricostruzione dei passaggi che hanno portato all'avvento del concetto di secondo welfare, così come delle cause socio-politiche che ne stanno alla base, si vedano in questo volume i contributi di Ferrera e Maino o anche Maino (2012).

caratteri specifici di tale realtà. Se si assume la definizione generale che del secondo welfare è offerta da Maino, si può dire che in esso «confluiscono programmi di protezione e misure di investimento sociale, da finanziarsi con risorse non pubbliche, messe a disposizione da un insieme ampio e variegato di attori economici e sociali fortemente ancorati sul territorio (senza che questo impedisca anche forme di collaborazione translocale e/o transnazionale) e disponibili alla creazione di reti *multistakeholder*» (Maino 2012, 170). Si tratta pertanto di una dimensione del welfare che supera la tradizionale quadripartizione tra stato, mercato, terzo settore e famiglia (il diamante del welfare) a favore di una loro «compenetrazione e sovrapposizione» sulla base di logiche di partecipazione e collaborazione entro il contenitore istituzionale della rete.

Il concetto di secondo welfare si sviluppa poi intorno a due nodi centrali che rispetto le esigenze di ammodernamento dei sistemi di *welfare state* emergono sempre più chiaramente: da un lato infatti l'innovazione sociale, intesa come «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», costituisce un riferimento costante per ogni indicazione di *policy* proveniente dal livello comunitario⁵; dall'altro, senza richiamare necessariamente i numerosi studi che documenterebbero un passaggio dal *government* alla *governance*, sembra utile osservare come il tema del governo di sistemi sempre più complessi e interdipendenti richieda lo sviluppo di modelli di *governance* che siano in grado di coordinare la molteplicità dei fattori in gioco e delle variabili che incidono sulla tenuta stessa del sistema. Pertanto, se l'innovazione sociale postula nuove relazioni tra soggetti tradizionalmente abituati a operare individualmente e talvolta in maniera del tutto isolata, il nodo della *governance* richiede di sviluppare modelli di coordinamento che si ispirino a principi di partecipazione e reciprocità delle e nelle relazioni, oltre che dotati della necessaria flessibilità richiesta dai repentini mutamenti, tanto del contesto che degli assetti delle reti, appunto, *multi-stakeholder* (Maino 2012).

Ora appare chiaro che lo strumento privilegiato per tenere in considerazione tanto gli aspetti delle molteplici relazioni «orizzontali» legate all'innovazione sociale quanto le necessità di flessibilità e coordinamento connesse alla *governance* delle reti, possa essere individuato – e di fatto i dati empirici tratti da esperienze di secondo welfare così lo individuano – in uno schema negoziale tra diversi soggetti privati (commerciali e non) e uno o più attori pubblici (enti locali, agenzie speciali, governi nazionali, ecc.).

⁵ Qui è sufficiente richiamare il documento del Bureau of European Policy Advisers della Commissione Europea, intitolato *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union* (Bepa 2011), dal quale numerosi e successivi documenti comunitari, regolatori e non, prendono le mosse.

2.2 La politica dei partenariati pubblico-privato

È quindi evidente che uno degli schemi tipici delle esperienze di secondo welfare consiste nel ricorso a forme di partenariato pubblico-privato, non solo e non tanto come riformulazione dell'assetto organizzativo dei servizi di welfare, secondo la tipica logica della distinzione delle funzioni di finanziamento (che restano in capo al settore pubblico) da quelle di erogazione (che vengono assegnate a soggetti privati, commerciali o non)⁶, quanto piuttosto come strumento per la condivisione della fase di implementazione delle politiche sociali, configurandosi dunque quale dispositivo nelle mani del settore pubblico per l'esercizio del proprio compito di *governance* rispetto a una offerta di servizi adeguati ai nuovi rischi e ai nuovi bisogni, secondo la già richiamata prospettiva dell'innovazione sociale.

Ovviamente il ricorso a partenariati pubblico-privato può avvenire come tentativo di ottenere un risparmio economico per i bilanci pubblici, di fatto spostando alcuni costi sui soggetti coinvolti nella *partnership*. Questo è uno di quei casi che integrano «il rischio di un incastro “distorto” e opportunistico fra primo e secondo welfare, con implicazioni negative in termini di efficienza ed equità» (Maino 2012, 180) e proprio dinnanzi a tale prospettiva rileva in modo particolare il ruolo che il settore pubblico intende svolgere all'interno dei partenariati pubblico-privato. Nel discorso generale su tali schemi negoziali che coinvolgono la pubblica amministrazione e altri attori privati, così come nella analisi più empirica di alcuni casi, ciò che rileva e deve essere sempre considerato è dunque il «retroterra» politico che precede la loro implementazione: la politica dei partenariati pubblico-privato non è appena l'esito di contingenze e restrizioni derivate dal contesto economico e istituzionale, ma possiede una sua dimensione propriamente politica⁷.

⁶ In tal senso appare un errore considerare i concetti di secondo welfare e *welfare mix* come fossero sinonimi: il secondo welfare indica infatti non tanto un assetto organizzativo idealtipico dei servizi di welfare (Ascoli e Ranci 2003), piuttosto un insieme di pratiche ed esperienze, talvolta anche in grado di ispirare iniziative di *policy* importanti, che ciononostante si qualificano come «secondo» sia dal punto di vista temporale sia funzionale (Ferrera 2013a), nonché finanziario (Ferrera e Maino 2014).

⁷ Sul punto si rimanda a Vesan e Sparano (2009), dove vengono individuati tre ordini di ragioni che starebbero alla base del ricorso a forme di partenariati pubblico-privato: in primo luogo, vi può essere il tentativo di dare risposta a esigenze di partecipazione non sufficientemente coperte o la necessità di individuare modelli più adeguati di regolazione e produzione di beni pubblici; in secondo luogo, all'origine della opzione per forme di partenariato pubblico-privato può esserci una visione consociativa che persegue una conciliazione di interessi differenti in una logica di miglioramento dell'implementazione delle *policy*; in terzo luogo, possono emergere considerazioni legate alla necessità di conservare e accrescere il consenso, superando potenziali conflitti e punti di veto. La letteratura sulla dimensione politica dei partenariati pubblico-privato è ampia, tuttavia è sufficiente richiamare qui Flinders (2005), Wettenhal (2003) e Linder (1999), oltre che al più recente lavoro di Estes e Zhou (2014) sui partenariati per il *social welfare*.

Tuttavia rispetto al concetto di secondo welfare e a prescindere da un loro utilizzo distorto o poco controllato, i partenariati pubblico-privato si configurano come un dispositivo che, da un lato consente alla pubblica amministrazione di mantenere la *governance* dell'offerta di servizi sociali o di welfare e al tempo stesso recuperare risorse economiche o umane aggiuntive rispetto a quelle di per sé disponibili, dall'altro abilita gli altri attori del welfare a un impegno più inclusivo e incidente nella definizione delle *policy* e nella produzione di determinati beni o servizi. In altri termini si può osservare come lo strumento del partenariato pubblico-privato è uno schema tipico attraverso cui avviene quel ripensamento del welfare pubblico, che consiste principalmente nel fare spazio e valorizzare nuovi protagonisti e nuove risorse (non pubbliche, materiali e immateriali), creando così nuove relazioni sociali.

3. I SOCIAL IMPACT BOND

3.1 Di che cosa si tratta

Nel quadro delle esperienze afferenti al fenomeno del secondo welfare, che come s'è visto riposa in larga parte su forme di partenariato pubblico-privato, tra le varie esistenti ne è recentemente emersa una nuova tipologia, che si ritiene di particolare interesse tanto per alcune sue peculiarità proprio rispetto agli schemi di *public-private partnership* già conosciuti, quanto per gli entusiasmi che sembra aver suscitato tra gli osservatori, anche istituzionali.

In via preliminare conviene mettere in chiaro che nella denominazione stessa, *social impact bond*, si cela un primo possibile equivoco. Il fatto che compaia l'espressione «*bonds*» può infatti essere fuorviante. Un *social impact bond* non è necessariamente uno strumento obbligazionario, posto che con i *bond* non condivide alcune delle caratteristiche specifiche di tale strumento finanziario, ossia il rimborso periodico del capitale, i tassi di interesse fissi (o coupon) e la facilità di trasferimento sui mercati secondari (Law e Smullen 2008)⁸. Il *bond*, nel contesto dell'espressione che va a descrivere il complesso accordo di partenariato tra soggetti di diversa natura, indica il nesso ricercato tra l'investimento effettuato e la generazione di un impatto sociale, indipendentemente quindi dalla natura del capitale investito (di debito, di rischio o ibrido).

Come anticipato, lo schema di un *social impact bond* può essere considerato parte di quelle forme contrattuali complesse, in cui più attori sviluppano una *partnership*

⁸ Piuttosto i due primi *social impact bond* implementati (Peterborough e Rikers Island) hanno maggiore affinità con la cosiddetta *bridge finance*, posto che i prestiti strutturati attraverso lo schema di un *social impact bond* intendano colmare il *gap* tra a) il capitale operativo e a breve termine necessario a un gruppo di imprese sociali e b) i pagamenti a lungo termine della pubblica amministrazione (Burand 2013).

che regola per ciascuno i diversi compiti e i differenti rischi. In estrema sintesi un *social impact bond* potrebbe essere definito come un accordo che ha come perno la pubblica amministrazione, disposta a condividere con gli investitori i risparmi ottenuti grazie al miglioramento di determinati *outcome* sociali. In altri termini ancora si può quindi dire che un *social impact bond* è un contratto con l'amministrazione pubblica, in cui quest'ultima si impegna a effettuare un pagamento a fronte di un miglioramento dei risultati sociali tale da generare una riduzione dei costi complessivi della amministrazione pubblica medesima. Se l'obiettivo viene raggiunto, dunque, alcuni risparmi futuri vengono generati, gli investitori ricevono il rimborso del capitale iniziale più un ritorno finanziario. Il ritorno è chiaramente commisurato al grado dei miglioramenti ottenuti, ossia dei risparmi generati per le casse del settore pubblico (Barclay e Simons 2013).

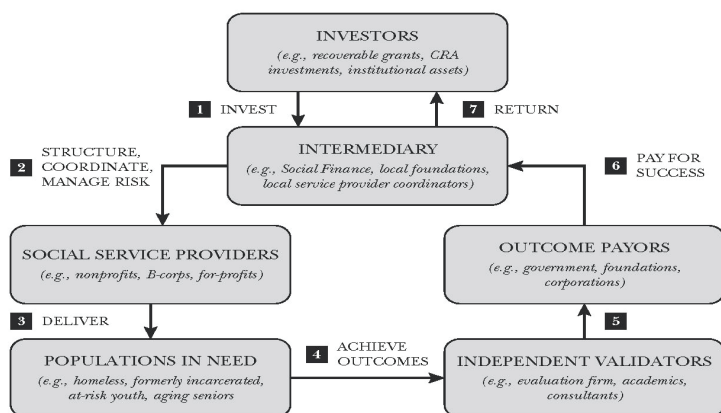
L'uso di contratti *performance-based*, cioè costruiti mediante meccanismi *pay-by-results* o *pay-for-success* non è certamente l'aspetto più innovativo dello schema utilizzato dai *social impact bond*, trattandosi di una logica della contrattualistica pubblica già ben nota dagli anni Novanta sia negli Stati Uniti sia nel Regno Unito (Del Giudice 2015). Ciò che principalmente differenzia i *social impact bond* dagli schemi *pay-by-results* concerne piuttosto l'origine delle risorse finanziarie, che, nel caso dei *social impact bond*, è rappresentata da investitori privati, spesso (ma non necessariamente) socialmente orientati e in ogni caso con la disponibilità di capitali pazienti (Kennedy e Novogratz 2010). Il senso del coinvolgimento di capitali privati in queste *partnership* risiede nel fatto che gli attori tradizionalmente attivi nel perseguimento di finalità sociali necessitano di risorse finanziarie difficilmente reperibili tramite i canali del credito ordinario. Infatti, l'onere finanziario che le imprese sociali dovrebbero sobbarcarsi, in termini di garanzie o di costo del capitale, appare il più delle volte proibitivo a causa dei criteri standard applicati per la valutazione del merito creditizio. D'altra parte i frequenti vincoli in materia di redistribuzione degli utili sono spesso considerati un ostacolo per l'accesso a linee di credito ordinario. La logica di un *social impact bond* è dunque quella di coinvolgere uno o più investitori socialmente orientati sin dalla fase iniziale di progettazione dell'intervento, all'interno della quale si concordano *ex ante* l'ammontare del capitale necessario, la durata dell'investimento e le regole di remunerazione del capitale investito; gli investitori pertanto mettono a disposizione il capitale necessario per l'avvio delle attività svolte dall'impresa sociale, restando poi in attesa che il capitale venga restituito, a valle e con gli interessi, dalla pubblica amministrazione grazie alla quantificazione economica degli obiettivi raggiunti.

I vantaggi di uno schema quale quello dei *social impact bond*, come chiaramente illustrato da Del Giudice, risiederebbero nel fatto che «la pubblica amministrazione interviene economicamente solo per un'aliquota del risparmio conseguito, mettendosi al riparo da rischi economici; l'impresa sociale non deve preoccuparsi di reperire capitali per l'intera durata del progetto, così può focalizzare i suoi sforzi sul raggiungimento dell'obiettivo; gli investitori gestiscono il rischio in cambio di

un rendimento adeguato» (2015, 46). Inoltre, sempre secondo Del Giudice, vi sarebbero anche alcuni effetti positivi collaterali che superano tanto il risparmio di spesa pubblica che la remunerazione degli investitori privati: così come strutturato, un *social impact bond* introduce un meccanismo di premialità che consentirebbe di incentivare una allocazione efficiente delle risorse, stimolare lo sviluppo di attività finalizzate a incrementare l'impatto sociale e aumentare gli investimenti in attività sociali di carattere preventivo, portatrici di benefici in ogni caso superiori ai meri risparmi ottenuti (2015).

Lo schema essenziale di un *social impact bond* è rappresentato dalla figura seguente.

Figura 1. Struttura base di un *social impact bond* (Social Finance 2012)



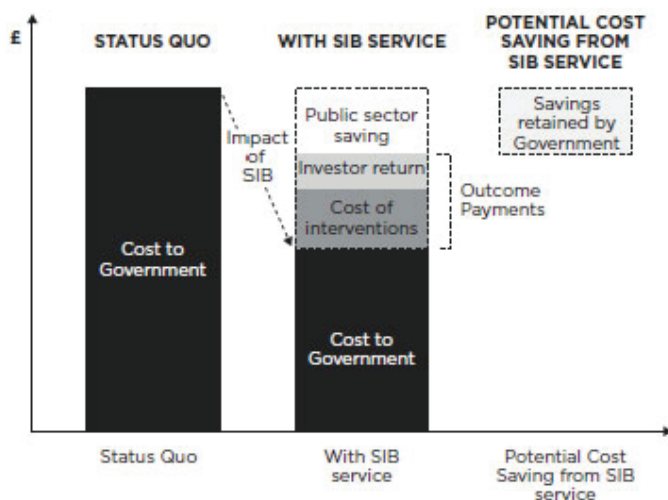
Dunque tra i soggetti coinvolti nello schema di partenariato base di un *social impact bond* figurano almeno i seguenti soggetti:

- un ente pubblico o governativo che intenda impegnarsi in un contratto *pay-for-success* sulla base del quale pagherà determinate somme una volta ottenuti riscontri certi circa i miglioramenti misurabili generati attraverso le attività di prevenzione di un determinato problema sociale;
- uno o più operatori sociali che godano di una certa credibilità circa l'efficacia con la quale sono in grado di affrontare il problema sociale che si è inteso aggredire attraverso lo schema del *social impact bond*;
- investitori privati che siano disponibili a mettere in rischio non solo potenziali ritorni finanziari ma anche tutto o parte del capitale investito a fronte della possibilità che gli obiettivi sociali stabiliti dal contratto *pay-for-success* non vengano raggiunti;
- un intermediario che (a) raccolga capitali dagli investitori privati, (b) li distribuisca agli operatori sociali affinché espandano i loro servizi e, successivamente, durante la vita del *social impact bond* (c), monitori e offra una supervisione generale rispetto alla performance complessiva del *social impact bond*, dirigendo altresì i flussi finanziari tra gli attori della *partnership*;

- un valutatore indipendente che determini se e in che misura gli *outcome* sociali stabiliti dal contratto *pay-for-success* stipulato con la pubblica amministrazione siano stati raggiunti.

In maniera più analitica è possibile osservare nella figura 2 le logiche di risparmio per la spesa pubblica, i costi del programma e i margini dei ritorni finanziari.

Figura 2. Rappresentazione teorica del *value-for money* per il governo (Barclay e Symons 2013)



In sintesi dunque lo schema di un *social impact bond*, ferma in ultima istanza una certa distinzione tra funzioni di finanziamento e funzioni di erogazione, mira tuttavia ad assegnare nella fase di avvio dell'intervento gli oneri economici ai privati, riconoscendo a fronte di tale impegno un ritorno proporzionato ai miglioramenti effettivamente raggiunti rispetto a un determinato problema sociale che costituirebbe per i bilanci pubblici un costo futuro (e talvolta crescente). L'approccio dei *social impact bond* è stato presentato come un meccanismo contrattuale in grado di garantire a tutti i *player* coinvolti un vantaggio⁹. Tale lettura non è pacificamente accettata in letteratura, posto che alcuni hanno ritenuto doveroso segnalare i possibili rischi derivanti da un ampio ricorso a siffatta forma di partenariato pubblico-privato, soprattutto sul medio-lungo termine (McHugh *et al.* 2013, Joy e Shields 2013).

⁹ Con le parole di Salamon si può dire che un *social impact bond* è una operazione capace di «mettere insieme forze che sembrano in contrasto e invece si rivelano eccezionalmente in grado di produrre nuove forme di vita attraverso il reciproco vantaggio derivante dalle loro interdipendenze» (Salamon 2014, 1).

A mero titolo esemplificativo si pensi a quelle osservazioni che vedono i *social impact bond*, e in specie le sue dinamiche contrattuali, quali incentivo per le organizzazioni del terzo settore a modellare la fornitura dei servizi sulla base dei termini del contratto piuttosto che sulle reali necessità della popolazione *target*. Tale rischio darebbe luogo a una logica di azione per la quale «i soggetti più vulnerabili e in maggiore difficoltà sono “parcheggiati” e dimenticati poiché occuparsi di loro in modo soddisfacente richiede sforzi, tempi e costi elevati, mentre si preferisce focalizzare le attività sulla clientela migliore e priva di particolari esigenze, meno dipendente dai sussidi statali, raggiungendo così i risultati “da contratto” o incentivati» (McHugh *et al.* 2013, 15). Si tratterebbe in una certa qual misura di esacerbare il *gap* tra *insider* e *outsider*, chiaramente segnalato anche da Maino con riferimento ai rischi connessi a un incastro distorto tra primo e secondo welfare (2012).

Oltre alle conseguenze negative legate alle attività e forse anche alla natura delle organizzazioni del terzo settore evidenziate dal gruppo di ricerca scozzese, vi sarebbero poi una serie di obiezioni ai *social impact bond* che ruotano sostanzialmente sull'idea che tali strumenti sarebbero un modo surrettizio di perseguire quella strategia di *retrenchment* del *welfare state* da tempo avviata (Joy e Shields 2013), con la complicità dei capitali privati e di intermediari finanziari che – soprattutto dopo la crisi del 2008 – necessitano nuovi spazi di operatività o, almeno, un recupero di reputazione. Si deve tuttavia segnalare che tali osservazioni non sono del tutto nuove e nemmeno specificamente «tagliate» sui *social impact bond*. Piuttosto si tratta di argomenti generali che – pur contenendo alcuni elementi di verità – descrivono i rischi a cui si può andare incontro attraverso il ricorso a strumenti come quelli che qui si va discutendo: d'altra parte il pericolo di un utilizzo opportunistico del secondo welfare è stato denunciato dagli stessi che ne hanno per primi formulato i contorni teorici, sottolineando a più riprese la necessità che «le nuove forme di collaborazione tra pubblico, privato e privato sociale favoriscano la ricerca e la promozione di innovazione in campo sociale, anziché essere volte esclusivamente al risparmio economico» (Maino 2012, 173).

3.2 *Varie applicazioni in differenti contesti*

Sebbene il carattere delle presenti riflessioni sia prevalentemente propedeutico a una più approfondita comprensione dei *social impact bond*, non sembra inutile offrire una via esemplificativa circa l'architettura e le logiche di funzionamento dei *social impact bond*, anche per poter apprezzare come essi abbiano trovato applicazione in ambiti molto differenti tra loro, nonché in contesti politico-istituzionali sensibilmente diversi.

3.2.1 *Il «classico» di Peterborough*

Il primo modello di *social impact bond* che si ritiene di dover segnalare è quello di Peterborough. Si tratta del primo *social impact bond* a esser stato implementato

ed è così divenuto il punto di partenza dal quale ogni riflessione inerente i *social impact bond* progettati o realizzati dovrebbe prendere le mosse. Verso la fine del 2007, l'allora governo laburista del Regno Unito creò il *Council on Social Action* allo scopo di «generare idee e iniziative attraverso le quali il governo e altri *stakeholder* chiave del sistema politico avrebbero potuto catalizzare, celebrare e sviluppare l'azione sociale» (Cabinet Office 2009). Il *Council on Social Action* coinvolse nei propri lavori diverse organizzazioni mediante la raccolta di una serie di proposte e tra queste rientrava anche *Social Finance*, nata nell'aprile del 2008 con lo scopo di «accelerare la creazione di un mercato degli investimenti sociali nel Regno Unito» (Social Finance 2008, 1). *Social Finance* era interessata a quei bisogni sociali caratterizzati da elevati costi e dove pertanto si riteneva ci fossero margini per incidere significativamente attraverso nuovi o accresciuti programmi di prevenzione. Tra questi l'attenzione si concentrò sul problema della recidiva: numerosi studiosi ed esperti del settore da tempo avevano sottoposto all'attenzione del pubblico e dei *policy maker* il problema degli *short sentenced prisoner* (detenuti per un periodo inferiore ai 12 mesi), i quali presentavano tassi di recidiva incredibilmente elevati. Più precisamente, circa il 60 per cento dei detenuti veniva di nuovo condannato per almeno un reato nell'arco dell'anno successivo alla loro liberazione¹⁰.

Social Finance in collaborazione con il Ministry of Justice e l'Her Majesty's Treasury, avviò quindi una fase progettuale che culminò con la creazione di uno schema per un *social impact bond* pilota nel campo dell'amministrazione della giustizia penale. Nella primavera del 2010 fu sottoscritto il primo contratto che rapidamente avrebbe poi dato corpo al *social impact bond* di Peterborough.

I contratti sottostanti il *social impact bond* di Peterborough prevedevano che il Ministry of Justice e Big Lottery Fund avrebbero pagato Social Impact Partnership, il veicolo societario costituito *ad hoc* da Social Finance, solamente nel caso di una diminuzione del tasso di recidiva tra gli *short-sentenced prisoner* maschi rilasciati dal carcere di Peterborough. I servizi di accompagnamento e rieducazione dei carcerati furono affidati a One Service, una organizzazione creata da Social Finance e

¹⁰ Il tema della recidiva è senz'altro quello più intuitivamente adeguato rispetto al modello finanziario dei *social impact bond*. Tanto è che un altro e altrettanto celebre *social impact bond*, quello di Rykers Island, negli Stati Uniti, riguarda anch'esso il sistema carcerario e la riduzione della recidiva. In questo caso Goldman Sachs ha messo a disposizione \$9,6 milioni per una sperimentazione di quattro anni, al termine dei quali la riduzione della recidiva sopra il 10 per cento avrebbe dovuto dare un tasso di remunerazione variabile dal 5 al 22 per cento. Il suo prestito è stato peraltro garantito dalla Bloomberg Philanthropies per il 75 per cento. Il riequilibrio del *payoff* del Sib ha reso attraente l'investimento per un *player* della finanza globale come Goldman Sachs. Nel mese di giugno 2015 sono emersi i risultati definitivi della sperimentazione: la prevista riduzione della recidiva non è stata raggiunta. Ciononostante, il fatto che fosse stata condotta una sperimentazione senza aggravare i bilanci pubblici è stato considerato un successo dai media statunitensi (Burton 2015, Casey 2015, Anderson e Phillips 2015).

autorizzata a subappaltare alcune attività¹¹. One Service, attraverso numerosi enti non profit, rappresentava in sostanza il programma di rieducazione e accompagnamento offerto a prigionieri maschi rilasciati dal carcere di Peterborough dopo un periodo di detenzione inferiore ai 12 mesi. Il progetto prevedeva che il coinvolgimento dei prigionieri nel programma di riabilitazione fosse su base volontaria, ma comprensibilmente veniva richiesto che essi non fossero già coinvolti in altri programmi analoghi. Il programma prevedeva di accompagnare circa 3000 uomini, divisi in tre gruppi, nell'arco di sette anni.

L'ammontare complessivo del capitale investito nel *social impact bond* di Peterborough è stato di 5 milioni di sterline, raccolti tra 17 investitori, costituiti da fondazioni filantropiche¹² interessate «primo, ai risultati della recidiva e ai possibili ritorni finanziari; secondo (e non necessariamente in minor grado) a ciò che il programma effettivamente sarebbe stato in grado di fare e come avrebbe potuto quindi cambiare le vite dei suoi beneficiari» (Nicholls e Tomkinson 2013, 13). Nel caso di una riduzione del tasso di recidiva del 10 per cento per uno dei tre gruppi (o del 7,5 per cento rispetto all'intera popolazione trattata, dunque come media dei tre gruppi) l'accordo prevedeva un ritorno sull'investimento minimo pari al 2,5 per cento annuo (Rand Europe 2011). In ogni caso il tasso di ritorno era legato alla diminuzione della recidiva, perciò tanto più questa sarebbe diminuita, tanto più alti sarebbero stati i ritorni sull'investimento. Se il *social impact bond* invece avesse raggiunto risultati inferiori al 7,5 per cento gli investitori avrebbero perso le somme investite. Il *social impact bond* di Peterborough è divenuto operativo nel settembre del 2010.

3.2.2 Il caso particolare di Richmond

Il secondo modello di *social impact bond* che qui si prende in considerazione è senz'altro meno conosciuto di quello che è stato realizzato nel Regno Unito, tuttavia presenta alcune peculiarità che lo rendono di indubbio interesse. Il merito più generale del modello di Richmond è quello di aver portato alla luce un ambito di applicazione dei *social impact bond* molto diverso da quello della recidiva (o più in generale delle carceri). Inoltre, ciò che rende particolarmente interessanti le vicende di questo caso è che il successo e quindi il ritorno per gli investitori non pone particolari problemi di misurazione e di scelta di metriche sofisticate, ma si affida al sistema dei prezzi, cioè

¹¹ L'analisi del *social impact bond* di Peterborough realizzata da Rand Europe ha identificato sei relazioni contrattuali chiave tra: a) Ministry of Justice e Social Impact Partnership; b) Social Impact Partnership e gli investitori; c) Social Impact Partnership e i service providers; d) Ministry of Justice e valutatori indipendenti; e) Ministry of Justice e Peterborough Prison Management Limited; d) Social Finance e Big Lottery Fund.

¹² Più precisamente gli investitori sono stati: il Barrow Cadbury Charitable Trust, la Esmée Fairbairn Foundation, la Friends Provident Foundation, la Henry Smith Charity, la Johansson Family Foundation, la Lankelly Chase Foundation, il Monument Trust, il Panahpur Charitable Trust, la Paul Hamlyn Foundation e il Tudor Trust.

al mercato. Si tratta in altri termini di un modello di *social impact bond* tra i più distanti da quello che poco sopra è stato presentato come «classico»: il *social impact bond* di Richmond è – per così dire – la versione eterodossa di quello di Peterborough, essendo assente sia il tema della misurazione dell’impatto sociale sia una pubblica amministrazione nel ruolo di pagatore finale. Per questo motivo è sembrato opportuno scegliere il *social impact bond* di Richmond tra i molti che potevano essere segnalati.

Le numerose proprietà abbandonate e lasciate in stato di rovina in alcune zone di Richmond, incidono significativamente sul valore collettivo delle abitazioni circostanti. Gli alloggi fatiscenti e inabitati danneggiano il tessuto sociale dei quartieri di Richmond, costano molte migliaia di dollari al dipartimento di polizia e più in generale all’amministrazione cittadina, oltre a erodere la base imponibile per il fisco locale per il calo della popolazione contribuente (Fraser 2011). Peraltro il degrado degli immobili impedisce investimenti privati in tali quartieri perché mina il valore del mercato immobiliare, rendendo ogni direzione di riqualificazione improbabile. In base a quanto osservato dal *Code Enforcement Department*, Richmond possiede circa un migliaio di proprietà disabitate e lasciate andare in rovina (Genser 2014). La *Richmond Community Foundation*, in *partnership* con la città di Richmond, ha cercato il supporto del consiglio cittadino per l’implementazione dell’*Housing Rehabilitation Program*, attraverso un *social impact bond*.

Il *social impact bond* sarà utilizzato per affrontare direttamente il problema di queste proprietà disabitate e abbandonate, spesso anche pignorate, al fine di fornire assistenza ai quartieri danneggiati e costruire alloggi a prezzi accessibili in seguito all’acquisto e alla ristrutturazione di tali proprietà. In estrema sintesi: la *Richmond Community Foundation* con il supporto dei finanziamenti privati «girati» dall’amministrazione cittadina acquisterà gli immobili, li ristrutturerà riportandoli a uno stato «marketable» e quindi li rivenderà ad acquirenti selezionati e interessati, ricavando le somme necessarie per ripagare il prestito iniziale con interessi legati anche all’andamento del mercato immobiliare.

Poiché le proprietà inizialmente prese in carico saranno tra le peggiori esistenti, si presume che saranno acquisite a prezzi molto bassi. Infatti, le proprietà abbandonate non sarebbero attualmente in grado di generare un profitto sufficiente per un tipico investitore del settore immobiliare, che richiede generalmente un ritorno anche superiore al 30 per cento. Sulla base del piano approntato, gli investitori (fondazioni orientate alla generazione di impatto sociale, soggetti appartenenti alla comunità, banche, istituti finanziari diversi, tra cui fondi di investimento sociale, fondi pensione, come pure *high-net-worth individuals*) riceveranno un ritorno minimo del 2 per cento, ma se il progetto risulterà funzionare, potranno ottenere una plusvalenza anche superiore (Sullivan 2015).

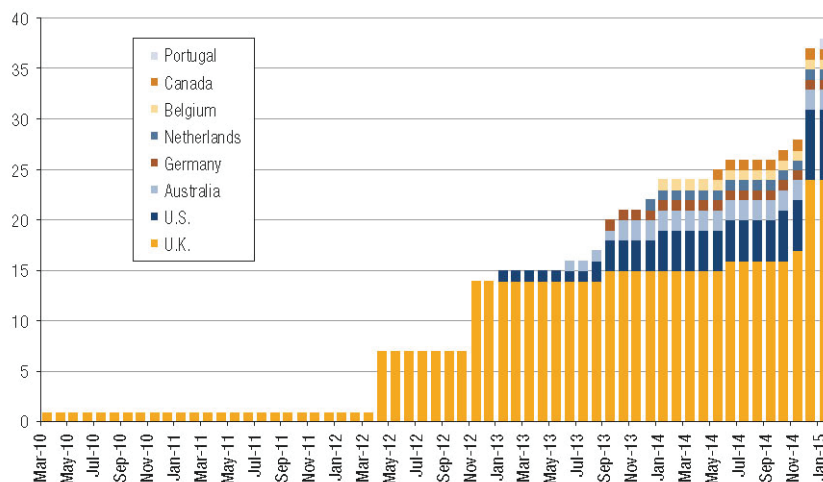
In ogni caso l’obiettivo non è quello di massimizzare il profitto per gli investitori, quanto piuttosto generare il maggior impatto sociale possibile. Per questo il progetto prevede che la fondazione ricorrerà ai servizi di progettisti

e imprenditori locali che già da tempo collaborano nell'ambito del Richmond Build Program, una ulteriore *partnership* pubblico-privato volta alla formazione e all'inserimento professionale nel settore edile di giovani appartenenti a fasce non abbienti. Per lo stesso motivo, la fondazione si farà carico della vendita delle abitazioni a soggetti che intendono andarci a vivere, non dunque a chi acquista immobili a fini speculativi. Tale obiettivo sarà perseguito attraverso un «*preferred buyer program*», realizzato in *partnership* con SparkPoint¹³ e la Community Housing Development Corporation of North Richmond¹⁴, una organizzazione di intermediazione immobiliare, che gestirà il servizio di *First Time Homebuyer* a favore dei soggetti selezionati (Sullivan 2015). Qualora non giungessero offerte d'acquisto da parte di *preferred buyer*, la fondazione avrà la possibilità di porre in vendita sul mercato gli immobili.

Nella struttura del progetto si prevede che a beneficiare dell'iniziativa siano innanzitutto gli abitanti delle zone di intervento, i quali oltre a vedere qualche vantaggio di tipo sociale e comportamentale in virtù delle operazioni di recupero immobiliare e urbano, potranno beneficiare dell'incremento del valore dei propri immobili. Tra i beneficiari del progetto ci sarebbero anche i proprietari attuali delle case abbandonate, posto che al momento i loro immobili consistono sostanzialmente in un costo di mantenimento destinato a crescere nel tempo. Il progetto va incontro anche all'interesse della amministrazione cittadina, la quale ritroverebbe nel ripopolamento e nella risistemazione di ampie aree residenziali un aumento (diretto o indiretto) del gettito fiscale, oltre che la riduzione di costi legati al controllo (sempre crescente) del territorio. Inoltre il programma ritiene di tradursi in nuove opportunità lavorative per le imprese della zona e per i giovani della città. Non sembrano mancare poi vantaggi importanti per quei soggetti che difficilmente potrebbero acquistare una casa alle condizioni standard di mercato, a causa delle proprie capacità finanziarie limitate. In altri termini il programma ambisce a essere una grande operazione immobiliare e di risanamento con ricadute positive per l'imprenditoria e il mercato del lavoro. Infine, si devono segnalare i vantaggi per gli investitori, che avranno un ritorno variabile in funzione dell'andamento del mercato immobiliare.

¹³ SparkPoint è un «centro di educazione finanziaria che aiuta individui e famiglie a gestire ed affrontare crisi finanziarie, rimettendoli in piedi e costruendo un futuro finanziariamente sicuro». Si tratta di una organizzazione non a fini di lucro e presente nell'area californiana attraverso diverse sedi (<http://sparkpointcenters.org>).

¹⁴ La Community Housing Development Corporation of North Richmond offre un'ampia gamma di opportunità abitative e servizi per facilitare l'ottenimento di soluzioni abitative e finanziariamente equilibrate a residenti appartenenti a fasce reddituali particolarmente basse che altrimenti non avrebbero la possibilità di trovare una sistemazione (<http://www.chdcnr.com/>).

Figura 4. Crescita dei *social impact bond* 2010-2015 (Brookings 2015)

4. LA VIA ITALIANA AI SOCIAL IMPACT BOND

4.1 Il dibattito

L'interesse suscitato dai nuovi schemi negoziali che provenivano dal Regno Unito è giunto anche in Italia, principalmente attraverso una iniziativa voluta da David Cameron nel 2013. Questi infatti, durante la sua presidenza dell'allora G8, diede vita a una speciale *task force* sull'*impact investing*, con lo scopo di «catalizzare lo sviluppo del mercato degli investimenti a impatto sociale»¹⁵. Guidata a livello internazionale da Sir Ronald Cohen, la *task force* riunisce funzionari governativi e figure di alto livello provenienti dal mondo della finanza, degli affari e della filantropia di ciascuno dei paesi appartenenti al G8. La struttura della *task force* prevedeva – e tuttora prevede – una serie di gruppi di lavoro dedicati ciascuno a specifici temi connessi allo sviluppo del mercato dell'*impact investing* (*impact measurement*, *asset allocation*, *mission alignment* e *international development*). I gruppi di lavoro sono poi affiancati dagli *ad-*

¹⁵ Con l'espressione *impact investing* – come ben sintetizzato nella definizione offerta dal nuovo osservatorio sulla finanza sociale del Politecnico di Milano – si intende una strategia di allocazione delle risorse in cui i capitali sono intenzionalmente destinati al finanziamento di iniziative che generano un valore cosiddetto *blended*, coniugando alla creazione di un impatto sociale e ambientale misurabile, la sostenibilità economica e, in talune circostanze, il raggiungimento di un ritorno finanziario per l'investitore. Rientrano nel mercato della finanza ad impatto sociale diversi strumenti tra cui i fondi *impact*, la banche specializzate per il sociale, la *venture philanthropy*, il microcredito, i *social impact bond*, le azioni sociali, il *crowdfunding* e il *social lending*» (<http://www.polisif.polimi.it>).

visory board a livello nazionale¹⁶. In particolare, l'*advisory board* italiano, presieduto da Giovanna Melandri, a partire da dicembre 2013 ha coinvolto più di 100 esperti tra tecnici, rappresentanti di associazioni di categoria, organizzazioni di secondo livello, fondazioni bancarie, cooperative sociali, banche, intermediari finanziari, istituzioni pubbliche, autorità di vigilanza, organizzazioni non profit, imprese sociali e università (Bandera 2014).

Nel mese di settembre del 2014 è uscito il rapporto elaborato dalla sezione italiana della *task force* e intitolato *La finanza che include. Gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia*. La presentazione del rapporto, avvenuta il 15 settembre in contemporanea a quella degli altri paesi partecipanti, ha visto l'intervento di importanti esponenti del mondo accademico, politico e sociale italiano¹⁷. Durante la presentazione, invero dedicata al più ampio tema dei cosiddetti investimenti a impatto sociale, sono emersi chiaramente anche alcuni nodi circa la difficile «importazione» dei *social impact bond* nel contesto italiano, principalmente legati a profili giuridici (disciplina dell'impresa sociale e degli appalti pubblici) e di finanza pubblica (segmentazione e vincoli di spesa). L'attività della *task force* ha avuto il merito di introdurre in Italia l'argomento dei *social impact bond*, anche se bisogna ripetere che il dibattito conseguente non si è concentrato solo su questo nuovo strumento di *policy*, piuttosto ha abbracciato un ambito più ampio, appunto quello dell'*impact investing*¹⁸. Al di là del rapporto citato e della sua presentazione, si deve in ogni caso segnalare che i membri della sezione italiana della *task force*, prima e dopo la pubblicazione dei risultati emersi dal loro lavoro di analisi e ricerca, hanno diffuso significativi sforzi per la promozione del tema e per la costruzione di un certo consenso intorno alla necessità di favorire l'avvento di strumenti innovativi a servizio del welfare. A titolo esemplificativo si possono richiamare due soggetti che a loro volta hanno dato origine a due importanti iniziative. La prima è quella dell'*executive master in social entrepreneurship* (Mhuse), oggi alla seconda edizione e nato dalla collaborazione tra Università Cattolica del Sacro Cuore e Human Foundation, presieduta da Giovanna Melandri e attualmente

¹⁶ In base alle informazioni presenti online per l'Italia risultano delegati Giovanna Melandri (Human Foundation), Mario Calderini (Politecnico di Milano) e Mario La Torre (Università La Sapienza). A questi si deve anche aggiungere Letizia Moratti, presidente della Fondazione San Patrignano. Tutti i dati sono accessibili alla pagina: <http://www.socialimpactinvestment.org/about.php>.

¹⁷ Oltre ai membri designati della sezione italiana della *task force*, hanno preso parte all'incontro di presentazione del rapporto il sottosegretario Luigi Bobba e l'allora presidente della Cassa Depositi e Prestiti Franco Bassanini.

¹⁸ Per un approfondimento sul fenomeno dell'*impact investing* e sull'avvio di un processo di radicale cambiamento di quello che una volta veniva rappresentato in termini di mondo filantropico, è imprescindibile la lettura di Salamon (2014). Per una sua consultazione rapida e in lingua italiana, si possono vedere alcuni contributi pubblicati sul sito di *Percorsi di Secondo Welfare*, dove in più puntate si è offerta una sintesi sul lavoro in discorso (<http://secondowelfare.it/finanza-sociale/leverage-for-good-sommario.html>). Per una critica più generale su alcuni tratti del dibattito internazionale e italiano si rimanda invece a Pasi (2015a, 2015d).

uno degli attori principali che si occupano nel nostro paese di investimenti a impatto sociale¹⁹. La seconda è invece quella che vede come soggetto propulsore e ideatore Mario Calderini, anch'egli membro della *task force* del G8: nel corso del 2015 è nato l'Osservatorio Polisif, istituito presso il Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano, con l'obiettivo di offrire una prospettiva originale attraverso cui osservare e interpretare i fenomeni che interessano l'ecosistema della finanza a impatto sociale. Insieme a tale iniziativa, si può poi segnalare che nei corsi di laurea di ingegneria gestionale saranno offerti due nuovi corsi proprio dedicati ai temi dell'innovazione sociale e dell'*impact investing*.

Lungi dall'essere oggetto di un dibattito elitario, il tema dei *social impact bond* insieme alla sua cornice generale dell'*impact investing* è riemerso a più riprese anche sulla carta stampata nazionale, attenta a seguire le evoluzioni di un ormai dormiente disegno di legge per la riforma del terzo settore. Si pensi anche alle critiche avanzate da Enzo Manes, il quale sulle pagine de *Il Fatto Quotidiano* ha sostenuto che gli investimenti a impatto sociale seppur *trendy* non costituirebbero in realtà una priorità (2015). Una particolare sensibilità rispetto al tema specifico dei *social impact bond* è stata invece mostrata poi da vari soggetti presenti nelle diverse arene politiche del nostro paese, tra i quali si può ricordare l'intervento del presidente di Confindustria a un convegno sulla finanza sociale promosso da Letizia Moratti nel mese di settembre del 2014. In quella sede Giorgio Squinzi rilasciò alcune dichiarazioni che invitavano a uno sviluppo dei *social impact bond* come risposta a quella crisi economica che – secondo quanto attribuito dai giornali a Squinzi stesso – segnava un punto di non ritorno per i sistemi di welfare tradizionali (D'Alimonte 2014).

Il dibattito è proseguito anche più di recente, grazie a una riformulazione dell'espressione *social impact bond*: sul *Sole 24 Ore* del 30 luglio 2015, a firma di Marco Nicolai e Luca Bisio, è apparso un breve intervento volto a presentare i *saving cost bond*. In realtà, mutato il nome, la logica e la struttura dello schema negoziale rimangono le stesse di quelle dei *social impact bond*. Tuttavia, la possibilità di connettere in modo più diretto, quindi esplicito, i *social impact bond* al tema della *spending review*, sembra una ulteriore conferma dell'attualità dello strumento e offre nuovi spunti a un dibattito che è destinato a continuare.

4.2 Gli ostacoli e le specificità

Con riguardo al contesto italiano è apparso sin da subito evidente che vi fossero profili istituzionali e giuridici, come sociali ed economici, che rendevano tutt'altro che immediata la possibilità di una importazione diretta dei *social impact bond*. Le difficoltà sulla strada di una implementazione dei *social impact bond* in Italia hanno fatto

¹⁹ La prima edizione del master è iniziata nell'ottobre del 2014, tuttavia Human Foundation già prima dell'estate, nel periodo marzo-maggio aveva organizzato una serie di momenti di formazione dedicati al tema, in particolare destinando una intera giornata ai *social impact bond*.

ritenere a molti che fosse impossibile vedere impiegato un siffatto strumento. Come si avrà modo di cogliere più precisamente nel paragrafo che segue, l'intraprendenza di alcuni soggetti appartenenti al mondo dell'*impact investing* ha permesso di superare o aggirare alcuni degli ostacoli e arrivare poi a delineare una forma precisa a quello che si può intendere come il primo *social impact bond* italiano. Prima di procedere con l'illustrazione di questo nuovo caso, vale la pena mettere a fuoco alcuni aspetti problematici del contesto, così da comprendere meglio il modello di *social impact bond* adottato, esito infatti di una serie di vincoli giuridici, politico-istituzionali oltre che culturali di non poco conto.

In primo luogo e sul versante giuridico dei problemi sollevati in ambito italiano alla realizzazione di un *social impact bond* si deve segnalare la disciplina vigente in tema di contratti pubblici. Tale normativa impone quale regola generale (con poche e tassative ipotesi di eccezione) il ricorso a procedure a evidenza pubblica, ritenute dal legislatore una forma di garanzia rispetto a una serie di principi fondanti l'intera azione della pubblica amministrazione (si pensi ai principi di economicità, efficacia e correttezza o a quelli volti a tutelare la libera concorrenza, la parità di trattamento, la non discriminazione, la proporzionalità, ecc.). Ora, guardando al carattere particolarmente innovativo dei *social impact bond*, è opinione comune che le ordinarie procedure di scelta della controparte non siano del tutto adeguate a individuare un soggetto erogatore che abbia le caratteristiche richieste dalla logica stessa del *social impact bond* (dunque capacità di generare *outcome* sociali tali da creare risparmi apprezzabili nelle casse pubbliche). Pur non trattandosi di un ostacolo insormontabile, si è tuttavia riconosciuto che l'attuale disciplina dei contratti pubblici avrebbe potuto giocare sensibilmente a sfavore dell'impiego di questo nuovo strumento in Italia.

In secondo luogo, e ancora sul versante giuridico del discorso, non è mancato chi ha correttamente messo in luce un ulteriore nodo problematico, ossia quello della disciplina della finanza pubblica italiana: da un lato, la legge n. 203/2009 (Legge Finanziaria) preclude la possibilità alla pubblica amministrazione di impegnarsi in contratti che siano derivati (e il contratto tra la pubblica amministrazione e la società veicolo di un *social impact bond* appare qualificabile come un contratto derivato)²⁰; dall'altro, sulla base delle regole contabili in materia di finanza pubblica, peraltro corroborate dagli orientamenti della giurisprudenza contabile, ogni accantonamento a bilancio di somme disponibili coincide con un impegno di spesa e pertanto si traduce in un vincolo di destinazione: nel caso di un *social impact bond*, considerato che l'*an* e il *quantum* del futuro pagamento non sono fissati al momento dell'impegno di spesa, la pubblica amministrazione «dovrebbe prevedere l'impegno di spesa più

²⁰ Come correttamente indicato anche nel Quaderno di Fondazione Cariplo, «da relazione tra la PA e la società di scopo è, di fatto, un derivato, essendo l'attività effettivamente svolta dal fornitore di servizi il "sottostante"» (Dal Maso *et al.* 2013, 39). Questa tesi è sostenuta anche da Nicholls e Tomkinson 2013.

alto, salvo poi trovarsi con una sopravvenienza attiva nel caso in cui l'esperimento sociale non abbia successo e quindi il *social impact bond* non debba essere ripagato» (Dal Maso *et al.* 2013, 40)

In terzo luogo un ulteriore elemento che si è ritenuto ostacolare l'introduzione dei *social impact bond* in Italia riguarda un dato istituzionale e in particolare relativo all'assetto organizzativo della pubblica amministrazione italiana. Il carattere particolarmente innovativo dei *social impact bond* implica anche una certa complessità dell'intera architettura contrattuale sottostante: tale complessità, per essere governata, richiede l'impiego di risorse umane che abbiano un elevato livello di esperienza e preparazione. Questo genere di professionalità, all'interno della pubblica amministrazione e in specie negli enti locali, è di solito raro e già intensamente impegnato su numerosi fronti dell'azione amministrativa. Il sottodimensionamento del personale a elevata specializzazione nella pubblica amministrazione costituisce un ostacolo organizzativo alla implementazione di strumenti particolarmente complessi quali i *social impact bond*.

Su un piano più generale, se si guarda ai dati relativi al fenomeno dell'*impact investing* in paesi come il Regno Unito, si può notare come essi siano raccolti e strutturati con una particolare attenzione al versante dell'offerta di capitali. In altri termini le difficoltà che oltremania sono state individuate come nodi cruciali da affrontare riguardano il «convincimento» dei potenziali investitori: la partita si giocherebbe principalmente sul campo dei capitali disponibili a impegnarsi in operazioni che abbiano un impatto sociale a fronte di un ritorno magari minore rispetto a quelli medi del mercato; non sarebbe quindi un problema individuare successivamente una serie di soggetti «investibili», ossia degni di ricevere finanziamenti, sia dal punto di vista dei rapporti tra rischi e ritorni, sia rispetto alla loro effettiva disponibilità e al loro attuale interesse a impegnarsi in operazioni di tale natura (disposti a indebitarsi).

E così si può rilevare tutta la distanza che intercorre tra il mondo degli investimenti sociali inglese e quello italiano. Si tratta infatti di due storie significativamente diverse, che si riverberano anche sul discorso pubblico che gli operatori e gli esperti sono chiamati a costruire. Come notano Calderini e Chiodo, mentre il dibattito internazionale è «molto orientato ad analizzare i problemi legati all'offerta di capitale ma meno attento alle questioni relative al lato della domanda», i caratteri del contesto italiano «impongono invece un'attenzione bilanciata a entrambi gli aspetti del problema, riconoscendo che l'efficacia delle azioni di promozione dell'offerta è strettamente dipendente dalla disponibilità di adeguate opportunità di investimento» (2014, 58).

Nel capitolo del *Primo Rapporto sul Secondo Welfare* dedicato alla Finanza Sociale, Bandera aveva riportato alcuni dati significativi che documentavano la bassa se non nulla propensione al credito di buona parte del terzo settore (2013). Emergeva ed emerge un carattere statico e chiuso della domanda di capitali da parte del mondo dell'imprenditoria sociale. Per questo motivo si può dire che anche tanta discussione

su alcuni strumenti finanziari particolarmente innovativi, come i *social impact bond*, ha rischiato – come tutt’ora rischia – di apparire come una sorta di «ragionamento per assurdo». Ancora Calderini e Chiodo dicevano che «l’offerta di una finanza a impatto sociale si giustificherà se, e solo se, esisterà una domanda di questa tipologia di capitale paziente ben più consistente e credibile di quella attuale. [...] Solo il verificarsi di un cambiamento della struttura intrinseca della domanda determinerà una crescita dei volumi di capitali richiesti e una maggiore propensione agli investimenti delle imprese sociali che potrebbero essere, in parte, soddisfatte dalla finanza a impatto sociale» (2014, 58).

Il punto a cui il dibattito più maturo è giunto rispetto alla possibilità di implementare forme innovative di finanziamento al sociale, tra cui i *social impact bond*, sembra potersi dunque riassumere nella seguente duplice osservazione: da un lato, la resilienza dimostrata dal privato-sociale italiano negli anni più duri della crisi economica globale costituisce la forza del settore e al tempo stesso offre un contributo importante all’identità di un nuovo welfare (Pasi 2015b); dall’altro, perché si possa parlare anche in Italia di un mercato di investimenti a impatto sociale, a differenza di quanto risultato necessario nel contesto del Regno Unito, «il sostegno politico ed economico dovrà essere orientato alla promozione della domanda più che dell’offerta e in particolare a quei processi evolutivi che sembrano investire l’imprenditorialità sociale e poter determinare una trasformazione del paradigma nell’intervento sociale» (Calderini e Chiodo 2014, 58).

4.3 Il caso di Napoli

Il terzo caso che si intende riportare vede protagonista la città di Napoli e, come per la vicenda di Richmond, si tratta di un *social impact bond* ancora in fase di progettazione, i cui tratti essenziali sono comunque già stati definiti²¹. La scelta di questo caso dipende dal fatto che in Italia – come illustrato nel paragrafo precedente – sembravano porsi tali ostacoli alla realizzazione di un *social impact bond*, tanto che i più ritenevano fosse impossibile parlare di tale strumento senza una previa modifica del contesto normativo, amministrativo e culturale.

Non appare superfluo ribadire come il quadro giuridico-istituzionale sembrava infatti porre alcune difficoltà: oltre alla già richiamata disciplina dei contratti pubblici, che postula come regola generale l’affidamento di lavori, servizi e forniture secondo procedure a evidenza pubblica e solo in una serie di casi alquanto limitata la possibilità di scegliere liberamente il contraente privato, anche alcune celebri inefficienze della burocrazia giocavano poi a sfavore dell’ipotesi di un *social impact bond* italiano. Basta qui richiamare i tempi di pagamento e la forte segmentazione, spes-

²¹ Tutte le informazioni che vengono riportate nelle pagine che seguono sono tratte da quanto apparso sui media nazionali e locali, oltre che nel Comunicato Stampa di Banca Prossima del 28 gennaio 2015, reperibile all’indirizzo: <http://www.lamiafinanza.it/default.aspx?c=61&a=34337>.

so equivoca e foriera di ricorsi, dei diversi livelli di competenza (locale e centrale). Tuttavia gli aspetti più critici che hanno dato l'impressione che un *social impact bond* italiano fosse impossibile da realizzare sono da ricercare soprattutto nella cultura dell'investimento sottesa all'agire economico del nostro paese: i profili di rischio affrontati dagli investitori del *social impact bond* pilota, quello di Peterborough, erano ben superiori a quelli che gli investitori italiani erano disposti a correre (e questo è un profilo criticato anche nel Regno Unito, posto che in quel caso gli investitori non erano propriamente investitori-risparmiatori, ma piuttosto enti appartenenti al mondo della filantropia). Peraltro le esperienze di *social impact bond* realizzate all'estero non erano e non sono prive di profili critici. Uno su tutti, quello delle metriche di misurazione dell'impatto sociale (Epstein e Yuthas, 2015).

In tale contesto alcuni attori hanno comunque ritenuto di costruire un modello di *social impact bond* per affrontare un grave problema sociale che da tempo affliggeva la città di Napoli. Sino a oggi per smaltire una tonnellata di rifiuti, presso impianti situati nel Nord Italia, considerando anche il costo del trasporto, il Comune di Napoli spendeva all'incirca 140 euro. Per far fronte a una simile spesa, che peraltro non si esaurisce in sé stessa proprio per via del danno di immagine che la città ricava da tale situazione (per tacere di altri danni «sociali» che una siffatta sistemazione comporta), il Comune di Napoli aveva tentato negli ultimi due anni di ovviare al problema, aprendo alcune gare volte a selezionare soggetti che fossero in grado di smaltire in loco i rifiuti. Le gare sono andate deserte e l'attesa di veder risolto il problema si è prolungata per anni.

Oggi sembra che con l'avvento di un importante attore del mondo finanziario italiano, ossia il Gruppo Intesa Sanpaolo (attraverso Banca Prossima²²), qualcosa stia per cambiare. Il comune di Napoli ha infatti presentato un nuovo progetto che prevede la costruzione a Scampia²³ di un impianto di compostaggio da 14,6 milioni di euro. Infatti, un raggruppamento di imprese ha presentato la proposta al Comune di Napoli, il quale prontamente l'ha fatta propria. In poche parole, si costruirà un impianto di tipo modulare che, grazie a tecnologie innovative che non prevedono la combustione ma l'estrazione del biogas a freddo e senza emissione di sostanze e di odori, produrrà biogas, oltre a quantità importanti di compost di alta qualità. L'impianto avrà una capacità massima di circa 20 000 tonnellate l'anno di rifiuti differenziati. L'impianto produrrà oltre 7 000 tonnellate l'anno di compost di qualità e 1,3 milioni di metri cubi l'anno di metano. Come riportato dai media locali e nazionali,

²² Banca Prossima è quella che potrebbe essere definita come una banca low profit, dedicata esclusivamente al mondo non profit. Banca Prossima è «pensata per rispondere meglio alle necessità e ai bisogni delle imprese del terzo settore, per migliorare la qualità dei servizi bancari e per partecipare alla crescita dell'economia del bene comune» (<http://www.bancaprossima.com>).

²³ Scampia è un quartiere della città di Napoli, particolarmente povero e caratterizzato da alti tassi di criminalità. È uno dei quartieri più popolosi della città, nonostante il numero di residenti vada rivisto pesantemente al rialzo per via delle occupazioni abusive. È il primo quartiere in Italia per disoccupazione (oltre il 60 per cento della popolazione attiva).

la proposta verrà messa a gara con bando europeo da Asia (la società del comune che gestisce i rifiuti a Napoli) non appena la Regione avrà reso disponibile l'area.

Ciò per cui tuttavia prendiamo in esame il caso del progetto di gestione dei rifiuti a Scampia è il carattere estremamente innovativo della forma di finanziamento. Il Gruppo Intesa Sanpaolo, attraverso Banca Prossima, emetterà un *bond*, denominato Tris (Titolo di Riduzione di Spesa Pubblica). Tris è progettato come un *bond* a rischio zero (poiché Intesa Sanpaolo garantisce l'intero intervento per 14,6 milioni di euro) che potrà fruttare ai risparmiatori interessi in linea con quelli dei titoli di stato presumibilmente nell'arco di un quinquennio. Il Tris soprattutto potrà rispondere alle esigenze di quegli investitori che intendono ottenere un ritorno economico pur contribuendo a realizzare un'opera di utilità sociale che possa avere un impatto sulla riduzione della spesa pubblica, parametro a cui saranno ancorati gli interessi. Infatti quel che è più importante è che ci si attende un risparmio significativo: al momento Asia spende 140 euro a tonnellata per spedire fuori regione i rifiuti raccolti; in base all'accordo ora costruito, invece, Asia spenderà 100 euro a tonnellata per conferire al nuovo impianto i rifiuti raccolti; sulla base di questi dati e considerati i volumi, rispetto gli anni precedenti ci sarà un risparmio di circa 800 000 euro: «In mancanza di fonti di finanziamento aggiuntive – spiega Marco Morganti, amministratore delegato di Banca Prossima – la grande fonte è la riduzione della spesa» (Viola 2015). L'impatto sociale peraltro non è semplicemente legato alla dimensione ecologicamente più sostenibile della gestione dei rifiuti, perché un po' come stabilito nel progetto di Richmond, nel caso di Napoli è previsto che diverse imprese sociali saranno coinvolte nelle varie fasi del ciclo di valorizzazione dei rifiuti, contribuendo pertanto a fronteggiare un ulteriore problema sociale, ossia quello della disoccupazione e dell'inserimento lavorativo di alcuni soggetti svantaggiati o particolarmente colpiti dalla attuale contrazione del mercato del lavoro.

Dunque, rispetto allo schema classico dei *social impact bond* di origine inglese, l'iniziativa di Napoli si differenzia per varie ragioni: primo, il risparmio certo per le casse del Comune (40 euro a tonnellata di rifiuti umidi trattati); secondo, l'investitore privato o istituzionale si fa carico di un rischio nullo, grazie alla garanzia offerta da Banca Prossima attraverso Intesa Sanpaolo, (perciò in caso di successo, ossia se vengono raggiunti gli obiettivi di riduzione del costo di trattamento dei rifiuti, la remunerazione è in linea con quella dei titoli di stato); infine, l'emittente dei titoli non sarà un soggetto pubblico, ma appunto, il Gruppo Intesa Sanpaolo.

5. SOCIAL IMPACT BOND: ETEROGENEITÀ, TRASVERSALITÀ E RESISTENZE

Pur trattandosi di vicende alquanto diverse e peraltro caratterizzate da livelli di realizzazione non paragonabili, i casi richiamati nello sviluppo della riflessione sin qui condotta assolvono a una funzione esemplificativa rispetto a quello che può essere inteso a tutti gli effetti come un nuovo strumento di *policy*. Peraltro occorre segnalare che le aspettative generate dall'avvento di questo nuovo strumento non si sono

arrestate nemmeno di fronte al fatto che la sperimentazione avviata a Peterborough nel 2010 è stata sospesa in seguito all'entrata in vigore del *Rehabilitation Act*, un disegno complessivo di riforma dei programmi di riabilitazione dei detenuti che di fatto impediva il proseguimento della sperimentazione. In ogni caso, il governo del Regno Unito, dal 2010 di stampo conservatore eppure con una certa sintonia e continuità al precedente *Labour*, mentre veniva interrotta la sperimentazione di Peterborough annunciava tuttavia che l'uso del modello non sarebbe stato abbandonato, altri *social impact bond* erano già in corso e ne sarebbero stati realizzati di nuovi in tutto il paese. Pur nella già richiamata vicinanza politica che alcuni non hanno mancato di segnalare tra la Third Way di Blair e la Big Society di Cameron, un primo dato importante da segnalare è quindi che i *social impact bond* sarebbero sopravvissuti a un avvicinamento politico tra Laburisti e Conservatori, non tanto sulla base della loro efficacia quanto piuttosto per la loro capacità di interpretare l'esigenza di ammodernamento delle visioni circa i rapporti tra stato, mercato e terzo settore. Così, con l'ampio successo «interno», rapidamente l'esperienza di Peterborough ha trovato numerose repliche anche oltre i confini Regno Unito. Tra i numerosi tentativi di riprodurre lo schema del *social impact bond* di Peterborough in altri paesi, vi sono quelli citati di Richmond e di Napoli.

Il modello del *social impact bond* di Richmond risulta particolarmente interessante almeno per due ordini di ragioni: da un lato, esso non poggia sulla quantificazione dei certi ma poco tangibili benefici sociali che ritiene di generare, quanto piuttosto sul fatto che gli investitori saranno ripagati mediante i profitti realizzati dalla vendita delle abitazioni; dall'altro, l'esperienza californiana mostra un settore pubblico che – a differenza del «classico» di Peterborough – non svolge il ruolo di pagatore finale. A proposito del primo aspetto ora richiamato, quello dell'assenza di complesse metriche di *impact assessment* e la presenza di un *pricing* dettato dalla domanda presente sul mercato, occorre precisare che tale caratteristica sembra comunque convivere col fatto che lo spirito con cui i soggetti promotori hanno sviluppato il progetto è decisamente orientato alla riduzione della criminalità, all'aumento del gettito fiscale legato alla proprietà di immobili e del valore delle abitazioni circostanti, dunque si sviluppa con l'aspirazione alla generazione di un impatto sociale. Infatti, nonostante il tipico meccanismo *pay-for-success* sembri qui poggiare su logiche standard di mercato piuttosto che su metriche di misurazione dell'impatto sociale, dando quindi luogo a forme contrattuali più classiche e non *outcome-based*, l'obiettivo dell'intera operazione non è il profitto. Questo sarebbe documentato dalla natura stessa del soggetto promotore dell'iniziativa, che nel caso in discorso è la Richmond Community Foundation, un ente filantropico che ha ritenuto di avvalersi dello schema di un *social impact bond* per valorizzare il proprio *know-how* e perseguire più rapidamente la propria missione (Kantor 2014, Gensen 2014). Con riferimento invece al ruolo della pubblica amministrazione, che non agisce come pagatore finale, si deve sottolineare come nel caso di Peterborough e quello di Napoli il servizio erogato rispettivamente

dal *social service provider* che accompagna in un percorso rieducativo o di reinserimento i detenuti e dall'impresa sociale che gestirà il ciclo dei rifiuti, ha come acquirente la pubblica amministrazione, sia essa il Ministry of Justice inglese o il Comune di Napoli. Questo aspetto è particolarmente significativo perché conferma l'opportunità di collocare lo strumento dei *social impact bond* nell'ambito del secondo welfare e lo sottrae a quelle critiche che vorrebbero qualificare tali dispositivi negoziali come una semplice forma di *contracting out*.

D'altra parte anche l'aggiustamento che si è reso necessario nel progetto di *social impact bond* di Napoli non è dei più banali e riguarda un elemento centrale della questione, rendendo ancora più esplicito quanto ora segnalato a proposito del *social impact bond* di Richmond: si passa infatti dalla generica creazione di valore sociale (con il correlato problema della sua misurazione) a un obiettivo diverso e più facilmente apprezzabile. Ciò che si persegue nel caso di Napoli è la riduzione (misurabile) della spesa pubblica attraverso un mezzo che è eminentemente sociale: da un lato una gestione dei rifiuti più efficiente e rispettosa dell'ambiente, dall'altro, la creazione di posti di lavoro nelle imprese sociali che saranno coinvolte nelle varie fasi del ciclo di valorizzazione dei rifiuti. Anche qui il promotore, che certamente ha trovato una sponda importante nell'amministrazione pubblica locale, è stato un soggetto appartenente al terzo settore e sebbene caratterizzato da una struttura giuridica di tipo commerciale trova nel profitto solo una parte della propria ragion d'essere.

Se si dovesse enucleare qualche caratteristica generale sui *social impact bond*, si potrebbe pertanto dire che essi sono caratterizzati da tre elementi: eterogeneità, trasversalità e resistenze. In primo luogo, dunque, la varietà di forme e schemi che i partenariati pubblico-privato possono assumere determina una certa eterogeneità della categoria stessa di partenariato pubblico-privato, posto che i ruoli svolti dai diversi *partner* muta sensibilmente in base al contesto e alle logiche di rete che sottostanno allo schema negoziale. Con riferimento ai *social impact bond* è possibile sviluppare la medesima riflessione, che tuttavia implica anche una certa difficoltà nell'individuare una definizione univoca e precisa con la quale stabilire ciò che può essere considerato come *social impact bond* e cosa invece rappresenta qualcosa di diverso. In secondo luogo, quale conseguenza del fatto che i *social impact bond* sono qualificabili come *policy tool* polifunzionali, quindi applicabili all'interno di politiche pubbliche sensibilmente diverse, emerge il loro carattere trasversale, come si nota anche guardando ai diversi ambiti del sociale nei quali hanno trovato applicazione. I *social impact bond*, almeno quelli sino a oggi progettati o realizzati, hanno cercato di dare risposta ai bisogni di carcerati, giovani disoccupati, lavoratori svantaggiati, senzatetto, studenti e malati. Non solo, i *social impact bond* sono stati utilizzati anche per affrontare problemi sociali meno specifici e pur tuttavia considerati un costo per le collettività: degrado urbano e gestione dei rifiuti. Questa trasversalità dei *social impact bond*, mentre rappresenta uno dei motivi di fascino, rende particolarmente complessa una loro analisi in chiave comparata e quindi impone un significativo sforzo per

chi volesse cogliere quali fossero le variabili politico-istituzionali rilevanti per il loro sviluppo. In terzo luogo, i *social impact bond* nella loro forma originaria postulano il ricorso a dispositivi particolarmente diversi dal passato o comunque più complessi, come i contratti *performance-based* e la misurazione dell'impatto sociale, dando luogo a frizioni istituzionali e politiche, dunque a possibili deviazioni: questa possibile resistenza alle logiche base dello strumento lo spingono ad aggiustamenti che rendono sfuggevole l'identificazione dei suoi elementi essenziali.

Al di là delle difficoltà teorico-concettuali ora segnalate, una prima osservazione dei casi di *social impact bond* qui presi in sommaria considerazione consente in ogni caso di comprendere come tali strumenti non siano appena volti alla soddisfazione di alcune tipologie di investitori e nemmeno riducibili alla pur presente idea per cui il ricorso alla leva finanziaria consentirebbe in molti casi di ridurre nel presente e nel futuro la spesa pubblica: in quanto strumenti di *policy*, appaiono piuttosto o soprattutto come un modo di intendere il welfare in una prospettiva di investimento sociale e dunque focalizzato più su logiche di promozione che di protezione. Inoltre, secondo l'approccio assunto dai *social impact bond*, il raggiungimento di più elevati livelli di welfare è frutto di una visione olistica delle forze e degli attori presenti nella società. Stato, mercato e terzo settore: i *social impact bond* sembrano quindi rappresentare un approccio che tende a superare la segmentazione di concetti su cui i nostri sistemi sociali hanno sino a poco tempo fa riposato e senz'ombra di dubbio incidono sensibilmente sulle distanze e le relazioni tra i vertici del «diamante del welfare» (Ferrera 2013b, Jenson 2009) a favore di una maggiore compenetrazione e sovrapposizione tra tutte le tradizionali forze in grado di contribuire al benessere dei cittadini.

6. CONCLUSIONI

L'avvento dei *social impact bond* come strumento ascrivibile al fenomeno del secondo welfare, come si è sommariamente argomentato nei passaggi precedenti, implica la necessità di considerare con attenzione queste nuove forme di partenariati pubblico-privato. La centralità del tema deriva infatti dal fatto che esso può giocare su diversi piani del discorso inerente i tentativi di ammodernamento del welfare. Peraltro la pertinenza dei *social impact bond* con alcuni dei problemi che caratterizzano l'emergenza di un secondo welfare sempre più consistente e complesso, appare ancora più evidente se si considera il vincolo costituito dalle politiche di *austerity* conseguenti le note vicende del 2008. Uno dei nodi principali segnalati in riferimento ai processi di *spending review* avviati nei diversi paesi riguarda il rischio che le ragioni di bilancio possano tradursi in una serie di tagli lineari, sempre di per sé problematici, ma con tutta evidenza dalle implicazioni drammatiche quando essi agissero sulla spesa sociale. Lungi dall'essere soluzione continuativa e soprattutto ordinaria, i *social impact bond* rappresentano comunque un tentativo di sciogliere la contraddizione che emerge

tra il bisogno di rivedere la spesa sociale (pubblica) e una particolare urgenza che caratterizza alcuni bisogni sociali (Pasi 2015c).

All'interno di questo contraddizione, di per sé comprensibile ma ciononostante fonte di tensione sociale e politica con diverse gradazioni in differenti contesti, «la ridefinizione delle politiche del welfare ha fornito il vocabolario e la legittimazione politico-culturale per le argomentazioni a favore del *welfare state* come forma di investimento sociale» (Saraceno 2013). Questo approccio pone l'enfasi sul ruolo che le politiche sociali sono in grado di assumere quali strumenti di «attivazione» degli individui. Come efficacemente illustrato da Ferrera, la prospettiva dell'investimento sociale implica chiaramente uno spostamento dalla protezione alla promozione, dall'emergenza alla prevenzione, dall'interno all'esterno e dalla staticità alla dinamicità (2015). Peraltro il termine «investimento» stabilisce che l'orizzonte è più ampio di quello tradizionale e le politiche sociali derivanti da questo nuovo approccio sono caratterizzate da una forte componente inter-temporale. Ora i cambiamenti connessi all'avvento della prospettiva dell'investimento sociale sarebbero molti e investono peraltro aspetti importanti dei sistemi di welfare (si pensi a nodi cruciali quali la *governance* e i suoi diversi livelli, i diritti sociali e la cittadinanza, i soggetti produttori del welfare, ecc.). Qui è tuttavia sufficiente segnalare che si tratta di un approccio nuovo e il cui fondamento razionale è quello di modernizzare oggi i sistemi di protezione sociale con lo scopo di raccogliere benefici collettivi in futuro (Ferrera 2015).

Tuttavia il punto critico di tale approccio è ovviamente quello della copertura finanziaria di questo processo di ammodernamento del welfare, ritenuto (anche) per tale ragione ambiguo (Saraceno 2013). Si tratta di un nodo politico consistente, posto che le uniche due possibilità che appaiono percorribili, eventualmente insieme, sono quelle di uno spostamento delle risorse da una funzione di protezione sociale ad un'altra (ricalibratura) e di un aumento del prelievo fiscale (Ferrera e Hemerijck 2003). In entrambi i casi i costi dovrebbero essere imposti, creando così perdenti e vincitori. Difficile immaginare che tra queste due ipotesi ne esista una ulteriore.

Invero una qualche alternativa potrebbe derivare proprio dall'impiego dei *social impact bond*. Come sopra visto più nel dettaglio, questi sono di fatto schemi contrattuali basati su meccanismi di remunerazione di tipo *pay-for-results* (o *pay-for-success* come usa definirli negli ambienti statunitensi). Un simile meccanismo poggia su un cambiamento importante rispetto le logiche negoziali classiche della pubblica amministrazione: la stazione appaltante (cioè il settore pubblico) si impegna a pagare solo a fronte di determinati *outcome* e non appena sulla base di *output* (o peggio ancora *input*) certificati in una qualche maniera. In altre parole l'oggetto del contratto non è più l'erogazione di un determinato numero di prestazioni o la quantità di risorse impiegate per la realizzazione di un servizio, piuttosto l'oggetto dell'accordo è il cambiamento effettivamente generato dall'azione del soggetto cui viene affidato l'appalto. Si tratta di un cambiamento non da poco: implica infatti il ricorso a una serie importante di strumenti e metriche di misurazione che siano in grado non solo

di quantificare il cambiamento generato, ma anche di attribuire ragionevolmente la causa del cambiamento avvenuto all'azione del soggetto che è stato chiamato a realizzarlo (e dunque lo rivendica).

Pertanto, sia a livello generale che con particolare riferimento all'Italia, sembra potersi dire che i *social impact bond* (o eventualmente i Tris, per seguire il solco lasciato dal caso di Napoli) «possono essere abbinati al processo di spending review e di razionalizzazione della spesa, qualificando questo processo che, senza investimenti in grado di creare efficienza, può solo ridursi a tagli lineari» (Bisio e Nicolai 2015). I *social impact bond* sono a tutti gli effetti una ulteriore opportunità per sviluppare il ricorso a partenariati pubblico-privato capaci di funzionare come schemi negoziali che «anziché focalizzare l'attenzione sulla capacità di un progetto di generare flussi di cassa in entrata, considerino la sua attitudine a produrre risparmi di spesa, in particolare sui bilanci pubblici», posto che «la liquidità per nuovi investimenti poco importa che provenga da nuove entrate o da risparmi» (Bisio e Nicolai 2015). In questo senso, il programma di riduzione della spesa diventa l'occasione per attrarre investimenti privati. Al tempo stesso, gli investimenti raccolti diventano il modo con cui altre e ulteriori risorse diventano nuovamente disponibili alla pubblica amministrazione. E il nodo politico dietro la prospettiva dell'investimento sociale sembra trovare un certo ridimensionamento: una alternativa per la copertura finanziaria a tale modo di intendere le politiche sociali c'è e, anch'essa, poggia sull'idea di investimento (Pasi 2015c).

Per concludere si ritiene indispensabile ribadire l'importanza di approfondire la riflessione intorno ai *social impact bond*, quali strumenti per l'implementazione di politiche non lineari volte alla realizzazione della prospettiva dell'investimento sociale. In particolare sembra opportuno costruire un *framework* analitico che consenta di dare risposta, tra le molte possibili, ad alcune domande volte a definire senso e modi dei *social impact bond* rispetto alle sfide che caratterizzano gli odierni sistemi di welfare. Pertanto, domande di ricerca cui dare risposta anche attraverso una più precisa analisi empirica, possono essere illustrate mediante i seguenti interrogativi: lo strumento dei *social impact bond* risponde realmente alle esigenze di riqualificazione dei sistemi di welfare? Quali effetti hanno i *social impact bond* rispetto alla struttura del welfare)? Segnano e in che misura un cambiamento di paradigma rispetto alle politiche sociali tradizionali? Che cambiamento documentano – se lo documentano – rispetto al pensiero politico e alla dialettica partitica dei paesi nei quali sono impiegati? Quali condizioni istituzionali postulano per la loro adozione da parte di governi nazionali e locali? Quali elementi accomunano i *social impact bond* alle già esistenti forme di *public-private partnership*? Quali elementi invece differenziano i *social impact bond* rispetto agli strumenti già da tempo emersi nei processi di trasformazione dei sistemi di welfare? Che peso hanno gli elementi distintivi dei *social impact bond* in termini di efficacia delle politiche sociali per le quali sono utilizzati? Che conseguenze implicano in termini di assetto organizzativo complessivo dei sistemi di welfare?

In sostanza i *social impact bond* sembrano destinati a occupare una parte importan-

te delle pratiche di sperimentazione di politiche sociali innovative nei prossimi anni e – alla luce dei caratteri che più sopra si è cercato di mettere in luce – un processo di istituzionalizzazione di tale strumento sospingerebbe il secondo welfare verso una complessità organizzativa e politica che risulterebbe in una forma ibrida tra agire economico e agire sociale (non più solo appena privato-pubblico), dunque arrivando a incidere sui confini stessi dell'idea di «sistema di welfare». Questo implica una serie di sfide cruciali soprattutto per la *governance* pubblica, riproponendo infatti tutta la centralità del tema relativo a un incastro virtuoso (*virtuous nesting*) tra primo e secondo welfare, rispetto al quale l'avvento dei *social impact bond* e le problematiche a essi connesse si configurano come una preziosa occasione di approfondimento.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Anderson J., Phillips A. (2015) *What we learned from the nation's first social impact bond*, «Huffington Post», 2 luglio
- Ascoli U., Ranci C. (2003), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci
- Baliga S. (2013), *Shaping the success of social impact bonds in the United States: Lessons learned from the privatization of U.S. prisons*, «Duke Law Journal», 63, n. 2, pp. 437-479
- Bandera L. (2013), *Finanza sociale, leva di sviluppo e innovazione*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Bandera L. (2014), *Investimenti a impatto sociale: verso una nuova economia?*, 16 Settembre, www.secondowelfare.it
- Barclay L., Symons T. (2013), *A Technical Guide to Developing Social Impact Bonds*, London, Social Finance
- Bepa (2011), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Bruxelles, Commissione Europea
- Bisio L., Nicolai M. (2015), *Saving cost bond: nuove soluzioni per gli investimenti locali*, «Quotidiano Enti Locali & PA - Il Sole 24 Ore», 30 luglio
- Brookings Institute (2015), *The Potential and Limitations of Impact Bonds: Lessons from the First Five Years of Experience Worldwide*, Washington, Brookings Institute

- Burand D. (2013), *Globalizing social finance: How social impact bonds and social impact performance guarantees can scale development*, «NYU Journal of Law & Business», 9, n. 2, pp. 447-502
- Burton P. (2015), *No Success Like Failure: N.Y. Sees Social Impact Bond Pluses*, «The Bond Buyer», 2 luglio
- Cabinet Office (2009), *The Council on Social Action*, London, Cabinet Office
- Calderini M., Chiodo V. (2014), *La finanza sociale: l'impatto sulla dinamica domanda-offerta*, «Impresa Sociale», n. 4, pp. 57-61
- Casey M.J. (2015), *Profits meets philanthropy in «pay-for-success» investments*, «The Wall Street Journal», 29 giugno
- Cox B. (2012), *Financing homelessness prevention programs with social impact bonds*, «Review of Banking and Financial Law», n. 31, pp. 959-985
- Dagher P.G. Jr. (2013), *Social impact bonds and the private benefit doctrine: Will participation jeopardize a nonprofit's tax-exempt status?*, «Fordham Law Review», 81, n. 6, pp. 3479-3519
- D'Alimonte R. (2014), *Squinzi: la crisi dura da troppo tempo, sviluppare i social impact bond*, «Il Sole 24 Ore», 25 settembre
- Dal Maso D., Zanoni D., Boccia M. (2013), *I social impact bond. La finanza al servizio dell'innovazione sociale?*, «Quaderni dell'Osservatorio», n. 11
- Davilmar C. (2014), *We tried to make them offer rehab, but they said, 'no, no, no!': Incentivizing private prison reform through the private prisoner rehabilitation credit*, «Nyu Law Review», 89, n. 1, pp. 267-292
- Del Giudice A. (2015), *I Social Impact Bond*, Milano, Franco Angeli
- Dermine T. (2014), *Establishing social impact bonds in Continental Europe*, «Mossavar-Rahmani Center for Business and Government Associate Working Paper Series», n. 26, Boston, Harvard Kennedy School
- Epstein M.J., Yuthas K. (2015), *Measuring and Improving Social Impacts: A Guide for Nonprofits, Companies, and Impact Investors*, San Francisco, Berret-Koehler
- Estes R.J., Zhou H. (2014), *A conceptual approach to the creation of public-private partnerships in social welfare*, «International Journal of Social Welfare», 24, n. 4, pp. 348-363
- Ferrera M. (2013a), *Secondo Welfare perché? Una introduzione*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro Luigi Einaudi
- Ferrera M. (2013b), *Welfare State Transformations: From Neo-Liberalism to Liberal Neo-Welfarism?*, in M. Thatcher & V. Schmidt (eds), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 77-111
- Ferrera M. (2015), *Accelerator or brake? The EU and the difficult politics of social investment*, «Working Paper Rescue», giugno
- Ferrera M., Hemerijck A. (2003), *Recalibrating European Welfare Regimes*, in J. Zeitlin, D. Trubeck (eds) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press
- Ferrera M., Maino F. (2012), *Quali prospettive per il Secondo Welfare?*, in M. Bray, M. Granta (eds), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Roma, Solaris

- Ferrera M., Maino F. (2014), *Social innovation beyond the state. Italy's secondo welfare in a European perspective*, «Working Paper - Percorsi di Secondo Welfare», n. 2, Centro Luigi Einaudi
- Flinders M. (2005), *The politics of public-private partnerships*, «The British Journal of Politics & International Relations», 7, n. 2, pp. 215-239
- Fraser J. (2011), *The Cost of Blight: Vacant and Abandoned Properties*, «Pittsburgh Quarterly», Fall, pp. 80-89, 130-131
- Genser J. (2014), *Social Impact Bond: A Revolution in Richmond, Contra Costa Lawyer*, «Contra Costa Lawyers», dicembre, pp. 8-10
- Humphries K.W. (2014), *Not your older brother's bonds: The use and regulation of social impact bonds in the United States*, «Law and Contemporary Problems», 76, nn. 3-4, pp. 433-452
- Jenson J. (2009), *Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism. Moving Towards Social Investment*, in N. Morel, B. Palier, J. Palme (eds) *What Future for Social Investment?*, Stoccolma, Institute for futures studies
- Joy M., Shields J. (2013), *Social impact bonds: The next phase of third sector marketization?*, «Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research / Revue canadienne de recherche sur les OBSL et l'économie sociale», 4, n. 2, pp. 39-55
- Kantor A. (2014), *Social impact bonds come to Richmond as an innovative weapon against housing blight*, «Richmond Confidential», 11 ottobre
- Kennedy R., Novogratz J. (2010), *Innovation for the BoP: The Patient Capital Approach*, in L. Ted, S.L. Hart (eds) *Next Generation Business Strategies for the Base of the Pyramid: New Approaches for Building Mutual Value*, New Jersey, Pearson
- Law J., Smullen J. (2008), *Bond*, in *Dictionary of Finance and Banking*, New York, Oxford University Press
- Liebman J. (2011), *Social Impact Bonds. A promising New Financing Model to Accelerate Social Innovation and Improve Government Performance*, Washington, Center for American Progress
- Linder S.H. (1999), *Coming to Terms With the Public-Private Partnership. A Grammar of Multiple Meanings*, «American Behavioral Scientist», 43, n. 1, pp. 35-51
- Maino F. (2012), *Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative*, «La Rivista delle Politiche Sociali - Italian Journal of Social Policy», n. 4, pp. 167-182
- Maino F. (2013), *Il secondo welfare tra risorse scarse, nuovi protagonisti e innovazione sociale*, «Politiche sociali e servizi», n.1, pp. 31-57
- Manes E. (2015), *Riforma del terzo settore, gli investimenti sociali sono trendy ma non è priorità*, «Il Fatto Quotidiano», 16 maggio
- McHugh N. et al. (2013), *Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing?*, «Journal of Poverty and Social Justice», 21, n. 3, pp. 247-257
- Ministry of Justice (2012), *Peterborough Social Impact Bond: Propensity Score Matching methodology*, London, Ministry of Justice

- Nicholls A., Tomkinson E. (2013), *The Peterborough Pilot Social Impact Bond*, Case study paper, Oxford, Said Business School
- Pasi G. (2014), *Challenges for European Welfare Systems. A Research Agenda on Social Impact Bonds*, «Review of Applied Socio-Economic Research», 8, n. 2, pp. 141-151
- Pasi G. (2015a), *Social Impact Bonds: capire il contesto di sviluppo per comprenderne la portata*, 13 Luglio, www.secondowelfare.it
- Pasi G. (2015b), *La resilienza del privato sociale italiano: un contributo all'identità del nuovo welfare*, 17 agosto, www.secondowelfare.it
- Pasi G. (2015c), *Saving cost bond: se la revisione della spesa diventa investimento sociale*, 28 agosto, www.secondowelfare.it
- Pasi G. (2015d), *Social impact bond: le cause trascurate e l'attenzione a conseguenze e prospettive*, 9 settembre, www.secondowelfare.it
- Prahalad C.K. (2007), *La fortuna alla base della piramide. Sconfiggere la povertà e realizzare profitti*, Bologna, il Mulino
- Rand Europe (2011), *Lessons Learned from the Planning and Early Implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough*, London, Ministry of Justice
- Salamon L. (2014), *Leverage for Good. An Introduction to the New Frontiers of Philanthropy and Social Investment*, New York, Oxford University Press
- Saraceno C. (2013), *Il welfare*, Bologna, il Mulino
- Social Finance (2011), *A Technical Guide to Commissioning Social Impact Bonds*, London
- Social Finance (2012), *A New Tool for Scaling Impact: How Social Impact Bonds Can Mobilize Private Capital to Advance Social Good*, London, Rockefeller Foundation
- Stiglitz J. (2009), *Moving Beyond Market Fundamentalism to a More Balanced Economy*, «Annals of Public and Cooperative Economics», 80, n. 3, pp. 345-360
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.P. (2009), *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited*, Ofce, n. 33
- Sullivan P. (2015), *Adding Good Deeds to the Investment Equation*, «The New York Times», 6 marzo
- Vesan P., Sparano V. (2009), *I partenariati per lo sviluppo locale*, Roma, Carocci
- Viola V. (2015), *Napoli, un impianto di compostaggio nel quartiere di Scampia*, «Il Sole 24 Ore», 28 gennaio
- Wettenhal R. (2003), *The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships*, «Public Organization Review», 3, n. 1, pp. 77-107
- Wong J. et al. (2013), *Understanding Social Impact Bonds and Their Alternatives: An Experimental Investigation*, «Econ 21: Australian School of Business Research Paper», Sidney, Australian School of Business

CONCLUSIONI: BILANCIO E PROSPETTIVE

DI MAURIZIO FERRERA E FRANCA MAINO

1. IL SECONDO WELFARE SI CONSOLIDA

Il secondo welfare si sta consolidando. Nell'ultimo biennio molte iniziative nate come esperimenti o progetti pilota si sono stabilizzate, i principali attori hanno confermato e in molti casi rafforzato il proprio impegno, il flusso di risorse non pubbliche si è fatto più regolare e affidabile.

Iniziamo con qualche dato. Per quanto riguarda il sistema delle imprese, il segnale più evidente di consolidamento è la crescita del welfare aziendale. Il Rapporto Istat 2015 fornisce dati interessanti sulla contrattazione di secondo livello che nel 2012-2013 ha coinvolto (nelle sue varie forme: aziendale, interaziendale, territoriale) il 21,7% delle imprese italiane (il 31,3% se si considera anche la contrattazione individuale). Complessivamente, questo nuovo tipo di contrattazione ha consentito ai lavoratori interessati di percepire incrementi del 15% rispetto al salario medio nazionale (del 19% nelle imprese che erogano premi di risultato).

Per quanto riguarda i servizi offerti dal welfare aziendale, vi è stata un'espansione verso l'ambito della famiglia e delle politiche di conciliazione vita-lavoro. Se previdenza e sanità costituiscono ormai le basi di ogni piano di welfare strutturato, la novità è l'introduzione di misure di sostegno al reddito familiare e, soprattutto, di flessibilità oraria per garantire più tempo ai lavoratori con figli. Con riferimento alle imprese manifatturiere, dei servizi e del commercio, sempre l'Istat fornisce una mappatura delle pratiche di welfare aziendale e *corporate social responsibility*. Nel 2014 in cima alla graduatoria si collocano le iniziative sulla sicurezza e l'igiene dei luoghi di lavoro. Al secondo posto si trovano le attività di formazione professionale e di aggiornamento per i dipendenti. Seguono, rispettivamente al quart'ultimo e penultimo posto per frequenza, tutte le misure che hanno l'obiettivo di flessibilizzare l'orario e favorire la conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro, oltre a quelle che garantiscono un'offerta di "servizi di prossimità" come asili nido, assistenza sociale, ricreazione e sostegno. Le misure di flessibilizzazione dell'orario si rivelano particolarmente diffuse nel comparto dei servizi (dove più del 50% delle imprese interpellate afferma di aver adottato misure di questo tipo, contro il 24,2% del commercio e il 36,2% della manifattura), che è anche il più attivo per quanto riguarda i servizi di prossimità (il 30,7% delle imprese di servizi afferma di aver messo in campo almeno una di queste

azioni, contro il 17,6% delle imprese manifatturiere e appena il 4,2% di quelle attive nel commercio). I dati dell'Ocsel, l'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello della Cisl, mostrano poi che tra il 2012 e il 2013 gli accordi che trattano di asili nido e scuole d'infanzia sono cresciuti significativamente, passando dall'8 al 33%, così come le misure di sostegno al reddito: dal carrello della spesa (8%) ai rimborsi per spese scolastiche (17%), a una serie di altri servizi tra cui sono ricompresi cure termali, centri estivi e ricreativi, servizi alla persona, visite mediche gratuite e rimborsate (33%).

Fuori dall'area della contrattazione, vi è stato un notevole consolidamento del secondo welfare nella sanità, soprattutto grazie alla forte espansione delle società di mutuo soccorso e delle polizze assicurative. Con riferimento alle prime, in Italia risultano operative ormai più di 100 società di mutuo soccorso che si occupano di prestazioni socio-sanitarie (il numero sale a 150 se si contano anche le mutue che svolgono esclusivamente attività in campo sociale); e sono circa un milione gli italiani che hanno oggi una copertura integrativa grazie all'iscrizione a una società di mutuo soccorso (Maggi e De Pietro 2015; ma anche Payra in questo Rapporto). Con riferimento alle seconde, le assicurazioni detengono una posizione di leadership nella sanità integrativa italiana. Sono circa un milione e mezzo le famiglie direttamente coperte da una polizza malattia che prevede il rimborso delle spese sanitarie sostenute dall'assicurato e/o dai suoi familiari o l'erogazione di prestazioni mediche attraverso strutture convenzionate (cfr. Ania 2015). A questo numero vanno aggiunti circa 3 milioni di soggetti aderenti a fondi integrativi convenzionati con una impresa assicuratrice per l'erogazione dei servizi sanitari. Inoltre esistono casse sanitarie costituite da assicuratori aperte all'adesione di aziende che intendono offrire ai propri dipendenti garanzie sanitarie integrative a quelle erogate dal Ssn. Nel 2014 sono stati raccolti premi assicurativi relativi al ramo malattie per circa 2 miliardi di euro, a cui vanno aggiunti premi per circa 70 milioni di euro, classificati nello specifico comparto del ramo vita, a copertura dei rischi di perdita della autosufficienza (Ania 2015).

Il settore non profit – per molti aspetti “cuore” del secondo welfare – ha dato anch'esso segni di grande vitalità, non solo sul fronte della solidarietà e dell'assistenza, ma anche su quello dell'occupazione, in particolare femminile. Al termine del 2011 le organizzazioni non profit attive in Italia risultavano essere più di 300 000, il 28% in più rispetto al 2001, con una crescita del personale dipendente pari al 39,4%. La parte più imprenditoriale del non profit, quella relativa alle istituzioni con addetti, ha registrato nello stesso periodo un aumento più contenuto, ma ampiamente positivo (+ 9,5%). Complessivamente il settore conta sul contributo lavorativo di 4,7 milioni di volontari, 681 000 dipendenti, 270 000 lavoratori esterni, 5 000 lavoratori temporanei, ai quali possiamo aggiungere anche 19 mila lavoratori comandati/distaccati, 40 000 religiosi e 19 000 giovani che svolgono il servizio civile. Stiamo insomma parlando di oltre 5,7 milioni di persone attive all'interno di questo settore.

A questo si aggiunga che circa un italiano su otto svolge attività gratuite a beneficio di altri o della comunità (Istat 2013). I volontari che operano nelle istituzioni non profit italiane sono nel complesso più giovani che anziani: 950 mila hanno infatti meno di 29 anni (pari al 20%, di cui il 4% ha meno di 18 anni) a fronte di 704 000

volontari con più di 64 anni (14,8%). Il 43,2% dei volontari ha tra i 30 e i 54 anni rispetto al 22% dei 55-64enni. A testimonianza della dinamicità del settore, il totale delle entrate di bilancio delle istituzioni non profit è pari a 64 miliardi di euro (Istat 2014). La composizione interna delle entrate mette in luce che le fonti di origine privata rappresentano il 65% (più di 40 miliardi), mentre quelle di origine pubblica, complessivamente considerate, il 35%.

Uno dei principali e più attivi protagonisti del secondo welfare sono le Fondazioni di origine bancaria (Fob). Il loro patrimonio contabile, riferito al 2014, ammonta a più di 41 miliardi di euro e ha registrato rispetto all'anno precedente un incremento di circa l'1%. Il totale dei proventi registrati nei bilanci delle Fondazioni a fine 2014 ammonta a 2,271 miliardi, con un aumento del 52,6% rispetto a quello dell'esercizio precedente. Accanto al patrimonio, quello che però distingue le Fob è l'attività istituzionale, una parte della quale è ampiamente indirizzata all'ambito sociale (cfr. Acri 2015). In valori assoluti, le erogazioni del 2014, inclusi gli accantonamenti ai fondi speciali per il volontariato, si sono attestate a 911,9 milioni di euro per 22 805 interventi, in aumento rispetto ai 884,8 milioni di euro e ai 22 334 interventi del 2013. Di segno positivo sono anche le variazioni riguardanti le medie di importo per singola iniziativa e di numero di interventi per singola Fondazione: la prima raggiunge i 40 000 euro, la seconda fa registrare una media di 60 progetti per Fondazione.

Il settore del welfare è al centro del sistema erogativo delle Fob. Nel 2014, dopo *Arte, Attività e Beni culturali* (al primo posto) si colloca infatti il settore *Volontariato Filantropia e Beneficenza* che, salendo di ben tre posizioni rispetto alla rilevazione 2013, registra un importo complessivo di erogazioni pari a 131,7 milioni di euro e 2 812 iniziative (in termini percentuali, 14,4% degli importi e 12,3% del numero di interventi totali). Stabili al terzo e quarto posto troviamo il settore *Assistenza Sociale*, con 123,6 milioni di euro e 2 385 interventi (il 13,6% degli importi e il 10,5% del numero), e il settore *Educazione, Istruzione e Formazione* con 120,9 milioni di euro erogati (13,3% del totale) e 3 808 interventi (16,7%). Questi risultati sono ancora più rilevanti se si considera che la Legge di Stabilità per il 2015 ha alzato la tassazione a carico delle Fob di 20 punti percentuali. Ne è derivato un livello di imposizione di gran lunga superiore a quella dei soggetti privati for profit, le cui risorse non vengono riversate a favore della collettività.

Infine, un fenomeno interessante di consolidamento è la crescita delle piattaforme di *crowdfunding*, nuovi e intraprendenti protagonisti della cosiddetta economia sociale. Secondo un recente Rapporto di *Italian Crowdfunding Network*, nel maggio 2014 si contavano ben 54 piattaforme, di cui 41 attive e 13 in fase di lancio, con un incremento del 30% in soli sette mesi (Castrataro e Pais 2014). I progetti ospitati sulle piattaforme italiane sono oltre 50 000, di cui in media circa il 35% viene realmente finanziato. Il valore complessivo dei progetti finanziati supera i 30 milioni di euro. Il *crowdfunding* è una delle nuove frontiere del secondo welfare a livello internazionale: nel 2013 sono stati raccolti attraverso questo canale oltre 5 miliardi di dollari. Il potenziale di crescita è molto ampio anche in Italia. Da noi prevalgono per ora le piattaforme *lending-based* (microprestiti tra privati a tassi più che agevola-

ti), ma in grande espansione è anche *l'equity-based crowdfunding* (ben 9 piattaforme in fase di lancio afferiscono a questo tipo). Su questo fronte il nostro paese ha svolto un ruolo da pioniere: nel 2012, il Decreto Crescita 2.0 (Decreto Legge 179/2012) ha per primo regolamentato questo modello di raccolta, delegando alla Consob i dispositivi di attuazione.

2. I VOLANI DEL CONSOLIDAMENTO

Il consolidamento del secondo welfare è stato alimentato da alcuni “volani” endogeni ed esogeni. I primi hanno a che fare con dinamiche di “autopropulsione” oppure, più frequentemente, di adattamento spontaneo e “incastro” virtuoso fra il primo e secondo welfare, fra livelli istituzionali di governo, tra l'arena dello Stato, del mercato, del Terzo Settore e della società civile, tra settori/competenze di *policy*, tra territori. In tutti questi casi a confrontarsi sono tre logiche distinte: quella integrativa, quella complementare e quella sostitutiva. Gli incastri che definiamo virtuosi sono quelli che non sostituiscono ciò che già c'è, contribuendo così a duplicare e frammentare l'offerta, ma quelli che perseguono l'integrazione e la complementarietà ampliando la gamma dei servizi, il grado di flessibilità degli interventi, la capacità di risposta ai bisogni con una forte attenzione al tema della sostenibilità.

Si prenda il caso della bilateralità (capitolo terzo). Qui la tendenza che si rileva è decisamente “virtuosa”, soprattutto in ambito sanitario, dove sta emergendo un “doppio incastro”: le risorse sembrano essere effettivamente convogliate verso la copertura di aree lasciate scoperte sia dal sistema sanitario pubblico sia dai fondi integrativi nazionali di categoria. La logica prevalente è dunque quella integrativa. Va però sottolineato che lo strumento più diffuso continua a essere la semplice erogazione monetaria e che i bisogni sanitari cui viene offerta una risposta sono prevalentemente quelli che ricadono negli ambiti dell'assistenza poco tutelati dal nostro Ssn, ovvero “vecchi rischi” tradizionalmente poco protetti dal primo welfare. La collaborazione con altri attori del territorio per la fornitura di servizi è poco diffusa ma potrebbe diventare oggetto di un “terzo incastro” nei prossimi anni.

Un altro esempio di volano interno è offerto dai *social impact bond*. Qui l'incastro virtuoso passa per la costituzione di partenariati pubblico-privato capaci di funzionare come schemi negoziali. I progetti da finanziare non vengono scelti in base alla loro presunta capacità di generare flussi di cassa in entrata, ma in base alla loro attitudine a produrre risparmi di spesa, in particolare sui bilanci pubblici. Così, virtuosamente, i programmi di riduzione della spesa diventano l'occasione per attrarre investimenti privati e, al tempo stesso, questi ultimi diventano il modo con cui la pubblica amministrazione rientra nella disponibilità di risorse.

I volani esterni sono rappresentati principalmente da alcune riforme recenti che hanno esplicitamente previsto un coinvolgimento di soggetti non pubblici che operano a livello locale. Si pensi alla Garanzia Giovani. Essa nasce come un programma riconducibile principalmente alla sfera del “primo welfare”: le risorse messe a disposizione a livello europeo e nazionale sono pubbliche, gli attori che partecipa-

no al disegno e all'implementazione del programma tendono a essere, seppur non esclusivamente, soggetti pubblici. Lo schema è però programmaticamente aperto allo sviluppo di interventi di secondo welfare (cfr. il Capitolo 10, di Patrik Vesan). La Raccomandazione europea del 2013 prevedeva infatti l'attivazione di *partnership* pubblico-privato per il disegno e l'implementazione della Garanzia. Il programma italiano ha individuato tra le possibili "offerte" da proporre ai giovani utenti il servizio civile, che di norma prevede il coinvolgimento di soggetti del Terzo Settore, mettendo a disposizione risorse per la copertura di 5 504 nuovi posti nel 2015. La collaborazione tra attori pubblici e privati è poi centrale nella gestione e nello sviluppo di servizi rivolti all'inserimento lavorativo o formativo. Anche il Jobs Act ha mosso in questa direzione, soprattutto per la parte che riguarda le misure di conciliazione vita-lavoro. Dal canto suo la Nuova Carta Acquisti (Capitolo 8) vede il secondo welfare come protagonista sia nei tavoli tecnici a sostegno delle amministrazioni comunali, sia nella realizzazione dei progetti personalizzati. E per finire va ricordata la Legge di stabilità 2016 sia per la parte che riguarda il welfare aziendale e il premio di produttività (art. 12) sia per quella che riguarda le misure di contrasto alla povertà, là dove si prevede un esplicito coinvolgimento delle Fondazioni di origine bancaria (art. 24). Se approvate, potrebbero contribuire a innestare una marcia in più al secondo welfare anche la proposta di riforma del Terzo Settore e quella sull'introduzione del voucher universale servizi alla persona.

Va infine notato che in molti casi i volani interni e quelli esterni s'intrecciano fra loro. I protagonisti del secondo welfare svolgono una crescente attività di *advocacy* affinché si realizzino riforme a lungo auspicate. Pensiamo alle iniziative promosse dalla Alleanza contro la povertà per spingere il governo a introdurre un Reddito di inserimento sociale (Reis) – il quale dovrebbe essere realizzato attraverso un forte coinvolgimento del terzo settore per la componente "servizi". L'Alleanza (promossa dalle Acli e dalla Caritas che vede coinvolti, tra gli altri, Cgil, Cisl e Uil, Confcooperative, Anci, la Conferenza delle Regioni e numerosi soggetti del non profit, a partire dal Forum nazionale del Terzo Settore e dal Coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato) è stata cruciale anche per coordinare l'azione e integrare l'agenda dei tanti soggetti attivi nel settore. Dinamiche analoghe di *advocacy* sono rilevabili sul fronte del welfare aziendale e contrattuale. In questo caso la mobilitazione degli attori ha riguardato l'individuazione di parti del Tuir (Testo unico imposte sui redditi) da modificare per favorire l'espansione quantitativa e qualitativa delle prestazioni erogabili dalle imprese.

3. LE RISPOSTE ALLA CRISI

L'ultimo biennio ha registrato due sfide interconnesse: da un lato i nodi irrisolti e le persistenti lacune del primo welfare, dall'altro le conseguenze sociali della crisi. Il secondo welfare ha saputo generare una "nuvola" di interventi a sostegno delle fasce più vulnerabili, che ha "innaffiato" le sacche di svantaggio facendo crescere nei territori risposte innovative che hanno saputo mitigare gli effetti della crisi.

Una recente indagine Censis indica che accanto alle reti familiari (le quali continuano a svolgere un ruolo cruciale nel sostenere i propri membri più fragili)¹, è andata assumendo sempre più importanza anche la rete degli organismi del Terzo Settore e in generale dell'economia sociale. Oltre l'11% delle famiglie intervistate – dato che sale al 19% tra le famiglie monogenitoriali – ha dichiarato di avere un membro che nel corso del 2014 ha ricevuto un aiuto economico o ha beneficiato di servizi erogati da associazioni del Terzo Settore. A beneficiare di questi aiuti sono soprattutto le famiglie con redditi medio-bassi (12%) e bassi (17,8%) e quelle che risiedono nelle regioni del Nord-Est e nel Sud. Il ruolo svolto dall'economia sociale è stato più rilevante nei comuni di piccole dimensioni (fino a 10 000 abitanti) e nelle grandi città con più di 250 000 abitanti, dove la crisi ha messo più a dura prova la sostenibilità delle famiglie: in entrambi i casi la presenza e l'attivismo di organismi non profit ha svolto un ruolo di supporto alle famiglie in difficoltà: in quasi 2,8 milioni di nuclei almeno un membro ha dichiarato di aver ricevuto qualche forma di aiuto e sostegno (Forum Ania Consumatori-Censis 2015, 29).

La crisi ha portato alla luce un problema drammatico: la povertà alimentare. Gli italiani in condizioni di povertà alimentare sono 5,5 milioni, di cui 1,3 milioni minori (Rovati e Pesenti 2015). Questo rischio/bisogno è stato da una parte ricompreso nelle più generali misure di contrasto alla povertà (*Social card*, Nuova Carta Acquisti, ecc.), dall'altra delegato, più o meno esplicitamente, al volontariato e alla beneficenza. Il dato positivo dell'ultimo biennio è la mobilitazione della società civile, soprattutto tramite la creazione di empori della solidarietà. Questi costituiscono un esempio di quella *partnership* pubblico - privato - Terzo Settore che è uno dei presupposti del secondo welfare. Volontariato e terzo settore promuovono e gestiscono i progetti; le imprese provvedono all'approvvigionamento dei prodotti (donando ciò che non è più commerciabile per difetti di confezionamento, scadenza immediata o eccedenze di produzione); mentre gli enti locali collaborano in maniera più o meno diretta, partecipando alla gestione o offrendo spazi e risorse economiche e umane. In questo campo risulta particolarmente significativo anche il supporto del mondo delle fondazioni, delle istituzioni pubbliche (per esempio delle Regioni), e dei privati cittadini. La rapida diffusione – parliamo di circa 60 empori aperti dal 2008, con 25 nuove aperture dal 2013 – segnala innanzitutto l'esistenza di un bisogno precedentemente non soddisfatto. La rete tra attori pubblici, privati e non profit si è attivata per dare una prima risposta a un problema non risolto e rilanciare il capitale sociale partendo dai territori e dalle comunità (comprese quelle del Sud) più disagiate e colpite dalla crisi. È chiaro però che il secondo welfare non può sostituirsi al primo in un'area di bisogno così estesa e cruciale.

I beneficiari di queste iniziative sono attualmente circa 60 000, ma nei sette anni di crisi sono state aiutate altre migliaia di persone, poi uscite dai programmi di aiuto

¹ Il 30,2% delle famiglie intervistate dal Censis dichiara di aver ricevuto contributi economici da parenti, amici o conoscenti: di queste, quasi il 9% riceve aiuto regolarmente e il 21,4% di tanto in tanto. In particolare si segnala che tra i giovani di 18-34 anni (i cosiddetti *Millennials*) oltre il 20% ricevere regolarmente aiuto dalla rete familiare e amicale (cfr. Forum Ania Consumatori-Censis 2015).

o prese in carico da altre realtà dei territori. L'associazione Trentino Solidale parla di 7 000 kg di cibo recuperato ogni giorno (2 000 tonnellate all'anno). Non è facile misurare il valore di questi progetti, ma è chiaro che ci troviamo di fronte a veri e propri motori di una economia che recupera gli sprechi a vantaggio di chi si trova in stato di bisogno.

La crisi ha indotto anche le Fob a ripensare le modalità di intervento. A partire dal 2014, per esempio, due delle più importanti fondazioni di origine bancaria, Cariplo e Fondazione Crc, hanno varato bandi con finalità innovative. Il bando "Welfare di comunità e innovazione sociale" di Cariplo, per esempio, rappresenta un interessante punto di svolta sul fronte dei servizi alla persona. La fondazione milanese ha stanziato 30 milioni di euro di cofinanziamento per tre anni (dal 2014 al 2016), destinati a progetti che prevedano percorsi di programmazione aperti e partecipati alle tante realtà presenti sul territorio. Il bando " Cantiere Nuovo Welfare" della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo ha seguito una strada simile, incoraggiando l'elaborazione di progetti che posseggano una dimensione non meramente sperimentale, e che puntino alla autosostenibilità. Lo scopo è sostenere iniziative capaci di integrarsi con la programmazione pubblica dei servizi alla persona già attivati sul territorio, nella logica dell'integrazione.

Le Fob non si sono limitate alla gestione delle emergenze, ma si sono anche sforzate di individuare bisogni nuovi. Si pensi per esempio alla povertà educativa, un problema ancora ai margini del dibattito pubblico e istituzionale nel nostro paese, nonostante la gravità assunta da questo fenomeno². Nel 2014, il 13,3% del totale delle erogazioni monetarie delle Fob – per un ammontare pari a 120,9 milioni di euro – è stato destinato al settore "Educazione, istruzione e formazione" nell'intento di fronteggiare efficacemente il fenomeno (Acri 2015). Numerosi i settori di intervento trasversali alle iniziative messe in campo nei territori: dalla lotta alla dispersione scolastica al miglioramento delle competenze attraverso la diversificazione della proposta curriculare, dall'organizzazione di attività extracurricolari al finanziamento di borse di studio per studenti particolarmente meritevoli³. Interventi realizzati in collaborazione con molteplici soggetti del territorio, e dunque potenzialmente capaci di incidere su diversi aspetti del fenomeno.

Eloquenti anche i dati relativi alle risposte messe in atto a livello ecclesiale per contrastare la povertà (cfr. Caritas 2015): 1 169 progetti anticrisi economica proposti dalle diocesi italiane, di cui 171 fondi diocesani di solidarietà e 140 progetti di microcredito per famiglie e/o piccole imprese nel 2014. Ottocentosessantacinque Progetti Otto per mille Italia attivati dal 2012 al primo semestre 2015 dalle Caritas diocesane con il sostegno della Conferenza Episcopale Italiana e l'accompagnamento di Caritas Italiana. Questi ultimi solo nel 2014 sono stati 290 per un importo complessivo di oltre 30,5 milioni di euro.

² Si rimanda alla campagna di Save the Children *Illuminiamo il Futuro*. Maggiori informazioni sul sito <http://www.illuminiamoilfuturo.it>.

³ Per un elenco esemplificativo ma non esaustivo degli interventi promossi dalle Fob si rimanda a Razzetti (2015).

La crisi ha contribuito a trasformare le percezioni nei confronti del welfare. Da un'indagine Forum Ania Consumatori-Censis (2015) emerge un'opinione pubblica più consapevole dei costi del welfare pubblico, più sensibile ai temi della responsabilizzazione e dell'*empowerment*. Il passaggio da consumi di prestazioni di welfare a carico dello Stato a consumi privati per i quali si è disposti a spendere spontaneamente quote anche significative del proprio reddito viene percepito oggi come un processo socialmente accettabile; le prestazioni sanitarie, socio-assistenziali, formative sono viste sempre meno come un diritto incondizionato, ma come servizi ai quali accedere, se necessario, anche con un proprio esborso finanziario. Per il 50,6% degli italiani il welfare è troppo generoso e per questo è in crisi (Forum Ania Consumatori-Censis 2015, 62): lo pensa il 65,3% degli intervistati delle regioni del Nord-Ovest, il 51,2% delle regioni del Nord-Est, poco meno del 50% degli intervistati del Centro, mentre rimane questa un'opinione ancora minoritaria tra i cittadini del Sud (37,7%). Una domanda del sondaggio rivela poi un dato sorprendente: il 78,5% degli italiani si dichiara favorevole alla proposta di «far pagare i servizi del welfare pubblico in relazione al reddito delle persone che li utilizzano». Prende inoltre piede la percezione che il welfare debba essere liberato dagli sprechi e dalle sacche di «inappropriatezza» e vada innestato dentro un solco che fa della sostenibilità economica e sociale la sua guida, stimolando a compartecipare tutti coloro che possono permetterselo sulla base di un principio di responsabilità sociale diffusa.

4. I TRATTI DEL CONSOLIDAMENTO: CHI, COSA, COME, CON QUALI RISORSE?

Al consolidamento hanno contribuito una pluralità di attori: imprese, assicurazioni, enti bilaterali, mutue, fondi integrativi, organizzazioni sindacali e associazioni datoriali, fondazioni ed enti filantropici, associazioni ed enti non profit, organizzazioni di volontariato, imprese sociali. Ciò che si nota è l'intensificarsi di collaborazioni sinergiche, spesso estese anche ad attori pubblici. Le *partnership* pubblico-privato-privato non profit sono anzi la novità più rilevante. In molti casi si sono anche sottoscritti veri e propri patti tra attori, attraverso cui programmare e progettare le politiche del territorio, per condividere priorità, risorse e responsabilità, e favorire sinergie e integrazioni. Ne sono esempio concreto sia l'Istituzione Educazione Scuola di Bologna (Capitolo 7) sia il Patto per il sociale della Regione Piemonte. Quest'ultimo risponde alla volontà dell'Assessorato alle politiche sociali di costruire un rapporto di fiducia e cooperazione tra Regione e territorio ed è l'esito di un processo partecipativo che ha visto coinvolti tra gennaio e luglio 2015 una pluralità di attori, istituzionali e non, che lavorano sui territori. Attori che insieme hanno individuato – per il triennio 2015-2017 – quattro linee strategiche di intervento: integrazione socio-sanitaria; inclusione sociale e contrasto alle diverse forme di povertà; sostegno alle responsabilità genitoriali e prevenzione del disagio minorile; riforma dell'assetto di governo.

Un fenomeno interessante è il superamento della logica di mera esternalizzazione dei servizi da parte delle istituzioni di primo welfare e di delega a soggetti non pubblici. La nuova logica è quella della costruzione di reti *multistakeholder* e di processi partecipati, in alcuni casi capaci di arrivare alla coproduzione di servizi e

interventi. E l'obiettivo non è solo la risposta estemporanea al bisogno, ma la "capacitazione" (*empowerment*). Sia nei confronti dei destinatari (responsabilizzazione e condizionalità) sia nei confronti dei fornitori.

Tra i rischi/bisogni oggetto di intervento, tre spiccano in particolare: la vulnerabilità economica e sociale e le nuove forme di povertà e i carichi familiari: cura, genitorialità, conciliazione vita personale-lavoro (con ricadute importanti sulle condizioni dei minori e in parte anche degli anziani non autosufficienti e dei disabili). Con riferimento proprio alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, dei 199 enti bilaterali analizzati nel terzo capitolo, l'80% risulta offrire almeno una prestazione di *work-life balance*, con una offerta che è differenziata sia per settore che per territorio e vede affiancare a misure più tradizionali (incentrate per lo più sull'erogazione di contributi economici a sostegno delle famiglie) progetti più innovativi come quelli promossi dagli Enti bilaterali del Terziario e del Turismo (due settori caratterizzati da un'alta incidenza di forza lavoro femminile) di Lodi, di Bolzano, di Mantova e di Cuneo in sinergia con numerosi altri attori dei rispettivi territori, che puntano a incentivare un'offerta ampia di servizi.

Il secondo welfare non sembra aver ancora sviluppato a sufficienza il proprio potenziale nel settore dei servizi alla persona: un potenziale che riguarda sia la risposta ai bisogni sia la creazione di occupazione. Per quanto riguarda i bisogni, sappiamo che in Italia il sistema-famiglia produce al suo interno un ampio ventaglio di servizi per i propri componenti, soprattutto per i bambini piccoli e gli anziani. Ma i numeri ci dicono che oggi tale sistema è in sovraccarico. Il welfare "fai da te" non regge più, soprattutto per le madri (e sempre di più anche le figlie adulte) su cui ricadono troppi compiti. Più di 650 000 donne inattive che si prendono cura dei figli minori, di adulti malati o disabili, di anziani non autosufficienti dichiarano che vorrebbero lavorare, ma non possono farlo per l'insufficienza di servizi pubblici o per l'alto costo di quelli privati. Il carico di cura che grava sulle spalle di queste donne è così intenso che molte devono comunque ricorrere ad aiuti informali. La crisi ha accentuato il problema. Per salvaguardare un minimo di cura "professionale" per i non autosufficienti molte famiglie hanno dovuto ridurre i consumi, intaccare i risparmi, persino indebitarsi.

Questo deficit di servizi è un problema, ovviamente, anche per chi è occupato e non sa come conciliare responsabilità lavorative e familiari. È da notare che in Italia non mancano solo fornitori di "cura", ma anche professionisti che offrano prestazioni per la facilitazione della vita quotidiana. Pensiamo all'assistenza informatica, amministrativa, fisioterapia a domicilio. Oppure alle piccole riparazioni, alla manutenzione e vigilanza della casa; o ancora all'aiuto per trasporti e mobilità (bambini, anziani), alla preparazione di pasti, alle consegne a domicilio, al disbrigo di pratiche varie e così via. La promozione di un moderno settore di "neo-terziario sociale" potrebbe generare molti circoli virtuosi: più opportunità di scelta e consumo, più conciliazione fra casa e lavoro e soprattutto più occupazione. A questo proposito, una recente analisi del Centro Studi di Confartigianato, mettendo in relazione l'indicatore di presa in carico dell'utenza per i servizi di asilo nido (quelli pubblici e l'insieme degli altri servizi socio-educativi per la prima infanzia) a livello comunale

con il tasso di occupazione femminile 15-64 anni, osserva come la presenza di tali servizi coesista con una maggiore integrazione della donna nel mercato del lavoro: al crescere dell'indice di presa in carico degli utenti, corrisponde una crescita del tasso di occupazione femminile (Ufficio Studi Confartigianato 2015, 49-50).

I cosiddetti *white jobs* (sanità e assistenza) costituiscono uno dei settori che in Europa più hanno contribuito a creare posti di lavoro, anche negli anni della crisi. A fronte di una perdita di circa 4,5 milioni di posti di lavoro nel manifatturiero (- 11,9%) tra il 2008 e il 2014 e di 3,8 nelle costruzioni e nell'edilizia, i servizi alle persone hanno registrato un incremento di più di 2 milioni di unità (+9%), per un valore complessivo di 25 milioni di occupati nell'Europa a 28 (Ciarini 2015, 2). In Italia la crescita di occupazione "bianca" ha riguardato soprattutto i servizi domestici, con un tasso di incremento tra il 2000 e il 2013 addirittura del 72,2% (Ciarini 2015). Il dato risente delle varie regolarizzazioni e sanatorie promosse tra il 2000 e il 2012, che hanno portato all'emersione di molto lavoro irregolare. La grande espansione di collaboratori domestici e "badanti" non è tuttavia in grado di saturare la richiesta di prestazioni e servizi, in particolare quelli domiciliari. Anche il settore dell'artigianato potrebbe contribuire allo sviluppo del terziario sociale. Dati recenti mostrano che si tratta di un settore produttivo in espansione: oltre la metà delle donne titolari di imprese individuali artigiane (58%) è già impiegata nel settore dei servizi alla persona. Tra il 2014 e il 2015 proprio questo settore ha conosciuto una crescita dello 0,6% (Ufficio Studi Confartigianato 2015).

Dati i vincoli di bilancio (e i noti problemi di inefficienza e rigidità), il settore pubblico non può essere la soluzione. Il mercato privato, da solo, non basta: per la maggior parte delle famiglie i suoi servizi (pensiamo ai nidi o alle case di cura) sono troppo cari. In altri paesi (Francia, Belgio, Regno Unito) si è però trovata una promettente soluzione: un sistema di *voucher*, di buoni-acquisto convenienti per chi compra e per chi vende (privati o terzo settore) grazie a un sussidio pubblico incorporato nel buono e ad agevolazioni fiscali (come l'abbattimento Iva). Un esempio emblematico di "secondo welfare", insomma. Dopo l'introduzione del cosiddetto *Cesu* (*Cheque emploi services universel*: il voucher, appunto), nel 2005, in Francia sono nate circa 10 000 nuove piccole società di servizi e sono stati creati più di 100 000 posti di lavoro solo nei primi dodici mesi.

Anche in Italia si parla da tempo di voucher e molte regioni l'hanno già sperimentato. Si tratta inoltre di uno strumento utilizzato anche nelle esperienze di welfare aziendale. Occorre però una misura nazionale di ampio respiro, altrimenti la "molla" non scatta. Secondo le stime del Censis, l'introduzione di un sistema di voucher simile al *Cesu* costerebbe a regime meno di 700 milioni l'anno (cfr. Maino 2014). Nel giugno 2014 in Parlamento è stato presentato un disegno di legge che va in questa direzione e propone un sistema di voucher basato su tre pilastri, ciascuno dei quali può contribuire a ridurre il costo dei servizi per la famiglia attraverso un unico titolo di credito (il voucher o buono acquisti) per i) le famiglie che acquistano a costo agevolato i servizi; ii) le imprese che erogano a costi agevolati prestazioni di welfare aziendale ai propri dipendenti o le banche in favore dei propri clienti; iii) le amministrazioni regionali e locali che erogano servizi alla persona a favore di per-

sone bisognose e svantaggiate o servizi di conciliazione ai destinatari delle politiche del lavoro attraverso i servizi pubblici e privati del lavoro.

Per quanto riguarda infine le risorse messe a disposizione dalla filantropia in senso lato, secondo l'Istat (2013), le donazioni individuali sono pari a 4,6 miliardi di euro e quelle fatte dalle imprese ammontano a circa 4,4 miliardi (dati riferiti al 2011). A queste vanno aggiunte le donazioni individuali, ma effettuate attraverso la rete della Chiesa, per un valore di 2,6 miliardi di euro (cfr. Vita 2015), più 1 miliardo di euro messo a disposizione dalle fondazioni di origine bancaria. In tutto, si tratta di oltre 12 miliardi di euro: un insieme consistente di fondi che potrebbero essere utilmente utilizzati per promuovere progetti e iniziative di secondo welfare.

5. PROBLEMI E SFIDE

A conclusione del *Primo Rapporto sul secondo welfare 2013* avevamo individuato cinque “zone d'ombra”: i) il rischio di un “incastro distorto” fra primo e secondo welfare; ii) la difficoltà di “fare sistema”; iii) la disparità territoriale; iv) la debolezza dei meccanismi di monitoraggio e valutazione; v) l'incompiuta adesione al paradigma dell'investimento sociale. Come si è detto più sopra, sul primo versante (gli “incastri”) qualche significativo passo in avanti c'è stato. Sugli altri fronti tuttavia le zone d'ombra persistono, soprattutto per quanto riguarda il “sistema”: l'eterogeneità, la frammentazione, la diffusione a macchia di leopardo degli interventi è ancora molto forte. Così come permangono forti disparità fra Nord e Sud, esacerbate dalla crisi. Abbiamo poi rilevato nuove criticità: gli ostacoli normativi contro cui si scontra l'attivismo del secondo welfare; la ancora troppo scarsa consapevolezza del suo potenziale quale motore di crescita; il modesto investimento sulla comunicazione. Vediamo più nel dettaglio il quadro delle ombre nei vari settori.

Con riferimento al welfare in azienda, la criticità principale riguarda il coinvolgimento delle piccole e medie imprese. La via è quella delle “reti” e delle *partnership* tra imprese e i soggetti pubblici e privati che operano sui territori; ma il progresso è lento (si veda Mallone in questo Rapporto). Un aiuto importante potrebbe venire anche da un rapporto più stretto con il mondo assicurativo. Guardando ai servizi, un approccio lungimirante – come già dimostrano alcuni Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, come quelli dei settori Credito e Assicurativo – potrebbe consistere nel favorire l'istituzionalizzazione dell'offerta di strumenti assicurativi per il rischio di non autosufficienza nel tentativo di fornire una soluzione al crescente problema della cura degli anziani.

Lo sviluppo del welfare aziendale e contrattuale è poi esposto a un grande rischio: quello di generare un eccesso di frammentazione dei diritti e delle tutele fra aziende di diverse dimensioni, tra categorie di dipendenti, e tra territori. Il rischio dipende anche dalla natura delle prestazioni, se sostitutive o integrative. Un welfare contrattuale di natura integrativa rispetto al primo welfare, disegnato in modo da creare sinergie con le comunità potrebbe contenere la differenziazione entro limiti socialmente accettabili. Se il Jobs Act riuscisse a mantenere la promessa di un progressivo allargamento della platea di lavori dipendenti contrattualizzati, anche il

problema della copertura sarebbe meno marcato. Occorrerà un serio monitoraggio per valutare l'evoluzione e l'impatto del welfare contrattuale. A oggi non esiste neppure un sistema di raccolta dei contratti, soprattutto quelli siglati a livello aziendale ed è dunque impossibile esaminare le implicazioni delle nuove tendenze sia sotto il profilo funzionale sia distributivo.

Un aspetto non marginale è poi quello dei lavoratori stranieri. Appare centrale (e non più rimandabile) promuovere presso imprese e parti sociali – proprio attraverso la contrattazione – una maggiore attenzione ai servizi dedicati ai lavoratori stranieri: servizi che potrebbero concorrere a favorire la loro integrazione e a trasformare un problema drammatico come quello dell'immigrazione in un'occasione di rilancio dell'economia del paese. Le stime di una recente ricerca promossa dalla Commissione Europea dimostrano per la prima volta come nel medio e lungo termine gli immigrati potranno produrre un effetto positivo sui conti pubblici dei paesi membri, soprattutto nei paesi di destinazione, dove la popolazione sta gradualmente invecchiando e la forza lavoro diminuisce. La ricerca mostra come gli “immigrati integrati” paghino allo Stato in termini di imposte e contributi più di quanto ricevano in benefici (cfr. European Commission 2015). Ragione per cui è giunto il tempo affinché anch'essi siano interessati dalla contrattazione in materia di welfare.

Il problema della frammentazione e dell'eterogeneità caratterizza anche i settori della bilateralità e della mutualità. Per quanto riguarda la bilateralità, se da un lato possiamo osservare un impegno crescente nell'offerta di misure sociali ancorate ai territori (una dinamica non scontata), dall'altro persiste tuttavia la difficoltà ad aumentare la scala e il raggio di attività e a promuovere collegamenti fra quelle micro, piccole e medie imprese (soprattutto nel settore artigiano) che sembrano per definizione escluse dagli sviluppi del welfare aziendale. Potenzialmente soggetti promotori di innovazione, perché ancorati ai territori e allo stesso tempo “strumenti” per far dialogare gli interessi dei lavoratori (soprattutto delle Pmi) e delle imprese, finora i fondi bilaterali non sembrano aver colto appieno la possibilità di trasformarsi in laboratori per sperimentare e promuovere soluzioni innovative.

Per quanto riguarda le mutue sanitarie, la principale criticità sembra riguardare il rapporto con i grandi gruppi assicurativi e, soprattutto con le cosiddette “mutue spurie” che godono degli incentivi fiscali degli enti non profit non condividendo però le finalità mutualistiche e solidaristiche di questi ultimi. La loro ampia e rapida diffusione ha spinto le società di mutuo soccorso “pure” a riunirsi in difesa dei principi e valori della mutualità volontaria, varando un “Codice identitario delle società di mutuo soccorso”. È stata anche formulata la richiesta di istituire un'Autorità di vigilanza sulle società di mutuo soccorso, al fine di combattere la mutualità irregolare. Con riferimento ai bisogni sanitari, la logica di sviluppo sembra essere quella dell'integrazione e non della sostituzione rispetto all'offerta pubblica. La scarsità di dati e l'assenza di monitoraggio impediscono per ora una valutazione precisa del ruolo giocato da questi attori.

Nel secondo welfare la capacità di creare, gestire e stabilizzare “reti” è fondamentale. Una delle migliori pratiche è quella delle Reti territoriali per la conciliazione lombarda, un progetto ampio e articolato che ci auspichiamo non conosca una battuta di

arresto in seguito alla recente riforma del sistema sanitario regionale. Le Rtc hanno dato luogo a una serie di iniziative innovative che hanno messo al centro le imprese e hanno favorito la costituzione di vere e proprie reti multiattore, come nel caso del progetto “EuGenio” a Mantova o del progetto “eLavoroefamiglia” a Varese. Le Rtc hanno anche permesso di implementare su scala più ampia l’uso del voucher multi-servizi (sia per la cura dei minori sia per l’assistenza agli anziani non autosufficienti) e di promuovere lo sviluppo di interventi di welfare aziendale e interaziendale integrati con i servizi locali erogati dalle amministrazioni comunali. Infine le reti hanno permesso di sperimentare forme di *smart working*. L’alleanza *Smart working, Smart companies* ha visto coinvolte 6 imprese e un campione di 1 000 dipendenti – per la maggior parte di età compresa tra 36 e 45 anni –, i quali hanno guadagnato in media 113 ore a testa per la vita privata, con un risparmio di 50 euro al giorno tra trasporti e spese di varia natura, 1 448 km a lavoratore e 65 400 kg di emissioni di CO₂. I risultati sono stati positivi anche in termini di produttività: nel 94 % dei casi la produttività degli *smart workers* è rimasta costante o è aumentata e il 96 % dei lavoratori ha raggiunto in pieno gli obiettivi prefissati (cfr. Gobbo e Maino in questo Rapporto).

Anche nel caso delle reti si rilevano però alcune delle criticità tipiche del secondo welfare. Innanzitutto le difficoltà nel collegare i nuovi progetti e le alleanze con quanto già esistente a livello locale: uno snodo strategico per evitare la proliferazione di microinterventi tra loro disorganici e scongiurare il rischio della duplicazione di iniziative, della frammentazione, e dello spreco delle risorse. Una seconda difficoltà riguarda il finanziamento: l’attrazione di risorse che consentano autosostenibilità è ancora modesta. Le aziende sostenitrici sono ancora poco numerose, forse anche perché vengono incluse principalmente come soggetti finanziatori anziché come partner strategici, capaci di coprogettare gli interventi. Il rapporto con le imprese è un problema delicato anche per quanto riguarda le fondazioni di comunità, in parte per difficoltà organizzative e per l’assenza di una strategia complessiva sull’uso delle risorse, in parte per carenza di adeguate strategie comunicative.

La sfida della sostenibilità riguarda anche le nuove modalità organizzative e istituzionali sperimentate nei servizi per l’infanzia. Le esperienze prese in esame nel Capitolo 7 (imperniata sull’affidamento di servizi comunali per l’infanzia a enti e organismi partecipati) si sono rivelate in grado di conciliare diverse esigenze: contenere la spesa pubblica, salvaguardare la continuità di servizi di qualità riconosciuta, assicurare consenso adeguato alle scelte di politica pubblica. La criticità principale riguarda però la disponibilità di risorse, dato il perdurare di una situazione economica di crisi o di bassa crescita e di vincoli finanziari. Per attrarre fondi occorrerebbe promuovere – tramite modifiche legislative – la partecipazione e il coinvolgimento di soggetti privati nel controllo e nella *governance* interna degli enti partecipati, senza che questo si traduca nella privatizzazione sostanziale del servizio. I servizi per l’infanzia sono un elemento chiave del paradigma dell’investimento sociale: il secondo welfare non ha però ancora focalizzato un’adeguata attenzione su questo fronte, già fortemente trascurato anche dal primo welfare.

Nel settore del contrasto alla povertà e alle nuove forme di vulnerabilità sociale il secondo welfare si è trovato negli ultimi anni a dover esercitare un ruolo di sup-

pienezza rispetto al primo welfare. Ciò ha consentito di rispondere all'emergenza, ma è chiaro che la situazione non è sostenibile e rischia di generare anche qualche dinamica perversa. Prendiamo gli empori di solidarietà. La loro rapida diffusione è stata accompagnata da meccanismi competitivi non sempre virtuosi e da dispersione di risorse, a causa della coesistenza di più organizzazioni sullo stesso territorio – che dunque insistono sullo stesso bacino di donatori e volontari. Troppa spontaneità, poca regia, nessuno strumento di monitoraggio e valutazione in grado di fotografare chiaramente costi e benefici, quantificare e dimostrare l'impatto dei vari interventi. Più in generale, sul fronte della povertà il rafforzamento del welfare pubblico (risorse certe, diritti soggettivi) è una priorità ineludibile. Fintanto che questo rafforzamento non c'è, è impossibile capire come, dove, con quali strumenti e risorse il secondo welfare possa svolgere le sue funzioni di complemento.

Una sfida analoga riguarda le politiche attive del lavoro, a cui la Garanzia Giovani è intrinsecamente connessa. Qui è già prevista l'istituzione della Agenzia nazionale per le politiche attive, che dovrebbe presiedere alla modernizzazione della rete di servizi regionali. Si tratta di comprendere quale spazio d'intervento sarà riservato ai (o potrà essere conquistato dai) soggetti privati, a seguito delle nuove norme sull'accreditamento e dell'effettivo utilizzo degli assegni individuali di ricollocamento.

6. PROSPETTIVE E PROPOSTE

È possibile identificare una strategia di promozione del secondo welfare capace non solo di stimolarne l'ulteriore crescita, ma anche di orientare i suoi attori e i suoi programmi verso direzioni virtuose? Se è vero che il consolidamento è stato alimentato da volani interni ed esterni, è su questi due versanti che occorre concentrarsi.

Iniziamo, di nuovo, dai primi. Un volano indispensabile ha a che fare con le risorse. Si è detto che i soggetti attivi nella produzione del secondo welfare e quelli potenzialmente interessati a entrarvi sono sempre più numerosi. Per i primi la sfida è come assicurare la sostenibilità finanziaria e come crescere. Per i secondi la sfida è quella di reperire le risorse iniziali. In entrambi i casi, il ruolo chiave deve essere giocato dalla cosiddetta finanza sociale, intesa in senso lato. Vanno promossi percorsi non convenzionali per l'accesso al credito, incentivando gli istituti disponibili e interessati a finanziare la costruzione di *partnership* progettuali finalizzate a iniziative sociali. Questo significa creare opportunità di coinvolgimento delle banche interessate già nelle fasi di definizione dei nuovi progetti, affinché esse comprendano meglio le logiche e i profili di sostenibilità delle iniziative a volte non valutabili o non facilmente comprensibili mediante l'utilizzo di rigidi e convenzionali parametri di valutazione e *rating*. Se opportunamente coinvolto nell'elaborazione dei progetti, il soggetto bancario è in grado di fornire utili contributi al disegno economico-finanziario delle attività sociali su cui intende investire. Secondo questa logica, meriterebbero attenzione strumenti in grado di integrare forme di credito a forme di *crowdfunding*, titoli obbligazionari a collocamento privato volti a sostenere lo sviluppo del Terzo Settore o per finanziare progetti di utilità sociale a tasso di interesse ridotto, nonché sistemi di garanzie dedicati a organizzazioni non profit. Gli strumenti finanziari sono chia-

mati a svolgere un ruolo strategico anche nella trasformazione delle imprese sociali. Da questo punto di vista è importante tenere conto che la disponibilità di tecnologie a basso costo, per l'individuazione e la soluzione di problemi sociali, può innescare modalità di intervento molto diverse dalle attuali, promuovendo processi anche repentini di crescita, capitalizzazione e trasformazione.

Un secondo volano interno da costruire riguarda l'estensione delle reti e il trasferimento di conoscenze e buone pratiche, per superare frammentazione e duplicazioni e per rafforzare il secondo welfare nel Mezzogiorno. Qui si potrebbe agire su due fronti. Innanzitutto la condizionalità per l'accesso ai finanziamenti, pubblici e privati, prendendo esempio dalla nuova strategia di condizionalità adottata dalla UE per le politiche di coesione. Tramite la condizionalità si dovrebbe spingere le reti già esistenti ad allargarsi (ad altri soggetti, ad altre misure, ad altri settori d'intervento) e a costruire "reti di reti". Il secondo fronte è l'adozione di forme di capitalizzazione "a basso costo" delle *best practice* esistenti, al fine di diffondere/restituire quanto appreso dalle esperienze/progettualità di maggior successo. Lo strumento potrebbe essere quello del *twinning*, peraltro raccomandato e finanziato anche dalla UE⁴: per esempio comuni/territori virtuosi – superata la fase di sperimentazione – potrebbero "adottare" (affiancare) altri comuni/territori per disseminare i risultati e condividere il percorso implementativo. Potrebbe aiutare molto anche la sperimentazione di "piattaforme" o "laboratori" sia digitali sia fisici, in una logica di utilizzo delle nuove tecnologie al servizio del sociale, per mettere in relazione domanda e offerta. Similmente utile sarebbe potenziare le funzioni di coordinamento anche all'interno dei principali enti erogatori, come le Fob o le stesse banche, identificando una figura chiave (facilitatore di rete/*case manager/pathway guide*...) con competenze specifiche per svolgere il ruolo di *pivot* nella coprogettazione e coproduzione di servizi.

Ma veniamo ai volani esterni, in questa fase più cruciali. Si tratta di interventi normativi che aprano spazi e introducano incentivi e facilitazioni per le principali dinamiche di secondo welfare. Per far crescere la finanza sociale sarebbe per esempio utile rivedere la disciplina dei contratti pubblici immaginando che alcune regole che richiedono l'evidenza pubblica (appalti e bandi di gara per la fornitura di opere e servizi) possano essere "sospese" nel caso di sperimentazioni della finanza sociale. Fondamentale anche concludere l'iter della riforma del Terzo Settore. Essa può alimentare il secondo welfare perché incentiva la partecipazione e la responsabilizzazione dei vari soggetti; ridefinisce il ruolo del volontariato e l'importanza delle reti multiattore a partire dalla riorganizzazione dei Centri servizio per il volontariato; concorre alla ridefinizione del ruolo delle imprese sociali. Proprio in riferimento a queste ultime, si potrebbe integrare il disegno di riforma con la cosiddetta proposta Del Barba sulle B-Corp, ossia le *benefit-corporations* (già ampiamente diffuse negli Stati Uniti): aziende for profit che vogliano andare oltre l'obiettivo del profitto e massimizzare il loro impatto positivo verso la società e l'ambiente.

⁴ Si veda la Guida al Programma "Europa per i cittadini" 2014-2020 (https://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens/funding/town-twinning-0_en).

Occorre poi approvare rapidamente l'introduzione del voucher universale, di cui si è già detto. Tale strumento potrebbe rivelarsi particolarmente prezioso per diffondere il welfare aziendale anche tra le Pmi (e tra gli enti bilaterali): le imprese più piccole rinunciano a offrire benefit ai propri dipendenti perché non hanno le forze economiche e gestionali né la "massa critica" sufficienti per studiare e implementare un proprio sistema di welfare (stipula di convenzioni, gestione delle richieste di servizi e rimborsi) ma attraverso il voucher potrebbero usufruire di una rete di fornitori già strutturata e condivisa con le altre aziende aderenti sullo stesso territorio, offrendo i *benefit* attraverso il semplice acquisto dei voucher (con fiscalità agevolata per taluni beni/servizi).

Quanto al welfare aziendale, di fondamentale importanza sarà l'approvazione dell'art. 12 della Legge di stabilità per il 2016 e la successiva approvazione del decreto attuativo relativamente al premio di produttività, auspicando un suo collegamento con la proposta di legge sullo *smart working*. Nell'ambito dei provvedimenti già in agenda, sarebbe necessario chiarire (in specie nell'art. 12 della Legge di stabilità) che le somme, le prestazioni e i servizi di welfare aziendale disciplinati dall'art. 51 del Tuir possano essere erogate anche per il tramite degli enti bilaterali, promossi sulla base dei contratti collettivi stipulati dalle parti sociali. Questo faciliterebbe infatti la diffusione del welfare aziendale anche nelle imprese più piccole e territorialmente frammentate.

La normativa fiscale non è importante solo per il welfare negoziale, ma per quasi tutta la gamma di attività del secondo welfare. Il fisco produce un impatto significativo sui comportamenti che hanno a che fare con la produzione, distribuzione e allocazione del reddito delle persone e delle imprese. L'identificazione dei caratteri di un fisco *prowelfare* è un'operazione delicata e complessa. Se ben congegnata, tale operazione può promuovere una maggiore diffusione di strumenti assicurativi come la sottoscrizione di polizze sanitarie e/o di *long term care* o l'iscrizione alle mutue sanitarie o l'adesione a piani di accumulo per la formazione dei figli, ovvero l'agevolazione di spese sociali private come quelle per le assistenti familiari o le babysitter, quelle per la formazione. Molto importante anche l'armonizzazione fiscale e delle regole che riguardano i diversi operatori: il mondo delle assicurazioni, dei fondi sanitari e previdenziali, delle società di mutuo soccorso, degli enti bilaterali. Solo con una riforma fiscale e regolativa "di sistema" è possibile passare da un welfare integrativo disomogeneo, discontinuo e parziale come quello attuale a un welfare integrativo inclusivo e ampio che accompagni i lavoratori e le loro famiglie lungo l'intero ciclo di vita. Si tratterebbe di predisporre piani sinergici che includano schemi sanitari e previdenziali integrativi, oggi separati. Un modello di welfare contrattuale integrato potrebbe fare da volano per la diffusione di un pilastro previdenziale e sanitario complementare, garantendo maggiore omogeneità e portabilità alle tutele previste.

Il principale volano esterno dovrebbe però essere il completamento dell'agenda di riforme sociali in discussione ormai da tanti anni. Innanzitutto l'istituzione di uno schema di reddito minimo, procedendo più speditamente e con maggiori investimenti sulla strada già intrapresa con la Legge di Stabilità per il 2016. In secondo luogo, la piena attuazione del Jobs Act per quanto riguarda i servizi per l'impiego e le politiche di conciliazione.

L'intreccio fra primo e secondo welfare non riguarda solo le cornici normative, ma anche le dinamiche organizzative al cosiddetto livello *grass roots*. Aiuterebbero molto alcuni cambiamenti interni agli enti regionali e locali che promuovessero l'azione sinergica tra assessorati: per esempio creando una cabina di regia congiunta tra ambito sanitario e socio-assistenziale gestita congiuntamente dagli assessorati alla sanità e alle politiche sociali. La stessa azione sinergica andrebbe costruita o rafforzata tra l'assessorato alle politiche sociali, quello alle politiche del lavoro e l'assessorato con competenze in materia di *housing*/casa per creare una filiera virtuosa in grado di fronteggiare il rischio vulnerabilità e povertà. Un altro aspetto cruciale riguarda l'accesso ai servizi. Nel nostro paese a livello locale l'accesso a molte prestazioni, da quelle sanitarie a quelle socio-assistenziali, dall'istruzione alla formazione e ai servizi per l'impiego, è spesso molto difficile perché l'offerta è frammentata, non è chiaro a chi rivolgersi, dove acquisire informazioni, quali siano i requisiti necessari. Persone in condizione di non autosufficienza, immigrati, famiglie con figli a carico (soprattutto fino a 3 anni) sono i tipi di destinatari che più sperimentano queste difficoltà. Per questo sarebbe strategico puntare alla creazione di punti di accesso unici (sportelli unici o *one-stop-shops*) per favorire l'integrazione tra i servizi, la personalizzazione delle risposte attraverso una trattazione mirata di casi/soggetti in condizione di vulnerabilità e la creazione di collaborazioni mirate e localizzate fra primo e secondo welfare.

Vi è infine il tema del monitoraggio e della valutazione. Come nel Rapporto precedente, siamo costretti a chiudere anche questa edizione con un richiamo sull'importanza di entrambi. Non possiamo entrare nel merito di ciò che si potrebbe e dovrebbe fare. Ci limitiamo a osservare che nei paesi con cui ci confrontiamo esistono pratiche e istituzioni da cui prendere spunto. Il problema non è come si fa a monitorare e valutare. È fare il primo passo, formalizzare la funzione e affidarne lo svolgimento a un soggetto istituzionale (non necessariamente pubblico, anzi) con compiti e scadenze chiare. Certo, l'operazione avrebbe un costo non trascurabile. Qualcuno potrebbe pensare che le risorse sarebbero meglio impegnate finanziando un'iniziativa concreta "sul campo", rispondere a un bisogno, soddisfare una richiesta. Non è così. Il secondo welfare è un fiume che scorre sempre più veloce, ma ha bisogno di essere incanalato. Soprattutto in un paese come l'Italia: fluido e vitale, ma incline al disordine e alla frammentazione localistica e particolaristica.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Acri (2015), *Ventesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria*, Roma
- Ania (2015), *Fondi sanitari. La necessità di un riordino*, Position paper Ania, Roma
- Caritas (2015), *Povertà Plurali. Rapporto 2015 sulla povertà e l'esclusione sociale*, Roma
- Castrataro D., Pais I. (2014), *Analisi delle piattaforme italiane di crowdfunding*, Italian Crowdfunding Network, <http://www.slideshare.net/italiancrowdfunding/2014-analisi-delle-piattaforme-italiane-di-crowdfunding-castrataro-pais>
- Ciarini A. (2015), *Servizi alle persone e creazione di nuova occupazione. L'esperienza del Cesu in Francia e le possibili riforme per l'Italia*, Fondazione Eyu
- European Commission (2015), *European Economic Forecast. Autumn 2015*, Institutional paper 011, November 2015, Luxembourg, Publications Office of the European Union, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip011_en.pdf
- Istat (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit*, Roma
- (2014), *Il profilo delle istituzioni non profit alla luce dell'ultimo censimento*, Roma, http://censimentoindustriaeservizi.istat.it/istatcens/wp-content/uploads/2014/04/Report-16-aprile_maggio_corretto.pdf
- Forum Ania Consumatori-Censis (2015), *Gli scenari del welfare. Verso uno stato sociale sostenibile*, Milano Franco, Angeli
- Maggi S., De Pietro C. (a cura di) (2015), *Le prospettive del mutuo soccorso nel sistema sanitario italiano*, Bologna, il Mulino
- Maino F. (2014), *Quale impatto per il voucher universale? Le stime del Censis*, <http://www.secondowelfare.it/privati/investimenti-nel-sociale/limpatto-del-voucher-universale-per-i-servizi-alla-persona-e-alla-famiglia-le-stime-del-censis.html>
- Razetti F. (2015), *Contrasto alla povertà educativa: le iniziative delle Fondazioni Bancarie*, <http://www.secondowelfare.it/fondazioni/contrasto-alla-poverta-educativa-le-iniziative-delle-fob.html>
- Rovati G., Pesenti L. (2015), *Food Poverty Food Bank. Aiuti alimentari e inclusione sociale*, Milano, Vita e Pensiero
- Ufficio Studi Confartigianato (2015), *All'alba della ripresa. Imprese e lavoro delle donne dopo due recessioni*, Roma, Confartigianato Donne Impresa
- Vita (2015), *Quanto donano gli Italiani*, marzo, n. 3, http://www.assif.it/images/Ricerche/Quanto-donano-gli-italiani_Vita_2015.pdf