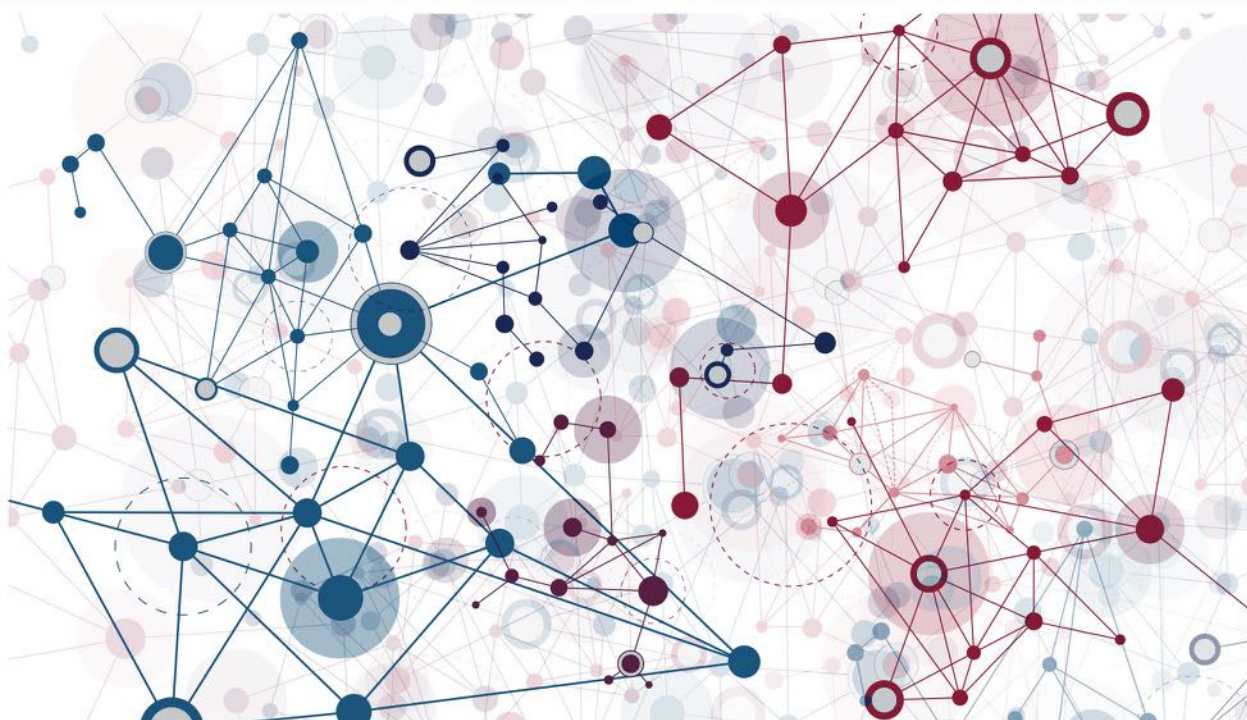


Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017

*a cura di
Franca Maino e Maurizio Ferrera*



ISBN 978-88-909417-1-9

TERZO RAPPORTO SUL SECONDO WELFARE IN ITALIA 2017

*a cura di
Franca Maino e Maurizio Ferrera*

In partnership con

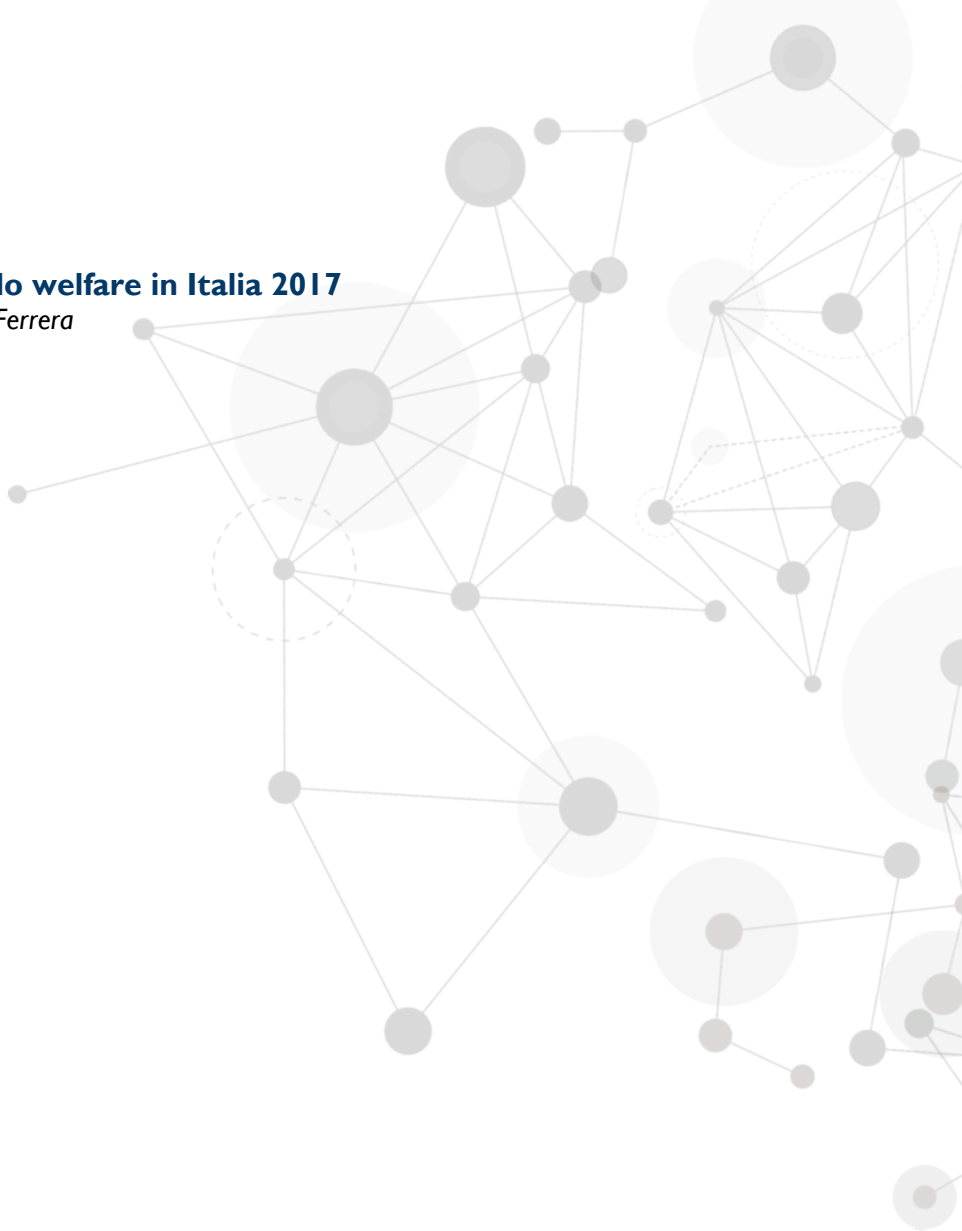


Novembre 2017

ISBN 978-88-909417-1-9

Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017

a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera



Pubblicazione online: novembre 2017

© 2017 Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi

ISBN 978-88-909417-1-9

Percorsi di secondo welfare • Centro Einaudi

Via Michele Ponza 4, 10121 Torino

Tel. + 39 0115591611 • segreteria@centroeinaudi.it

www.secondowelfare.it • www.centroeinaudi.it

Illustrazioni di copertina: Stefano Tudisco

Editing: Federico Razetti

Schede infografiche: Lorenzo Bandera





Gli autori del Rapporto 2017

Chiara Agostini (Percorsi di secondo welfare)

Lorenzo Bandera (Percorsi di secondo welfare)

Elisabetta Cibinel (Percorsi di secondo welfare)

Maurizio Ferrera (Percorsi di secondo welfare e Università degli Studi di Milano)

Rosangela Lodigiani (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano)

Chiara Lodi Rizzini (Percorsi di secondo welfare)

Franca Maino (Percorsi di secondo welfare e Università degli Studi di Milano)

Eleonora Noia (Percorsi di secondo welfare)

Paolo Pantrini (Percorsi di secondo welfare)

Federico Razetti (Percorsi di secondo welfare)

Valentino Santoni (Percorsi di secondo welfare)

Francesca Tomatis (Percorsi di secondo welfare e Nasp)

Patrik Vesan (Percorsi di secondo welfare e Università della Valle d'Aosta)

Il Laboratorio di ricerca *Percorsi di secondo welfare*, diretto da Franca Maino con la supervisione scientifica di Maurizio Ferrera, è nato nel 2011 per ampliare e approfondire il dibattito sulle trasformazioni dello Stato sociale in Italia. Il progetto guarda in particolare alle misure e alle iniziative di secondo welfare realizzate nel nostro Paese, che si contraddistinguono per la loro forte connotazione territoriale e l'impiego di risorse non pubbliche provenienti da attori privati, parti sociali e organizzazioni del Terzo Settore. L'obiettivo è individuare, scoprire e raccontare esperienze capaci di coniugare il ridimensionamento della spesa pubblica con la tutela dei nuovi rischi sociali, offrendo dati e riflessioni sulle dinamiche in atto a livello locale, nazionale e internazionale. Il Laboratorio diffonde le proprie ricerche attraverso un portale online – diventato una testata registrata nel 2015 – che è oramai punto di riferimento per chi in Italia si occupa di *social policies*, una newsletter settimanale e la collana *Working Papers 2WEL*. Negli ultimi anni *Percorsi di secondo welfare* ha inoltre realizzato diverse ricerche *ad hoc* per importanti istituzioni pubbliche e private, organizzato numerosi momenti di dibattito e riflessione, curato percorsi di accompagnamento per enti interessati a comprendere e realizzare forme di secondo welfare all'interno delle proprie organizzazioni. I principali risultati emersi nel corso delle attività di ricerca sono raccolti nei Rapporti sul secondo welfare in Italia, pubblicati in concomitanza con la conclusione dei cicli biennali del progetto. Quello che avete tra le mani è il *Terzo Rapporto*, che segue quelli predisposti nel 2013 e nel 2015. *Percorsi di secondo welfare* è realizzato dal Centro Einaudi in partnership con Cisl Lombardia, Cisl Piemonte, Compagnia di San Paolo, Edenred Italia, Fondazione Bracco, Fondazione Cariplo, Fondazione CRC, Fondazione Cariparo, Fondazione CON IL SUD, Forum Ania Consumatori, Inapa – Confartigianato Persone, Luxottica; e con il supporto della Città di Torino, il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano e il Corriere della Sera.

Percorsi di secondo welfare • Centro Einaudi

www.secondowelfare.it • www.centroeinaudi.it





Ringraziamenti

I curatori e gli autori di questo Rapporto desiderano esprimere un sincero ringraziamento a tutte le persone e le organizzazioni che hanno permesso di giungere a questa terza edizione. Le ricerche dell'ultimo biennio del progetto (2015-2017), di cui questo volume dà conto, non avrebbero potuto essere realizzate senza la costante collaborazione con tanti esponenti di quella vasta gamma di soggetti economici e sociali che sono quotidianamente impegnati nella costruzione di interventi di secondo welfare. La loro disponibilità a condividere dati, informazioni, riflessioni sul welfare in trasformazione rappresenta per il gruppo di ricerca di Percorsi di secondo welfare un insostituibile patrimonio di conoscenza. Un riconoscimento particolare va ai partner del progetto che, facendo propria la logica del secondo welfare, ci accompagnano e sostengono nel nostro lavoro di approfondimento e divulgazione. Infine, un apprezzamento non formale va al Centro Einaudi, che anche negli ultimi due anni ha sostenuto il nostro lavoro.

Come leggere questo Rapporto

*Giunto alla sua terza edizione, questo Rapporto si presenta interamente rinnovato nella sua veste grafica. Tra le novità più rilevanti, l'inserimento di **collegamenti a riferimenti bibliografici consultabili online** – articoli pubblicati su www.secondowelfare.it e fonti primarie o secondarie esterne liberamente accessibili – evidenziati **in blu** nel testo dei singoli capitoli, oltre che nelle sezioni dedicate. Ogni capitolo è inoltre corredato da **schede infografiche** che, collocate in chiusura, intendono restituire alcuni dei dati più significativi discussi nelle pagine precedenti. Ci proponiamo così di offrire un ulteriore strumento per tracciare i contorni dei diversi fenomeni del secondo welfare oggetto di indagine in questo Rapporto.*



INDICE

<i>Introduzione</i> di Maurizio Ferrera	11
--	----

Parte prima • Secondo welfare e innovazione sociale: a che punto siamo?

1 <i>Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso</i> di Franca Maino	19
2 <i>Le Youth Bank e le sfide dell'empowerment giovanile</i> di Rosangela Lodigiani e Patrik Vesan	43

Parte seconda • Il secondo welfare nel decennio della crisi

3 <i>Il mondo assicurativo. Prestazioni, sinergie e prospettive in un'ottica di secondo welfare</i> di Elena Barazzetta	67
4 <i>Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità</i> di Valentino Santoni	91
5 <i>Bilateralità, settori e territori: diversi modelli di solidarietà a confronto</i> di Federico Razetti e Francesca Tomatis	119
6 <i>Le Fondazioni di impresa di fronte a un welfare state in trasformazione</i> di Chiara Lodi Rizzini e Eleonora Noia	147
7 <i>Secondo welfare e lotta alla povertà. Un'arena di policy sempre più articolata</i> di Chiara Agostini	173
8 <i>Il contributo delle Fondazioni di origine bancaria al contrasto alla povertà</i> di Chiara Agostini e Elisabetta Cibinel	195
9 <i>Il ruolo delle Fondazioni di comunità per l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno</i> di Lorenzo Bandera	221
10 <i>Come affrontare le sfide della disabilità: la Legge 112/2016 e le Fondazioni di partecipazione per il "durante e dopo di noi"</i> di Paolo Pantrini e Franca Maino	245

Parte terza • Le prospettive

<i>Conclusioni. Il secondo welfare oltre la crisi: segnali di radicamento e di cambiamento sistemico</i> di Franca Maino e Maurizio Ferrera	271
--	-----



IL CENTRO EINAUDI E IL PROGETTO PERCORSI DI SECONDO WELFARE

L'immagine del welfare "increspato" (non tolgo al lettore il piacere di coglierne, fra poche pagine, il significato) ben si adatta al nuovo modello di stato del benessere. Esso infatti assume sempre di più, rispetto all'immagine tradizionale di un modello immobile e impermeabile ai colpi del tempo, quella di un meccanismo sollecitato a sempre nuove sfide che, attaccandolo, lo modificano senza piegarlo. Un welfare proteico e resiliente, dunque, capace non solo di riacquisire la elasticità minacciata ma, soprattutto, di onorare gli obiettivi di solidarietà sociale che ne costituiscono l'essenza pur al manifestarsi di situazioni nuove e di forme inedite di debolezze e di crisi.

In questo senso, il nuovo welfare si conferma strumento irrinunciabile per rinnovare e rafforzare il patto sociale altrimenti minacciato da spinte populiste che rischiano di corrodere irreparabilmente la democrazia.

Si spiega dunque l'importanza che al tema annette, da sempre, un istituto di ricerca di ispirazione liberale quale il Centro Einaudi che da anni ha avviato, in particolare, una riflessione sulle iniziative di secondo welfare, espressione quest'ultima che sottolinea l'esigenza di superare il modello monolitico e centralista di stato del benessere con forme partecipate e innovative, capaci di rispondere a sempre nuove esigenze. Non c'è infatti da illudersi che, cessata (speriamo!) la grande paura dopo la devastante crisi finanziaria degli scorsi anni, le rivoluzioni in atto legate all'economia della conoscenza, alla inarrestabile diffusione di robot e intelligenza artificiale, all'impatto della quarta rivoluzione industriale non determino ora nuove poderose sfide, per esempio, alla concezione stessa del lavoro e alle modalità di svolgimento durante l'intera vita dei cittadini del pianeta.

Tale sforzo di approfondimento è giunto alla terza tappa biennale, i cui risultati sono presentati a Torino presso il Gruppo Intesa Sanpaolo, che qui ringrazio per l'attenzione e la collaborazione preziose. Esprimo la più viva gratitudine a Maurizio Ferrera, Franca Maino e tutti i loro collaboratori per l'impegno, l'entusiasmo e l'intelligenza con cui stanno conducendo questo pionieristico percorso di ricerca. Esso non sarebbe possibile senza il contributo e l'interesse dei partner che qui voglio pure ringraziare per la loro sensibilità: Cisl Lombardia, Cisl Piemonte, Compagnia di San Paolo, Luxottica, Comune di Torino, Edenred Italia, Fondazione Bracco, Fondazione Cariplo, Fondazione CRC, Fondazione Cariparo, Fondazione CON IL SUD, Forum Ania Consumatori, Inapa – Confartigianato Persone. Con loro ringrazio per la costante e preziosa collaborazione l'Università degli Studi di Milano e il Corriere della Sera.

Una compagine così vasta e autorevole sottolinea la confortante e radicata presenza nella società italiana di soggetti sensibili all'impatto che il cambiamento determina sugli equilibri sociali del Paese, e capaci di affrontare le sfide contemporanee con l'impegno e l'analisi, premessa indispensabile per un'azione diffusa, condivisa ed efficace.

Salvatore Carrubba
Presidente del Centro Einaudi



Maurizio Ferrera

INTRODUZIONE

Con questo *Terzo Rapporto, Percorsi di secondo welfare* compie sei anni. Il cammino fatto è abbastanza lungo per tirare qualche filo: a che punto siamo? Proverò a rispondere facendo in realtà tre diversi “punti”: uno sulla fase evolutiva che il welfare sta attraversando; uno sulle trasformazioni concrete che abbiamo osservato; e un terzo sulla nozione stessa di “secondo welfare”.

Iniziamo dalla fase. La crisi scoppiata dopo il 2008 ha creato enormi difficoltà ai sistemi di protezione sociale, stringendoli nella morsa delle risorse calanti e dei bisogni crescenti. Il “martello” dei bisogni ha forse colpito più dell’“incudine” delle risorse. Nella maggioranza dei Paesi (Italia compresa) la spesa sociale a prezzi costanti pro-capite non è diminuita, in alcuni casi è addirittura aumentata. Ma non è stata in grado di fornire risposte adeguate al moltiplicarsi delle difficoltà materiali e delle nuove vulnerabilità generate dalla Grande Recessione. Diseguaglianza e povertà sono così aumentate. Molte famiglie hanno sofferto pesanti arretramenti nel proprio tenore di vita. Dati i persistenti squilibri del nostro welfare pubblico, le aree di bisogno rimaste maggiormente scoperte sono (state) quelle dell’assistenza e dei servizi sociali, soprattutto per le famiglie numerose e senza saldi ancoramenti al mercato del lavoro.

In risposta alla forte pressione dei bisogni, si sono attivati canali di risposta aggiuntivi rispetto a quelli pubblici. La sfera del welfare è un “diamante” a quattro punte. Oltre allo Stato, contribuiscono al benessere delle persone il sistema-famiglia, il mercato, le associazioni intermedie. La ricerca empirica aveva documentato un “risveglio” di queste componenti/attori del diamante già prima della crisi, e in tutti i Paesi. La crisi ha però accelerato questo trend. Principalmente, abbiamo detto, per *faute d’État*, per le lacune e vincoli del Pubblico. Ma anche – e non secondariamente – sotto la spinta di nuove motivazioni e impegno sociale. Nel discorso dell’Unione Europea, il decennio della crisi è considerato e interpretato anche come una fase di innovazione sociale: per quanto riguarda non solo gli attori coinvolti nel campo del welfare, ma soprattutto per la logica di azione che ha mosso alcuni di questi attori, per le nuove modalità organizzative e il carattere fortemente “relazionale” e “a rete” degli interventi.

In un profetico saggio apparso nel 1981, alla fine del cosiddetto “Trentennio Glorioso”, il politologo e studioso di welfare americano Hugh Heclo aveva previsto l’avvio di una nuova

fase di “sperimentazione” nello sviluppo a lungo termine del welfare. Aggiungendo che essa non si sarebbe manifestata per il tramite di grandi ondate di cambiamento, ma sotto forma di successive increspature: non come un ripido crinale, ma come una fila di colline sdruciolevoli. La metafora dell’increspatura ben si presta, mi sembra, a rappresentare il cambiamento del welfare europeo e in particolare italiano dell’ultimo decennio. La sperimentazione non è iniziata, per miracolo, sei anni fa, quando lanciammo *Percorsi di secondo welfare*. Al contrario, l’osservatorio nacque proprio perché ci accorgemmo che erano in corso una serie di interessanti cambiamenti, destinati ad incidere profondamente sul sistema sociale. Ed infatti, nel corso degli anni, dalle piccole increspature si è abbastanza rapidamente passati alle fila di colline.

I processi di cambiamento che abbiamo osservato empiricamente nei nostri lavori hanno raggiunto una massa e una scala molto considerevole. Fare un “punto” preciso è difficile. Infatti le misure di secondo welfare sono ad oggi quasi impossibili da quantificare, per la ragione più semplice e banale: mancano le fonti di dati. In questo *Terzo Rapporto* abbiamo cercato, per ciascuno dei settori analizzati, di indicare per quanto possibile dei dati quantitativi, fornendo anche delle infografiche riassuntive. Ma il quadro resta lacunoso. Senza entrare troppo nel merito e con tutti i possibili caveat riguardo all’affidabilità delle cifre, possiamo però dire che dal punto di vista delle risorse (risorse non pubbliche mobilitate verso prestazioni e servizi di secondo welfare) l’ordine di grandezza è di diversi punti di Pil, sicuramente più del 5%. E le cifre sono molto cospicue anche per quanto concerne i potenziali (oltre che effettivi) beneficiari, ossia il numero di persone che in vario modo possono fruire di prestazioni, servizi, sostegni. Ad esempio, il settore della bilateralità e quello della mutualità integrativa riguardano milioni di persone. Con l’inclusione del welfare aziendale in seno all’ultimo Ccnl dei metalmeccanici le imprese che potrebbero attivare programmi di questo genere sono più di 200 mila (molte hanno già iniziato), con un bacino di potenziali beneficiari superiore a un milione e mezzo di lavoratori. A sua volta, la filantropia (soprattutto grazie alla massa critica delle Fondazioni di origine bancaria) è giunta a svolgere – per i beneficiari raggiunti e le risorse impiegate – un ruolo di sistema. Anche solo limitandoci a questi esempi, è chiaro che il secondo welfare non è più un insieme di iniziative sporadiche. Non sono più i “cento fiori” di cui parlammo nel *Primo Rapporto*. Si tratta di veri e propri nuovi pilastri di un edificio destinato a pesare (che lo si voglia o no) nel panorama del welfare e più in generale del modello sociale italiano.

L’altro cambiamento rilevante rispetto a quando *Percorsi di secondo welfare* ha iniziato il proprio lavoro è che intorno a questi pilastri si sono progressivamente formate delle cornici regolative e orientative da parte dell’attore pubblico. A livello UE, il neo-adottato Pilastro Europeo dei Diritti Sociali ha definito in maniera abbastanza dettagliata il perimetro e i contenuti degli standard sociali che debbono essere garantiti in forma di diritti soggettivi esigibili dai cittadini UE, nei paesi in cui risiedono. In un certo senso, possiamo guardare al Pilastro Europeo come al manifesto del modello sociale UE ed anche come punto di riferimento per il ruolo e le funzioni del primo welfare, quello basato sui diritti di cittadinanza. Al di sotto della cornice UE, nel nostro Paese sono anche stati fissati alcuni nuovi paletti normativi intorno ai quali far ruotare i confini tra primo e secondo welfare. Pensiamo alla riforma del Terzo Settore, alle norme sul welfare aziendale e contrattuale, alla

parte “sociale” del Jobs Act. Insomma, i “cento fiori” non sono solo sbocciati, ma stanno trovando via via un proprio *ubi consistam* in un quadro di cui si inizia a vedere l’articolazione, anche normativa.

E veniamo al terzo “punto”. Osservate in retrospettiva, le transizioni incrementalі possono rivelarsi forze di mutamento anche radicale. Quando ci si trova immersi al loro interno, si fa però fatica a decifrarle. La nozione di secondo welfare ha avuto un discreto successo come categoria interpretativa del cambiamento in atto. Ha fornito, crediamo, un’utile lente analitica attraverso cui ordinare, come osservatori, gli sviluppi empirici e orientare la progettazione e l’azione da parte dei nuovi attori. Come è inevitabile che accada quando un nuovo concetto si fa strada nel lessico scientifico, giornalistico o politico, il suo significato non è immediatamente chiaro, c’è un forte rischio di fraintendimenti, sospetti e pregiudizi, soprattutto in una cultura come quella italiana, intrisa di “dietrismo”. Sono rischi inevitabili, che avevamo scontato sin dall’inizio e che non ci preoccupano.

Ci sembra però opportuno reagire alle due principali obiezioni che abbiamo ricevuto sulla nozione di secondo welfare. La prima è di tipo analitico: il concetto metterebbe assieme cose eterogenee, pretenderebbe di ricondurre ad una qualche unità attori e programmi distinti e disparati e, così facendo, confonderebbe la realtà invece di chiarirla. A questa obiezione rispondiamo in due modi. Primo: la realtà non si rivela mai da sé e in sé, siamo noi che la ordiniamo raggruppando insieme entità che sono sempre e solo particolari, ma che ci sembra condividano qualche rilevante somiglianza. L’utilità di un concetto dipende da quanto rilevanti sono quelle somiglianze. Secondo, fra le varie possibili strategie di raggruppamento, quella delle risorse (pubbliche/non pubbliche: il criterio principale alla base di “secondo welfare”) non ci sembra affatto irrilevante nel cambiamento di fase sopra descritto. Se, in un contesto di “austerità permanente”, *ciò che osserviamo* (e non necessariamente *ciò che vorremmo accadesse*) è la mobilitazione di risorse aggiuntive rispetto alla spesa pubblica per finanziare iniziative di welfare, è a nostro avviso utile disporre di una categoria analitica che colga, appunto, questo aspetto. Il welfare state non è solo spesa pubblica, ma quest’ultima è sicuramente uno dei suoi connotati essenziali. Riteniamo che disporre di una nozione, di una categoria analitica che (insieme ad altre, ovviamente) ci consenta di catturare le aggiunte a questo connotato essenziale possa essere utile e fruttuoso.

Parlare di secondo welfare significa dunque innanzitutto chiederci quanto (chi e come) si fa nella sfera del welfare al di là di ciò che finanzia direttamente lo Stato. Non è welfare “privato”, almeno non nell’accezione stretta del termine, in quanto una parte molto importante di risorse è frutto di mobilitazione e organizzazione *collettiva* di fondi che non sarebbero altrimenti (o almeno non immediatamente, né facilmente) disponibili per la sfera del welfare. I confini sono mobili, l’ho già detto, e non sempre trasparenti. Ci sono ad esempio le agevolazioni fiscali: senza di esse molti esperimenti di secondo welfare non nascerebbero né si consoliderebbero. Ma è frettoloso e sbrigativo liquidare il secondo welfare agevolato come sottrazione di risorse pubbliche che altrimenti andrebbero al primo welfare. Non sappiamo qual è il saldo finale di queste operazioni, non solo in termini di benessere generale, ma neppure sul bilancio dello Stato. Può ben essere che, come altre forme di *deficit spending*, il valore delle agevolazioni sia più che compensato in termini di maggiore occupazione e maggiori transazioni attivate dalle iniziative di secondo welfare e

dunque di maggior gettito. Ciò è ad esempio quanto emerge dalla ricerca comparata su alcune esperienze straniere (come i voucher-servizi). Le agevolazioni fiscali sono uno strumento imprescindibile della politica economica. Prima di condannarlo come programmaticamente inefficiente o iniquo nella politica sociale, proviamo almeno a studiarne empiricamente gli effetti (obiettivo su cui *Percorsi di secondo welfare* è già e resterà impegnato).

La seconda obiezione è più insidiosa e ha a che fare con il supposto “retro-pensiero” che starebbe alla base del secondo welfare. Nel nostro Paese è molto radicata la cultura del “Pubblico” come sfera privilegiata o addirittura esclusiva del welfare e dell’“universalismo” (accesso, omogeneità delle prestazioni, finanziamento fiscale, erogazione da parte dell’amministrazione pubblica) come unico approccio in grado di garantire l’equità. Abbiamo già avuto modo di dire, nei *Rapporti precedenti*, che pur contenendo un grano di verità, questo orientamento è in realtà una petizione di principio, comprensibile nel discorso politico, molto meno in quello della ricerca empirica. Chi pratica seriamente la ricerca e ha conoscenze storico-comparative sa bene che processi ed esiti delle politiche dipendono da tantissimi fattori. E che nel mondo reale i valori dell’efficienza, dell’efficacia e dell’equità si realizzano attraverso mix di strumenti, in combinazioni contingenti e variabili. Non solo: il “Pubblico” come sfera di definizione e garanzia dell’interesse generale e del bene comune è un’astrazione, in quanto sempre politicamente costruita in contesti pratici. E dunque frutto di negoziati e compromessi fra idee, valori e interessi in competizione fra loro – compromessi non sempre virtuosi. Proprio l’esperienza italiana dovrebbe averci insegnato questa lezione. Quando parliamo di Stato sociale, proviamo per un momento a spostare l’attenzione da sociale (le prestazioni che arrivano ai cittadini) a Stato. E poi associamo Stato a *politica* e *pubblica amministrazione*, quelle sfere di cui come scienziati sociali abbiamo analizzato e documentato per decenni limiti e difetti. Questo esercizio dovrebbe indurre qualche cautela riguardo alla presunta e assoluta superiorità del “Pubblico” (rispetto al “civile” o a un qualche mix che comprenda anche il privato) nel rispondere ai bisogni sociali.

Per evitare equivoci, aggiungo subito che essere cauti non significa rassegnarsi al fatto che in Italia abbiamo e dobbiamo tenerci una politica e una pubblica amministrazione di cattiva qualità. Né significa svalutare l’importanza dei diritti, delle tutele, degli schemi e delle strutture statali. Cautela vuol dire solo realismo. Si tratta di un’esortazione a vigilare sui limiti e le disfunzioni che caratterizzano il sistema politico e amministrativo italiano (che concretamente sono, appunto, il “Pubblico”). E, parallelamente, una esortazione a considerare la possibilità che agli esiti desiderati (solidarietà, sicurezza) si possa arrivare, a seconda delle circostanze, seguendo diverse possibili strade, a volte spostandosi dall’una all’altra. Parlando più chiaro: la nostra è una esortazione a non pre-giudicare il secondo welfare come programmaticamente erosivo rispetto al primo, a rimanere aperti (sul piano descrittivo e su quello valutativo) rispetto al contributo positivo che il secondo welfare può dare alle *chance* di vita dei cittadini in questa nuova fase storica di ri-sperimentazione del welfare e dei suoi modelli.

I vari capitoli di questo *Terzo Rapporto* approfondiscono gli sviluppi nei settori che hanno registrato particolare vitalità e innovazioni nell’ultimo biennio. La scelta degli ambiti, degli attori, delle iniziative è ovviamente frutto di una selezione, che va inquadrata entro l’intero

lavoro svolto dai *Percorsi di secondo welfare*: in parte già presentato nei [due Rapporti precedenti](#), in parte contenuto nelle varie sezioni e prodotti del nostro sito [secondowelfare.it](#). Ci auguriamo che i lettori trovino nelle nostre analisi una base informativa e spunti interpretativi che li aiutino a “fare ordine” e, a seconda dei ruoli, a prendere decisioni basate su quella conoscenza empirica dei fenomeni e consapevolezza critica dei valori che ispirano la cultura liberale e la tradizione del Centro Einaudi.





PARTE PRIMA

*Secondo welfare e innovazione sociale:
a che punto siamo?*



Franca Maino

SECONDO WELFARE E INNOVAZIONE SOCIALE IN EUROPA: ALLA RICERCA DI UN NESSO

1

Introduzione

Il concetto di innovazione sociale, nell'ultimo decennio, si è imposto all'interno delle strategie e nel linguaggio dell'Unione Europea quale tema cardine e strumento per far fronte a quella crisi finanziaria, economica e sociale esplosa nel 2008 in tutta Europa. L'innovazione sociale rappresenta una leva per immaginare e valorizzare nuove esperienze e modelli per combattere le povertà e la vulnerabilità sociale, favorire l'inclusione sociale e per promuovere un nuovo tipo di sviluppo non solo per i cittadini ma insieme ai cittadini.

L'innovazione sociale implica trasformazioni tanto di prodotto quanto di processo, che si distinguono dal resto delle sperimentazioni nel sociale per il fatto di riuscire a migliorare effettivamente e in modo duraturo la qualità della vita delle persone. L'innovazione risiede inoltre nella capacità degli individui di legarsi in reti e di gestire problemi complessi attraverso l'individuazione di soluzioni condivise, a maggior ragione in un momento di riduzione delle risorse pubbliche e di contrazione dei fondi privati. Essa rafforza quindi la capacità di agire e reagire della società. È inoltre associata alla miglior capacità di risposta che è possibile dare a livello locale attraverso il coinvolgimento non solo di istituzioni pubbliche, ma anche di soggetti privati e del privato non profit. Promuove anche la necessità di un progressivo *empowerment* del cittadino, per offrire all'individuo e alle famiglie non una serie di interventi sporadici, sconnessi e di carattere meramente assistenziale, bensì interventi mirati al sostegno di quelle situazioni di precarietà o difficoltà economica temporanea, dalle quali è possibile uscire grazie ad una azione tempestiva che impedisca di scivolare nella fase immediatamente successiva di povertà cronica e strutturale. Si tratta di misure e programmi che devono offrire strumenti e competenze durature che insegnino all'individuo come fronteggiare autonomamente le difficoltà e prevenire situazioni di rischio che potrebbero condurre alla povertà e all'esclusione sociale, impiegando in modo oculato le risorse a disposizione.

Il capitolo intende incentrare l'attenzione sul concetto di innovazione sociale, sulle sue interconnessioni con il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e sulle prospettive per un rinnovamento dei sistemi di welfare. In questo scenario si intende analizzare il nesso tra secondo welfare e innovazione sociale per inquadrare l'evoluzione di interventi e politiche

di secondo welfare nel contesto italiano, oggetto di analisi e approfondimento nei capitoli di questo *Rapporto*.

1.1 Innovazione sociale: definizione, evoluzione e sfide aperte

1.1.1 L'origine del concetto

Negli ultimi due decenni, il concetto di innovazione sociale ha acquisito una crescente importanza a livello comunitario (Sabato *et al.* 2015). In termini generali, con innovazione sociale si fa riferimento a nuove risposte in grado non solo di soddisfare nuovi e più pressanti bisogni sociali, ma di favorire contemporaneamente interazioni tra tutti gli attori coinvolti nell'erogazione di prestazioni e servizi alla persona. Per quanto sia possibile individuare – già dagli anni Settanta - progetti europei caratterizzati da un elevato grado di innovazione sotto il profilo sociale, il concetto ha iniziato ad essere utilizzato a partire dal 2005 con la rinnovata Strategia di Lisbona. E solamente alla fine degli anni 2000 l'innovazione sociale è stata esplicitamente definita in seno all'Unione Europea.

Per il consolidamento del concetto a livello comunitario va certamente attribuito un ruolo importante al Bureau of European Policy Advisers (Bepa). Il Bepa ha contribuito ad integrare l'innovazione sociale nella strategia Europa 2020 e ha di conseguenza favorito la diffusione del concetto e la sua attuazione come strumento di policy a livello comunitario e tra i Paesi membri. Promuovendo un workshop sull'innovazione sociale nel 2009 il Bepa non solo ha chiamato a raccolta i massimi esperti del tema, ma è anche riuscito a proporre una definizione (Bepa 2010, vedi sotto) che da lì in avanti è entrata nel dibattito e nel lessico comunitario, definendo l'agenda di policy europea degli anni successivi. Dal 2010 in avanti, quindi, gli Stati membri europei sono stati incoraggiati a includere iniziative innovative sotto il profilo sociale nelle loro strategie nazionali per affrontare le sfide del nostro tempo (Benneworth *et al.*, 2014) e una vasta gamma di risorse finanziarie e ideative sono state messe a disposizione per sostenere lo sviluppo e l'attuazione dell'innovazione sociale.

L'innovazione sociale ha visto inoltre accresciuta la propria centralità in stretta connessione con l'evoluzione della crisi finanziaria ed economica che ha colpito l'Europa nel 2008. L'innovazione sociale è stata considerata insieme un obiettivo strategico e uno strumento di policy importante per affrontare le nuove sfide sociali – i tassi di disoccupazione elevati, la crescita delle disuguaglianze di reddito e sociali, la povertà e l'invecchiamento della popolazione – in tempi di risorse scarse e tagli ai bilanci pubblici (Morel, Palier e Palme 2012; Maino e Ferrera 2013; Ferrera e Maino 2014; Tepsie 2014; Maino e Ferrera 2015). La crisi finanziaria ed economica ha determinato un crescente interesse verso questo tema e una accelerazione nello sviluppo di misure e iniziative improntate all'innovazione sociale al punto che secondo il Bepa (2010) proprio la crisi del 2008 avrebbe consentito all'Unione europea di assumere un ruolo trainante in questo ambito.

Il fatto che i sistemi di welfare europei abbiano dovuto confrontarsi con nuove sfide demografiche, sociali e culturali e insieme con le politiche di austerità ha agito da incentivo ad includere più attivamente attori non pubblici nella definizione ed erogazione di servizi sociali (Johansson *et al.* 2015; Maino e Ferrera 2015; Johansson e Panican 2016). Il crescente

coinvolgimento di stakeholder privati nell'erogazione di misure di welfare e l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi sono diventati nell'ultimo decennio elementi indispensabili per affrontare in modo efficiente e sostenibile i problemi sociali.

1.1.2 La definizione di innovazione sociale

La letteratura ha evidenziato che ricomprendere l'innovazione sociale in un'unica definizione è estremamente complesso e in parte anche riduttivo. Tepsie (2014) sottolinea che il termine innovazione sociale è usato per descrivere un'ampia gamma di attività e che accademici, ricercatori e professionisti tendono a evidenziare aspetti specifici del concetto, in stretta relazione con il loro campo di indagine. Queste diverse prospettive portano ad un gran numero di definizioni divergenti e spiegano perché il compito di definire uniformemente l'innovazione sociale sia particolarmente difficile. Jenson e Harrison si riferiscono all'innovazione sociale usando il termine *quasi-concept* – un concetto caratterizzato da un alto grado di flessibilità ma anche da una serie di debolezze empiriche e analitiche (cfr. [European Commission 2013a](#), 14). Benneworth et al. (2014) hanno evidenziato la diffusa ambiguità concettuale presente all'interno della letteratura sull'innovazione sociale: secondo questi autori spesso l'unica cosa che può essere catturata nella realtà è più che altro uno scorcio di innovazione sociale, per quanto a volte si tratti di uno “scorcio spettacolare”. Da qui la necessità di sviluppare un quadro teorico e metodologico condiviso che faciliti non solo la produzione di un lavoro scientifico affidabile sull'innovazione sociale, ma anche una adeguata applicazione dello stesso concetto.

Una delle definizioni più comunemente utilizzate è quella proposta dal Bepa. Sebbene non sia stata ufficialmente riconosciuta come la definizione dell'UE, un elevato numero di documenti comunitari vi fa riferimento (Sabato et al. 2015). Ha inoltre acquisito un'ampia diffusione nella letteratura sull'innovazione sociale e costituisce un interessante punto di partenza per questo capitolo: *“Le innovazioni sono sociali sia in relazioni ai fini che ai mezzi. Si tratta di nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che contemporaneamente soddisfano esigenze sociali (in modo più efficace delle alternative) e creano nuove relazioni sociali e collaborazioni. In altre parole sono innovazioni che non sono solo buone per la società ma migliorano anche la capacità della società di agire”* (Bepa 2010, p. 33).

Il processo sotteso all'innovazione sociale implica quindi trasformazioni tanto “di prodotto” (la natura dei servizi offerti e i risultati raggiunti) quanto “di processo” (chi offre il servizio, con quali risorse, a seguito di quali interazioni, alla luce di quali interessi), che si distinguono dal resto delle sperimentazioni nel sociale per il fatto di riuscire a migliorare effettivamente e in modo duraturo la qualità della vita degli individui e della società nel suo complesso.

Le iniziative socialmente innovative sono fondamentali nei casi di fallimento dello Stato e del Mercato in quanto offrono la possibilità di soddisfare esigenze sociali che altrimenti non sarebbero soddisfatte e creano un valore aggiunto che non sarebbe stato creato senza di esse (Phils Jr. et al. 2008). L'innovazione sociale è quindi tale solo se genera vantaggi per la collettività anziché accrescere i guadagni per gli imprenditori, gli investitori privati o le persone che si trovano in condizioni di svantaggio o bisogno (Harris e Albury 2009). Il fatto

che il termine sociale nella definizione di innovazione sociale faccia riferimento sia al valore aggiunto per la società nel suo complesso sia alla soddisfazione di bisogni sociali precedentemente non soddisfatti o non soddisfatti in modo efficiente rappresenta una componente necessaria ma non sufficiente. È solo combinandosi con la dimensione processuale che il concetto di innovazione sociale sviluppa la sua vera essenza.

La definizione del Bepa illustra infatti molto chiaramente che le iniziative socialmente innovative devono contemporaneamente creare “nuove relazioni sociali e collaborazioni” (Bepa 2010, p. 33). Questa parte della definizione mette in evidenza l'importanza dei processi e rende evidente che un intervento sociale può essere considerato un'innovazione sociale soltanto quando vengono utilizzate intenzionalmente nuove o rinnovate forme di organizzazione e interazione tra gli attori al fine di rispondere alle sfide sociali. È questa dunque la caratteristica distintiva dell'innovazione sociale. Ad incontrarsi e collaborare sono attori appartenenti ad arene diverse che tradizionalmente non hanno operato insieme. L'innovazione sociale sta dissolvendo i confini che separavano le sfere del welfare pubblico, senza scopo di lucro, da quello privato e, allo stesso tempo, favorisce una maggiore cooperazione tra questi attori (Moulaert et al. 2013). Proprio lo smantellamento di questi confini e la contaminazione tra settori fa sì che l'innovazione sociale sia in grado di offrire soluzioni nuove e sostenibili, che si traduca in cambiamenti di ruolo e relazioni tra gli attori, che promuova lo scambio di idee e valori e l'uso congiunto di risorse pubbliche, private e non profit (Phills Jr. et al. 2008).

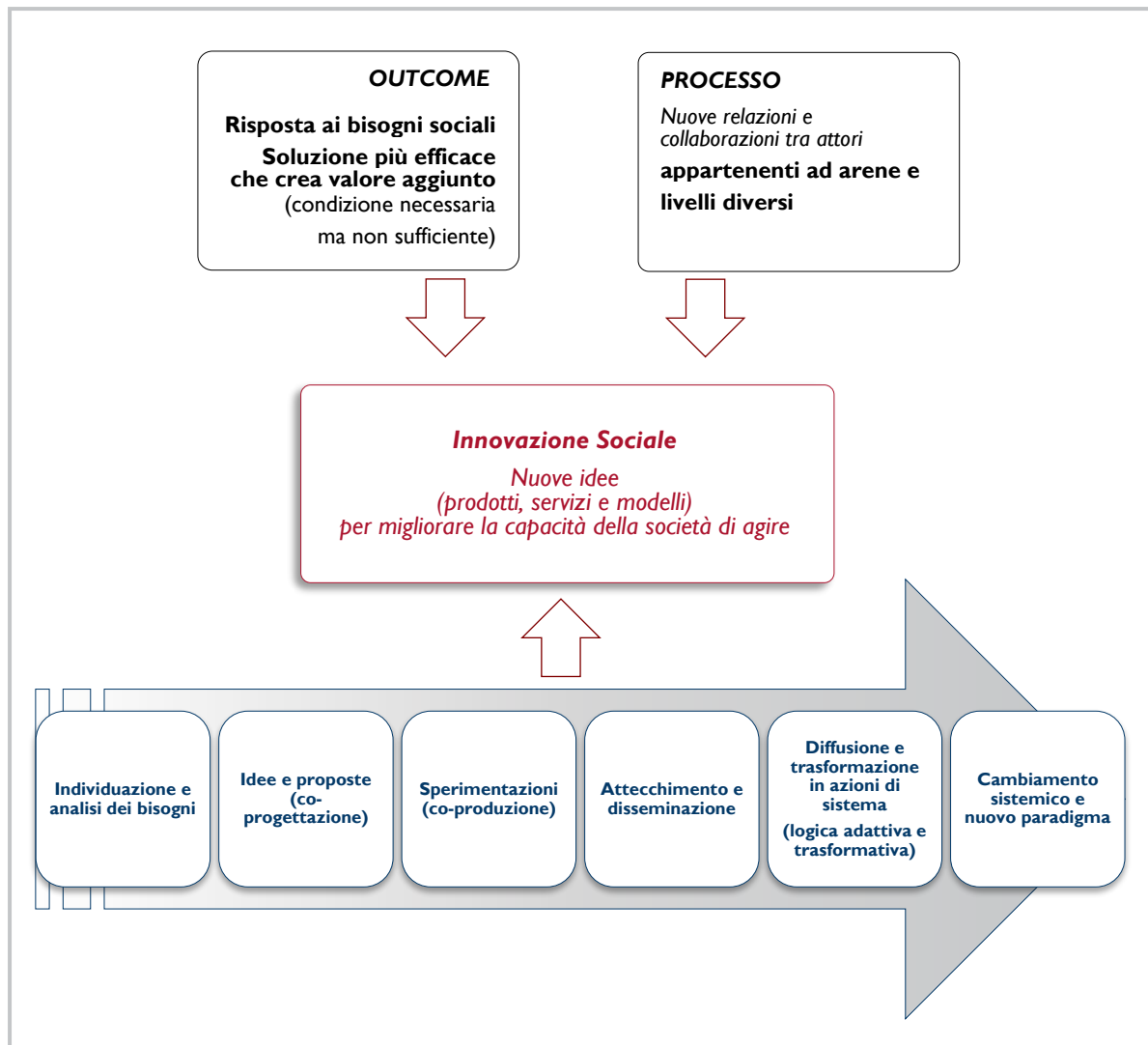
L'innovazione sociale non è però solo caratterizzata dalla collaborazione tra attori del settore pubblico, privato e non profit, ma favorisce l'avvicinamento di attori che operano a livelli istituzionali diversi, da quello locale a quello regionale, dal livello nazionale a quello europeo (Bepa 2010) favorendo così nuove forme di governance insieme multi-attore e multi-livello.

L'innovazione sociale cambia il sistema in quanto concorre a modificare le istituzioni e gli strumenti di policy utilizzati per soddisfare i bisogni sociali all'interno di una società. Tutto questo contribuisce a creare nuove istituzioni e nuovi sistemi sociali modificando progressivamente i paradigmi interpretativi di riferimento (Cajaiba-Santana 2014). L'innovazione sociale non può quindi essere considerata solo uno strumento di cambiamento delle relazioni tra gli attori coinvolti nell'erogazione di servizi sociali; è piuttosto una fonte di trasformazione del sistema di welfare nel suo complesso. A questo fine l'innovazione sociale punta a “migliorare la capacità della società di agire” (Bepa 2010, p. 33). Le iniziative socialmente innovative mirano a migliorare la resilienza dei beneficiari aumentando le loro capacità e facilitando il loro accesso alle risorse (Benneworth et al. 2014). L'obiettivo in questo caso è favorire insieme l'*empowerment* dei singoli cittadini e della società nel suo complesso, dotando gli individui del giusto insieme di competenze per diventare protagonisti autonomi e di successo in un sistema economico in rapida trasformazione.

Infine, lo sviluppo dell'innovazione sociale non si adegua ad un modello lineare di intervento, ma procede per tappe e fasi che riguardano l'emergere di sfide e nuovi bisogni sociali, la messa a punto di nuove idee e soluzioni, la loro sperimentazione e, in ultima analisi, la loro possibile trasformazioni in azioni di sistema e nuove politiche che favoriscano il

conseguimento di un cambiamento sistemico nell'ambito di un settore specifico di policy e più in generale del sistema di welfare di un determinato Paese (come riassunto nella figura 1 che richiama anche le principali caratteristiche dell'innovazione sociale).

Figura 1.1 – L'innovazione sociale: caratteristiche.



Fonte: elaborazione dell'autrice.

1.1.3 Fattori facilitanti e barriere all'innovazione

Una parte importante della letteratura sull'innovazione sociale si è concentrata sul fatto che la realizzazione di iniziative socialmente innovative è fortemente correlata con le caratteristiche istituzionali di un dato Paese. Questo significa che non solo il Paese in quanto tale ma anche il modello di welfare conta per il successo o il fallimento dell'innovazione sociale (Ferrera e Maino 2014). L'appartenenza ad un modello di protezione sociale (sia esso occupazionale o universalistico, oppure appartenente ad una delle possibili varianti proposte dagli studiosi di welfare) può fare la differenza sebbene ad oggi non sia ancora oggetto di

studio sistematico l'individuazione dei fattori esplicativi che chiariscano il rapporto tra tipo di protezione sociale e capacità di innovazione sociale dei paesi considerati. È però possibile individuare sia fattori facilitanti per l'innovazione sia ostacoli e barriere contribuendo così ad una più profonda comprensione del perché alcuni sistemi di welfare siano più inclini (e altri meno) alla diffusione di soluzioni innovative sotto il profilo sociale (Bepa 2014; Tepsie 2014).

La tabella 1.1 sintetizza i principali fattori facilitanti e le barriere identificate e descritte dalla letteratura. Fattori facilitanti e barriere che possono essere ricondotte a quattro dimensioni. In primo luogo, la cornice legislativa operante all'interno di un Paese e del suo sistema di welfare. Cornice di leggi e norme che può essere più o meno aperta e favorevole all'innovazione sociale o viceversa ancorata alla difesa dell'esistente e in particolare di un modello di protezione sociale fortemente incentrato sul ruolo predominante dell'attore e delle risorse pubbliche. In secondo luogo il sistema di finanziamento previsto e le risorse messe a disposizione. Tanto maggiori sono le opportunità e gli incentivi che favoriscono il ricorso anche a risorse non pubbliche tanto più elevato è l'impiego di tali risorse per il finanziamento di progetti e iniziative che mirano ad arrivare là dove i fondi pubblici sono insufficienti e necessitano di risorse integrative per trovare soluzioni più efficaci. È all'interno di questo secondo gruppo che si è sviluppata nell'ultimo decennio la cosiddetta finanza ad impatto sociale (Bandera 2013) e più nello specifico strumenti innovativi come i Social impact bonds (Pasi 2014; [Oecd 2016a](#) e [2016b](#)). In terzo luogo, va considerata la struttura organizzativa che a sua volta fa riferimento agli interessi, al ruolo e alle responsabilità di cui ognuno degli attori coinvolti nella definizione ed erogazione di servizi e prestazioni di welfare è portatore. Attori che possono essere più aperti e inclini al cambiamento ma anche più riluttanti ad aprirsi all'innovazione sociale perché "permeati" da una inerzia e/o una miopia che ne limita l'azione e la disponibilità a mettersi in gioco in sinergia con altri stakeholder. È soprattutto rispetto a questa dimensione che possiamo ipotizzare che la "*path dependency*" (Pierson 2000) possa agire di volta in volta da sostegno e puntello o viceversa da freno e ostacolo. Tanto più i sistemi di welfare e le organizzazioni sono intrappolate in regole e routine stratificate e consolidate (in alcuni casi anche esemplificatrici di successo della macchina amministrativa) tanto meno c'è spazio per l'innovazione. Viceversa sistemi caratterizzati da una bassa performance presentano "crepe" nel sistema che possono favorire aperture inattese e opportunità per affrontare le nuove sfide con strumenti e modalità di azione nuove che facciano appunto perno sull'innovazione sociale. Infine, la quarta dimensione prende in considerazione la possibilità che dopo una fase di sperimentazione si scelga di muovere verso azioni di sistema che puntino ad una progressiva diffusione e riconoscibilità dell'innovazione. Tutto questo ha a che fare con la scalabilità dei progetti e delle iniziative di innovazione sociale fino ad arrivare – potenzialmente – alla messa in campo di vere e proprie politiche di innovazione sociale. Anche in questo caso è dunque possibile sia individuare elementi che facilitano e promuovono la scalabilità e ostacoli che invece si frappongono al raggiungimento di questo traguardo e di fatto favoriscono frammentazione e confinano su piccola scala il successo (quando raggiunto) delle iniziative in campo.

Tabella 1.1 – Fattori facilitanti e ostacoli all'innovazione sociale

	Driver e fattori facilitanti	Ostacoli e barriere
Quadro normativo	• Norme che favoriscono l'interazione tra attori appartenenti ad arene e livelli istituzionali diversi • Legislazione che favorisce la costituzione di partnership e reti multi-attore • Legislazione che introduce o favorisce il ricorso a nuovi strumenti finanziari	• Legislazione che privilegia forme tradizionali di interazione tra gli attori • Legislazione che limita o impedisce il ricorso a strumenti finanziari nuovi
Sistema di finanziamento	• Fondi erogati attraverso appalti pubblici • Ricorso a risorse non pubbliche • Nuovi strumenti finanziari che favoriscono la libertà di scelta dei destinatari e il loro empowerment	• Scarsità o mancanza di risorse pubbliche • Mancanza di incentivi per trovare risorse alternative • Rigidità dei sistemi di finanziamento e vincoli all'uso di risorse non pubbliche
Struttura organizzativa	• Forme esistenti di interazione e collaborazione tra settore pubblico e Terzo Settore e tra Pubblico e settore privato • Esistenza di partenariati e reti formalizzati • Coinvolgimento dei livelli sub-nazionali (decentramento)	• Presenza di barriere tradizionali tra settore pubblico e settore privato, tra profit e non • Approccio decisionale top-down e centralizzazione • Istituzione pubbliche considerate come soluzione principale ai problemi sociali
Scalabilità degli interventi e delle policy	• Disponibilità di fondi e risorse • Presenza di reti e network • Forme di benchmarking • Sistemi premiali e bandi • Investimenti nella ricerca	• Frammentazione all'interno di sistemi chiusi • Mancanza di conoscenze sulle istituzioni che contribuiscono all'implementazione dell'innovazione sociale e sugli impieghi di risorse alternative • Mancanza di capacità e di competenze amministrative per controllare i processi di benchmarking e di scalabilità • Mancanza di fondi

1.1.4 Resilienza e innovazione sociale

Da ultimo, un concetto importante sia in termini teorici che empirici, strettamente connesso all'innovazione sociale, è quello di resilienza. In un contesto di austerità permanente e di crisi dello stato sociale, gli Stati hanno bisogno di idee innovative che

tengano conto della complessità dei problemi e quindi promuovano soluzioni che permettano ai sistemi di welfare di apprendere, adattarsi e occasionalmente trasformarsi senza collassare. Ancora più importante, gli Stati hanno bisogno di rafforzare la loro capacità di trovare in modo continuativo soluzioni efficaci. La teoria della resilienza ha a che fare con il flusso continuo di sfide e fattori di crisi, processi di riorganizzazione, messa in campo di risposte, processi di sviluppo e crescita, consolidamento e di nuove sfide. Ha sostanzialmente a che fare con la ricerca di un equilibrio tra continuità e cambiamento.

Possiamo ipotizzare che i sistemi sociali si “servano” dell’innovazione sociale per accrescere la loro resilienza. Questo avviene per tutte quelle caratteristiche distintive dell’innovazione sociale (richiamate nella figura 1.1). L’innovazione sociale incoraggia il coinvolgimento degli stakeholder in modo che elementi differenti ed interessi diversi si contaminino e traggano mutualmente beneficio. Gli stakeholder operando insieme escogitano nuove idee utilizzando le risorse disponibili. Alcune idee falliscono, ma altre diventano nuovi prodotti, programmi o progetti che attraggono risorse e diventano parte del sistema rinnovato. Dalla contaminazione di idee vecchie e nuove nella fase di generazione ideativa si passa alla definizione di nuove soluzioni in grado di attrarre risorse; dalla fase di sperimentazione di idee innovative e reti operative si passa al consolidamento e all’istituzionalizzazione delle misure in modo che diventino la soluzione da attuare su più vasta scala. La teoria della resilienza, a sua volta, può rivelarsi molto utile per i decisori e gli stakeholder coinvolti nei processi di innovazione sociale (Westley 2013). Essa postula la necessità di esaminare sistematicamente un problema, le possibili soluzioni e gli impatti che potrebbero essere generati. Alimenta insomma quell’attenzione al monitoraggio e alla valutazione essenziali per misurare l’impatto e l’efficacia delle misure in campo.

Gli studi sulla resilienza hanno anche individuato i fattori che favoriscono l’innovazione sociale: un sistema di governo poco gerarchico e improntato – al contrario – alla partecipazione e al coinvolgimento dei diversi stakeholder; una elevata capacità di risposta e reazione ai cambiamenti; un alto grado di flessibilità rispetto ai rischi e alle esigenze sociali; l’enfasi sull’apprendimento e la collaborazione; spazio per la sperimentazione; un elevato capitale sociale e attori caratterizzati da affidabilità, leadership e capacità relazionali (Westley 2013; Maino e Ferrera 2015). Elementi che possono contribuire ad accrescere la resilienza e quindi la capacità di rinnovamento dei sistemi di welfare e della società nel suo complesso.

1.2 Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, investimenti sociali e innovazione

Pur riconoscendo il ruolo fondamentale svolto in Europa dai sistemi di welfare per assicurare una crescita inclusiva e la loro funzione di stabilizzazione in tempi di crisi economico-finanziaria, la Commissione europea ha tuttavia ribadito che è necessario uno sforzo aggiuntivo per fornire risposte ai bisogni dei cittadini, assicurando al contempo sostenibilità sotto il profilo delle risorse e maggiore competitività. Nel 2013 è stato così lanciato il Social Investment Package (Sip) per aiutare “a riorientare le politiche degli Stati membri verso gli investimenti sociali al fine di assicurare l’adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi sociali (...)” (European Commission 2013b). È infatti convinzione della UE che sistemi di

welfare efficienti e ben strutturati, che combinano investimenti sociali con protezione sociale e stabilizzazione economica, accrescano l'efficacia e l'efficienza delle politiche sociali garantendo il sostegno continuo a una società più equa e più inclusiva ([European Commission 2013b](#)). Un obiettivo questo che può essere raggiunto agendo lungo tre direttrici.

In primo luogo attraverso una spesa sociale più efficiente ed efficace. Per soddisfare gli ambiziosi obiettivi fissati dalla Strategia Europa 2020 è necessario semplificare e targetizzare meglio le politiche sociali, lavorando per integrare i servizi tra livelli di governi e aree di intervento, evitando la duplicazione e la proliferazione di prestazioni e servizi e promuovendo un approccio incentrato sulla persona. Questo nuovo approccio alla spesa sociale richiede una programmazione strategica, una revisione e un *mainstreaming* dei servizi esistenti e può essere facilitato dall'uso intelligente dell'ICT. È anche fondamentale la collaborazione con il privato e il Terzo Settore come leva per la sostenibilità del bilancio pubblico e per migliorare la portata e la qualità dei servizi forniti. Infine, il coinvolgimento degli utenti nella progettazione, nell'erogazione e nella valutazione dei servizi è necessario per aumentarne l'efficacia e l'utilizzo.

In secondo luogo, investire sulla valorizzazione delle capacità della persona prepara ad affrontare con successo rischi come disoccupazione, malattia o vecchiaia piuttosto che reagire *ex-post* in modo riparatorio attraverso l'erogazione di sussidi. Investire nell'istruzione e nella cura dei minori sin dai primissimi anni di vita, in particolare di bambini di famiglie svantaggiate, aumenta in modo significativo la probabilità di raggiungere buoni risultati scolastici e quindi buone opportunità di lavoro e di reddito nel futuro. Un risultato che a sua volta si traduce in un aumento del rendimento per lo Stato, sia sotto forma di gettito fiscale che di risparmio della spesa sociale. Allo stesso modo, investire nella prevenzione della salute e nella riduzione della povertà determina risparmi nell'ambito dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza a lungo termine¹.

In terzo luogo investire sulle persone lungo tutto l'arco della vita. Per essere efficaci, gli investimenti nel capitale umano devono accompagnare i cittadini per tutta la vita e le politiche di prevenzione e di attivazione devono essere integrate da un'adeguata protezione sociale nei momenti critici, come la transizione scuola-lavoro o quando si sceglie di formare una famiglia, o in caso di perdita del lavoro, di malattia e nel momento del pensionamento.

Per combinare coesione sociale e competitività degli Stati membri il Sip ha quindi promosso investimenti in particolare nell'area dei servizi sociali e alla persona, due ambiti

¹ Esping-Andersen (2002) ha dimostrato, con riferimento ai paesi scandinavi, che l'educazione e la cura dell'infanzia a prezzi accessibili sono il modo più efficace per ridurre la povertà infantile e la povertà lavorativa. Entrambe aumentano i tassi di fertilità e di occupazione (e quindi il Pil e il gettito fiscale) e riducono l'esclusione sociale. Sul punto, con riferimento all'Italia, si rimanda a Sabatinelli (2017). Un crescente numero di studi sulla politica sanitaria ha dimostrato che l'assistenza sanitaria e la prevenzione possono portare a enormi risparmi in termini di spesa pubblica. Secondo Bloom, Canning e Sevilla (2004) un aumento dell'aspettativa di vita di un anno corrisponde ad un aumento del 4% del Pil. D'altra parte, i costi del mancato intervento possono essere molto alti. Gli incidenti e le malattie legati al lavoro sono calcolati tra il 2,6% e il 3,8% del Pil dell'UE, mentre per ogni euro investito in sicurezza e salute sul lavoro si ottiene un ritorno di 2,2 euro ([Bräunig e Kohstall 2013](#)). Con riferimento, infine, all'impatto delle politiche di investimento sociali sul mercato del lavoro si rimanda a Nelson e Stephens (2012).

che contribuiscono a fornire risposte ai nuovi bisogni, a conciliare le responsabilità di cura, a creare nuovi posti di lavoro e a rafforzare la produttività del lavoro.

Dopo il Sip, nel settembre 2015, il Presidente della Commissione europea Juncker ha lanciato il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (Juncker 2015). Dopo due anni, il 26 aprile 2017, la Commissione Europea ha adottato ufficialmente la proposta di Pilastro facendo un importante passo in avanti per la sua istituzione, ovvero per realizzare un'economia fortemente competitiva, in grado di garantire piena occupazione e progresso sociale². Il Pilastro stabilisce 20 principi e diritti fondamentali per sostenere il buon funzionamento e l'equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale (cfr. tabella I.1). Esso ribadisce alcuni diritti già presenti nell'*acquis* comunitario e nelle normative internazionali ma li integra in modo da tener conto delle profonde trasformazioni occorse nell'ultimo decennio³. I principi e diritti sanciti dal Pilastro sono articolati in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione e inclusione sociale (European Commission 2016; Juncker 2016).

Nelle intenzioni il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali è destinato a servire da punto di riferimento e guida per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa. È concepito principalmente per la zona euro ma è applicabile a tutti gli Stati membri dell'UE che intendano aderirvi. Assicurare il rispetto dei principi e dei diritti definiti nel Pilastro Europeo è responsabilità congiunta degli Stati membri, delle istituzioni dell'UE, delle parti sociali e di tutti i soggetti interessati. Le istituzioni europee si assumono l'impegno di definire la cornice e di preparare il terreno per l'attuazione del Pilastro, nel rispetto delle competenze e delle tradizioni di dialogo sociale degli Stati membri. Ma la strada per l'attuazione del Pilastro sarà lunga e saranno necessarie ulteriori iniziative legislative affinché alcuni principi e diritti compresi nel Pilastro divengano effettivi. Dove necessario, la legislazione dell'UE dovrà essere aggiornata, integrata e applicata più efficacemente. In ogni caso l'istituzione del Pilastro non pregiudica il diritto degli Stati membri di definire i principi alla base dei loro sistemi di sicurezza sociale né mette in discussione l'ammontare delle risorse stanziare per la spesa sociale⁴.

Il quadro proposto sembra ben allineato all'approccio degli investimenti sociali voluto dalla Commissione europea. A loro volta i principi del Sip si riflettono ampiamente nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. I 20 diritti sociali infatti *“riguardano le preoccupazioni chiave*

² Il Pilastro è stato presentato sotto forma di due documenti di identico contenuto: una raccomandazione della Commissione e una proposta di dichiarazione congiunta del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. Su tali basi la Commissione ha subito avviato le discussioni con il Parlamento europeo e il Consiglio per assicurare al Pilastro un ampio sostegno politico e la sua successiva attuazione. Aggiungiamo che il 17 novembre 2017 al *Vertice sociale di Göteborg*, con la firma di Juncker, Tajani e Ratas, è stato proclamato il *Pilastro Europeo dei Diritti Sociali*.

³ Un elenco di diritti sociali riconosciuti dall'Unione Europea era stato incluso nel 2000 nella Carta dei diritti fondamentali e successivamente inserito nel Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa. Benché sotto il profilo strettamente giuridico l'inserimento nel Trattato non li avesse trasformati in diritti applicabili direttamente, e benché avessero assunto “solo” la forma di principi programmatici (dunque, meno vincolanti rispetto ai diritti civili e politici riconosciuti a livello comunitario), entrambi i passaggi avevano rappresentato un primo e importante riconoscimento comunitario della dimensione sociale accanto a quella economica.

⁴ Contestualmente è stato istituito un sistema di monitoraggio della situazione sociale volto a misurare gli orientamenti e le prestazioni degli Stati membri in 12 aree e a valutare i progressi compiuti nella direzione del raggiungimento di quella che è stata definita una “tripla A” sociale.

per un'Unione economica e monetaria più solida e più giusta, come la necessità di rafforzare la competitività, aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, sviluppare adeguati livelli di protezione sociale, utilizzare pienamente il potenziale delle persone, garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e aumentare la capacità di adeguamento e la resilienza delle strutture economiche" (European Commission 2016).

Tabella 1.2 – Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali: macro-aree di intervento e aree di policy.

Macro-aree di intervento	Aree di policy e diritti sociali
<i>Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro</i>	Questi diritti mirano a garantire l'integrazione del lavoro e la possibilità di crescita nonostante la rapida evoluzione del mercato del lavoro e delle condizioni occupazionali • Istruzione, formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita • Sostegno attivo all'occupazione • Parità di genere • Pari opportunità
<i>Eque condizioni di lavoro</i>	Questa categoria comprende tutte quelle politiche volte a trovare un equilibrio tra i diritti e gli obblighi dei lavoratori e dei datori di lavoro • Occupazione sicura e adattabile • Salario minimo • Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e protezione dei dati • Promozione del dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori • Informazione sulle condizioni di lavoro e protezione in caso di licenziamento • Conciliazione vita-lavoro
<i>Protezione sociale adeguata e sostenibile</i>	Questa categoria include quei diritti volti a garantire l'inclusione economica e sociale dei cittadini • Protezione sociale • Assistenza sanitaria e indennità di malattia • Pensioni • Indennità di disoccupazione • Reddito minimo • Inclusione delle persone con disabilità • Assistenza a lungo termine • Assistenza e cura dei figli • Alloggio e assistenza per i senza fissa dimora • Accesso ai servizi essenziali (inclusi acqua, servizi sanitari, energia, trasporti, servizi finanziari e comunicazioni digitali)

La proposta di Pilastro Europeo dei Diritti Sociali è stata affiancata da una riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa fino al 2025 presentato dalla Commissione nello stesso giorno di approvazione del Pilastro⁵. Tale riflessione individua tre possibili scenari rispetto all'evoluzione della dimensione sociale comunitaria.

Un primo scenario limita la dimensione sociale alla libera circolazione, ovvero al mantenimento delle norme volte a promuovere la circolazione delle persone oltre le frontiere (come quelle relative ai diritti di sicurezza sociale dei cittadini mobili, al distacco dei lavoratori, all'assistenza sanitaria transfrontaliera e al riconoscimento dei diplomi), senza però standard minimi a livello UE riguardanti, ad esempio, la sicurezza e la salute dei lavoratori, i tempi di lavoro e di riposo o i congedi di maternità/paternità. L'Europa non promuoverebbe più la possibilità per gli Stati membri di scambiarsi le migliori pratiche in materia di istruzione, sanità. Inoltre i programmi sociali e i programmi di riconversione regionali negli Stati membri che beneficiano di cofinanziamenti UE dovrebbero essere interrotti o finanziati da risorse nazionali. Un secondo scenario lascerebbe libertà a “chi vuol fare di più in campo sociale di fare di più”: gruppi di paesi diversi potrebbero decidere di fare collettivamente di più in ambito sociale se lo vogliono. Potrebbero, ad esempio, farlo i paesi la cui moneta unica è l'euro, per preservare la forza e la stabilità della zona euro ed evitare cambiamenti repentini nello stile di vita dei cittadini. Il terzo scenario prevede che i paesi dell'UE a 27 costruiscano insieme la dimensione sociale dell'Europa: anche se il livello per gli interventi in ambito sociale dovrebbe rimanere e rimarrebbe quello nazionale e locale, l'UE sarebbe chiamata a riflettere su come dare ulteriore sostegno all'azione degli Stati membri, sfruttando appieno tutti gli strumenti di cui dispone. Oltre a fissare standard minimi, la normativa potrebbe armonizzare pienamente a livello comunitario i diritti dei cittadini in determinati settori, e favorire la convergenza dei risultati in ambito sociale.

Nel più ampio quadro della strategia Europa 2020, Sip, Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e il documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa costituiscono quindi i principali riferimenti comunitari che definiscono oggi il contesto all'interno del quale si deve e può sviluppare pienamente l'innovazione sociale. Il quadro concettuale e analitico dell'innovazione sociale sembra ben allineato agli obiettivi di policy definiti dal Pilastro UE dei diritti sociali. Questo mette in evidenza come l'innovazione sociale continui ad essere prioritaria all'interno dell'UE, anche se declinata a livello locale e nazionale, e centrale sia nel dibattito che nelle prassi.

Tuttavia i tre scenari contemplati nel documento di riflessione sulla dimensione sociale europea confermano che il cammino è lungo e l'esito ancora incerto. Da una prospettiva macroeconomica, sistemi di welfare ben equilibrati, che assicurano protezione sociale e investimenti adeguati, sono necessari per una crescita a lungo termine. Purtroppo le politiche di redistribuzione e quelle incentrate sugli investimenti sociali non sono state in grado di tenere il passo con l'aumento della disuguaglianza sociale e la recente crisi finanziaria ne ha amplificato gli effetti. Il divario tra ricchi e poveri è oggi al suo livello più elevato nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea e, a partire dagli anni Ottanta, la crescita della

⁵ Riflessione che a sua volta origina dal Libro bianco sul futuro dell'Europa, lanciato a marzo 2017 e riguardante la dimensione sociale europea.

produttività non si è tradotta in un aumento proporzionale dei redditi per il 90% inferiore dei lavoratori (Piketty 2014).

Anche per questo il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali – consapevole dei problemi e dei rischi che l'Europa deve affrontare – mira a rilanciare l'impegno comunitario ripartendo dai diritti saldando più strettamente di quanto non sia stato fatto tale tema con quello dell'innovazione sociale provando ad andare oltre una visione prioritariamente incentrata sul pubblico e l'universalismo ad ogni costo. L'innovazione sociale, supportata anche dall'ICT e dall'economia digitale, è diventata di importanza strategica nell'agenda sociale dell'UE in quanto contribuisce a rafforzare la coesione sociale e la crescita attraverso soluzioni innovative e nuove forme di partenariati pubblico-privato. Si riferisce ad un approccio multidimensionale in grado di essere applicato a tutte le 20 aree di policy individuate dal Pilastro: misure attive per combattere la povertà e l'esclusione sociale, politiche attive del mercato del lavoro, assistenza ai bambini, equilibrio tra lavoro e vita, istruzione, invecchiamento attivo e a lungo termine solo per citarne alcuni. L'innovazione sociale si riferisce sia alle politiche che alla governance. Si tratta di nuove pratiche sociali in cui possono essere coinvolti attori pubblici e privati, imprese sociali, aziende private attente alla dimensione sociale, alla società civile, ai cittadini e alle famiglie. Le amministrazioni locali e le comunità diventano i luoghi in cui vengono proposte e progettate idee e vengono implementate soluzioni, dove possibile attraverso un approccio di co-produzione dei servizi. Il ruolo del settore pubblico è quello di agire come acceleratore dell'innovazione sociale, nonché garante del fatto che i risultati positivi siano raggiunti per molti e non per pochi. L'innovazione sociale dovrebbe dunque emergere dallo sforzo di collaborazione tra le politiche e i servizi pubblici e privati di welfare, con il settore pubblico che agisce come un catalizzatore e amplificatore dell'innovazione – per adeguare i sistemi di welfare ai bisogni in rapido mutamento di diverse persone e gruppi in diverse fasi della loro vita e in contesti diversi e in rapida evoluzione, rendendo i singoli, le organizzazioni e la società in generale più resilienti al cambiamento. L'*empowerment* dei beneficiari e dei fornitori è altrettanto importante quanto l'*empowerment* della comunità, cioè il processo di responsabilizzazione e attivazione che coinvolge tutti i cittadini che contribuiscono e partecipano per aumentare il benessere della società.

1.3 Il secondo welfare: protagonismo dei territori tra reti multi-attore e innovazione sociale

Dentro questa cornice europea e dando per scontato che tutti i Paesi membri hanno sviluppato in questo ultimo decennio iniziative e interventi di innovazione sociale, ampliamenti documentati da un fiorire di progetti di ricerca incentrati proprio sull'innovazione sociale⁶, veniamo ora al concetto di secondo welfare.

⁶ Si fa qui riferimento a progetti di ricerca come WILCO, ImPRovE, Localise, Cope, Tepsie (solo per citarne alcuni), finanziati con fondi europei che hanno indagato a fondo il tema dell'innovazione sociale nei Paesi membri e con riferimenti a specifici ambiti di policy (politiche di coesione sociale, misure di contrasto alla povertà e alle nuove forme di disuguaglianza). Ma si rimanda anche al progetto del JRC su innovazione e ICT che ha portato nell'ultimo triennio a documentare per i paesi europei un numero elevato di casi ed esperienza (cfr. Misuraca et al. 2016 e 2017). Da

Dal 2010 in avanti in Italia si è fatto strada nel dibattito pubblico un nuovo paradigma: il secondo welfare. Con tale termine si intende un insieme di programmi di protezione e investimento sociali a finanziamento prevalentemente non pubblico fornito da un'ampia gamma di attori privati, operanti prevalentemente in reti contraddistinte da un forte ancoraggio territoriale, che si affiancano ed integrano con misure e politiche pubbliche di welfare (Maino e Ferrera 2013; 2015). Si tratta quindi di azioni realizzate da attori sia profit che non profit – come aziende, assicurazioni, sindacati, associazioni datoriali, enti bilaterali, fondi integrativi, fondazioni, associazioni di volontariato, mutue, enti religiosi, cooperative e imprese sociali – che a diverso titolo sono in grado di offrire un ampio ventaglio di programmi e interventi sociali per affrontare i rischi e i bisogni dei cittadini. Queste azioni non intendono sostituirsi a quelle garantite dal primo welfare, di natura pubblica e obbligatoria, sostituendo spesa pubblica con spesa privata ma, al contrario, si propongono di mobilitare risorse aggiuntive attraverso azioni sussidiarie ai “tradizionali” interventi dello Stato. Tali risorse – economiche, finanziarie, organizzative e umane – permettono quindi agli attori privati operanti sui territori di affiancare gli attori pubblici nello sviluppo, nella gestione e nell'erogazione dei servizi sociali (Maino 2013; Ferrera e Maino 2014) e li trasformano da antagonisti in alleati nel processo di rinnovamento del nostro sistema di welfare.

In quest'ottica, dunque, il “vecchio” welfare non viene messo in discussione per quel che riguarda le sue funzioni di base in tema di tutela sociale, ma viene integrato dall'esterno – laddove le domande di tutela si rivelano non adeguatamente soddisfatte – grazie al contributo sempre più significativo di soggetti non pubblici. Un contributo che negli ultimi anni è andato crescendo in termini economici, finanziari ed occupazionali, e che oggi incide in maniera molto rilevante, direttamente o indirettamente, sulle condizioni di vita di milioni di persone che vivono in Italia e che riflette tutte le sue potenzialità a livello locale (cfr. Maino 2015; Maino e Ferrera 2015). Questo cambio di prospettiva impone infatti che anche e soprattutto gli attori pubblici territoriali si attivino per modificare il proprio approccio tradizionale ai temi del welfare così da affrontare nel modo più efficace possibile i cambiamenti in atto. Si ha quindi uno spostamento verso i territori e le comunità locali del fronte degli interventi pur rimanendo inseriti in un framework di norme e di regole nazionali⁷ e regionali che contribuiscono ad orientare e valorizzare le scelte compiute a livello locale.

Attualmente gli enti locali si trovano nella condizione ideale per assumere un ruolo centrale nella promozione di partnership pubblico-privato finalizzate allo sviluppo del secondo welfare. Gli enti locali infatti, in ragione delle loro competenze nel settore delle politiche sociali, oggi più che mai sono chiamati a cogliere una duplice sfida: giocare insieme il ruolo di facilitatori dell'innovazione e farsi garanti dei diritti sociali, esistenti ed emergenti, forti anche del rinnovato interesse e investimento – attraverso il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali – su questo fronte dell'UE.

ultimo si segnalano casi ed esempi contenuti nel recentissimo Rapporto *Vision and Trends of Social Innovation for Europe* promosso dalla Commissione Europea (cfr. Addarii e Lipparini 2017).

⁷ Un esempio per tutti è la Legge di Stabilità 2016 che ha introdotto importanti novità in materia di welfare aziendale modificando il Testo Unico delle Imposte sul Reddito (Tuir) e ha previsto finanziamenti strutturali in materia di povertà dando anche il via al processo che nel 2017 – con la Legge Delega 33 – ha introdotto il Reddito di inclusione. Sul punto si rimanda anche alle conclusioni di questo Rapporto.

In quest'ottica le partnership locali tra attori pubblici e privati appaiono la strada più adeguata per sostenere i tentativi di risposta alle domande non adeguatamente coperte dall'offerta standard di politiche e/o possono essere finalizzate all'individuazione di nuovi modelli di regolazione e produzione di beni pubblici in grado di fronteggiare meglio i problemi legati all'implementazione delle politiche (Lodi Rizzini 2013; Maino 2015). In una prospettiva manageriale, ad esempio, possono essere lo strumento che consente di accrescere la capacità di intervento della pubblica amministrazione tramite la costituzione di sinergie fra attori che appartengono a sfere diverse. Possono inoltre porre l'accento sulla volontà di conciliare interessi e visioni differenti per trovare soluzioni implementabili, offrendo così una migliore risposta ai bisogni. Infine, possono essere il canale per incentivare l'inclusione e la partecipazione di una pluralità di attori anche nelle fasi progettuali, in modo tale da prevenire potenziali conflitti e veti raggiungendo così il più ampio consenso possibile anche nella successiva fase di attuazione.

Perché ciò avvenga in modo virtuoso deve cambiare il quadro di riferimento: rischi e possibili soluzioni devono diventare il punto di partenza per coinvolgere soggetti non pubblici e privati in nuove sperimentazioni a livello locale. È in tal senso che la logica del risparmio economico, attraverso la mera esternalizzazione dei servizi, non può più essere quella prevalente e ad essa vanno pertanto affiancati reali tentativi di rinnovare le politiche pubbliche (Maino 2013). Due in particolare sono gli elementi cruciali per favorire l'identificazione di misure e interventi di secondo welfare attraverso tale strada: nuovi modelli di governance e un approccio che abbracci il paradigma dell'innovazione sociale, di cui abbiamo tratteggiato i contorni nelle pagine precedenti.

Per quanto riguarda la governance, gli enti locali sono sempre più chiamati ad assumere un ruolo pro-attivo e di coordinamento dei diversi stakeholder in campo, configurando modalità innovative di rapporto fra i soggetti che a diverso titolo possono concorrere a programmare, finanziare e produrre servizi ed interventi sociali. Da alcuni anni poi è cresciuta tra gli attori la consapevolezza di quanto sia necessario – oltre che strategico – collaborare e condividere risorse. Perché questo si realizzi occorre ridisegnare i processi di *policy-making* seguendo precise direzioni: aprire alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi attori; superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato in favore di una loro ripartizione fra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; sostenere una logica di rete piuttosto che una logica gerarchica; favorire processi di negoziazione e compartecipazione piuttosto che di imposizione dei regolamenti amministrativi; incentivare l'inclusione della società civile nelle fasi di programmazione e nei processi decisionali (Maino 2015; Pasi 2016). Sul fronte dell'innovazione sociale, invece, occorre ricordare che innovare – specialmente in un contesto di “austerità permanente” come quello attuale – è necessario ma tutt'altro che semplice, poiché richiede agli attori dinamismo, visione del futuro e capacità di fare rete. Queste qualità – decisive in un contesto di risorse limitate e bisogni crescenti – mentre appaiono carenti tra le istituzioni del primo welfare, caratterizzano molti attori che operano nell'arena del secondo welfare. Tra di essi possiamo senza dubbio individuare il vasto novero di organizzazioni che compongono il Terzo Settore, ed in particolare il mondo delle fondazioni. Ma anche le imprese ne sono sempre più fornite nella convinzione che il loro ruolo sia oggi decisivo per la realizzazione

di azioni capaci di affrontare i crescenti bisogni sociali dei territori, in particolare proprio attraverso lo sviluppo di partnership locali pubblico-private pensate in tal senso (Maino e Mallone 2016).

Perché ci si muova verso azioni di sistema con logiche diverse rispetto al passato, è anche necessario superare un approccio incentrato sulla mera erogazione dei servizi e si passi ad una visione che metta al centro l'*empowerment*⁸ dei beneficiari prevedendo un processo che parta dai bisogni e dalle risorse del singolo, e che metta in campo una progettazione sempre più individualizzata, soprattutto quando i destinatari sono persone in condizioni di vulnerabilità che facilmente rischierebbero di cadere in situazione di povertà severa e di lunga durata. È altresì importante abbandonare l'idea più classica di assistenza e protezione sociale e guardare ad interventi di promozione, per fare spazio ad un approccio che sia capacitante nei confronti dei destinatari delle prestazioni e dei servizi.

Il ricorso a strumenti di condizionalità (da intendere – ad esempio – come la disponibilità dei beneficiari a seguire percorsi di formazione, all'inserimento lavorativo e/o alla tutela dei minori) non è solo un incentivo all'attivazione ma si ricollega anche al tema di come utilizzare al meglio le risorse (siano esse pubbliche o private) e di come rendere più efficiente il sistema⁹. Oltre ad essere necessario che le misure e le forme di condizionalità siano calibrate sulle specifiche esigenze delle persone, la condizionalità funziona e produce effetti significativi (diventando strumento di capacitazione) laddove è “accompagnata”, ovvero quando i destinatari non sono lasciati a loro stessi nel comprendere gli interventi, ma al contrario le regole vengono concordate e pattuite in base a logiche flessibili, secondo cui – qualora emergano bisogni nuovi – è possibile rimettere in discussione e ricontrattare il patto di presa in carico. Misure e programmi, al fine di evitare possibili ricadute negative, devono fornire strumenti e competenze durature che insegnino all'individuo come prevenire situazioni di rischio che potrebbero condurre alla povertà e all'esclusione sociale, impiegando in modo oculato le risorse a disposizione.

⁸ Il concetto di *empowerment* è inteso come possibilità di espansione delle opzioni di azione e di scelta da parte delle persone (Sen 1985; 1999) e più specificatamente degli utenti nel caso delle politiche sociali. Secondo Sen, solo andando a modificare le *capabilities* degli individui è possibile trasformare realmente i loro percorsi di vita e conferire loro maggiori possibilità di scelta su che cosa effettivamente fare della propria vita e del proprio futuro. In questa prospettiva, rispetto ai servizi e alle prestazioni sociali, l'attenzione è puntata sempre meno sulle strutture e sempre più sugli interventi da attuarsi, in particolare sulla base di reti tra attori, istituzionali e non (cfr. Bifulco e Vitale 2003; Bifulco 2016). Il concetto di *empowerment* viene contrapposto a quello di assistenzialismo a sottolineare il fatto che il welfare e l'assistenza sociale non devono limitarsi ad assistere i soggetti in condizioni di esclusione sociale, quanto debbano avere come obiettivo quello di sostenerli lungo percorsi di autonomizzazione che possano modificare le condizioni in cui vivono. Per un approfondimento, in relazione ai giovani, si rimanda al capitolo 2 di questo Rapporto.

⁹ L'introduzione di meccanismi di condizionalità è relativamente nuova in interventi di welfare in Italia per cui non è ancora disponibile una ampia letteratura al riguardo. Guardando anche al panorama europeo è possibile distinguere questi meccanismi secondo tre logiche (cfr. Leone 2016): un approccio premiale connesso al raggiungimento degli obiettivi stabiliti, una modalità sanzionatoria e punitiva se non si rispettano le regole concordate e una terza via in cui sono previste forme di “pressione” riferite alla fruizione di specifici servizi (come mandare i figli a scuola).

1.4 Secondo welfare e innovazione sociale nella cornice del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali

Come emerso dai paragrafi precedenti molti sono i punti di contatto tra innovazione sociale e secondo welfare. La prima trova uno spazio centrale nel paradigma del secondo welfare: diventa un veicolo attraverso cui ridefinire forme e modalità di intervento e di interazione tra gli attori, oltre che per identificare e valorizzare i compiti e le funzioni che dovrebbero essere svolti dal secondo welfare, in relazione ed integrazione con il primo.

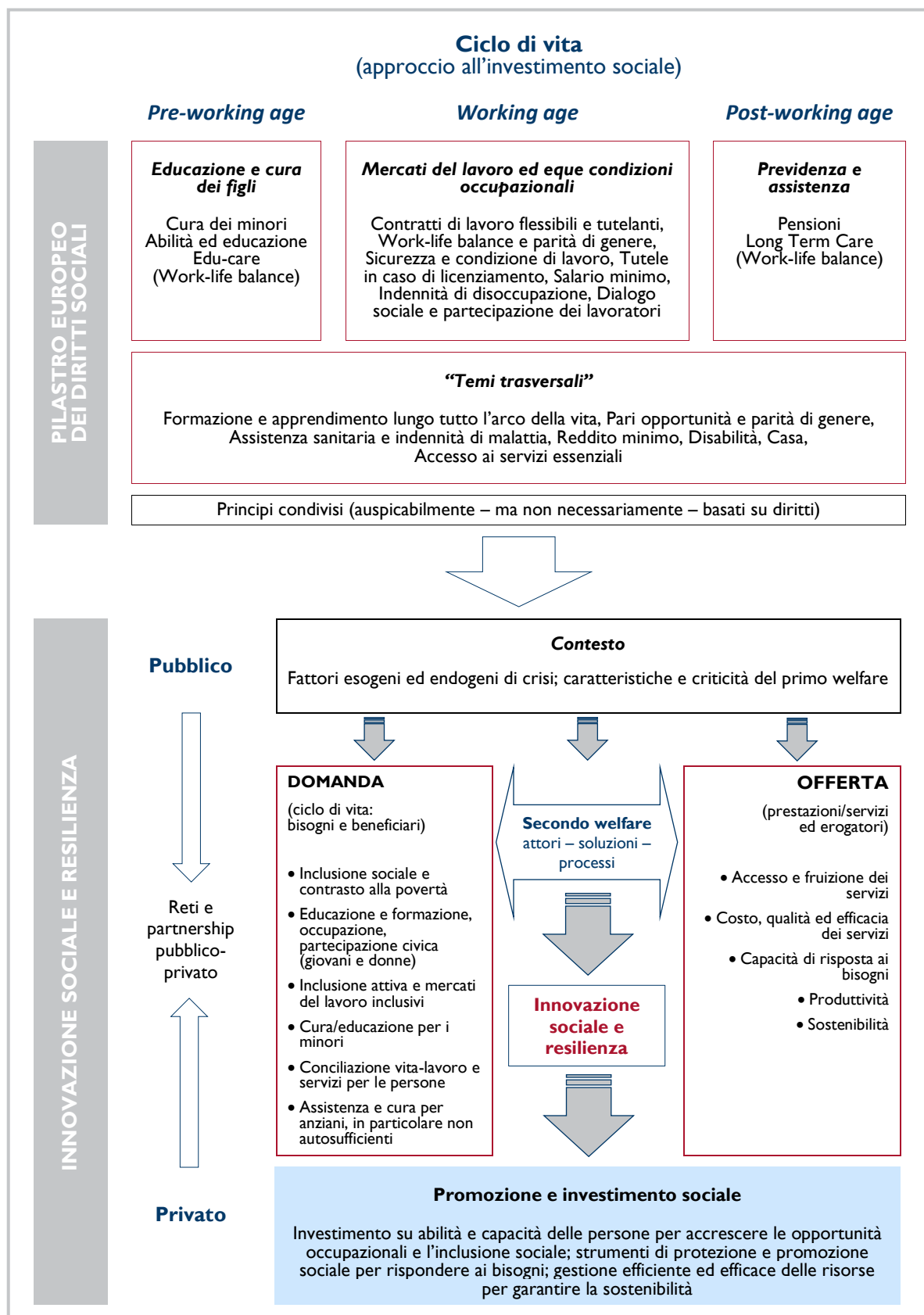
La figura 1.2 mostra il modo in cui le politiche basate sugli investimenti sociali possono essere interpretate in una prospettiva di ciclo di vita e secondo una logica multi-stakeholder attraverso il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, mantenendo l'innovazione al centro della scena.

La cornice di riferimento è rappresentata dal nuovo Pilastro Europeo dei Diritti Sociali che definisce un catalogo di standard e diritti – riconosciuti e difesi dal diritto comunitario – da tutelare in ciascun Paese membro, distribuiti lungo l'arco della vita. Un approccio basato sul ciclo di vita fornisce il quadro più adeguato per l'avanzamento di una strategia incentrata sull'investimento sociale (Hemerijck 2013). Distinguendo tra le diverse fasi del ciclo di vita (quella precedente all'ingresso nel mondo del lavoro, quella lavorativa e quella successiva al pensionamento) e facendo riferimento a modelli di governance multi-stakeholder, è possibile distinguere tra diverse combinazioni di misure di welfare e di innovazione sociale, sia formali sia informali. La tutela in senso forte di questi diritti non può che spettare al primo welfare. Nella figura 2 i venti diritti sociali previsti dal Pilastro Europeo sono stati riassegnati tenendo conto dei bisogni più specifici delle tre fasi del ciclo di vita ma riconoscendo che ci sono diritti che operano in modo trasversale. Diritti che rimandano a politiche, servizi e prestazioni che possono essere forniti da istituzioni e operatori sia pubblici che privati e che – in presenza di livelli elevati di innovazione della politica sociale – operano in modo coordinato e sinergico.

Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali non solo permette di individuare i diritti fondamentali ma aiuta a meglio definire gli orientamenti strategici e a inquadrare le soluzioni concrete, molte delle quali non possono essere fornite solo ed esclusivamente dal primo welfare. Le trasformazioni profonde in atto nella società rischiano di lasciare indietro molti soggetti deboli: persone con basse competenze e qualifiche, gli ultracinquantenni, chi è occupato in quei settori che subiranno maggiormente l'impatto delle nuove tecnologie, chi è inserito in percorsi lavorativi precari o chi un lavoro non ce l'ha. La protezione sociale dei sistemi di welfare nazionali non è lo strumento adatto per rispondere ai rischi e bisogni di questi gruppi così come spesso è incapace di mettere in campo risposte per i nuovi bisogni. È quindi dall'incontro tra una domanda sempre più articolata di interventi e un'offerta di servizi e prestazioni il più possibile flessibile e innovativa che si sviluppa il secondo welfare, come mostrano nella seconda parte della figura 1.2.

Per meglio chiarire il nesso tra secondo welfare e innovazione sociale alla luce del quadro proposto nella figura 1.2, prendiamo a titolo esemplificativo l'ambito della conciliazione vita-lavoro, il settore dell'istruzione e della formazione e, infine, il tema del finanziamento con particolare riferimento alla finanza etica.

Figura 1.2 – Secondo welfare e innovazione nella cornice del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali.



Il giorno in cui è stato portato ad approvazione il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali la Commissione europea ha contestualmente presentato una comunicazione e una proposta di direttiva riguardante l'equilibrio tra attività professionali e vita familiare, sia di genitori che di fornitori di assistenza (European Commission 2017; Fabris 2017)¹⁰.

La proposta (sintetizzata nel box I.1) mira ad aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro e ridurre il divario di genere, compreso il divario retributivo e quello pensionistico; offrire ai lavoratori più opportunità e scelte per conciliare la loro attività professionale e le loro responsabilità di assistenza, aggiornando e modernizzando l'attuale

Box I.1
Proposta di direttiva per promuovere la conciliazione vita-lavoro:
principali contenuti

Vengono proposti i seguenti nuovi diritti:

- *possibilità di ricorso flessibile (frammentato o a tempo parziale) ai 4 mesi di congedo parentale retribuito al livello del congedo per malattia; i 4 mesi possono essere utilizzati fino al raggiungimento del dodicesimo anno di età del figlio e non sono trasferibili tra i genitori;*
- *diritto a 10 giorni lavorativi di congedo di paternità alla nascita di un figlio, retribuiti al livello del congedo per malattia;*
- *diritto a 5 giorni all'anno di congedo retribuiti al livello del congedo per malattia per prendersi cura di familiari dipendenti o gravemente malati;*
- *diritto di richiedere modalità di lavoro flessibili per i genitori con figli fino a dodici anni di età e per lavoratori con responsabilità di assistenza.*

Accanto a queste misure si propone di:

- *Continuare il monitoraggio del recepimento della legislazione dell'UE ed elaborare e avviare procedimenti di infrazione ove necessario.*
- *Continuare il monitoraggio della concezione e della fruizione bilanciata sotto il profilo di genere di congedi per motivi familiari e modalità di lavoro flessibili*
- *Migliorare la raccolta di dati a livello di UE*
- *Fornire finanziamenti*
- *Condividere le migliori pratiche con le parti sociali e gli Stati membri attraverso seminari da tenersi nell'ambito del programma di apprendimento reciproco.*
- *Queste azioni devono riguardare sia l'ambito dei congedi per motivi familiari che le modalità di lavoro flessibili ma anche, da un lato, il miglioramento della qualità e dell'accessibilità dell'assistenza all'infanzia e dell'assistenza a lungo termine e, dall'altro, l'eliminazione dei disincentivi economici al lavoro per genitori e prestatori di assistenza.*

¹⁰ Se sarà approvata questa nuova direttiva modificherà l'attuale quadro comunitario in materia di congedi per motivi familiari e modalità di lavoro flessibili che è stato definito negli anni Novanta. Ci riferiamo in particolare alla direttiva 92/85 sul congedo di maternità e alla direttiva parentale che è stata adottata nel 1996 e parzialmente modificata e migliorata nel 2010.

quadro giuridico e strategico con particolare attenzione al ruolo degli uomini; sostenere politiche moderne per la famiglia da parte degli Stati membri, anche per affrontare le sfide demografiche e sociali; far fronte alle carenze nelle strutture preposte ai servizi di assistenza ed eliminare i disincentivi economici al lavoro per i percettori di reddito secondario.

La Commissione ha quindi inteso agganciarsi subito al quadro offerto dal nuovo Pilastro Europeo dei Diritti Sociali per iniziare ad intervenire in una delle aree maggiormente strategiche dal punto di vista tanto della protezione quanto dell'investimento sociale: la conciliazione vita-lavoro. Una delle aree in cui più ampio è lo spazio di intervento per il secondo welfare e per pratiche innovative sotto il profilo sociale e al contempo – spostando l'attenzione dal livello comunitario al livello nazionale e locale – in cui (almeno in un Paese come l'Italia) si è assistito in questo decennio ad un forte attivismo e protagonismo di attori non pubblici per diffondere e radicare pratiche e misure di work-life balance sui territori¹¹.

Il Pilastro UE viene quindi a rafforzare la dimensione sociale comunitaria e la cornice di riferimento, a sottolineare l'importanza e l'urgenza di agire nell'area del diritto alla conciliazione vita-lavoro (con effetti peraltro anche in altre aree di *policy* come la parità di genere, le pari opportunità, educazione e cura dei figli) e a legittimare gli interventi e le misure promosse dal basso grazie alla sinergia e collaborazione tra attori diversi, frutto di una contaminazione tra pubblico e privato, tra profit e non profit.

Un secondo esempio riguarda l'ambito dell'istruzione e della formazione. [A marzo 2017 i leader europei si sono impegnati](#) a realizzare *“un'Unione in cui i giovani possano ricevere l'istruzione e la formazione migliori e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il continente”*. Anche perché istruzione e cultura sono una parte importante della soluzione per affrontare le sfide dell'invecchiamento della forza lavoro, della digitalizzazione continua, del fabbisogno di competenze sempre nuove e al passo con le trasformazioni sociali, della necessità di promuovere il pensiero critico e l'alfabetizzazione mediatica per contrastare disinformazione, populismo e xenofobia. Proprio questo tema è stato sottolineato nel discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017 tenuto dal Presidente Juncker e successivamente oggetto del Vertice sociale di Göteborg del 17 novembre 2017 in cui i leader europei sono stati chiamati a discutere il rafforzamento dell'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura, entrambe strategiche per la creazione di posti di lavoro, la crescita economica e la giustizia sociale. In questo caso non siamo in presenza di una proposta di direttiva ma certamente abbiamo a che fare con un ambito ricompreso nel novero dei diritti sociali previsti dal Pilastro Europeo su cui il livello comunitario chiama a raccolta i protagonisti del secondo welfare e rispetto al quale l'innovazione sociale potrà fare la differenza nei prossimi anni e ancora di più nel lungo periodo.

Infine, un cenno alla finanza sociale e al più generale tema del finanziamento delle misure e degli interventi in ambito sociale. L'8 novembre 2017 si è tenuto al Parlamento Europeo un incontro sulla “Finanza etica e sostenibile per il futuro dell'Europa” con l'obiettivo di

¹¹ Si pensi allo sviluppo delle Reti territoriali di conciliazione promosse dal 2010 ad oggi in Lombardia (che abbiamo documentato nei precedenti due *Rapporti sul secondo welfare*) ma anche alla crescita del welfare aziendale e contrattuale che ha conosciuto un ampliamento delle misure e degli interventi riguardanti proprio il tema della conciliazione (potendo nell'ultimo biennio anche beneficiare di un quadro legislativo più favorevole, come illustrato nel capitolo 4 di questo Rapporto).

promuovere il riconoscimento di tutte le realtà attive nel campo della finanza etica: non solo le imprese sociali ma anche gli intermediari finanziari sociali, che offrono accesso al credito a soggetti considerati “non bancabili” e per questo esclusi dalle banche “tradizionali”. In questo ambito, il Parlamento Europeo e la Commissione Europea mirano all’adozione di un “*social supporting factor*” per facilitare gli investimenti nel sociale al fine di rendere meno gravosa l’erogazione di finanziamenti da parte delle banche europee a favore di imprese sociali che sviluppano progetti di bene comune in campo ambientale e sociale. I dati sottolineano come il credito erogato nel mondo dalle realtà aderenti alla Global Alliance for Banking on Values (Gabv) – il network internazionale di banche che mettono le persone e l’ambiente al centro della propria attività – ammonta oggi ad oltre 110 miliardi di euro. In Europa e in Italia, le banche etiche stanno dimostrando di essere in grado di sostenere l’occupazione, il welfare e le imprese sociali. È quindi necessario – per fornire un aiuto concreto alla crescita e alla diffusione, nei paesi europei, dell’economia sostenibile e sociale – arrivare al riconoscimento legislativo della finanza etica. Contribuendo in questo modo al ripensamento degli strumenti e delle modalità di finanziamento degli interventi e delle politiche sociali all’interno di una cornice che torna a mettere al centro i diritti ma ne riconosce la realizzabilità attraverso tanto il primo quanto il secondo welfare.

1.5 Conclusioni

Il livello comunitario ha svolto e continua a svolgere un ruolo propulsivo e di sostegno importantissimo in materia di innovazione sociale. Dal Consiglio di Lisbona al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali l’Unione Europea ha promosso una strategia di rinnovamento del welfare state centrata sull’innovazione sociale. E nel frattempo, in un contesto di crisi e di trasformazioni profonde, innovare è diventata sempre più una necessità, come si rileva dal crescente numero di interventi di innovazione sociale e dall’aumento degli investimenti da parte dei governi, delle fondazioni e delle imprese. Ma è anche una sfida difficile da superare, poiché richiede ai vari livelli di governo e agli *stakeholder* dinamismo, visione strategica e capacità di lavorare in rete e in modo sinergico: qualità che nella prospettiva del secondo welfare abbiamo visto essere decisive. L’innovazione sociale ha però bisogno di un quadro di riferimento “alto” (il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali) per essere supportata da azioni mirate ed efficaci affinché si possa andare oltre gli slogan e possa essere messa “al servizio” di una effettiva fruibilità dei diritti sociali attraverso una azione combinata del primo e del secondo welfare. Ha altresì bisogno di essere sostenuta da una nuova visione incentrata – come indicato nelle conclusioni del Rapporto *Vision and Trends of Social Innovation for Europe* – su tre principi: le persone al centro, perché sono loro insieme la miglior fonte possibile di innovazione e i destinatari delle iniziative di innovazione sociale; una focalizzazione su azioni di sistema per trasformare il potenziale di individui e istituzioni in risultati positivi; essere al fulcro del processo decisionale e dell’agenda di policy per definire un nuovo contratto sociale per l’Europa (Addarii e Lipparini 2017).

Tuttavia, se quella dell’innovazione sociale sembra essere una strada promettente per continuare a garantire ai cittadini europei diritti e politiche sociali inclusive, è necessario investire sulla sua diffusione e sui processi di *scaling up* delle buone pratiche; sul reperimento

di risorse adeguate per finanziare le misure di innovazione e garantirne la sostenibilità nel lungo periodo; la definizione degli strumenti di governance delle reti multi-attore; l'individuazione delle capacità necessarie affinché gli attori partecipino efficacemente ai processi di innovazione; l'elaborazione di strumenti di valutazione e monitoraggio di attività, *policy* ed esiti del "ciclo di innovazione". La sfida è sfruttare l'innovazione sociale sia come strumento sia come obiettivo per un rinnovamento più radicale dei sistemi di welfare. È indispensabile quindi che a tutti i livelli si presidi l'innovazione sociale: da un lato approfondendone finalità e strumenti, dall'altro sostenendo gli innovatori sociali attivi nei territori e promuovendo continuamente luoghi e opportunità di scambio, collaborazione e apprendimento.

Riferimenti bibliografici

- Addarii F. e Lipparini F. (2017), *Vision and Trends of Social Innovation for Europe*, European Commission, Luxembourg, Publication Office of the European Union
- 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 di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 215-235
- Benneworth P., Amanatidou E., Edwards Schachter M. e Gulbrandsen M. (2014), *Social Innovation Futures: Beyond Policy Panacea and Conceptual Ambiguity*, Position Paper for the European Forum for Studies of Policies for Research and Innovation
- Bepa – Bureau of European Policy Advisers (2010), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, European Commission, Luxembourg, Publication Office of the European Union
- Bepa – Bureau of European Policy Advisers (a cura di) (2014), *Social Innovation. A Decade of Changes*, European Commission, Luxembourg, Publication Office of the European Union
- Bifulco L. (2016), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma
- Bifulco L. e Vitale T. (2003), *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale*, «Sociologia Urbana e Rurale», n. 72, pp. 95-108
- Bloom D., Canning D. e Sevilla J.P. (2004), *The Effect of Health on Economic Growth: A Production Function Approach*, «World Development», vol. 32, n. 1, pp. 1-13
- Bräunig D. e Kohstall T. (2013), *Calculating the international return on prevention for companies: Costs and benefits of investment in occupational safety and health. Final Report 2013*, Berlino, DGVU
- Cajaiba-Santana G. (2014), *Social Innovation: Moving the Field Forward. A Conceptual Framework*, «Technological Forecasting and Social Change», n. 82, pp. 42-51
- Esping-Andersen G. (a cura di) (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- European Commission (2013a), *Social Innovation Research in the European Union. Approaches, Findings and Future Directions, Policy Review*, Luxembourg, Publication Office of the European Union
- (2013b), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM(2013) 83 Final, Bruxelles, 20.02.2013

- (2016), *First preliminary outline of a European Pillar of Social Rights*, COM(2016) 127 Final, Bruxelles, 08.03.2016
- (2017), *Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano*, COM(2017) 252 Final, Bruxelles, 26.04.2017
- Fabris B.L. (2017), *First Concrete Initiative of the European Commission on Work-Life Balance*, Percorsi di secondo welfare, 11 maggio 2017
- Ferrera, M. (1996), *The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», 6(1), 17–37
- Ferrera M. e Maino F. (2014), *Social Innovation Beyond the State. Italy's Secondo Welfare in a European Perspective*, Centro di Ricerca e Documentazione Einaudi, Working Paper 2WEL, n. 2.
- Harris M. e Albury D. (2009), *The Innovation Imperative. Why Radical Innovation is needed to Reinvent Public Services for the Recession and Beyond*, London, NESTA
- Hemerijck, A. (2012), *Two or three waves of welfare state transformation?* in N. Morel, B. Palier e J. Palme (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, Bristol, Policy Press.
- Johansson H., Arvidson M. e Johansson S. (2015), *Welfare Mix as a Contested Terrain: Political Positions on Government-Non-profit Relations at National and Local Levels in a Social Democratic Welfare State*, «Voluntas», vol. 26, pp. 1601–1619
- Johansson H. e Panican A. (a cura di) (2016), *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, UK, Palgrave Macmillan
- Juncker J.C. (2015), *State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity*, Strasburgo, 9 settembre 2015
- (2016), *State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – A Europe that Protects, Empowers and Defends*, 14 settembre 2016
- Leone L. (2016), *Le condizionalità nelle politiche di welfare: quando e come utilizzarle*, «Welfare Oggi», n. 6
- 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*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 179-241
- Maino F. (2013), *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse e innovazione sociale*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 17-46
- (2015), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 16-42
- Maino F. e Ferrera M. (2013), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Ricerca Luigi Einaudi, Torino
- (2015), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Centro di Ricerca e Documentazione Ricerca Luigi Einaudi, Torino
- Maino F. e Mallone G. (2016), *Welfare aziendale, contrattuale e territoriale: trasformazioni in atto e prospettive di sviluppo*, in T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale 2.0*, Milano, Ipsoa-Wolters Kluwer, pp. 73-112
- Misuraca G., Kucsera C., Lipparini F., Voigt C. e Radescu R. (2016), *ICT-Enabled Social Innovation to Support the Implementation of the Social Investment Package – Mapping and Analysis of ICT-enabled Social Innovation Initiatives Promoting Social Investment in Integrated Approaches to the Provision of Social Services: IESI Knowledge Map 2015*, European Commission, EUR 27838 EN
- Misuraca G., Kucsera C., Pasi G., Gagliardi D. e Abadie F. (2017), *ICT-Enabled Social Innovation to Support the Implementation of the Social Investment Package – Mapping and Analysis of ICT-enabled Social*

- Innovation initiatives promoting social investment across the EU: IESI Knowledge Map 2016*, European Commission, EUR 28444EN
- Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di) (2012), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press
- Nelson M. e Stephens J.D. (2012), *Do social investment policies produce more and better jobs?*, in N. Morel, B. Palier e J. Palme (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, Bristol, Policy Press
- OECD (2016a), *Social Impact Bonds. State of Play & Lessons Learnt*, Paris
- (2016b), *Understanding Social Impact Bonds*, Paris
- Pasi G. (2014), *Challenges for European Welfare Systems. A Research Agenda on Social Impact Bonds*, «Review of Applied Socio-Economic Research», vol. 8, n. 2, pp. 141–151
- (2016), *Esperienze di secondo welfare in Lombardia. A che punto siamo*, Eupolis Lombardia, Milano
- Phills Jr. J.A., Deiglmeier K. e Miller D.T. (2008), *Rediscovering Social Innovation*, «Stanford Social Innovation Review», vol. 6, n. 4, pp. 34–43
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press
- Pierson P. (2000), *Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics*, «The American Political Science Review», vol. 94, n. 2, pp. 251–267
- Sabatinelli S. (2017), *Politiche per crescere. La prima infanzia tra cura e investimento sociale*, Bologna, Il Mulino
- Sabato S., Vanhercke B. e Verschraegen G. (2015), *The EU Framework for Social Innovation – Between Entrepreneurship and Policy Experimentation*, ImPROvE Working Paper. Discussion Paper n. 15/21
- Sen A.K. (1985), *Commodities and Capabilities*, North-Holland, New York
- (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford
- TEPSIE (a cura di) (2014), *Social Innovation Theory and Research. A Guide for Researchers. The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe*, Commissione Europea, Brussels
- Westley F. (2013), *Social Innovation and Resilience: How One Enhances the Other*, «Stanford Social Innovation Review», vol. 11, n. 3, pp. 6–8

LE YOUTH BANK E LE SFIDE DELL'EMPOWERMENT GIOVANILE

2

Introduzione: i giovani in transizione

La transizione giovanile al lavoro rappresenta una questione critica annosa per l'Italia, Paese tradizionalmente connotato da elevati tassi di disoccupazione giovanile, lunghi tempi di approdo a un impiego stabile, limitata redditività dei titoli di studio¹. Le peculiarità del regime italiano di welfare e del sistema di regolazione sociale e istituzionale del lavoro, caratterizzato da asimmetria dei rapporti tra generi e generazioni, tra funzioni produttive e di riproduzione sociale, tra tutele del lavoro tipico e atipico, hanno portato a sviluppare un'elevata divaricazione tra *insider* e *outsider*, spingendo i giovani nel segmento secondario del mercato del lavoro², dove maggiore è l'instabilità occupazionale, scarse le possibilità di mobilità sociale, più basse le retribuzioni e le tutele. A rendere lunga la transizione al lavoro concorrono inoltre le caratteristiche del sistema formativo che, insieme a quello produttivo incentrato sulle piccole imprese e alla cultura imprenditoriale del nostro Paese, rendono difficile il raccordo scuola-lavoro (Pavolini et al. 2015). Si tratta di un sistema che, specie a livello secondario e terziario, è formalmente aperto ma altamente inefficiente, come mostrano gli elevati tassi di dispersione (abbandoni, insuccesso scolastico) (Santagati 2015), e nel quale le esperienze come i tirocini, gli stage, i percorsi di alternanza sono ancora poco diffusi comparativamente agli altri Paesi europei (Oecd 2014).

Se per le ragioni brevemente illustrate le difficoltà di transizione dei giovani italiani al lavoro mostrano un carattere strutturale, esse si sono acuite a partire dall'inizio della recente crisi economica. In tutta Europa, e nei paesi mediterranei in modo particolare, i

¹ Se si osservano i rendimenti individuali dell'investimento in capitale umano, anche in Italia trova conferma quanto avviene in altri Paesi: il raggiungimento di un titolo di studio più elevato premia il tempo e le risorse spesi per continuare a studiare con un minor tasso di disoccupazione e un reddito più elevato rispetto a chi si è fermato prima. Dalla comparazione internazionale, però, emerge che nel nostro paese tale vantaggio è meno accentuato e negli anni successivi alla crisi si è ridotto; per una valutazione più puntuale, peraltro, occorre scendere in maggior dettaglio, considerando per esempio la redditività dei diversi titoli di studio, nonché l'influenza delle differenze di genere e territoriali (Reyneri e Pintaldi 2013; Argentin e Ballarino 2014).

² Il mercato del lavoro italiano è fortemente duale, e la differenza tra lavoratori molto protetti (*insider*) e non (o poco) protetti (*outsider*) è marcata. Questa differenza si coglie nella persistenza di due segmenti principali, tra loro nettamente separati: un segmento primario, caratterizzato da occupazioni ben retribuite e stabili, possibilità di carriera e alti livelli di protezione, e un segmento secondario, caratterizzato da bassi salari, elevata instabilità occupazionale e scarse possibilità di mobilità, dove tendono a restare intrappolati soprattutto le donne, i giovani e gli immigrati (Barbieri e Fullin 2014).

giovani hanno pesantemente subito gli effetti della Grande recessione, tanto che si è persino parlato di *crunch generation*³ per dire di come essi siano stati “usati” come valvola di sfogo di una società che ha teso a scaricare su di loro (e le relative famiglie) i costi della contrazione occupazionale.

Questo peggioramento, peraltro, sembra riflettere non solo il deterioramento del mercato del lavoro e delle opportunità occupazionali, bensì l'indebolimento dei processi di socializzazione al lavoro e alla vita adulta (Lodigiani e Santagati 2016). I corsi di vita sono divenuti molteplici e più incerti, più liberi ma anche più frammentati, costellati da transizioni che non disegnano più come in passato percorsi tendenzialmente lineari, bensì discontinui e reversibili. “Yo-yo transitions”, le ha definite Walther (2012): incursioni nell'esperienza adulta, che non assumono un carattere definitivo, ma possono condurre a transizioni “interrotte” e a fasi “stagnanti” di attesa, durante le quali crescono i rischi di esclusione e disimpegno dalla vita lavorativa e sociale, e si tende a procrastinare nel tempo scelte decisive, come quella di creare una nuova famiglia. Anche agli occhi degli studiosi, la stessa categoria della socializzazione – e della socializzazione al lavoro *in primis* – è passata in secondo piano per lasciar spazio allo studio dei fenomeni di transizione (Lodigiani 2010). Questi ultimi sono spesso assunti quale condizione costitutiva, non solo dei percorsi lavorativi discontinui, ma delle biografie contemporanee, con esiti talvolta ambivalenti: accrescere gli spazi di autonomia e libertà, deprimere la capacità dei giovani di progettarsi nel lungo periodo, specie per i giovani svantaggiati, meno dotati di risorse.

In questo scenario il fenomeno dei Neet, vale a dire dei giovani “Not in Employment, Education or Training”, è paradigmatico. Questo fenomeno tocca nel nostro Paese le punte più alte d'Europa. Secondo i dati Eurostat riferiti al 2016, siamo primi in graduatoria sia sotto il profilo dell'incidenza relativa (con il 24% nella fascia d'età 15-29 anni siamo davanti anche alla Grecia, con la quale ci contendiamo il primato, e ben lontani dalla media europea attestata poco sopra il 14%), sia in termini assoluti, con oltre 2,2 milioni di Neet al di sotto dei 30 anni. Come numerose ricerche ormai hanno documentato sia in Italia che a livello internazionale, si tratta di un fenomeno complesso, che sconta nella definizione qualche ambiguità (Eurofound 2015). Esso riunisce sotto la stessa etichetta giovani che rientrano in un arco generazionale molto ampio (dai 15 ai 29 anni) che vantano una posizione diversa rispetto allo studio, al lavoro e al profilo di vulnerabilità (Mascherini 2017).

Come sostenere percorsi di socializzazione al lavoro e di piena inclusione sociale dei giovani è quindi una domanda molto complessa con la quale le politiche sociali e del lavoro sono obbligate a confrontarsi. Tale questione interpella inoltre una pluralità di agenzie, soggetti e luoghi di socializzazione, spingendo ciascuno a ripensare il proprio ruolo, finalità e modalità della propria azione. Questo vale soprattutto in un contesto nel quale padroneggiare l'incertezza, imparare a riannodare percorsi di vita e di lavoro discontinui, mantenere una tensione progettuale che guarda al futuro, diventano abilità non meno importanti dell'acquisire competenze professionali utili per la propria occupabilità. Accompagnare i giovani nei loro processi di socializzazione al lavoro implica dunque mettere

³ Letteralmente, “generazione stritolata”, dal titolo di un articolo del quotidiano britannico «The Guardian» (Barkham e Curtis 2009) ampiamente ripreso anche dai media italiani.

anzitutto in campo un'azione orientata al loro *empowerment*, inteso – per ora basti dire questo – come potenziamento in senso lato delle loro capacità e come azione che chiede di essere condivisa.

La categoria dell'*empowerment* appare di particolare interesse perché, come vedremo, rappresenta, a fianco dell'apertura a soggetti non pubblici e all'innovazione sociale, uno dei temi centrali nella progettazione di iniziative di secondo welfare. Il significato di tale termine non può però essere dato per scontato, poiché il modo in cui viene utilizzato è spesso ambiguo, così come difficile appare la sua traduzione in proposte concrete.

Alla luce di queste premesse, il capitolo si articolerà in quattro paragrafi. L'obiettivo del primo paragrafo sarà inquadrare da un punto di vista concettuale e analitico il tema dell'*empowerment* in connessione ad altri concetti attigui, ma non equivalenti, quali per esempio quello di attivazione, responsabilizzazione e partecipazione. Successivamente, il tema dell'*empowerment* verrà declinato con riferimento ai giovani, richiamando la necessità di riflettere sul rapporto che si pone tra giovani e adulti e tra giovani e la loro comunità di appartenenza. Ciò significa abbandonare una prospettiva sull'*empowerment* delle giovani generazioni rivolta esclusivamente al potenziamento delle competenze e abilità delle singole persone e “piegata” verso la crescita dell'occupabilità intesa solo come responsabilità individuale nel migliorare le proprie capacità di inserimento lavorativo, rivelandosi di fatto funzionale alla realizzazione di percorsi di vita e lavorativi fortemente instabili. Nel secondo paragrafo si illustrerà un'iniziativa emblematica di *empowerment* giovanile ancora poco presente in Italia, ma diffusa in numerosi Paesi, vale a dire l'esperienza delle Youth Bank. Nel terzo paragrafo, i principali assi di politiche nazionali per la promozione dell'occupazione giovanile verranno esaminati alla luce del paradigma dell'*empowerment*. Infine, il capitolo si concluderà con una riflessione sul ruolo del secondo welfare nello sviluppo e promozione di iniziative rivolte al rafforzamento delle “capacità” dei singoli individui e delle comunità in cui vivono.

2.1 L'empowerment dei giovani, tra attivazione, responsabilità e capacitazione

Il concetto di *empowerment* trae origine in particolare dalla psicologia di comunità (Zimmerman 1995, Wallerstein 2006) e dall'ambito del lavoro sociale, del quale costituisce una fondamentale metodologia di lavoro (Folgheraiter 1998), ma affonda le sue radici indietro nel tempo, nel pensiero filosofico, etico e politico che informa le istituzioni democratiche, e che assume come centrale il principio della partecipazione democratica alla costruzione del benessere collettivo. Entro il solco tracciato da queste matrici, il concetto rimanda non solo alla possibilità di autodeterminazione personale, ma anche alla possibilità di partecipazione alla presa di decisioni che riguardano la vita della comunità a cui si appartiene (Barnes 1998) e il funzionamento delle organizzazioni in cui si opera (Piccardo 1995); inoltre esso assume un significato emancipatorio, in specie per i soggetti, i gruppi e le comunità svantaggiate, arrivando a includere – secondo alcuni studiosi – finalità rivendicative e antioppressive (Payne 1997). In questa prospettiva, dunque, l'*empowerment* consiste in un processo attraverso il quale le persone e le comunità acquisiscono competenza sulle proprie

vite, sviluppano capacità di partecipazione attiva alla presa di decisioni che le riguardano, contribuiscono al miglioramento delle condizioni del proprio ambiente sociale e politico in termini di giustizia sociale, equità, accesso alle risorse.

Si tratta di un concetto complesso che incorpora una dimensione sia di (1) processo (aumentare il “potere”, la capacità di espressione, decisione, azione) sia di (2) risultato (il “prodotto” del processo: la capacità e la libertà della persona/gruppo/comunità di realizzare i propri obiettivi).

1) In quanto processo, l'*empowerment* induce a porre attenzione:

- a. sugli attori sociali che ne sono protagonisti: è un processo intimamente relazionale, che chiama in causa tanto il soggetto che lo promuove quanto il soggetto “beneficiario”, che ne è il primo protagonista e che da esso dovrebbe conseguire il maggior vantaggio, benché non esclusivo⁴;
- b. sulla dinamica che si instaura tra soggetti coinvolti e modi (modalità di relazione, spazi di parola aperti, ecc.) in cui concretamente il processo si attua.

2) In quanto prodotto o esito, l'*empowerment* definisce il grado di potere effettivamente acquisito dal beneficiario. Tale risultato può essere riferito sia a uno stato della mente, come il sentirsi alla fine capaci e competenti o il percepire un senso di potere e controllo (Folgheraiter 1998) sia a una ridistribuzione oggettiva del potere che risulta dalla modificazione delle strutture sociali in essere, e passa attraverso l'assunzione di responsabilità e la possibilità di esprimere e far valere le proprie posizioni (Bacharach 1993).

Trasposto nell'ambito politologico e sociologico, l'*empowerment* pare essere diventato da alcuni anni un concetto chiave delle politiche sociali, in particolare delle politiche del lavoro inscritte nel paradigma dell'attivazione, delle politiche di contrasto alla povertà orientate all'inclusione attiva, e più in generale delle politiche di “welfare attivo” che implicano la responsabilizzazione, l'attivazione e la partecipazione sia dei beneficiari sia degli attori sociali a vario titolo coinvolti nella produzione delle risposte ai bisogni (Lodigiani 2008). Come noto, il paradigma del welfare attivo – fulcro della strategia europea per la crescita, la coesione e l'occupazione sin dall'Agenda di Lisbona del 2000, rovesciando l'ottica assistenziale passiva, tipica dell'impostazione keynesiana del welfare fordista – punta a sostenere in chiave preventiva lo sviluppo di capacità di autoprotezione e di responsabilità rispetto ai diversi rischi sociali. In questo quadro, il lavoro è considerato come la migliore forma di tutela e benessere individuale, ma anche il *trait d'union* tra crescita economica e coesione sociale.

I cittadini sono chiamati a compartecipare alla costruzione delle condizioni di benessere per loro e per la collettività attraverso varie forme di partecipazione: al mercato del lavoro, alla definizione in prima persona dei percorsi di reinserimento lavorativo, all'organizzazione e produzione dei servizi tramite le rappresentanze della società civile e le realtà di Terzo Settore, la mobilitazione delle risorse territoriali. Le politiche di attivazione, laddove si

⁴ Maggiore ma non esclusivo, perché – come insegna il lavoro sociale – l'*empowerment* è un processo di apprendimento aperto e reciproco, per quanto non perfettamente simmetrico, nel quale anche il soggetto in condizione di svantaggio possiede un “sapere esperienziale” che può esser valorizzato e divenire una risorsa per tutti gli attori coinvolti.

sviluppano in modo coerente con questo mandato, prima ancora che al reinserimento attivo nel mercato del lavoro, puntano a favorire la proattività dei cittadini, la loro responsabilità, il loro *empowerment*, accrescendone le conoscenze e le competenze, valorizzando le loro risorse. Similmente, a livello territoriale, le politiche di attivazione orientate all'*empowerment* di gruppi e comunità divengono la leva attraverso cui stimolarne le capacità auto-organizzative, favorire il potenziamento delle autonomie e delle responsabilità, sviluppare il capitale sociale⁵. In questo solco l'*empowerment* viene inteso come processo tramite il quale si acquisiscono il potere e le risorse necessarie per esercitare una cittadinanza attiva, per esprimere i propri potenziali di azione e autodeterminazione, sia a livello personale che comunitario. Colto da questa prospettiva l'*empowerment* può essere considerato tra gli elementi distintivi di alcune iniziative di secondo welfare, al cui cuore si situa la corresponsabilità nella costruzione del bene comune in una prospettiva “matura” di sussidiarietà (Maino 2015).

Tuttavia, la trasposizione nell'ambito delle politiche di welfare ha messo il concetto di *empowerment* sotto tensione, comportando il rischio di una distorsione di significato sia quando considerato in chiave individuale, sia quando declinato in chiave comunitaria. Cartina al tornasole di questa distorsione è il legame che viene stretto tra il concetto di *empowerment* e quello di attivazione, posto al centro del welfare attivo.

Nel quadro teorico del paradigma dell'attivazione quest'ultima è concepita originariamente in senso ampio, come sinonimo di partecipazione attiva e responsabile dei cittadini in tutte le sfere della vita associata. Di qui l'esigenza di promuoverne l'autonomia tramite il loro *empowerment*, appunto, a un duplice livello: sostenendo la possibilità di realizzarsi secondo le proprie esigenze e aspirazioni, e favorendo l'opportunità di avere più potere nel rapporto con i soggetti che programmano, gestiscono e forniscono i servizi.

Tuttavia, sulla scorta delle ideologie di stampo neoliberista, l'attivazione è venuta a identificarsi sostanzialmente solo con la partecipazione al mercato del lavoro e parallelamente l'*empowerment* ha finito col ridursi a una sorta di “emancipazione forzata”, che attribuisce pressoché interamente ai singoli individui il compito (il dovere) di cercare la propria autonomia lavorativa, o meglio occupazionale, a dispetto delle condizioni personali in cui si trova, nonché delle opportunità che il contesto effettivamente offre (Van Berkel 2002). In accordo con questa visione, i programmi di *welfare to work*, in cui perlopiù si sostanziano le politiche di attivazione, mirano a promuovere il passaggio dal welfare al lavoro, facendo leva sul principio di condizionalità. Di conseguenza subordinano l'accesso alle prestazioni garantite (come i sussidi di disoccupazione) all'attivazione sul mercato del lavoro. Sulla base del patto di servizio che viene siglato tra il cittadino e lo Stato per il tramite dei servizi territoriali, il beneficiario è chiamato – pena la perdita di accesso ai benefici garantiti – al rispetto delle condizioni pattuite (ricerca attiva di un'occupazione, partecipazione ad azioni formative, l'obbligo di accettare le proposte di impiego formulate dai servizi, ecc.).

Questa prospettiva tende però a perdere di vista la natura multidimensionale dell'attivazione e dei modi in cui la partecipazione attiva può declinarsi includendo, oltre alla

⁵ L'integrazione delle responsabilità dei diversi attori che concorrono a fronteggiare i rischi sociali e a individuare nuove risposte ai bisogni, un tratto che accomuna le riforme del welfare e a livello internazionale (Bertin 2017).

partecipazione al mercato del lavoro, l'impegno nella vita civile e politica della comunità di appartenenza, la possibilità di essere protagonista dei percorsi di gestione ("fronteggiamento") dei rischi e di risposta ai bisogni. Così come tendono a essere relegati ai margini aspetti rilevanti, quali: la dimensione della compartecipazione alla costruzione delle risposte ai bisogni, gli spazi di *voice*, l'opportunità di avere voce in capitolo nella definizione di percorsi di reinserimento realmente personalizzati.

Una esemplificazione di questo "schiacciamento" (e dei tentativi di limitarne la portata) è il configurarsi di diversi modelli di welfare attivo in Europa, ovvero di diversi programmi di *welfare to work*, polarizzati tra modelli *workfaristi* ("work first model") e abilitanti ("social inclusion" o "enabling model"), su cui da tempo la letteratura ha richiamato l'attenzione (Nicaise 2002). I Paesi europei, infatti, si riconoscono in larga misura nel paradigma dell'attivazione, ma mostrano differenze significative in base al tipo di condizioni effettivamente imposte, alla capacità di strutturare un sistema di servizi di accompagnamento decentrato a livello territoriale in grado di offrire interventi *tailor made*, all'accezione data allo stesso concetto di attivazione. Nei Paesi dove la condizionalità è più stringente, la priorità delle politiche è assegnata all'occupazione, di qualunque tipo essa sia, secondo il motto: "il lavoro prima di tutto!". L'*empowerment* del soggetto è ridotto (o quantomeno rischia di essere ridotto) ai minimi termini, schiacciato sotto il peso dei vincoli di condizionalità. In altri casi, più diffusi tra i Paesi del Nord Europa, come in Danimarca, più orientati a valorizzare le diverse dimensioni dell'attivazione oltre a quella occupazionale, la priorità è data alla riqualificazione e allo sviluppo delle capacità dei soggetti, agendo in una prospettiva abilitante. In questo caso, a qualificare i programmi di *welfare to work* è il coinvolgimento diretto del soggetto nella definizione della situazione di bisogno in cui si trova e nell'individuazione del percorso (personalizzato) di reinserimento attivo nel mercato del lavoro. A dispetto di quanto il modello *enabling* teoricamente prescrive, l'attuazione di misure e interventi davvero capaci di favorire l'*empowerment* dei soggetti è limitata. Per verificare questa capacità, occorre scendere dal piano dei principi a quello delle pratiche dei servizi, del modo in cui gli interventi sono progettati e realizzati, degli spazi di espressione e scelta assicurati.

2.1.1 Dall'*empowerment* alla *capacitazione*: implicazioni per le politiche e gli interventi

Uno degli esiti di questa torsione di significato a cui il concetto di *empowerment* è stato sottoposto è l'aver perso di spessore e dinamicità, di essere diventato una parola-chiave che è obbligatorio citare ma di cui non è necessario prendere in dovuto conto le implicazioni per la sua attuazione. Ciò ha fatto scivolare sullo sfondo l'attenzione per la complessa dinamica attraverso cui il processo di *empowerment* si realizza, per i fattori che lo facilitano o viceversa lo ostacolano, per le modalità attraverso cui questo processo si attua.

Nel porre in primo piano la responsabilità individuale (del gruppo, della comunità) rispetto alla propria emancipazione, all'uscita dalla condizione di bisogno, si è finito col trascurare un aspetto importante: lo sviluppo dell'*empowerment* non è un movimento a senso unico, ma prevede che gli attori sociali/istituzionali concorrano a esso assieme ai beneficiari, creando le condizioni perché esso si realizzi. Similmente, è scivolato in secondo piano il tema

della partecipazione attiva e di come essa possa realizzarsi in modi differenti. Se autenticamente intesi, un'azione, una politica, un intervento orientati allo sviluppo dell'*empowerment* sono abilitanti/potenzianti non solo in quanto promuovono le competenze ad agire del soggetto, ma perché lavorano sulle condizioni del contesto, aprendo spazi di vera partecipazione che consentono poi allo stesso soggetto di tradurre le competenze e le capacità acquisite in scelte e decisioni effettive per sé e la propria vita.

Il senso di queste affermazioni appare più chiaro se proviamo a rileggere il concetto di *empowerment* e di attivazione alla luce delle categorie del *capability approach* (Sen 2000). Queste ci aiutano a esplicitare il legame tra quelle che fin qui abbiamo semplicemente considerato le due responsabilità in gioco nel processo di *empowerment*: quella del soggetto destinatario (non passivo) del sostegno abilitante, e quella dell'attore sociale/istituzionale che orienta in tal senso il suo intervento. Nel secondo caso, infatti, occorre fare un passo in più per capire meglio di che tipo di responsabilità si tratti e chi coinvolga. In prima linea troviamo certamente gli operatori dei servizi, i professionisti della relazione d'aiuto, quanti operano a livello micro nel rapporto diretto con i soggetti. Ma la responsabilità si estende, a livello meso e macro, alle realtà organizzative intese come sistemi di azione (pensiamo ai servizi, ma anche ai contesti formativi o lavorativi), sino ad arrivare ai *policy-maker* e alle politiche, nonché alla loro declinazione in misure, interventi, iniziative. A entrambi questi livelli spetta di assicurare ai soggetti la disponibilità di adeguati "fattori di conversione", quei fattori che, nel linguaggio di Sen, consentono alla persona di convertire le risorse e i beni a disposizione ("prerogative formali") in possibilità effettive di raggiungere i propri obiettivi (capacità, "libertà sostanziali"); detto con i termini dell'*empowerment*: che consentono di sviluppare maggior potere e competenza di espressione e azione, e di tradurre tutto ciò in un agire concreto.

Distinguendo con Sen il concetto di abilità (*skill, ability*) da quello di capacità (*capability*), possiamo cogliere meglio il passaggio proposto: mentre *skill* e *ability* fanno riferimento alla persona in quanto caratteristiche individuali, le *capability* hanno una duplice dimensione – individuale e contestuale – e per questo chiamano in causa la società nel rendere possibile il loro esercizio. È una distinzione simile a quella proposta da Nussbaum (2012) nel solco di Sen, tra *internal capabilities*, legate alle caratteristiche personali del soggetto, e *combined capabilities*, una combinazione tra tali caratteristiche e le condizioni esterne che ne consentono lo sviluppo e l'esplicitazione, senza le quali verrebbe meno la possibilità di un'autentica realizzazione umana. In entrambi i casi, il punto è chiaro: gli attori sociali/istituzionali svolgono un ruolo cruciale nel promuovere e sostenere le capacità, intese come *capability* che si realizzano non in astratto, ma entro i contesti di vita (Bifulco e Mozzana 2014). Non solo le istituzioni pubbliche in senso stretto, che certamente sono chiamate a giocare un ruolo fondamentale, ma tutti gli attori sociali che svolgono un ruolo di istituzione sociale, nel senso più ampio (sociologico) del termine, in quanto concorrono a regolare gli assetti socio-economici e politici del contesto. Non è sufficiente, ci dice ancora Nussbaum, fornire le risorse (diritti formali e beni), perché i soggetti siano in grado di convertirle in capacità di azione e autodeterminazione, utilizzandole a proprio vantaggio. A tal fine è necessario che le politiche pubbliche di livellamento delle risorse da garantire a tutti i cittadini, in quanto cittadini, siano accompagnate da interventi volti a potenziare le

competenze individuali e la disposizione all'attivazione delle capacità personali, nonché a migliorare le condizioni di contesto, promuovendo l'esercizio della libertà piuttosto che imponendo comportamenti o funzioni specifiche.

Concretamente ciò significa che la responsabilità di orientare gli interventi di *empowerment* in chiave di capacitazione ricade a tutti i livelli, su tutti i protagonisti in campo, e che gli esiti di questa azione sono aperti a incorporare le aspettative e le preferenze dei soggetti ai quali gli interventi si rivolgono. Proviamo a fare alcune esemplificazioni.

A livello *macro*, è importante il modo in cui si definiscono i presupposti normativi delle politiche/interventi predisposti; pensiamo per esempio a quanto conta il modo in cui la politica/intervento definisce il problema che vuole affrontare, il target di beneficiari, gli obiettivi rispetto ai quali valutare la propria efficacia. Appliciamo questo discorso al nostro contesto di approfondimento: chi sono i giovani Neet? Come vengono definiti? Quali spiegazioni vengo addotte per interpretare la loro situazione? E chi/come partecipa alla definizione degli obiettivi della loro attivazione? I giovani vengono ascoltati, hanno voce in capitolo? Quali attori sociali sono in grado di ascoltarli, raccogliere e rappresentare le loro istanze?

A livello *meso*, nei contesti organizzativi, contano le opportunità effettivamente offerte, i fattori di conversione agibili, gli spazi di *agency* assicurati. Per esempio, nei contesti di lavoro, stage, tirocini, incarichi lavorativi sono pensati come occasione di crescita professionale, partecipazione attiva, valorizzazione di competenze che i giovani portano in dote? A quali condizioni la stessa esperienza di lavoro diviene leva di *empowerment*?

A livello *micro*, è decisivo se i soggetti destinatari dell'intervento siano o meno considerati e trattati come "attori competenti", consapevoli e capaci di autodeterminazione nei percorsi di attivazione che li riguardano, o lo possano diventare con gli adeguati strumenti di accompagnamento e sostegno abilitante. Restando a noi: i giovani che entrano in programmi di attivazione e inserimento lavorativo, sono messi nelle condizioni di avere le informazioni necessarie per operare delle scelte, hanno spazi di negoziazione e partecipazione alla definizione dei percorsi personalizzati che su di loro vengono "cuciti"?

Secondo l'approccio seniano, la capacità effettiva – processuale e sostanziale – di esprimere e far valere la propria opinione in un contesto pubblico (*capability for voice*), è una dimensione centrale della capacitazione (Dean, Bonvin, Vielle e Farvaque 2005). In accordo con le esemplificazioni appena proposte, aggiungiamo che il contesto pubblico in cui conta la capacità di esprimere e far valere il proprio punto di vista, ha per noi diversi volti: è l'arena della discussione politica, è l'impresa, è il contesto formativo, è il servizio per il lavoro, ecc. Fare in modo che l'esercizio di tale capacità sia possibile è dunque una responsabilità "diffusa", da condividere.

2.1.2 L'empowerment dei giovani

L'*empowerment*, quando interpretato come capacitazione, mira dunque a sostenere e dispiegare i potenziali sociali di azione e di auto-organizzazione dei singoli, delle formazioni sociali che animano le realtà territoriali, e delle comunità, assumendo che gli uni e le altre siano (potenzialmente) capaci di esprimere i propri bisogni e competenti nel cercare il loro

soddisfacimento; ma questa capacità va “coltivata”, senza dare per scontata che essa basti a se stessa, cioè che si definisca “nel vuoto”, a prescindere dal dove e dal come essa si va a realizzare. Occorre in altre parole riconoscere che l'attore sociale ha una capacità di scelta e azione che va rispettata e ascoltata, ma che il contesto in cui tale capacità cerca di esprimersi e realizzarsi gioca un ruolo decisivo. Se soluzioni predefinite vengono calate dall'alto, senza nemmeno tenere conto della diversità delle persone coinvolte, rischiano di avere un effetto controproducente, “incapacitante”, che va cioè nella direzione di forzare il soggetto ad adeguarsi passivamente a una proposta, con buona pace della proattività, della responsabilità e delle effettive capacità che può mettere in campo. Di qui passa la differenza tra misure dstandardizzate e individualizzate, in quanto erogate al singolo, ma non realmente personalizzate, cioè costruite insieme alla persona.

Aspetto centrale della capacità di scelta e azione degli attori sociali è la “*capability for voice*”. Applicata alle politiche di attivazione e alle iniziative volte a sostenere la transizione al lavoro dei giovani assunte in una prospettiva di *empowerment* (capacitante), essa può essere vista come la capacità di concorrere alla definizione del proprio percorso di emancipazione e inserimento lavorativo, avendo lo spazio per esprimere e far valere il proprio punto di vista, cercare soluzioni di valore per sé, cooperare alla costruzione di opportunità di realizzazione dei propri progetti. In questo senso è una preconditione della partecipazione attiva.

Alla luce di questa prospettiva, possiamo chiederci cosa vuol dire attivare i giovani, accrescendone l'*empowerment*: come rideclinare l'obiettivo dell'attivazione alla luce della capacitazione; quale connessione si può tracciare tra la capacitazione e lo sviluppo delle condizioni di contesto che consentono ai giovani di realizzare i propri obiettivi; quali spazi per la *voice* dei giovani, di corresponsabilità non solo nella definizione dei percorsi di attivazione, ma anche nella definizione delle finalità delle politiche/interventi; quali sono i fattori di conversione più importanti, quali fattori rischiano invece di essere “disabilitanti”.

Sulla base di quanto sin qui argomentato, se interpretate in chiave di capacitazione, con specifico riferimento alla popolazione in età giovanile, le politiche di *empowerment* potrebbero essere rivolte principalmente a fornire alle nuove generazioni opportunità per sviluppare le proprie competenze (*skills*), rafforzare le loro abilità (per esempio in termini di capacità di risoluzione dei problemi) e formarsi come possibili *decision-maker*. Questo approccio può essere declinato in tutti e tre i diversi livelli nei quali l'*empowerment* può realizzarsi (Zimmerman 2000):

- *individuale*, riferito alla possibilità di acquisire quelle abilità e competenze personali necessarie per agire consapevolmente all'interno di un dato contesto sociale;
- *organizzativo*, che riguarda la sfera delle relazioni di prossimità che ogni persona può sviluppare. In altre parole, questa dimensione fa riferimento alla capacità di curare i legami con reticoli sociali che contribuiscono ad accrescere la propria percezione e le proprie concrete opportunità di orientare con maggiore efficacia le proprie scelte di vita e lavorative;
- *di comunità*, ovvero la possibilità di intervenire a favore del miglioramento non solo della propria situazione personale, ma anche delle condizioni di vita della comunità di appartenenza, dal livello locale al livello sovranazionale.

Queste tre dimensioni dell'*empowerment* tendono spesso a coesistere e sovrapporsi. Inoltre, come mostrato nella tabella 2.1, esse possono essere declinate sia con riferimento al concetto di *empowerment* inteso come “processo” (*empowering*), sia come esito (*empowered*).

Tabella 2.1 – Dimensioni dei processi e degli esiti delle azioni di *empowerment*.

Livello di analisi	Processo (<i>empowering</i>)	Esiti (<i>empowered</i>)
<i>Individuale</i>	Acquisire <i>decision-making skill</i>	Senso di controllo
	Apprendere a gestire risorse	Consapevolezza critica
	Apprendere a lavorare in team	Orientamento inclusivo
<i>Organizzativo</i>	Accrescere le opportunità di partecipare a processi decisionali	Competere efficacemente per acquisire le risorse necessarie
	Condividere le responsabilità	Relazionarsi efficacemente con altre organizzazioni
	Condividere la leadership	Influenzare le politiche
<i>Comunitario</i>	Accrescere l'accessibilità alle strutture di governance della comunità e alle risorse disponibili	Creare coalizioni a sostegno di specifici interessi
	Rafforzare l'integrazione	Leadership pluralistica
		Prendere parte o influenzare le decisioni della propria comunità

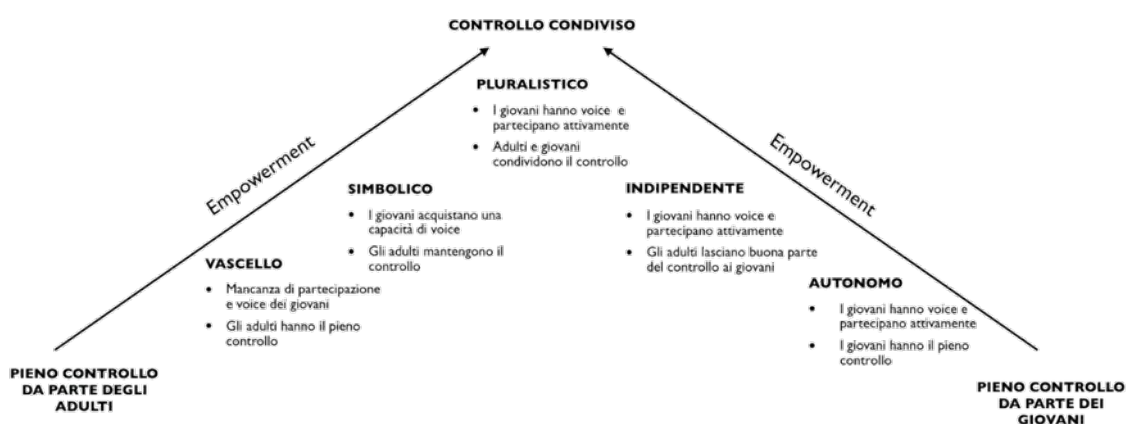
Fonte: Zimmerman (2000).

L'individuazione di queste tre dimensioni permette di distinguere l'*empowerment* dei giovani (*youth empowerment*) dalle più semplici azioni mirate al loro sviluppo personale (*youth development*). Queste ultime hanno come obiettivo quello di dotare le persone di opportunità e risorse, senza che tali azioni siano necessariamente volte a produrre un cambiamento nella/della comunità di appartenenza, affrontando per esempio direttamente le cause che possono determinare condizioni sociali di ineguaglianza. In altre parole, gli interventi di *youth empowerment* comportano, in linea con una rilettura della capacitazione anche come processo sociale, una spiccata dimensione collettiva o sociale dal momento che si rivolgono non solo al potenziale “rafforzamento o miglioramento” del singolo individuo, ma del contesto in cui vive. In questa prospettiva, il contesto viene inteso in un duplice modo: sia come leva di *empowerment*, in quanto promuove, facilita, valorizza l'assunzione di responsabilità e azione dei soggetti in campo, sia come destinatario di *empowerment*, in quanto coinvolto in processi orientati a mobilitare le risorse locali.

Un ulteriore aspetto che interessa il tema dell'*empowerment* giovanile concerne infine il rapporto tra giovani e adulti. Tale rapporto può essere caratterizzato in base al livello di autonomia decisionale, e dunque al tipo di partecipazione, a cui le politiche di *empowerment* possono mirare. Come mostrato nella figura 2.1, Wong *et al.* (2010) distinguono cinque tipi di partecipazione dei giovani nei programmi che prevedono l'attivazione di una partnership tra adulti e ragazzi: le prime due forme di partecipazione (denominate partecipazione “vascello”, che prevede un'assenza di voce e controllo dei giovani sulle decisioni, e la

partecipazione “simbolica”) comportano un basso grado di coinvolgimento effettivo dei giovani e dunque un limitato potenziale di *empowerment*. Anche le due forme di partecipazione che, al contrario, prevedono una forte autonomia dei giovani (denominate partecipazione autonoma e indipendente), in realtà mostrano un livello di *empowerment* relativamente contenuto. La piena cessione del poter decisionale effettivo ai giovani può avere infatti anche effetti negativi dal momento che non sempre i giovani sono in possesso delle risorse necessarie per operare senza una guida o un facilitatore e questo può accrescere il loro senso di frustrazione e impotenza. Il potenziale di *empowerment* può raggiungere un livello più elevato grazie all'attivazione di forme di coinvolgimento pluralistico, caratterizzate da pratiche di coapprendimento tra i giovani e gli adulti e non solo dalla delega agli uni o agli altri delle attività decisionali.

Figura 2.1 – Le forme di partecipazione dei giovani nelle partnership giovani-adulti.



Fonte: Wong et al. (2010).

Alla luce di queste sintetiche considerazioni, nel prossimo paragrafo ci soffermeremo su una delle più significative iniziative di *empowerment* giovanile, l'esperienza delle Youth Bank, che pone in un ruolo di primo piano gli attori del secondo welfare nell'intento di porre in essere pratiche di partecipazione pluralistica.

2.2 Le Youth Bank come strumento di *empowerment* dei giovani

Le Youth Bank appaiono una delle più interessanti esperienze incentrate sul tema dell'*empowerment* dei giovani e diffuse a livello internazionale. Esse consistono in gruppi di giovani di età compresa di norma tra i 14 e i 25 anni (in alcuni Paesi possono arrivare fino a 30) che s'impegnano a costituire un comitato di gestione il quale avrà il compito di gestire una dote finanziaria di base, messa a disposizione da qualche organizzazione di supporto (per esempio un'associazione o fondazione). Concretamente, la partecipazione dei giovani alla Youth Bank si articola in due fasi, della durata complessiva di circa un anno. Innanzitutto, come abbiamo detto, viene creato un comitato di gestione per la direzione della Youth Bank a partire da una selezione di candidature spontanee. Il Comitato, dopo aver ricevuto una specifica formazione, avvierà una serie di attività volte alla mappatura dei bisogni del

territorio e all'individuazione di possibili aree d'intervento, con l'obiettivo di elaborare un bando rivolto a loro coetanei per la presentazione di progetti. Questi ultimi mireranno a rafforzare la qualità di vita e la coesione sociale della propria comunità di appartenenza. Il Comitato si occuperà altresì, con l'aiuto di un coordinatore "adulto", di promuovere il bando stesso e avviare eventuali azioni di *fundraising* per raccogliere ulteriori fondi. Si avvia così la seconda fase della Youth Bank caratterizzata dalla selezione dei progetti pervenuti, dal loro finanziamento e *follow-up*. In questa seconda fase, la Youth Bank si "apre" ad altri giovani, al di là del comitato di gestione, ovvero a tutti coloro che porteranno avanti la loro iniziativa progettuale. Il ciclo annuale si conclude con alcuni momenti celebrativi, grazie ai quali la Youth Bank restituirà alla comunità i primi risultati della sua azione, pianificando al contempo le modalità per il prosieguo delle attività⁶.

L'idea della Youth Bank è relativamente recente dal momento che può essere ricondotta a cinque iniziative-pilota avviate nel 2002 in Irlanda del Nord. Da allora, la Community Foundation for Northern Ireland e successivamente l'associazione Youth Bank International hanno sostenuto la creazione di Youth Bank in 28 Paesi presenti in diversi continenti, dall'Europa (Irlanda, Gran Bretagna, Belgio, Francia, Germania, Italia, Romania, Polonia, Lituania, Ucraina, Bulgaria, Bosnia Erzegovina, Serbia, Macedonia, Moldavia), all'Africa (Egitto, Mozambico e Sud Africa), all'Asia orientale e centrale (Russia, Turchia, Palestina, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Kazakhstan, Kirgizstan, Tajikistan) e infine all'America (Usa). Per quanto concerne l'Italia, le prime esperienze di Youth Bank risalgono al 2008 con l'avvio di alcune iniziative nel territorio del Comasco promosse dalla Fondazione provinciale della comunità comasca (cfr. box I). Pur nella loro autonomia organizzativa, le Youth Bank condividono un modello di organizzazione e di intervento basato su alcune caratteristiche comuni che presentiamo di seguito.

Youth-led

L'aspetto più interessante delle Youth Bank è che sono gestite direttamente dai giovani i quali assumono un ruolo centrale nel progetto non solo come utenti, ma come protagonisti e decisori finali. Questo aspetto distingue le Youth Bank da numerose altre iniziative promosse da organismi del Terzo Settore o da Fondazioni di origine bancaria che riguardano i giovani, ma che sono essenzialmente condotte da altri attori (ovvero adulti, operatori del settore). Anche le Youth Bank prevedono il coinvolgimento di organizzazioni consolidate (*host institutions*) chiamate a mettere a disposizione la dote iniziale di risorse finanziarie e a coordinare il progetto nel suo insieme. Il loro ruolo rimane comunque di semplice supporto, dal momento che è il comitato di gestione composto dai giovani a prendere tutte le decisioni relative per esempio agli obiettivi verso i quali indirizzare le risorse, a come accrescerle, a come coinvolgere altri ragazze/i presenti nella comunità a proporre idee innovative di rigenerazione urbana o rurale, quali progetti selezionare e infine come assisterli fino alla loro realizzazione. Gli adulti intervengono principalmente in qualità di "facilitatori", garantendo la realizzazione di attività di formazione all'inizio e durante il ciclo di attività della Youth Bank (di norma di durata annuale). Allo stesso tempo, essi si pongono come "garanti" dei valori

⁶ Per ulteriori dettagli si rimanda all'infografica in chiusura del presente capitolo.

Box I Le Youth Bank attive in Italia

2007-2008: nasce la prima Youth Bank in Italia su iniziativa della Fondazione provinciale della comunità comasca.

*2010: viene creata a Torino la Youth Bank di Mirafiori, promossa dalla Fondazione di comunità di Mirafiori. Questa iniziativa si inserisce nell'ambito del programma **Youth Empowerment Partnership Programme (YEPP)** promosso a partire dal 2001 da un gruppo di fondazioni europee e statunitensi, la Libera Università di Berlino e l'Ocse e che ha coinvolto fino a ventina di località in nove differenti Paesi europei.*

2011: è creata a Torino la Youth Bank di Porta Palazzo, anch'essa nell'ambito di YEPP.

2012: nasce la Youth Bank promossa dalla Fondazione di comunità Monza e Brianza.

2012: la Youth Bank promossa dalla Fondazione provinciale della comunità comasca è premiata come il progetto dell'anno da Assifero.

2013-2014: i progetti selezionati devono essere realizzati da ragazzi under 25. La Youth Bank Como entra a far parte di Youth Bank International.

2015-2016: Nella provincia di Como crescono le iniziative di Youth Bank, arrivando a cinque (Como, Cantù, Centro Lago - Tremezzo, Olgiate Comasco, a cui si aggiungerà successivamente anche Erba).

2017-2018: viene introdotta un'attività di fundraising da parte delle Youth Bank comasche. I giovani coinvolti diventano essi stessi promotori del dono.

2017: viene creata dalla Fondazione comunitaria della Valle d'Aosta la prima Youth Bank operante sul territorio valdostano.

fondanti delle Youth Bank e del fatto che il comitato di gestione possa operare in un “ambiente sicuro”, vale a dire protetto da ingerenze e delle pressioni esterne che potrebbero influenzare l'autonomia del comitato di gestione. In tal senso, le Youth Bank sono un modello di partecipazione pluralistica dei giovani basato su pratiche di coapprendimento con gli adulti coinvolti.

Valori comuni

Le Youth Bank si fondano sul rispetto di alcuni principi di base che le accomunano al di là del luogo in cui vengono sperimentate. Questi principi riguardano la partecipazione e l'inclusione di persone indipendentemente dal loro genere, credo religioso, convincimento politico o orientamento sessuale. Tra gli obiettivi primari di molte Youth Bank vi è quello relativo al rispetto delle differenze e alla cultura dell'integrazione. Non a caso, molte esperienze di Youth Bank sono nate in contesti segnati da profonde lacerazioni etniche e religiose, se non da conflitti politici e violenze. Basti pensare all'Irlanda del Nord o alle Youth Bank sorte nei Balcani, così come alle partnership promosse tra le Youth Bank armene e

turche. Le Youth Bank si candidano dunque a supportare iniziative di *peace building* in società divise e a facilitare il dialogo e la conoscenza tra giovani cittadini in comunità multietniche.

Le Youth Bank come occasione non solo di crescita personale, ma anche della collettività

Le Youth Bank perseguono un duplice obiettivo. In primo luogo, esse cercano di produrre un impatto concreto sulla vita dei giovani direttamente coinvolti. Per questo motivo risultano fondamentali sia le attività di formazione, sia la capacità di coordinamento, volto ad assicurare la qualità dei processi attraverso cui le Youth Bank operano. In tal senso, le esperienze di Youth Bank incorporano numerosi elementi di quelle pratiche e di quei progetti di educazione all'imprenditorialità spesso posti al centro delle politiche formative e di contrasto all'abbandono scolastico (Eurofound 2015). Si tratta di un approccio volto di norma a valorizzare e accrescere le capacità di affrontare contesti decisionali e situazioni problematiche con un ampio margine di autonomia, nel tentativo di accrescere la responsabilizzazione delle persone coinvolte. Le risorse finanziarie messe a disposizione per i singoli progetti sostenuti dai comitati di gestione delle Youth Bank sono di norma di importo ridotto (da qualche centinaia di euro a poche migliaia di euro ciascuno), anche se ogni Youth Bank locale decide autonomamente. Per quanto l'ammontare di questi importi possa sembrare limitato, in realtà si tratta di una scelta consapevole e strategica. Le Youth Bank funzionano infatti anche senza importanti finanziamenti proprio perché il loro scopo principale è “mettere in moto” una comunità locale dal basso, partendo anche da piccole cifre che possono poi crescere attraverso attività di *fundraising* e la mobilitazione di reti di attori provenienti dalla società civile. In questo senso, come argomenteremo nelle sessioni successive, le Youth Bank si inseriscono nel novero dei progetti che potremmo definire di “secondo welfare comunitario”. Come suggerito infatti dal cosiddetto *community development approach*, uno degli obiettivi principali di queste iniziative è infatti innestare processi trasformativi che coinvolgano sia individui, sia la collettività nel loro insieme. In tal senso, scopo delle Youth Bank è intervenire al contempo su tre distinti livelli di *empowerment* che possono riguardare il livello individuale (*power within* o *personal empowerment*), il livello del contesto sociale più prossimo (*power with* o *social empowerment*), così come il più ampio contesto di cambiamento delle relazioni sociali (*power over* o *political empowerment*), agendo sul livello politico-decisionale (Becker e Weyermann 2006)⁷.

2.3 L'empowerment dei giovani: tra politiche nazionali e secondo welfare

Se le Youth Bank costituiscono dunque un chiaro tentativo di traduzione dei principi dell'*empowerment* in progetti concreti, esse rappresentano iniziative ancora poco sviluppate e circoscritte solo ad alcuni territori. In questo paragrafo, verranno esaminate alcune delle più diffuse misure rivolte alla promozione dell'occupazione giovanile in Italia alla luce del paradigma dell'*empowerment*.

⁷ I tre livelli di *empowerment* identificati dal Becker e Weyermann richiamano i livelli di analisi dell'*empowerment* illustrati da Zimmerman (2000) e dai noi descritti nella precedente sessione.

La principale strategia nazionale posta in essere in tempi recenti nel nostro Paese per far fronte alla disoccupazione è stata l'incentivazione dei contratti a tempo indeterminato come strumenti di contrasto alla segmentazione del mercato del lavoro e al fenomeno della disoccupazione/inattività e della precarietà che interessa soprattutto le giovani generazioni.

In particolare, le decontribuzioni previste dal Jobs Act hanno portato nel corso del 2015 a un'importante crescita dei contratti a tempo indeterminato (all'incirca 1,2 milioni di posizioni lavorative al netto delle cessazioni), di cui il 12% ha riguardato la popolazione nella fascia 15-24 anni⁸, mentre il tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) è rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente (pari a 15,6%, secondo i dati forniti dall'Istat). Già a partire dal 2016 si è però registrato un parziale miglioramento del livello dell'occupazione giovanile anche se, in generale, è possibile osservare una chiara flessione dei rapporti a tempo indeterminato attribuibile in larga parte al ridimensionamento degli sgravi previsti.

A fronte dei parziali risultati ottenuti, il Governo nazionale sembra intenzionato a finanziare nella Legge di Stabilità per il 2018 un nuovo intervento di decontribuzione del lavoro a tempo indeterminato per le persone di età inferiore ai 30 anni (35 nel 2018) fino a un massimo del 50% per tre anni e con un tetto di 3000 euro⁹. La principale novità di tale provvedimento riguarderebbe non tanto il focus sull'occupazione giovanile, già oggetto di analoghi e fallimentari provvedimenti adottati in passato¹⁰, quanto il fatto di rendere tale misura permanente, ovvero di prevedere in forma strutturale una decontribuzione mirata a questa fascia della popolazione in età lavorativa.

Al di là delle politiche di incentivazione, le altre strategie di promozione dell'occupazione giovanile adottate a livello nazionale possono essere classificate in tre assi di intervento:

- la promozione di politiche di alternanza scuola-lavoro attraverso le riforme che hanno interessato il comparto scuola (legge 107/2015) rendendo obbligatorio lo svolgimento di un monte ore minimo di stage nell'ultimo triennio delle scuole secondarie superiori, nonché la revisione delle norme sull'apprendistato (Cefalo 2017);
- l'implementazione di programmi specifici rivolti al contrasto della disoccupazione giovanile e del fenomeno dei Neet, primo fra tutti la Garanzia giovani, iniziativa di origine europea avviata nel nostro Paese nel 2015 e recentemente rifinanziata per il triennio 2017-2020 con un importo complessivo di quasi 1,3 miliardi di Euro (Vesan 2017; Vesan e Lizzi 2016)¹¹;
- i cambiamenti che hanno interessato il sistema del servizio civile adottati nell'ambito della

⁸ Fonte: Inps, Osservatorio sul precariato.

⁹ Nell'ultima bozza del disegno di legge di stabilità per il 2018, il governo ha inoltre previsto lo sgravio totale dei contributi alle aziende che assumono i ragazzi che con loro hanno svolto per almeno 30% del totale delle ore previste dai progetti di alternanza scuola-lavoro o periodi di apprendistato di primo e terzo livello. Infine, grazie alla proroga del bonus Sud, è previsto per un anno l'esonero totale dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, sempre nel limite massimo di 3000 euro su base annua, per i giovani assunti con contratto a tutele crescenti nelle regioni Meridionali.

¹⁰ Senza risalire troppo indietro negli anni, si ricordano gli incentivi mirati all'occupazione giovanile che vennero introdotti nel 2013 dal governo Letta. Si pensi inoltre ai bonus previsti fin dall'origine dalla Garanzia giovani.

¹¹ Si veda anche il [Focus Garanzia giovani](#) consultabile sul sito di *Percorsi di secondo welfare*. Sul recente rifinanziamento della Garanzia giovani si veda il sito ufficiale di [Garanzia giovani del Governo italiano](#).

legge delega di riforma del Terzo Settore. In particolare, il nuovo servizio civile universale prevede la possibilità di modulare la sua durata da 8 a 12 mesi, è aperto agli stranieri e può essere svolto anche all'estero. Inoltre, esso appare in linea con altre iniziative recentemente promosse dalla Commissione Junker quali la creazione di un Corpo europeo di solidarietà che potrebbe fornire elementi, sia dal punto di vista simbolico sia materiale, alla costruzione di una cittadinanza sovranazionale (Ferrera 2017a).

L'approfondimento di questi tre assi di intervento è al di fuori dell'oggetto di questo capitolo. Ciò nonostante, è possibile mettere in evidenza due caratteristiche specifiche che accomunano queste politiche. La prima caratteristica è che considerano l'*empowerment* come un principio d'ispirazione comune. In altre parole, al di là delle esperienze delle Youth Bank illustrate nella precedente sessione, l'*empowerment* dei giovani dovrebbe – almeno in teoria – informare numerose altre misure nazionali rivolte più o meno esplicitamente alla promozione dell'occupazione giovanile.

Se e fino a che punto queste strategie di intervento siano però effettivamente orientate verso tale obiettivo rimane un aspetto che raramente è oggetto di riflessione e analisi empirica. Al contrario, occorrerebbe valutare l'effettivo “potenziale di *empowerment*” espresso da tali politiche almeno in termini processuali, vale a dire con riferimento al disegno e all'implementazione concreta degli interventi. Spesso invece, nel migliore dei casi, ci si limita alla rendicontazione dei principali e immediati risultati in termini occupazionali o di offerta di qualche “sbocco” che consente di far formalmente uscire un giovane dalla conta dei disoccupati o dei Neet, senza però considerare minimamente la qualità del nuovo lavoro o il percorso formativo intrapreso.

Per illustrare questo aspetto, si consideri per esempio il dibattito che a lungo ha accompagnato l'implementazione della Garanzia giovani in Italia¹². Scopo dichiarato della Garanzia giovani era di offrire in tempi certi nuove opportunità ai giovani, sia come offerte di lavoro, sia come *chance* per accrescerne la loro occupabilità (formazione, servizi di assistenza intensiva alla ricerca di un lavoro). A tre anni dall'avvio del programma in Italia, buona parte delle nuove “finestre” che si sono potenzialmente aperte per i giovani italiani grazie a tale programma hanno riguardato offerte di stage: circa il 54% delle “uscite”, stando alle indicazioni fornite da un recente rapporto prodotto dalla Corte dei conti europea (2017)¹³. Il dato appare significativo soprattutto se confrontato con quanto avvenuto in altri Paesi europei, dove l'offerta di stage connessi alla Garanzia giovani ha assunto un ruolo meno importante (circa il 15%), rispetto ad altre opportunità (in media, quasi l'83% sono state offerte di lavoro e apprendistato, contro il 36% in Italia). Chiaramente, non possiamo escludere che una parte di queste esperienze di tirocinio abbiano rappresentato una prima importante occasione per l'ingresso o l'avvicinamento al mondo del lavoro. Al contempo, il rischio che il ricorso agli stage sia spesso utilizzato dai datori di lavoro per eludere i costi

¹² Il Laboratorio *Percorsi di secondo welfare* segue la misura fin dal principio attraverso un apposito *Focus*.

¹³ Si tenga presente che sulla base dei dati del [secondo rapporto di monitoraggio della Garanzia giovani](#) pubblicato dall'Anpal nel 2017, i tirocini rappresentano ben il 70% delle misure di politica attiva avviate attraverso la Garanzia giovani.

connessi all'assunzione effettiva di personale appare elevato in Italia¹⁴, dove alla rapida crescita delle offerte di stage (a cui nell'ambito del programma Garanzia giovani viene riconosciuto un contributo finanziario pubblico) si accompagna anche un'elevata disoccupazione giovanile e la diffusione del lavoro nero. D'altro canto, l'aumento delle richieste di stage in Italia difficilmente può essere spiegato solo con riferimento a un fenomeno di *mismatch* tra offerta e domanda di lavoro e dunque alla necessità di formare *on the job* una generazione di lavoratori poco preparati o in possesso di titoli di studi e competenze più elevate, ma considerati non idonei a soddisfare le necessità, più o meno contingenti, dei datori di lavoro. Se l'esigenza fosse davvero questa, la strada dell'apprendistato dovrebbe essere quella da privilegiare, assieme alla promozione solo di stage di qualità intesi come esperienza significativa di socializzazione al lavoro dei giovani, e di crescita personale e professionale.

La seconda caratteristica di queste tre linee di intervento è che, pur essendo promosse dall'attore pubblico, un ruolo importante è espressamente riservato agli attori privati e soprattutto del Terzo Settore, vale a dire a una delle componenti centrali del secondo welfare. Sia gli imprenditori in senso tradizionale, da un lato, sia gli attori del Terzo Settore, dall'altro, sono chiamati a giocare un ruolo fondamentale nell'effettiva implementazione a livello locale di questi interventi. In altre parole, tali misure presentano non solo un "potenziale di *empowerment*", ma anche un elevato "potenziale di secondo welfare" per via del diretto coinvolgimento nella loro realizzazione di attori non-pubblici e della loro connotazione *context-based*¹⁵.

Spesso però lo scarso coinvolgimento degli attori non-pubblici o l'incapacità di attivare da parte di essi dinamiche virtuose costituiscono alcuni dei possibili ostacoli al buon esito dei progetti di alternanza scuola-lavoro, di servizio civile o connessi alla Garanzia giovani. Questa considerazione porta a porre in evidenza un ulteriore aspetto, vale a dire quale ruolo e responsabilità l'attore pubblico e, di converso, gli attori privati sono chiamati ad assumere. Da un lato, infatti, il ruolo del Pubblico dovrebbe principalmente essere quello di "facilitatore" e al contempo di "garante" di queste politiche. Condizioni indispensabili per svolgere tale duplice ruolo e dunque per promuovere innesti virtuosi tra primo e secondo welfare sono:

- 1) la presenza di un'amministrazione efficiente in grado di controllare, valutare e intervenire;
- 2) la possibilità di semplificare pratiche e incombenze amministrative che interessano tutti gli attori coinvolti;
- 3) la capacità di mettere a disposizione adeguate forme di incentivazione (non solo finanziaria) delle azioni poste in essere;
- 4) la capacità di promuovere forme di progettazione congiunta da parte dei diversi attori, creando spazi di *voice* e partecipazione per gli stessi giovani.

¹⁴ Come mostrato da recenti ricerche internazionali (Eurofound 2016), le pratiche dello sfruttamento dei tirocini appaiono diffuse anche in altri Paesi.

¹⁵ Per una definizione di secondo welfare, si rimanda a Ferrera e Maino (2014).

Dall'altro lato, gli attori non-pubblici sono spesso in prima persona gli esecutori e i primi responsabili della qualità delle iniziative realizzate. In tal senso, è importante che essi stessi siano in grado di svolgere un ruolo proattivo nel contrastare le pratiche di possibile sfruttamento o abuso dei progetti di *empowerment* e promozione dell'occupazione giovanile, oltre che di saper interpretare in senso proprio il potenziale di *empowerment* che la loro azione incorpora.

In sintesi, come argomenteremo nelle conclusioni, iniziative di secondo welfare nel campo dell'*empowerment* dei giovani possono avere maggiori chance di successo quando sono in grado di dar vita a dinamiche di corresponsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti. Solo in tal senso, infatti, le politiche di *empowerment* si candidano a divenire anche genuine occasioni di cambiamento sociale.

2.4 Conclusioni

In questo capitolo ci siano soffermati brevemente sul concetto e la sottostante teoria dell'*empowerment* dei giovani, un tema posto al centro di numerose politiche occupazionali e di riqualificazione di aree interessate da forti disagi sociali.

Nel valutare le politiche di *empowerment* e promozione dell'occupazione giovanile occorrerebbe dare risposta ad alcune domande come: quale idea di giovani è sottesa alle esperienze (quale il target e le relative caratteristiche)? Quale idea di attivazione e di *empowerment* è incorporata nelle proposte e quindi quali opportunità sono concretamente offerte, e che tipo di *agency* è effettivamente sostenuta? Quale lo spazio/opportunità di *voice* per i giovani? Quale ruolo è assunto dai rispettivi attori coinvolti e quali dinamiche di reciproca corresponsabilizzazione vengono effettivamente messe in pratica?

Porre l'accento sui processi di *empowerment* significa anche abbandonare quelle prospettive sull'attivazione basate esclusivamente sull'idea di occupabilità delle singole persone all'interno di percorsi lavorativi fortemente frammentati, restituendo invece valore ai processi di socializzazione al lavoro e di piena inclusione e partecipazione nella vita politica e sociale all'interno delle comunità di appartenenza.

In questo capitolo abbiamo inoltre approfondito l'esperienza delle Youth Bank. Si tratta di progetti innovativi diffusi in numerosi Paesi, e in parte anche in Italia, che cercano di promuovere azioni di *empowerment* non solo rivolte ai singoli individui, ma anche con riferimento alle reti di relazioni e al più ampio contesto locale in cui le persone agiscono. Le Youth Bank rappresentano un esempio concreto, seppur circoscritto, di secondo welfare. È importante ricordare infatti come il concetto di secondo welfare faccia riferimento a una pluralità di modi attraverso i quali il rapporto tra welfare pubblico e welfare privato può manifestarsi. Nell'ampia fenomenologia del secondo welfare trova infatti spazio anche il cosiddetto welfare filantropico che, quando declinato a livello comunitario, si prefigge come scopo prioritario quello di accrescere il grado di coesione sociale di uno specifico territorio attraverso l'attivazione di una pluralità di *stakeholder* pubblici e non-pubblici.

In particolare, come abbiamo illustrato nei paragrafi precedenti, le Youth Bank nascono in Italia grazie alla promozione delle Fondazioni di comunità e delle Fondazioni di origine bancaria. A ogni modo il loro "potenziale di secondo welfare" non si esaurisce nel ruolo dei

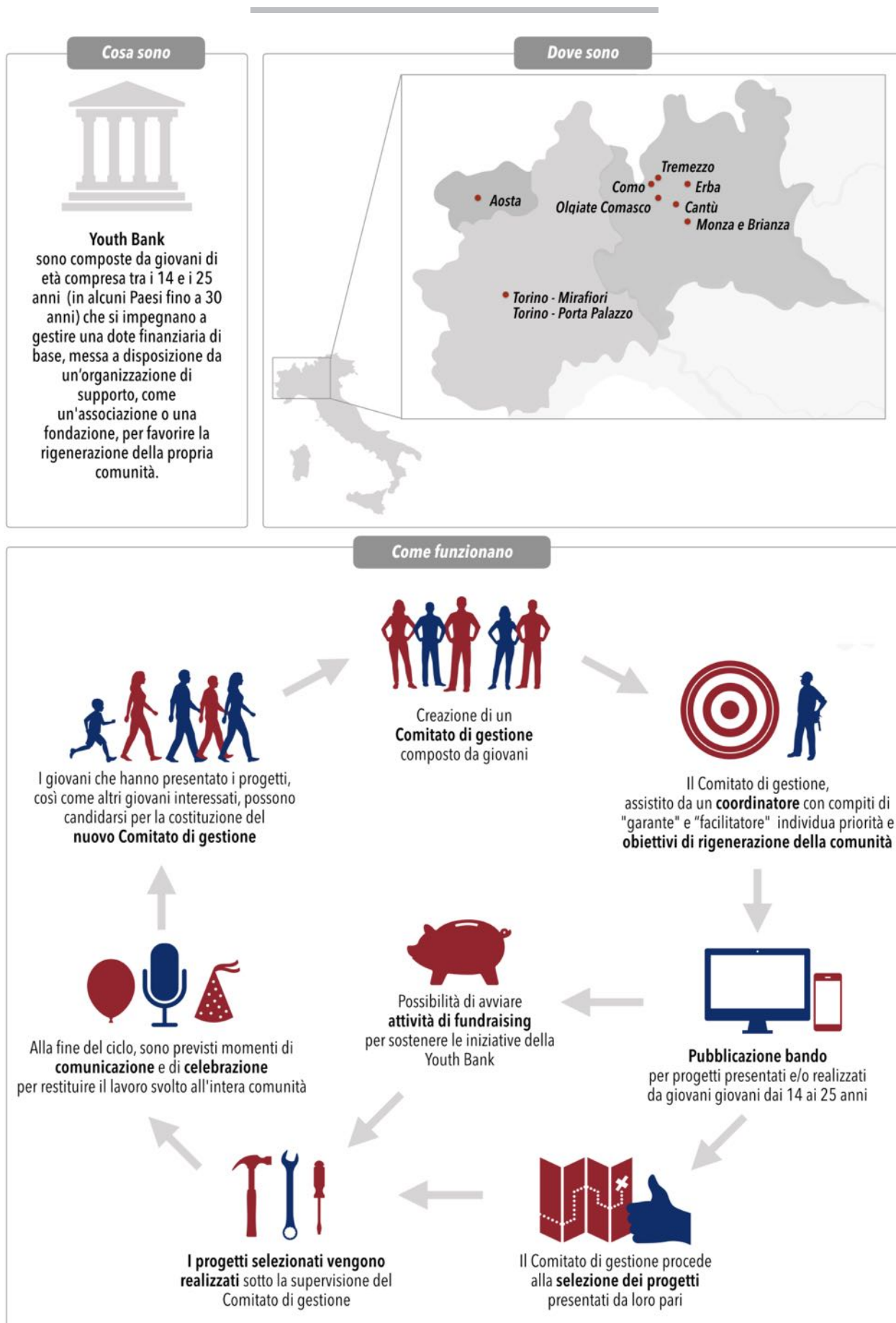
loro diretti finanziatori. Le Youth Bank si propongono anche di attivare processi volti a (ri-)generare dinamiche di secondo welfare. Uno degli scopi di queste iniziative è infatti quello di diffondere nelle nuove generazioni la cultura del dono e favorire lo sviluppo del welfare filantropico di comunità. In altre parole, le azioni di *empowerment* portate avanti dalla Youth Bank possono servire a porre le basi per future azioni a servizio della comunità da parte di attori non-pubblici.

A partire da questa prospettiva, lo sviluppo di alcune specifiche forme di secondo welfare può dunque essere inteso anche come occasione di rafforzamento della partecipazione democratica, promuovendo modalità innovative di impegno dei cittadini nei confronti della comunità in cui vivono. Le Youth Bank esprimono un elevato «potenziale di *empowerment*» a diversi livelli, dal momento che tali esperienze non si limitano semplicemente a creare o rafforzare alcune abilità trasversali dei giovani direttamente coinvolti, ma per il tramite di questi stessi giovani, mirano ad avere un impatto diretto sulla qualità di vita della loro comunità di riferimento. Le Youth Bank rappresentano infatti un'esperienza intensa di cittadinanza attiva che può contribuire, assieme ad altre iniziative, anche ad accrescere il livello di occupabilità dei giovani. Occorre però superare una visione dell'occupabilità come responsabilità unicamente individuale e finalizzata all'inserimento a qualsiasi costo nel mercato del lavoro, indipendentemente dai progetti di vita e di lavoro e dalla qualità delle opportunità effettivamente presenti. Come esperienza complessa, che agisce in una logica di lungo periodo, e che si realizza attraverso la mobilitazione e corresponsabilizzazione di una pluralità di attori, in particolare del secondo welfare, le Youth Bank possono infine contribuire a promuovere l'approccio dell'investimento sociale a livello locale. Tale approccio può infatti trovare un potente alleato proprio nelle reti di attori pubblici e privati in grado di attivare soluzioni innovative per far fronte all'emergenza di vecchi e nuovi rischi e bisogni sociali in specifici contesti (Ferrera 2017b). Obiettivo prioritario delle strategie di investimento sociale è la valorizzazione di alcune categorie di persone (in particolare i bambini, i giovani e le donne) poste al centro della riorganizzazione dei sistemi di welfare state. Queste strategie – rilette in una prospettiva di *empowerment* – dovrebbero comunque tenere in stretta considerazione la necessità di accrescere le *chance* concretamente offerte dalle comunità in cui le persone vivono e non solo considerare le persone come un *asset* di capitale umano. In tal senso, iniziative come quella della Youth Bank o altre misure in grado di perseguire genuinamente gli obiettivi dell'*empowerment* potrebbero dunque suggerire un nuovo accostamento allo stesso approccio dell'investimento sociale.

Riferimenti bibliografici

- Argentin G. e Ballarino G. (2014), *I rendimenti dell'istruzione: variazioni nello spazio e nel tempo*, in P. Barbieri e G. Fullin (a cura di), *Lavoro, istituzioni, diseguaglianze*, Bologna, il Mulino, pp. 165-188
- Bacharach S.B. (1993), *The pragmatic of Empowerment*, New York, Columbia University Press, cit. in Piccardo C. (1995), *Empowerment*, Milano, Cortina
- Barbieri P. e Fullin G. (a cura di) (2014), *Lavoro, istituzioni, diseguaglianze*, Bologna, il Mulino
- Barkhan P. e Curtis P. (2009), *The crunch generation*, «The Guardian», 10 gennaio
- Barnes M. (1998), *Utenti, carer e cittadinanza attiva*, Trento, Erickson
- Becker D. e Weyermann B. (2006), *Gender, Conflict, Transformation & the Psychosocial Approach*, Berna, Agency for Development Cooperation
- Bertin G. (2017), *I processi di trasformazione dei sistemi di welfare in Europa: verso quali prospettive*, in Cesareo V. (a cura di), *Welfare responsabile*, Milano, Vita e Pensiero
- Bifulco I. e Mozzana C. (2011), *La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica*, «Rassegna Italiana di Sociologia», 52, n. 3, pp. 399-441
- Cefalo R. (2017), *Diventare duali? Struttura e riforma della formazione professionale in Italia*, Percorsi di secondo welfare, 17 febbraio 2017
- Corte dei Conti europea (2017), *Disoccupazione giovanile: le politiche dell'UE hanno migliorato la situazione? Una valutazione della Garanzia per i giovani e dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, Lussemburgo, relazione n. 5
- Dean H., Bonvin J.-M., Vielle P. e Farvaque N. (2005), *Developing capabilities and rights in welfare-to-work policies*, «European societies», 7, n. 1, pp. 3-26
- Eurofound (2015), *Youth entrepreneurship in Europe: Values, attitudes, policies*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- (2016), *Exploring the diversity of NEETs*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Ferrera M. (2017a), *Should the EU citizenship be duty-free?*, *European Union Democracy. Observatory on citizenship*, European Union Democracy, Observatory on Citizenship
- (2017b), *Impatient politics and social investment: the EU as 'policy facilitator'*, «Journal of European Public Policy», 24, n. 8, pp. 1233-1251
- Ferrera M. e Maino F. (2014), *Social Innovation Beyond the State. Italy's Secondo Welfare in a European Perspective*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Working Paper 2WEL, n. 2
- Folgheraiter F. (1998), *Teoria e metodologia del servizio sociale*, Milano, FrancoAngeli
- Lodigiani R. (2008), *Welfare attivo. Apprendimento continuo e nuove politiche del lavoro in Europa*, Trento, Erickson
- (2010), *I nuovi termini della socializzazione (alla cittadinanza) lavorativa*, «Sociologia del lavoro», 117, pp. 59-73
- Lodigiani R. e Santagati M. (2016), *Quel che resta della socializzazione lavorativa. Una riflessione sulle politiche per l'occupazione giovanile in Italia*, «Sociologia del lavoro», 141, pp. 141-157
- Maino F. (2015), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Mascherini M. (2017), *Il quadro dei Neet in Europa*, in S. Alfieri e E. Sironi (a cura di), *Una generazione in panchina. Da Neet a risorsa per il Paese*, Quaderni Rapporto Giovani, Istituto Toniolo, Milano, Vita e Pensiero
- Nicaise I. (2002), *The active welfare state: the response to social exclusion?*, Bruges, Vives Lecture, 23 aprile

- Nussbaum M.C. (2012), *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, Bologna, il Mulino
- Oecd (2014), *Education at a Glance 2014. Oecd indicators*, Parigi, Oecd Publishing
- Pavolini E., Argentin G. e Fullin G. (2015), *Le politiche di sostegno alle transizioni istruzione-lavoro*, in C. Ranci e E. Pavolini (a cura di), *Le politiche di welfare*, Bologna, il Mulino
- Payne M. (1997), *Modern social work therapy*, London, Macmillan
- Piccardo C. (1995), *Empowerment. Strategie di sviluppo organizzativo centrato sulla persona*, Milano, Cortina
- Reyneri E. e Pintaldi F. (2013), *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, Bologna, il Mulino
- Santagati M. (2015), *Indicatori di dispersione scolastica. Un quadro internazionale*, «Scuola democratica», n. 2, pp. 395-410
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Milano, Mondadori
- Van Berkel R. (2002), *Inclusione attraverso la partecipazione? Riflessioni sulle politiche di attivazione nell'Unione Europea*, in V. Borghi (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Milano, FrancoAngeli
- Vesan P. (2017), *Garanzia Giovani: è ancora possibile una correzione di rotta?*, Percorsi di secondo welfare, 10 novembre 2017
- Vesan P. e Lizzi R. (2016), *La Garanzia giovani in Italia e la prospettiva del "new policy design": tra aspettative, speranze e delusioni*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», 11, n. 1, pp. 57-86
- Walther A. (2012), *Youth – Actor of social change? Differences and convergences across Europe*, «Studi di Sociologia», n. 1, pp. 17-41
- Wallerstein N. (2006), *What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health?*, Copenhagen, Who Regional Office for Europe
- Wong N.T., Zimmerman M. A. e Parker E. A. (2010), *A typology of youth participation and empowerment for child and adolescent health promotion*, «American Journal of Community Psychology», 46, nn. 1-2, pp. 100-114
- Zimmerman M.A. (1995), *Psychological empowerment. Issues and illustrations*, «American Journal of Community Psychology», 5, n. 23, pp. 581-600
- (2000). *Empowerment theory*, in J. Rappaport e E. Seidman (a cura di), *Handbook of community psychology*, New York, Kluwer Academic, pp. 43-63





PARTE SECONDA

*Il secondo welfare
nel decennio della crisi*



Elena Barazzetta

IL MONDO ASSICURATIVO.

PRESTAZIONI, SINERGIE E PROSPETTIVE IN UN'OTTICA DI SECONDO WELFARE

3

Introduzione

Le assicurazioni sono per definizione un soggetto di secondo welfare perché nascono per tutelare gli individui da potenziali rischi che possono presentarsi nel corso della vita. Nella situazione di crisi attuale è quindi interessante guardare questo mondo, i servizi che offre – verso i propri dipendenti e come operatore – e la sua natura per valutarne l'importanza e descriverne il posizionamento. Le assicurazioni italiane, con investimenti per più di 800 miliardi, sono un sostegno significativo allo sviluppo economico nel nostro Paese (Rossi 2017). Il mondo assicurativo, in qualità di soggetto privato che eroga servizi a tutela dei rischi, è tra gli *stakeholder* che agiscono in complementarietà alle politiche sociali e sempre più spesso lo fa in rete con altri soggetti del Mercato e non, per esempio fornendo polizze assicurative ai dipendenti delle imprese all'interno di piani di welfare aziendale. Trova poi nell'incentivazione della contribuzione individuale terreno fertile per lo sviluppo del proprio mercato, essendo già oggi interlocutore di quei cittadini che decidono di mettere in campo risorse private per acquistare prestazioni di welfare.

Attualmente in Italia si contano 478 miliardi di euro di spesa pubblica annua per protezione sociale a cui sono da aggiungere almeno altri 70 miliardi di spesa privata delle famiglie tra sanità, formazione dei figli e servizi di *long term care* (Ltc). Un ammontare enorme di risorse per la tutela sociale che genera una ampia e articolata matrice di servizi e prestazioni per i cittadini (Forum Ania Consumatori - Censis 2016). Tra i cambiamenti più rilevanti l'allungamento della vita, elemento positivo per i progressi della medicina, porta con sé l'inevitabile aumento di costi sanitari e sociali. La diretta conseguenza di questa dinamica si riflette sulle famiglie che, nel ruolo di ammortizzatori sociali, sono minacciate nel proprio benessere, soprattutto economico.

Il progressivo trasferimento dei rischi dallo Stato agli individui non è però accompagnato da un sostegno al reddito necessario perché questi vengano gestiti (Forum Ania Consumatori 2016); ne consegue l'esigenza che le famiglie maturino consapevolezza circa la necessità di conoscere e di saper gestire i rischi e le vulnerabilità ai quali sono chiamate a rispondere, ovvero maturino una "cultura previdenziale". Proprio le assicurazioni, come già ricordato nel [Primo Rapporto sul secondo welfare](#), non hanno solo il compito di erogare servizi ma di diffondere la cultura della prevenzione del rischio.

Il ruolo “formativo” delle assicurazioni è emerso inoltre dall’ultimo *Rapporto Welfare Index* (Generali 2017) in merito alle novità introdotte dalle Leggi di Stabilità 2016 e 2017 in materia di welfare aziendale (cfr. il capitolo di Santoni in questo *Rapporto*), rispetto alle quali è risultato che le piccole e medie imprese non dispongono di adeguate competenze sulla disciplina giuslavoristica e sulle nuove fiscalità che la regolano: circa il 92% delle Pmi oggetto dell’indagine non ha infatti alcuna conoscenza o ne ha una solo generica. Insieme ad altri soggetti, il mondo assicurativo è chiamato ad agire con un lavoro di supporto e accompagnamento delle realtà imprenditoriali nell’acquisizione del *know how* utile a mettere in pratica misure adeguate di welfare aziendale. È dunque evidente come, nell’esigenza di sviluppare una nuova cultura del secondo welfare, ci sia un *fil rouge* che unisce tutti i soggetti destinatari delle “misure sociali private”, dal singolo individuo all’azienda: una inconsapevolezza circa i cambiamenti in atto e l’urgenza di individuare nuove soluzioni per rispondervi.

Il capitolo intende analizzare il ruolo che il mondo assicurativo ha assunto come soggetto di secondo welfare, nella duplice veste di operatore sul Mercato e di erogatore di servizi per i propri dipendenti. In particolare, ci si sofferma sul tema della sanità integrativa e dei servizi a supporto della non autosufficienza, alla luce sia delle novità legislative e del dibattito in corso sul secondo pilastro della sanità sia del crescente legame tra queste tematiche e il welfare aziendale. Per approfondire la prospettiva e il posizionamento delle imprese assicuratrici rispetto al contesto che viene presentato, sono state svolte alcune interviste a testimoni privilegiati ed è stato sottoposto un questionario alla Commissione vita e welfare di Ania (Associazione nazionale tra le imprese assicuratrici), il cui contributo trova spazio nel presente lavoro.

3.1 Il sistema assicurativo e le sfide del welfare

Nel complesso quadro che caratterizza il welfare del nostro Paese, alcuni ambiti interagiscono specificatamente con il mondo assicurativo. Rispetto a essi, l’analisi di contesto che segue intende fornire dati utili a posizionare le imprese assicuratrici come operatrici di servizi ed erogatrici di piani di welfare interni.

3.1.1 La sanità integrativa e la non autosufficienza: verso il secondo pilastro sanitario

Nel settembre 2016 la Conferenza Stato-Regioni ha approvato i nuovi Livelli essenziali di assistenza (Lea), successivamente pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* con il D.P.C.M. 12 gennaio 2017. Se da un lato sono state inserite delle voci fondamentali e necessarie negli elenchi delle malattie rare e invalidanti, dall’altro lato le modifiche vanno a gravare ulteriormente sulle casse pubbliche, con inevitabili ripercussioni sulle spese dei cittadini. La spesa sanitaria in Italia ha raggiunto nel 2016 quasi 150 miliardi di euro, di cui circa tre quarti in forma pubblica e per un quarto in forma privata. Quest’ultima, in costante aumento, assume varie forme: fondi sanitari integrativi che stipulano polizze collettive con compagnie assicurative; fondi integrativi autoassicurati e le polizze malattia individuali, infine – con una quota ancora molto piccola (4%) ma in aumento – le società di mutuo soccorso (Rossi 2017), tema approfondito anche nel *Secondo Rapporto sul secondo welfare*.

I più recenti dati Istat mostrano che nel 2016 la spesa sanitaria corrente è stata sostenuta per il 75% dal settore pubblico e per la restante parte dal settore privato. La spesa sanitaria privata è stata pari a 37.318 milioni, con un'incidenza rispetto al Pil del 2,2%: il 90,9% di tale spesa è stata *out of pocket*, ovvero sostenuta direttamente dalle famiglie, senza alcuna forma di intermediazione. La spesa sanitaria *pro capite* è stata mediamente di 2.466 euro e ha registrato rispetto al 2012 un aumento medio annuo dello 0,7% (Istat 2017b). Le forme sanitarie integrative, incluse le assicurazioni, rappresentano in Italia solo il 9,1% della spesa privata, a fronte di valori sensibilmente più elevati in altri Paesi europei (ad esempio, in Francia è il 67%, in Germania il 44%, in Gran Bretagna il 41%). Ciò significa che il 90,9% di spesa sanitaria privata che i cittadini hanno pagato di tasca propria, avrebbe potuto essere coperto da formule di sanità integrativa (Ania 2017c).

Come documentato dal Rapporto di Rbm salute - Censis (2017), negli ultimi anni l'utilizzo della sanità a pagamento da parte degli italiani risulta in aumento: chi può permettersi di affrontare la spesa ricorre massicciamente al privato che rispetto alle prestazioni pubbliche offre diversi vantaggi, in particolare per quel che riguarda la riduzione dei tempi di attesa. Si può dunque affermare che sia in atto una crescente legittimazione sociale della sanità integrativa, che secondo la ricerca Rbm-Censis potrebbe mettere in moto risorse pari a 15 miliardi di euro all'anno, vista come possibile soluzione a sostegno del sistema pubblico¹.

Per quanto riguarda la non autosufficienza, la spesa per l'assistenza sanitaria a lungo termine (Ltc) è stata nel 2016 pari a 15.067 milioni (+0,8% rispetto al 2015), incidendo per il 10,1% sul totale della spesa sanitaria (Istat 2017b). Come emerge da alcuni dati del Ministero della Salute (Bernabei 2017), soltanto 370.000 over 65 – a fronte di circa 3 milioni di persone che hanno tale bisogno – godono dell'assistenza domiciliare per la cura a lungo termine (si tratta del 2,7% degli ultrasessantacinquenni italiani contro il 20% degli anziani assistiti in casa in alcuni Paesi del Nord Europa quali Danimarca, Svezia e Norvegia). Inoltre le prestazioni, le ore dedicate a ciascun assistito, la natura pubblica o privata degli operatori e il costo *pro capite* dei servizi non vedono alcuna uniformità sul territorio nazionale (secondo dati rilevati dal Ministero della Salute e da una survey effettuata da Italia Longeva).

Come affermato dalla Commissione vita e welfare Ania, il limitato successo delle coperture di non autosufficienza è dipeso, dal lato della domanda, dalla scarsa percezione del rischio di non autosufficienza da parte delle persone e dall'illusione di poter ricorrere in maniera efficiente ad altre forme di investimento; dal lato dell'offerta, invece, dalla complessità nella strutturazione del prodotto che si basa su ipotesi di lungo periodo relativamente all'evoluzione delle condizioni sanitarie e sociali della popolazione. Inoltre, la mancanza di adeguate misure di incentivazione, anche fiscale, non favorisce lo sviluppo di tali prodotti.

In Italia, la struttura organizzativa e l'erogazione delle prestazioni Ltc nelle sue diverse forme (indennità monetarie, assistenza domiciliare o semi-residenziale e assistenza

¹ D'altro canto il crescente ricorso alla sanità a pagamento è vista anche come delegittimazione del settore pubblico. Su questo si è ravvivato il dibattito nell'ultimo periodo e sono tornate a confrontarsi posizioni diverse tra loro.

residenziale) enfatizza il rischio di frammentazione dei riferimenti legislativi. Alle tre tipologie di prestazioni, corrispondono altrettanti livelli di governo:

- *il livello centrale* (enti di previdenza) cui compete la gestione e l'erogazione dell'indennità di accompagnamento;
- *il livello regionale* (a sua volta declinato in Distretti sanitari) cui sono delegati i programmi socio-sanitari;
- *il livello delle comunità locali* cui spetta l'organizzazione delle funzioni socio-assistenziali.

Questo tipo di assetto fa sì che i criteri di definizione della non autosufficienza per tutti i programmi diversi dall'indennità di accompagnamento siano molto eterogenei e varino da regione a regione. Tale frammentazione comporta notevoli sforzi per rendere percorribile una possibile integrazione tra prestazioni pubbliche e private. A ciò si aggiunge la scarsa disponibilità di forza lavoro in grado di fornire prestazioni di assistenza ai non autosufficienti, nonché l'inadeguata offerta di infrastrutture che consentano di prendersi cura di tali soggetti presso le loro residenze, in istituti di cura o in comunità (Commissione vita e welfare Ania).

Alla luce dei dati presentati, si fa sempre più pressante ripensare a un sistema di integrazione pubblico-privato che garantisca la sostenibilità delle cure, in cui il Pubblico mantenga la sua centralità ma vengano ampliati gli interventi delle forme sanitarie integrative. Come affermato da Payra (2015), è 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 differenza degli altri Paesi europei, in Italia non esiste però una chiara linea di demarcazione fra l'intervento pubblico e quello privato e una specifica *mission* affidata alle forme sanitarie integrative di tipo mutualistico e assicurativo. Ne deriva una situazione poco efficiente, che andrebbe cambiata a favore di un nuovo sistema di *health management*, in cui alle prestazioni pubbliche si affianchino forme sanitarie integrative, come avviene nei principali Paesi europei (Commissione vita e welfare Ania). È in quest'ottica che si sta cominciando ad avanzare la proposta di un secondo pilastro della sanità che preveda nuovi meccanismi fiscali a favore dell'intermediazione delle spese sanitarie private dei fondi sanitari e una progressiva apertura di queste a tutti i cittadini, con una modalità che garantisca la sostenibilità del sistema (Confindustria e Confcommercio 2015)².

Il primo passo quindi dovrebbe essere, come è accaduto per la previdenza, un allineamento degli incentivi fiscali tra tutti i soggetti che costituiscono l'assetto della sanità integrativa. Al momento infatti la varietà delle forme integrative è costituita da modalità gestionali, fiscali, standard di trasparenza e tutele profondamente diversificate e, soprattutto, una grande differenza tra fondi sanitari integrativi (ex-art. 9 del Dlgs. n. 502/1992)³ e assicurazioni sanitarie.

² Nel documento si sottolinea che i vantaggi fiscali dovrebbero essere garantiti anche a fondi che erogano prestazioni analoghe o sostitutive rispetto a quelle offerte dal Servizio sanitario nazionale attraverso i Livelli essenziali di assistenza; inoltre la proposta prevede che le strutture pubbliche possano convenzionarsi con i Fondi complementari. In questo modo, come osservato da Razetti (2015), le strutture pubbliche erogherebbero prestazioni incluse nei Lea, operando però a nome di strutture private, attivando così un processo di competizione interna.

³ Tra i fondi sono compresi inoltre enti, casse e società di mutuo soccorso definite all'art. 5 comma 2 del Tuir (Testo unico delle imposte sui redditi) come soggetti aventi esclusivamente fini assistenziali la cui modalità di azione è stabilita nei propri statuti.

Se i primi devono agire secondo gli stessi principi di equità e di universalità del Servizio sanitario nazionale – la legge stabilisce l'esplicito divieto ad adottare strategie di selezione dei rischi –, le seconde prevedono criteri di esclusione e limitazione di accesso alle polizze per garantire la sostenibilità del rapporto tra queste e i premi, limitando dunque il proprio rischio di gestione (Ania 2015).

Entrando nel dettaglio della disciplina fiscale che regola queste differenti soluzioni di sanità integrativa è possibile esemplificare l'eterogeneità dei meccanismi fiscali, rispetto ai quali urge trovare una uniformità a favore dell'integrazione tra pubblico e privato (Ania 2015).

Per i fondi sanitari ex-art. 9 del Dlgs. n. 502/1992 si applica l'art. 10 del Testo unico delle imposte sui redditi, che consente la deducibilità fiscale dei contributi versati entro un tetto annuo di 3.615,20 euro. Enti, casse e società di mutuo soccorso usufruiscono delle medesime facilitazioni fiscali, ma devono dimostrare di aver destinato annualmente a essi il 20% dell'ammontare complessivo delle attività a favore degli iscritti. Anche in questo caso, quindi, è previsto uno sgravio contributivo annuo fino a 3.615,20 euro purché sia limitato ai lavoratori dipendenti per effetto di un contratto o regolamento aziendale. Lavoratori autonomi o soggetti che si iscrivono individualmente per propria scelta a tale tipologia di fondi sono pertanto esclusi dai benefici. In merito alle polizze assicurative – nonostante con le ultime Leggi di Stabilità ci siano state significative novità in relazione al welfare aziendale (per le quali si rimanda al paragrafo 2) – al momento non sono previste agevolazioni fiscali di particolare rilevanza, si consideri che i premi relativi alle polizze sanitarie non solo non sono detraibili dal reddito imponibile ma sono soggetti all'imposta del 2,5%. L'unica eccezione riguarda i contratti di copertura della Ltc che beneficiano della detrazione d'imposta del 19% dei relativi premi fino a un importo annuo di 1.291,14 euro.

Tale sistema propende dunque per un regime fiscale *ex post*, cioè a favore di coloro che hanno potuto anticipare le prestazioni sanitarie *out of pocket*, ma non favorisce di certo l'adesione al sistema sanitario integrativo, se non attraverso il welfare aziendale.

Alla luce di questo quadro, è opportuno invece che il nuovo modello preveda una chiara regolamentazione degli ambiti di intervento delle forme sanitarie integrative, verso le quali orientare la spesa privata. Insieme alla revisione delle forme di compartecipazione alla spesa si dovrebbe garantire una popolazione più protetta, con criteri di maggiore equità, sostanzialmente a parità di costi per le famiglie. Non si tratterebbe di una novità: in Francia la compartecipazione proporzionale al costo delle prestazioni ha contribuito a indirizzare la popolazione, per la quota a proprio carico, verso le coperture private, in buona parte di tipo mutualistico, con costi contenuti a fronte di una protezione universale. In Germania, invece, i più abbienti sono incentivati a optare per forme sanitarie integrative grazie alla riduzione delle tasse, mentre per tutti esiste un sistema assicurativo privato obbligatorio dedicato alla copertura delle spese per la perdita di autonomia (Commissione vita e welfare Ania).

3.1.2 La previdenza complementare

L'avvento del modello contributivo (la pensione erogata dall'Inps è passata dall'80% della media delle ultime cinque retribuzioni annuali al 55-60% della retribuzione media dell'intera

vita lavorativa) e la dinamica demografica hanno fatto contrarre il peso della previdenza pubblica obbligatoria (Rossi 2017). A differenza di quanto si potrebbe immaginare, in Italia – scorporando dalla spesa pensionistica la quota di trattamenti puramente assistenziali e le tasse – la spesa netta per le pensioni, in termini di percentuale del Pil, è allineata con la media UE (Guarino 2017). Secondo Alberto Brambilla, Presidente del Centro studi e ricerche Itinerari Previdenziali, a pesare sullo squilibrio del sistema sono soprattutto un mercato del lavoro statico e sbilanciato tra la domanda e l'offerta e il basso livello dei salari (Guarino 2017). A questo proposito è infatti importante sottolineare che nemmeno la disponibilità di un lavoro e relativo reddito salvaguardano dalla povertà: i dati Eurostat indicano che in Italia l'11,5% di chi ha un lavoro risulta a rischio. Per mantenere un decoroso tenore di vita si rende pertanto sempre più necessaria un'integrazione della pensione pubblica con forme previdenziali private, i cosiddetti secondo e terzo pilastro. Secondo il Rapporto annuale *Pension Outlook 2016* Ocse, in Italia l'adozione di forme integrative è in crescita: nel 2016 il numero degli iscritti ai fondi pensione è salito a 7,8 milioni, in aumento del 7,7% da fine 2015; in valore assoluto si tratta di 557.000 aderenti in più. Le risorse gestite dai fondi negoziali e aperti ammontano a quasi 60 miliardi di euro, un quarto dei quali gestiti da imprese assicuratrici, alle quali spettano in via esclusiva anche la gestione dei Piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (Pip), terzo pilastro della previdenza, sui quali le compagnie investono 20 miliardi di euro. Questi contratti sono destinati al singolo lavoratore che, potendosi permettere l'impegno del versamento economico, stipula liberamente una polizza come rendita integrativa. Anche se i lavoratori italiani iscritti ai fondi integrativi sono in aumento con un valore pari a 7,8 milioni a fine 2016 e un aumento del 7,6% rispetto all'anno precedente (Covip 2017) si rileva ancora una significativa resistenza causata soprattutto dalla mancanza di conoscenza sul tema. Le adesioni infatti sono limitate rispetto al bacino potenziale dei lavoratori occupati, con un tasso di copertura complessivo attorno al 25%. Si denotano inoltre profonde disparità territoriali (al Nord i tassi di adesione sono oltre il 30%, al Sud sono fermi al 21%), tra i lavoratori dipendenti privati (oltre 30%), autonomi (21,3%) e del settore pubblico (solo 194.000 adesioni su 7,2 milioni di iscritti complessivi), nonché nelle grandi imprese (tassi di adesione superiori all'80%) rispetto alle piccole aziende (tassi inferiori al 10%) (Jessoula 2017). Affinché i lavoratori possano mantenere un adeguato livello di protezione e benessere una volta usciti dal mondo del lavoro urgono pertanto iniziative di informazione e alfabetizzazione sul tema dei fondi integrativi, che saranno tra l'altro sempre più necessari visto che il rapporto tra occupati e pensionati nel 2015 era pari appena a 1,38 attivi per pensionato mentre l'equilibrio del sistema richiederebbe un valore almeno di 1,55 (Guarino 2017).

3.2 Leggi di stabilità e welfare aziendale: quali implicazioni per il mondo assicurativo

Le recenti novità legislative in tema di welfare aziendale hanno introdotto alcune modifiche volte a rispondere in maniera più adeguata alle esigenze dei dipendenti e dei loro familiari. Tra le voci coinvolte troviamo servizi di assistenza, fondi di previdenza complementare e forme di sanità integrativa che riguardano direttamente il mondo

assicurativo in qualità di operatore. Il paragrafo intende dunque individuare le sinergie tra la sfera del welfare aziendale e delle imprese assicuratrici, con uno specifico approfondimento sull'attuale dibattito relativo all'integrazione pubblico-privato in ambito sanitario.

3.2.1 Contenuti delle leggi e alcuni dati di contesto

Il tema del welfare aziendale ha ridato una nuova centralità alle politiche di gestione del capitale umano delle aziende, che pongono sempre più attenzione alla propria offerta sulla base delle esigenze dei dipendenti (Commissione vita e welfare Ania). Come ampiamente descritto nel capitolo curato da Santoni nel presente *Rapporto*, le ultime Leggi di Stabilità hanno introdotto significative novità in tema di welfare aziendale e premio di risultato. Di seguito ricordiamo in particolare:

- l'aggiornamento dei servizi che possono essere inclusi nei piani di welfare con l'inserimento all'art. 51 comma 2 del Tuir (Testo unico delle imposte sui redditi) della lettera "f-ter", che prevede la possibilità di fruire di servizi di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti, crescente bisogno dei lavoratori. Questo cambiamento pone le basi per un effettivo ingresso del privato nel sistema di welfare cercando in quest'ultimo un partner in grado di riequilibrare la spesa per la protezione sociale (Sodini 2016);
- l'eliminazione del requisito di volontarietà che non prevedeva la possibilità di inserire all'interno della contrattazione aziendale le misure di welfare riconducibili all'art. 100 comma 1 del Tuir. Tra questi poniamo l'accento sui contributi versati dal datore di lavoro a enti o casse aventi esclusivamente fine assistenziale e sanitario oppure sotto forma di contributi al fondo di previdenza complementare;
- l'incentivazione dello sviluppo della contrattazione di secondo livello nella promozione del welfare aziendale. Con queste novità il welfare diventa parte costitutiva del rapporto di lavoro rispetto al quale azienda e sindacati rivestono un ruolo paritetico (Mallone e Tafaro 2017);
- l'introduzione della possibilità di poter convertire in tutto, o in parte, il premio di produzione in welfare aziendale. Il lavoratore può così scegliere, in forma opzionale, per la conversione del premio in beni e servizi di welfare fra cui troviamo le polizze Ltc (entro la soglia dei 258 euro), le polizze sanitarie, i piani previdenziali.

Nella Legge di Stabilità 2017 è stata inoltre introdotta all'art. 51 comma 2 la lettera "f-quater", che prevede l'estensione ai dipendenti, oltre che ai loro familiari, di contributi e premi versati dal datore di lavoro per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana. Ciò comporta che tutti i servizi di assicurazione di *long term care*⁴ e *dread disease*⁵ possano essere coperti dalle aziende, godendo della defiscalizzazione, non più per un massimo di 258 euro a dipendente – come è stato fino al 2016 – ma senza limite di spesa. I piani di welfare possono così godere di una

⁴ Con questa espressione si definisce il complesso di interventi assistenziali a favore di quei soggetti che, divenuti anziani, non sono più in grado di svolgere una vita autonoma.

⁵ Per *dread disease* si intende una copertura complementare, abbinata a una assicurazione vita, contro il rischio di insorgenza di malattie particolarmente gravi come infarto del miocardio; ictus cerebrale; tumore o neoplasia maligna; insufficienza renale irreversibile; malattie che richiedono interventi di chirurgia cardiovascolare o comportano la necessità di trapianti d'organo.

maggiore elasticità e flessibilità necessari a rispondere agli emergenti bisogni sociali, in particolare nella conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e nell'assistenza agli anziani.

Su questi temi è possibile ricavare dei dati dal già citato Rapporto *Welfare Index* che Generali – in qualità di *player* sul tema – ha promosso per la prima volta nel 2016 (e riproposto nel 2017) con l'obiettivo di diffondere in forma continuativa la cultura e le *best practice* del welfare aziendale tra le Pmi (Generali 2016; 2017). Che una tale indagine – la più strutturata in Italia sul tema delle Pmi – sia stata ideata da una impresa assicuratrice non solo rende evidente che il welfare aziendale è un *business* di grande interesse per le assicurazioni, ma sembra confermare come il mondo assicurativo sia anche interessato a contribuire ad accrescere l'attenzione verso questo tema tra un pubblico più ampio e a promuovere una cultura del welfare aziendale ancora troppo poco diffusa nel nostro Paese. Secondo i dati raccolti tra le aziende che hanno preso parte alla rilevazione, le misure di welfare più adottate dalle Pmi riguardano la sanità integrativa (con il coinvolgimento del 47% delle imprese) e la conciliazione vita-lavoro, con un maggior ricorso alla flessibilità oraria e alla estensione dei congedi e dei permessi per la genitorialità. Sono invece ancora poco sviluppati gli interventi rivolti ai servizi di assistenza (presenti nell'8% delle aziende) a conferma dell'estrema necessità che ha portato all'introduzione della lettera “f-ter” nell'art. 51 del Tuir che, come abbiamo visto, esclude dal reddito da lavoro dipendente il valore delle prestazioni ricevute dal lavoratore per la fruizione dei servizi di assistenza ai familiari anziani e/o non autosufficienti (Generali 2017).

Le misure legislative dunque favoriranno senz'altro un maggior ricorso a forme mutualistiche e assicurative in materia di sanità da parte dei lavoratori, anche attraverso un rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva. Non a caso, negli ultimi anni, accanto alla previdenza e all'assistenza sanitaria, si sono affiancate altre coperture erogate a titolo di benefit come le coperture assicurative in caso di morte e invalidità permanente (Commissione vita e welfare Ania).

Le imprese assicuratrici sono già, direttamente o mediante convenzionamento, i principali erogatori di piani previdenziali e piani di assistenza sanitaria, attraverso l'offerta di prestazioni definite legate alla protezione della persona, dalla pensione, agli infortuni e alle malattie. Sono quindi tra i candidati ideali a erogare piani di welfare per le aziende proprio perché in grado di coprire tutti i bisogni del ciclo di vita delle famiglie. Inoltre, attraverso il ruolo di aggregatori delle coperture offerte, le imprese di assicurazione possono redistribuire i rischi nell'ambito della collettività, fare economie di scala e fungere da gruppo d'acquisto, scontando prezzi convenienti su alcune prestazioni assicurate, come le spese mediche, grazie ai benefici del convenzionamento (Commissione vita e welfare Ania).

La panoramica presentata ci permette di comprendere quali siano le potenzialità, che ben si inseriscono all'interno di piani di welfare aziendale, per il mondo assicurativo. A esso, in qualità di operatore di servizi, spetterà ora il compito di garantire un'adeguata risposta all'aumento della domanda. Si prevede che l'adattamento dell'offerta a un maggior numero di richieste non andrà a modificare il contenuto del prodotto, ma porterà ad adottare soluzioni che favoriscano una maggiore standardizzazione e omogeneizzazione delle coperture su larga scala.

3.2.2 Welfare aziendale e sanità integrativa: un dibattito aperto

È importante sottolineare, alla luce di quanto detto finora, che non mancano le critiche da parte di chi sostiene che la sanità integrativa – in particolare quella prevista tra i servizi di welfare aziendale – rischia di scardinare il Servizio sanitario nazionale (Ssn) aumentando le differenziazioni e minacciando dunque il principio di universalismo (Cavicchi 2017). Secondo questa concezione, le novità introdotte con le ultime Leggi di Stabilità riversano sullo Stato tutti i rischi attraverso la leva fiscale. In passato il welfare aziendale è stato associato alla crescita delle grandi imprese manifatturiere, in grado di garantire ai loro dipendenti significativi benefici sotto forma di piani sanitari in cui il rischio, in caso di evoluzione negativa, era interamente a carico delle imprese. Attualmente il meccanismo prevedrebbe invece un sistema fiscale totalmente a favore dell'impresa e interamente a carico dello Stato (Cavicchi 2017). Inoltre, secondo questa posizione, le misure a favore del welfare aziendale rischiano di rendere la sanità pubblica residuale e di includere solo coloro che hanno un lavoro – escludendo tutti gli altri – con gravi ripercussioni in termini di equità e coesione sociale. Granaglia (2017), pur non escludendo aspetti virtuosi nel welfare aziendale, pone l'attenzione sul fatto che le agevolazioni fiscali alla sanità complementare comportino alcuni costi non indifferenti. Innanzitutto un costo da parte di chi paga, in forma di mancato accesso, prestazioni di cui non gode. Il welfare aziendale a favore della sanità complementare favorisce infatti i lavoratori dipendenti più ricchi, addebitandone il costo anche ad altri che non possono accedervi. Altro genere di costi riguarda il rischio di peggioramento delle prestazioni assicurate dal Servizio sanitario nazionale (Ssn). Agevolare la sanità complementare mentre si diminuiscono le risorse al welfare pubblico potrebbe risultare rischioso, a causa di un possibile indebolimento della qualità delle prestazioni pubbliche e di marginalizzazione del Ssn. Sempre secondo Granaglia, ipotizzando che in un futuro ci siano risorse da spendere per l'universalizzazione di alcune prestazioni attualmente non garantite (per esempio, odontoiatria e non autosufficienza), le numerose organizzazioni che attualmente si stanno sviluppando attorno all'offerta di forme sanitarie integrative, tra cui le assicurazioni, potrebbero essere di ostacolo al processo di universalizzazione.

Seppure sia legittimo guardare con attenzione alle obiezioni sollevate dal dibattito in corso, non può essere trovato, a nostro avviso, un tentativo di soluzione alla mancanza di risorse se non in una forma di interazione e integrazione pubblico-privato. Se, come affermato da Vecchietti, Consigliere delegato di Rbm Assicurazione Salute Spa, la contrattazione collettiva ha ritenuto necessario agire a favore di sanità integrativa e previdenza complementare, è evidente la necessità di risposta a tali bisogni, anche se non va dimenticato che non sono esigenze dei soli lavoratori ma dell'intera popolazione. È quindi necessario pensare a un cambiamento che porti dal welfare contrattuale a un sistema di welfare integrato a protezione dell'intero ciclo di vita delle persone, anche attraverso l'estensione delle coperture al nucleo familiare (Rbm salute - Censis 2016).

A fronte dei dati presentati in precedenza è indubbio che sia necessario incrementare il finanziamento del Ssn attualmente ben al di sotto dei valori europei – il nostro Paese spende 748 euro *pro capite* in meno, pari a un divario del 25% rispetto alla media europea (Meridiano sanità 2016) – come ha ricordato la Cgil nel documento presentato a luglio 2017 contenente

le linee strategiche per sostenere e rilanciare il Ssn (Cgil 2017). Nel testo però si afferma anche che *“l’universalità dei diritti è fondata sulla centralità della funzione pubblica, riconoscendo un giusto ruolo al settore privato”* che deve essere collocato in funzione collaborativa, e non concorrenziale. I fondi sanitari non devono dunque offrire, come talvolta succede, prestazioni sostitutive già coperte dal Ssn, ma dovrebbero agire sulla spesa *out of pocket* extra Lea a carico dei cittadini: odontoiatria, non autosufficienza, acquisto di medicinali, attrezzature, ausili, occhiali, ecc. Una ricerca Censis del 2010 riporta a tal proposito che, con riferimento ai Fondi sanitari integrativi considerati nell’analisi, dei sinistri per i quali era richiesto un rimborso quasi il 55% riguardava l’area delle prestazioni sostitutive, con una prevalenza nelle regioni del Centro e per i fondi di origine contrattuale nazionale e per quelli a gestione assicurata (Rbm salute - Censis 2012). Si consideri poi che l’incidenza della spesa *out of pocket* sulla spesa sanitaria totale è pari al 23%, di poco inferiore a quella degli altri Paesi europei. Ciò che caratterizza l’Italia inoltre è che nonostante il 16% degli italiani sia coperto da forme sanitarie integrative (Rbm salute - Censis 2016), queste, come abbiamo visto, intermediano soltanto il 10% circa della spesa sanitaria privata, pari a 37.318 milioni (Istat 2017b).

Come affermato da Vecchietti, *“il secondo pilastro sanitario non è un modello nel quale i cittadini ricevono le cure privatamente, ma invece un sistema di finanziamento aggiuntivo al Servizio sanitario nazionale attraverso il quale “intermediare” la spesa sanitaria (ticket del Servizio sanitario nazionale inclusi) rimasta a loro carico. Non si tratta, pertanto, di una soluzione antagonista del nostro sistema pubblico, ma, al contrario, di una fonte di alimentazione aggiuntiva per il sistema sanitario che attraverso l’organizzazione e il governo della spesa sanitaria privata è in grado di favorire la sostenibilità futura dello stesso Servizio sanitario nazionale utilizzando strumenti messi a disposizione dal mercato assicurativo e finanziario”* (Vecchietti 2017).

3.3 Il welfare aziendale nel settore assicurativo italiano

Il mondo assicurativo non soltanto riveste, come abbiamo appena visto, un ruolo di primaria importanza in qualità di operatore di servizi, ma ha anche implementato – e continua tuttora a sviluppare – innovative soluzioni di welfare aziendale per i dipendenti delle proprie imprese.

3.3.1 Le iniziative di welfare adottate dalle imprese assicuratrici a livello di Ccnl e di Cia

Nel 2016 il settore assicurativo ha dato occupazione – direttamente o indirettamente – a circa 300.000 persone con un numero di dipendenti delle imprese assicuratrici pari a circa 47.000 unità (Ania 2017a)⁶. A partire dagli anni Ottanta si sono sviluppate nel settore assicurativo varie iniziative di welfare aziendale destinate ai dipendenti delle imprese assicuratrici attraverso interventi apportati in sede di negoziazione di primo livello tramite i rinnovi contrattuali nazionali (Ccnl) – l’ultimo nel febbraio 2017 – e/o attraverso accordi collettivi sindacali di secondo livello, attraverso la contrattazione integrativa aziendale (Cia).

⁶ Tema rilevante che meriterebbe di essere approfondito è la *Corporate Social Responsibility* delle imprese assicuratrici. Si rimanda di seguito – a titolo esemplificativo – ai relativi link di alcune compagnie assicuratrici come [Generali](#), [Unipol](#) e [Allianz](#).

Inizialmente lo sviluppo del welfare aziendale assicurativo si è caratterizzato in particolare come estensione degli istituti previdenziali e sanitari del welfare pubblico. Con l'emergere dei nuovi bisogni le misure di welfare si sono estese con l'intento di perseguire nuove finalità soprattutto in ambito sociale e familiare. L'adozione di nuove misure ha come riferimento non solo l'esigenza di maggiore protezione e sicurezza dei propri dipendenti, ma anche la necessità di assicurare la sostenibilità del *business* con la dovuta responsabilità sociale verso tutti gli *stakeholder* (lavoratrici/lavoratori inclusi) e verso il contesto sociale ed economico nel quale le assicurazioni stesse operano.

Presentiamo di seguito le varie iniziative di welfare adottate in questi anni dalle imprese di assicurazione⁷.

Misure integrative del sistema previdenziale nazionale

Ccnl – Il settore assicurativo è stato tra i primi a prevedere un trattamento pensionistico complementare per tutti i lavoratori delle imprese. In particolare è previsto a favore di ciascun lavoratore un trattamento previdenziale complementare finanziato in parte mediante il contributo dell'impresa e in parte mediante il contributo del lavoratore, anche attraverso conferimento del Tfr. A seguito dei vari rinnovi contrattuali nel frattempo intervenuti, questo contributo è attualmente fissato nella misura del 2% ma tale percentuale è stata nel tempo ampiamente incrementata a seguito di interventi nelle varie sedi aziendali.

Cia – In applicazione di quanto previsto dal Ccnl e nel rispetto della regolamentazione stabilita in materia sul piano normativo, si è sviluppato in questi anni un consolidato sistema di previdenza complementare aziendale a favore di tutti i dipendenti delle compagnie, attraverso la costituzione di appositi Fondi pensione aziendali o interaziendali. Tale sistema è finanziato dalle singole imprese con contributi che variano tra il 4% e l'8% (comprensivi del contributo nazionale) e, in via opzionale, dai dipendenti, con una contribuzione da loro scelta sulla base delle specifiche previsioni dei contratti integrativi aziendali.

Misure integrative dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza alla persona

Ccnl – Sempre a partire dagli anni Ottanta, il Contratto collettivo nazionale di lavoro ha introdotto, a favore dei funzionari delle imprese assicuratrici, forme integrative di assistenza sanitaria da attuarsi attraverso polizze assicurative o per il tramite di apposite Casse assistenza e Fondi sanitari aziendali e/o interaziendali. Tali garanzie, implementate nel tempo, riguardano anche i familiari a carico dei funzionari e prevedono, secondo determinati criteri e massimali di spesa, il rimborso di specifiche spese mediche. Per alcune di tali prestazioni il Ccnl prevede il rimborso delle relative spese anche per i due anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, laddove questa è seguita dall'entrata in quiescenza del funzionario. A partire dal 1° gennaio 2000, il Ccnl ha poi introdotto un contributo a carico delle imprese pari allo 0,50% della retribuzione tabellare da destinarsi al trattamento di assistenza sanitaria

⁷ I vari interventi adottati a livello di Contratto collettivo nazionale e/o a livello di contrattazione integrativa aziendale sono desumibili dai Ccnl sottoscritti negli anni dall'Ania con le Organizzazioni sindacali del settore assicurativo e si riferiscono al personale dipendente non dirigente delle imprese che applicano tale contratto; i dati riguardanti il welfare aziendale implementato a livello delle singole imprese, sono invece stati estrapolati dai testi – a disposizione delle Relazioni industriali di Ania – dei Contratti integrativi aziendali applicati al personale di alcune primarie compagnie del comparto e/o dalle informazioni che in proposito sono state acquisite dalle varie imprese associate.

a valere per tutti gli altri dipendenti delle imprese, che si aggiunge a quelli stabiliti in materia di assistenza sanitaria nazionale.

Cia – In sede aziendale, in molti casi già a far data dagli anni Novanta, sono andate sviluppandosi forme di previdenza sanitaria integrativa a favore del personale dipendente non dirigente. Tali prestazioni – che nel caso dei funzionari integrano quelle da Contratto collettivo nazionale – sono state garantite attraverso o la stipula di polizze sanitarie o la costituzione di Fondi sanitari aziendali/interaziendali. Queste consistono, nella maggioranza dei casi, nel rimborso delle spese per interventi chirurgici, per analisi ed esami diagnostici, per visite mediche specialistiche, per prestazioni odontoiatriche, per *check up* di prevenzione e forme di assistenza alla persona. Tali prestazioni – erogate anch'esse nel limite di determinate misure o *plafond* di spese previste dai contratti integrativi aziendali – sono in alcuni casi finanziate anche con il contributo dei lavoratori e possono essere estese ai familiari a carico. È significativo che la quasi totalità del personale delle imprese assicuratrici (circa 43.000) sia iscritto ai vari fondi di assistenza sanitaria aziendali e/o interaziendali che nel tempo sono stati costituiti nel settore.

Il Fondo unico nazionale per l'assicurazione contro i rischi di non autosufficienza

La propensione degli italiani a pianificare soluzioni in prospettiva di lungo termine, come la pensione complementare o le coperture per la perdita di autonomia, è piuttosto contenuta. Come evidenziato dalla Commissione Vita e Welfare Ania, a meno che non si vogliano adottare decise scelte di *policy*, come è stato fatto in Germania con l'assicurazione obbligatoria per la perdita di autosufficienza, il principale veicolo di sperimentazione e di diffusione di tali soluzioni è la contrattazione collettiva, anche aziendale e interaziendale. Il settore assicurativo, in questo senso, ha da tempo dato l'esempio costituendo un fondo nazionale specializzato per la perdita di autosufficienza che assicura tutti i dipendenti e i pensionati del settore con contributi interamente a carico del datore di lavoro.

In considerazione dell'allungamento della vita e dell'insorgenza di eventi imprevedibili e invalidanti tali da comportare uno stato di non autosufficienza (con conseguente necessità di assistenza) nel 2005 è stato costituito – primo fra tutti – il Fondo unico nazionale per l'assicurazione contro i rischi di non autosufficienza (*long term care*). Questo Fondo – che opera a favore di tutto il personale dipendente non dirigente delle imprese assicuratrici – è finanziato attraverso un contributo (a carico delle imprese) pari allo 0,50% della retribuzione tabellare contrattuale dei dipendenti e interviene laddove, al ricorrere delle specifiche condizioni medico-sanitarie indicate nella relativa regolamentazione che disciplina la materia, si verifichi a carico del beneficiario/affiliato al Fondo uno “stato di non autosufficienza”.

Il Fondo definisce l'entità e le caratteristiche delle prestazioni erogabili tramite una rendita annua pagabile al verificarsi dello stato di non autosufficienza dell'affiliato/ beneficiario e finché rimanga in vita in tale condizione. La rendita è rivalutata in base al rendimento di una gestione assicurativa speciale, il che significa che l'importo può crescere ma mai decrescere. Le prestazioni sono rese dal Fondo attraverso apposita polizza di assicurazione e consistono in una rendita media annua, attualmente pari a circa 13.500 euro. Si sottolinea, in proposito, che a norma del regolamento concordato tra le parti sociali del settore, le prestazioni sono garantite, salvo che i dipendenti non cambino settore di appartenenza, anche nel periodo della

pensione. Il Fondo Ltc è gestito da organi consiliari composti, in modo paritetico, da rappresentanti delle imprese e delle organizzazioni sindacali.

Al 31 dicembre 2016 risultano fruitori delle prestazioni del Fondo circa 40 persone mentre gli affiliati/beneficiari risultano essere complessivamente poco più di 59.000, di cui circa l'89% ancora in servizio e l'11% già in quiescenza.

Per quanto riguarda la contrattazione di secondo livello, in alcune imprese del settore si stanno introducendo misure atte a implementare il trattamento stabilito a livello nazionale, con l'obiettivo di estendere le prestazioni di Ltc anche ai familiari a carico del lavoratore.

Conciliazione dei tempi di lavoro e familiari⁸

Ccnl – Il Contratto collettivo nazionale di lavoro prevede una serie di misure atte a garantire ai dipendenti (sotto forma di permessi retribuiti, a ore o a giornate) i tempi necessari per gestire adeguatamente i propri impegni di lavoro con quelli personali e/o familiari. Tali permessi si aggiungono a quelli già previsti sul piano normativo generale e costituiscono pertanto ulteriori facilitazioni sul piano organizzativo a favore del dipendente. Il Ccnl prevede inoltre varie forme di aspettative per giustificati motivi personali o di famiglia, per lo più non retribuite, salvo diversa valutazione a seconda delle circostanze che le giustificano.

Cia – Nelle compagnie del settore, in occasione della stipula dei contratti integrativi aziendali, sono stati presi accordi per regolamentare la “flessibilità” (in entrata e in uscita) dell'orario di lavoro settimanale (37 ore), il lavoro su turni, l'accesso a forme di part-time (orizzontale, verticale e misto) e la concessione di ulteriori permessi (mediamente tra le 10 e le 20 ore, retribuite e/o non, a seconda delle circostanze) che si aggiungono a quelli stabiliti dal Ccnl.

Sempre al fine di favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, in molte compagnie sono state avviate e realizzate iniziative per la costituzione di asili nido per i figli dei dipendenti e/o avviate convenzioni presso strutture vicine alle sedi aziendali. In questi ultimi anni, in alcune primarie compagnie, sono stati inoltre stipulati accordi in tema di *smart working* per determinate categorie di lavoratori interessati a tale modalità di lavoro. Questa azione è particolarmente significativa perché implementata (in linea con alcune tra le più innovative realtà aziendali del territorio in termini di gestione delle risorse umane) prima della recente approvazione della legge in materia di *smart working*.

⁸ Il tema della conciliazione tra vita professionale, privata e familiare gioca un ruolo fondamentale nel complesso sistema di gestione dei bisogni di cui già abbiamo parlato. In Italia è noto che la rete di solidarietà familiare è tradizionalmente considerata un attore di primaria importanza nella gestione della cura dei figli e degli anziani (Saraceno e Naldini 2007). La carenza di servizi pubblici adeguati, porta a un sovraccarico sulle famiglie, in particolare sulle donne, principali *care giver* del welfare informale, con inevitabili ripercussioni sull'occupazione lavorativa. Non deve quindi stupire se nel 2016 il tasso di occupazione femminile tra i 15 e i 64 anni risulta fermo al 48%, con una distanza di 18,4 punti percentuali rispetto a quello maschile, pari al 66,5%, e di circa 13 punti percentuali rispetto al dato medio europeo sull'occupazione femminile (Istat 2017a). Il tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ha assunto negli anni un ruolo sempre più rilevante nelle politiche sociali tanto da rappresentare un ambito strategico per le politiche del lavoro e di pari opportunità sia a livello europeo che nazionale. Di recente approvazione (maggio 2017) sono le disposizioni in materia di Lavoro Agile che sono diventate legge all'interno del Ddl sul lavoro autonomo sancendo un fondamentale passaggio nel processo di flessibilità organizzativa in un'ottica di conciliazione vita-lavoro (Barazzetta 2017a; 2017b).

Tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e forme di sostegno per talune categorie di lavoratori

Ccnl – Il Contratto collettivo nazionale di lavoro, in attuazione delle disposizioni contenute nel D.lsg. 626/1994 e successivamente nel TU 81/2008, ha recato disposizioni implementative a favore dei lavoratori in tema di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, al fine di consentire e garantire la realizzazione di condizioni ambientali che favoriscano un sistema di qualità totale di lavoro. Tali norme hanno in concreto regolamentato la costituzione di Rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza (RLs) presso ciascuna impresa, stabilendone composizione, modalità e tempi per l'esercizio delle funzioni alle stesse assegnate. La regolamentazione del Ccnl prevede a tal fine la concessione di ulteriori permessi di lavoro retribuiti (rispetto a quelli di legge) per ciascun lavoratore impegnato nelle attività delle Rappresentanze sopra citate.

Cia – Nella maggioranza delle imprese del settore si sono andate via via sviluppando, in linea con quanto avvenuto per l'assistenza sanitaria integrativa, forme di garanzie a carico (totale o parziale) dell'azienda contro i rischi di invalidità (permanente o temporanea) dei propri dipendenti conseguenti a infortuni professionali, extraprofessionali o legati a casi di malattia. Tali coperture possono essere anche estese ai familiari salvo il versamento di un contributo da parte del dipendente.

Per quanto concerne i lavoratori portatori di handicap, le misure previste dai contratti integrativi aziendali consistono per lo più in ulteriori ore di permesso rispetto a quelli stabiliti dalle norme di legge; in alcuni casi sono anche previsti accordi con le Province per favorire l'inserimento e la formazione di tali lavoratori in azienda.

Interventi e sostegni economici a dipendenti e loro familiari

Ccnl – Il Ccnl si limita a rinviarne la possibile trattazione nelle sedi aziendali e prevede, tra l'altro, che in occasione di eventuale stipula di contratti integrativi possano anche esaminarsi forme di erogazioni economiche (aggiuntive a quelle del Ccnl) collegate alla produttività e redditività aziendale, nonché forme di agevolazione ai dipendenti per l'acquisto della prima casa e/o per l'assegnazione in locazione di alloggi di proprietà delle imprese.

Cia – Nella maggior parte delle imprese, in linea con la sopra richiamata disposizione del Ccnl, i contratti integrativi aziendali delle compagnie assicuratrici hanno previsto già dagli anni Ottanta l'erogazione di premi “variabili” a favore dei dipendenti, collegati (secondo determinate modalità e criteri) alla redditività e alla produttività dell'impresa. L'entità degli importi varia da compagnia a compagnia ma, in termini generali, per tutti i lavoratori del comparto questi premi costituiscono di fatto un trattamento economico integrativo rispetto a quello base riconosciuto dal Ccnl (l'importo di tali premi è di particolare rilievo anche alla luce delle misure previste dalle ultime Leggi di Stabilità).

Tra gli altri interventi di natura economica previsti dai contratti integrativi aziendali segnaliamo quelli consistenti in prestiti a tasso agevolato per l'acquisto dell'abitazione e/o comunque per altre comprovate necessità personali/familiari (per esempio per la ristrutturazione dell'abitazione, per spese mediche, per spese scolastiche dei figli, ecc.). Tra le varie forme di sostegno economico ai dipendenti sono previsti, in alcuni casi, anche contributi per gli abbonamenti annuali per i mezzi pubblici, nonché agevolazioni per la stipula

di polizze assicurative nell'ambito dei rami esercitati dalla compagnia medesima (per RC auto, garanzie contro i rischi di responsabilità civile, polizza fabbricati, furto, incendi, ecc.).

Sensibilizzazione e valorizzazione della tutela delle pari opportunità

Ccnl – Con il Contratto collettivo nazionale stipulato nel 1991 è stata costituita all'interno del settore assicurativo la Commissione mista nazionale per le pari opportunità (Cnpo), che è composta in maniera mista da rappresentanti delle aziende del settore e delle organizzazioni sindacali firmatarie del Ccnl. I compiti della Commissione si concentrano in particolare sull'analisi dell'intera problematica relativa alla parità uomo-donna; sulla diffusione nel settore della cultura in tema di pari opportunità; sul sostegno per la costituzione di Commissioni paritetiche aziendali per le pari opportunità nelle compagnie che ne sono ancora sprovviste; sul supporto alle Commissioni paritetiche aziendali – ove presenti – attraverso indicazioni di carattere generale ed eventuali consulenze mirate (ove richieste). La “missione” della Commissione, in sostanza, è quella di accrescere la sensibilità in materia di pari opportunità di genere al fine di poter progressivamente realizzare una concreta uguaglianza nell'ambiente di lavoro. A questo fine l'attività della Cnpo ha portato, nel corso degli anni, alla realizzazione di diverse iniziative, workshop, studi e approfondimenti inerenti le tematiche descritte.

Cia – In linea con quanto sopra evidenziato, a partire dal 2000, si sono costituite in molte compagnie assicuratrici Commissioni paritetiche aziendali per le pari opportunità, con compiti e obiettivi rapportati alle specifiche realtà aziendali.

Formazione e sostegno alla mobilità professionale

Ccnl – Con apposite disposizioni stabilite nel corso del tempo, il Contratto collettivo nazionale di lavoro ha previsto la valorizzazione della mobilità professionale e la rilevanza del ruolo della formazione continua, che viene attuata nel comparto anche attraverso l'apposito Fondo Interprofessionale Banche Assicurazioni (Fba), con finanziamenti dei piani di formazione presentati (previo accordo sindacale) dalle imprese per i propri dipendenti. All'interno del settore opera anche l'Ente bilaterale nazionale per la formazione assicurativa (Enbifa), istituito con l'Accordo del 18 dicembre 1999, tra i cui compiti figura anche quello di “promuovere e favorire la ricerca sui fabbisogni di professionalità nel settore assicurativo”. Nel corso di questi anni Enbifa ha inoltre organizzato diversi eventi e giornate di studio per l'approfondimento di tematiche afferenti l'attività lavorativa nel comparto delle assicurazioni.

Cia – Tutte le imprese del settore prevedono, oltre alle azioni di valorizzazione interna della mobilità professionale come previsto dal Ccnl ore/giorni di permesso retribuito (aggiuntivi a quelli di legge) per lo svolgimento delle attività di formazione, per i lavoratori/lavoratrici studenti, nonché riconoscimenti economici in caso di conseguimento di diploma o di laurea e il rimborso delle spese scolastiche per tutti i lavoratori studenti di scuole secondarie, università, master, corsi di specializzazione o esami di Stato.

Tabella 3.1 – Sintesi delle misure di welfare aziendale adottate dalle imprese assicuratrici, per ambito di intervento e livello di contrattazione.

	<i>Ccnl</i>	<i>Cia</i>
<i>Misure integrative del sistema previdenziale nazionale</i>	Trattamento pensionistico complementare per tutti i lavoratori delle imprese	Costituzione di appositi Fondi pensione aziendali o interaziendali a favore di tutti i dipendenti delle compagnie
<i>Misure integrative dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza alla persona</i>	Forme integrative di assistenza sanitaria a favore dei funzionari e dei familiari a carico + Fondo Unico per la non autosufficienza	Forme di previdenza sanitaria integrativa a favore del personale dipendente non dirigente (a integrazione del CCNL per i funzionari) con possibilità in alcuni casi di estensione ai familiari salvo il versamento di un contributo da parte del dipendente.
<i>Conciliazione dei tempi/impegni di lavoro e familiari</i>	Misure di flessibilità oraria e di permessi lavorativi	Ulteriori misure di flessibilità oraria e di permessi lavorativi + in alcuni casi asili nido aziendali e <i>smart working</i>
<i>Tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e forme di sostegno per talune categorie di lavoratori</i>	Costituzione di Rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza (RLS) presso ciascuna impresa	Forme di garanzie a carico dell'azienda contro i rischi di invalidità dei propri dipendenti conseguenti ad infortuni professionali, extraprofessionali o legati a casi di malattia (tali coperture possono essere anche estese ai familiari salvo il versamento di un contributo da parte del dipendente).
<i>Interventi e sostegni economici a dipendenti e loro familiari</i>	Possibile trattazione rinviata nelle sedi aziendali	Erogazione di premi "variabili" a favore dei dipendenti, collegati alla redditività ed alla produttività dell'impresa + prestiti a tasso agevolato per l'acquisto dell'abitazione e/o comunque per altre comprovate necessità personali/familiari + abbonamenti annuali per i mezzi pubblici + agevolazioni per la stipula di polizze assicurative
<i>Sensibilizzazione e valorizzazione per la tutela delle pari opportunità</i>	Commissione Mista Nazionale per le Pari Opportunità (CNPO) con finalità di sensibilizzazione sul tema	Commissioni paritetiche aziendali per le pari opportunità
<i>Formazione/sostegno alla mobilità professionale</i>	Formazione continua attraverso l'apposito Fondo Interprofessionale Banche Assicurazioni (FBA) + Ente Bilaterale Nazionale per la Formazione Assicurativa (ENBIFA)	Permessi retribuiti per lo svolgimento delle attività di formazione dei dipendenti e riconoscimenti economici in caso di conseguimento di titolo di studio ed il rimborso delle spese scolastiche

L'analisi effettuata – riassunta nella tabella 3.1 – ci permette di affermare che il settore assicurativo si prende cura ampiamente e da tempo dei propri dipendenti. Inoltre in diversi ambiti le imprese hanno significativamente esteso le iniziative stabilite dal Ccnl sia a livello di beneficiari (coinvolgendo l'intera popolazione aziendale) sia in termini di introduzione di ulteriori misure. Il mondo assicurativo, inoltre, non solo su alcuni temi ha anticipato gli altri settori inserendo elementi di innovazione nella tutela dei propri collaboratori (si pensi al Fondo unico sulla non autosufficienza) ma si è dimostrato reattivo alle nuove sfide offrendo tutele in risposta ai nuovi bisogni, per esempio attraverso l'introduzione di modalità di lavoro flessibile. A tal proposito si evidenzia che nel rinnovo del Ccnl del 22 febbraio 2017 sono state introdotte ulteriori misure che disciplinano l'orario di lavoro in termini di maggior flessibilità ed efficienza.

3.4 Il sistema assicurativo come operatore di servizi di welfare aziendale

Il paragrafo intende presentare una panoramica dei servizi che le imprese assicuratrici offrono e che possono essere ricompresi nei piani di welfare aziendale (tralasciando per esigenze di selezione il tema della previdenza complementare, area compresa tra le prestazioni offerte dalle assicurazioni), le tendenze del mercato assicurativo e un breve approfondimento sui principali concetti che caratterizzano la definizione di coperture sulla salute e la non autosufficienza.

3.4.1 La gamma dei servizi offerti: alcuni dati

Le polizze assicurative sono generalmente raggruppate in categorie in cui rientrano rischi simili, basate su principi differenti e che prevedono modalità specifiche di gestione della forma assicurativa. Tali categorie vengono definite “rami” e si distinguono principalmente in Ramo danni e Ramo vita. Le polizze del “ramo danni” tutelano l'assicurato da eventi che possono danneggiare beni legati al suo patrimonio (per esempio la casa o l'auto), i suoi possibili guadagni, il patrimonio nel suo complesso o la sua persona. Le polizze “ramo vita” prevedono l'obbligo per l'assicuratore di versare ai beneficiari, indicati nel contratto di assicurazione, un capitale o una rendita qualora si verifichi un evento attinente la vita dell'assicurato come morte, invalidità o vecchiaia (Ania 2017b).

Nonostante il mercato assicurativo italiano continui a mantenere un posto centrale nel sistema economico e sociale, nel 2016 – per la prima volta dopo tre anni di crescita – la raccolta dei premi è diminuita dell'8,2% (2,6% in calo rispetto al 2015), con un premio medio per abitante pari a 2.258 euro – inferiore rispetto a quello registrato negli altri principali Paesi industrializzati (Ania 2017b).

La raccolta premi nei rami vita, dopo il massimo storico raggiunto nel 2015, è stata di 102 miliardi, l'1% in meno rispetto all'anno precedente. Meno significativo il calo nella raccolta premi nei rami danni (l'1% in meno rispetto al 2015) che è stata pari a circa 32 miliardi, esito di un bilanciamento tra la diminuzione significativa dei premi nel ramo RC auto (-5,6%) e di un aumento negli altri rami danni (+2,6%) tra cui si evidenzia la crescita significativa del ramo salute (+10%), che ha raccolto oltre 2,3 miliardi di euro (Ania 2017b).

È interessante sottolineare che, secondo le stime, nel 2017 il ramo malattia dovrebbe aumentare ulteriormente del 7% a causa della domanda di copertura per i rischi legati alle spese mediche e agli interventi chirurgici. Inoltre la diffusione di polizze collettive legate a strumenti di welfare integrativo aziendale – favorita come abbiamo visto dalle ultime Leggi di Stabilità – potrebbe portare il volume dei premi di questo ramo a superare i 2,5 miliardi entro la fine dell'anno (Ania 2017b).

Il confronto internazionale vede l'Italia al quarto posto in Europa e all'ottavo nel mondo per raccolta dei premi. Nel 2016 il volume premi complessivo dei principali mercati UE (Belgio, Francia, Germania, Olanda, Regno Unito e Spagna) è stato pari a 967 miliardi di euro, risultando in aumento del 3,5% rispetto al 2015. Insieme all'Olanda (-2% la variazione per questo paese è relativa all'2015 rispetto al 2014) e al Belgio (-0,6%), l'Italia ha però registrato variazioni negative (-8,7%) (Ania 2017a). Nel nostro Paese inoltre, rispetto all'estero, sono ancora poco diffuse le coperture assicurative contro i rischi del lavoro, della famiglia, della salute, del patrimonio. Si consideri infatti che il peso dei premi danni (non auto) rispetto al Pil – con un valore pari a circa l'1% – è meno della metà o in alcuni casi meno di un terzo rispetto ad altri grandi Paesi europei (Ania 2017c).

3.4.2 Le prestazioni assicurative sulla salute e la non autosufficienza: definizioni e caratteristiche

Le assicurazioni sulla salute e quelle sulla vita costituiscono nel complesso le cosiddette assicurazioni di persone, prevedendo l'intervento dell'assicuratore al manifestarsi di un'alterazione, tra quelle previste in polizza, dello stato di salute della persona assicurata o al sopraggiungere di invalidità senile (De Angelis e Di Falco 2016).

Le prestazioni possono essere di diversa natura a fronte di diversi obiettivi di copertura:

- il rimborso delle spese mediche sostenute dall'assicurato per un consumo di beni o servizi sanitari, eventualmente in alternativa o in aggiunta a quelli offerti dal sistema pubblico;
- la corresponsione di un capitale o di una rendita con lo scopo di compensare, almeno in misura parziale, la perdita da parte del soggetto assicurato della capacità di produrre e di generare reddito da lavoro o la necessità di far fronte a maggiori spese a seguito della perdita di autonomia;
- l'erogazione di servizi socio-sanitari per soddisfare direttamente i bisogni insorti a seguito del verificarsi dell'evento assicurato.

Le assicurazioni sulla salute possono essere vendute sia in forma autonoma (*stand alone*) sia in abbinamento a un'assicurazione sulla vita, potendo anche essere l'una garanzia accessoria dell'altra. L'abbinamento di queste forme assicurative, attraverso l'assemblaggio di più coperture, realizza un'economia di scala sui costi assicurativi e amministrativi rispetto alla predisposizione di singoli prodotti o contratti per ciascuna copertura economicamente meno vantaggiosi. Per somme di particolare entità, l'assicuratore provvede a richiedere all'assicurato informazioni e documentazione via via più dettagliata al crescere della copertura richiesta, fino alla documentazione riguardante anche il profilo finanziario e patrimoniale del soggetto da assicurare, in modo da comprendere l'effettiva

esigenza di copertura, nonché l'eventuale presenza di elementi di *moral hazard*⁹ che ha riflessi negativi su tutta la collettività degli assicurati o dei potenziali assicurati in quanto provoca conseguenze di svantaggio a livello tariffario. Tra i servizi di *long term care* rientra l'assicurazione privata per la perdita di autosufficienza: quindi, a differenza delle altre coperture sulla salute, il rischio assicurato è dovuto non solo all'accadimento di un infortunio o all'insorgenza di una malattia più o meno grave, ma anche alla invalidità senile (De Angelis e Di Falco 2016). La non completa autosufficienza si può manifestare a vari livelli: in ordine di gravità crescente, si può avere bisogno di assistenza domiciliare, soggiorno con assistenza in case di riposo o ricovero in case di cura. Le coperture assicurative Ltc generalmente mirano a fornire un supporto economico che consiste, nella maggior parte dei casi, nell'erogazione di una somma assicurata forfettaria o nel risarcimento, totale o parziale, del costo per l'assistenza¹⁰.

La copertura assicurativa Ltc può essere offerta secondo diverse modalità. In caso di offerta autonoma (*stand alone*), la prestazione è corrisposta nel momento in cui l'assicurato diventa bisognoso di assistenza, secondo lo schema Adl (*activities of daily living*). La copertura, di norma in vigore per tutta la durata di vita dell'assicurato, può essere finanziata mediante premi periodici limitati, premi periodici vitalizi o mediante un premio unico.

Le assicurazioni contro l'insorgenza di malattie gravi (*dread disease* o *critical illness insurance*) prevedono il pagamento di un capitale al verificarsi di una malattia grave fra quelle previste nelle condizioni contrattuali. Per malattie gravi s'intendono, in via generale, le patologie che compromettono in modo difficilmente reversibile lo stile di vita dell'assicurato, con ridotte probabilità di completa guarigione che generano principalmente i seguenti bisogni: necessità di intervento chirurgico, necessità di cure mediche, necessità di adeguata riabilitazione, impossibilità di percepire reddito da lavoro per un determinato periodo (De Angelis e Di Falco 2016). Le prime tre possono trovare un'adeguata copertura anche in polizze del ramo malattia che prevedono il rimborso di spese mediche, dotate di massimali sufficientemente elevati. L'assicurazione dalla perdita della capacità di continuare a conseguire reddito da lavoro può essere invece soddisfatta mediante una assicurazione malattia che preveda il pagamento di una diaria a seguito del verificarsi dell'evento assicurato e della conseguente invalidità. La copertura malattie gravi può essere fornita in forma autonoma ma è spesso abbinata ad una assicurazione sulla vita.

⁹ Il *moral hazard* è una componente di rischio che individua un insieme di fattori a sfavore dell'assicuratore sulla reale possibilità di conoscere le effettive condizioni di salute dell'assicurato e dalla propensione di quest'ultimo a non dichiarare patologie esistenti o altre situazioni (di carattere sanitario, professionale o sportivo) che siano rilevanti per la valutazione del rischio da assicurare al momento della sottoscrizione. Si parla in questi casi di antiselezione: la compagnia di assicurazioni è portata a esprimere una quotazione del rischio (e dunque una quantificazione del premio) difforme da quella che avrebbe espresso disponendo di tutte le informazioni in possesso dell'assicurando (De Angelis e Di Falco 2016).

¹⁰ Definire lo stato di non autosufficienza secondo precisi parametri è fondamentale per stabilire il momento in cui deve essere pagata la prestazione. L'approccio più utilizzato si basa sulla mancanza di autonomia nello svolgere determinate attività elementari, usuali nella vita quotidiana, che vengono definite nelle condizioni di assicurazione secondo il metodo basato sulle Adl (*activities of daily living*). Questa tecnica consiste nel considerare, per ciascuna attività (lavarsi, vestirsi, usare i servizi, muoversi, alimentarsi), la possibilità o meno di essere svolta da parte dell'assicurato. Gli indici Iadl (*instrumental activities of daily living*) prendono in considerazione, inoltre, azioni legate alla gestione domestica, in particolare: fare la spesa, cucinare, lavare la biancheria, governare la casa, usare il telefono e amministrarsi (per esempio, andare in banca o in uffici pubblici).

3.5 Conclusioni

L'obiettivo iniziale della nostra ricerca è stato indagare il posizionamento che il mondo assicurativo sta assumendo come soggetto di secondo welfare in un contesto di crescenti bisogni sociali; a tal fine, sono state individuate diverse aree di azione che, considerate nel loro insieme, ci permettono di delineare un quadro sfaccettato e complesso.

Innanzitutto, le imprese assicuratrici rientrano tra le aziende che erogano piani di welfare per i propri dipendenti. Negli anni le soluzioni offerte sono andate arricchendosi come risposta all'emergere di nuovi bisogni. Di particolare rilevanza è il Fondo unico nazionale per l'assicurazione contro i rischi di non autosufficienza istituito già nel 2005; innovativa e di più recente implementazione è invece l'introduzione dello *smart working* in alcune delle società considerate in questa analisi.

Le assicurazioni giocano inoltre un ruolo importante in relazione alle varie forme che può assumere la copertura sanitaria privata: sono infatti interlocutori sia dei fondi sanitari integrativi contrattuali nella stipula di polizze collettive sia dei singoli soggetti tramite le polizze malattia individuali. Come abbiamo visto, i premi relativi alle polizze sanitarie però non solo non sono detraibili dal reddito imponibile ma sono anche soggetti a una percentuale di imposta. Le assicurazioni, soggetti di Mercato, devono poi rispondere a precise regole di selezione e analisi del rischio per garantire un sistema sostenibile. È chiaro dunque che non possano rispondere da sole al principio di universalità del diritto alle cure; la creazione però di un secondo pilastro che faccia ordine nei meccanismi fiscali delle varie forme di sanità integrativa e che ne salvaguardi le peculiarità potrebbe certamente favorire una maggiore accessibilità dei cittadini verso le polizze sanitarie.

Negli ultimi tempi l'industria assicurativa ha colto la sfida di innovare radicalmente i modelli di *business* e di servizio per stare al passo con le trasformazioni in atto. È prevista nei prossimi anni una profonda innovazione nei rapporti con la clientela, sempre più basati sulle nuove tecnologie, che renderanno l'interazione molto più frequente e diretta. La disponibilità e un migliore utilizzo di un maggior numero di dati rispetto a oggi favoriranno, con il supporto della tecnologia, il delinearsi di un nuovo ruolo delle assicurazioni, che mirano a passare dall'avere una funzione semplicemente informativa circa i rischi che le persone corrono, ad una vera e propria azione di prevenzione che indirizza abitudini e comportamenti verso stili di vita più sani, consapevoli e responsabili, specialmente con riguardo alle nuove generazioni. L'industria assicurativa è chiamata dunque a significativi investimenti in innovazione nelle modalità di comunicazione, nonché nell'ambito dell'offerta, dell'organizzazione e della distribuzione dei servizi offerti (Commissione vita e welfare Ania). Come abbiamo visto, il rafforzamento della contrattazione collettiva nel welfare aziendale favorirà un maggior coinvolgimento delle assicurazioni attraverso il ricorso da parte dei lavoratori a coperture principalmente previdenziali e sanitarie, in molti casi da ricomprendere proprio all'interno dei piani di welfare che si stanno sempre più diffondendo in questi anni. A conferma dell'interesse di questo settore per un coinvolgimento attivo verso il welfare aziendale troviamo il fatto che proprio un'assicurazione abbia scelto di promuovere sul tema un rapporto di ricerca e un premio destinati alle Pmi (*Welfare Index*).

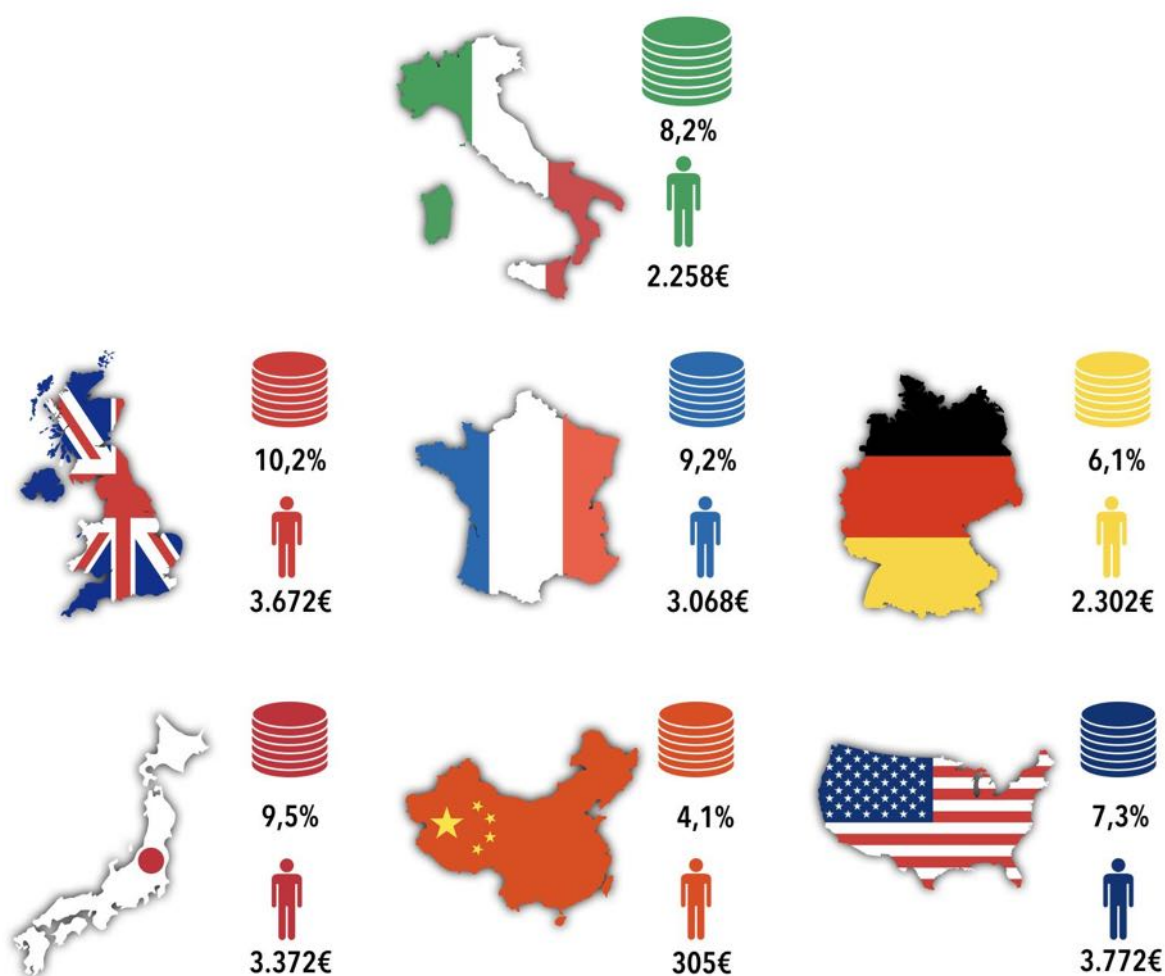
Concludendo possiamo affermare, anche se non è possibile al momento documentarlo per mancanza di dati, che le assicurazioni stanno cercando un posizionamento nel Mercato affiancandosi agli altri operatori che offrono servizi e prestazioni di welfare aziendale. Come affermato dalla Commissione vita e welfare Ania, un'industria assicurativa al passo con i tempi, in grado di dialogare e offrire soluzioni coerenti con i bisogni emergenti, rappresenta un attore importante nel garantire protezione e stabilità in una fase di grande cambiamento economico e sociale.

Riferimenti bibliografici

- Ania (2015), *Fondi sanitari, la necessità di un riordino*, Roma
- (2017a), *L'assicurazione italiana 2016-2017*, Roma
 - (2017b), *L'assicurazione italiana in cifre*, Roma
 - (2017c), *Relazione del Presidente Maria Bianca Farina*, Roma
- Barazzetta E. (2017a), *Lo Smart Working è legge!*, Percorsi di secondo welfare, 11 maggio 2017
- (2017b), *La legge sullo smart working: azienda e dipendenti sempre più protagonisti del benessere organizzativo*, in F. Maino (a cura di), *Welfare aziendale tra dimensione organizzativa e cura della persona*, «I quaderni di Sviluppo&Organizzazione», n. 24
- Bernabei R. (2017), *Assistenza a lungo termine: solo il 2,7% degli over-65 italiani assistiti a domicilio, fra servizi disomogenei che generano disuguaglianze*, www.italialongeva.it, 11 luglio 2017
- Cavicchi I. (2017), *Ancora sul welfare aziendale e sul “trappolone” di Renzi & C.*, www.quotidiano-sanita.it, 20 aprile 2017
- Cgil (2017), *Una sanità pubblica, forte, di qualità per tutti*, Roma
- Confindustria e Confcommercio (2015), *La sanità nel welfare che cambia. Le proposte di Confindustria e Confcommercio per l'integrazione tra Primo e Secondo Pilastro*, Roma
- Covip (2017), *Relazione per l'anno 2016*, Roma
- De Angelis P. e Di Falco L. (a cura di) (2016), *Assicurazioni sulla salute: caratteristiche, modelli attuariali e basi tecniche*, Bologna, il Mulino
- Forum Ania consumatori (2016), *La vulnerabilità economica delle famiglie italiane*, Milano, FrancoAngeli
- Forum Ania consumatori - Censis, (2016), *Gli scenari del welfare. La forza della trasparenza nel sistema di welfare*, Roma
- Generali (2016), *Welfare Index PMI. Rapporto 2016*, Roma
- (2017), *Welfare Index PMI. Rapporto 2017*, Roma
- Granaglia E. (2017), *Il welfare aziendale e la sanità complementare. Alcune considerazioni*, «Rivista delle Politiche sociali» n. 2, pp. 37-45
- Guarino M. (2017), *Ma gli italiani si fidano dei fondi pensione?*, www.informazione senza filtro.it, 25 gennaio 2017
- Istat (2017a), *Rapporto annuale 2017. La situazione del Paese*, Roma
- (2017b), *Il sistema dei conti della sanità per l'Italia*, Roma

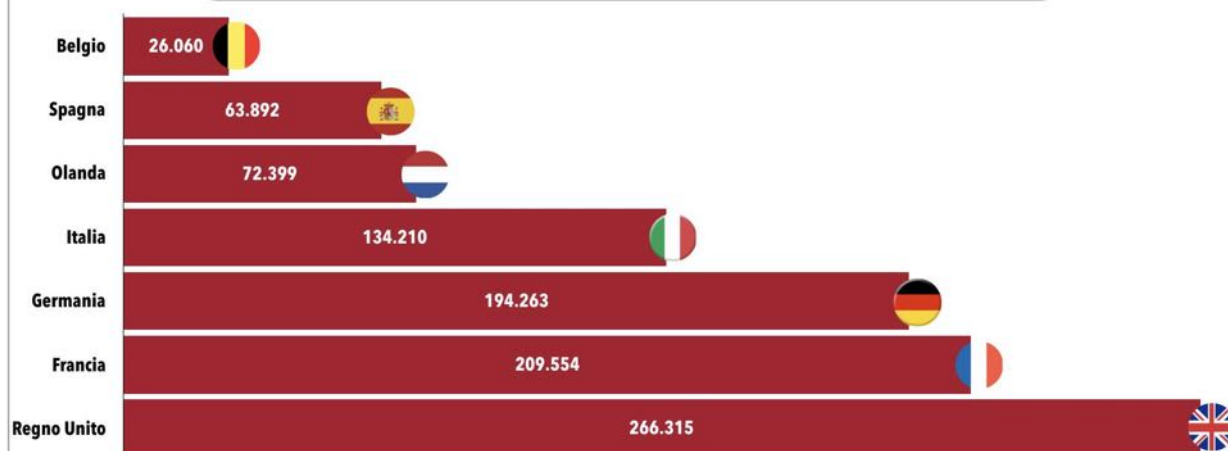
- Jessoula M. (2017), *Welfare occupazionale: le sfide oltre le promesse. Una introduzione*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 9-24
- Mallone G. e Tafaro T. (2017), *Premio in welfare oggi, quale pensione domani?*, «La Rivista delle politiche sociali», n. 2, pp. 41-53
- Meridiano sanità (2016), *Rapporto 2016*, Milano, The European House - Ambrosetti
- Payra B. (2015), *La mutualità di territorio: le società di mutuo soccorso nella sanità integrativa*, in Ferrera M. e Maino F. (a cura di) *Secondo Rapporto su secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Razetti F. (2015), *Sanità: come garantire un'integrazione virtuosa tra primo e secondo pilastro?*, Percorsi di secondo welfare, 13 dicembre 2015
- Rbm salute - Censis (2012), *I Fondi Sanitari tra integrazione, sostituzione e complementarietà*, Roma
- (2016), *Oltre l'attuale welfare integrativo: rinnovare la Previdenza Complementare e la Sanità Integrativa*, Roma
- (2017), *Dalla fotografia dell'evoluzione della sanità italiana alle soluzioni in campo*, Roma
- Rossi S. (2017), *Le assicurazioni per lo sviluppo del Paese*, Convegno Anspc, Associazione Nazionale per lo Studio dei Problemi del Credito, 5 aprile 2017, Roma
- Saraceno C. e Naldini M. (2007), *Sociologia della famiglia*, Bologna, il Mulino
- Sodini M. (2016), *La legge di stabilità 2016 spinge il welfare aziendale con la leva fiscale*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, Roma
- Vecchietti M. (2017), *Ritorno o superamento definitivo delle Mutue? Costruire un Secondo Pilastro anche in Sanità per un sistema più equo ed inclusivo*, www.quotidianosanita.it, 21 aprile 2017

Premi (danni e vita) rispetto al PIL [2016, %] e per abitante [2016, €]



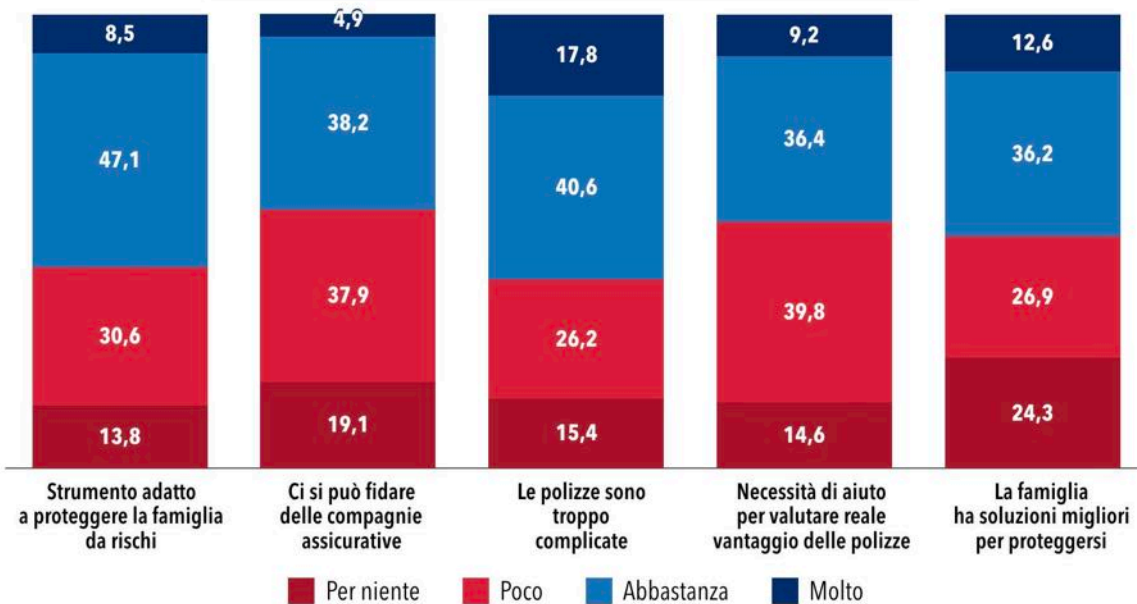
Fonte: Ania (2017)

Premi diretti in alcuni dei principali Paesi UE [2016, milioni di €]



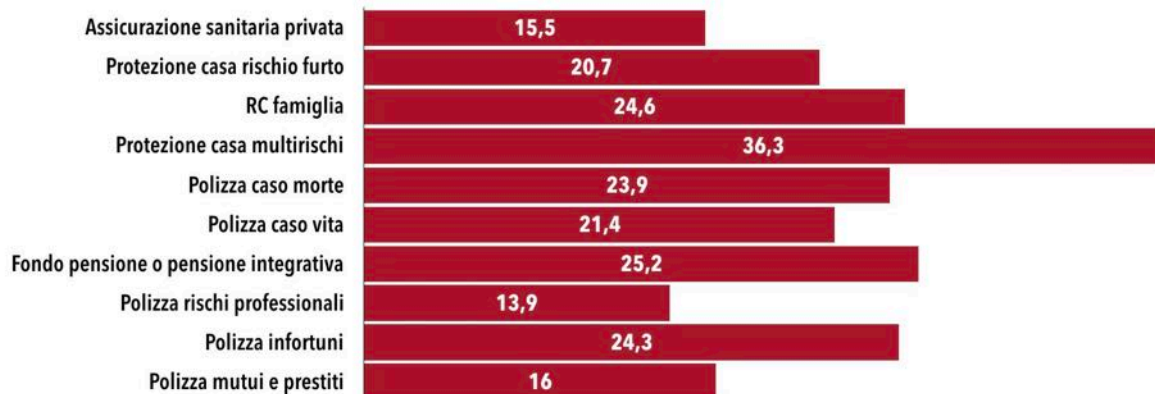
Fonte: Ania (2017)

Cosa pensano gli italiani delle assicurazioni [2015, %]



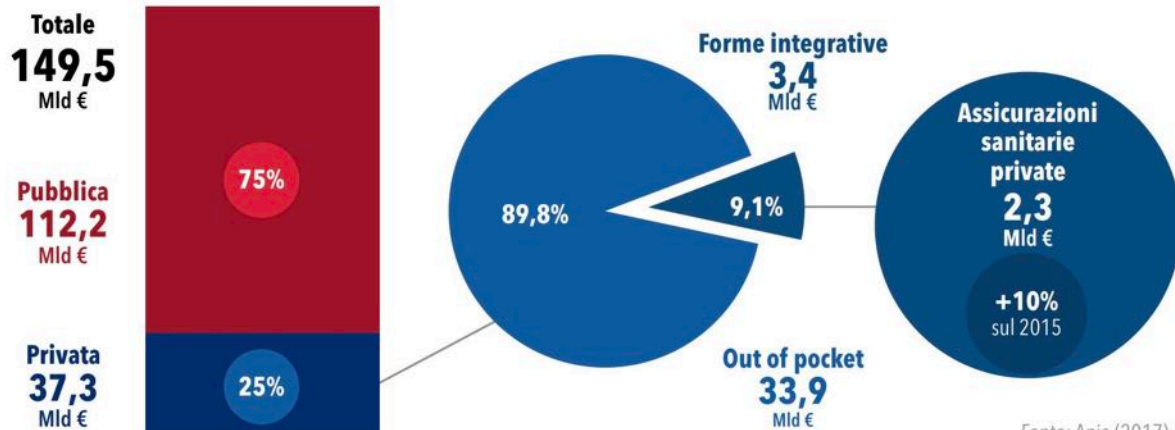
Fonte: Forum Ania – Consumatori (2016)

Tipo prodotti assicurativi sottoscritti dalle famiglie italiane [2016, %]



Fonte: Forum ANIA - Consumatori (2017)

Spesa sanitaria italiana [2016]



Fonte: Ania (2017)

WELFARE AZIENDALE E PROVIDER PRIMA E DOPO LE LEGGI DI STABILITÀ

4

Introduzione

All'interno del nostro lavoro è stato sempre realizzato un approfondimento specifico sul ruolo delle imprese nel secondo welfare. Sin dal *Primo Rapporto* abbiamo descritto il fenomeno del welfare aziendale e contrattuale, identificandone le principali caratteristiche e mappandone la diffusione in Italia. Abbiamo così avuto modo di cogliere ed evidenziare come negli ultimi due anni l'interesse sia cresciuto ulteriormente: da una parte, le imprese hanno cercato di rafforzare il loro ruolo sociale e, allo stesso tempo, paiono aver compreso i vantaggi strategici del welfare aziendale; dall'altra, vi è stata una spinta da parte del legislatore, che ha scelto di sostenere e incentivare queste iniziative attraverso sgravi fiscali. A riguardo, le Leggi di Stabilità per il 2016 e il 2017 – attraverso la revisione degli artt. 51 e 100 del Testo unico delle imposte sui redditi (Tuir) – hanno previsto rilevanti agevolazioni fiscali per quei servizi e quelle prestazioni di welfare aziendale che concorrono a integrare la normale retribuzione del dipendente.

In questo capitolo si intende ripercorrere le fasi che hanno portato alla diffusione del welfare aziendale in Italia: partendo dalla scelta delle istituzioni di attuare sgravi e incentivi fiscali, verranno individuati gli effetti correlati all'espansione del fenomeno – in particolare in tema di secondo welfare, relazioni industriali e organizzazione aziendale. A sostegno dell'analisi, saranno presentati i dati di alcune ricerche svolte dal Laboratorio *Percorsi di secondo welfare* nel corso degli ultimi due anni. Inoltre, sarà presentata la ricerca che il Laboratorio ha svolto nel 2016 e nel 2017 sui *provider* di welfare aziendale, cioè quelle realtà che si occupano di fornire servizi alle imprese in materia di welfare: dalla consulenza all'accompagnamento, dalle convenzioni alle piattaforme, dall'individuazione di fornitori alla messa a punto di servizi veri e propri. Tale analisi si è posta l'obiettivo di indagare e analizzare i cambiamenti avvenuti all'interno del mondo dei fornitori di servizi di welfare dopo l'introduzione delle novità previste dalla Legge di Stabilità 2016. Alla luce dei dati discussi, nel paragrafo conclusivo si propongono alcune riflessioni sulle Pmi che, rappresentando la stragrande maggioranza del tessuto produttivo italiano, sono dei soggetti chiave per la promozione del welfare aziendale nel nostro Paese.

4.1 Welfare aziendale e secondo welfare

4.1.1 Il welfare aziendale: una definizione

Il welfare aziendale può essere definito come quell'insieme di servizi e dispositivi in denaro progettati per accrescere il benessere personale, lavorativo e familiare dei dipendenti che, se erogati in risposta a bisogni reali dei lavoratori, riescono ad influire positivamente sul benessere organizzativo e sulla produttività dell'impresa (Mallone 2013; Macchioni 2014; Santoni 2016). Tali prestazioni si distinguono da altri benefit aziendali (come i cosiddetti *flexible benefit*) per due ragioni: a) sono strutturate in modo da influire positivamente sul generale benessere dell'individuo, aiutandolo a soddisfare un bisogno primario¹; b) sono dirette alla totalità dei dipendenti e non esclusivamente a una o più categorie (Mallone 2015).

In generale, gli interventi di welfare aziendale possono spaziare dal sostegno al reddito familiare, allo studio e alla genitorialità fino alla tutela della salute, dalla previdenza complementare a interventi per la facilitazione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, ma comprendere anche misure per il tempo libero e agevolazioni di carattere commerciale.

Negli ultimi anni, soprattutto a causa delle contingenze economiche e socio-demografiche del nostro Paese, queste e altre misure annoverabili nell'ambito del *work-life balance* hanno assunto una particolare importanza. Tali prestazioni – che hanno lo scopo di alleggerire i carichi di cura del lavoratore e della lavoratrice e, inoltre, di fornire una soluzione alla scarsa offerta di servizi dedicati a bambini e anziani – si dividono in tre sottocategorie corrispondenti alla natura del benefit offerto: denaro, servizi e tempo (Seeleib-Kaiser e 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); i “servizi” sono, invece, tutte quelle prestazioni realizzate dall'azienda per il sostegno alla genitorialità e alla famiglia (come asili nido aziendali e interaziendali, sportelli informativi e di consulenza psicologica, sanitaria o legale, ecc.); mentre il “tempo” riguarda tutti quegli strumenti che consentono una maggiore flessibilità nell'organizzazione dei tempi di lavoro e personali. Possono così essere annoverate sotto la definizione di welfare aziendale anche quelle forme di flessibilità oraria e *smart working* che hanno come scopo quello di facilitare l'articolazione dei tempi personali e lavorativi (Greve 2007; Mallone 2013; Rizza e Bonvicini 2014): si fa in particolare riferimento a interventi quali il *part time*, la flessibilità oraria in entrata e uscita, il *job sharing*, la banca delle ore, il telelavoro e i congedi parentali che si vanno a sommare a quelli previsti dalla legge.

Oltre alla dimensione relativa al benessere dell'individuo, il welfare aziendale può produrre effetti positivi anche in termini organizzativi e produttivi. In primo luogo, un piano di welfare adeguatamente strutturato e comunicato all'interno e all'esterno permette di migliorare l'immagine pubblica e la credibilità dell'impresa. Inoltre, può accrescere la capacità di attrarre e trattenere la forza lavoro più qualificata, in particolare i giovani. Se realizzato

¹ Questo genere di prestazioni fa quindi riferimento a rischi e bisogni sociali connessi a varie tematiche: la salute, l'occupazione, il reddito, la disabilità, l'assistenza sociale, ecc.

tenendo conto dei reali bisogni un progetto di welfare può incrementare il livello di soddisfazione dei lavoratori e, quindi, migliorare nel complesso il clima aziendale. Questo, a sua volta, ha una ricaduta positiva su tutta l'organizzazione, in quanto può portare ad una riduzione dei tassi di assenteismo, del *turnover*, dei ritardi, e a un aumento del senso di attaccamento, della fidelizzazione e della produttività del dipendente. Infine, come si vedrà di seguito, consente di ridurre le spese aziendali permettendo il contenimento di varie voci di costo (Donati e Prandini 2009; Mallone 2013; Macchioni 2014; Treu 2013; 2016).

4.1.2 L'impresa nel secondo welfare

Il welfare aziendale, storicamente, trova le sue radici nell'azione di quegli imprenditori illuminati che hanno operato tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. Queste esperienze, che si muovevano tra azione filantropica e paternalismo, avevano lo scopo di attenuare gli effetti negativi del taylorismo e di aumentare la produttività attraverso forme di consenso e collaborazione, creando molto spesso una sorta di "famiglia aziendale" e dando vita ad un ambiente basato su relazioni fiduciarie e cooperative (D'Orazio 2003). Il caso più noto è probabilmente quello di Adriano Olivetti che, nella sua fabbrica di Ivrea, diede origine a un laboratorio originale in cui si combinavano la dimensione sociale, comunitaria, produttiva e culturale. I suoi interventi in campo sociale furono diversi: dall'assegnazione di alloggi ai dipendenti all'istituzione di asili di fabbrica, a cui poi vennero affiancate scuole materne, colonie e ambulatori, fino a servizi di mensa e di trasporto per i dipendenti e forme di previdenza per i lavoratori (AA.VV. 2012).

Con la progressiva diffusione di questi strumenti è cresciuta anche l'attenzione degli studiosi per il ruolo "sociale" dell'impresa: attenzione che ha alimentato il dibattito accademico, che è andato articolandosi intorno a una serie di interpretazioni. Tra le più rilevanti si possono citare: la teoria di Carrol (1979) sulla Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI) o *Corporate Social Responsibility* (CSR); la *Stakeholder Theory* di Freeman (1984); la teoria della *Corporate Citizenship* (Crane et al. 2008); il concetto di *Corporate Shared Value* (Porter e Kramer 2011).

Nello specifico, il primo autore che si è occupato di definire i "confini" dell'azione dell'impresa nel campo del welfare è stato Richard Titmuss (1958), il quale ha suddiviso le possibili forme di intervento di welfare in tre categorie: *social welfare*, *fiscal welfare* e *occupational welfare*. Il primo gruppo comprende ciò che l'autore definisce *social services*, ovvero quelle forme di intervento pubblico di natura collettiva (come l'istruzione, la sanità, ecc.). Il *fiscal welfare* invece si riferisce a quelle politiche che operano attraverso il sistema fiscale, come, per esempio, le indennità e le agevolazioni destinate alle porzioni più povere della popolazione. Infine, per *occupational welfare*, Titmuss fa riferimento a quei "servizi sociali indiretti" volti a integrare le prime due forme di welfare.

Oggi, l'impresa – anche grazie all'affermarsi e al diffondersi di queste interpretazioni – ha superato la cosiddetta fase operativa "a due tempi" (Macchioni e Orlandini 2015), in cui lasciava ad altri attori sociali (lo Stato, il Terzo Settore e le famiglie) l'incombenza di occuparsi degli effetti indesiderati derivanti dalla sua azione (come l'inquinamento, la disoccupazione, problematiche di natura sociale, ecc.), divenendo un soggetto capace di

riassorbire autonomamente le sue esternalità negative e in grado di produrre effetti rilevanti anche in termini di benessere sociale. In questa “nuova” prospettiva, e specialmente grazie al welfare aziendale, il sistema delle imprese diviene a tutti gli effetti parte di quel “diamante del welfare” elaborato da Ferrera (2012) e, quindi, tassello rilevante del secondo welfare.

4.1.3 Gli altri protagonisti del welfare aziendale

Nel campo del welfare aziendale, accanto alle imprese in quanto tali, è possibile individuare altri protagonisti che possono assumere un ruolo rilevante per la sua evoluzione.

Innanzitutto il sindacato e, più in generale, il sistema delle relazioni industriali. Il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali è stato decisivo nel processo di legittimazione dei benefit e dei servizi destinati ai dipendenti e alle loro famiglie: introdurre in maniera graduale questi strumenti, garantendone una continuità rispetto alle politiche aziendali di stampo paternalistico tipiche della tradizione industriale italiana, è stato un complesso lavoro svolto sul piano culturale e portato avanti con lungimiranza. Inoltre – a seguito delle contingenze dettate dal perdurare della crisi economica e produttiva, che hanno ristretto fortemente le opportunità di contrattazione dei miglioramenti salariali – le parti sociali sono ricorse sempre più spesso al welfare aziendale in fase negoziale. Perciò, anche se le organizzazioni sindacali si trovano spesso a contrastare le dinamiche di contenimento della retribuzione, la possibilità di introdurre beni e servizi di welfare per via contrattuale (a vari livelli) è stata in molti casi colta come un’occasione di rinnovamento da parte dei rappresentanti sindacali (anche se permangono ancora forti contrasti ideologici da parte di alcune sigle) (Mallone 2017). In questa direzione, il sindacato gioca un ruolo importante, da un lato, in quanto ha il compito di vigilare sul processo di inserimento del welfare negli accordi aziendali, dall’altro, per certificarne la legittimità agli occhi dei lavoratori una volta raggiunto un accordo con la parte datoriale.

Oltre al sindacato, vi sono poi le associazioni datoriali che sempre più spesso elaborano strategie per fornire un sostegno alle imprese in materia di welfare. Le attività principali riguardano l’informazione (attraverso sportelli territoriali) sulle principali norme e regolamenti in materia di welfare aziendale e la realizzazione di eventi e convegni volti a sensibilizzare le imprese. Vi sono poi alcuni casi in cui le associazioni si mobilitano – di norma su base locale – per realizzare una proposta di welfare alle proprie imprese associate. A riguardo, alcuni casi degni di nota sono: la piattaforma [WelfareMeet di Confindustria Vicenza](#), [l’Osservatorio per il welfare aziendale](#) e [il portale di Assolombarda](#), la piattaforma Liguria Welfare di Confindustria Liguria, l’accordo tra Confcommercio Veneto e TreCuori, la rete di Unindustria Treviso. Tali iniziative sono nate però anche a livello nazionale: ne è un esempio la partnership tra Confartigianato e la piattaforma TreCuori. Il loro progetto – che prende il nome di *Nuovo Sociale* – nasce da un movimento promosso dalla Confederazione nazionale e da un gruppo forte di Associazioni Territoriali di Confartigianato Imprese che dal 2014 hanno dimostrato una particolare attenzione allo sviluppo di persone, famiglie e

comunità in qualità di soggetti attivi e responsabili per tornare a generare un nuovo benessere².

Altri attori coinvolti nella diffusione di servizi alle imprese sono le società di consulenza e i *provider* di servizi che fanno del welfare aziendale il proprio *core business*. Questi operatori, pur trattandosi di soggetti privati che vendono il proprio prodotto sul mercato, contribuiscono allo sviluppo del welfare aziendale diffondendo le pratiche (spesso più innovative) e sensibilizzando i datori di lavoro circa i benefici sociali ed economici legati al welfare. Si tratta di singoli operatori o di società private che si occupano di accompagnare le imprese nelle varie fasi di ideazione, implementazione e monitoraggio di interventi o piani di welfare. A seguito delle novità introdotte dalla Legge di Stabilità per il 2016 (cfr. § 2), il “mercato del welfare” sembra aver conosciuto una forte spinta: attualmente, nuove realtà – da società di servizi a *software house*, da società di brokeraggio assicurativo ad altre realtà definibili “spurie” – hanno iniziato a operare all’interno del settore dei servizi alle imprese (Santoni 2017a). Per approfondire la questione e in particolare per analizzare i cambiamenti che il mercato ha conosciuto dal 2016 ad oggi, il terzo paragrafo di questo capitolo sarà dedicato interamente ai risultati di un’indagine – da noi condotta – rivolta ai *provider* di welfare aziendale.

Ma prima è necessario approfondire il ruolo di quello che probabilmente è il soggetto che maggiormente ha influenzato il fenomeno in questione: lo Stato. Il paragrafo successivo sarà proprio destinato a ripercorrere l’iter intrapreso dal legislatore negli ultimi anni.

4.2 Il ruolo dello Stato e le novità introdotte dalle Leggi di Stabilità 2016 e 2017

4.2.1 Il ruolo del legislatore nel secondo welfare

Uno dei principali protagonisti nella diffusione del welfare aziendale in Italia è proprio il legislatore. Come specificato da Ferrera (2012), all’interno dei sistemi di welfare lo Stato ha il duplice ruolo di partecipante all’interazione nonché di controllore e decisore sovrano. Innanzitutto, quindi, la sua azione si esplicita tramite le politiche fiscali: i governi hanno il potere di influenzare in modo rilevante l’iniziativa privata attraverso la predisposizione di agevolazioni fiscali. Secondariamente, lo Stato – attraverso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – può decidere di destinare risorse economiche e organizzative allo sviluppo di progetti specifici (Mallone 2013).

Sin dall’introduzione, nel 1986, del Testo unico delle imposte sui redditi (Tuir) – il principale riferimento normativo riguardante i servizi e gli strumenti di welfare realizzati dal datore di lavoro – sono state previste importanti agevolazioni fiscali con lo scopo di incoraggiare l’investimento delle imprese. Inoltre, nel corso degli ultimi dieci anni, molti dei

² Per il progetto *Nuovo Sociale*, Confartigianato dal 2016 ha avviato un percorso basato su tre leve d’azione principali: a) fornire soluzioni di welfare innovative ed offrire un sistema per monitorarne i risultati raggiunti; b) favorire la realizzazione di progetti di welfare territoriale, mettendo in connessione gli attori del territorio per progettare e implementare infrastrutture di servizi capaci di rispondere in maniera strutturale ai bisogni della comunità; c) contribuire alla diffusione del welfare sul territorio promuovendone la cultura. Per approfondire, si rinvia all’[intervista al Direttore Generale INAPA Confartigianato](#).

governi che si sono succeduti hanno approvato delle misure volte, direttamente o indirettamente, a coinvolgere le aziende su fronte del welfare aziendale (Ambra 2016).

Il primo intervento in questa direzione è stato realizzato dal secondo Governo Prodi con la Legge 247 del 2007. Tale norma ha introdotto in via sperimentale delle agevolazioni contributive e fiscali destinate alla parte di retribuzione stabilita nei contratti di secondo livello (aziendali e territoriali) e correlata a incrementi di produttività³. Il Governo ha cercato così di favorire la contrattazione decentrata producendo, indirettamente, una prima “spinta” anche per il welfare aziendale. Proprio nel tentativo di continuare a diffondere la cultura della contrattazione di secondo livello, al termine della prima fase di sperimentazione la misura è stata resa strutturale: dal 2012, però, a seguito dell’insediamento del Governo Monti e a causa dell’aggravarsi della situazione di crisi economica, le risorse stanziare per le agevolazioni contributive e fiscali sono state ridotte e destinate in parte al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. I fondi sono stati poi definitivamente azzerati nel 2015 dal Governo Renzi, il quale, attraverso le Leggi di Stabilità per il 2016 e il 2017, ha dato il via ad una nuova fase di promozione e sostegno al welfare aziendale, come ricostruito nei prossimi paragrafi e ricapitolato nella tabella 4.1.

4.2.2 La Legge di Stabilità del 2016: una svolta per il welfare aziendale?

Il welfare aziendale è dunque regolato dal Tuir, il quale, all’interno degli articoli 51 (erogazioni a favore dei dipendenti e dei loro familiari) e 100 (oneri di utilità sociale) individua somme e valori che, se erogate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti, non concorrono alla formazione di reddito per il dipendente e sono deducibili dal datore di lavoro, godendo quindi di un particolare *favor* fiscale. Con lo scopo di ampliare il beneficio fiscale previsto e di rinnovare la normativa che regola l’intervento dell’impresa, il Governo Renzi, prima attraverso la Legge di Stabilità per il 2016 e poi attraverso quella per il 2017, ha introdotto importanti novità sul fronte del welfare aziendale.

Prima della riforma, le spese che il datore di lavoro e/o il lavoratore potevano sostenere usufruendo del vantaggio fiscale si limitavano a: contributi previdenziali e di assistenza sanitaria; mensa e pasti; trasporto e mobilità; i servizi elencati nell’art. 100 (cioè quelle attività che prefigurano finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto); le somme e i servizi per asili nido, colonie estive e borse di studio. Inoltre, per le opere indicate all’interno dell’art. 100 la deducibilità si limitava a un importo massimo pari al 5 per mille delle spese per lavoro dipendente e risultava vincolata al requisito di “volontarietà”: i beni e servizi previsti dovevano, cioè, essere offerti volontariamente dal datore di lavoro, senza che l’erogazione avvenisse a seguito di una contrattazione con le parti sindacali.

A seguito del Decreto Attuativo relativo alla Legge di Stabilità 2016⁴, tale normativa è stata ampliata e rivista. L’art. 51 è stato integrato con: tutti i servizi per l’infanzia (scuola

³ Per il finanziamento di tale misura fu istituito il *Fondo per il finanziamento di sgravi fiscali contributivi per incrementare la contrattazione di secondo livello*. In totale il Governo stanziò 650 milioni di euro per il triennio 2008-2010, di cui il 62,5% destinato alla contrattazione aziendale e il 37,5% rivolto alla contrattazione territoriale (Ambra 2016).

⁴ Legge n. 208 del 28 dicembre 2015, pubblicata in GU n. 302 del 30 dicembre 2015.

materna, servizi integrativi come pre e post-scuola, spese di mensa, attività previste dai piani di offerta formativa degli enti scolastici), ludoteche, centri estivi e invernali e baby-sitting (lettera “f-bis”). Inoltre, è stata aggiunta al comma 2 dello stesso articolo la nuova lettera “f-ter”, la quale sancisce la possibilità di erogare somme e servizi a sostegno di familiari non autosufficienti (anziani oppure con disabilità).

È stata inoltre prevista la possibilità di erogare i servizi e le prestazioni definite dall'art. 51 (compresi i cosiddetti *fringe benefit*⁵) per mezzo di *voucher* cartacei o digitali, con un valore non superiore a 258,23 euro⁶. Come si legge nel nuovo testo della normativa (comma 3-bis dell'art. 51), “l'erogazione di beni, prestazioni, opere e servizi da parte del datore di lavoro può avvenire mediante documenti di legittimazione, in formato cartaceo o elettronico, riportanti un valore nominale”. In questo modo non è necessario che l'azienda si occupi di erogare direttamente i servizi in favore del dipendente o dei suoi familiari: attraverso il *voucher* potrà “delegare” l'intervento ad un fornitore esterno di servizi.

Il legislatore si è occupato poi di rivedere il requisito di “volontarietà” che vincolava il beneficio fiscale per le iniziative stabilite dall'articolo 100. Le nuove modifiche garantiscono la completa deducibilità delle somme destinate ai piani di welfare nel momento in cui questi ultimi sono definiti all'interno di un accordo tra l'impresa e i sindacati. Il datore di lavoro può, quindi, scegliere di attuare le misure definite nell'articolo 100 in maniera volontaria e unilaterale ma godendo di un beneficio fiscale ridotto (pari al 5 per mille), oppure coinvolgere le rappresentanze sindacali e usufruire di un trattamento più favorevole.

In ultimo, la legge ha reintrodotto la detassazione del premio di produttività, prevista per la prima volta nel 2007 e mantenuta con caratteristiche diverse di anno in anno fino all'interruzione nel 2015, e ha promosso il welfare aziendale nell'ambito dell'erogazione della parte variabile del salario legata alla produttività favorendo fiscalmente i servizi di welfare rispetto all'equivalente in denaro. Se il premio di produttività mantiene infatti una imposta sostitutiva del 10 per cento, lo stesso premio convertito in servizi di welfare gode di agevolazioni fiscali maggiori⁷ (già previste dall'articolo 51) e non concorre quindi alla formazione del reddito da lavoro dipendente (Maino e Mallone 2015b). Entrambe le opzioni sono soggette alle limitazioni di 2.000 euro di importo e 50.000 euro di reddito. Nel caso in cui le imprese introducano strumenti di coinvolgimento paritetico dei lavoratori (come, per esempio, gruppi di lavoro nei quali operano responsabili aziendali e lavoratori finalizzati al miglioramento della produzione oppure strutture permanenti di consultazione e monitoraggio degli obiettivi da perseguire) la soglia dell'importo dedicato al welfare entro

⁵ Per un'approfondita definizione del concetto di *fringe benefit* si rimanda al capitolo dedicato al welfare aziendale contenuto nel *Secondo Rapporto sul secondo welfare* (Mallone 2015).

⁶ Secondo la normativa, inoltre, un unico *voucher* può rappresentare più beni e servizi, a condizione che il suo valore complessivo non sia superiore a 258,23 euro.

⁷ Si deve evidenziare che su un premio di risultato erogato in denaro i dipendenti pagano tasse per il 10% e la loro parte di contributi previdenziali ammonta a circa il 9%, mentre il datore di lavoro dovrà continuare a versare la quota più consistente dei contributi pensionistici. Se, al contrario, l'importo del premio è convertito in beni e servizi di welfare, entrambe le parti sono esentate dal pagamento delle tasse e dei contributi. Quest'ultima soluzione offre così un incentivo significativo alle aziende, che non effettuano versamenti previdenziali, mentre produce conseguenze contrastanti per i lavoratori, in quanto questi ultimi “perdono” i contributi previdenziali associati all'importo del premio pagandone le conseguenze solo al momento del pensionamento (Mallone 2017; Mallone e Tafaro 2017).

cui è possibile usufruire del beneficio fiscale viene elevata da 2.000 a 2.500 euro. Spetta al singolo lavoratore scegliere come ricevere il premio (se in denaro o in welfare).

4.2.3 La Legge di Stabilità 2017: la revisione delle soglie

La manovra finanziaria per il 2017⁸ ha previsto l'estensione del campo di applicazione delle agevolazioni per l'erogazione dei premi di produttività e ha cercato di potenziare ulteriormente il ruolo del welfare aziendale. Il legislatore ha voluto così consolidare il percorso intrapreso ampliando il raggio dei beneficiari e gli importi dei premi entro i quali beni e servizi di welfare sono deducibili: il tetto massimo di reddito da lavoro dipendente che consente l'accesso alla tassazione agevolata (cioè per beneficiare dell'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle relative addizionali pari al 10%) viene innalzato da 50.000 a 80.000 euro; gli importi dei premi erogabili aumentano da 2.000 a 3.000 euro nella generalità dei casi, e da 2.500 a 4.000 per le aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro.

È stato previsto inoltre un ampliamento del ventaglio dei servizi ricompresi nell'art. 51 del Tuir, già aggiornato dalla Legge di Stabilità del 2016. In particolare, è stata introdotta una nuova lettera, la “f-quater” (relativa al comma 2 dell'articolo), la quale dispone che “*non concorrono a formare reddito i contributi e i premi versati dal datore di lavoro a favore della generalità o categoria di dipendenti per prestazioni, anche in forma assicurativa, aventi ad oggetto il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana*”. Questa novità integra quanto stabilito dalla precedente lettera “f-ter”, permettendo di esentare da imposizione fiscale (senza limitazioni) sia la contribuzione versata a fondi e casse sia i premi assicurativi per coprire i rischi esplicitati. In questo ambito rientrano, per esempio, le polizze relative alla *Long Term Care* (non autosufficienza) e alle *Dread Disease* (gravi patologie)⁹.

I decreti attuativi della Legge di Stabilità del 2017 specificano poi che non concorrono a formare il reddito da lavoro dipendente, né sono soggetti all'imposta sostitutiva disciplinata, i contributi alle forme pensionistiche complementari e quelli destinati all'assistenza sanitaria integrativa anche se eccedenti i limiti precedentemente vigenti (rispettivamente di 5.164,57 euro e di 3.615,20 euro). L'obiettivo di questa decisione sembra chiaro: contribuire ad incentivare i sistemi di previdenza e assistenza complementari per i quali permane l'unico costo del contributo di solidarietà del 10%.

Da ultimo, è stata prevista l'applicazione dell'agevolazione fiscale anche qualora le opere e i servizi riconosciuti dal datore di lavoro (cioè quelli previsti dalla lettera f dell'art. 51) siano previsti non solo all'interno di contratti o accordi aziendali ma anche all'interno di accordi nazionali, territoriali o accordi interconfederali. Il legislatore ha voluto ampliare i benefici fiscali anche a quelle forme di welfare che scaturiscono dalla contrattazione nazionale di settore (il cosiddetto Ccnl), dalla bilateralità e da altre forme di accordo collettivo. Il welfare diviene così uno strumento sempre più decisivo in fase di contrattazione e di negoziazione tra le parti sociali, non solo all'interno della singola azienda.

⁸ Legge n. 232 dell'11 dicembre 2016, pubblicata in GU n. 297 del 21 dicembre 2016.

⁹ Per approfondire questi aspetti si rimanda al capitolo di Elena Barazzetta in questo Rapporto.

Tabella 4.1 – Cronologia dei provvedimenti legislativi a favore della contrattazione di secondo livello e del welfare aziendale

	Governo	Provvedimento	Contenuti
2007	Prodi II	Legge n. 247/2007	Agevolazioni contributive e fiscali (in via sperimentale) destinate alla parte di retribuzione stabilita nei contratti di secondo livello (aziendali e territoriali) e correlata a incrementi di produttività
2012	Monti	Legge n. 92/2012	La misura del 2007 è resa strutturale e non più sperimentale
2016	Renzi	Legge n. 208/2015	1. Completa deducibilità dei premi di produttività erogati sotto forma di welfare 2. Agevolazioni per le imprese che ricorrono al coinvolgimento paritetico dei lavoratori 3. Aggiornamento dell'articolo 51 del Tuir (non autosufficienza e servizi per l'infanzia) per ampliarne le possibilità di utilizzo 4. Possibilità di erogare benefit e prestazioni di welfare attraverso voucher (fino a un massimo di 258,23 euro) 5. Ampliamento del <i>favor</i> fiscale anche a piani di welfare introdotti con contrattazione aziendale
2017	Renzi	Legge n. 232/2016	1. Aumento delle soglie (di reddito e di erogazione) entro cui è possibile godere dei benefici fiscali 2. Introduzione possibilità di contributi e versamenti per assicurazioni contro il rischio di non autosufficienza 3. Eliminazione soglie per versamenti riguardanti la previdenza complementare e la sanità integrativa 4. Agevolazioni fiscali anche per prestazioni di welfare definite nei contratti collettivi, territoriali e bilaterali

4.3 Gli obiettivi e i potenziali effetti delle novità legislative

A questo punto, può essere interessante cercare di individuare e analizzare i principali obiettivi che il legislatore si è posto e, di conseguenza, delineare i potenziali effetti che le riforme sopra descritte potrebbero produrre nel breve e nel medio periodo.

4.3.1 Le novità legislative: una nuova finestra di opportunità per il welfare aziendale

Come prima cosa, le recenti manovre rappresentano un importante passo verso la promozione del welfare aziendale come fenomeno che si discosta dalle logiche filantropiche e paternalistiche. Questo è strettamente correlato al superamento del requisito di volontarietà per i beni e servizi erogati per finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto. Grazie alle riforme, è stata infatti incoraggiata la partecipazione delle parti sociali al processo di negoziazione dei benefit di welfare, prima riservati (almeno formalmente) all'iniziativa unilaterale del management aziendale: ciò ha

segnato l'opportunità per il welfare aziendale di imporsi come processo “democratico” che scaturisce da una negoziazione tra i rappresentanti dei lavoratori e l'impresa.

La possibilità di avere accesso a un trattamento fiscale e contributivo più favorevole attraverso il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali, inoltre, ha permesso al welfare aziendale di divenire uno strumento di potenziale rinnovamento per le relazioni industriali (Mallone 2017). Ciò è accaduto anche come conseguenza della situazione economica del nostro Paese. In particolare, a causa delle contingenze dettate dall'attuale stagnazione economica, si sono fortemente ridotte le opportunità di contrattazione dei miglioramenti salariali per i lavoratori: i beni e i servizi destinati ai dipendenti sono sempre più spesso utilizzati come elemento strategico per “mitigare” questa tendenza¹⁰ (Trampusch 2013).

Un altro obiettivo che il legislatore ha cercato di perseguire è stato quello di incentivare la diffusione del welfare nelle piccole e medie imprese. Per le Pmi – che, secondo i dati Istat (2017a), sono circa il 95% delle realtà produttive del nostro Paese e contano oltre l'80% degli addetti – la strutturazione di un piano di welfare è connessa a diverse problematiche. In primo luogo, queste non possono contare sull'ammontare di risorse finanziarie e organizzative che hanno invece a disposizione le grandi imprese e le multinazionali. I problemi per le Pmi, infatti, riguardano principalmente i costi giudicati eccessivi, già nelle fasi di articolazione dell'offerta di servizi¹¹. In secondo luogo, le imprese di piccole dimensioni hanno difficoltà anche nel raggiungere una massa critica che consenta loro di ottenere condizioni vantaggiose nella negoziazione con i fornitori di servizi e i *provider*.

Per cercare di sostenere queste realtà, si è scelto di promuovere uno strumento “agile”, acquistabile semplicemente e immediatamente spendibile: il *voucher*. Grazie al *voucher*, il datore di lavoro può far riferimento a soggetti esterni per l'erogazione di prestazioni e servizi, facilitando il percorso di implementazione di un piano di welfare. Ciò produce indirettamente due effetti: da un lato, genera nuova occupazione per le persone impiegate nel settore dei servizi alle persone, creando nuove opportunità lavorative nel terziario sociale¹²; dall'altro, rafforza l'infrastrutturazione dell'offerta di servizi sui territori (Maino e Mallone 2015a).

Le riforme degli ultimi anni hanno aggiornato poi la normativa che regola i beni e i servizi di welfare, focalizzandosi sui nuovi rischi sociali. Con la revisione dell'articolo 51 del Tuir, e nello specifico con l'aggiornamento della lettera “f-bis” e con l'introduzione della lettera “f-ter”, si sono voluti incentivare gli interventi rivolti ai bisogni di conciliazione vita-lavoro. Da una parte, si è quindi deciso di aggiornare e ampliare il paniere di prestazioni

¹⁰ Questo non si verifica solo a livello di contrattazione aziendale ma – grazie alle novità della Legge di Stabilità del 2017 – anche di contrattazione collettiva nazionale. Ne è un esempio il Ccnl del settore metalmeccanico (sottoscritto il 26 novembre 2016), che ha previsto l'introduzione obbligatoria di un piano di beni e servizi di welfare (per un ammontare di 100 euro nel 2017, 150 euro nel 2018 e 200 euro nel 2019) per tutte le imprese del settore. In proposito, si veda anche l'infografica in chiusura del capitolo.

¹¹ L'implementazione di un piano welfare richiede di norma l'impiego di denaro, tempo ed energie già nella fase di individuazione delle esigenze della popolazione di riferimento. Risorse che vanno conteggiate e si aggiungono ai costi “vivi” per l'erogazione dei benefit.

¹² A questo riguardo, è possibile citare l'esperienza del Cesu (*Chèque Emploi Service Universel*) in Francia. Il Cesu è un *voucher* divenuto ad oggi il principale dispositivo di solvibilità per un ampio spettro di servizi al domicilio, dalle prestazioni di assistenza leggera e disbrigo delle faccende domestiche fino agli interventi a più alta integrazione socio-sanitaria. Per approfondire, si rimanda a Ciarini (2013) e a Cerlini e Venturi (2015).

includendo tutti i servizi per l'infanzia, ricomprendendo quelli integrativi e di mensa collegati alla frequenza scolastica dei figli; dall'altra, si è scelto di prevedere gli interventi per il sostegno alla non autosufficienza e i servizi di cura per i familiari anziani (poi ulteriormente ampliati dalla lettera "f-quater", che prevede anche la possibilità di sottoscrivere polizze assicurative). In questo modo, si è compresa l'importanza strategica di includere nei pacchetti di welfare aziendale servizi e prestazioni per anziani e persone non autosufficienti, visti i carichi di cura che le famiglie oggi sostengono a causa dell'allungamento della vita e del contestuale aumento della disabilità¹³: si è scelto di dare maggior rilievo alla tutela di due rischi (conciliazione vita-lavoro e non autosufficienza) che corrispondono ad aree di *policy* verso cui il welfare pubblico si è mostrato debole e ha messo a disposizione meno risorse. Nell'impossibilità di introdurre una assicurazione contro la non autosufficienza, per esempio, lo Stato ha cercato di creare le condizioni favorevoli affinché attraverso il welfare aziendale si cominci ad affrontare il problema e ad investire in tale direzione.

Più in generale, le novità permettono di realizzare nuove *policy* aziendali correlate con le necessità di *work-life balance* di quella "generazione sandwich" (Naldini e Saraceno 2011) che si trova sempre più schiacciata tra complessità legate alla dimensione genitoriale e quelle legate alla cura di familiari anziani.

Infine, il legislatore ha cercato di rendere il welfare aziendale maggiormente attrattivo correlandolo alle dinamiche riguardanti la produttività. Oltre a offrire servizi legati a una serie di bisogni non adeguatamente coperti dal welfare pubblico – dal sostegno del potere d'acquisto dei lavoratori più svantaggiati o con familiari a carico, alle difficoltà di conciliazione fra responsabilità lavorative e familiari – il welfare aziendale è sempre più spesso inteso come uno strumento in grado di favorire uno scambio virtuoso fra miglioramento del benessere e del reddito dei lavoratori e una maggiore efficienza produttiva dell'impresa, una riduzione dell'assenteismo e un rafforzamento dell'*engagement* tra impresa e collaboratori. In questa direzione, può generare un beneficio per le relazioni interne, per la salute delle aziende e, indirettamente, per la comunità e per il suo territorio (Mallone 2015; Maino e Mallone 2016).

Il legislatore ha cercato quindi di stimolare le imprese collegando il welfare aziendale con il premio di produttività, incrementando le agevolazioni disposte dalla normativa fiscale. Questo rappresenta un tentativo di creare un "circolo virtuoso" tra produttività e welfare (Maino 2015): i servizi e i benefit realizzati dall'impresa divengono così una strategia di motivazione del personale, di miglioramento del clima aziendale e di coinvolgimento attivo dei lavoratori nel raggiungimento di determinati obiettivi aziendali. In ultimo, è da sottolineare che questa scelta è anche strettamente connessa alla crisi economico-finanziaria che l'Italia sta attraversando, che ha costretto molte imprese a cambiare la modalità di sostegno ai dipendenti, associandolo alle esigenze di rilancio dell'impresa stessa (Maino 2015).

¹³ Ciò è particolarmente rilevante se si considerano le attuali trasformazioni socio-demografiche del nostro Paese. Secondo le stime Istat pubblicate nel 2017, le persone con più di 65 anni sono attualmente 13,5 milioni, ovvero il 22,3% della popolazione totale; quelle over 80 anni sono invece 4,1 milioni, il 6,8% del totale; gli ultranovantenni sono 727.000, l'1,2% del totale. Un dato che non stupisce se si considera, insieme al calo della natalità, l'aumento costante dell'aspettativa di vita sia per gli uomini, pari a 80,6 anni (+0,5 sul 2015, +0,3 sul 2014), sia per le donne, pari a 85,1 anni (+0,5 e +0,1). Per approfondire si veda Istat (2017b).

Tabella 4.2 – Prestazioni che possono essere ricomprese nei piani di welfare aziendale, per area di intervento

	Prestazioni	Modalità di erogazione
<i>Previdenza complementare</i>	Versamenti a fondi pensione integrativi	Versamento
<i>Sanità integrativa</i>	Pacchetti sanitari integrativi e rimborsi per spese mediche (spese odontoiatriche, check up, visite specialistiche, ecc.)	Voucher, rimborso e versamento (nel caso di fondi sanitari integrativi)
<i>Servizi all'infanzia e istruzione</i>	Spese scolastiche (rette per asili, mense scolastiche, libri, università, centri o campus estivi e invernali, borse di studio, frequenza ludoteche), baby-sitting	Voucher e rimborso
<i>Assistenza familiare</i>	Assistenza di familiari anziani e non autosufficienti, assicurazioni <i>Long Term Care</i> e <i>Dread Disease</i>	Voucher e rimborso
<i>Cultura e tempo libero</i>	Attività ricreative e culturali (abbonamenti in palestra, iscrizioni a circoli sportivi, viaggi, vacanze, soggiorni termali, corsi formativi, abbonamenti per cinema e teatro, ecc.)	Voucher e rimborso
<i>Fringe benefit</i>	Beni e servizi in natura (abbonamento al trasporto pubblico, carte prepagate, servizi mensa, auto azienda, telefono aziendale, computer, polizze assicurative, sostegno alle spese abitative, <i>stock option</i> , beni prodotti dall'azienda)	Voucher

4.3.2 La diffusione del welfare aziendale: spunti da due ricerche

Di seguito, per cercare di dare un'idea di quanto queste innovazioni abbiano inciso nella diffusione del welfare nelle imprese italiane, saranno presentati i risultati di due *survey* svolte dal Laboratorio *Percorsi di secondo welfare*. Prima di procedere è doveroso sottolineare che attualmente risulta molto complesso riuscire a stimare il livello di diffusione e le forme assunte dal welfare aziendale in Italia. Nel corso degli ultimi anni sono state realizzate alcune indagini sul welfare bilaterale e d'impresa (riferiti però al periodo precedente le due Leggi di Stabilità) che, pur fornendo alcuni spunti interessanti non garantiscono dati sufficienti per mappare adeguatamente il fenomeno e, di conseguenza, non consentono ancora di capire quanti effettivamente siano oggi i lavoratori italiani “protetti” da queste forme integrative di welfare¹⁴.

¹⁴ A riguardo, possiamo citare: Il Rapporto Welfare Index Pmi del 2016 e il Rapporto Welfare Index Pmi del 2017, la ricerca di Welfare Company 2016, la ricerca di Welfare Company del 2017, la survey di Valore Welfare, il Progetto ProWelfare.

La diffusione del welfare aziendale in Emilia Romagna

La prima ricerca che presentiamo di seguito è stata condotta con l'obiettivo di mappare lo sviluppo dei sistemi di welfare aziendale e dei servizi di conciliazione vita-lavoro all'interno delle aziende che operano in Emilia Romagna¹⁵.

Per valutare lo stato attuale della diffusione del welfare nelle imprese emiliano romagnole è stata realizzata una survey esplorativa tramite questionario avvalendosi della collaborazione di Unioncamere Emilia Romagna, che ha fornito i riferimenti delle aziende da contattare. Per utilizzare un campione rappresentativo rispetto al territorio interessato, è stato predisposto un campionamento per quote rispetto a tre dimensioni: provincia in cui ha sede l'azienda, classe dimensionale e settore produttivo. Le imprese coinvolte nella ricerca sono state 722. Per approfondire la composizione del campione è possibile consultare la tabella 4.3.

Tabella 4.3 – La composizione del campione: distribuzione per provincia e classe dimensionale in numero di dipendenti.

	<i>Fino a 9</i>	<i>Da 10 a 14</i>	<i>Da 15 a 49</i>	<i>Da 50 a 350</i>	<i>N</i>
<i>Piacenza</i>	25,5 %	40,4 %	25,5 %	8,6 %	47
<i>Parma</i>	26,6 %	35,4 %	30,4 %	7,6 %	79
<i>Reggio Emilia</i>	14,2 %	37,7 %	36,8 %	11,3 %	106
<i>Modena</i>	23,8 %	35,6 %	30,7 %	9,9 %	101
<i>Bologna</i>	14,7 %	41,2 %	35,3 %	8,8 %	136
<i>Ferrara</i>	24,0 %	48,0 %	28,0 %	0,0 %	25
<i>Ravenna</i>	15,3 %	45,8 %	27,8 %	11,1 %	72
<i>Forlì-Cesena</i>	21,4 %	36,9 %	26,2 %	15,5 %	84
<i>Rimini</i>	36,1 %	33,3 %	26,4 %	4,2 %	72
<i>Totale</i>	21,2 %	38,6 %	30,8 %	9,4 %	722

Fonte: rielaborazione da Cremonini e Rizza (2017).

Dall'indagine è emerso che in totale 399 aziende tra quelle campionate (pari al 56,1%) offrono servizi di welfare aziendale ai propri dipendenti, mentre quelle che non hanno nessun tipo di servizio attivo sono 323¹⁶ (cfr. figura 4.1).

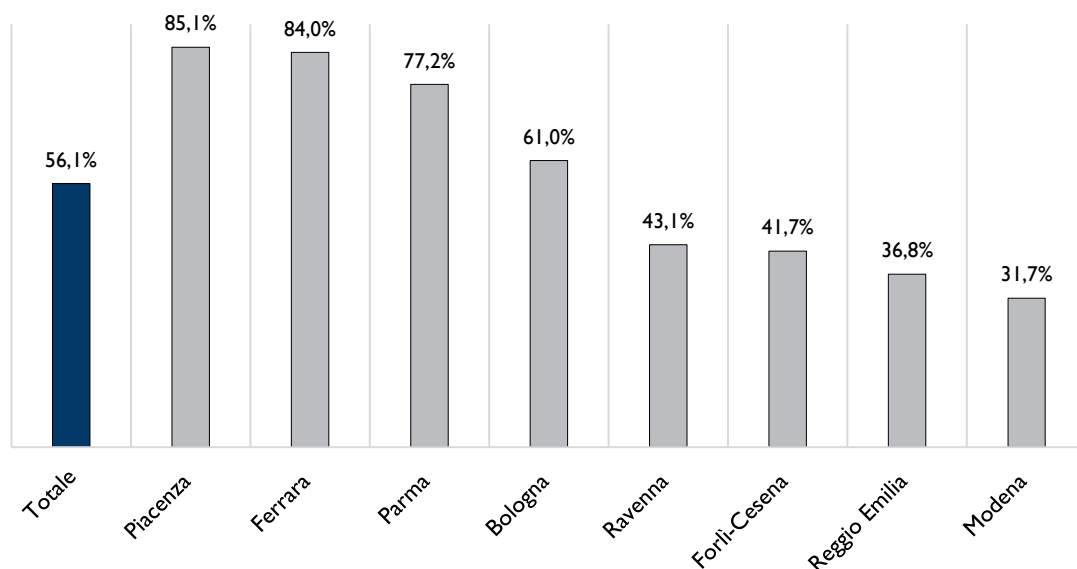
Riguardo alle dinamiche individuate dalla ricerca, le dimensioni e la struttura dell'azienda sembrano collegate all'offerta di welfare aziendale, che è proporzionalmente più presente al crescere delle dimensioni dell'azienda (69% tra le 71 aziende con più di 49 addetti, +12,9 punti percentuali rispetto alla media) e del fatturato (82,4% tra le 34 aziende che superano i

¹⁵ L'indagine – commissionata dalla Regione Emilia Romagna (nello specifico dall'Assessorato al Welfare e alle Politiche Abitative) – è stata realizzata (tra ottobre 2015 e gennaio 2017) dal Laboratorio *Percorsi di secondo welfare*. La supervisione scientifica è stata curata da Franca Maino e Roberto Rizza (cfr. [Maino e Rizza 2017](#)).

¹⁶ È importante segnalare che 23 aziende che hanno affermato di realizzare attività di formazione come previsto da Ccnl di riferimento, oppure che adottano una qualche forma di flessibilità lavorativa (in genere il *part time*) o un abbinamento tra le due, ma che non offrono altri beni o servizi di welfare, non hanno riconosciuto tali misure come welfare aziendale.

10 milioni, pari a +25,4 punti percentuali dalla media), nelle aziende che appartengono a un gruppo (+6,4 punti percentuali) e alle multilocalizzate (+12,4 punti percentuali).

Figura 4.1 – Aziende per provincia e disponibilità di servizi di welfare.



Fonte: rielaborazione da Cremonini e Rizza (2017).

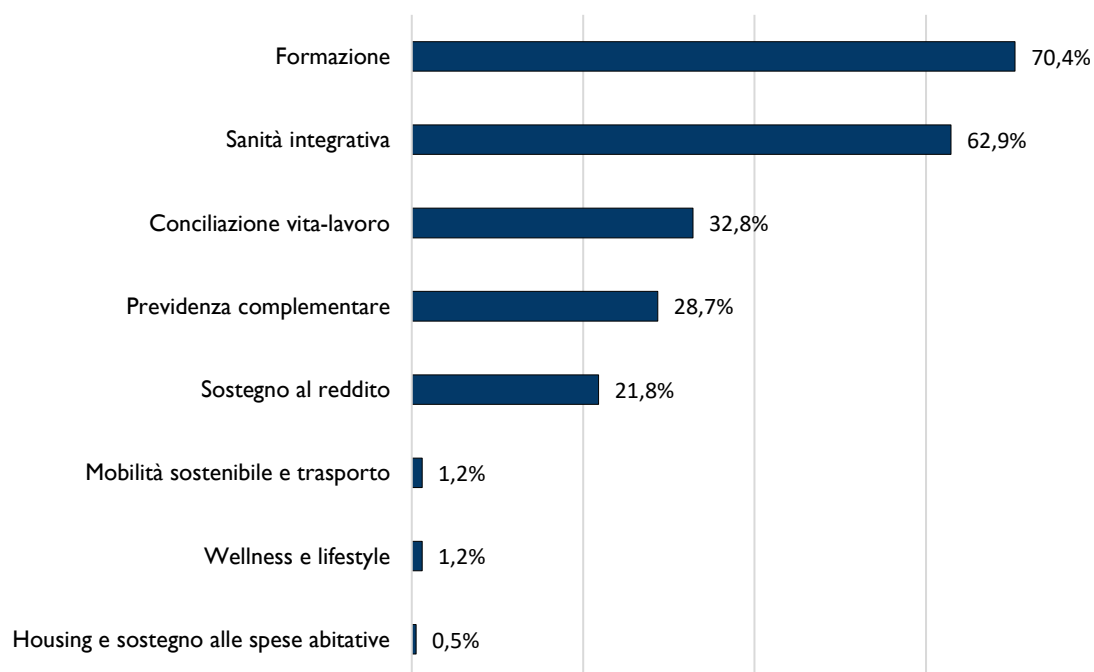
All'interno di alcune aree territoriali, le imprese appaiono più propense alla realizzazione di un'offerta di welfare aziendale: si segnalano, a questo proposito, le province di Rimini, Piacenza, Ferrara e Parma (cfr. figura 4.1). Si evidenzia, inoltre, che il welfare sembra essere più diffuso in alcuni settori: il commercio (64,4%, +8,6 punti percentuali rispetto alla media del campione), il chimico e il tessile¹⁷ (61,3%, +5,5 punti percentuali dalla media). Sul versante opposto, i settori nei quali sono proporzionalmente più presenti aziende prive di un sistema di welfare sono l'edilizia (60,7%, +16,5 punti percentuali dalla media) e l'agricoltura-agroindustriale (59,2%, +15 punti percentuali).

Un aspetto che sembra associarsi positivamente alla realizzazione del welfare è la percentuale di donne tra i dipendenti. Tra le aziende che non hanno dipendenti donne, la percentuale di quelle che offrono welfare aziendale è inferiore alla media (-7,3 punti percentuali), mentre tra le aziende che hanno una presenza di donne tra i dipendenti superiore all'80% l'offerta di welfare è nettamente superiore alla media (+13,1 punti percentuali).

Come mostra la figura 4.2, l'intervento più diffuso è la formazione (70,4%), seguita dalla sanità integrativa (62,9%), a grande distanza dai servizi volti alla conciliazione vita-lavoro (32,8%) e dalla previdenza complementare (28,7%). Piuttosto bassa appare la percentuale di imprese che offrono misure di sostegno al reddito (21,8%). Sono residuali tutte le altre.

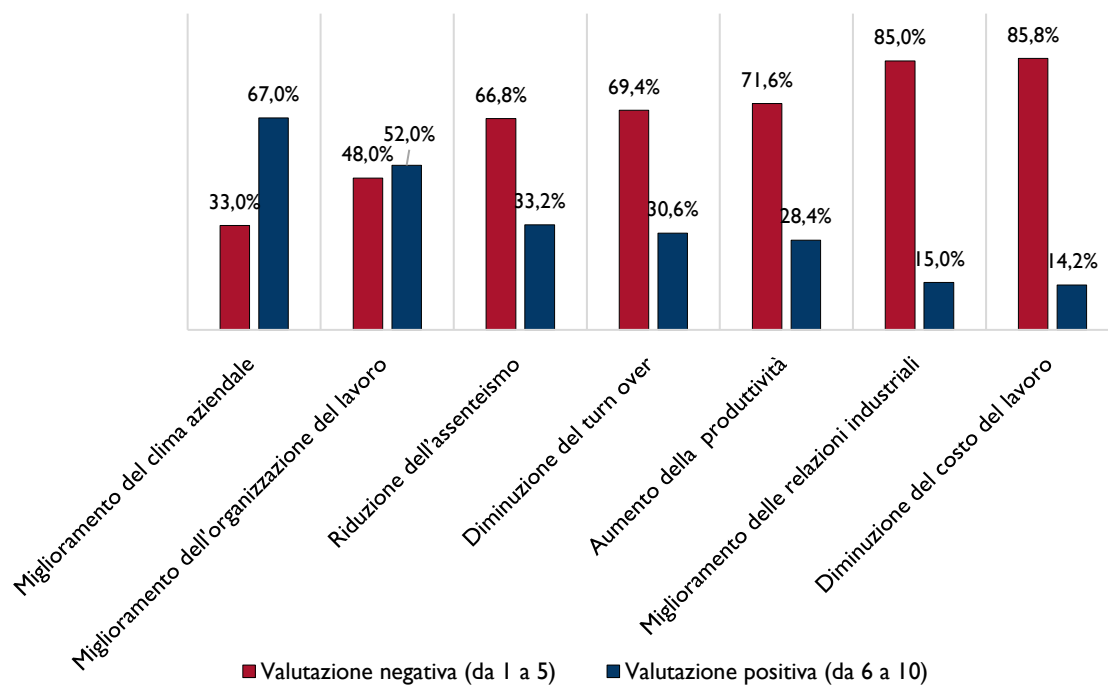
¹⁷ Questi ultimi due settori sono stati considerati insieme per ragioni metodologiche.

Figura 4.2 – Aziende che adottano misure di welfare e tipo di misura erogata.



Fonte: rielaborazione da Cremonini e Rizza (2017). Nota: valori riferiti a 722 aziende.

Figura 4.3 – Gli effetti dell'introduzione di welfare aziendale nelle imprese emiliano romagnole (valori percentuali).



Fonte: rielaborazione da Cremonini e Rizza (2017). Nota: valori riferiti a 373 aziende.

Per quanto riguarda gli effetti che l'introduzione del welfare aziendale ha sull'azienda (cfr. figura 4.3), è interessante notare che quello più segnalato dalle imprese è legato al miglioramento del clima aziendale.

Analizzando il legame con il tipo di misure offerte, emerge che le aziende che offrono formazione (in modo esclusivo o abbinato ad altre misure) e misure di conciliazione vita-lavoro danno giudizi positivi superiori alla media per tutti gli effetti indagati, ad eccezione della diminuzione del costo del lavoro e del miglioramento delle relazioni industriali. Si trovano al di sotto della media del campione il numero di giudizi positivi circa gli effetti delle aziende che offrono misure di sanità integrativa (da sole o in abbinamento con altre) o di previdenza.

Il welfare aziendale nella Provincia di Cuneo

La seconda ricerca che ha coinvolto il nostro Laboratorio ha interessato le realtà imprenditoriali della provincia di Cuneo¹⁸. Anche in questo caso, l'indagine quantitativa si è sviluppata attraverso una rilevazione su un campione di imprese rappresentative dell'universo¹⁹. La costruzione del campione è stata effettuata considerando due variabili di campionamento: il settore produttivo e le dimensioni aziendali. Complessivamente sono state raccolte le informazioni su 189 aziende presenti nella provincia di Cuneo, utilizzando un questionario strutturato.

Tra le imprese della provincia di Cuneo, la presenza di uno o più benefit ascrivibili al tema del welfare²⁰ è dichiarata da una quota pari al 69% del campione. Mediamente, però, non ci si trova di fronte a piani di welfare compositi e strutturati, ma a interventi di ampiezza limitata: in media, le aziende propongono ai propri dipendenti 1,3 benefit o servizi di welfare. Le prestazioni più diffuse riguardano, in primo luogo, i fondi pensionistici complementari e le prestazioni sanitarie di tipo integrativo (presenti in entrambi i casi nel 48,5% delle aziende). A seguire, si trovano le attività per agevolare la conciliazione vita-lavoro (20,9%), la possibilità di accedere a tassi agevolati per mutui e finanziamenti (17,4%) e le convenzioni con strutture commerciali (15,1%). Risultano residuali le attività per il benessere fisico e psichico dei dipendenti (9,8%), i contributi per il sostegno a *care giver* privati (9,5%), il supporto psicologico per dipendenti con gravi problemi familiari (7,4%), le agevolazioni per scuole e asili nidi (4,6%) e le azioni di housing e affitti a prezzi calmierati (3,2%) (cfr. figura 4.4).

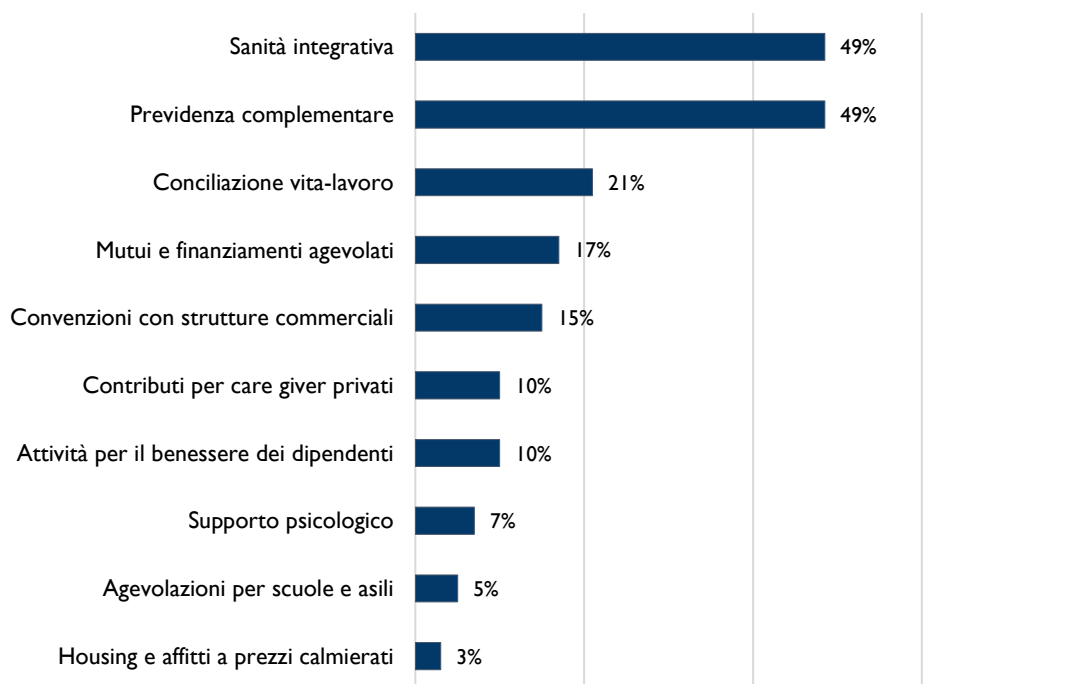
Anche per le imprese del territorio di Cuneo sono stati indagati i principali effetti che l'introduzione del welfare aziendale ha prodotto sulla dimensione organizzativa delle imprese (cfr. figura 4.5). Anche in questo caso, l'elemento che ha ricevuto un punteggio maggiore è stato quello relativo al miglioramento del clima aziendale, segnalato con un voto positivo (cioè superiore a 6 su una scala da 1 a 10) dall'86% delle aziende. Immediatamente a ridosso

¹⁸ La ricerca – che si è svolta tra gennaio e settembre 2017 – ha previsto la realizzazione di un'indagine quantitativa (curata da Ipsos con la consulenza scientifica di Luca Pesenti) e di una serie di approfondimenti di natura qualitativa (condotti da Franca Maino, Federico Razetti e Valentino Santoni del Laboratorio *Percorsi di secondo welfare*).

¹⁹ Sono state trattate in maggioranza imprese manifatturiere o edili (55,3%) e di piccole dimensioni (il 63,1% ha meno di 20 dipendenti). La maggioranza relativa delle imprese è situata nella città di Cuneo (40%).

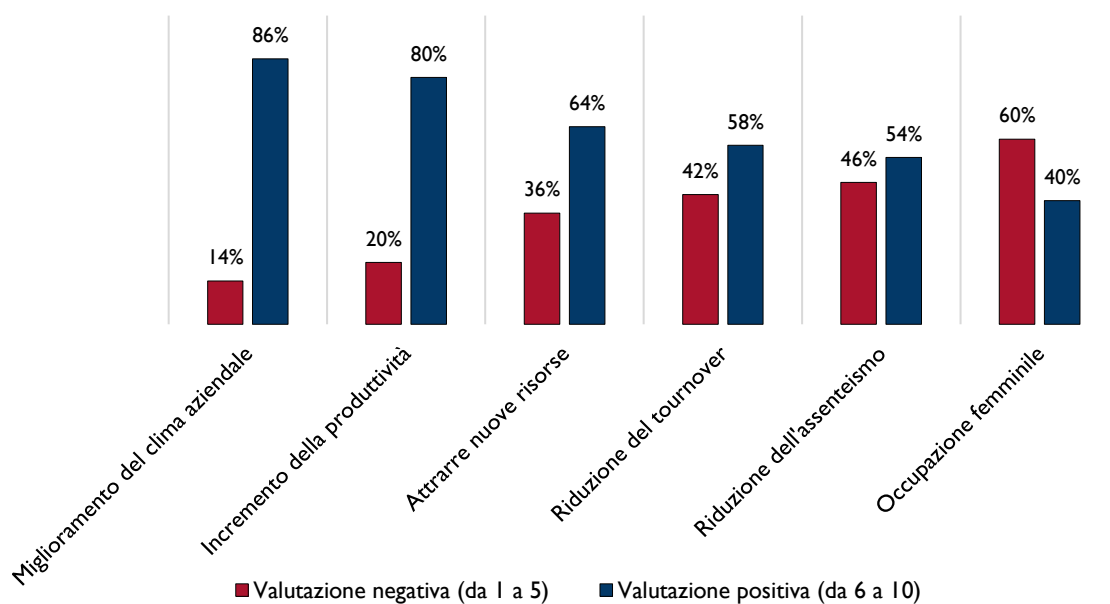
²⁰ In questo caso, per scelta metodologica di partenza, sono state escluse le misure riguardanti le politiche degli orari, la formazione e i benefit/servizi per il pranzo dei dipendenti.

Figura 4.4 – Frequenza delle singole misure di welfare aziendale nelle imprese della provincia di Cuneo.



Fonte: rielaborazione ad opera dell'autore. Nota: valori riferiti al campione di aziende in cui è presente almeno un benefit.

Figura 4.5 – Gli effetti del welfare aziendale nelle imprese della provincia di Cuneo.



Fonte: rielaborazione ad opera dell'autore. Nota: valori riferiti al campione di aziende in cui è presente almeno un benefit.

si trova il tema dell'incremento della produttività (80%), mentre un valore inferiore è stato indicato per i temi vicini alle *HR strategy*, come la capacità di *retention* e di attrazione di nuove risorse umane (circa il 60%). La possibilità che il welfare aziendale possa agevolare lo sviluppo della quota di lavoro femminile appare, invece, del tutto marginale (il 40% dei casi ha fornito una valutazione superiore a 6 e ben il 56% non ha saputo formulare un giudizio specifico).

Infine, un ragionamento specifico merita il tema dei costi, che è stato trattato in modo da verificare se la barriera economica all'introduzione del welfare in azienda – che come si è visto risulta essere particolarmente avvertita come vincolo da un'ampia componente delle Pmi – rappresenti in termini concreti un ostacolo rilevante. Nei fatti, il 48% delle aziende in cui si fa welfare non segnalano la presenza di costi significativi, e un ulteriore 14% non ha avuto spese aggiuntive. In pratica, solo il 26% delle aziende lamenta costi aggiuntivi rilevanti. Da notare che in questo ultimo gruppo sono presenti soprattutto le imprese che sono intervenute sul fronte dei servizi socio-assistenziali.

4.4 La ricerca sui *provider* di welfare aziendale

Come anticipato, nel campo del welfare aziendale, accanto alle imprese in quanto tali, è possibile individuare altri protagonisti che possono assumere un ruolo rilevante per la sua evoluzione. Tra questi vi sono certamente i sopramenzionati *provider* di welfare aziendale. Nel tentativo di approfondire gli effetti delle modifiche della Legge di Stabilità per il 2016, il Laboratorio *Percorsi di secondo welfare* ha realizzato una ricerca incentrata su questi soggetti.

I *provider* sono società in grado di offrire pacchetti di welfare personalizzabili in base alle esigenze delle singole realtà e al budget stanziato, dotate di un ampio insieme di servizi suddivisi per aree di intervento e, solitamente, accessibili da tutti i lavoratori attraverso un portale informatico. I fornitori selezionati concordano con la società che eroga il servizio le modalità e i costi di fruizione, mentre la spesa varia a seconda dell'investimento aziendale. Sempre più spesso, le società *provider* non si limitano a proporre servizi di welfare aziendale, ma si occupano anche delle fasi organizzative e di *set-up* del servizio (consulenza, creazione e gestione del portale e delle richieste, piano di comunicazione interna, ecc.).

In merito alle modalità di erogazione dei servizi, in alcuni casi i lavoratori hanno a disposizione un "conto welfare" da spendere o la possibilità di richiedere il rimborso totale o parziale dei costi sostenuti. Soprattutto dopo le novità apportate dalla Legge di Stabilità del 2016, per l'erogazione dei servizi è sempre più comune il ricorso allo strumento del *voucher*, il quale permette di pagare le prestazioni messe a disposizione da società terze convenzionate²¹. Vi sono, infine, anche alcune società che si sono concentrate maggiormente (o esclusivamente) sulla realizzazione diretta del servizio: in questo caso si parla di realtà che lavorano *on-site*, fornendo un intervento direttamente "a casa" del committente, piuttosto che attraverso fornitori esterni.

²¹ Alcuni *provider* possono contare su una rete di partner e convenzioni molto estesa. In alcuni casi, inoltre, lo stesso collaboratore può segnalare strutture e negozi che non sono ancora convenzionati con il *provider* e richiedere che questi siano inseriti nella rete di partner.

La ricerca, per la quale sono state svolte quattordici interviste semi-strutturate tra dicembre 2016 e aprile 2017²², si è posta l'obiettivo di comprendere:

- quanto abbiano influito le novità previste dal legislatore sulla diffusione del welfare aziendale in Italia nel corso dell'ultimo anno;
- quali siano stati i principali cambiamenti effettuati dalle società *provider* di welfare aziendale, sia in termini di servizi disponibili sia in termini di strumenti per l'erogazione di tali servizi;
- se e come sia cambiata la domanda di welfare da parte delle imprese e dei loro dipendenti;
- quanto abbiano influito le novità apportate dalla Legge di Stabilità del 2016 in materia di relazioni industriali.

4.4.1 L'offerta di servizi da parte dei principali provider di welfare aziendale

Analizzando i dati raccolti, un primo aspetto degno di nota riguarda il fatto che tutti i *provider* considerati offrono ai propri clienti una piattaforma (o portale) digitale che consente di accedere a servizi e rimborsi²³. Questo strumento permette alle aziende di versare un budget dedicato²⁴ che sarà gestito direttamente dai lavoratori, i quali sono liberi di scegliere il tipo di prestazioni e le modalità di erogazione (rimborsi, versamenti destinati a esercizi convenzionati, *voucher*).

Il portale, di solito, rende disponibili tutti i servizi previsti dagli articoli 51 e 100 del Tuir. Le aree di intervento disponibili al suo interno possono essere così riassunte: l'area della previdenza complementare, che permette di realizzare versamenti aggiuntivi a fondi pensione integrativi; l'area dei servizi all'infanzia e dell'istruzione, che può andare dal pagamento (o rimborso) delle spese scolastiche (rette per asili, mense scolastiche, libri, rette universitarie, campus estivi, centri estivi, ecc.) fino al baby-sitting; l'area dell'assistenza familiare, che si riferisce alle spese sostenute per l'assistenza di familiari anziani e non autosufficienti (dall'assistenza domiciliare fino alle polizze assicurative); l'area della sanità integrativa, che consente l'accesso a pacchetti sanitari integrativi e al rimborso di spese mediche. Restano poi le aree riguardanti la cultura e il tempo libero e i cosiddetti *fringe benefit*: in questo caso ci si riferisce ad attività ricreative e culturali, che possono spaziare dagli abbonamenti alla palestra ai viaggi, fino allo shopping e al teatro.

²² Le interviste sono state svolte con soggetti con un ruolo chiave all'interno delle società di servizi interessate (amministratori delegati, responsabili dell'area welfare, ecc.). Le società interessate sono state: [Edenred](#), [Easy Welfare](#), [Eudaimon](#), [Willis, Day, DoubleYou](#), [Welfare Company](#), [Happily](#), [Jointly](#), [Sodexo](#), [WellWork](#), [TreCuori](#), [Mercer](#) e [AON](#).

²³ Una delle proposte più peculiari arriva da una società benefit – TreCuori – che, attraverso la sua piattaforma, ha messo a punto un modello di offerta di servizi particolare e improntato a lavorare e fare sinergia con i diversi *stakeholder* del territorio. In particolare, grazie alla loro offerta di servizi di welfare aziendale, la società si propone di sostenere le organizzazioni non profit locali scelte dai lavoratori che effettuano gli acquisti (cfr. [Bandera 2017](#) e [Santoni 2017b](#)).

²⁴ A seguito delle novità apportate dalla Legge di Stabilità del 2016, lo strumento del portale è utilizzato prevalentemente dalle imprese che realizzano piani di welfare aziendale per agevolare la conversione del premio di produttività in servizi e benefit.

Sono invece considerati da un numero residuale di *provider* gli interventi in materia di flessibilità e *smart working*: al momento dell'analisi solo tre realtà si occupavano di realizzare questo genere di servizi. Infine, solo tre tra le quattordici realtà considerate offrono anche servizi *on-site*, cioè implementati direttamente nel sito produttivo (come un asilo nido aziendale o il maggiordomo aziendale).

Venendo agli effetti della Legge di Stabilità 2016, i *provider* dichiarano di non aver apportato numerose modifiche alla loro offerta di servizi a seguito delle novità introdotte. I due cambiamenti principali – che hanno riguardato tutti i *provider* – sono stati: l'introduzione di nuove misure per la non autosufficienza e la disabilità, disponibili – dal 2016 – anche tramite il rimborso; e l'inserimento, all'interno delle possibili modalità di erogazione, del *voucher* per le prestazioni definite dall'articolo 100 del Tuir.

I *provider* erano in qualche modo già attrezzati ed operando attraverso piattaforme e strumenti flessibili in grado di intermediare domanda e offerta sono riusciti rapidamente ad integrare nei pacchetti di welfare i nuovi servizi introdotti con la Legge di Stabilità. Ciò deriva anche dal fatto che tali società avevano già compreso quali fossero i limiti della precedente normativa, quanto gli articoli del Tuir fossero obsoleti e su quali fronti fosse più necessario intervenire²⁵.

4.4.2 Bisogni e richieste dei lavoratori

In base ai dati in possesso dei referenti intervistati, sul fronte delle richieste dei lavoratori l'ambito di intervento più diffuso è quello della sanità²⁶. Di seguito, troviamo l'area dell'infanzia e dell'istruzione: in particolare, le prestazioni più richieste sarebbero quelle relative ai rimborsi per le spese scolastiche (testi scolastici, mensa, rette per asili nido, ecc.). Nell'ultimo anno sarebbero aumentate molto anche le richieste di benefit erogabili attraverso *voucher* (cosiddetti *fringe benefit*), che si riferiscono a prestazioni che, al contrario del welfare, non aiutano a soddisfare un bisogno primario dell'individuo. In questa direzione, risultano abbastanza richieste anche le *card* e/o i “cofanetti” che, grazie ad un sistema di convenzioni, consentono di ottenere sconti e beni o servizi a prezzi agevolati.

Successivamente, si trova l'area della previdenza complementare, la cui diffusione ancora ridotta (cfr. capitolo 3 in questo Rapporto) sarebbe condizionata dalla “cultura” dei lavoratori: secondo l'opinione degli intervistati, i lavoratori italiani sono restii a scegliere sistemi complementari poiché interpretano l'ambito pensionistico come una politica esclusivamente (o quasi) a carico dall'attore pubblico. Nonostante le novità normative e l'offerta di soluzioni da parte dei *provider*, risultano essere invece marginali le domande per le prestazioni di sostegno alla non autosufficienza. Questa tendenza si spiega almeno in parte con il fatto che ancora troppe famiglie scelgono di non regolarizzare i rapporti di lavoro con il personale che si occupa dell'assistenza agli anziani e ai disabili finendo così per non poter essere pagati o rimborsati tramite il circuito dei *provider* di welfare aziendale. È evidente in

²⁵ Per tali ragioni, negli ultimi anni, i *provider* di welfare più influenti si sono adoperati per richiedere al Governo una modifica della normativa. Le modifiche introdotte sono, quindi, anche frutto delle proposte avanzate da queste società.

²⁶ In questo caso si fa riferimento a tutta l'area della sanità integrativa: dall'iscrizione a fondi integrativi al rimborso per le spese mediche specialistiche, fino all'offerta di “pacchetti” sanitari.

questo caso la difficoltà dei lavoratori a cogliere le potenzialità del welfare aziendale (ma anche ad abbandonare le “cattive abitudini”), soprattutto in un ambito in cui già oggi i costi della *long term care* sono elevati e al limite della sostenibilità per i bilanci familiari.

In generale, si deve sottolineare che la domanda di servizi e gli interventi da parte dei lavoratori risultano essere profondamente influenzati dalle caratteristiche della popolazione aziendale. In modo particolare, l'età e la composizione familiare (quindi la presenza di figli e/o di parenti anziani) sono le variabili che più influiscono sulle richieste dei dipendenti. Ciò spiega perché sia così importante svolgere indagini preliminari sulle caratteristiche dei lavoratori e delle lavoratrici e sui loro bisogni prima di “personalizzare” i piani di welfare per le singole aziende.

4.4.3 L'evoluzione del mercato del welfare aziendale

Spostando ora l'attenzione sul “mercato” del welfare aziendale, gli intervistati concordano sul fatto che la Legge di Stabilità del 2016 ha saputo attirare maggiormente l'attenzione delle imprese italiane verso i dispositivi di welfare. Tale affermazione è corroborata da alcuni interessanti riscontri. Innanzitutto, stando alle affermazioni dei referenti ascoltati, le società *provider* hanno incrementato il loro *business*: tutte le realtà in questione hanno dichiarato di aver avuto un rilevante incremento di clienti nel 2016 rispetto agli anni precedenti. Sarebbero poi aumentate le richieste di indagini aziendali per comprendere la fattibilità di un piano di welfare (analisi delle caratteristiche della popolazione aziendale, analisi dei bisogni, ecc.) e le richieste di consulenza inerenti le tematiche fiscali e normative.

Questo “nuovo” interesse verso il welfare aziendale non ha riguardato esclusivamente le grandi e le grandissime imprese, ma sempre più anche le Pmi. In particolare, sembra che il welfare e altre forme di benefit (compresi i cosiddetti *fringe benefit*) si stiano diffondendo nelle realtà con un numero contenuto di dipendenti attraverso lo strumento del *voucher* (emesso tramite appositi strumenti – digitali e/o cartacei – dai *provider* stessi). Questa è senza dubbio una conseguenza delle modifiche introdotte dalla Legge di Stabilità, che, come si è visto, ha previsto la defiscalizzazione anche per le opere e i servizi (che non superano i 258,23 euro) offerte tramite i buoni. La sua diffusione è alimentata anche dal fatto che molti *provider* hanno ideato un'offerta – spesso basata proprio su questo strumento – diretta specificatamente alle imprese di piccole dimensioni.

Nel corso di una rilevazione (che ha coinvolto 1.131 imprese italiane) compiuta a luglio 2017 da Edenred Italia, con la supervisione scientifica del nostro Laboratorio, è emerso che circa il 36% del campione analizzato (406 aziende) adotta una o più misure di welfare aziendale. Circa un terzo di questo gruppo, inoltre, ha previsto la possibilità di trasformare il premio di produttività in benefit e prestazioni di welfare.

Un ultimo indicatore che conferma come il welfare aziendale sia un fenomeno in “ascesa” è dato dall'aumento degli attori che operano in questo settore di mercato. In base ai dati raccolti, nell'ultimo anno non solo sarebbero nati nuovi *provider*, e si sarebbero quindi moltiplicati i *competitor* delle società analizzate, ma sempre più realtà imprenditoriali (spesso anche distanti dall'ambito del settore dei servizi alle imprese o da quello del terziario sociale)

avrebbero deciso di investire in questa direzione nel tentativo di espandere e diversificare la loro azione. Oltre alla presenza di nuovi erogatori di servizi di welfare aziendale, secondo gli intervistati, dal 2016 si è assistito anche ad un incremento del numero di società specializzate in consulenza: si fa riferimento a realtà che si occupano di fornire informazioni in merito alla normativa fiscale, agli aspetti giuslavoristi, alle dinamiche HR, ecc. Inoltre, a febbraio del 2017, è stata fondata la prima associazione che coinvolge i maggiori *provider* di welfare aziendale italiani: l'Aiwa (Associazione italiana welfare aziendale). Il suo scopo è quello di proporsi come attore principale nel dialogo con le istituzioni – cercando di individuare e proporre soluzioni legislative, amministrative e contrattuali favorevoli alla maturazione condivisa delle politiche di welfare – e di promuovere la cultura del welfare aziendale nelle imprese e tra le diverse associazioni di rappresentanza.

4.4.4 Il welfare aziendale e le relazioni industriali

Un ulteriore elemento di interesse emerso dalla ricerca ha riguardato il ruolo del welfare aziendale nei processi di negoziazione tra sindacati e impresa. Come evidenziato sopra, gli studiosi sembrano concordare sul fatto che la Legge di Stabilità, garantendo la completa deducibilità fiscale alle iniziative realizzate su base contrattuale, abbia trasformato il welfare in uno strumento potenzialmente strategico in sede negoziale. A sostegno di ciò vi sarebbe il fatto che, secondo i dati dei *provider*, i progetti di welfare sviluppati con la partecipazione del sindacato hanno conosciuto un discreto aumento nel 2016 e nel 2017. Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, aggiornati ad agosto 2017, nel territorio italiano vi sono 12.711 contratti aziendali e territoriali attivi che regolamentano il premio di produttività: di questi 3.909 (circa uno su tre) prevedono misure di welfare aziendale. Nell'agosto dell'anno precedente, periodo in cui le novità normative e fiscali erano da poco state introdotte, gli accordi che consentivano di convertire il premio aziendale in welfare erano 2.290. Il numero di questi interventi, come si può vedere, è aumentato di oltre il 70%.

Questa tendenza appare però influenzata, anche in questo caso, dalle dimensioni aziendali: mentre le grandi imprese sembrano abituate a coinvolgere e dialogare con le rappresentanze sindacali (Rsu e Rsa), le piccole e medie imprese tendono ad interpretare il sindacato come un soggetto ostile, i cui obiettivi non sempre si conciliano con quelli dell'azienda e questo influisce anche sulla contrattazione in materia di welfare. Inoltre, spesso accade che alcune sigle sindacali esprimano diffidenza e preoccupazione verso il welfare aziendale. Un aspetto, questo, connesso alla percezione che alcuni sindacati possono avere del *trade-off* derivante dall'introduzione del welfare nella contrattazione (Mallone 2017): quando, infatti, i benefit e i servizi di welfare sono considerati come uno strumento finalizzato solo a “spostare” i costi dal budget aziendale alla retribuzione del lavoratore, cresce la probabilità di opposizione da parte dei rappresentanti sindacali.

Nonostante questi casi, la ricerca evidenzia che i sindacati risultano essere sempre più interessati al welfare aziendale e, di conseguenza, sempre più informati in campo fiscale e normativo. In tal senso, le rappresentanze dei lavoratori stanno assumendo un ruolo chiave all'interno dell'organizzazione per la diffusione del welfare: l'opinione più diffusa tra gli

intervistati è che esse funzionino come una sorta di “collettore” tra l’impresa e i lavoratori con il compito di facilitare l’individuazione dei bisogni e delle necessità di questi ultimi.

Anche le associazioni datoriali hanno la possibilità di sostenere le imprese in questo processo. Nel corso delle interviste è stato evidenziato come queste associazioni abbiano la capacità di mettere in rete un grande numero di imprese: un fattore che può rivelarsi essenziale per la gestione e la sostenibilità del welfare. Inoltre, come è già stato fatto notare, possono agevolare la fruizione dei servizi stipulando accordi con gli stessi *provider*.

4.4.5 Gli ostacoli nell’implementazione di un piano di welfare

Venendo, in conclusione, alle criticità che il “mercato” del welfare aziendale deve affrontare, gli intervistati hanno individuato alcuni elementi che costituiscono un ostacolo per i *provider*. Tutti concordano su quanto sia ancora diffusa la mancanza di conoscenza in merito a cosa sia concretamente il welfare aziendale, quali opportunità comporti per i lavoratori e quali vantaggi per l’impresa, soprattutto tra le imprese di medie e piccole dimensioni.

Certamente, nei mesi immediatamente successivi all’approvazione della nuova normativa, tutti – operatori del settore, imprese e sindacati – hanno dovuto scontare la poca chiarezza delle novità approvate a dicembre 2016 e le lungaggini dell’iter legislativo che solo a marzo 2017 ha visto la pubblicazione del decreto di attuazione e a maggio la diffusione di una circolare dell’Agenzia delle entrate volta a chiarire i tanti punti oscuri e di duplice interpretazione previsti nella Legge di Stabilità del 2016. Questo ha rallentato il processo di attuazione, alimentando il rischio che nel 2016 ben poche imprese riuscissero a depositare nei tempi previsti gli accordi di conversione del premio di produttività in welfare. Superata però questa prima fase, dall’autunno 2016 si è assistito appunto a una crescente attenzione verso il tema e alla diffusione di piani di welfare.

Un ultimo ostacolo si riferisce alle difficoltà nel dialogare con le grandi realtà in cui vi sono più settori e ambiti aziendali che si occupano del welfare. È stato individuato infatti che, per l’implementazione di un piano di welfare, le aree e gli attori contemporaneamente coinvolti possono essere: il management aziendale, il settore HR, l’area acquisti, i responsabili sindacali, gli *stakeholder* che si occupano della comunicazione aziendale e gli esperti dell’ambito fiscale. La presenza di questa molteplicità di soggetti – che spesso ragionano secondo logiche differenti – può produrre delle barriere relazionali nel processo di introduzione del welfare.

4.5 Conclusioni: le prospettive per il welfare aziendale dopo le Leggi di Stabilità

Come si è visto all’interno di questo capitolo, gli ultimi due anni sono stati caratterizzati da un corposo intervento del legislatore in materia di welfare aziendale. Le novità introdotte con le Leggi di Stabilità del 2016 e del 2017 si sono rivelate un’importante spinta per la trasformazione e la diffusione del fenomeno nel nostro Paese. Essenzialmente, i loro punti di forza sono stati quelli di:

- offrire un quadro normativo maggiormente comprensibile e più organico;

- aver ridefinito i servizi e le prestazioni che godono del beneficio fiscale considerando i nuovi rischi e bisogni sociali (e in particolare quelli relativi alla non autosufficienza e alla genitorialità);
- aver garantito una maggiore decontribuzione fiscale;
- aver cercato di coinvolgere le piccole e medie imprese.

Proprio queste ultime continuano a essere, però, i soggetti che più difficilmente riescono a realizzare un piano di welfare. Troppo spesso queste aziende non hanno le risorse economiche e organizzative che consentono di studiare, implementare e gestire un piano di welfare aziendale. Da sole, le Pmi, non hanno neppure la massa critica necessaria per creare sistemi di welfare aziendale efficienti ed economicamente sostenibili. Infine, come evidenziato sopra, faticano spesso a dialogare con le rappresentanze sindacali.

In Italia, dove le piccole e medie imprese rappresentano la stragrande maggioranza del tessuto produttivo, è (e sarà sempre più) decisivo coinvolgere anche queste realtà. Un modo per far sì che questo avvenga potrebbe essere quello di promuovere la diffusione dei contratti di rete, aggregazioni tra aziende nate con l'obiettivo di aumentare la capacità competitiva e le potenzialità di *business*: attraverso queste forme di *joint venture*, le imprese possono accrescere la loro capacità di innovazione e la loro competitività sul mercato. Questa forma di collaborazione può essere rivolta anche al welfare aziendale, permettendo alle imprese coinvolte di condividere costi e rischi, di “far circolare” esperienze e conoscenze e, di conseguenza, di generare un ritorno positivo per il territorio.

Ad ogni modo, il coinvolgimento delle Pmi rappresenta l'unica strada per scongiurare il rischio di creare una ulteriore frammentazione dei diritti tra i lavoratori. Le novità introdotte dal legislatore nel 2016 e nel 2017 sono sicuramente un passo importante per consentire al welfare aziendale di divenire un “tassello” del nuovo welfare mix. A questo punto è però necessario investire in un processo che porti ad un cambio di prospettiva dal punto di vista culturale: solamente coinvolgendo, progressivamente, un numero maggiore di imprese si potranno generare interventi capaci di integrare e coadiuvare in maniera coerente il welfare pubblico, evitando inutili sovrapposizioni.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2012), *Welfare Contrattuale e Aziendale. Dimensioni e dinamiche in Italia e in Europa*, in “Rivista delle politiche sociali”, n. 3
- Ambra M.C. (2016), *Come rendere più inclusivo il welfare contrattuale e aziendale*, «La Rivista delle politiche sociali», n. 1, pp. 197-211
- Bandera L. (2017), *Se il welfare diventa digitale (e territoriale): dal Veneto un modello potenzialmente rivoluzionario*, Percorsi di secondo welfare, 2 febbraio
- Carroll A.B. (1979), *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance*, «Academy of Management Review», vol. 4, n. 4, pp. 497-505

- Crane A., Matten D. e Moon J. (2008), *Corporations and Citizenship*, Cambridge, Cambridge University Press
- Cerlini S. e Venturi A. (2015), *Il sostegno alla domanda di servizi alla persona e alla famiglia*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 141-167
- Ciarini A. (2013), *Creare occupazione nei servizi alle persone: Italia e Francia a confronto*, in Percorsi di secondo welfare, 14 ottobre
- Cremonini F. e Rizza R. (2017), *Diffusione e caratteristiche del welfare aziendale nelle piccole e medie imprese dell'Emilia Romagna*, in F. Maino e R. Rizza (a cura di), *Welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro in Emilia Romagna*, Rapporto di ricerca, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- D'Orazio E. (2003), *Responsabilità sociale ed etica d'impresa*, «Nozione di Politeia», vol. XIX, n. 72, pp. 3-27
- Donati P. e Prandini R. (2009), *La conciliazione famiglia-lavoro nelle piccole e medie imprese. Costruire e governare nuove reti*, Milano, FrancoAngeli
- Ferrera M. (a cura di) (2012), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, Pitman
- Greve B. (2007), *Occupational Welfare: Winners and Losers*, Cheltenham UK, Edward Elgar
- Istat (2017a), *Rapporto annuale 2017*, Roma
- (2017b), *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2016*, Roma
- Macchioni E. (2014), *Culture e pratiche del welfare aziendale. Dalla responsabilità sociale alla cittadinanza d'impresa*, Milano-Udine, Mimesis
- Macchioni E. e Orlanidini M. (2015), *Reti di impresa per il welfare aziendale: una sfida territoriale*, in Maino F. e Mallone G., *Dall'azienda al territorio. Le PMI incontrano il welfare*, «I quaderni di Sviluppo & Organizzazione» n. 21, Milano, Este, pp. 19-32
- Maino F. e Mallone G. (a cura di) (2015a), *Dall'azienda al territorio. Le Pmi incontrano il welfare*, «I quaderni di Sviluppo & Organizzazione» n. 21, Milano, Este
- (2015b), *Stabilità 2016, approvato il maxiemendamento: il welfare aziendale rimane*, Percorsi di secondo welfare, 26 novembre
- Maino F. e Mallone G. (2016), *Welfare aziendale, contrattuale e territoriale: trasformazioni in atto e prospettive di sviluppo*, in T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Milano, Ipsoa, pp. 73-112
- Maino, F. e Rizza, R. (a cura di) (2017), *Welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro in Emilia Romagna*, Rapporto di ricerca, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Mallone G. (2013), *Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale*, 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, pp. 49-81
- (2015), *Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 43-68
- (2017), *Welfare aziendale e contrattazione di secondo livello: evidenze dal settore chimico e farmaceutico*, Paper presentato al Primo Convegno SISEC 2017, Sessione II, Roma, La Sapienza, 26-28 gennaio
- Mallone G. e Tafaro T. (2017), *Premio in welfare oggi, quale pensione domani?*, «La Rivista delle politiche sociali», n. 2, pp. 41-53
- Naldini M. e Saraceno C. (2011), *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Bologna, Il Mulino

- Porter M.E. e Kramer M.R. (2011), *Creating Shared Value*, «Harvard Business Review», vol. 89, n. 1-2, pp. 62-77
- Rizza R. e Bonvicini F. (a cura di) (2014), *Attori e territori del welfare. Innovazioni nel welfare aziendale e nelle politiche di contrasto all'impoverimento*, Milano, FrancoAngeli
- Santoni V. (2016), *Il progetto regionale "Maternità come Opportunità": il welfare aziendale nella Provincia di Ancona*, 2WEL Working Paper, n. 2
- (2017a), *La diffusione del welfare aziendale in Italia*, «Welfare Oggi», n. 3, pp. 71-78.
 - (2017b), *TreCuori: un provider di welfare aziendale attento al territorio*, Percorsi di secondo welfare, 29 agosto.
- Seeleib-Kaiser M. e Fleckenstein T. (2009), *The Political Economy of Occupational Family Policies: Comparing Workplaces in Britain and Germany*, «British Journal of Industrial Relations», vol. 47, n. 4, pp. 741-764
- Titmuss R.M. (1958), *Essays on "The Welfare State"*, London, George Allen and Unwin Ltd.
- Trampusch C. (2013), *Employers and collectively negotiated occupational pensions in Sweden, Denmark and Norway: Promoters, vacillators and adversaries*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 19, n. 1, pp. 37-53
- Treu T. (a cura di) (2013), *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, Milano, Ipsoa
- (a cura di) (2016), *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Milano, Ipsoa

Settore metalmeccanico

Classe addetti	0-9	10-19	20-49	50-249	+250	Totale	L'ammontare dei piani di welfare aumenterà progressivamente tra 2017 e 2019
Numero imprese	164.607	20.835	10.378	4.725	666	201.211	
Numero dipendenti	226.296	246.476	300.894	453.019	531.058	1.757.743	

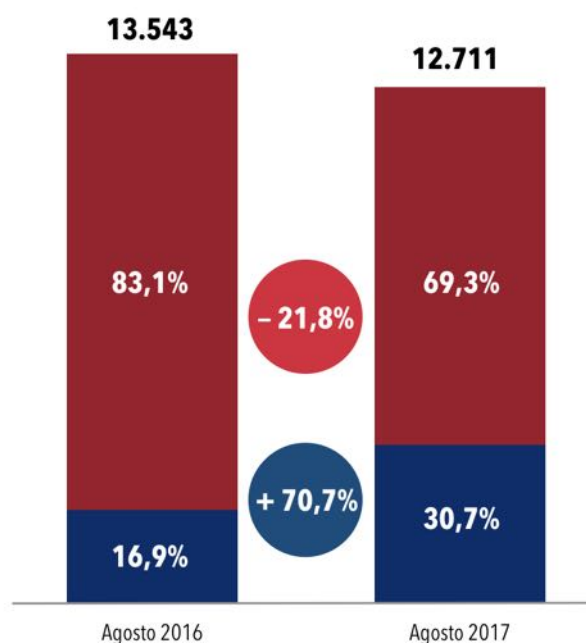


Il CCNL del settore metalmeccanico sottoscritto il 26 novembre 2016 è il primo a prevedere l'introduzione obbligatoria di un piano di beni e servizi di welfare per tutte le imprese del settore.

Fonte: Eurostat e CCNL metalmeccanici

Accordi aziendali territoriali

	Agosto 16	Agosto 17	Variazione
Accordi attivi che regolamentano il premio di produttività	13.543	12.711	- 832
Accordi che non consentono di trasformare premio di produttività in welfare	11.253	8.802	- 2.451
Accordi che consentono di trasformare premio di produttività in welfare	2.290	3.909	+ 1.619



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Rapporto OCSEL 2017

Accordi di secondo livello in cui è contrattato welfare aziendale



Materie di welfare più contrattate



I settori che fanno più contrattazione del welfare

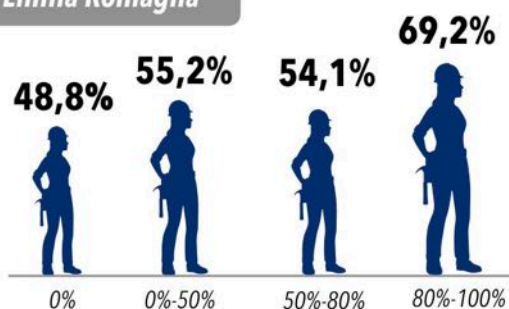


Fonte: OCSEL 2017

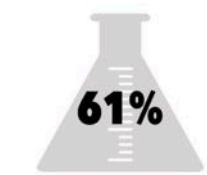
Il welfare aziendale in Emilia Romagna



Imprese con meno di 350 dipendenti che adottano una o più misure di welfare



Relazione tra servizi di welfare e percentuale di dipendenti donne



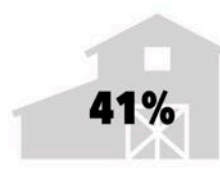
Chimico - Tessile



Commercio



Edilizia



Agricoltura

Percentuale di imprese che adottano una o più misure di welfare per settore

Fonte: Maino e Rizza (2017)

Dove è più diffuso il WA



Imprese con più di 49 dipendenti



Imprese con più di 10 milioni di euro di fatturato



Imprese che appartengono a un gruppo



Imprese multilocalizzate

Fonte: Maino e Rizza (2017)

Prestazioni WA più diffuse



Sanità integrativa



Conciliazione vita-lavoro



Previdenza complementare



Sostegno al reddito

Fonte: Maino e Rizza (2017)

BILATERALITÀ, SETTORI E TERRITORI: DIVERSI MODELLI DI SOLIDARIETÀ A CONFRONTO

5

Introduzione

Nel vasto campo del welfare occupazionale, a fianco dei sempre più numerosi esempi di welfare aziendale – indagati nei capitoli 3 e 4 di questo *Rapporto* – si possono collocare le misure di protezione sociale messe a punto con crescente frequenza da Enti e Fondi bilaterali, soggetti istituiti dalla contrattazione collettiva, e caratterizzati da composizione e gestione paritetica fra organizzazioni datoriali e sindacali, che li finanziano attraverso i contributi versati – in misura diversa – da imprese e lavoratori.

La (ri)affermazione di forme di welfare occupazionale e bilaterale è un fenomeno complesso, la cui comprensione chiama in causa tanto gli studi delle relazioni industriali, sollecitati a interrogarsi sulle variazioni dei rapporti di potere che intercorrono fra le parti sociali e sulla ridefinizione del ruolo del sindacato nel campo della contrattazione, della cogestione dei servizi e della ri-collettivizzazione dei rischi sociali attraverso schemi mutualistici di solidarietà (Trampusch 2007; Johnston *et al.* 2011; Burroni e Pedaci 2014; Treu 2016; Pace *et al.* 2017), quanto gli studi incentrati sulle trasformazioni dei welfare state, chiamati a esplorare potenzialità e limiti di tali sviluppi nel quadro della più generale ridefinizione istituzionale dei sistemi di protezione sociale (Leonardi e Arlotti 2012; Pavolini *et al.* 2013; Agostini e Ascoli 2014). Il tema assume dunque particolare interesse in una prospettiva di secondo welfare, paradigma analitico che si colloca all'incrocio fra i due approcci appena richiamati.

Guardando all'Italia, l'analisi del welfare bilaterale quale tassello degli interventi di protezione sociale su base occupazionale può offrire alcuni interessanti elementi di riflessione sulle dinamiche di riconfigurazione del nostro sistema di welfare mix, fra processi di riduzione (o insufficienza) della spesa pubblica a fronte di bisogni in aumento, e crescente coinvolgimento di soggetti non pubblici nel finanziamento e nell'implementazione degli interventi. Come noto, l'intensità del dibattito accademico, politico e fra le parti sociali su questi temi è andata crescendo negli ultimi anni, polarizzandosi intorno ad argomentazioni opposte. Da un lato, quella di chi condivide gli interventi sociali di stampo occupazionale che, oltre a fornire risposte a bisogni altrimenti inevasi dei lavoratori, funzionerebbero secondo logiche *win-win*, favorendo al contempo produttività e solidarietà (es. Massagli 2014;

¹ Gli autori desiderano esprimere un sincero ringraziamento alla dott.ssa Eleonora Noia per il prezioso supporto fornito nella fase di raccolta dati.

Leonardi 2017). Dall'altro, la visione di chi mette in guardia dagli effetti distorsivi prodotti da tali misure, che rischierebbero di mettere in pericolo l'universalismo del welfare pubblico, acuendo alcune disparità (occupazionali, verticali, territoriali, funzionali) peraltro già esistenti nel nostro sistema di protezione sociale, con inevitabili ricadute negative sul piano della sua equità complessiva (es. Luciano 2016; Granaglia 2017; Jessoula 2017)². In posizione intermedia, chi – pur consapevole di alcuni limiti ineliminabili del welfare occupazionale in generale e della bilateralità in particolare – mette in luce le potenzialità degli strumenti bilaterali per offrire qualche forma di “welfare in azienda” (Pavolini et al. 2013) anche ai lavoratori impiegati in settori produttivi più frammentati e più deboli, come tali tendenzialmente esclusi dagli sviluppi registrati sul fronte del welfare aziendale (es. Leonardi e Arlotti 2012; Bellardi 2013; Treu 2016; Razetti 2017a, 2017b; Maino e Mallone 2017). Si tratta di un elemento da non sottovalutare se si considera la forte presenza, nel tessuto produttivo italiano, di imprese con meno di 10 dipendenti (circa il 95%), in cui si concentra più del 47% dell'occupazione privata (Istat 2015).

Ragionevoli e plausibili da un punto di vista teorico, tali argomentazioni si scontrano però, come spesso avviene quando si guarda agli interventi sociali di iniziativa non pubblica, con la scarsità dei dati empirici disponibili. Sono dunque rimaste poco esplorate alcune questioni di particolare interesse: quanto si differenziano effettivamente le prestazioni offerte ai lavoratori dagli Enti bilaterali? È possibile individuare “modelli di solidarietà” diversificati fra settori e territori? E in quali rapporti si collocano tali iniziative con gli interventi di “primo welfare”?

Per rispondere a tali quesiti, dopo aver delineato nel primo paragrafo i più recenti sviluppi della bilateralità a livello nazionale, il capitolo – in continuità con l'analisi proposta nella precedente edizione di questo *Rapporto* (Razetti 2015), ma estendendone il perimetro dai territori del Nord Italia anche a quelli del Centro e del Mezzogiorno – presenta i risultati di una mappatura aggiornata delle prestazioni offerte nei campi dell'assistenza sanitaria integrativa e di sostegno alla famiglia dagli Enti bilaterali territoriali (Ebt)³ attivi in quei settori in cui la bilateralità presenta articolazioni su scala locale: l'edilizia (con le Casse Edili), l'agricoltura (con le Casse *Extra Legem* e gli Enti bilaterali agricoli territoriali), l'artigianato (con gli Enti bilaterali regionali), il terziario, il turismo e i servizi (con Enti gli provinciali e regionali). Si tratta di settori centrali nell'economia nazionale, nei quali risultano occupati complessivamente quasi 7 milioni di lavoratori⁴, che costituiscono dunque un relevantissimo bacino di potenziali beneficiari di welfare bilaterale. Il focus sulla dimensione subnazionale si giustifica alla luce della centralità che il territorio riveste, sul piano teorico, nel paradigma del secondo welfare e, sul piano storico, nello sviluppo della bilateralità nei settori considerati. Il quarto paragrafo presenta un approfondimento del welfare bilaterale territoriale nel comparto artigiano, che integra l'analisi dell'offerta di prestazioni con una

² In proposito, si veda anche la ricostruzione, proposta nel capitolo 3 di questo *Rapporto*, del dibattito in corso sul cosiddetto “secondo pilastro” dell'assistenza sanitaria integrativa.

³ Per brevità, utilizzeremo questa espressione per riferirci anche a quei soggetti – come le Casse Edili e le Casse *Extra Legem* agricole – che tecnicamente non si configurano come enti bilaterali in senso stretto.

⁴ Secondo i dati comunicati a novembre 2017 da Cisl, che ringraziamo per la collaborazione; in merito, si veda anche l'infografica proposta in chiusura di questo capitolo.

stima delle risorse investite e del numero dei beneficiari coinvolti. Nel paragrafo conclusivo l'analisi delle evidenze empiriche raccolte consente di avanzare alcune riflessioni più generali su limiti, potenzialità e prospettive del welfare bilaterale nell'attuale panorama del welfare state italiano.

5.1 Le evoluzioni della bilateralità, fra livello nazionale e livello territoriale

Le ricerche più recenti hanno documentato in modo convergente l'estrema frammentazione dei diversi sistemi bilaterali creatisi nel corso del tempo in Italia (es. Bellardi 2013; Croce 2015; Razetti 2015): una frammentazione che probabilmente contribuisce a dare conto della scarsa conoscenza, sul territorio, degli stessi Enti bilaterali e delle prestazioni eventualmente offerte ai lavoratori ad essi iscritti (Bozzao 2015). Secondo Croce (2015), la frammentazione e il "nanismo" istituzionale degli Enti sarebbero all'origine di, o perlomeno concorrerebbero a spiegare, tutte le criticità che tendono a caratterizzarli, tra cui l'assenza di adeguate economie di scala (un elemento che si riverbera negativamente sull'offerta di servizi) e l'accentuazione della segmentazione del mercato del lavoro su base settoriale-categoriale, già insita nello strumento bilaterale.

Alla luce di queste osservazioni, è interessante ricostruire l'evoluzione che, per effetto delle decisioni assunte dalle parti sociali, i sistemi bilaterali qui considerati – quelli di edilizia, artigianato, terziario, turismo e servizi – hanno conosciuto negli ultimi anni, nello sforzo di superare le "tentazioni di chiusura burocratica e corporativa" che li hanno in parte caratterizzati (Treu 2016, p. 28). Nel complesso, guardando in particolare alle innovazioni introdotte nella *governance* bilaterale, si osserva una generale ridefinizione dei rapporti fra livello territoriale e livello nazionale a vantaggio di quest'ultimo, nel tentativo delle parti sociali di ridurre il vero e proprio disordine organizzativo prodottosi nei decenni. Come messo in luce da Bellardi (2013), anche se con ritmi diversi, quasi tutti i settori hanno avviato processi di riordino degli Ebt (cfr. box 5.1), prevedendo la costituzione di strutture nazionali di coordinamento, l'omogeneizzazione dei modelli di *governance* anche finanziaria e, in parte, delle prestazioni.

Tali dinamiche si sono osservate in modo particolarmente chiaro nei settori del *terziario* e del *turismo* che, come evidenziato anche nel *Secondo Rapporto sul secondo welfare*, si sono sempre caratterizzati per un livello molto alto di frammentazione, dovuto alla compresenza – negli stessi territori – di più Ebt, afferenti a contratti collettivi diversi (quelli firmati, per la parte datoriale, da Confcommercio, Confesercenti o Confindustria). Per rispondere alle evidenti esigenze di razionalizzazione organizzativa, già il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (Ccnl) del Terziario del 2008 aveva previsto l'istituzione di una Commissione incaricata di "esaminare finalità, funzioni, statuti e governance degli Enti bilaterali, nazionale e territoriali, al fine di individuare standard di qualità originati da buone prassi sperimentate, secondo criteri di efficacia, efficienza e trasparenza". L'impegno era stato confermato dalle parti l'anno successivo, attraverso la sottoscrizione di un *Accordo sulla governance* del sistema bilaterale, volto a limitare la "proliferazione di prassi talvolta difforni tra loro, con un coinvolgimento e una

corresponsabilità delle parti sociali costitutive, frammentate e a volte senza una visione di insieme”⁵. Proseguendo nell’impegno di accrescere trasparenza ed efficienza nella gestione della bilateralità, nel 2014 le parti sociali hanno firmato due nuovi Accordi sulla governance, uno a livello di categoria, un altro a **livello interconfederale**, in cui si affermava che “la bilateralità deve essere lo strumento che, in conformità ai principi di buona gestione [...], può realizzare un modello di welfare integrato e coordinato” e si ribadiva l’impegno a “impedire la proliferazione di mini Enti/Fondi, basata sull’idea che ogni contratto debba prevedere un Ente/Fondo”, in vista del raggiungimento di una “bilateralità come sistema maggiormente omogeneo”. Infine, a novembre 2016, nel quadro dell’**Accordo Interconfederale per un nuovo sistema di relazioni sindacali e modello contrattuale**, Confcommercio, Cgil, Cisl e Uil hanno confermato la necessità, per la bilateralità, di “proseguire il percorso già avviato di efficientamento sia in termini di prestazioni, che di capacità di rispondere a bisogni emergenti, anche rimodulando prestazioni già esistenti [...] adottando strumenti idonei a favorire l’efficienza e trasparenza delle gestioni, per tutte le categorie,

Box 5.1

La (graduale) riduzione della frammentazione

L’adozione di regole sulla governance più stringenti rispetto al passato sta producendo conseguenze tangibili nei settori del terziario e del turismo, che, come visto, hanno imposto soglie dimensionali minime e criteri gestionali uniformi. In Piemonte, ad esempio, a fine 2015 è nato l’Ente Bilaterale Territoriale Terziario della Provincia di Novara e del Verbano Cusio Ossola grazie all’accorpamento dei due preesistenti Ebt provinciali. In Toscana il processo di razionalizzazione ha portato all’accorpamento di tutti gli Ebt provinciali afferenti a Confcommercio in un unico Ente bilaterale regionale (denominato Ebit.Tosc.). La realizzazione di tale aggregazione nei mesi in cui è stata effettuata la rilevazione per questa analisi ha comportato l’esclusione di questi Enti dal campione utilizzato per la mappatura delle prestazioni, in quanto il nuovo soggetto regionale risultava ancora in fase di costituzione, mentre i precedenti Enti provinciali già in liquidazione.

A fronte della dura crisi che ha colpito il settore, processi di accorpamento e razionalizzazione si sono manifestati anche in edilizia. In Emilia-Romagna, ad esempio, si è assistito a una riduzione del numero delle Casse provinciali. A Reggio Emilia la Cassa Edile e la Cema (Cassa delle imprese della cooperazione e dell’artigianato) si sono unite dando vita a “Edili Reggio Emilia – Cassa – Ente Bilaterale di Mutualità e Assistenza”, a seguito di un accordo raggiunto nell’ottobre 2012 tra le parti sociali. Similmente, la Cassa Edile di Ferrara è nata a ottobre 2014 dalla fusione per incorporazione delle precedenti Cedaf Artigianato, Cassa Edile Industria e Celcof Cooperazione. Nelle Province di Forlì e Cesena è stata costituita a agosto 2016 la nuova “Cassa Edile FCR”, soggetto interprovinciale nato dall’aggregazione del “Nuovo Ente Paritetico per il Settore delle Costruzioni”, della “Cassa Mutua Edile” di Rimini e della “Cassa Edile della Cooperazione”. In Lombardia, nel 2015 la Cassa Edile di Bergamo e l’Edilcassa della stessa provincia hanno firmato un accordo che ha sancito l’avvio di un processo che dovrebbe portare all’unificazione degli Enti bilaterali edili dell’industria e dell’artigianato.

⁵ *Accordo sulla governance e sui criteri di funzionamento degli enti, organismi, istituti e fondi bilaterali previsti dal Ccnl TDS.* Il documento prevedeva, fra l’altro, l’adozione di uno schema unico di bilancio e di uno Statuto-tipo da parte degli Ebt, oltre alla possibilità, in caso di risorse insufficienti a disposizione dei singoli Enti, di una loro aggregazione “secondo modalità congrue alle peculiarità territoriali”.

nonché di proseguire con il progressivo accorpamento degli Enti bilaterali territoriali, anche al fine di beneficiare di più rilevanti masse critiche a vantaggio delle prestazioni”. Le decisioni assunte dalle parti hanno comportato, sul piano organizzativo, la definizione di soglie dimensionali minime per gli Ebt (sotto le quali scatta un processo di aggregazione) e il rinnovo dei loro Statuti (secondo le linee-guida fissate nei vari Accordi), mentre sul piano gestionale gli Ebt sono ora chiamati al rispetto di regole stringenti volte al contenimento dei costi amministrativi (così da liberare più risorse per le prestazioni a imprese e lavoratori) e alla non sovrapposizione delle misure erogate dal livello locale con quelle incluse nei grandi Fondi nazionali di categoria.

Trasformazioni rilevanti stanno coinvolgendo da alcuni anni anche il sistema bilaterale dell’agricoltura, le cui parti, già nel 2009, avevano sottoscritto un *Protocollo d’intesa sugli assetti contrattuali*, recepito dai successivi Ccnl del 2010 e del 2014, al fine, tra l’altro, di promuovere una razionalizzazione del sistema, basata su due livelli: nazionale, con la costituzione di un Ente (Eban) cui sono state attribuite diverse funzioni prima assegnate a soggetti diversi; provinciale, con un riordino delle Casse Extra Legem/Enti bilaterali agricoli territoriali (Ebat). A questo proposito, è da segnalare l’inserimento nel Contratto nazionale di un allegato contenente le “linee-guida per la riorganizzazione e la valorizzazione delle Casse Extra Legem”, con l’obiettivo dichiarato di assicurare maggiore funzionalità ed efficacia delle attività realizzate attraverso gli strumenti bilaterali. Dal punto di vista organizzativo, è previsto che la semplificazione avvenga – oltre che per mezzo della definizione di uno schema di Statuto-tipo – attraverso un accorpamento delle Casse Extra Legem provinciali, processo che dovrebbe andare di pari passo, sul piano funzionale, con un ampliamento dei loro compiti, al fine di “non disperdere il patrimonio di competenze e conoscenze consolidato nel tempo e di valorizzare e arricchire adeguatamente questa positiva esperienza”. In questo quadro, si sta assistendo all’affiancamento o alla trasformazione delle preesistenti Casse Extra Legem in Enti bilaterali agricoli territoriali (Ebat), uno sviluppo che sta gradualmente interessando i vari territori provinciali in occasione del rinnovo dei rispettivi contratti integrativi. In base a quanto disposto dal Contratto nazionale, i nuovi strumenti della bilateralità agricola possono “ampliare il proprio raggio d’azione attraverso lo svolgimento di ulteriori compiti e funzioni rispetto a quelli originariamente previsti (integrazione malattia e infortuni)”, anche organizzando e gestendo iniziative in tema di welfare e di integrazione al reddito, se individuate dai contratti provinciali di lavoro o da appositi accordi stipulati dalle parti.

Anche nell’artigianato, peraltro da sempre contraddistinto per una bilateralità relativamente compatta sul piano organizzativo, nel 2016 le parti sociali hanno raggiunto un *Accordo interconfederale sulla governance della bilateralità e funzionamento degli Enti e Fondi Bilaterali* che – pur partendo da una valutazione positiva dell’esperienza maturata negli ultimi trent’anni – afferma la necessità di avviare una fase di “riorganizzazione, rilancio ed innovazione [...] per favorire il passaggio a una nuova stagione della bilateralità”, che continua a essere considerato il “miglior strumento per dare risposte di sistema a un comparto caratterizzato da una rilevante quantità di imprese capillarmente distribuite sul territorio nazionale”. Tale passaggio, volto a perseguire obiettivi di efficacia ed efficienza di sistema oltreché di trasparenza gestionale, è indicato come tanto più urgente nel momento in cui le forme di welfare bilaterale integrativo si inseriscono in un quadro contraddistinto dal “progressivo arretramento

dello stato sociale”. Per mettere a punto un “*modello di welfare integrato e coordinato*”, l’Accordo indica l’impegno delle parti a svolgere un’azione di indirizzo e coordinamento delle iniziative assunte a livello regionale in sinergia con le forme di welfare locale e a integrazione del welfare contrattuale già in essere; afferma inoltre l’impegno al contenimento dei costi amministrativi (così da liberare risorse per le prestazioni a imprese e lavoratori) e rafforza il controllo dell’Ente nazionale sui bilanci di quelli regionali.

Più consolidata, anche in questa prospettiva, appare infine l’esperienza del settore edile. La messa a punto di un sistema bilaterale “organico” dell’edilizia – che oggi conta l’iscrizione di circa 50.000 imprese⁶ – si è realizzata sin dagli anni Ottanta del secolo scorso con la costituzione della Commissione nazionale paritetica per le casse edili (Cnce) e l’adozione di strumenti (quali lo Statuto-tipo delle Casse Edili o lo schema unico per la redazione dei bilanci) disegnati con l’intento di agevolare un percorso di omogeneizzazione delle differenziazioni territoriali prodottesi a partire dagli anni Cinquanta (Italia Lavoro 2013). Negli anni dell’attuale crisi economica, che ha colpito molto duramente il settore delle costruzioni, le inefficienze dovute alla persistenza, in alcuni territori, di distinzioni fra Casse afferenti a settori diversi (industriale, cooperativo, artigiano), hanno accelerato processi di razionalizzazione e fusione.

5.2 Gli Enti bilaterali territoriali e le prestazioni erogate: la mappatura

Dopo aver definito le trasformazioni più recenti dei sistemi bilaterali al livello nazionale, possiamo ora a osservare più da vicino le attività promosse dagli Enti territoriali nel quadro delle rinnovate regole di *governance*. Nello specifico, quanto si differenziano le prestazioni offerte dagli Ebt ai lavoratori? Si può osservare l’esistenza di “modelli di solidarietà” diversificati fra settori e territori? E in quali rapporti tali iniziative si collocano con gli interventi di “primo welfare”?

Per provare a rispondere a tali quesiti, si sono tenute in particolare considerazione due dimensioni:

- i *settori economici* di riferimento: è infatti plausibile ipotizzare che questi esercitino un’influenza sulle scelte operate dagli Ebt in conseguenza, da un lato, delle differenze nelle rispettive cornici bilaterali nazionali (l’esistenza o meno di fondi bilaterali e tipo di prestazioni offerte); dall’altro, della diversa composizione della forza lavoro (soprattutto in termini di genere: cfr. [Maino e Rizza 2017](#));
- le *aree territoriali* di appartenenza, in quanto parte dei timori relativi agli “effetti perversi” del secondo welfare è riconducibile proprio al rischio che esso, invece di correggere le disparità socio-economiche già esistenti nel Paese, possa riprodurle, se non accentuarle ([Maino e Ferrera 2013](#)).

Prima di restituire i risultati emersi dall’analisi, nelle pagine seguenti illustriamo i criteri adottati per la mappatura degli Enti e delle prestazioni esaminate.

⁶ Come riportato sul sito della [Commissione nazionale paritetica per le casse edili \(Cnce\)](#).

5.2.1 La mappatura degli Enti

Come tutte le forme di welfare privato, anche quello bilaterale pone non pochi ostacoli alla raccolta sistematica di dati empirici. Ad oggi non esistono infatti fonti informative in grado di restituire una mappa aggiornata né dell'universo degli Enti bilaterali territoriali esistenti e attivi in Italia⁷, né delle prestazioni sociali da essi offerte né, tantomeno, di quelle effettivamente utilizzate dai lavoratori iscritti⁸.

Per ovviare a tali limiti, continuando ed estendendo la ricerca proposta nella precedente edizione di questo *Rapporto*, si è quindi proceduto alla realizzazione di una banca dati originale. L'obiettivo di questa nuova mappatura – realizzata nel periodo compreso fra maggio e settembre 2017 – è stato duplice: in primo luogo, partendo dal censimento di Italia Lavoro integrato e aggiornato, *identificare* gli Ebt oggi effettivamente presenti e funzionanti sul territorio nazionale, ricostruendone la distribuzione territoriale e settoriale, anche alla luce delle trasformazioni organizzative di cui si è dato conto nel paragrafo precedente; in secondo luogo, *mappare il tipo di prestazioni* di welfare da essi offerte nei campi dell'assistenza sanitaria integrativa e del sostegno alla famiglia. Non sono invece stati raccolti dati relativi all'ammontare complessivo delle risorse erogate dagli Ebt in queste due aree di *policy* e alle domande di prestazioni effettivamente finanziate.

Le informazioni su Enti e prestazioni sono state tratte da diverse fonti: oltre alla banca dati di Italia Lavoro, i siti internet ufficiali degli Enti bilaterali nazionali e territoriali; i loro regolamenti e i loro statuti; la contrattazione di secondo livello; nei casi caratterizzati da lacune altrimenti non colmabili – siti internet non esistenti, non funzionanti o evidentemente non aggiornati – si è proceduto a contatti telefonici diretti con le parti sociali aderenti ai singoli Enti territoriali. Sono stati esclusi gli Enti che, benché istituiti, non risultavano funzionanti al momento della rilevazione.

Nel complesso, tale strategia ha permesso di includere nel campione 426 casi⁹, la cui distribuzione settoriale e territoriale è restituita nella figura 1. Si nota la rilevanza dei settori

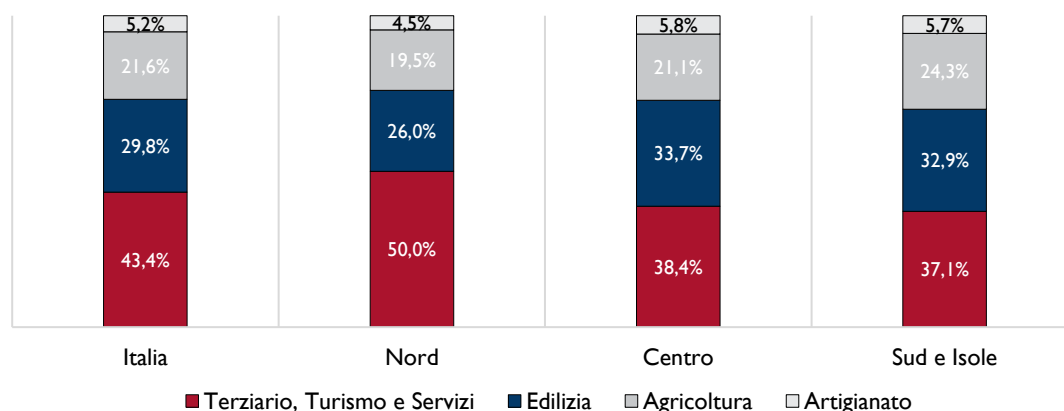
⁷ Come ricordato nel *Secondo Rapporto sul secondo welfare*, nel 2013, il “Censimento Nazionale certificato degli Enti Bilaterali”, promosso da Italia Lavoro nel quadro del PON Enti Bilaterali 2012-2014, aveva registrato l'esistenza di 994 organismi bilaterali, di cui 436 enti bilaterali in senso stretto; di questi ultimi, 27 operavano su scala nazionale, mentre i restanti 409 su base territoriale (regionale o provinciale). A quattro anni dalla ricerca dell'Agenzia del Ministero del Lavoro e alla luce delle trasformazioni organizzative tratteggiate nella prima parte di questo capitolo, è apparso necessario procedere a un aggiornamento di tale Censimento.

⁸ Per quanto riguarda l'offerta di misure di welfare, gli esiti dell'attività di “Monitoraggio dei servizi e delle prestazioni erogati dagli Enti Bilaterali”, realizzata sempre dall'Agenzia del Ministero del Lavoro, risultano invece inaccessibili. Il monitoraggio era stato testato nel 2013 e nel 2014 con il sistema “pilota” dell'artigianato (sulle prestazioni relative al 2012 e al 2013). La rilevazione era stata successivamente estesa al sistema delle Casse edili (per le prestazioni del 2013; Italia Lavoro 2014). Per uno studio più recente sull'offerta e l'utilizzo di misure di welfare bilaterale, si rinvia a Razetti (2017a).

⁹ Poiché uno degli obiettivi della ricerca consiste nell'osservare il grado di differenziazione delle prestazioni anche su base territoriale, abbiamo considerato come “strutture bilaterali” sia organismi bilaterali territoriali sia loro eventuali articolazioni. In particolare, nel caso di enti bilaterali regionali che si strutturano 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.

terziario, turismo e servizi complessivamente considerati¹⁰, che costituiscono oltre il 43% del campione, seguiti dall'edilizia, che – con la sua capillare rete di Casse provinciali (cui si aggiungono, in alcuni territori, le Edilcasse artigiane) – rappresenta circa il 30% dei casi presi in esame; le Casse e gli Enti agricoli costituiscono poco più di un quinto del campione, mentre gli Enti dell'artigianato – presenti con un unico organismo in ogni regione – appena il 5,2%¹¹.

Figura 5.1 – I casi inclusi nella mappatura: distribuzione territoriale e settoriale (N = 426).



Considerando tutti i settori, la distribuzione territoriale segnala la concentrazione dei casi nelle regioni del Nord, dove si conta infatti circa il 47% degli Ebt mappati, a fronte del 20% nel Centro e del 33% nel Mezzogiorno¹², come illustrato nell'infografica in chiusura di questo capitolo. L'offerta di prestazioni si differenzia prevalentemente su scala *provinciale* (72,5%), seguita da quella *regionale* (22,1%). In pochi casi (soprattutto nel settore agricolo) si osserva l'erogazione di interventi per i lavoratori su base interprovinciale (5,2%), e in un unico caso – costituito dall'Ente Bilaterale Veneto-Friuli Venezia Giulia (l'Ente del terziario e del turismo legato al Ccnl di Confesercenti) – su scala interregionale.

5.2.2 Assistenza sanitaria integrativa e sostegno alla famiglia: le prestazioni mappate

Assistenza sanitaria e sostegno alla famiglia rappresentano solo una parte dei numerosissimi campi in cui la bilateralità è attiva: a seconda dei settori considerati, gli interventi spaziano infatti da quelli in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro (ad esempio, attraverso la messa a disposizione di servizi di Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza sul lavoro territoriale – Rlst) a quelli finalizzati al sostegno al reddito in caso di sospensione dell'attività lavorativa, dalle misure legate alla formazione (obbligatoria e non obbligatoria)

¹⁰ Nella categoria “Terziario, Distribuzione e Servizi” abbiamo raggruppato gli enti territoriali afferenti ai CCNL del Terziario e del Turismo afferenti a Confcommercio e Confesercenti, a quello dell'industria turistica, della panificazione, della vigilanza privata e multi-servizi.

¹¹ Per un approfondimento del caso artigiano, si rinvia a Razetti (2017a; 2017b).

¹² Seguendo le ripartizioni geografiche utilizzate dall'Istat, abbiamo considerato *Nord* le regioni: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna; *Centro*: Toscana, Umbria, Marche, Lazio; *Mezzogiorno (Sud e Isole)*: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

alla conciliazione delle vertenze di lavoro, sino alle funzioni di osservatorio sul mercato del lavoro e validazione dei piani formativi degli apprendisti.

L'analisi proposta nelle pagine seguenti si concentra sulle prestazioni catalogate da Italia Lavoro fra quelle definite di “mutuo soccorso” nel quadro del *Rapporto nazionale sulla bilateralità* (Italia Lavoro 2013, 2014)¹³: assistenza sanitaria e sostegno alla famiglia. Si tratta di due specifici campi di *policy* che, da un lato, come richiamato in diversi capitoli di questo *Rapporto*, presentano profili problematici nell'attuale configurazione del sistema pubblico di protezione sociale e, dall'altro, rappresentano aree di intervento che – non derivando direttamente da disposizioni normative – appaiono particolarmente adatte a segnalare il grado di attivismo giocato dalle parti sociali attraverso gli strumenti della bilateralità, nel quadro della contrattualistica nazionale; come sottolineato da Treu (2016), l'allargamento e la differenziazione funzionale delle forme di bilateralità “confermano che esse possono costituire un fattore propulsivo non solo del welfare ma di relazioni industriali partecipative e decentrate” (p. 27).

Inoltre, interrogarsi sul ruolo della bilateralità nel campo dell'assistenza sanitaria permette non solo di comprendere quale contributo possano offrire gli organismi bilaterali territoriali in uno dei settori consolidati di politica sociale che si è rivelato tra i più sotto pressione negli anni della crisi economica, determinando preoccupanti fenomeni di povertà sanitaria e rinuncia alle cure (es. Rbm Salute – Censis 2012; Istat 2014; Censis-Forum Ania Consumatori 2015; Censis – Rbm Salute 2016; Osservatorio Donazione Farmaci 2016), ma anche di esaminare i diversi “incastri” che stanno effettivamente prendendo forma tra il sistema sanitario pubblico e quanto previsto dalla bilateralità locale e quella nazionale¹⁴. I rischi – come messo in evidenza anche nel capitolo 3 di questo *Rapporto* – risiedono nel fatto che le prestazioni erogate (anche) a livello territoriale si possano configurare come sostitutive e non integrative (o complementari) rispetto sia a quanto offerto dal Servizio sanitario nazionale (Ssn) (es. Rbm Salute - Censis 2012; Pavolini et al. 2012; Arlotti et al. 2017) sia a quanto garantito dai grandi Fondi bilaterali di categoria (cosiddetti Fondi “chiusi”). Con l'eccezione dell'edilizia, che ad oggi non ha istituito un vero e proprio Fondo contrattuale di assistenza integrativa¹⁵, i Ccnl di tutti gli altri settori qui considerati hanno infatti costituito Fondi bilaterali nazionali che assicurano – anche se con generosità variabile – una copertura sanitaria ai lavoratori e, talvolta, ai loro familiari. A tali fondi risulta attualmente iscritta una

¹³ Nella scheda per la raccolta dati somministrata agli Enti regionali dell'artigianato, Italia Lavoro ha distinto i servizi messi a disposizione di imprese e lavoratori in base a diversi “ambiti di intervento”: formazione; monitoraggio, informazione e osservazione del mercato del lavoro; servizi a supporto dell'intermediazione e a regolazione e garanzia del mercato del lavoro; salute e sicurezza sul lavoro; sostegno alle politiche del lavoro; e, appunto, mutuo soccorso. Le prestazioni oggetto di questa analisi – provvidenze sanitarie e contributi a favore della famiglia – ricadono in quest'ultima categoria.

¹⁴ Per un approfondimento dei singoli sistemi bilaterali e dei relativi fondi sanitari, si rinvia al Razetti (2015).

¹⁵ Esiste una copertura assicurativa nazionale in caso di malattia o infortunio attraverso l'Edilcard, schema istituito dalla CNCE a favore dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore delle costruzioni. L'Edilcard prevede un rimborso per le spese sanitarie dovute a infortunio professionale o extraprofessionale o malattia professionale; indennità forfetarie in caso di ricovero ospedaliero e per grave invalidità a seguito di infortunio professionale; una copertura delle spese per la riabilitazione neuromotoria o per le spese odontoiatriche (protesi) a seguito di infortunio professionale.

platea di circa 2,5 milioni di lavoratori¹⁶. Allo stesso tempo, un'offerta molto diversificata su base occupazionale potrebbe minare l'universalismo che, almeno sulla carta, caratterizza il sistema sanitario italiano.

Analizzare le *misure a sostegno della famiglia* contribuisce, invece, a valutare se dalla bilateralità possano arrivare interventi capaci di ridurre la storica distorsione funzionale del welfare state italiano, distorsione che si manifesta in modo particolarmente evidente proprio a danno delle politiche familiari (Ferrera 2012), con ricadute negative in termini demografici e di conciliazione (Tomatis 2017a). Per misure a sostegno della famiglia si può intendere un insieme variegato di interventi volti a sostenere il reddito familiare e la facilitazione della conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro. Tali misure spaziano da contributi economici per la frequenza scolastica dei figli a rimborsi o convenzioni per la loro iscrizione a campi estivi e attività extrascolastiche; dall'integrazione dell'indennità di maternità ai bonus bebè fino ai contributi per le spese matrimoniali; dal sostegno per l'accudimento di un

Box 5.2 Le prestazioni mappate

Per la mappatura sono state selezionate alcune prestazioni per ciascuna delle due aree di intervento prese in esame. Considerata l'eterogeneità dei settori e dei territori messi a confronto e dei rispettivi sistemi bilaterali, si sono enucleati due insiemi di misure capaci, allo stesso tempo, di rendere praticabile una comparazione e di mettere in evidenza, dove presenti, le specificità settoriali e territoriali.

Salute

- Interventi odontoiatrici (cure e/o protesi)
- Protesi oculistiche (lenti e/o occhiali)
- Protesi ortopediche
- Protesi acustiche
- Visite specialistiche (se in più di una specialità, esclusa l'odontoiatria)
- Diagnostica ed esami
- Cure termali
- Fisioterapia e riabilitazione (anche a seguito di intervento chirurgico)
- Indennità di ricovero e contributo in caso di grandi interventi chirurgici

Famiglia

- Contributi per assistenza a familiari non autosufficienti (figli con disabilità, genitori anziani...; sono compresi i contributi vincolati a spese sanitarie e le integrazioni salariali in caso di congedo ex Legge 53/2000)
- Contributi per la frequenza dei figli di asili nidi e/o scuole materne (compresi i contributi per spese per attività collaterali come mensa e trasporto scolastico)
- Contributo per l'iscrizione dei figli a colonie e campi estivi
- Contributi per il diritto allo studio dei figli (borse e premi di studio, rimborso delle spese per l'acquisto di libri e materiale scolastico...)
- Contributi di integrazione salariale in caso di astensione obbligatoria o facoltativa per maternità
- Bonus bebè, ovvero erogazioni monetarie una tantum in occasione della nascita o dell'adozione di un figlio
- Bonus matrimonio, ovvero erogazioni monetarie una tantum in occasione delle nozze del lavoratore o della lavoratrice

¹⁶ Secondo i dati comunicati a novembre 2017 da UniSalute S.p.A., che ringraziamo per la collaborazione. I fondi sanitari cui si fa riferimento sono: Fisa, San.Arti, Est, Aster, Fast, Fontur, Fonsap, Fasiv, Asim (cfr. anche infografica in chiusura del capitolo).

parente non autosufficiente alle facilitazioni per il trasporto verso il lavoro o per l'acquisto o la ristrutturazione della casa. A differenza degli interventi di tipo sanitario, in questo caso l'offerta locale non deve fare i conti con la possibile presenza di grandi Fondi nazionali di categoria. Come si vedrà nelle pagine seguenti, in questo campo di *policy* ciò che può variare – oltre all'incastro con un'offerta pubblica molto frammentata su base locale – è il mix di strumenti (eventualmente) adottati per dare un sostegno ai nuclei familiari: gli interventi rispondono prevalentemente a esigenze di sostegno al reddito? O cercano invece di facilitare la conciliazione vita-lavoro?

Per la mappatura delle prestazioni è stato identificato un insieme di possibili interventi – nei campi della salute e della famiglia – illustrati con maggior precisione nel box 5.2.

5.3 L'offerta di welfare bilaterale territoriale: cosa, dove e per chi

Dopo aver descritto i criteri seguiti per la mappatura, nelle pagine seguenti commentiamo i principali risultati emersi dall'analisi. Provando a rispondere alle domande evocate nell'Introduzione: quali sono le prestazioni più diffuse? Sono osservabili differenze rilevanti fra settori e fra territori? L'attenzione è rivolta, nella prima parte, agli interventi di assistenza sanitaria, nella seconda alle misure per il sostegno familiare; in entrambi i casi, come anticipato, si è scelto di adottare una duplice chiave comparativa: *fra settori e fra territori*. Tale approccio consente così di evidenziare l'eventuale esistenza di modelli di solidarietà distinti realizzati attraverso gli strumenti bilaterali¹⁷.

5.3.1 L'assistenza sanitaria

Come primo elemento di analisi, può essere utile considerare quanti Enti – fra quelli per cui è stato possibile reperire le informazioni necessarie – erogano almeno una prestazione sanitaria. Se nel complesso risulta attivo in questo campo poco più della metà dei casi analizzati (51,4%), sono tuttavia osservabili interessanti variazioni. Queste appaiono particolarmente marcate fra settori economici, con un evidente distacco dagli altri di quello edile, le cui Casse risultano tutte impegnate (100%) – in misura più o meno generosa – nell'offerta di assistenza sanitaria ai propri lavoratori. Un dato che non sorprende se si considera che le cosiddette “provvidenze” di assistenza sanitaria rappresentano una componente storicamente consolidata delle prestazioni garantite dalle Casse, anche in conseguenza dell'assenza di un Fondo bilaterale nazionale a copertura delle spese sanitarie sostenute dai lavoratori del settore. Molto meno netta appare invece la variazione rilevata fra gli altri settori economici presi in esame, in cui le quote di Enti che offrono assistenza sanitaria sono inferiori a un terzo del totale (cfr. figura 5.2).

A ciò si aggiunga che l'edilizia si distingue non solo per la *proporzione di Enti* che offrono assistenza sanitaria, ma anche per l'*estensione della gamma* messa a punto dalle Casse (cfr. tabella 5.1). Se si restringe l'analisi ai soli organismi che offrono assistenza sanitaria (due terzi

¹⁷ Per l'analisi delle prestazioni, l'impossibilità di reperire informazioni sufficientemente attendibili su di esse ha portato ad escludere completamente, in sede di analisi, 30 casi, pari al 7,5% del campione. I casi esclusi risultano così distribuiti: 9,8% nell'agricoltura e 12,4% nel Terziario, Distribuzione e Servizi; 3,5% al Nord, 18,6% al Centro (per la Toscana, cfr. box 5.1); 6,4% nel Mezzogiorno.

Figura 5.2 – Ebt che offrono una o più prestazioni sanitarie, per settore

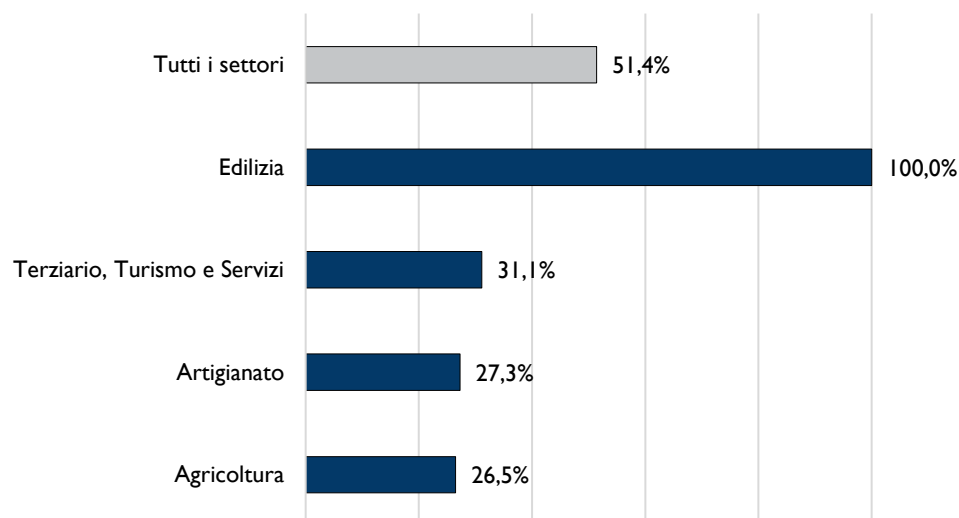


Tabella 5.1 – L'estensione della gamma di prestazioni sanitarie, per settore.

	Media	Minimo	Massimo	Coefficiente di variazione	N
<i>Edilizia</i>	4,8	1	8	34,1	115
<i>Agricoltura</i>	2,4	1	6	70,5	18
<i>Artigianato</i>	3,0	1	5	62,4	5
<i>Terziario, Turismo e Servizi</i>	2,1	1	6	70,5	36
<i>Totale</i>	3,9	1	8	51,3	174

Nota: i valori sono riferiti agli Ebt che offrono almeno una prestazione.

dei quali si concentrano proprio nell'edilizia) e si guarda al numero medio di interventi forniti, si notano infatti – fra le Casse edili – valori molto superiori (4,8) rispetto a quelli registrati in tutti gli altri settori. Come segnalato dai valori del coefficiente di variazione¹⁸, il numero di interventi in edilizia appare inoltre caratterizzato da una variabilità inferiore a quella riscontrata negli altri contesti. Tutto ciò sembra confermare che questo sistema bilaterale sia relativamente compatto e coordinato, grazie anche all'azione esercitata da tempo a livello nazionale attraverso la Cnce (Commissione nazionale paritetica per le Casse Edili), come ricostruito nelle pagine precedenti.

Differenze interessanti si osservano anche fra le tre *macro-aree territoriali*, con il Centro e il Nord che – prevedendo offerta sanitaria rispettivamente nel 52,4% e nel 63,8% dei casi – risultano relativamente più attivi in questo campo rispetto al Sud, dove a offrire almeno una prestazione sanitaria è solo il 43,5% del campione¹⁹. Se si restringe di nuovo l'analisi sui soli Enti che prevedono almeno un intervento sanitario, le variazioni fra territori in termini

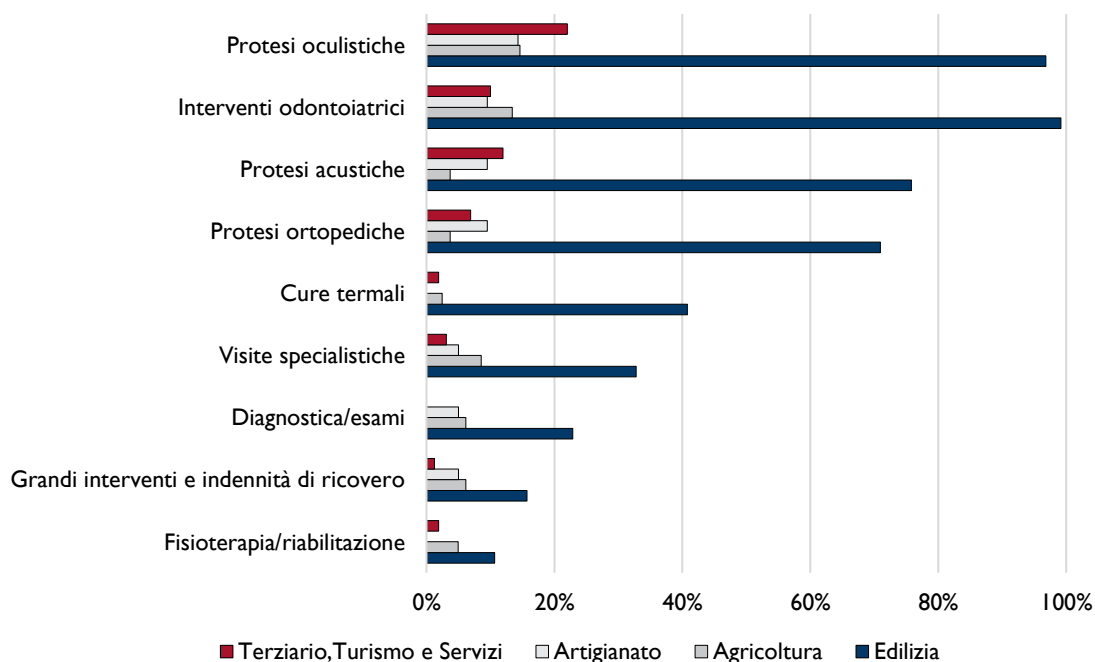
¹⁸ Dato dal rapporto, espresso in percentuale, fra deviazione standard e media.

¹⁹ Le differenze fra Nord e Centro, da un lato, e Sud e Isole, dall'altro, restano statisticamente significative anche controllando per i settori economici di appartenenza. Per una rappresentazione delle differenze territoriali nell'attivazione di misure sanitarie si rinvia all'infografica proposta a chiusura del capitolo.

di estensione della gamma di prestazioni appaiono invece minime e prive di significatività statistica. In altre parole, se al Sud è meno frequente che gli Ebt prevedano misure di assistenza sanitaria, è anche vero che quando lo fanno l'estensione della gamma offerta non si discosta da quella osservata nelle altre aree del Paese.

Prendiamo ora in considerazione quali sono le prestazioni di assistenza sanitaria più diffuse, come si distribuiscono fra settori e territori, e in quale rapporto si collocano rispetto a quelle erogate dal Servizio sanitario nazionale e alle rispettive cornici bilaterali nazionali. Si può in primo luogo guardare alla frequenza delle singole misure di sanità integrativa. Come emerge chiaramente dalla figura 5.3, quelle che ricorrono maggiormente sono i rimborsi per le spese sostenute dai lavoratori per l'acquisto di sussidi protesici – oculistici, acustici e ortopedici – e per gli interventi odontoiatrici (cure e protesi). Come noto, si tratta nel complesso di prestazioni che – alla luce dell'offerta garantita dal Ssn – possono essere qualificate come *integrative e/o complementari* rispetto a un sistema sanitario pubblico, quello italiano, che presenta storiche lacune in queste aree di assistenza (Rbm-Censis 2012). Fra le prestazioni meno ricorrenti si ritrovano invece interventi almeno in parte di tipo *sostitutivo* (o *duplicativo*), come visite specialistiche, rimborsi per esami e diagnostica, contributi in caso di grandi interventi e indennità di ricovero.

Figura 5.3 – La frequenza delle singole prestazioni sanitarie, distribuzione per settore.



A questo punto, resta ancora da verificare come l'offerta sanitaria degli Enti bilaterali territoriali interagisca con quella assicurata dai Fondi categoriali nazionali: quali tipi di "incastro" si realizzano fra le prestazioni erogate ai due livelli? Per rispondere a tale domanda, può essere utile individuare – sul piano teorico – quattro possibili configurazioni, date dall'incrocio fra offerta territoriale e offerta nazionale. La prima configurazione – che abbiamo definito *assenza di sovrapposizione* – si realizza se gli Ebt evitano di includere nella

propria offerta sanitaria sussidi già compresi nel “pacchetto” nazionale. Al contrario, il secondo possibile “incastro” – la *sovrapposizione* – si verifica quando la medesima forma di assistenza è prevista da entrambi i livelli territoriali. Si assiste invece a una vera e propria forma di *integrazione* da parte degli Enti territoriali rispetto ai Fondi nazionali nel momento in cui gli Enti provinciali e regionali includono misure sanitarie non previste dal Fondo nazionale, estendendo così i bisogni coperti. Infine, si determina *assenza di integrazione* quando, in mancanza di una copertura da parte del Fondo nazionale, neppure gli Ebt si attivano per assicurare la prestazione in questione ai propri iscritti.

Attraverso l'adozione di tale schema (cfr. figura 5.4), considerando solo gli Enti che offrono almeno una prestazione sanitaria ed escludendo l'edilizia (per l'assenza di un vero e proprio Fondo nazionale), si osserva, in generale, che le prestazioni prese in esame si concentrano nella prima configurazione, determinando quindi *assenza di sovrapposizione*, a conferma che gli Ebt operano tendenzialmente in linea con le direttive definite negli ultimi anni dal livello superiore, evitando di duplicare l'offerta dei Fondi nazionali e di disperdere in tal modo le risorse a propria disposizione. Per altre due prestazioni si registrano invece situazioni opposte. Da un lato, si trovano le protesi acustiche, che risultano poco coperte tanto dai Fondi nazionali quanto dagli Enti territoriali, collocandosi così nel quadrante denominato *assenza di integrazione*. Dall'altro, le protesi oculistiche, che rappresentano invece un esempio di incastro prevalentemente virtuoso – vero e proprio caso di *integrazione* – in cui cioè l'offerta locale (quando presente) colma positivamente una carenza del livello nazionale. Nel complesso, l'analisi suggerisce dunque che se il rischio di sovrapposizione appare assente o comunque del tutto limitato, i casi positivi di integrazione territoriale dell'integrazione nazionale risultano, ad oggi, quantitativamente marginali e tendenzialmente limitati a un'unica prestazione.

Figura 5.4 – Welfare sanitario bilaterale: 4 “incastri” fra dimensione territoriale e dimensione nazionale.

		Offerta sanitaria Ebt	
		No	Sì
Offerta sanitaria Fondi bilaterali nazionali	Sì	1. Assenza di sovrapposizione Protesi ortopediche Interventi odontoiatrici Visite specialistiche Diagnostica	2. Sovrapposizione
	No	4. Assenza di integrazione Protesi acustiche	3. Integrazione Protesi oculistiche

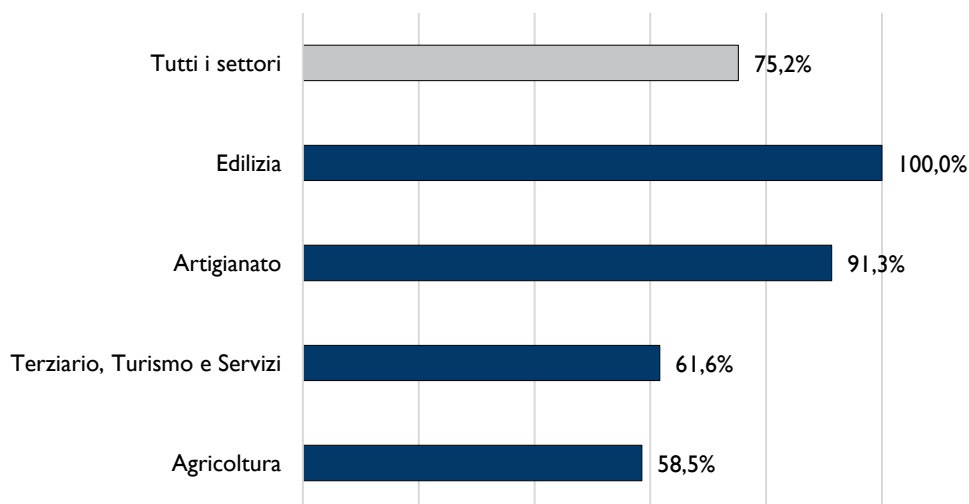
Nota: la collocazione nei quadranti delle singole prestazioni ne rispecchia la frequenza relativa. L'edilizia è stata esclusa dall'analisi. Non sono state considerate le due prestazioni meno frequenti (grandi interventi e indennità di ricovero e fisioterapia/riabilitazione).

Come ultimo elemento di analisi, si consideri che quando gli Enti si attivano per mettere a punto sussidi sanitari, essi ne prevedono – nella quasi totalità dei casi (98,3%) – l'estensione ai familiari del lavoratore, garantendo loro l'accesso ad almeno una delle prestazioni incluse nel pacchetto, supplendo in tal modo alla mancata copertura dei familiari da parte di alcuni Fondi nazionali. In questo caso, variazioni fra settori e fra aree geografiche appaiono inesistenti: in altre parole, *quando l'offerta sanitaria è attivata*, essa viene estesa, almeno in forma minima, anche ai membri del nucleo familiare²⁰.

5.3.2 Le misure per la famiglia

Come era plausibile attendersi, in assenza di grandi Fondi categoriali per il sostegno alla famiglia, il numero di Ebt che offrono *almeno una di queste misure* è in media sensibilmente più alto di quelli che intervengono in campo sanitario: complessivamente, si tratta infatti di circa il 75% degli Enti analizzati²¹ (cfr. figura 5.5).

Figura 5.5 – Ebt attivi nell'offerta di prestazioni a sostegno della famiglia, per settore.



Probabilmente proprio per l'assenza di una cornice bilaterale nazionale di riferimento, si osserva inoltre una maggiore diversificazione, che si manifesta non solo dal punto di vista settoriale e territoriale, ma anche in termini quantitativi e qualitativi. In questa prospettiva, l'appartenenza degli Enti a settori diversi non aiuta a spiegarne l'attivazione o mancata attivazione, almeno in forma minima (ovvero con una prestazione), dato che – come illustrato nella figura 5.5 – prevalgono sempre gli organismi che offrono misure per la famiglia. La variabile settoriale assume interesse nel momento in cui si valuta l'eterogeneità nell'ampiezza media della gamma di bisogni coperti, che, come riportato nella tabella 5.2, oscilla dal valore minimo riscontrato nell'agricoltura (1,7) al valore medio più alto del

²⁰ Il 100% nel settore edile e nel comparto artigiano, il 94,4% in agricoltura e nel terziario, distribuzione e servizi; 96,5% del Nord, contro il 100% di Centro e Mezzogiorno. Si può inoltre menzionare l'esistenza di ulteriori 5 casi caratterizzati da un'offerta sanitaria dedicata *esclusivamente* ai familiari del lavoratore.

²¹ Se si includono anche altre prestazioni oltre a quelle selezionate per questa analisi (come, ad esempio, gli assegni funerari, gli aiuti per l'acquisto della prima casa o i sussidi per gli abbonamenti ai mezzi pubblici), la percentuale di Ebt attivi in questo campo sale all'80,1% dei casi.

terziario, turismo e servizi (3,1), settori che si segnalano dunque per una specifica attenzione ai temi familiari; la differenza nell'estensione della gamma riscontrata nel terziario, turismo e servizi – rispetto agli altri settori (con l'eccezione dell'artigianato) – si conferma statisticamente significativa anche controllando per le diverse macro-aree geografiche di appartenenza, segnalando dunque la specificità del settore, elemento su cui avremo modo di ritornare nelle pagine seguenti.

Tabella 5.2 – L'estensione della gamma di prestazioni a sostegno della famiglia, per settore.

	Media	Minimo	Massimo	Coefficiente di variazione	N
Edilizia	2,5	1	6	45	126
Agricoltura	1,7	1	4	50,5	47
Artigianato	2,5	1	4	49,4	20
Terziario, Turismo e Servizi	3,1	1	6	44	99
Totale	2,6	1	6		292

Nota: i valori sono riferiti agli Ebt che offrono almeno una prestazione.

Se si rivolge poi l'attenzione alle tre macro-aree territoriali del Paese emerge, ancor più chiaramente di quanto osservato per l'assistenza sanitaria, un maggiore attivismo nel sostegno alla famiglia da parte degli Enti collocati nelle regioni del Nord e del Centro Italia (che si attivano in più di 4 casi su 5), a fronte di quelli presenti nel Meridione che invece predispongono un'offerta in questo campo solo in meno di 2 casi su 3 (cfr. l'infografica in chiusura di questo capitolo).

Ma quali sono – fra quelle considerate per questa analisi – le misure più diffuse per il sostegno alla famiglia? E come si differenziano fra i settori e fra le aree geografiche?

La figura 5.6 illustra la frequenza delle singole prestazioni: essa restituisce chiaramente, da un lato, il fatto che le varie forme di sostegno al diritto allo studio dei figli costituiscono l'intervento più comune in tutti i settori, con l'eccezione dell'agricoltura, dove invece prevalgono le integrazioni salariali in caso di maternità; dall'altro, il fatto che le altre misure si distribuiscono invece in modo piuttosto eterogeneo fra i diversi settori economici.

Come detto, gli interventi in campo familiare possono rispondere a esigenze diverse, da quelle più specificamente rivolte al sostegno del reddito del nucleo a quelle maggiormente orientate alla facilitazione della conciliazione fra i carichi di cura e di lavoro. Estremizzando, da un punto di vista analitico si potrebbe immaginare che – fra le misure analizzate – le più coerenti con il primo obiettivo siano i contributi per il diritto allo studio dei figli, i bonus bebè e i “premi matrimoniali”; e che con il secondo obiettivo appaiano invece più affini i contributi per l'assistenza a familiari non autosufficienti, il rimborso di parte delle spese sostenute per la frequenza dei figli di asili nido e/o scuole dell'infanzia, il sostegno per le iscrizioni ai campi estivi e per il sostegno a maternità obbligatoria e facoltativa. Raggruppando in tal modo le prestazioni e osservandone la rispettiva frequenza nei vari settori, risulta possibile delineare approcci diversi al tema del sostegno familiare.

Figura 5.6 – La frequenza delle singole prestazioni di sostegno alla famiglia, distribuzione per settore.

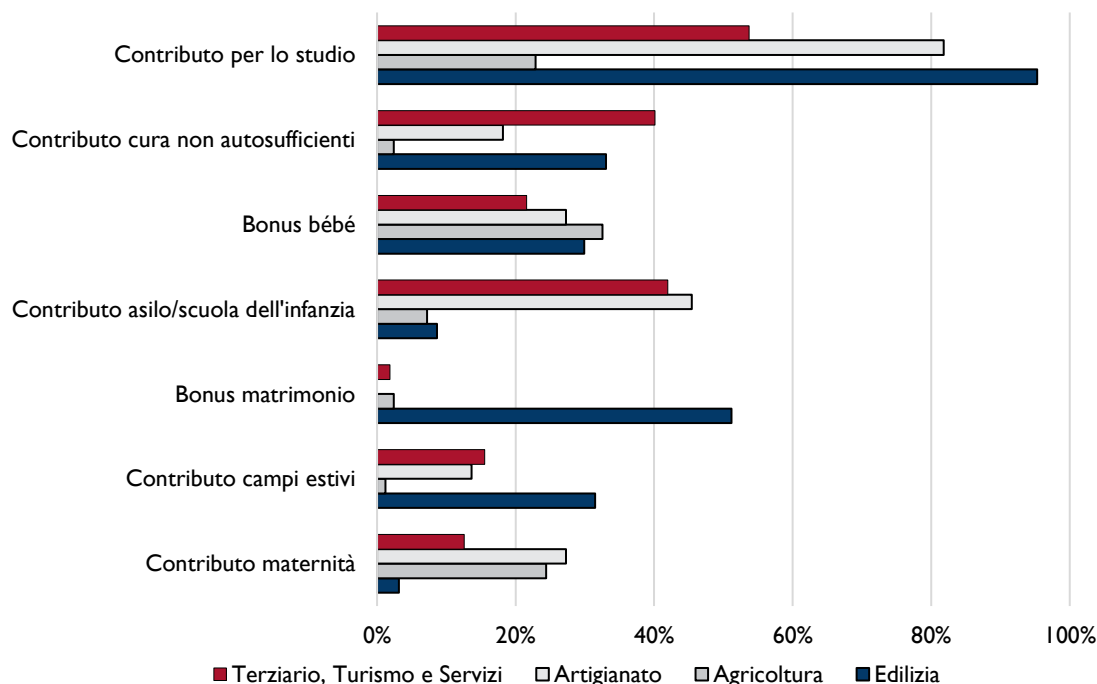
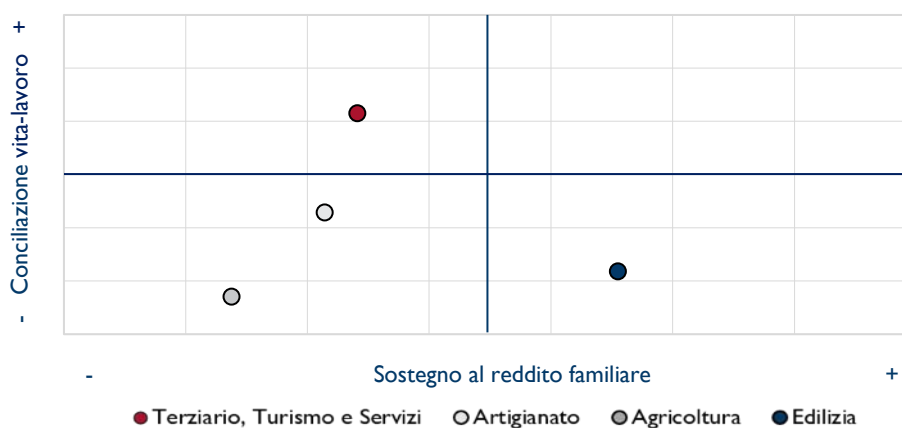


Figura 5.7 – Welfare familiare bilaterale: 4 possibili configurazioni – distribuzione settoriale.



Nota: per collocare i diversi sistemi bilaterali territoriali si è considerata la somma delle frequenze delle prestazioni raggruppate nei due insiemi (sostegno al reddito e conciliazione) fra gli Ebt che offrono almeno una prestazione. A fini comparativi, le rispettive frequenze sono state riproporzionate su una scala comune.

Come illustrato nella figura 5.7, incrociando l'enfasi posta dagli Ebt sul tema del sostegno al reddito e/o della conciliazione si individuano quattro quadranti, determinati dal peso delle prestazioni volte al perseguimento dell'uno o dell'altro obiettivo. Come si collocano in questo schema gli Ebt che offrono almeno una prestazione di welfare familiare? Quali mix tendono ad adottare?

In generale, il posizionamento dei diversi sistemi bilaterali settoriali lungo i due assi dello schema suggerisce effettivamente l'esistenza di approcci diversi nella tematizzazione della "questione famiglia". Innanzitutto, risulta interessante la contrapposizione fra gli interventi

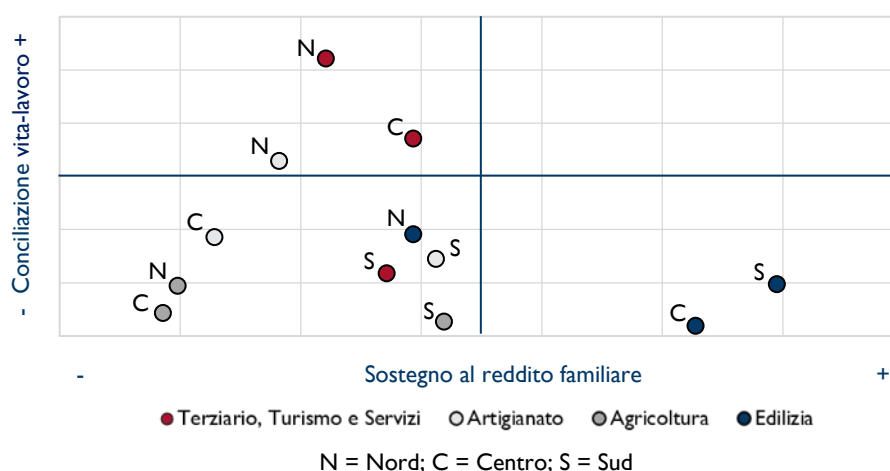
adottati nel settore edile e le misure più ricorrentemente congeniate dagli Enti del terziario, del turismo e dei servizi. Da un lato, le Casse edili appaiono infatti maggiormente concentrate nel sostegno allo studio, alla natalità e al matrimonio, e nell'agevolazione all'accesso alle colonie da parte dei figli degli operai (collocandosi così nel quadrante in basso a destra); dall'altro, invece, gli Enti del terziario, del turismo e dei servizi risultano più attivi sul fronte delle facilitazioni per gli asili nido e scuole dell'infanzia e del sostegno alla cura di familiari non autosufficienti (posizionandosi nel quadrante in alto a sinistra). In altre parole, nel settore delle costruzioni sembra emergere l'adozione di una logica tradizionale, che tende a interpretare le misure per la famiglia prevalentemente come una forma di sostegno al reddito familiare: gli interventi messi a punto appaiono concepiti per rispondere ai bisogni di una forza lavoro in prevalenza maschile, in un contesto istituzionale bilaterale particolarmente consolidato, che affonda le proprie radici nei primi decenni del '900. Al contrario, nei settori del terziario, del turismo e dei servizi sembra prevalere una logica che tende a interpretare le misure per la famiglia come strumenti volti a dare risposta alle esigenze di conciliazione di una forza lavoro con forte presenza femminile, nel quadro di un sistema bilaterale relativamente giovane, sviluppatosi negli ultimi 25-30 anni. Il posizionamento dell'agricoltura nel quadrante in basso a sinistra restituisce invece il relativo sottosviluppo delle misure di "welfare familiare" all'interno di questo settore in cui, come messo in luce da altri studi, ancora oggi – nonostante le trasformazioni in corso, richiamate nel primo paragrafo – prevalgono "forme di piccola mutualità" (Cimaglia e Aurilio 2011), che solo in pochi casi hanno incluso prestazioni diverse dalle integrazioni salariali in caso di malattia e infortunio. Interessante, infine, risulta la posizione in cui si colloca l'artigianato, la cui offerta di welfare familiare – nel complesso ancora modesta – appare caratterizzata da un sostanziale equilibrio fra le due dimensioni considerate, con una certa propensione al tema della conciliazione: è ragionevole immaginare che ciò sia almeno in parte dovuto alla natura intersettoriale di un comparto produttivo particolarmente variegato, che al proprio interno include figure professionali e occupazioni molto diverse.

Queste riflessioni si sono concentrate sulle differenze fra settori senza considerare la dimensione territoriale. Disaggregando la collocazione degli Ebt di settore per area geografica (Nord, Centro e Sud; cfr. figura 5.8), si nota inoltre una frattura fra Nord e Sud (con il Centro in una collocazione più incerta) che sembra replicare quella fra edilizia e terziario.

Il quadrante in basso a destra risulta infatti ora occupato dalle sole Casse edili del Centro e Sud Italia, mentre quello in alto a sinistra dagli Ebt di terziario, turismo e servizi di Nord e Centro, insieme agli Enti dell'artigianato delle regioni settentrionali. Nel complesso, mentre nel Mezzogiorno l'enfasi sul sostegno al reddito sembra prevalere sulla facilitazione della conciliazione, al Nord si tende a registrare la situazione opposta o, comunque, un mix più bilanciato fra le due componenti.

Infine, per valutare la variazione nella generosità delle misure messe in campo dai vari Ebt, oltre a esaminare l'estensione numerica della gamma degli interventi proposti, per alcune singole prestazioni (sussidio per assistenza a familiari non autosufficienti, rimborso delle per l'asilo nido o la scuola dell'infanzia, bonus bebè e premio matrimoniale) si è preso in considerazione anche il valore dell'importo previsto per ciascuna di esse.

Figura 5.8 – Welfare familiare bilaterale: 4 possibili configurazioni – distribuzione settoriale e territoriale.



Nota: vedi figura 5.7.

Come riassunto nella tabella 5.3, se si integra il dato relativo alla frequenza delle misure, discusso poco sopra, con quello relativo alla loro generosità, si nota – in generale – che gli interventi non solo sono più frequenti, ma sono anche più generosi nell’edilizia che negli altri settori, e nelle regioni settentrionali che in quelle meridionali, che, peraltro, sono notoriamente caratterizzate da costi della vita inferiori²². Allo stesso modo, il “bonus bebè” ricorre con maggiore frequenza nel Centro e nel Sud del Paese, anche se con un importo inferiore nelle regioni meridionali che in quelle centrali e settentrionali; per quanto riguarda i settori, il più generoso è in questo caso l’artigianato, mentre quello che interviene più frequentemente con questa misura è l’agricoltura. Come già osservato nelle pagine precedenti, il contributo per asili e/o scuole dell’infanzia si rinviene maggiormente fra gli Enti del terziario, ma, di nuovo, risulta di importo mediamente maggiore nell’edilizia, dove, tuttavia, sono appena 8 delle 127 Casse Edili mappate a prevedere un contributo di questo tipo²³; anche in questo caso le regioni del Nord si segnalano come l’area in cui la misura, oltre a essere più comune, è anche più generosa. Il maggior ricorso ai bonus bebè nel Meridione e ai contributi per l’asilo nido nel Settentrione sembra riflettere l’esistenza di condizioni socio-economiche e occupazionali diversificate, come tali capaci di esercitare pressioni funzionali di diversa intensità nelle due aree del Paese. Come rilevato dall’Istat (2017), i dati a disposizione mostrano che se l’occupazione femminile si attesta nelle regioni settentrionali al 58,2% e al 54,4% in quelle del Centro, nel Mezzogiorno riesce a trovare lavoro poco meno di una donna su tre (31,7%), senza contare che – guardando ai tassi di inattività – risulta evidente come il Mezzogiorno si caratterizzi per la presenza di un’elevata quota di donne da sempre fuori dal mercato del lavoro (59,2%) contro il 36,2% del Nord (Tomatis 2017b). Inoltre, l’offerta di posti negli asili nido risulta sensibilmente più bassa nelle regioni meridionali che nel resto del Paese (Istat 2016). In tale quadro, appare di un certo

²² L’importo analizzato è quello massimo previsto. In caso di differenze, si è considerato il valore dell’importo riconosciuto ai lavoratori a tempo indeterminato e/o full-time.

²³ Di cui 7 al Nord e 1 al Sud.

interesse che l'unica prestazione a ricorrere maggiormente *solo* nel Mezzogiorno sia il “bonus matrimonio”, una erogazione monetaria *una tantum* (mediamente intorno ai 350 euro), riconosciuta al lavoratore in occasione delle nozze: la preferenza per questa misura a parte degli Ebt meridionali appare coerente con un contesto caratterizzato dalla persistenza di modelli familiari più tradizionali, che trovano particolarmente nell'edilizia il sistema bilaterale che meglio ne esprime le caratteristiche.

Tabella 5.3 – Frequenza e generosità di alcune misure di welfare familiare: confronto fra settori e territori.

	Frequenza maggiore (%)		Importo medio più alto	
	Settore	Territorio	Settore	Territorio
<i>Contributo non autosufficienza</i>	Terziario, turismo e servizi	Nord	Edilizia	Nord e Centro
<i>Bonus bebè</i>	Agricoltura	Centro e Sud	Artigianato	Nord e Centro
<i>Contributo asilo/scuola infanzia</i>	Terziario, turismo e servizi	Nord	Edilizia	Nord
<i>Bonus matrimonio</i>	Edilizia	Sud	Edilizia	Nord

Nota: i valori sono riferiti agli Ebt che offrono almeno una prestazione.

5.4 Risorse investite e beneficiari: spunti di riflessione dal comparto artigiano

Come anticipato, in assenza di dati sistematici, la mappatura realizzata sui diversi settori qui presi in esame si è concentrata innanzitutto sull'*offerta* di prestazioni di welfare: un elemento di analisi preliminare, indispensabile per tratteggiare i contorni fondamentali del welfare bilaterale. Non meno rilevante risulta, tuttavia, il lato della *domanda* di prestazioni, ovvero delle risorse effettivamente impiegate e del numero di beneficiari coinvolti da queste iniziative. In questo paragrafo proponiamo i risultati emersi da un'attività di ricerca, realizzata nel 2016 dal Laboratorio *Percorsi di secondo welfare*, che ha esplorato questa dimensione, approfondendola nel sistema bilaterale territoriale dell'artigianato²⁴.

Attraverso la somministrazione telefonica di un questionario semistrutturato, è stato possibile raccogliere informazioni relative al *numero di imprese e lavoratori iscritti* ai singoli Enti bilaterali regionali, ma anche all'*ammontare delle risorse* da essi eventualmente erogate per misure di welfare sanitario e/o di sostegno alla famiglia. Nonostante alcune lacune, i dati ottenuti consentono di stimare approssimativamente i lavoratori artigiani attualmente coinvolti nel sistema bilaterale oltre i 700.000, per due terzi concentrati nelle grandi regioni del Nord (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Piemonte). Le imprese iscritte sono stimabili in oltre 180.000. Se i dati assoluti sono letti considerando anche quelli relativi ai tassi regionali di adesione, le informazioni reperibili da fonti diverse (benché frammentarie e talvolta non coincidenti), integrate con quelle specificamente raccolte per l'analisi, convergono nel documentare l'esistenza – anche da questo punto di vista – di una fortissima

²⁴ Per un approfondimento si rinvia a Razetti (2017a, b).

frattura territoriale che separa nettamente le esperienze bilaterali del Centro-Nord da quelle del Mezzogiorno, dove si registrano livelli di adesione estremamente più bassi che nelle regioni settentrionali: i tassi raggiungono o superano l'80% in regioni come Veneto, Emilia Romagna, Marche, Piemonte, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia, per crollare intorno a percentuali non superiori al 15-16% in Lazio, Molise, Campania, Calabria e Sicilia.

Nel campo dell'assistenza sanitaria le evidenze confermano, in linea con quanto emerso nelle pagine precedenti, un ruolo marginale – in termini di *risorse erogate* e *beneficiari coinvolti* – degli Enti bilaterali dell'artigianato, con la residua, significativa eccezione dell'Ente veneto (l'Ebav)²⁵. Dopo l'avvio del fondo sanitario contrattuale nazionale (San.Arti.; Maino e Razetti 2015), negli ultimi anni diversi Enti che precedentemente includevano rimborsi sanitari nella propria offerta hanno preferito dedicare le risorse a propria disposizione ad altri ambiti, evitando inutili sovrapposizioni (questo è il caso degli Enti artigiani di Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Campania e Sardegna). Allo stesso tempo, escluso il Veneto, gli Enti che al momento della rilevazione risultavano ancora attivi in questo settore di *policy* (Trento, Marche e Molise), pur rischiando di replicare l'offerta nazionale, erogavano di fatto prestazioni di importo limitato, a beneficio effettivo di alcune centinaia di lavoratori e familiari in tutta Italia²⁶. In un caso, il mantenimento dell'offerta sanitaria veniva giustificato alla luce di tassi di adesione al fondo San.Arti. giudicati ancora non adeguati.

Più consistente e in crescita appariva invece l'impegno degli Enti bilaterali artigiani sul fronte del welfare familiare. Pur rimanendo una voce tendenzialmente secondaria rispetto agli importi complessivamente erogati, le misure a sostegno della famiglia si sono rivelate quantitativamente più consistenti di quelle dedicate all'assistenza sanitaria oltretutto un'area tendenzialmente in espansione. Per il 2016 era possibile quantificare l'impegno degli Enti regionali in 2,3 milioni di euro, cui andavano aggiunte le risorse erogate dagli Enti che non hanno messo a disposizione i propri dati²⁷. Non solo gli Enti si attivano più spesso per mettere a punto un'offerta di welfare familiare che non per attivare sanità integrativa (come illustrato nella sezione precedente), ma questa offerta – la cui gamma è tendenzialmente più estesa di quella sanitaria – coinvolge un numero maggiore di beneficiari e assorbe più risorse. Tenendo conto delle diverse dimensioni delle regioni, anche questo fenomeno, come illustrato nella infografica in chiusura del capitolo risulta coinvolgere in misura maggiore i territori del Centro-Nord (in primo luogo, l'Emilia Romagna) rispetto a quelli del Mezzogiorno, dove tuttavia la Puglia si distingue per un impegno significativo su questo fronte.

²⁵ La cui offerta sanitaria è estremamente articolata, ma per la quale non è stato possibile raccogliere i dati relativi all'ammontare delle risorse impiegate.

²⁶ Le informazioni raccolte sugli Enti di Trento, Marche e Molise permettevano di stimare le risorse effettivamente stanziare in 40,5mila euro circa, a finanziamento di 142 domande di rimborso. La bilateralità artigiana risulta invece particolarmente dinamica nella messa a punto di *fondi* integrativi bilaterali territoriali, tutti concentrati in alcune regioni del Nord (cfr. Razetti 2015, 2017a, b).

²⁷ L'importo complessivo era sicuramente più consistente, considerando che non è stato possibile accedere ai dati relativi agli Enti di Lombardia e Veneto.

5.5 Conclusioni

L'analisi proposta in questo capitolo ha cercato di far luce su un tema che, nonostante la rilevanza via via acquisita nel dibattito italiano sull'evoluzione delle relazioni industriali e del welfare, rimane ancora poco esaminato in modo sistematico. Sino ad ora sono infatti prevalsi gli studi di caso (es. Bellardi e De Santis 2011; Leonardi e Arlotti 2012; Leonardi 2014; Nogler 2014a, 2014b; Sandulli et al. 2015), mentre i tentativi di restituire un quadro organico del ruolo degli Ebt nell'offerta di prestazioni sociali si sono scontrati con la frammentazione istituzionale e i rischi di chiusura burocratica e corporativa della “galassia bilaterale” richiamate nella prima parte di questo capitolo. In tal senso, la recente ricerca curata da Sandulli et al. (2015) ha riconosciuto esplicitamente i limiti incontrati nella realizzazione dell'analisi empirica: in uno dei contributi contenuti nel volume, si afferma infatti che i questionari somministrati alle strutture territoriali hanno restituito informazioni “*nel complesso lacunose e frammentarie, tali da non costituire una base dati sufficiente a ricavare un quadro statistico sufficientemente esauriente*” (Croce 2015, p. 249). Allo stesso modo, il monitoraggio realizzato da Italia Lavoro non ha offerto, almeno agli osservatori esterni, risultati utili per un approfondimento più strutturato del tema oggetto di analisi.

In assenza di fonti informative secondarie e a fronte del dibattito tratteggiato in apertura del capitolo, è apparso così necessario provare a colmare – anche se solo in parte – le lacune esistenti, procedendo a una raccolta di dati che permettesse di delineare i tratti fondamentali del fenomeno “welfare bilaterale” in Italia. Benché limitata a due soli campi di *policy*, selezionati per le ragioni esposte in precedenza, quella proposta è ad oggi il primo tentativo di valutare diffusione e caratteristiche degli interventi sociali realizzati a livello territoriale attraverso gli strumenti della bilateralità, con una particolare attenzione alla dimensione comparata.

Nel complesso, e in linea con quanto emerso nella precedente rilevazione (Razetti 2015), l'analisi proposta indica che molti Ebt risultano effettivamente impegnati nell'offerta di interventi sociali, contribuendo in tal modo a delineare un articolato sistema integrativo multilivello, la cui esistenza conferma la potenzialità di questo strumento nel disegno di forme di welfare occupazionale capaci di affiancarsi al sistema pubblico di protezione sociale e di allargare la platea dei soggetti tutelati. Attraverso la messa a punto di diversi interventi sociali, gli Ebt sembrano infatti soggetti in grado di fare arrivare qualche forma di “welfare in azienda” anche fra i lavoratori impiegati in quei settori che, per alcune caratteristiche intrinseche (ridotta dimensione di impresa e discontinuità del lavoro), rischierebbero altrimenti di restare esclusi dagli sviluppi del welfare occupazionale. Inoltre, laddove presenti, le iniziative bilaterali sembrano generalmente congeniate in modo da evitare sovrapposizioni con quanto offerto dal welfare pubblico o dal welfare bilaterale di livello nazionale. In particolare, i dati sull'offerta di prestazioni sanitarie hanno permesso di sviluppare alcune considerazioni su una dimensione centrale quando si guarda alla bilateralità quale tassello del welfare occupazionale, ovvero il tipo di “incastro” fra le iniziative degli Enti bilaterali territoriali, le rispettive cornici nazionali (i Fondi) e il Ssn. L'immagine che emerge è quella di una mancata sovrapposizione e, in alcuni casi, di positiva integrazione fra livelli: quando gli organismi bilaterali offrono prestazioni sanitarie, convogliano le risorse su aree lasciate

scoperte tanto dal sistema sanitario pubblico quanto dai Fondi integrativi nazionali di categoria. Allo stesso tempo, è anche vero che gli Ebt non necessariamente si attivano per offrire assistenza sanitaria laddove non arrivano i grandi Fondi nazionali.

Maggiore attivismo degli Ebt si registra nel campo delle misure a sostegno delle famiglie, in cui la differenziazione nel tipo di prestazioni offerte sembra restituire l'adozione di approcci diversi nei vari settori economici e nelle diverse zone del Paese: il primo, più tradizionale, interpreta le misure per la famiglia prevalentemente come forma di supporto al reddito, intende soddisfare le necessità di una forza lavoro in maggior parte maschile e appare coerente con la persistenza di modelli di solidarietà di tipo familiare, soprattutto nelle aree meridionali del Paese; il secondo, più chiaramente distinguibile nelle aree settentrionali, interpreta invece gli interventi familiari come azioni mirate a facilitare le esigenze di conciliazione fra vita professionale e familiare di una forza lavoro con forte presenza femminile.

Nel complesso, il capitolo ha mostrato che gli interventi di welfare bilaterale, come tutti quelli di stampo occupazionale, tendono a generare qualche forma di distorsione distributiva: una distorsione che si manifesta sia lungo le linee di divisione settoriali sia lungo quelle geografiche, rischiando così di riprodurre, più che di correggere, le fratture già esistenti, e suggerendo l'esistenza di diversi modelli di solidarietà su base bilaterale. L'analisi proposta si è concentrata principalmente sull'*offerta* delle prestazioni. Anche alla luce delle evidenze emerse dall'esplorazione del comparto artigiano, il lato della *domanda* appare certamente una dimensione meritevole di approfondimento. Il focus sul caso artigiano, infatti, ha permesso di mettere meglio in luce come alla segmentazione generata dalle prestazioni di welfare bilaterale (tra lavoratori artigiani e non), si aggiunga una frattura di fatto – interna al comparto – fra i lavoratori effettivamente iscritti (gli *insider*) e quelli che si ritrovano ancora fuori dal circuito bilaterale (*outsider*), senza considerare che, anche fra gli iscritti, sono ancora pochi quelli effettivamente a conoscenza delle prestazioni offerte e quindi in grado di usufruirne (es. Burroni e Pedaci 2014). In considerazione delle informazioni raccolte per questo studio, appare plausibile immaginare che simili osservazioni valgano, a maggior ragione, per quei settori (come l'agricoltura, il commercio, i servizi e il turismo) in cui la bilateralità territoriale è un fenomeno relativamente più recente e meno consolidato.

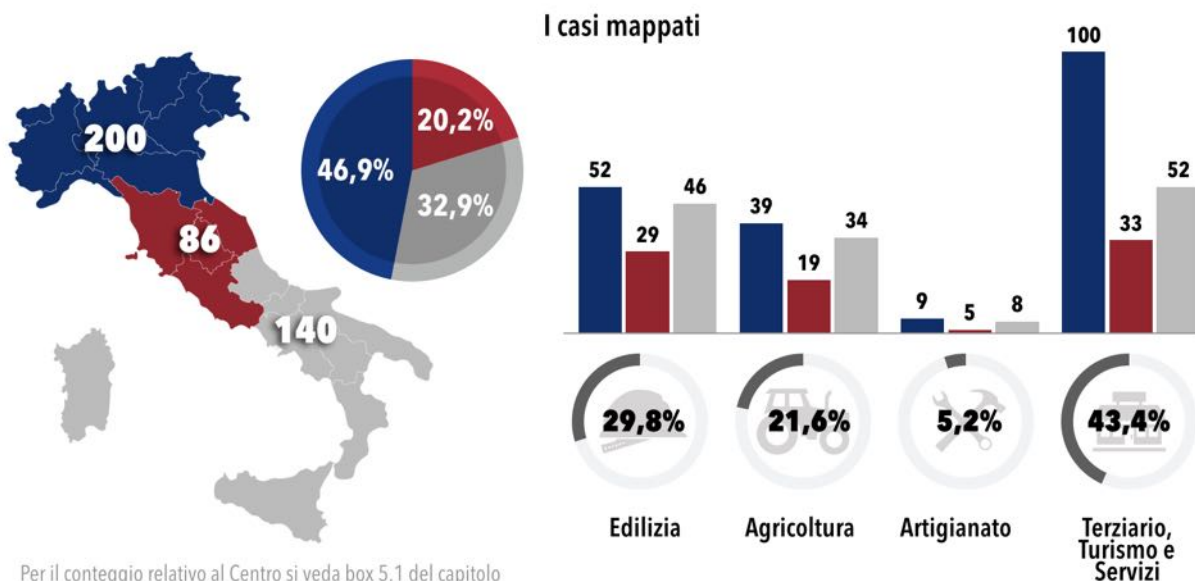
Appare dunque auspicabile che le parti sociali, proseguendo nel cammino di razionalizzazione della bilateralità avviato con successo negli ultimi anni nei diversi settori analizzati, si dedichino ora con altrettanto impegno a valorizzare quanto realizzato (o in via di realizzazione) nei territori a vantaggio dei lavoratori iscritti agli Ebt, promuovendo capillari azioni di informazione e sensibilizzazione capaci di portare davvero il welfare in quelle Pmi che, fra luci e ombre, continuano a rappresentare il nucleo del tessuto produttivo italiano.

Riferimenti bibliografici

- Agostini C. e Ascoli U., 2014, *Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricalibratura del modello italiano?*, «Politiche Sociali», n. 2, pp. 259-275
- Arlotti M., Ascoli U. e Pavolini, E. (2017), *Fondi sanitari e policy drift. Una trasformazione strutturale nel sistema sanitario italiano?*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 77-92
- Bellardi L. (2013), *Contrattazione collettiva ed enti bilaterali. Quali prospettive per il welfare (alle soglie di una nuova riforma)?*, «Jus. Rivista di scienze giuridiche», n. 3, pp. 379-386
- Burroni L. e Pedaci, M. (2014), *Collective bargaining, atypical employment and welfare provisions: The case of temporary agency work in Italy*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 169-194
- Censis - Rbm Salute (2016), *Dalla fotografia dell'evoluzione della sanità italiana alle soluzioni in campo. Sintesi dei principali risultati*
- Cimaglia M.C. e Aurilio A. (2011), *I sistemi bilaterali di settore*, in Bellardi, L. e De Santis, G. (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, pp. 97-246
- Croce G. (2015), *Osservazioni conclusive. Potenzialità e limiti della bilateralità territoriale sulla base delle indicazioni pervenute. Spunti di riflessione per una possibile futura ricerca*, in Sandulli, P., M. Faioli, P. Bozzao, Bianchi, M. T. e Croce, G. (a cura di) (2015), *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, «Quaderni Fondazione G. Brodolini», n. 52, pp. 249-257.
- Ferrera M. (a cura di) (2012), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino
- Granaglia E. (2017), *Il welfare aziendale e la sanità complementare. Alcune considerazioni*, «Rivista delle Politiche sociali», n. 2, pp. 37-45
- Istat (2014), *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*, Roma
- (2015), *Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi*, Roma
- (2016), *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: il censimento delle unità di offerta e la spesa dei Comuni*, Roma
- (2017), *Rapporto annuale 2017. La situazione del Paese*, Roma, Istat
- Italia Lavoro (2013), *Gli Enti Bilaterali in Italia. Rapporto Nazionale 2013*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma
- (2014), *Gli Enti Bilaterali in Italia. Rapporto Nazionale – Aggiornamento 2014*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma
- Jessoula M. (2017), *Jessoula M. (2017), Welfare occupazionale: le sfide oltre le promesse. Una introduzione*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 9-24
- Johnston A., A. Kornelakis e C. Rodriguez d'Acri, *Social partners and the welfare state: Recalibration, privatization or collectivization of social risks?*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 17, n. 4, pp. 349-364.
- Leonardi M. (2017), *Premi di produttività e welfare aziendale: una riflessione sul caso italiano*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 25-36
- Leonardi S. (a cura di) (2014), *Rapporto sulla bilateralità nel terziario*, Roma, Ediesse
- Leonardi S. e Arlotti M. (2012), *Welfare contrattuale e bilateralismo*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 77-114
- Luciano A. (2016), *Mutualismo e assicurazioni: domande per un programma di ricerca sul secondo welfare*, «Informaires», anno XXVI, n. 51, pp. 8-10
- Maino F. e Mallone, G. (2017), *Lo sviluppo del welfare aziendale e le prospettive per il settore dell'artigianato*, «Quaderni di ricerca sull'artigianato», n.1, pp. 3-24
- Maino F. e F. Razetti (2015), *San.Arti, il Fondo di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori dell'artigianato*, Percorsi di secondo welfare, 19 agosto 2015

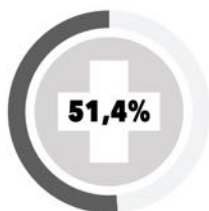
- Maino F. e Rizza R. (a cura di) (2017), *Welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro in Emilia Romagna*, Rapporto di ricerca, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Massagli E. (a cura di) (2014), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un'indagine ricostruttiva*, Adapt Labour Studies e-Book Series n. 31, Adapt University Press
- Nogler L. (a cura di) (2014a), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, FrancoAngeli.
- (a cura di) (2014b), *EBAV. Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato veneto*, Milano, FrancoAngeli
- Pavolini E., Neri S., Cecconi S. e Fioretti I. (2012), *L'esperienza dei fondi sanitari in Italia tra luci e ombre*, Paper for the Espanet Conference “Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa”, Roma, 20 – 22 settembre 2012
- Osservatorio Donazione Farmaci (2016), *Donare per curare. Povertà Sanitaria e Donazione Farmaci. Rapporto 2016*, Milano, Banco Farmaceutico
- Pace F., Pesenti L., Rinolfi V. e Scippa E. (a cura di) (2017), *La bilateralità in Italia come percorso di modernizzazione delle relazioni industriali. L'esperienza di Ebitemp*, Ebitemp, Roma
- Pavolini E., Ascoli, U. e Mirabile, M.L. (a cura di) (2013), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Razetti F. (2015), *Bilateralità e welfare contrattuale: quale ruolo per i territori?*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2015), *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 69-109
- (2017a), *Welfare bilaterale e secondo welfare: prime considerazioni a partire dalle esperienze regionali nel comparto artigiano*, «Politiche Sociali/Social Policies», n. 1, pp. 137-164
- (2017b), *Il welfare nelle aziende artigiane: il ruolo della bilateralità*, «Quaderni di ricerca sull'artigianato», n.1, pp. 25-52
- Rbm salute – Censis (2012), *I Fondi Sanitari tra integrazione, sostituzione e complementarietà*, Roma
- Sandulli P., M. Faioli, P. Bozzao, Bianchi, M. T. e Croce, G. (a cura di) (2015), *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, «Quaderni Fondazione G. Brodolini», n. 52
- Tomatis F. (2017a), *Perché l'Italia è così vecchia?*, Percorsi di secondo welfare, 8 marzo 2017
- (2017b), *Italia: una lenta ripresa verso la parità di genere?*, Percorsi di secondo welfare, 30 maggio 2017
- Trampusch C. (2007), *Industrial Relations as a Source of Solidarity in Times of Welfare State Retrenchment*, «Journal of Social Policy», 36 (2), 197–215.
- Treu T. (a cura di) (2016), *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Milano, Ipsa

La ricerca di Secondo welfare sugli Enti bilaterali territoriali



Offerta di prestazioni sanitarie

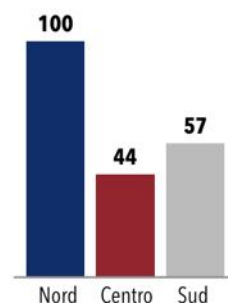
Enti che offrono almeno una prestazione



Prestazioni più comuni a livello nazionale



Dove si trovano gli enti che le offrono (valori assoluti)

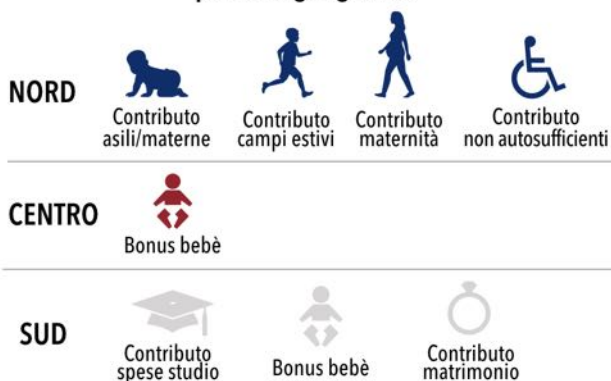


Offerta di prestazioni per le famiglie

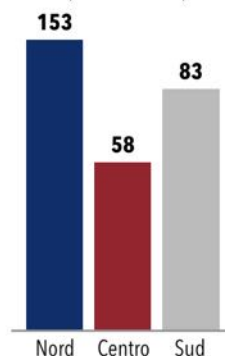
Enti che offrono almeno una prestazione



Prestazioni più comuni per area geografica



Dove si trovano gli enti che le offrono (valori assoluti)



I lavoratori coinvolti dalla bilateralità

**Lavorati iscritti ai Fondi sanitari bilaterali nazionali
di Agricoltura, Artigianato e Terziario, Turismo e Servizi**

2.500.000
circa



Fonte: UniSalute Spa

Occupati nei settori analizzati

6.935.500
circa



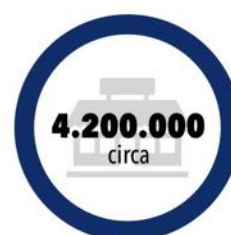
Edilizia



Agricoltura



Artigianato

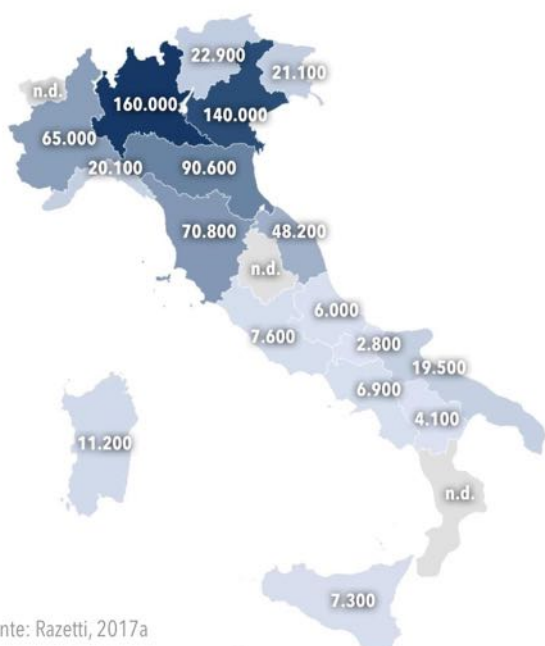


Terziario, Turismo e Servizi

Fonte: Cisl

La bilateralità nell'artigianato

**Lavoratori iscritti a Ebt regionali
(2015-2016)**



Fonte: Razetti, 2017a

**Prestazioni per la famiglia
(2015)**

	Domande finanziate	Risorse erogate
Piemonte	102	25.000 €
Liguria	61	138.000 €
Trentino AA*	270	53.050 €
FVG	22	11.000 €
Emilia Romagna	4.180	1.272.770 €
Toscana	1.058	284.000 €
Marche	–	60.000 €
Lazio	14	7.127 €
Abruzzo	39	7.275 €
Basilicata	0	0 €
Molise	6	1.150 €
Puglia	–	276.800 €
Sicilia	123	90.000 €
Sardegna	75	29.171 €

*dati relativi agli Ebt di Trento e Bolzano



Chiara Lodi Rizzini e Eleonora Noia

LE FONDAZIONI DI IMPRESA DI FRONTE A UN WELFARE STATE IN TRASFORMAZIONE

6

Introduzione

Il capitolo si propone di indagare quale spazio occupano, e potranno occupare in futuro, le Fondazioni di impresa in un sistema di welfare in profondo mutamento. Nonostante costituiscano una percentuale ancora modesta nell'insieme delle Fondazioni italiane, sia in termini numerici che di risorse economiche, queste realtà risultano infatti in grado di contribuire all'innovazione degli strumenti e dei servizi sociali. Guardando ai progetti avviati negli anni recenti, inoltre, le Fondazioni di impresa presentano in molti casi gli elementi distintivi del secondo welfare: adottano progetti e modelli di intervento che promuovono l'innovazione sociale; finalizzano spesso le proprie attività all'*empowerment* dei destinatari; impiegano modelli di governance volti al coinvolgimento delle comunità nelle quali operano; contribuiscono allo stanziamento di risorse economiche aggiuntive.

6.1 Fondazioni di impresa: scenari e tendenze di un settore in evoluzione

6.1.1 Definizioni e caratteristiche

Per trattare di Fondazioni d'impresa, il primo problema da affrontare è quello definitorio. Infatti, non esiste una definizione univoca e universalmente condivisa nella letteratura internazionale del fenomeno ([Corporate Citizenship 2014](#)).

A livello internazionale si può fare riferimento a quella fornita da Corporate Citizenship, che definisce le Fondazioni d'impresa come Fondazioni il cui introito primario deriva dall'impresa fondatrice. Ulteriori indicazioni sono fornite dall'European Foundation Centre (Efc), il quale individua come peculiarità delle Fondazioni d'impresa: a) l'aver come donatore principale l'impresa fondatrice, che annualmente devolve alla Fondazione una donazione; b) la composizione dei membri del *board*, che sono principalmente impiegati o membri dell'azienda fondatrice; c) la redistribuzione dei suoi fondi attraverso attività erogative o operative – di cui parleremo nel dettaglio in seguito –, nonché dalla combinazione delle due modalità di intervento.

Focalizzandoci sull'ambito italiano, possiamo fare invece riferimento alla definizione proposta da Sodalitas, che nel 2009 identificava così i criteri distintivi delle Fondazioni di impresa: a) avere come fondatore unico una o più imprese, o una famiglia imprenditoriale;

b) essere dotate di personalità giuridica distinta da quella dell'impresa, pur rimanendo legate a essa; c) ricevere dall'impresa il principale supporto finanziario e di risorse.

Dal punto di vista delle modalità di intervento, è possibile individuare due modelli adottati dalle Fondazioni d'impresa: quello della Fondazione operativa, o *operating*, e quello della Fondazione erogativa, o *grant-making*.

Il modello operativo prevede che la Fondazione provveda direttamente ai servizi che si propone di erogare, per esempio attraverso attività dedicate ai dipendenti e alle loro famiglie, come servizi sanitari o assistenziali e borse di studio. Inoltre, il capitale investito dall'azienda fondatrice non è la principale fonte di reddito della Fondazione: attività e servizi dipendono quindi dalla sua capacità di generare ricavi sufficienti a bilanciare i costi, integrando il capitale disponibile con la raccolta di donazioni. In Italia tale modello può essere considerato come un'evoluzione delle opere pie, istituzionalizzate in soggetti di diritto pubblico (Ipab, nel 1929) e più tardi in istituzioni di diritto privato (Barbetta 2013). Inizialmente adottato per lo più dalle Fondazioni sanitarie, da quelle lirico-sinfoniche e dalle Fondazioni universitarie, questo modello si è poi esteso alle Fondazioni private e a quelle d'impresa.

Il secondo modello, quello erogativo, è adottato dalle Fondazioni che decidono di non fornire direttamente servizi, ma optano per la costituzione di partnership con associazioni, soggetti o enti vicini agli scopi statuari. In questo modello, la Fondazione eroga quindi fondi a sostegno di progetti proposti dall'esterno. In rapporto all'attività erogativa, le Fondazioni assumono ruoli diversi a seconda delle attività promosse: fungono da soggetti sperimentatori nel momento in cui progettano direttamente le iniziative poi messe in campo da soggetti esterni, elaborando strategie innovative in risposta a bisogni emergenti; si presentano nel ruolo di sponsor nel momento in cui finanziano progetti o enti il cui valore può accrescere la reputazione e la visibilità della Fondazione, per esempio attraverso l'erogazione di donazioni, contributi e sussidi ad altri attori, enti, associazioni, organizzazioni non governative; infine, le Fondazioni si prestano al ruolo di risolutori quando stimolano la partecipazione e il coinvolgimento di nuovi attori per rispondere a esigenze specifiche sul piano locale attraverso bandi e progetti riguardanti temi vicini agli scopi statuari (Barbetta 2013). Si tratta di un modello che sembra essere prevalente soprattutto tra le Fondazioni medio-piccole e nei Paesi anglosassoni. Benché in Italia si sia sviluppata solamente in tempi recenti, si configura come una modalità d'intervento in crescita.

Un altro modo attraverso cui è possibile classificare le varie Fondazioni è il modello elaborato da Pedrini e Minciullo (2011), che si basa su una suddivisione in tre categorie che prende in considerazione l'attività delle Fondazioni in rapporto all'influenza dell'azienda fondatrice su di esse: *edifier*, *granter* ed *expert*. Nella categoria *edifier* rientrano Fondazioni a orientamento per lo più operativo, le cui attività sono legate al campo della cultura e dell'educazione. In queste Fondazioni il legame con l'azienda fondatrice è molto forte, sia per quanto riguarda l'orientamento etico, sia per quanto riguarda il coinvolgimento nelle scelte decisionali del brand. Nella categoria *granter*, invece, troviamo quelle Fondazioni principalmente orientate a promuovere volontariato, educazione e ricerca attraverso attività di erogazione. La principale motivazione di queste Fondazioni risiede nell'accrescimento della reputazione aziendale (possiamo pensare al ruolo di sponsor delineato appena sopra

da Barbetta). Infine, la categoria *expert* richiama l'attività di quelle Fondazioni che pongono l'attenzione sullo sviluppo interno dell'azienda fondatrice, promuovendo la motivazione dei dipendenti e l'implementazione delle loro capacità.

Tornando alla distinzione tra modello operativo ed erogativo, nella maggior parte dei casi in Italia non è riscontrabile un modello puro: lo studio di Sodalitas metteva già in evidenza come le Fondazioni d'impresa italiane adottassero approcci per lo più misti, oppure misti con orientamento operativo o erogativo a seconda degli scopi statutari, sottolineando come una configurazione pura fosse applicabile solo a una minoranza delle Fondazioni interpellate (15,7% per entrambe le modalità), con attività volte principalmente all'ambito culturale per quanto riguarda le operative pure, e ad attività nel campo sanitario, dei servizi assistenziali e dei progetti internazionali per le erogative pure. Le Fondazioni miste a orientamento *grant-making* costituivano il 24,3% del campione, con finanziamenti allocati in un ampio spettro di settori, quali la cultura, la ricerca, lo sviluppo economico, l'ambiente, gli istituti religiosi e i servizi sociali; le Fondazioni miste a orientamento *operating*, invece, costituivano il nucleo più numeroso, pari a circa il 44,3%, con un impegno incentrato soprattutto nei campi della ricerca e dell'istruzione, dello sviluppo economico e delle attività internazionali (Fondazione Sodalitas 2009). Sebbene si tratti di dati non recenti, è inoltre da sottolineare una crescita di circa il 10% delle attività puramente *grant-making* nel periodo 1997-2009¹. Questo dato ci suggerisce la maturazione delle strategie di azione delle Fondazioni d'impresa, soprattutto in rapporto alle partnership costruite a livello locale e/o nazionale, andando a confermare l'aumento del peso delle collaborazioni nella costruzione di strategie adeguate a rispondere ai problemi sempre più complessi delle nostre società, tanto sul piano prettamente locale o nazionale (Fondazione Sodalitas 2009) quanto su quello europeo e internazionale (Robert Bosch Stiftung 2014a).

Confrontando le Fondazioni di impresa con le altre Fondazioni si può affermare che a livello economico la commistione tra l'erogazione diretta di servizi e il finanziamento di progetti rende le Fondazioni d'impresa italiane peculiari rispetto agli altri tipi di Fondazioni, caratterizzate da un orientamento per lo più *operating*. Il patrimonio delle Fondazioni di impresa risulta mediamente inferiore rispetto a quello delle Fondazioni di origine bancaria, mettendo in evidenza il fatto che le risorse possedute dalle Fondazioni d'impresa dipendono soprattutto dalle donazioni dell'azienda fondatrice. Tuttavia, Sodalitas nel 2009 riscontrava comunque una media leggermente superiore, sul piano patrimoniale, delle Fondazioni di impresa rispetto al panorama complessivo delle Fondazioni. I dati Istat riferiti al 2005 facevano emergere, inoltre, una spesa minore delle Fondazioni di impresa rispetto ad altri tipi di Fondazione per il personale e per l'acquisto di beni e servizi, mentre un peso maggiore aveva l'erogazione di finanziamenti per le attività *grant-making*, come il finanziamento di progetti in base alle richieste ricevute da enti, associazioni o soggetti esterni. Sempre i dati del 2005, inoltre, ci permettono di individuare l'importanza delle donazioni private – come detto, in particolare le donazioni da parte dell'impresa fondatrice – per le Fondazioni di impresa italiane: circa il 92% delle 131 Fondazioni d'impresa censite, infatti, vedeva la fonte

¹ Ossia dal 5% rilevato da Fondazione Agnelli nel 1997 al 15% rilevato da Sodalitas nel 2009.

principale di introito nelle risorse private, percentuale che nel caso delle altre tipologie di Fondazioni si abbassava al 78%.

Il peso delle risorse private, insieme al legame con l'impresa fondatrice, diventano i fattori caratterizzanti delle Fondazioni d'impresa del nostro Paese, in uno scenario che rispetto all'estero si distingue, tra gli altri fattori, per il permanere nel tempo di una stretta relazione col fondatore (Fondazione Sodalitas 2009), i cui principi e valori possono essere trasmessi alla società anche per mezzo dello strumento della Fondazione. I casi della Fondazione Olivetti e della Fondazione Agnelli rappresentano non solo le prime pionieristiche esperienze di Fondazioni d'impresa in Italia, ma dimostrano in che modo il legame tra famiglia e impresa possa far nascere idee e soluzioni innovative per far crescere la società, nonché come le Fondazioni possano essere una delle strade per perseguire questo scopo. Proprio per questa relazione, in un contesto imprenditoriale che vede ancora centrale il ruolo delle famiglie fondatrici – sono 784.000 le imprese familiari, pari ad oltre l'85% del totale delle aziende (Aidaf 2017) –, è a volte difficile distinguere le Fondazioni di impresa da quelle di famiglia. Alcuni studi, infatti, analizzano il fenomeno delle Fondazioni in Italia facendo confluire in un unico gruppo le Fondazioni di impresa e le Fondazioni di famiglia (Boesso et al. 2014)² – riportando come esempi, tra gli altri, Barilla Foundation e Marzotto Foundation – disegnando un panorama in cui, al di là dei grandi gruppi industriali, è ancora molto forte l'impatto delle grandi famiglie imprenditoriali. Anche il volume di recente pubblicazione, *Filantropie, Sfide e visioni delle famiglie imprenditoriali italiane* (Gnutti Beretta et al. 2017) affronta il tema della filantropia d'impresa proprio facendo perno sull'importanza dei privati e del loro ruolo nella costruzione di strategie innovative a favore di una redistribuzione della ricchezza sempre più necessaria e indispensabile, mettendo in luce l'importanza che hanno le grandi famiglie imprenditoriali e l'impegno sociale cui sono chiamate. Si consideri per esempio che l'incidenza di pratiche di *Corporate Social Responsibility* (Csr) è più alta tra le imprese legate a una famiglia: il 50% delle *family firm* ha istituito una Fondazione, contro il 42% delle *non family firm* (Campopiano e De Massis 2015).

Come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, nonostante le Fondazioni di impresa abbiano personalità giuridica indipendente rispetto all'impresa fondatrice, il legame con quest'ultima resta molto forte, caratterizzando la Fondazione come uno strumento che le imprese utilizzano per raggiungere obiettivi specifici, in un periodo che vede la ridefinizione dei rapporti tra pubblico e privato in seno a un welfare state spesso insufficiente a rispondere ai bisogni della società.

6.1.2 Le Fondazioni di impresa in Italia: lacune e potenzialità

Le Fondazioni di impresa in Italia costituiscono un fenomeno interessante ma per molti aspetti ancora inesplorato e relativamente al quale mancano dati e informazioni aggiornate. A esclusione del citato studio di Sodalitas *Le Corporate Foundations in Italia*, che ha quasi un

² A questo proposito, è da segnalare la definizione di Cff, Corporate or Family Foundation, come “entità non governativa con intenti caritatevoli o comunque non profit, che ha come scopo principale quello di erogare fondi a favore di altre organizzazioni o soggetti esterni, volti a finanziare ricerca, educazione, cultura, scienza, religione o altri obiettivi caritatevoli. Secondo questa definizione, la fondazione può ricevere fondi sia da una famiglia, sia da singoli individui, sia da un'azienda, a seconda del suo statuto” (Boesso et al. 2014).

decennio, non è disponibile un database/elenco aggiornato delle Fondazioni di impresa, mentre il Censimento Istat del 2011 tratta delle Fondazioni nel complesso, senza fornire particolari distinzioni al proprio interno. Inoltre, pur essendo disponibili alcune ricerche più recenti, queste sono focalizzate su un target circoscritto, come il ruolo assunto dalle Fondazioni d'impresa a sostegno di programmi specifici³. Anche guardando al panorama europeo, la letteratura sulla materia risulta ancora piuttosto scarna (Carazzone 2016; Hoolwerf e Schuyt 2017). Queste lacune non consentono quindi di stimare appieno i cambiamenti in corso nelle strategie delle Fondazioni di impresa, né di quantificare qual è esattamente il contributo in termini di risorse finanziarie destinate all'area welfare.

Secondo quanto riporta la Fondazione Sodalitas (2009), in linea con la Rilevazione delle Fondazioni conclusa dall'Istat nell'autunno 2007, nel 2009 erano 131 le Fondazioni di impresa in Italia. Di queste, il 69,5% erano localizzate nel Nord Italia (il 47,5% in Lombardia), il 25,4% nell'Italia centrale (16 solo nel Lazio), mentre nel Mezzogiorno e Isole se ne riscontrava una quasi totale assenza (8 Fondazioni di impresa, il 5,1% del totale). Una distribuzione che rimarcava le differenze presenti nel nostro Paese sul piano produttivo ed economico, dato che le Fondazioni d'impresa proliferano proprio laddove il tessuto industriale si configura come più forte e più dinamico. Rispetto al totale delle 4.720 Fondazioni italiane (comprendenti quelle di origine bancaria, quelle private e quelle di comunità), le Fondazioni di impresa costituivano una percentuale contenuta, il 2,8% (Fondazione Sodalitas 2009). Il numero delle Fondazioni di impresa italiane risulta ad oggi modesto anche se confrontato con quello di altri Paesi europei, come la Francia (510), la Germania (420) e la Svizzera⁴. Tuttavia, tale numero è sicuramente cresciuto in valori assoluti, ma al momento non è appunto quantificabile.

Tre sono le cause principali alla base di numeri (ancora) contenuti.

Innanzitutto l'impostazione del modello fiscale italiano, per cui di fatto "l'impegno sociale" delle imprese viene centralizzato dal soggetto pubblico, che raccoglie le risorse, tramite il gettito fiscale, e le ridistribuisce attraverso la spesa pubblica. Un modello differente rispetto, per esempio, a quello statunitense, dove la pressione fiscale è inferiore e parte delle risorse destinate dalle imprese a scopi sociali vengono incanalate e distribuite attraverso la filantropia. Su questo punto tuttavia, come spiegato nel quarto paragrafo, potrebbe in parte intervenire la recente riforma del Terzo Settore, avendo introdotto alcune agevolazioni fiscali per aziende ed enti: donazioni in denaro e natura saranno per esempio deducibili fino al 10% del reddito complessivo dichiarato e sarà rimosso il limite di 70.000 euro annui.

Un secondo fattore può essere individuato nella prevalenza, nel sistema produttivo italiano, di piccole e medie imprese, che sono meno propense all'istituzione di sistemi filantropici strutturati – e in particolare all'istituzione di Fondazioni di impresa – continuando a prediligere il "modello Bancomat" – cioè l'erogazione di finanziamenti occasionali e generalmente su richiesta – più flessibile e senza impegni di lungo periodo. Le Fondazioni di

³ Si prenda per esempio lo studio di Fondazione Bracco, Irs e Associazione per la Ricerca Sociale (2015), dedicato alle attività svolte nei confronti delle giovani generazioni o le interviste realizzate dalla Redazione di Nonprofitonline (2016) ad un campione di Fondazioni di impresa italiane.

⁴ Dati disponibili in Carazzone (2016).

impresa nascono infatti generalmente da grandi imprese, poiché richiedono ingenti risorse economiche. In Italia restano dunque una minoranza e sono perlopiù legate a grandi gruppi societari o ad aziende storiche familiari, come la Fondazione Olivetti o la Fondazione Agnelli, interessate a portare avanti la volontà del fondatore, che intendeva agire con una prospettiva ad ampio raggio e di lungo periodo.

Il terzo fattore è identificabile nella bassa innovazione delle imprese italiane e, di conseguenza, nella modesta diffusione della *Corporate Social Responsibility*⁵. Le azioni di Csr – portate avanti dall'azienda stessa o tramite una Fondazione di impresa – sono infatti generalmente correlate alle attività e alla visione dell'impresa fondatrice e alla sua capacità di innovazione. Per esempio, come verrà meglio spiegato in seguito, a livello internazionale si stanno diffondendo strategie volte a creare nuove forme di relazione tra impresa fondatrice e Fondazione di impresa, facendo di quest'ultima non solo un canale tramite cui migliorare la reputazione dell'impresa, ma anche uno strumento per migliorare il *know how* aziendale. Nel 2016, l'Italia risultava al 44° posto nella classifica del *Global Sustainability Competitiveness Index*⁶, classifica guidata da 5 Paesi di area scandinava: Svezia, Norvegia, Finlandia, Danimarca, Islanda. Una prima spiegazione del posizionamento del nostro Paese fuori dalla top 20 dei Paesi più competitivi sul piano della sostenibilità risiede nelle caratteristiche culturali. A commento di tale classifica uno studio pubblicato nel 2015 (Strand, Freeman e Hockerts) suggeriva già come gli alti livelli delle prestazioni nell'ambito della Csr di Danimarca Svezia, Finlandia, Norvegia (allora rispettivamente al primo, secondo, terzo e quarto posto) potessero essere influenzati da alcuni aspetti propri della cultura scandinava, come l'attenzione verso ambiente e *gender equality*. La crescente attenzione all'impatto delle attività dell'impresa sull'ambiente e sulla società è inoltre influenzata dai programmi di *Corporate Philantropy* e dai filantropi delle imprese della Silicon Valley (Carazzone 2016), dallo sviluppo dell'industria delle nuove tecnologie e dalla diffusione dei *social media*. Il sistema imprenditoriale italiano appare al momento meno permeabile a questi cambiamenti perché, impegnato ad affrontare la crisi della propria classe dirigente e l'uscita dalla recessione, fatica a trovare spazio e risorse da dedicare alla *Corporate Social Responsibility*, spesso percepita come un'attività di importanza secondaria. Altri freni agli investimenti in innovazione e sostenibilità sono poi ravvisabili nelle caratteristiche del regime fiscale italiano, nella carenza di incentivi alle imprese e nella scarsa applicazione di meccanismi meritocratici (Berlinguer 2012).

Anche se in numero modesto, e seppur condizionate da questi fattori, vi sono tuttavia vari segnali che indicano come le Fondazioni di impresa possano dare, e in parte già diano,

⁵ Nel triennio 2012-2014 il 44,6% delle imprese con 10 o più addetti imprese residenti in Italia ha svolto attività finalizzate all'introduzione di innovazioni (stime campionarie). Rispetto ai tre anni precedenti (2010-2012), la quota di imprese che innovano è scesa sensibilmente passando da 51,9 al 44,6% (-7,3 punti percentuali), un calo spiegato in parte dalla riduzione degli investimenti in innovazioni organizzative e di marketing. La propensione innovativa è in netto calo fra le piccole imprese (41,3%, -8 punti percentuali dal triennio precedente), rispetto alle medie (64,9%, -3,9 punti percentuali), mentre è in contenuta crescita fra le grandi (83,3%, +0,8), per le quali l'innovazione si conferma una caratteristica strutturale (Istat 2016).

⁶ Il *Global Sustainability Competitiveness Index* è un indice che considera il capitale naturale e sociale, la capacità di gestione delle risorse, la capacità di generare benessere e lavoro attraverso l'innovazione, e la capacità di governance di 180 Paesi.

un contributo crescente all'innovazione e allo stanziamento di risorse economiche nel settore sociale. Secondo un recente studio sulle attività rivolte da 49 Fondazioni di impresa ai giovani – promosso da Fondazione Bracco, Irs e Associazione per la Ricerca Sociale (2015) in collaborazione con alcune delle principali Fondazioni d'impresa attive in Italia – tra il 2011 e il 2014 sono state 334 le iniziative intraprese, per un importo totale di quasi 49 milioni di euro, equivalente a circa l'1,2% della spesa pubblica per politiche a supporto del lavoro giovanile. Inoltre, in base a quanto emerso da un'indagine condotta dalla redazione di *Nonprofitonline*, nel triennio 2013-2015 nove delle più importanti Fondazioni di impresa italiane hanno erogato da sole una cifra pari a circa 50 milioni di euro (AA. VV. 2016). Infine, Fondazione Lang ha recentemente riportato che nel 2015 il totale delle erogazioni delle Fondazioni di impresa italiane (131) è stato di circa 200 milioni di euro (Fondazione Lang 2107).

Inoltre, diversi segnali indicano che Fondazioni di impresa – e filantropia di impresa in generale – potrebbero consolidare il loro apporto e il loro ruolo negli anni a venire. Innanzitutto, la polarizzazione della ricchezza⁷ – fenomeno in realtà preoccupante, perché indice di un peggioramento delle condizioni sociali complessive – potrebbe favorire l'incremento delle risorse destinate a progetti filantropici – sia di impresa che non – in aggiunta al già attuale aumento delle donazioni⁸. Secondo l'Ernop – European Research Network on Philanthropy, nel 2013 in Italia il totale delle erogazioni filantropiche si attestava sui 9,1 miliardi di euro, la cifra più alta dopo Regno Unito (25,3) e Germania (23,8). Di questi, 7,2 miliardi provenivano da privati; 1 miliardo dalle imprese; 884 milioni dalle Fondazioni. Poiché, come ribadito anche dagli autori del rapporto, i dati sulla filantropia sono spesso carenti, o del tutto indisponibili, – ad esempio nel caso italiano non sono disponibili dati su lotterie di beneficenza e lasciti testamentari – si ritiene che il volume totale sia superiore a quello indicato (Hoolwerf e Schuyt 2017). Da considerare inoltre l'“effetto traino” da parte delle economie più avanzate, per competere con le quali le imprese italiane saranno spinte a intraprendere azioni di Csr, eventualmente proprio attraverso la creazione di Fondazioni di impresa. Infine, la riforma del Terzo Settore dovrebbe a sua volta costituire un incentivo per la filantropia in generale e per le Fondazioni di impresa in particolare.

6.2 Imprese, *Corporate Social Responsibility* e filantropia di impresa

Individuate le principali caratteristiche delle Fondazioni di impresa in Italia, cerchiamo di comprendere le relazioni che si stanno delineando tra imprese, filantropia e comunità, alla luce dei cambiamenti che influenzano la ridefinizione del ruolo delle imprese nel settore sociale. È opinione diffusa che l'assioma “*The business of business is business*” sia ormai in declino, almeno per le imprese più innovative e competitive. Oggi infatti sempre più realtà

⁷ Nonostante nel 2016 in Italia si contassero 1.619.000 famiglie in condizione di povertà assoluta (Istat 2017), nel 2016 il numero di milionari è salito a 251.600 HNWI (*High Net Worth Individual*) (Capgemini 2017), mentre secondo quanto riporta Oxfam Italia (2017) l'1% più facoltoso della popolazione italiana possiede il 25% della ricchezza nazionale netta.

⁸ Il 91% tra gli italiani HNWI ha effettuato una donazione nel 2015 (+11% rispetto al 2014) e il 27% ha aumentato le proprie elargizioni (+13%).

imprenditoriali sembrano essere consapevoli che parte del loro successo si basa anche sulla reputazione e sulla capacità di restituire valore alla comunità. È in atto quindi il superamento di quel *trade-off* tra business e sociale che ha a lungo caratterizzato l'approccio imprenditoriale. L'attenzione crescente all'impatto sociale, economico e ambientale dei processi di produzione fa sì che tanto più i valori dell'impresa sono allineati alla comunità di riferimento, tanto più questa potrà avere *feedback* positivi da parte dei cittadini e consumatori. Si tratta di tendenze che si riscontrano soprattutto tra i *Millennials* e che, quindi, nei prossimi anni potrebbero risultare ancora più significative (Cecp 2016). Ma come può un'impresa perseguire finalità sociali? Una delle strade possibili è quella della filantropia di impresa: un fenomeno in mutamento per le ragioni fin qui descritte che cercheremo di approfondire nelle prossime pagine.

6.2.1 Le tendenze in corso

Alla luce dei cambiamenti economici, sociali e demografici in corso, il concetto di filantropia necessita oggi di una ridefinizione capace di superare la visione legata alla mera missione di *charity*. Tra i principali problemi che riguardano la filantropia privata si possono annoverare: la scarsa attenzione rivolta a essa nel dibattito pubblico e nelle sedi istituzionali dove avviene la progettazione delle politiche sociali; la limitata capacità dell'azione filantropica a sostenere con razionalità e strategia progetti ed elargizioni; l'autoreferenzialità da cui spesso sono guidate le azioni filantropiche, e di conseguenza la difficoltà a collaborare con i soggetti pubblici o con altri soggetti privati; una visione troppo spesso ancorata a forme convenzionali e talvolta anacronistiche di filantropia, che fa smarrire quelle potenzialità pionieristiche di innovazione e sperimentazione che i privati hanno rispetto al settore pubblico (Gnutti Beretta et al. 2017). Si tratta di problemi che la filantropia privata dovrà affrontare nei prossimi anni, specialmente alla luce dei *Sustainable Development Goals*⁹, che chiamano direttamente in causa imprese e privati nella risoluzione globale dei problemi complessi che riguardano la povertà, l'ambiente, le disuguaglianze e l'educazione – solamente per citare alcuni degli ambiti di intervento più significativi. Per questi motivi, quindi, è indispensabile ripensare al valore delle collaborazioni e del coordinamento di soggetti diversi, progettando strategicamente le attività filantropiche e valutandone attentamente gli esiti. Sarà inoltre necessario sfruttare il potenziale innovativo e di sperimentazione per implementare modelli efficienti di impatto sulla società, superando la mera strategia della donazione a favore di interventi che globalmente mettano in collegamento la missione *for profit* e quella *non profit* (Gnutti Beretta et al. 2017).

Se la filantropia americana si rivela più all'avanguardia dal punto di vista della propensione alla donazione da parte di chi detiene grandi quantità di capitale, ma anche dal punto di vista

⁹ I *Sustainable Development Goals* (SDGs) - Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile sono i 17 obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'Onu. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030. Gli Obiettivi per lo Sviluppo danno seguito ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*) che li hanno preceduti, e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo: la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni.

delle strategie adottate in tal senso, alla filantropia italiana è oggi richiesto il grande sforzo di rimodellare un settore che globalmente è in crescita proprio per la necessità di redistribuire grandi ricchezze, sia private che di impresa, nonché di ripensare l'impatto sociale e ambientale di industrie e grandi imprese.

Secondo il [rapporto *Giving in Numbers*](#) a cura del Cecp (*Committee Encouraging Corporate Philanthropy*), che considera un campione di 272 imprese (di cui l'88% ha sede legale negli Stati Uniti)¹⁰, il 47% di queste ha aumentato le proprie donazioni nel periodo 2013-2015 di circa l'1% innovando le strategie di *giving*. Sono inoltre aumentate le partnership strategiche (che concentrano donazioni più consistenti verso pochi soggetti selezionati e valutano l'impatto di azioni e progetti mirati), mentre il 62% delle imprese rispondenti all'indagine ha elargito almeno una forma di sostegno *in kind*¹¹, ovvero sotto forma di beni o servizi non monetari, mentre il 54% ha offerto servizi *pro bono*¹². Altro ambito in espansione è quello del coinvolgimento dei dipendenti delle imprese: secondo il Cecp il 59% del campione ha avviato programmi di volontariato aziendale, mentre 9 imprese su 10 prevedono almeno un programma di *match giving*, attraverso cui incoraggiano le donazioni dei propri dipendenti a favore di organizzazioni non profit, integrandole con risorse proprie¹³. Il volontariato aziendale costituisce un'opportunità per le imprese, che possono migliorare la propria reputazione; per i dipendenti, che possono incrementare le proprie competenze lavorative e personali, come il rafforzamento della fiducia e dell'empatia; per i soggetti non profit, hanno invece l'opportunità di avvalersi di volontari con competenze ed *expertise* spesso estranee al mondo del Terzo Settore e delle imprese sociali ([Corporate Citizenship 2011](#)). I progetti di volontariato promossi dalle imprese possono infine allargarsi anche ai clienti¹⁴. Questi temi sono ricompresi nel discorso sempre più centrale nelle attività aziendali della *Corporate Social Responsibility*, con la consapevolezza che le imprese che investono nello sviluppo sociale ottengono anche maggiori profitti ([Cecp 2016](#)). Mediamente, le imprese coinvolte nello studio hanno donato il 12,09% dei propri ricavi, ma è da ricordare che per la maggior parte si tratti di imprese americane.

Relativamente al continente europeo, il citato studio dell'European Research Network on Philanthropy (ERNOP) (2015) stima che il contributo delle imprese alla filantropia sia

¹⁰ Le imprese considerate operano nel settore delle comunicazioni (14), dei beni di consumo (32), dei beni di prima necessità (23), dell'energia (12), della finanza (64), salute e cura (32), dell'industria (31), dei materiali (17), della tecnologia (28), e dei servizi (19).

¹¹ Le forme di sostegno *in kind* possono essere anche definite come donazioni in merce o in natura, e consistono nella fornitura di attrezzature, beni o servizi nei confronti di organizzazioni non profit.

¹² L'offerta di servizi *pro bono* avviene quando un'azienda o un'impresa non dona direttamente denaro o beni, ma mette a disposizione la sua professionalità e la sua competenza, oppure elargisce gratuitamente un servizio, a favore di un'organizzazione non profit.

¹³ Per esempio, nell'ambito del *Gift Matching Program* di Fondazione UniCredit, nel 2016 sono stati 449 i progetti sostenuti, 11.256 il numero delle donazioni e quasi 2,4 milioni gli euro donati da dipendenti e Fondazione ([UniCredit Foundation 2017](#)).

¹⁴ Ne è un esempio il programma *World of Difference* con cui Fondazione Vodafone Italia ha sostenuto il Terzo Settore attraverso il coinvolgimento di 50 clienti Vodafone selezionati per svolgere un periodo di attività lavorativa di 3-6 mesi retribuiti presso alcune associazioni non profit. Fondazione Vodafone Italia ha così offerto ai suoi clienti l'opportunità di un'esperienza formativa e la possibilità alle associazioni non profit sostenute di acquisire nuove competenze per lo sviluppo di nuove progettualità ([Fondazione Vodafone Italia 2016](#)).

pari a 21,72 miliardi di euro, il 25% delle erogazioni complessive. Guidano la classifica le imprese tedesche (11,22 miliardi), seguite da quelle francesi (2,88 miliardi), del Regno Unito (2,75 miliardi), Paesi Bassi (1,36 miliardi) e Italia (1 miliardo) (Hoolwerf e Schuyt 2017)¹⁵.

Tabella 6.1 – Erogazioni filantropiche in alcuni Paesi europei, per fonte, anno 2013 (in miliardi di euro).

	Privati	Lasciti testamentari	Imprese	Fondazioni	Lotterie di beneficenza	Totale
UK	16,38	2,88	2,75	3,3	n.d.	25,31
Germania	6,3	n.d.	11,22	6	0,280	23,80
Italia	7,2	n.d.	1	0,884	n.d.	9,08
Francia	3,4	0,6	2,8	1,64	n.d.	8,44
Paesi Bassi	1,94	0,265	1,36	0,290	0,49	4,35
Svizzera	1,38	0,660	0,89	1,27	n.d.	4,21
Spagna	1,01	n.d.	0,343	0,413	1,9	3,67
Danimarca	0,795	0,67	n.d.	1,2	0,10	2,07
Svezia	0,545	0,98	n.d.	0,656	0,130	1,42

Fonte: ERNOP 2017. Nota: sono stati selezionati i Paesi in cui il totale delle erogazioni supera la quota di 1 miliardo di euro.

Se le modalità più utilizzate per perseguire gli scopi della filantropia d'impresa sono quelle del volontariato aziendale, dell'offerta di servizi *pro bono* e delle donazioni internazionali, un ulteriore strumento per perseguire gli scopi della *corporate philanthropy* è quello della Fondazione: le *corporate foundation*, infatti, sono in costante aumento tanto sul piano internazionale quanto sul piano nazionale, soprattutto dopo il 2000 (Carazzone 2016). Il 76% delle imprese considerate dal rapporto Cecip ha una propria Fondazione, attraverso cui viene elargito il 33% del *cash giving* totale. Le principali aree di intervento sono quelle della salute (26%) e dell'istruzione, specialmente per la fascia d'età inferiore a 12 anni (16%), ma crescono anche gli investimenti nell'area Stem, un ambito strategico che integra diversi settori disciplinari e che si rivela particolarmente importante per far crescere un capitale umano sempre più qualificato. Nel 2005 il 25,5% delle attività delle Fondazioni di impresa erano costituite soprattutto da donazioni, mentre nel 2011 questa percentuale è scesa al 7%, con l'implementazione delle attività nei settori dell'istruzione e della ricerca (27,4%), nella cultura e nello sport (24,5%), nell'assistenza sociale (19%) (Barresi 2013).

Ma per quale motivo un'azienda decide di istituire una Fondazione? Le ragioni sono eterogenee e connesse al contesto storico, legale e culturale in cui è inserita l'impresa. In generale la Fondazione di impresa si è affermata come modello organizzativo in grado di migliorare l'efficacia e l'impatto delle iniziative filantropiche aziendali, dando struttura e organizzazione al *corporate giving* e accrescendo la *corporate reputation*. La Fondazione sembra costituire infatti lo strumento più sicuro e rigoroso tramite cui esplicitare l'impegno dell'impresa verso la società in un contesto di buona amministrazione e trasparenza, sia verso l'interno (dalla Fondazione verso l'impresa fondatrice) che verso l'esterno (dalla

¹⁵ Per approfondimenti si rimanda all'infografica contenuta alla fine del presente capitolo.

Fondazione – e di riflesso, l'impresa – verso il pubblico). Inoltre, appare come una soluzione capace di consolidare le azioni di Csr in una prospettiva di lungo periodo, sebbene spesso le erogazioni siano stabilite annualmente o continuino a permanere, anche se in forma minore, elargizioni su richiesta. Tra le ragioni che portano alla scelta di istituire una Fondazione si annoverano inoltre: la convinzione che la Fondazione sia uno strumento più efficace rispetto all'azione filantropica individuale ([Forbes Insights 2016](#)); la capacità delle Fondazioni di coinvolgere partner esterni (perché percepite come imparziali e disinteressate rispetto all'azienda); la capacità delle Fondazioni di dimostrare i valori dell'azienda in una maniera non commerciale; la credibilità da esse guadagnata nel corso degli anni nell'implementazione di attività e progetti; infine, i vantaggi fiscali ([Corporate Citizenship 2014](#)).

6.2.2 Nuovi rapporti tra Fondazioni e imprese fondatrici

Sebbene, come detto, tutte le Fondazioni di impresa siano soggetti giuridicamente distinti dall'impresa fondatrice, gli studi più recenti mettono in evidenza come il legame tra impresa e Fondazione sia un aspetto di crescente importanza. Nel corso del convegno *Corporate Foundations Knowledge Exchange*, svoltosi a Fontainebleau nel dicembre 2016, è emerso in maniera chiara che per diventare reali agenti di cambiamento, le Fondazioni di impresa devono trovare il giusto equilibrio tra autonomia e integrazione con le imprese fondatrici, al fine di massimizzare l'impatto sociale generato dalle loro attività, in un modello di business in cui si crea simultaneamente un valore economico e sociale.

Relativamente al rapporto tra questi soggetti si possono individuare due categorie: la prima è quella delle *independent foundation*, autonome rispetto all'impresa, a parte il fatto di essere da essa finanziate. Un caso particolare di questo tipo di Fondazione è [rappresentato dalle Fondazioni tedesche](#), dal momento che la normativa nazionale della Germania agevola l'indipendenza e l'autonomia delle Fondazioni rispetto all'azienda fondatrice (Robert Bosch Stiftung 2014b). Per questo motivo, le Fondazioni possono di volta in volta stabilire gli interventi e le azioni da mettere in campo a seconda dell'evolversi dei bisogni e delle esigenze della società. La seconda categoria è quella delle *integrated foundation* che sono invece interconnesse con l'impresa sotto diversi punti di vista – per esempio dal punto di vista degli interventi, che possono essere mirati ad accrescere le prestazioni dell'azienda fondatrice – pur restando appunto entità giuridicamente separate. Secondo lo studio *The Game Changers. Corporate Foundations in a Changing World*, a cura di Corporate Citizenship ([2016](#)), recentemente a livello globale si assiste alla crescita delle Fondazioni che nelle proprie attività e scelte erogative si integrano con l'impresa (73% nel 2016 rispetto al 58% del 2013). La tendenza dunque vede le Fondazioni *corporate* muoversi verso il polo del “modello integrato”, anche se in diversi modi e per diversi fini. Tale tendenza può essere dovuta a svariati fattori: alla costruzione di nuove sinergie o alla pressante richiesta alla Fondazione, da parte dell'impresa, di dare conto degli investimenti fatti, ma potrebbe anche essere dovuto all'importanza che la filantropia e l'impegno sociale hanno nella costruzione dell'immagine reputazionale del marchio fondatore.

Lo studio di Corporate Citizenship ([2016](#)), individua in particolare 6 modalità attraverso cui le Fondazioni di impresa possono massimizzare l'impatto sociale delle proprie azioni:

- *Business acumen*: le Fondazioni si servono delle competenze e delle conoscenze dell'azienda fondatrice per potenziare l'impatto sociale. È così che l'impresa viene in aiuto per formare o "reclutare" volontari specializzati (spesso gli stessi dipendenti dell'azienda); mette a disposizione i propri prodotti e servizi per gli scopi sociali della Fondazione, ma anche i contatti di cui dispone per la costruzione di partnership che vedano coinvolta la Fondazione o per condividere informazioni;
- *Strategic alignment*: le Fondazioni allineano le proprie attività a quelle dell'impresa fondatrice (per area di business, obiettivi, o area geografica). Il 73% delle Fondazioni intervistate da Corporate Citizenship ha dichiarato che sta già operando in coordinamento con l'impresa fondatrice. In Italia, per esempio, è il caso della Fondazione Adecco per le pari opportunità, il cui ambito operativo è quello dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, oppure della Fondazione ENI Enrico Mattei, che ha il suo focus principale negli studi sull'energia (Propersi 2005);
- *Focus*: le Fondazioni concentrano le loro attività su un target preciso, quello in cui tendenzialmente si possono sfruttare al meglio conoscenze e risorse già a disposizione. Il 40% del campione ha dichiarato di operare in un'area specifica e spesso con una rete circoscritta di organizzazioni partner concentrate sullo stesso problema;
- *Engaging*: per aumentare l'impatto e promuovere il cambiamento, le Fondazioni scelgono di collaborare con partner esterni, organizzazioni con cui individuare e definire al meglio i bisogni delle comunità al fine di proporre soluzioni mirate. Le Fondazioni, inoltre, possono organizzare eventi che rappresentano momenti di confronto e occasioni per costruire reti;
- *Misurazione dell'impatto*: un obiettivo necessario sia per misurare gli effetti degli investimenti fatti – e quindi migliorarli –, sia per rafforzare l'immagine della Fondazione verso l'impresa fondatrice e il pubblico. Tuttavia, nonostante il 78% delle Fondazioni intervistate sostenga che l'impatto delle proprie attività dovrebbe essere misurato, solo il 54% lo sta effettivamente facendo – evidenziando così una delle principali difficoltà che le Fondazioni incontrano nel loro operato;
- *Sustainable financing*: si tratta di un'area in cui l'innovazione è più diffusa. Le Fondazioni esplorano le forme di investimento in grado di generare tanto un ritorno finanziario quanto un impatto sociale.

Il supporto da parte delle imprese fondatrici alle proprie Fondazioni può avvenire anche mettendo a disposizione di queste ultime beni di proprietà dell'impresa. Per esempio, dal 2011, la Fondazione Allianz UMANA MENTE ha avviato una serie di progettualità ideate e sviluppate insieme alla realtà San Felice – realtà di proprietà del Gruppo Allianz che comprende l'Agricola San Felice, un'azienda agricola, e Borgo San Felice, un hotel a 5 stelle membro della catena Relais & Château.

Per quanto riguarda l'Italia, Sodalitas nel 2009 identificava un 66% di Fondazioni di impresa a cui l'azienda madre attribuiva sostanziale autonomia, seguite da un 29% in cui impresa e Fondazione si confrontavano regolarmente e un 4,3% in cui l'impresa definiva priorità e progetti. Nonostante le Fondazioni di impresa si caratterizzino per lo più come parte integrante dei programmi aziendali di Csr, nel 71% dei 90 casi esaminati dallo studio promosso da Assifero in collaborazione con il Cergas dell'Università Bocconi nell'ambito della quinta edizione dell'iniziativa *Dai un senso al profitto*, è stato rilevato un elevato margine d'autonomia decisionale da parte delle Fondazioni. Lo studio, infatti, sottolinea, in linea con

il rapporto Sodalitas, come in più dell'80% dei casi esaminati le proposte operative provengano dal management della Fondazione, talvolta senza la necessità di vaglio da parte dell'impresa madre (43,3%), mentre solo per due casi su trenta l'iniziativa sia guidata dal *brand* fondatore (Assifero 2016).

Questi dati, tuttavia, non devono far pensare a una totale indipendenza delle Fondazioni rispetto alle aziende, nonostante la discrezionalità operativa rispetto agli scopi statuari. Molti studi, infatti, lasciano trasparire comunque l'importanza del ruolo delle Fondazioni nella diffusione di un'immagine positiva delle aziende fondatrici agli occhi dell'opinione pubblica tanto nel quadro italiano (Pedrini e Minciullo 2015) quanto nel panorama internazionale (Balmer, Fukukawa e Gray 2007; Herlin e Pedersen 2013; Boesso, Cerbioni e Kumar 2014; Monfort e Villagra 2016), specialmente in un momento in cui le nuove tecnologie permettono una diffusione più ampia delle informazioni, alimentando – come detto – una maggiore consapevolezza da parte dei cittadini/consumatori sui temi della sostenibilità ambientale, economica e sociale.

6.3 L'impegno delle Fondazioni di impresa nel welfare

In questo contesto, che attribuisce anche un "ruolo sociale" alle imprese, il *welfare* sta trovando nuovo spazio – e ne potrebbe trovare molto di più nei prossimi anni. Da un lato verso l'interno dell'impresa stessa, attraverso meccanismi di *welfare* aziendale e di conciliazione famiglia-lavoro che, tramite la riorganizzazione del lavoro e dei benefici erogati ai dipendenti, possano migliorarne benessere e produttività, come illustrato nel capitolo di Valentino Santoni del presente rapporto. Dall'altro invece dall'impresa verso l'esterno, attraverso la produzione di beni e servizi rivolti alle comunità che amplino il ventaglio dei diritti sociali – quando offerti direttamente agli individui – oppure attraverso il supporto a soggetti terzi – per esempio enti non profit, organizzazioni di volontariato, ecc., tramite le proprie Fondazioni di impresa. La recente ricerca *Fondazioni d'impresa per i giovani: come far crescere il vivaio*, dedicata alle attività che le Fondazioni di impresa e famiglia indirizzano ai giovani, aveva già nel 2015 riconosciuto le Fondazioni di impresa come "uno dei soggetti su cui si basa il cosiddetto 'secondo welfare' che dovrebbe integrare il sistema di welfare pubblico, in forte ridimensionamento".

6.3.1 Beni e servizi erogati dalle Fondazioni di impresa

I beni e i servizi di *welfare* forniti dalle Fondazioni di impresa – in maniera diretta o indiretta – sono molteplici. Caratteristiche e modalità sono determinate dal settore di attività dell'impresa fondatrice; dagli interessi particolari del fondatore, per cui la Fondazione decide di operare seguendo il percorso da egli avviato apportando però elementi di innovazione e modernizzazione; dalla situazione contingente, che spinge la Fondazione di impresa a investire in quelle aree percepite come di maggiore gravità/urgenza (si veda quanto sta accadendo in materia di giovani e integrazione); dalle riforme legislative (per esempio, in seguito alla recente approvazione della Legge sull'agricoltura sociale alcune Fondazioni di impresa hanno incrementato le attività in questo settore). Attraverso l'analisi dei bilanci di alcune delle principali Fondazioni di impresa italiane è stato possibile individuare in

particolare le seguenti aree di intervento: integrazione, salute, istruzione, giovani, povertà ed esclusione sociale, disabilità, housing, agricoltura sociale.

Integrazione

Si tratta di un'area di intervento piuttosto recente ma che sta acquisendo spazio in risposta alla crescita dei flussi migratori. Numerose Fondazioni di impresa hanno infatti avviato progetti finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa dei migranti attraverso svariati servizi (accoglienza, formazione, alfabetizzazione, inclusione dei minori, contrasto alla violenza di genere e allo sfruttamento della prostituzione...). Il problema dell'integrazione sta acquisendo importanza anche a livello internazionale, [come dimostra il caso della tedesca Robert Bosch Foundation](#), che fin dal 2005 ha individuato nelle migrazioni uno degli ambiti principali cui rivolgere la propria azione. In Italia, proprio alcune Fondazioni di impresa sono tra le promotrici, insieme a importanti Fondazioni di origine bancaria, del Bando Never Alone finalizzato a potenziare e innovare le modalità di presa in carico di minori e giovani stranieri non accompagnati sul territorio italiano. Tra gli esempi più interessanti di progetti volti all'integrazione c'è [Oltre i margini](#), promosso da Fondazione Bracco, Cesvi, l'Associazione La Rotonda, il Centro Diagnostico Italiano e l'Ospedale Sacco. Realizzato a Baranzate, primo Comune in Italia per concentrazione di immigrati residenti, si propone di offrire servizi concreti alla comunità e di favorire l'inclusione sociale attraverso due diritti fondamentali: lavoro e salute. I servizi attivati dal lato del lavoro sono la sartoria multietnica *Fiore all'Occhiello*, l'apertura del *Caffè delle donne*, luogo informale in cui si promuove l'emancipazione femminile attraverso servizi di ricerca di lavoro e apprendimento della lingua italiana, il baby-sitting extrascolastico per i figli delle donne impiegate in sartoria. Per quel che riguarda la salute sono stati sviluppati diversi interventi volti a offrire servizi sanitari prima carenti e promuovere la cultura sanitaria tra i migranti. Tali servizi comprendono lo sportello pediatrico *I care*, in collaborazione col Centro Diagnostico Italiano, laboratori di cucina per donne in gravidanza e corsi di sensibilizzazione sulla prevenzione (Pap-test e Papilloma Virus) in collaborazione con l'ospedale Sacco. Il progetto ha finora coinvolto più di 2.000 beneficiari di 72 nazionalità. Altro caso interessante è quello di Fondazione Adecco, che nel 2016 ha istituito 7 progetti di educazione al lavoro, orientamento e formazione a sostegno di titolari di protezione internazionale, richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati. Gli interventi sono stati realizzati nelle principali città italiane e hanno coinvolto circa 110 persone.

Salute

Promozione della salute e assistenza sanitaria costituiscono storici ambiti di interesse filantropico. A differenza di altri contesti internazionali, in Italia la presenza di un Servizio Sanitario Nazionale che garantisce – sebbene con crescenti difficoltà – assistenza sanitaria a tutti i cittadini, ha portato le Fondazioni di impresa a dedicarsi principalmente al sostegno alla ricerca medico-scientifica e all'offerta di quegli strumenti, servizi e processi ad alta innovazione che le strutture pubbliche faticano a reperire per mancanza di fondi (come le apparecchiature mediche e tecnologiche). Per esempio, nel 2015 Fondazione Vodafone Italia

nell'ambito dell'iniziativa *Ricarica Insieme* grazie al *matching fund*¹⁶ ha investito 400.000 euro nel settore Cura, dando seguito a due iniziative finalizzate a migliorare le condizioni di salute dei minori. Nell'ambito del progetto *Bimbe Dagli Occhi Belli*, in collaborazione con Airett, Associazione Italiana RettOnlus, ha invece investito 510.000 euro (che si aggiungono ai 150.000 destinati alla ricerca) per consentire a 30 bambine colpite dalla sindrome di Rett di superare le difficoltà nel comunicare vocalmente o gestualmente, acquisendo autonomia di linguaggio attraverso il controllo oculare, grazie all'uso di dispositivi Tobii. UniCredit Foundation sostiene invece dal 2011 la diffusione degli *Alzheimer Cafè* sul territorio italiano. Nel 2016, grazie alla collaborazione col Gruppo di Ricerca Geriatrica di Brescia, ha lanciato un bando per la selezione di venti realtà non profit per la partecipazione gratuita a un corso di formazione teorico-pratico per fornire competenze e strumenti concreti per la gestione di un Alzheimer Caffè, sia dal punto di vista medico, psicologico e terapeutico, sia sotto l'aspetto amministrativo e finanziario in modo da assicurare la sostenibilità del progetto nel tempo.

Istruzione

Anche questa è tradizionalmente un'area di interesse filantropico. Le numerose attività portate avanti dalle Fondazioni di impresa possono essere suddivise in tre gruppi: sostegno allo studio, potenziamento delle strutture, innovazione degli strumenti. Il primo comprende borse di studio, premi e contributi destinati a studenti meritevoli e/o svantaggiati, supporto per alunni disabili, alunni degenti ospedalieri, attività di doposcuola, progetti di contrasto alla dispersione scolastica. Il secondo gruppo comprende invece quegli interventi finalizzati alla riqualificazione degli ambienti scolastici sia per migliorarne il grado di sicurezza e fruibilità (adeguamento antisismico, energetico, abbattimento delle barriere architettoniche), sia per renderli adatti all'apprendimento e alla relazione, integrando architettura, didattica e pedagogia. Un esempio interessante è quello di *Torino fa scuola*, promosso dalla Compagnia di San Paolo e dalla Fondazione Giovanni Agnelli, in collaborazione con la Città di Torino e Fondazione per la Scuola, che prevede la ristrutturazione di due istituti scolastici pubblici in modo da rispondere alle esigenze didattiche e formative contemporanee, in un dialogo continuo con la comunità circostante. Una delle particolarità di *Torino fa scuola* è che i progetti di ristrutturazione sono il frutto di un percorso di progettazione condivisa iniziato nel 2015 tra le comunità scolastiche e un team di specialisti e pedagogisti. Il progetto intende "fare scuola", cioè offrire idee e un modello di processo per la riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico replicabile in tutto il Paese (Fondazione Agnelli 2016). Il terzo gruppo comprende infine quei progetti con cui le Fondazioni di impresa finanziano strumenti volti a innovare le modalità di formazione e apprendimento, spesso facendo leva sull'utilizzo delle nuove tecnologie. Tra questi *Nuvola Rosa*, programma di formazione gratuita su materie Stem rivolto a ragazze tra i 17 e i 24 anni e promosso da Fondazione Accenture, Microsoft, Asus, Avanade e Aviva. Nato con l'obiettivo di superare il gender gap che ancora persiste nella formazione tecnologica, stimolando giovani studentesse a intraprendere percorsi tecnico-

¹⁶ Con questa modalità Fondazione Vodafone Italia raddoppia le donazioni dei clienti effettuate attraverso le ricariche.

scientifici per un più rapido accesso al mondo del lavoro, dal 2013 ha realizzato 224 corsi di formazione tenuti da esperti di tecnologia digitale, coinvolgendo 3.100 ragazze e 26 università italiane.

Giovani

Quello dei giovani è diventato uno dei principali settori di interesse delle Fondazioni di impresa italiane, in parte per effetto della crisi e della conseguente diffusione della “questione giovanile” – propria di uno dei Paesi con il più alto tasso di Neet e giovani disoccupati –, in parte per colmare le lacune del nostro sistema sociale, fortemente sbilanciato a sfavore delle nuove generazioni. Secondo la ricerca *Fondazioni d'impresa per i giovani: come far crescere il vivaio*, tra il 2011 e il 2014 sono state 334 le iniziative rivolte ai giovani dalle Fondazioni di impresa e dalle Fondazioni di famiglia, per un importo totale di quasi 49 milioni di euro, equivalente a circa l'1,2% della spesa pubblica per politiche a supporto del lavoro giovanile. In particolare, l'indagine ha censito 184 progetti che hanno coinvolto complessivamente 56.000 giovani. Oltre a un incremento delle risorse destinate ai giovani dalle Fondazioni di impresa, si riscontra un cambiamento a favore di quell'approccio proattivo che trova oggi maggiore spazio nelle politiche di inserimento sociale e lavorativo. Le erogazioni monetarie a favore di borse di studio e ricerca lasciano quindi spazio a percorsi di formazione e inserimento professionale finalizzati al conseguimento di competenze professionali specifiche, alla realizzazione di progetti economicamente sostenibili e a impatto, spesso in sinergia con gli attori del territorio con i quali vengono realizzati incubatori di idee e d'impresa (istituti scolastici, università, imprese, enti pubblici, camere di commercio...). Si diffondono inoltre i progetti di alternanza scuola-lavoro.

Povertà ed esclusione sociale

Quest'area comprende le forme di sostegno a quelle realtà che quotidianamente offrono servizi di accoglienza e di assistenza a persone escluse o a rischio di esclusione. Anche su questo fronte si riscontra una maggiore attenzione per le politiche attive, con la crescita di percorsi di inserimento lavorativo e di programmi di studio/formazione professionale. Un esempio è *JOB-Job Opportunity Builder*, programma di Fondazione Accenture in collaborazione con la Croce Rossa Italiana che offre formazione alle persone a rischio di esclusione sociale. *JOBForFamily*, uno dei sottoprogrammi, offre 150 ore di formazione (75 in aula e 75 di tirocinio) come assistente familiare e 250 ore di formazione (100 in aula e 150 di tirocinio) come baby-sitter. Dal 2014 a oggi sono stati 34 i partecipanti, il 60% dei quali risulta occupato. Altro esempio interessante è quello di Fondazione Adecco per le pari opportunità, che tra il 2015 e il 2016 ha realizzato 70 progetti di educazione al lavoro, il 23% dei quali dedicati a persone in condizioni di svantaggio nel mercato del lavoro, il 27% a persone con disabilità, il 20% a giovani con difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro, il 17% a persone di origine straniera, l'11% a donne con carichi familiari. Il contrasto alla povertà viene perseguito anche attraverso forme di microcredito che, destinate perlopiù ai Paesi in via di sviluppo, iniziano ora a diffondersi (seppure lentamente) anche nel territorio italiano.

Disabilità

Numerosi sono anche i progetti destinati a rafforzare l'assistenza e l'integrazione socio-lavorativa delle persone con disabilità fisiche e intellettive. In particolare si riscontra una crescente attenzione al cosiddetto passaggio alla vita adulta, per esempio tramite la realizzazione di progetti per la residenzialità in cui i destinatari possano vivere in semiautonomia¹⁷. Tra i numerosi progetti finalizzati al sostegno ai disabili si cita Fondazione Allianz UMANA MENTE, che dal 2002 ha supportato 6.663 persone con disabilità (1.046 persone hanno potuto usufruire di diagnosi e/o interventi riabilitativi e 3.072 di laboratori riabilitativi e/o incontri di svago) e ha accompagnato e sostenuto 14.602 genitori e adulti di riferimento nell'ambito della disabilità congenita intellettiva e fisica (sono stati 6.893 gli utenti di interventi di formazione, 4.591 gli utenti di Centri ascolto, *counseling*, orientamento).

Housing

Comprende progetti destinati all'inclusione abitativa di soggetti vulnerabili (disabili, anziani, giovani, nuclei monogenitoriali, senza tetto...) o di coloro che hanno perso la casa in seguito a calamità. Per esempio nell'ambito del *Bando UniCredit Carta E 2015: strategie di coesione sociale a favore della Terza età* di UniCredit Foundation – che ha assegnato complessivamente 500.000 euro suddivisi fra 7 Onlus – 4 progetti erano destinati a progetti inerenti all'abitare (*Condominio solidale*, *Housing sociale per anziani a basso reddito*, *Resto a casa – badante di condominio*, *Abitare solidale*). Un altro caso interessante è *Better Shelter*, impresa sociale nata da Ikea Foundation e partner di Unhcr. L'impresa produce le omonime *Better Shelter*, moduli abitativi pieghevoli, in plastica riciclata e dotati di un pannello solare e di tutti i servizi essenziali, in grado di ospitare fino a cinque persone. Sono utilizzate per fronteggiare le emergenze abitative dovute per esempio a crisi umanitarie, migrazioni e calamità.

Agricoltura sociale

Si tratta di un'area di intervento cresciuta recentemente, probabilmente per effetto della Legge n. 141/2015, che vede nell'agricoltura sociale uno strumento capace di creare percorsi di accoglienza, formazione, integrazione sociale e lavorativa, all'interno di modelli di sviluppo innovativi e sostenibili¹⁸. Per esempio, la Fondazione Allianz UMANA MENTE ha dichiarato nel proprio bilancio l'intenzione di sostenere interventi di welfare territoriale che coinvolgano una pluralità di soggetti tra enti non profit, aziende agricole e cittadini, in collaborazione col Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Un progetto interessante è *Il borgo felice – vendemmiando e raccogliendo insieme* che, all'interno dell'azienda agricola San Felice e dell'Hotel Borgo San Felice del Gruppo Allianz, ha coinvolto 28 giovani con disabilità congenite intellettive, educatori e dipendenti-volontari del Gruppo assicurativo in attività agricole come la vendemmia e la raccolta delle olive. Sempre presso l'azienda agricola San Felice ha luogo il progetto di agricoltura sociale *L'orto e l'aia nel Borgo*, che impegna cinque ragazzi con disabilità in attività orticole e florovivaistiche che coinvolgono

¹⁷ L'approvazione della Legge sul "dopo di noi" potrebbe inoltre favorire l'incremento dei progetti destinati alla disabilità (si veda il capitolo di Paolo Pantrini e Franca Maino in questo *Rapporto*).

¹⁸ Si veda per esempio Enel Cuore Onlus (2016).

anche una decina di anziani nei panni di istruttori volontari in grado di tramandare le loro conoscenze e tradizioni agricole. I prodotti di questa attività vengono poi acquistati dal ristorante di Borgo San Felice o venduti nelle fiere e sagre locali.

6.3.2 Fondazioni di impresa e secondo welfare

Queste sono alcune delle principali iniziative avviate dalle Fondazioni di impresa nel settore del welfare. Pur non trattandosi di una ricostruzione sistematica, l'analisi permette di evidenziare un impegno crescente nell'area sociale e quale sia il contributo dato dalle Fondazioni di impresa all'estensione della rete di protezione dai nuovi bisogni e rischi sociali e all'innovazione delle modalità di erogazione di beni e servizi.

Per analizzare invece più specificatamente il ruolo delle Fondazioni di impresa come attori di secondo welfare, è utile richiamare i tre presupposti su cui quest'ultimo è basato. Rientrano nel secondo welfare quei soggetti che: a) adottano progetti e modelli di intervento che promuovono l'innovazione sociale; b) finalizzano le proprie attività all'*empowerment* dei destinatari, siano essi i soggetti che fungono da "intermediari" (come gli enti e le organizzazioni non profit) sia i destinatari finali delle misure; c) impiegano modelli di governance volti al coinvolgimento delle comunità nelle quali operano (Maino e Ferrera 2015). Nell'ambito del secondo welfare, il termine "innovazione" si riferisce allo sviluppo e alla realizzazione di nuove idee, che si possono tradurre in nuovi prodotti, servizi o modelli con cui fare fronte a bisogni emergenti; il termine "sociale" riguarda invece il tipo di valore che le soluzioni innovative sono in grado di generare: un valore meno concentrato sul profitto e più sul benessere delle persone, la qualità della vita, il progresso umano e lo sviluppo sociale (Ferrera e Maino 2015). Le Fondazioni, di impresa e non, sono ormai riconosciute come soggetti in grado di promuovere nuove modalità di pensiero e azione, tanto in ambito nazionale (Bandera 2013) che internazionale (*Corporate Citizenship* 2014). Nei casi più maturi, contribuiscono a dettare l'agenda sociale. Infatti, le competenze acquisite dalle Fondazioni di impresa grazie alla capacità di coniugare virtuosamente ricerca teorica ed esperienza empirica, fanno sì che vengano spesso consultate dai governi in qualità di esperte circa la definizione e progettazione delle politiche pubbliche, o coinvolte direttamente nell'implementazione di tali politiche. Oppure, sono le stesse Fondazioni di impresa a portare avanti azioni di *advocacy*¹⁹. L'azione delle Fondazioni di impresa contribuisce a innovare l'oggetto di progetti e iniziative – in particolare, l'analisi sopra riportata dimostra come esse si stiano impegnando in ambiti che ancora non trovano sufficiente attenzione da parte di amministratori e governi, come quello delle politiche giovanili e della ricerca scientifica – ma anche le *modalità* e *gli strumenti* di azione – come dimostrato dal ricorso a strumenti tecnologici, metodologie, competenze e *know-how*, e in generale una crescente attenzione verso l'Ict.

Aspetti questi chiaramente connessi al secondo elemento, l'*empowerment*, che implica maggiore partecipazione, responsabilizzazione, attivazione dei beneficiari e dei fornitori di prestazioni. Le Fondazioni di impresa stanno infatti promuovendo un cambiamento di

¹⁹ Nei Paesi dove il loro sviluppo è avanzato, si parla anche di azioni di *lobbying* (Fondazione Agnelli 2017).

paradigma nei confronti della filantropia: a lungo percepite dai destinatari delle erogazioni, in primis Terzo Settore, perlopiù come erogatrici di risorse, solitamente su sollecitazione e senza che ci fosse un riscontro su come e dove queste risorse fossero spese, recentemente hanno iniziato a prestare maggiore attenzione alla misurazione, analisi e valutazione dei progetti finanziati, sia per rendicontare all'impresa fondatrice e al pubblico le scelte effettuate, sia per orientare le future scelte erogative. Per esempio, nel 2015 la Fondazione Allianz UMANA MENTE ha svolto il lavoro di follow-up dei progetti conclusi da almeno 3 mesi, rilevando che per la maggioranza degli intervistati il modello impiegato dalla Fondazione Allianz UMANA MENTE, con la sua attenzione alla definizione progettuale, alla rendicontazione e alla verifica dell'efficacia, ha aumentato la consapevolezza dell'importanza di una precisa strutturazione degli interventi, sia in fase progettuale che di verifica *in itinere* ed *ex post* dell'attività svolta, una sorta di "capitalizzazione", non monetaria ma di competenze (Fondazione Allianz UMANA MENTE 2016). Se in passato quindi la relazione tra donatore e ricevente era singola e unidirezionale, oggi si parla di una partnership collaborativa che include altri donatori, dove informazioni e responsabilità fluiscono in entrambi i sensi della relazione e il focus è sulla creazione di *capacity* interna e sostenibilità nel lungo periodo (Centro Studi Lang 2013). Si tratta di un approccio che ha quindi notevoli effetti positivi, ma che comporta anche alcuni rischi. La complessità e specializzazione delle nuove procedure adottate dalle Fondazioni di impresa rischiano di tagliare fuori quei destinatari e potenziali partner dei progetti, soprattutto di piccole dimensioni, che non hanno adeguate risorse economiche o competenze. Per questo è importante lavorare sulla formazione e l'accompagnamento di questi soggetti, come alcune Fondazioni già stanno facendo. La promozione dell'*empowerment* si riscontra anche nei confronti dei destinatari finali delle misure. Come spiegato sopra, anche le Fondazioni di impresa prediligono azioni e progetti orientati a quell'approccio proattivo che trova oggi maggiore spazio nelle politiche di inserimento sociale e lavorativo.

Infine, le Fondazioni di impresa promuovono modelli di governance basati sull'apertura ai soggetti locali. Il ventaglio di attori che collaborano con le Fondazioni di impresa è molto ampio, come è emerso anche dalla descrizione dei progetti del paragrafo precedente. Si tratta per lo più di soggetti del Terzo Settore che operano in sinergia con istituzioni pubbliche ed imprese private. Lo stesso Chief Executive dell'European Foundation Centre, Gerry Salole, ha affermato che *"un terreno sicuramente fertile è quello delle partnership pubblico-privato in cui governi e organizzazioni filantropiche collaborano a livello locale. Malgrado non sia ancora stato realizzato pienamente un sistema di "nuovo welfare", ravvisiamo una tendenza incoraggiante in taluni Paesi (per esempio Belgio, Germania e Paesi Bassi) dove i governi concedono alla filantropia fiducia e risorse da investire in attività per il bene comune. Se c'è un ponte (più solido) da costruire, è indubbiamente quello tra filantropia e Stato"*²⁰. Anche relativamente all'Italia, lo studio di Fondazione Bracco, Irs e Associazione per la Ricerca Sociale (2015) riporta che tra le strategie d'intervento, *"emerge un'elevata attenzione alle sinergie con le misure già in atto o in fase di attuazione nel territorio di riferimento e allo sviluppo di relazioni con gli altri*

²⁰ Si veda il contributo di Gerry Salole, *Obiettivo: sostenere la filantropia istituzionale*, in UniCredit Foundation (2017), *Una Corporate Foundation per le comunità - Relazione e Bilancio dell'Esercizio 2016*, pp. 32-33.

soggetti operanti nei medesimi ambiti e territori”. Tale atteggiamento si deve al fatto che, se l’obiettivo è promuovere la Fondazione – e l’impresa – nella comunità, è importante instaurare con quest’ultima sinergie sempre più strette e solide. Inoltre, nell’ottica di progettare azioni di lungo periodo e amplificarne l’impatto, è utile selezionare partner che condividano visioni e obiettivi. Tuttavia, il coinvolgimento delle comunità locali richiede che il territorio presenti un buon grado di infrastrutturazione sociale, condizione che rischia di lasciare indietro alcune realtà. È quanto sta accadendo, per esempio nel Sud Italia, dove sono ancora poco diffusi progetti attivati da Fondazioni di impresa, in parte perché le stesse Fondazioni di impresa sono poco numerose, in parte proprio a causa della mancanza di un capitale sociale strutturato su cui fare leva.

6.4 I possibili effetti della riforma del Terzo Settore

Infine, le Fondazioni di impresa, e più in generale la filantropia di impresa, potranno trarre beneficio dalla riforma del Terzo Settore che, semplificando le regole e innalzando i tetti della detraibilità e deducibilità delle donazioni, dovrebbe incentivare la filantropia – quindi anche quella di impresa. La riforma introduce infatti agevolazioni fiscali per le persone fisiche: le donazioni a enti del Terzo Settore saranno detraibili al 30% (in luogo del precedente 26%) fino a un massimo di 30.000 euro per ciascun periodo di imposta (in caso di donazioni in favore delle Organizzazioni di volontariato l’aliquota sale al 35%). Per quanto riguarda invece imprese e soggetti passivi dell’Imposta sul reddito delle società (Ires), la riforma prevede che donazioni in denaro e natura siano deducibili fino al 10% del reddito complessivo dichiarato e rimuove il limite imposto dalla normativa precedente (70.000 euro/annui). Derrate alimentari, prodotti farmaceutici e altri prodotti non si considerano ricavi se ceduti a enti del Terzo Settore²¹. Altri beni non di lusso non si considerano ricavi se ceduti a enti del Terzo Settore entro il limite del 5% del reddito d’impresa dichiarato.

La riforma, come ha dichiarato il sottosegretario del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Luigi Bobba, è *“un punto di arrivo e di partenza: di arrivo perché l’iter normativo della riforma si è completato dopo tre anni, e di partenza perché inizia il percorso attuativo, che è molto importante per dare gambe alla riforma”*. Una riforma che, ha sottolineato Bobba, segna un *“cambiamento decisivo nel Paese, la possibilità cioè di avere una regolazione generale di tutto quel complesso di attività che nascono dal libero associazionismo, dal volontariato civico e solidaristico portato avanti da 6 milioni di cittadini e più di 300.000 organizzazioni, tante quante sono quelle interessate dalla riforma”*.

Poiché una delle difficoltà con cui si scontra chi studia o opera nel campo delle Fondazioni di impresa è la frammentazione e la mancanza di informazioni, come spiegato all’inizio del capitolo, l’istituzione di un unico Registro del Terzo Settore, un punto di riferimento monitorato e gestito dalle Regioni utilizzando un’unica piattaforma nazionale, è destinata a ricoprire una funzione strategica sia dal punto di vista operativo che dal punto di vista conoscitivo. Ulteriori conoscenze sulle Fondazioni di impresa potranno essere reperite

²¹ La norma di riferimento rimane la legge 166/16 relativa alla donazione e alla distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.

grazie all'obbligo per i soggetti del Terzo Settore di indicare un insieme minimo di informazioni comprendenti, tra le altre, l'oggetto di attività di interesse generale, il patrimonio, l'atto costitutivo, lo statuto, i rendiconti e i bilanci.

6.5 Conclusioni: quali prospettive per le Fondazioni di impresa?

Le Fondazioni di impresa dimostrano di poter occupare un proprio spazio nel panorama del welfare. Il volume delle risorse da esse investite – sebbene ancora modesto rispetto a quello delle risorse investite dalle Fondazioni di altra tipologia, come quelle di origine bancaria – è tutt'altro che trascurabile, soprattutto se ne consideriamo l'impatto al livello locale. In particolare, le Fondazioni di impresa possono operare come *enabler*, cioè come facilitatori di servizi e diritti sociali, come catalizzatori di risorse finanziarie e provider di soluzioni innovative per affrontare le sfide odierne (spesso passando attraverso sperimentazioni e progetti pilota).

Il crescente impegno delle Fondazioni di impresa verso tematiche sociali è favorito da diversi fattori, tra cui i nuovi approcci alla *Corporate Social Responsibility* e gli effetti della crisi economica. Quest'ultima, in particolare, ha favorito alcuni cambiamenti nel modo di operare delle Fondazioni di impresa. Innanzitutto nell'oggetto dell'azione, spostando il focus su quelle aree percepite come più sensibili e urgenti. Tra queste rientra sicuramente il welfare, come emerso dalla presente ricerca e altre tra cui lo studio di Fondazione Bracco, Irs e Associazione per la Ricerca Sociale (2015), nel quale si riporta che *“nonostante la crisi, ben 30 Fondazioni sulle 49 intervistate hanno dichiarato di non aver diminuito le erogazioni, e 7 le hanno aumentate”*. Si registra, inoltre, una generale rimodulazione degli interventi verso gruppi di destinatari mirati e vulnerabili, tra cui i giovani, i migranti e le donne. Cambiamenti si riscontrano anche nelle modalità di erogazione adottate dalle Fondazioni di impresa, dove emerge una crescente attenzione a meccanismi di misurazione dell'impatto e all'introduzione di nuovi approcci come il volontariato di impresa o il *match giving*. Infine, cambia anche il contesto locale di riferimento, con un graduale passaggio degli interventi dalla dimensione internazionale a quella locale. Le comunità locali vengono oggi considerate le migliori alleate delle Fondazioni. Riprendendo ancora le parole di Salole, *“Poiché molte Fondazioni rivestono un ruolo cruciale all'interno delle proprie comunità, è importante che la filantropia istituzionale resti profondamente radicata a livello locale, pur elevando lo sguardo anche al panorama internazionale. Al Global Summit on Community Philanthropy, che si è svolto lo scorso dicembre a Johannesburg, l'attenzione è stata focalizzata sullo spostamento di potere verso le persone e le comunità locali, nella ferma convinzione che gli autoctoni comprendano meglio il proprio contesto rispetto a chi vive altrove. Gli individui originari di un luogo conoscono i problemi, capiscono le soluzioni e sanno cosa può o non può funzionare nel loro particolare ambiente”*.

Tuttavia l'impegno delle Fondazioni di impresa nelle politiche sociali si scontra con una serie di limiti e problemi, come sintetizzato di seguito. Innanzitutto il rischio che il focus dell'attività filantropica sia spostato sul tornaconto dell'impresa, per esempio se le Fondazioni diventano meri espedienti per sfruttare vantaggi fiscali o per guadagnare visibilità, senza che ci sia un reale interesse a generare un impatto sociale positivo. Inefficienze e sprechi delle risorse investite possono verificarsi qualora le Fondazioni di impresa operino

senza un chiaro disegno strategico ([Corporate Citizenship 2014](#)). La crescente complessità di metodi e procedure richiesti ai destinatari degli interventi possono inoltre rivelarsi insostenibili, soprattutto per coloro che dispongono di risorse umane, economiche e strumentali modeste. Inoltre, l'analisi rivela un perdurante divario tra Sud e Nord Italia. I dati presentati disegnano infatti una concentrazione delle Fondazioni di impresa – e dei progetti da esse implementati – nell'Italia settentrionale. Tale tendenza si deve in parte alla limitata diffusione di imprese, soprattutto di grandi dimensioni, nel Meridione, in parte alla scarsa infrastrutturazione sociale del territorio, che mal si concilia con quell'approccio fondato sul coinvolgimento delle comunità adottato dalle Fondazioni di impresa. Infine, la carenza di dati e informazioni dettagliate e aggiornate impedisce di monitorare e approfondire lo sviluppo delle Fondazioni di impresa, un aspetto al quale il nostro laboratorio lavorerà nel prossimo biennio.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2016), *Non profit paper* n. 4/2016 – *Le Fondazioni di impresa*, Maggioli Editore
- Assifero (2016), *Rapporto di indagine sulle fondazioni corporate in Italia nell'ambito del progetto "Dai un senso al tuo profitto" realizzato con l'Università Bocconi*, novembre 2016
- Balmer J.M.T., Fukukawa K. e Gray E.R. (2007), *The nature and management of ethical corporate identity: a commentary on corporate identity, Corporate Social Responsibility and ethics*, «Journal of Business Ethics», pp. 7-15
- Bandera L. (2013), *Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Barbetta G.P. (2013), *Le Fondazioni: il motore finanziario del terzo settore*, Bologna, il Mulino
- Barresi G. (2013), *La rendicontazione economica e sociale nelle fondazioni. Profili di accountability e trasparenza nell'esperienza italiana*, Milano, FrancoAngeli
- Berlinguer A. (2012), *Art, finance and the third sector*, «Global Jurist», n. 12, pp. 1-13
- Boesso G., Cerbioni F. e Kumar K. (2014), *What drives good philanthropy? The relationship between governance and strategy in foundations*, in L. Gnan, A. Hinna e F. Monteduro (a cura di), *Mechanisms, Roles and Consequences of Governance: Emerging Issues*, Emerald Group, 2014, pp. 159-180
- Campopiano G. e De Massis A. (2015), *Corporate social responsibility: a content analysis in family and non-family firms*, «Journal of Business Ethics», 3, n. 129, pp. 511-534
- Capgemini (2017), [World Wealth Report 2017](#)
- Carazzone C. (2016), *Corporate philanthropy: uno sguardo allo scenario internazionale*, «Non Profit Paper», n. 4, Fondazione PNP e Maggioli Editore, pp. 33-46
- Cecp (Committee Encouraging Corporate Philanthropy), *Giving in Numbers: 2016 Edition*
- Centro Studi Lang (2013), *Corporate Philanthropy come leva strategica – Valore per l'impresa, valore per la comunità*, «Philanthropy Insights», n. 1
- Corporate Citizenship (2011), [Measuring the benefits of Employee Community Engagement](#)

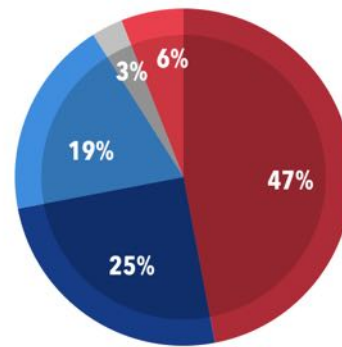
- (2014), *Corporate Foundations: A Global Perspective*
- (2016), *The Game Changers. Corporate Foundation in a Changing World*
- Enel Cuore Onlus (2016), *Bilancio sociale 2015*
- Fondazione Italiana Accenture (2016), *Accenture Italia Corporate Citizenship. Report 2015*
- Fondazione Adecco per le Pari Opportunità (2016), *Bilancio Sociale 2015/2016*
- Fondazione Agnelli (1997), *Per conoscere le fondazioni. I mondi delle fondazioni in Italia e all'estero*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli
- (2016), *Presentazione del bilancio sociale 2015*
- (2017), *Estratti dallo speech di Michael Bloomberg – Cerimonia per i 50 anni della Fondazione Agnelli alla presenza del Presidente della Repubblica*, Torino, 15 giugno 2017
- Fondazione Allianz UMANA MENTE (2016), *Bilancio di Missione 2015*
- Fondazione Bracco, Irs e Associazione per la Ricerca Sociale (2015), *Fondazioni d'impresa per i giovani: come far crescere il vivaio, Ruolo e attività delle Fondazioni d'impresa e di famiglia per i giovani – Indagine 2015*
- Fondazione Lang (2017), *Comunicato stampa diffuso in occasione del Lang Philanthropy Day 2017*
- Fondazione Vodafone Italia (2016), *Connessioni per il sociale - Attività e Bilancio 2015-2016*
- Fondazione Sodalitas (a cura di) (2009), *Le Corporate Foundations in Italia. Rapporto di ricerca*, Dicembre 2009
- Forbes Insights (2016), *New Philanthropy: building lasting change. 2016 Bnp Paribas Individual Philanthropy Index*
- Gnutti Beretta U. et. al. (2017), *Filantropie: sfide e visioni delle famiglie imprenditoriali italiane*, Roma-Bari, Laterza
- Herlin H. e Pedersen J.T. (2013), *Corporate Foundations: catalysts of Ngo - Business partnerships?*, «The Journal of Corporate Citizenship», n. 50, pp. 58-90
- Hoolwerf B. e Schuyt T. (2017), *Giving in Europe. The State of Research on Giving in 20 European Countries*, European Research Network on Philanthropy (ERNOP), Lenthe Publishers. Amsterdam.
- Istat (2017), *La povertà in Italia - Anno 2016*, Report Statistiche, 13 luglio 2017
- (2016), *L'innovazione nelle imprese – Anni 2012-2014*, Report Statistiche, 9 novembre 2016
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2015), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Monfort A. e Villagra N. (2016), *Corporate Social Responsibility and corporate foundations in building responsible brands*, «Profesional de la Informacion», n. 25, pp. 767-777
- Noia E. (2017), *Le Fondazioni di impresa in Germania: il caso Bosch, Percorsi di secondo welfare*, 14 agosto 2017
- Oxfam Italia (2017), *Un'economia per il 99%*, Oxfam Briefing Paper, gennaio 2017
- Pedrini M. e Minciullo M. (2011), *Italian corporate foundations and the challenge of multiple stakeholder interests*, «Non profit Management and Leadership», n. 22, pp. 173-197
- (2015) *Knowledge Transfer between For-Profit Corporations and Their Corporate Foundations. Nonprofit Management and Leadership*, n. 25, pp. 215-234
- Propersi A. (a cura di) (2005), *Il finanziamento degli enti non profit*, Milano, Il Sole 24 Ore Libri
- Robert Bosch Stiftung (2014a), *Funding in the 21st century: trends and priorities in the foundation sector*
- (2014b), *The future of Foundations: a study by Roland Berger Strategy Consultants on Behalf of Robert Bosch Stiftung*
- Salole G. (2017), *Obiettivo: sostenere la filantropia istituzionale*, in UniCredit Foundation (2017), *Una Corporate Foundation per le comunità – Relazione e Bilancio dell'Esercizio 2016*, pp. 32-33

Strand R., Freeman R.E. e Hockerts K. (2015), *Corporate Social Responsibility and sustainability in Scandinavia: an overview*, «Journal of Business Ethics», n. 127, pp. 1-15

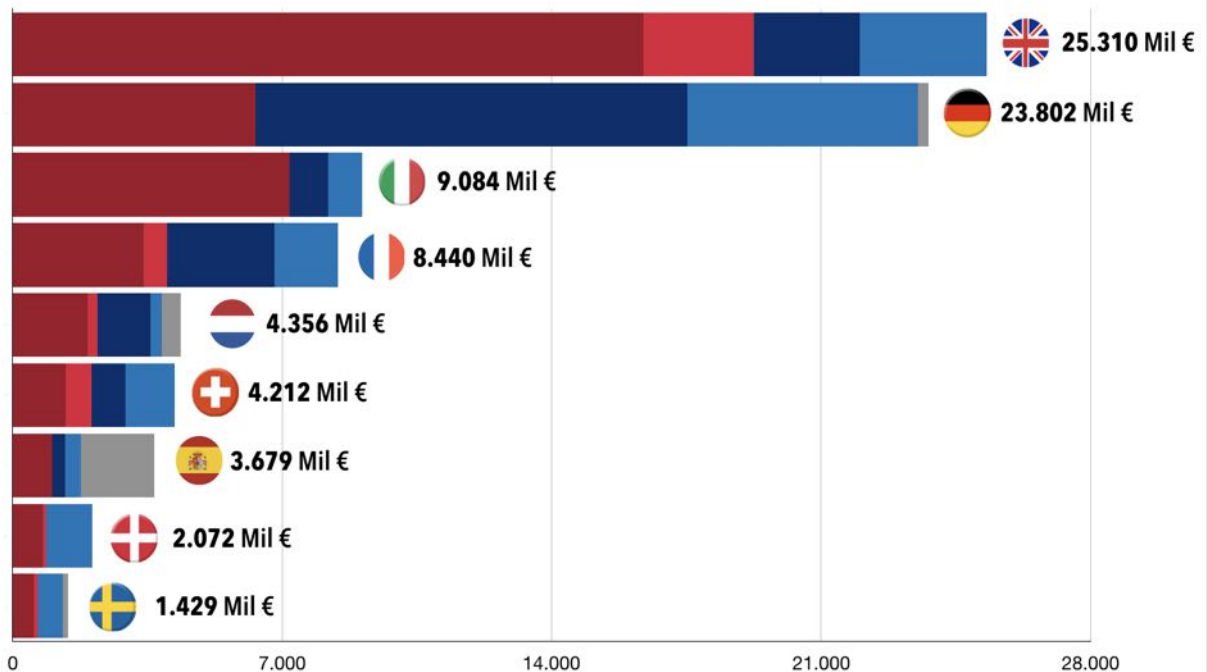
UniCredit Foundation (2017), *Una Corporate Foundation per le comunità – Relazione e Bilancio dell'Esercizio 2016*

Erogazioni filantropiche in Europa [2013]

Fonte	Milioni €	%
Privati	41.348	47
Lasciti testamentari	4.822	6
Imprese	21.729	25
Fondazioni	16.784	19
Lotterie di beneficenza	2.834	3
Totale	87.517*	100



* calcolato su 20 Paesi selezionati nella ricerca



La figura mostra i Paesi in cui le erogazioni sono superiori a 1 miliardo;
per alcuni Paesi non sono disponibili dati relativi ad alcune fonti di erogazione

Fonte: Hoolwerf e Schuyt (2017)

La filantropia in Italia



Nel 2016
le Fondazioni di origine bancaria (88)
hanno erogato **1.030,7 milioni €**
(+10% rispetto al 2015)



Nel 2015
le Fondazioni di impresa (131)
hanno erogato circa
200 milioni €

Fonte: Fondazione Lang Italia (2017)

Linee strategiche

Innovazione Sociale

Contribuiscono ad innovare l'oggetto (nuove aree), le modalità e gli strumenti di azione (know how, metodologie, ICT)

Aiutano a dettare l'agenda sociale coniugando conoscenza teorica ed esperienza empirica (consulenza, advocacy, lobbying)

Empowerment destinatari

Cambio paradigma filantropico: da erogazioni "sollecitate" a sostegni per progettualità specifiche, con rendicontazione e valutazione impatto

Da relazioni occasionali e unidirezionali donatore-ricevente a partnership continue, reciproche e collaborative

Formazione e sviluppo competenze

Governance territoriale

Promozione di reti tra soggetti pubblici, privati e non profit

Centralità del livello locale: maggiore condivisione di obiettivi e valori tra i partner, miglioramento reputazione delle imprese sul territorio

Valorizzazione e rafforzamento sperimentazioni già avviate nel territorio

Principali ambiti di intervento



Housing

Progetti residenziali per persone a rischio esclusione abitativa

Progetti abitativi conseguenti a calamità naturali o crisi umanitarie



Istruzione

Sostegno allo studio

Ristrutturazione edifici scolastici

Innovazione e potenziamento di strumenti/tecniche di insegnamento e apprendimento



Inclusione Sociale

Formazione professionale

Inclusione delle persone fragili

Sostegno a enti che operano con soggetti emarginati



Salute

Ricerca medico-scientifica

Sostegno a malati e degenti

Dispositivi medici e terapie ad alta innovazione



Disabilità

Integrazione socio-lavorativa

Supporto psico-sanitario a disabili e familiari

Progetti sul "durante e dopo di noi"



Integrazione migranti

Inclusione sociale e lavorativa

Sostegno ai minori

Emancipazione femminile e gender equality

Alfabetizzazione



Giovani

Borse di studio

Finanziamento start-up e imprese giovani

Alternanza scuola lavoro

Formazione professionale



Agricoltura sociale

Progetti per l'inclusione socio-lavorativa di soggetti vulnerabili

Contrasto a spreco e povertà alimentare

Chiara Agostini

SECONDO WELFARE E LOTTA ALLA POVERTÀ UN'ARENA DI *POLICY* SEMPRE PIÙ ARTICOLATA

7

Introduzione

Gli ultimi due anni sono stati caratterizzati da un rinnovato impegno dell'attore pubblico nel campo della lotta alla povertà. Questo impegno ha portato l'Italia a dotarsi, per la prima volta, di una misura strutturale di contrasto all'indigenza. Anche se ancora non siamo di fronte a uno strumento universalistico, si tratta di un passaggio importante che avvicina l'Italia agli altri Paesi europei dotati di uno "schema di reddito minimo di inserimento", ovvero di una misura nazionale a sostegno di tutti i poveri.

Il presente lavoro risponde all'obiettivo di indagare il contesto in cui questo cambiamento si è verificato. L'attenzione, in particolare, si concentra sull'evoluzione che ha interessato l'arena di *policy*. Tale evoluzione si è concretizzata nell'ingresso di nuovi attori del secondo welfare e nella ridefinizione delle loro modalità di collaborazione e cooperazione.

Il presente capitolo, dopo aver brevemente illustrato le principali novità sul fronte del primo welfare e alcuni dati sulla povertà, si concentra su quanto sta avvenendo sul fronte del secondo welfare. Particolare attenzione è dedicata non tanto al piano operativo – che è stato caratterizzato dal fiorire di una molteplicità di interventi locali che riguardano per esempio la diffusione di empori solidali, il recupero e la distribuzione delle derrate alimentari, le iniziative di *housing* sociale e la diffusione di acquisti condivisi –, quanto piuttosto a quello delle idee e dell'*advocacy*. Gli attori del secondo welfare infatti, sempre più spesso, assumono un ruolo attivo al fine di influenzare la politica nazionale di lotta alla povertà; e lo fanno intervenendo in tutte le fasi del *policy-making*. Questi attori infatti contribuiscono alla politica nazionale di contrasto alla povertà alimentando l'attenzione politica e culturale sul tema; identificando e definendo i problemi, elaborando proposte di soluzione e valutando gli interventi.

La riflessione si articola in cinque parti. La prima descrive il quadro analitico adottato dal presente lavoro. La seconda si concentra sulle principali novità che riguardano la politica nazionale di lotta alla povertà, con particolare attenzione all'istituzione del Reddito di inclusione (Rei) e alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa. La terza parte analizza il problema di *policy* considerando i principali trend della povertà. La quarta si concentra sul contributo del secondo welfare alla definizione della politica nazionale di

contrasto all'indigenza. La quinta presenta alcune riflessioni conclusive. Chiude il capitolo una scheda infografica che sintetizza i principali dati sulla povertà e sulle misure di contrasto messe in campo.

7.1 Il quadro analitico

Nel contesto della crisi economica e finanziaria dell'ultimo decennio, l'arena di *policy* che caratterizza la lotta alla povertà è stata oggetto di una profonda trasformazione. In primo luogo, questo cambiamento è consistito nell'ingresso di nuovi attori del secondo welfare (per esempio le organizzazioni non governative internazionali come Save the Children, ActionAid e Oxfam) e nella maggiore visibilità delle organizzazioni sindacali al fianco degli attori che da più tempo svolgono un ruolo attivo in questo ambito, come gli enti di matrice religiosa.

In secondo luogo, si è assistito allo strutturarsi di una significativa sinergia tra questi attori e alla nascita di nuove forme di collaborazione e coordinamento. Questo è vero in particolare se consideriamo che, grazie alla nascita dell'Alleanza contro la povertà Italia (un cartello di soggetti che mette insieme Terzo Settore, parti sociali e Ong nazionali e internazionali), gli attori del secondo welfare ora collaborano stabilmente per promuovere il miglioramento delle politiche di contrasto alla povertà.

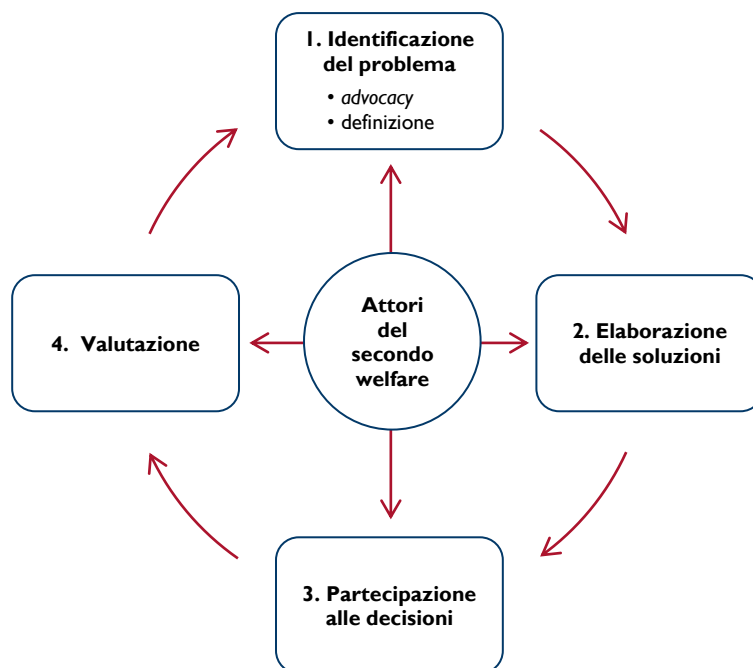
Infine, assistiamo all'attivazione degli attori rispetto a una pluralità di funzioni. Se a partire dagli anni Novanta il welfare mix nel campo della povertà era perlopiù limitato all'implementazione delle politiche in un contesto di esternalizzazione da parte dell'amministrazione pubblica o al semplice finanziamento degli interventi, negli ultimi anni, attraverso il secondo welfare, il ruolo e il coinvolgimento di questi soggetti è diventato molto più articolato. Oggi questi attori intervengono in tutte le fasi del *policy-making*¹.

Il presente lavoro assume che il processo di *policy-making* possa essere analiticamente scomposto in una sequenza di attività che riguardano: 1) l'identificazione di un problema; 2) la formulazione di soluzioni; 3) l'adozione di una decisione; 4) l'attuazione dell'azione; 5) la valutazione dei risultati (Jones 1970). Di queste cinque fasi, quattro sono, in particolare, oggetto di attenzione. Concentrandosi sugli sviluppi più recenti che hanno interessato questo settore di *policy*, l'analisi si è focalizzata sull'identificazione del problema (analizzata considerando sia l'attività di *advocacy* svolta dagli attori, sia il loro contributo alla definizione del problema²), sulla formulazione delle soluzioni, sulla partecipazione ai processi decisionali e sulla valutazione dei risultati. La fase dell'attuazione, che è quella in cui gli attori privati attivi nel contrasto alla povertà hanno tradizionalmente giocato un ruolo, non è stata invece oggetto di analisi (cfr. figura 7.1).

¹ Il concetto di *policy-making* rimanda alla "formazione delle politiche pubbliche" (Sola 1996) e quindi a tutto quello che i governi e le istituzioni che assumono decisioni fanno o non fanno e ai connessi processi e alle interazioni (tra attori pubblici e privati, individuali e collettivi) attraverso le quali le soluzioni di problemi di rilevanza collettiva sono perseguite (Capano e Giuliani 1996).

² Le cinque fasi del processo di *policy-making* possono essere scomposte in sottofasi. In particolare, quella relativa all'identificazione del problema può articolarsi in: 1) percezione di un evento, 2) definizione di un problema, 3) aggregazione di interessi, 4) organizzazione delle diverse istanze, 5) rappresentazione e accesso presso autorità pubbliche. Queste fasi hanno come esito la richiesta di azione pubblica su una determinata questione (Sola 1996).

Figura 7.1 – Il contributo degli attori del secondo welfare alla politica di contrasto alla povertà.



Fonte: elaborazione dell'autrice.

In questo quadro, l'ipotesi del presente lavoro è che i cambiamenti che hanno interessato il primo welfare (e che si sono concretizzati nella crescita dell'attenzione pubblica in questo settore) non siano riconducibili esclusivamente al dilagare della povertà, ma siano anche il frutto della complessa interazione fra primo e secondo welfare. Per verificare questa ipotesi, il lavoro si concentra su quegli attori del secondo welfare che hanno partecipato attivamente alla definizione della emergente politica nazionale di contrasto alla povertà. Se consideriamo come snodo centrale dell'azione pubblica in questo campo la Legge di Stabilità 2016 (che ha previsto l'introduzione di una misura unica di contrasto alla povertà e ha istituito il Fondo per il contrasto della povertà educativa) gli attori sui quali si concentra l'attenzione sono: l'Alleanza contro la povertà in Italia per quanto riguarda il percorso che ha portato all'istituzione del Rei; le Fondazioni di origine bancaria (Fob) e Save the Children per quanto riguarda invece la nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

7.2 Le novità sul fronte del primo welfare: il rinnovato impegno pubblico

Nel contesto italiano, la lotta alla povertà ha tradizionalmente giocato un ruolo residuale e ciò è dovuto a tre ragioni principali. La prima si lega alle caratteristiche istituzionali tipiche di un modello di welfare, come quello italiano, 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 (Ferrera 1993). La seconda ragione è connessa invece a fattori politici che hanno spinto nella medesima direzione. Durante la Seconda Repubblica, la lotta

alla povertà non è mai stata 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. Nonostante il ruolo del Terzo Settore e della società civile sia stato tradizionalmente rilevante, questo attivismo non è mai stato accompagnato da una capacità di incidere sull'agenda politica (Gori *et al.* 2014). L'insieme di questi elementi spiega perché in Italia sia storicamente mancato un reddito minimo di inserimento.

In questo quadro, un cambio di passo è stato realizzato con la Legge di Stabilità 2016 che ha per la prima volta previsto un finanziamento strutturale (ovvero stabilmente iscritto nel registro di finanza pubblica) per il contrasto alla povertà e l'emanazione di una legge delega finalizzata all'istituzione di una misura unica di lotta all'indigenza. La stessa legge ha inoltre istituito un Fondo triennale (di natura sperimentale) per il contrasto della povertà educativa che vede la partecipazione delle Fondazioni di origine bancaria. Di seguito si analizzano le principali caratteristiche della misura unica di contrasto alla povertà (il Reddito di inclusione) e del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

7.2.1 Il Reddito di inclusione³

Dopo un lungo e complesso iter, la “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali” (Legge 15 marzo 2017, n. 33) ha introdotto il Rei e il 29 agosto 2017 è stato approvato in via definitiva il decreto che attuerà la delega. La misura sarà concretamente operativa a partire dal primo gennaio 2018.

In linea con la prima sperimentazione della Nuova Carta Acquisti (Agostini 2015) e con il *Sostegno all'inclusione attiva (Sia)*, il Rei si articola in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona che devono essere garantiti a livello locale. L'istituzione del Rei si accompagna, in primo luogo, al riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto alla povertà. Queste misure devono infatti essere riassorbite dal Rei. Fanno eccezione le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione non più in età di attivazione lavorativa, quelle a sostegno della genitorialità e quelle legate alla condizione di disabilità e invalidità del beneficiario.

In secondo luogo, l'introduzione di questa misura deve accompagnarsi al rafforzamento dell'attività di coordinamento degli interventi, al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni. Il Rei si configura infatti come livello essenziale che deve essere garantito uniformemente sull'intero territorio nazionale.

La parte attiva della misura si concretizza nella realizzazione di un progetto personalizzato di inclusione predisposto da un'équipe multidisciplinare costituita dagli ambiti territoriali interessati (in collaborazione con le amministrazioni competenti sul territorio in

³ Il presente lavoro è stato chiuso prima del completamento dell'iter di approvazione della Legge di Bilancio 2018. La riflessione non ha quindi tenuto conto degli interventi di potenziamento del Rei contenuti nella bozza di Legge di Bilancio attualmente in discussione.

materia di servizi per l'impiego, formazione, politiche abitative, tutela della salute, istruzione) e in linea con principi generalizzati di presa in carico. Tali principi sono basati su: 1) una valutazione multidimensionale del bisogno; 2) la piena partecipazione dei beneficiari alla predisposizione dei progetti personalizzati; 3) un'attenta definizione degli obiettivi e un monitoraggio degli esiti (realizzato periodicamente tramite strumenti di misurazione dell'impatto sociale).

Per il finanziamento del Rei è stato istituito il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, con una dotazione strutturale che l'ultima legge di bilancio ha portato a 1,7 miliardi dal 2018. A partire dal 2019, grazie alla razionalizzazione degli strumenti di contrasto alla povertà esistenti (Sia, Asdi e Social card), le risorse nel Fondo povertà saliranno a 1,845 miliardi. A queste si aggiungono quelle a carico del Pon Inclusione (complessivamente 1 miliardo fino al 2022) per un totale di oltre 2 miliardi di euro.

Anche se con l'introduzione del Rei l'Italia si è dotata per la prima volta di una misura strutturale di contrasto alla povertà, questa misura è ancora lontana dagli schemi di reddito minimo europei. Come è stato evidenziato (Saraceno 2017), tre sono in particolare gli elementi critici della misura. In primo luogo, date le scarse risorse disponibili, il Rei non riguarda tutte le persone in condizione di povertà. In questa prima fase, la misura raggiungerà circa 400.000 nuclei familiari con minori a carico, pari a 1.700.000 individui (Mania 2017). In secondo luogo, il Rei individua uno specifico target di persone in povertà e ha quindi un carattere categoriale piuttosto che universalistico. Precedenza è riconosciuta infatti alle famiglie con minori, con disabili gravi, con donne in stato di gravidanza accertata o persone disoccupate con 55 o più anni di età. Infine, questa misura non garantisce il raggiungimento della soglia di povertà poiché l'importo del beneficio è limitato⁴.

7.2.2 Il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile

Il Fondo sperimentale per il contrasto della povertà educativa minorile mira a sostenere interventi volti a rimuovere gli ostacoli (di natura economica, sociale e culturale) che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori. Il Fondo, istituito per il triennio 2016-2018, è alimentato dalle Fondazioni di origine bancaria alle quali è riconosciuto un contributo, sotto forma di un credito d'imposta, pari al 75% dei versamenti effettuati sul fondo, fino a un massimo di 100 milioni di euro l'anno.

Al Fondo hanno inizialmente partecipato 72 delle 88 Fob aderenti all'Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio (Acri), garantendo un importo complessivo, per il primo anno di operatività del Fondo, pari a oltre 120 milioni di euro. Per il 2017, l'Acri ha completato la raccolta degli impegni, confermando una disponibilità di risorse pari a oltre 120 milioni di euro, deliberata da 73 Fondazioni.

L'Acri ha identificato quale soggetto attuatore della sperimentazione Fondazione CON IL SUD. Questa Fondazione, nata nel 2006 grazie all'alleanza fra le Fob e il mondo del Terzo Settore e del volontariato, a sua volta, ha costituito un'impresa sociale esclusivamente

⁴ L'importo del Rei sarà pari a circa 190 euro mensili nel caso di una persona sola e fino a quasi 490 euro per un nucleo con cinque o più componenti (si veda il sito del [Governo italiano](#)).

dedicata all'attuazione del Fondo povertà educativa. È nata così l'impresa sociale “Con i bambini”.

Il Fondo opera attraverso bandi che si rivolgono al Terzo Settore e al mondo della scuola. Per la prima annualità del Fondo, sono stati pubblicati **due bandi** riguardanti rispettivamente la prima infanzia (0-6 anni) per complessivi 69 milioni di euro e l'adolescenza (11-17 anni) per complessivi 46 milioni di euro. La seconda annualità si è invece aperta con la pubblicazione del bando *Nuove generazioni* che si rivolge invece alla fascia d'età 5-14 anni e prevede risorse fino a 60 milioni.

I bandi *infanzia* e *adolescenza* si sono rivolti a partnership basate su “accordi paritetici” tra due o più soggetti di cui almeno uno appartenente al Terzo Settore. Il bando *nuove generazioni* ha invece previsto la presentazione dei progetti da parte di partnership composte da almeno un ente di Terzo Settore (il soggetto responsabile), un istituto scolastico e un ente incaricato della valutazione del progetto.

7.3 Il problema di policy: l'aumento della povertà

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*”⁵ vediamo che, negli anni della crisi, il rischio di povertà ed esclusione sociale nel nostro Paese è sistematicamente più elevato rispetto alla media dell'UE-27.

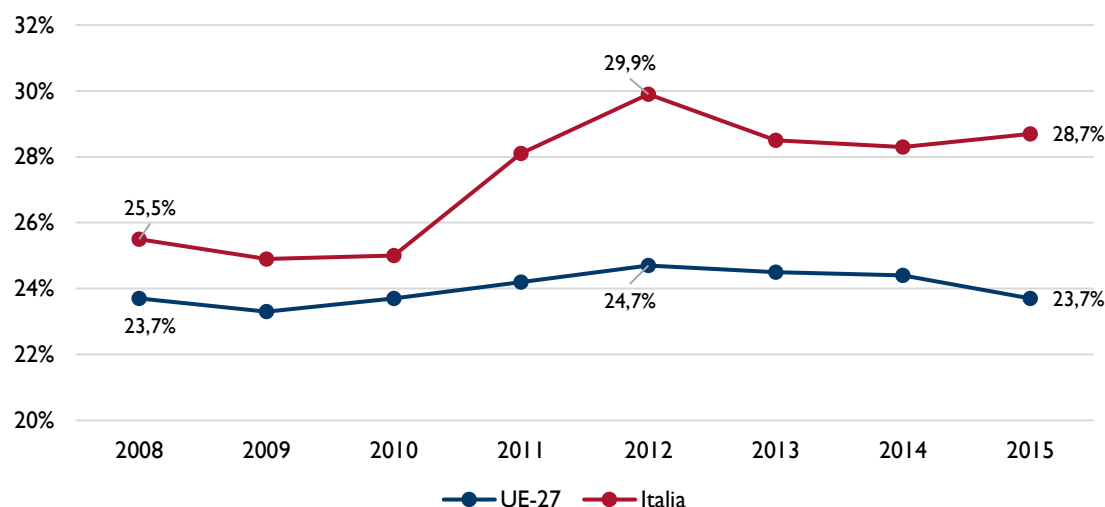
Questa differenza è particolarmente evidente nel 2012 quando lo scarto fra Italia ed Europa raggiunge i 5,2 punti percentuali. Nei due anni successivi (2013 e 2014), tale distanza si riduce leggermente per ritornare, nel 2015, a 5 punti percentuali (cfr. figura 7.2).

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 essenziali⁶) e alla povertà relativa (che tiene conto del tenore di vita medio della popolazione, misurato sulla base dei consumi) (cfr. tabella 7.1). Se si guarda ai trend registrati negli anni della crisi, l'aumento della povertà relativa è apparentemente meno significativo rispetto a quello della povertà assoluta. Stando ai dati, la povertà relativa ha subito fluttuazioni minime nel corso dei primi anni (in particolare nel periodo compreso fra il 2008 e il 2011). Tuttavia è necessario considerare che questo indicatore, riferendosi ai consumi medi, è fortemente

⁵ Questo indicatore è composto da tre differenti dimensioni che riguardano: il rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali (cioè persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60% del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali); 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 una settimana di ferie lontano da casa in un anno, 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione, 6) non potersi permettere l'acquisto di una lavatrice, 7) di una televisione a colori, 8) di un telefono o 9) di un'automobile; 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% del loro potenziale).

⁶ I fabbisogni essenziali sono individuati in un'alimentazione adeguata, nella disponibilità di un'abitazione di ampiezza consona alla dimensione del nucleo familiare, riscaldata, dotata dei principali servizi, beni durevoli e accessori e del minimo necessario per vestirsi, comunicare, informarsi, muoversi sul territorio, istruirsi e mantenersi in buona salute. Di conseguenza, il paniere si compone di tre macrocomponenti: “alimentare”, “abitazione”, “residuale” (si veda Istat 2015).

Figura 7.2 – Persone a rischio di povertà o esclusione sociale sul totale della popolazione, Italia e UE-27 (valori percentuali).



Fonte: elaborazione su database Eurostat, dati estratti il 29 agosto 2017

influenzato dalle variazioni congiunturali nella distribuzione dei redditi e nel livello di vita. Di conseguenza, data la diminuzione (di oltre il 9%) 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). Guardando ai dati, le famiglie in povertà relativa sul totale delle famiglie sono passate dal 9,9% (2.377.000) del 2008 al 10,6% (2.734.000) del 2016. Se si guarda ai singoli individui le persone in povertà relativa sono invece aumentate di +1.960.000 unità, passando da 6.505.000 (11,1%) a 8.465.000 (14%).

Tabella 7.1 – Povertà relativa e povertà assoluta in Italia.

	Povertà relativa				Povertà assoluta			
	Individui poveri (in migliaia)	Incidenza di povertà (%)	Famiglie povere (in migliaia)	Incidenza di povertà (%)	Individui poveri (in migliaia)	Incidenza di povertà (%)	Famiglie povere (in migliaia)	Incidenza di povertà (%)
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
2015	8.307	13,7	2.678	10,4	4.598	7,6	1.582	6,1
2016	8.465	14	2.734	10,6	4.742	7,9	1.619	6,3

Fonte: elaborazione su database Istat e Istat (2016); Istat (2017).

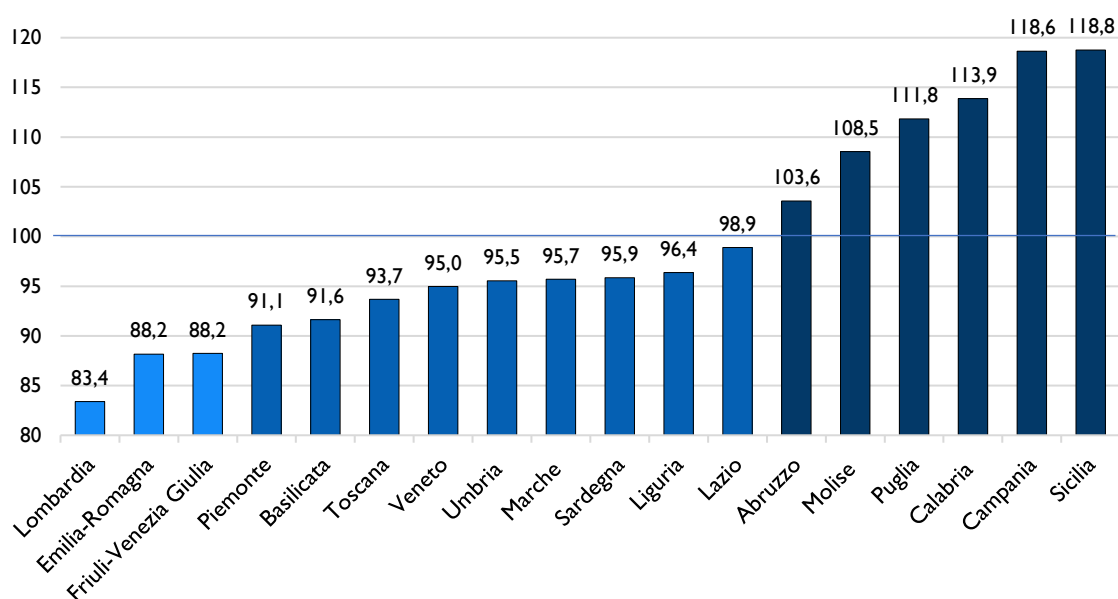
La povertà assoluta è invece aumentata bruscamente salendo dal 3,6% del 2008 al 7,9% del 2016. Questo significa che si è passati da 2.113.000 a 4.742.000 persone in povertà nel periodo compreso fra il 2008 e il 2016. Se si guarda alle famiglie, il numero di quelle che si trovano in condizione di povertà assoluta aumenta di 682.000 unità, passando dal 4% del 2008 al 6,3% del 2016.

Particolarmente drammatica è la condizione dei minori. Nel 2016, i minori in povertà assoluta sono 1 milione 292 mila, pari al 12,5% del totale delle persone in questa condizione. Si tratta di un dato in netto peggioramento rispetto al 2005 quando i minori in povertà assoluta erano il 3,9%. Il trend si conferma anche rispetto al 2015, quando i minori erano il 10,9% dei poveri assoluti. Il peggioramento rispetto al 2015 emerge anche se si guarda alla povertà relativa. I minori in questa condizione passano infatti dal 20,2% al 22,3% (Istat 2017).

La condizione dei minori può essere ulteriormente indagata considerando anche la povertà educativa. Save the Children definisce questa forma di povertà come “la privazione da parte dei bambini e degli adolescenti della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni” (Save the Children 2014, 4). La povertà educativa si lega strettamente alla povertà materiale. I bambini che provengono da famiglie svantaggiate hanno infatti più probabilità di conseguire peggiori risultati a scuola, hanno meno possibilità di partecipare ad attività (sociali, culturali e ricreative), di svilupparsi emotivamente e di realizzare il proprio potenziale. Una volta diventati adulti, questi bambini incontrano poi maggiori difficoltà ad attivarsi nella società e a trovare lavori di qualità. Quello fra povertà educativa e materiale è allora un circolo vizioso, dato che la prima alimenta la seconda e viceversa.

Save the Children (2016a) ha introdotto in via sperimentale un indice volto a misurare il grado di povertà educativa dei minori (Ipe) in Italia.

Figura 7.3 – L'indice di povertà educativa (Ipe) per regione.



Fonte: rielaborazione da Save the Children (2016a).

Questo indicatore evidenzia che la Sicilia e la Campania sono le regioni italiane con la maggiore povertà educativa. In questi territori infatti le opportunità educative e formative che consentono ai minori di apprendere, sperimentare, sviluppare capacità, talenti e aspirazioni sono estremamente ridotte. Alla Sicilia e alla Campania seguono, con un leggero distacco, la Calabria e la Puglia. Al contrario, le aree dove la povertà educativa è più ridotta sono Lombardia, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia, regioni che si caratterizzano infatti per un'ampia offerta formativa ed extracurriculare rivolta ai minori.

7.4 Il contributo degli attori del secondo welfare

Questo paragrafo si concentra sul contributo degli attori del secondo welfare alla definizione della politica nazionale di lotta alla povertà. In particolare, la prima parte analizza quanto fatto dall'Alleanza contro la povertà durante il percorso che ha portato all'istituzione del Rei. La seconda parte si focalizza invece sul contributo di Save the Children e delle Fondazioni di origine bancaria alla nascita e all'implementazione del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

7.4.1 L'Alleanza contro la povertà in Italia

Se fino a un passato recente gli attori del Terzo Settore e della società civile, pur essendo attivi nel contrasto alla povertà, hanno mostrato una debole capacità di incidere sull'agenda politica nazionale, con la nascita dell'Alleanza contro la povertà in Italia si è per la prima volta costituito un organismo di rappresentanza delle persone in povertà.

Nata alla fine del 2013 su iniziativa di Acli e Caritas, l'Alleanza contro la povertà in Italia riunisce associazioni, Terzo Settore, sindacati (ma anche Comuni e Regioni) uniti dall'obiettivo di promuovere il rafforzamento delle politiche di lotta alla povertà. Attualmente, fra fondatori⁷ e aderenti⁸, l'Alleanza è composta da trentacinque diverse organizzazioni.

Come è stato notato (Madama e Jessoula 2015), in un contesto in cui tradizionalmente gli interessi delle persone in povertà sono stati scarsamente 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. In sostanza, l'Alleanza ha creato uno spazio di *voice* in cui agiscono attori in precedenza silenti e ha promosso la condivisione di un obiettivo. Di seguito, vediamo come l'Alleanza ha contribuito alla definizione della politica nazionale di lotta alla povertà intervenendo in tutte le fasi del *policy-making*.

⁷ Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica Italiana, Caritas Italiana, Cgil-Cisl-Uil, Cnca, Comunità di Sant'Egidio, Concooperative, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli Consiglio Nazionale Italiano - Onlus, fio.Psd - Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, Fondazione Banco Alimentare Onlus, Forum Nazionale del Terzo Settore, Jesuit Social Network, Legautonomie, Save the Children, Umanità Nuova - Movimento dei Focolari.

⁸ Adiconsum, Arci, Associazione Professione in Famiglia, Atd Quarto Mondo, Banco Farmaceutico, Cilap Eapn Italia, CSVnet - Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato, Federazione Scs, Focsiv, Fondazione Banco delle Opere di Carità Onlus, Fondazione Ébbene, Gvaic Italia, Piccola Opera della Divina Provvidenza (Don Orione), Unitalsi - Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali.

L'attività di advocacy

Fin dalla sua costituzione, l'Alleanza ha svolto un'importante attività di *advocacy* e ha promosso la diffusione degli strumenti utili a fronteggiare la povertà. In particolare l'Alleanza ha dato vita a una serie di azioni di sensibilizzazione, informazione e confronto con l'opinione pubblica e i decisori politici sul tema della povertà assoluta. Queste azioni hanno alimentato lo scambio di informazioni sui possibili strumenti da adottare per combattere la povertà. In particolare, l'Alleanza ha organizzato alcuni momenti di incontro pubblico. Fra questi vanno ricordati: l'evento di presentazione della proposta di Reddito di Inclusione Sociale (Reis) tenutosi a Roma il 14 ottobre 2014, l'incontro di tutte le organizzazioni componenti con l'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 (Agolini 2015).

L'Alleanza ha poi realizzato un confronto costante con il Governo lungo tutto il percorso che ha portato all'approvazione della legge delega. Inoltre, quando con la crisi del Governo Renzi l'iter di approvazione della legge (in quella fase ferma al Senato) sembrava destinato a interrompersi, l'Alleanza ha lanciato un appello⁹ (il 28 dicembre 2016) richiamando con insistenza la necessità di riprendere al più presto i lavori. Un appello che apparentemente è stato preso seriamente in considerazione dato che l'11 gennaio 2017 la Commissione lavoro e previdenza sociale del Senato ha ripreso le audizioni e fissato al 2 febbraio il termine ultimo per presentare gli emendamenti. Successivamente all'approvazione della legge delega, Alleanza e il Governo hanno infine siglato un Memorandum d'intesa¹⁰ che ha definito una serie di impegni da realizzare in attuazione della legge delega.

L'individuazione e la definizione del problema

L'Alleanza contro la povertà ha contribuito a definire il problema di *policy* ponendo l'attenzione sulla povertà assoluta piuttosto che su quella relativa. Secondo le stime dell'Alleanza, considerando che il tenore di vita medio è piuttosto alto, una misura volta al contrasto della povertà relativa arriverebbe a costare più di 20 miliardi di euro e sarebbe quindi eccessivamente onerosa. Un sussidio di questo tipo potrebbe inoltre rendere concreto il rischio di compiere scelte di vita finalizzate al suo ottenimento. Infine, la povertà relativa si lega alla disuguaglianza. Ne consegue che, secondo l'Alleanza, per contrastarla sarebbe necessario non tanto introdurre una misura di sostegno al reddito, quanto piuttosto realizzare politiche volte a promuovere l'uguaglianza e la coesione.

In questo quadro, la povertà che l'Alleanza si propone di contrastare è quella assoluta che tuttavia non è misurata in base ai consumi (come di norma fa l'Istat) ma in base al reddito. Nello specifico, l'Alleanza ha individuato un nuovo indicatore di povertà che costituisce una mescolanza di reddito e consumo. Questo indicatore si basa infatti sul confronto fra il

⁹ Si veda l'appello *Perché far pagare ai poveri le conseguenze dell'instabilità politica* comparso sul sito www.redditoinclusione.it.

¹⁰ Il Memorandum d'intesa (o *memorandum of understanding*) è un documento legale che sancisce un accordo bilaterale. Pur non avendo potere contrattuale, il memorandum esprime la convergenza di interessi tra due parti distinte, indicando una linea comune d'azione prestabilita (si veda la rubrica "parole chiave" de «Il Sole 24 Ore»).

reddito disponibile alle famiglie e le soglie di povertà assoluta definite dall'Istat¹¹ (Gori *et al.* 2016).

La formulazione delle soluzioni

L'Alleanza ha elaborato una propria proposta di politica sociale il Reddito di Inclusione Sociale - Reis (Gori *et al.* 2016) e numerosi aspetti di questa proposta sono stati ripresi nel disegno del Rei nel corso del dibattito parlamentare e attraverso il Memorandum d'intesa.

Fra gli elementi presenti nella proposta del Reis e accolti dal Rei (oltre che già previsti dalla Nuova carta acquisti e dal Sostegno all'inclusione attiva) il primo riguarda il fatto che la misura si compone di un trasferimento monetario e di un progetto di attivazione. L'obiettivo è quello di costruire con gli utenti percorsi di inserimento sociale in grado di fornire nuove competenze e di sostenerli nell'uscita dalla marginalità. Il secondo elemento riguarda invece la previsione secondo cui la misura deve essere gestita grazie alla collaborazione fra Comuni, Terzo Settore, Centri per l'impiego e altri soggetti impegnati nella lotta alla povertà. Nella visione dell'Alleanza, l'attuazione del Reis (e del Rei) deve essere sostenuta dall'infrastruttura nazionale per il welfare locale, un insieme di regole, risorse e strumenti che lo Stato mette in campo per costruire le condizioni adeguate al funzionamento del welfare locale. Inoltre, come la proposta di Reis, il Rei costituisce un livello essenziale delle prestazioni e introduce quindi un diritto che assicura una tutela a chiunque si trovi in condizione di povertà assoluta.

Ulteriori elementi del Reis, che al momento non sono stati recepiti dal Rei ma sui quali l'Alleanza continua a sollecitare il Governo (Agostini 2017), riguardano in primo luogo l'universalismo della misura. Il Reis infatti si rivolge a tutti coloro che sono in condizione di povertà assoluta, ha quindi un carattere universalistico e supera la categorialità degli interventi tipica del welfare italiano. Nel quadro del Reis, inoltre, la condizione di povertà assoluta è valutata considerando il nucleo familiare. In particolare, ogni nucleo riceve mensilmente la somma necessaria a colmare la differenza fra la soglia di povertà¹² e il proprio reddito disponibile. In secondo luogo, il Reis è introdotto gradualmente seguendo un dettagliato piano pluriennale. Durante ciascun anno, l'assegnazione delle risorse deve essere superiore rispetto all'anno precedente e la platea dei beneficiari deve essere progressivamente estesa. A partire dall'ultimo anno di transizione, il Reis diventa stabilmente un diritto per tutti coloro che vivono in povertà assoluta. Per quanto riguarda i destinatari, il Reis si rivolge inizialmente a coloro che versano in condizioni economiche più critiche e, successivamente, a tutti coloro che si trovano in povertà assoluta. A regime, la spesa necessaria all'introduzione del Reis ammonterebbe a circa 7 miliardi di euro l'anno. Nel dettaglio, 5.330 milioni sarebbero destinati ai contributi economici, 1.600 milioni ai servizi alla persona, 2,4 milioni al monitoraggio e alla valutazione.

¹¹ La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario.

¹² Come evidenziato dall'Alleanza (Gori *et al.* 2016), la soglia di povertà è pari a 400 euro al mese per i nuclei composti da una sola persona e che vivono in una casa di proprietà. In media, la cifra mensile del Reis dovrebbe essere 316 euro per i nuclei con un componente, 373 euro per i nuclei con due componenti, 382 euro per quelli con tre componenti e 454 euro per quelli con quattro componenti.

La partecipazione ai processi decisionali

Fin dall'8 febbraio 2016, giorno in cui il Ministro Poletti ha presentato il disegno di legge delega sulla povertà, l'Alleanza ha avviato un'azione di confronto realizzando alcuni incontri con il Governo, con le forze politiche presenti alla Camera dei Deputati e con la relatrice in Commissione per il disegno di legge delega, Ileana Piazzoni, e presentando le proprie proposte di modifica al testo della legge delega. Questa interazione ha portato alla previsione di una serie di variazioni, sostenute dall'Alleanza, che sono state introdotte quando il disegno di legge delega è passato alla Camera.

Quattro sono, in particolare, le modifiche che meritano di essere menzionate. La prima concerne la definizione (prima assente) di povertà. Tale definizione è stata inserita con lo scopo di chiarire che la misura si rivolge a quanti versano in condizione di povertà assoluta. Nel testo attuale si legge infatti che la povertà è intesa come *“impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso”*.

La seconda modifica riguarda la specificazione che il Rei si compone di due elementi, il sostegno al reddito e i servizi alla persona. La precedente formulazione era eccessivamente sbilanciata verso il contributo economico considerato come unico livello essenziale. Con la nuova formulazione è invece chiaro che il livello essenziale si compone sia del contributo economico, sia dei servizi.

La terza modifica interessa il calcolo del contributo economico che tiene ora conto del rapporto fra l'Isee del nucleo familiare e la soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà. In particolare, se nella versione iniziale del testo gli importi previsti erano fissi, nella previsione attuale l'importo del beneficio sarà modulato considerando la differenza fra l'Isee del nucleo e la soglia di povertà.

Infine, un'ulteriore modifica riguarda le azioni di supporto al sistema di welfare locale. Secondo la nuova previsione il ministero è chiamato a: i) redigere dei protocolli formativi e operativi volti ad agevolare l'attuazione del Reddito di inclusione; ii) intervenire attraverso la realizzazione di un percorso di accompagnamento e sostegno rivolto agli ambiti che presentano delle criticità.

Terminato l'iter di approvazione e in vista dell'attuazione della legge delega, l'Alleanza ha avanzato ulteriori richieste. Presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stata quindi avviata un'interlocuzione e questa attività, il 14 aprile 2017, ha portato il Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni e il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Giuliano Poletti a siglare un Memorandum d'intesa con l'Alleanza contro la povertà. La firma di un Memorandum d'intesa rappresenta una novità assoluta nel campo delle politiche di lotta alla povertà. Infatti, se per le politiche pensionistiche e del lavoro esiste ormai una tradizione di memorandum firmati tra governo e parti sociali, nelle politiche di lotta alla povertà dove (prima della nascita dell'Alleanza) la rappresentanza sociale non era mai stata strutturata, si tratta della prima volta che viene siglato un Memorandum.

Rispetto ai contenuti (cfr. box 7.1), il Memorandum riflette due obiettivi di fondo. Il primo obiettivo è che l'accesso al Rei e la definizione dell'importo del beneficio economico corrispondano il più possibile alle effettive condizioni dei richiedenti. Il secondo obiettivo

Box 7.1 I sette punti del Memorandum

Criteri per determinare l'accesso dei beneficiari. Con il Memorandum, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegna ad affiancare all'Isee una soglia di accesso legata al reddito disponibile. In sostanza, si considererà anche la parte reddituale dell'Isee, ovvero l'Indicatore della situazione reddituale (Isr). L'Isr terrà conto della scala di equivalenza e dei costi derivanti dai contratti di locazione. L'introduzione di questo criterio consente di considerare il principale onere per le famiglie in povertà (il canone di locazione) e le differenze territoriali, determinando un sostegno economico più adeguato per le famiglie in affitto. Inoltre, la presenza di una doppia soglia permette l'accesso al beneficio anche ai proprietari di prima casa che si trovano in condizione di povertà. Rispetto alle soglie di accesso, il Memorandum chiarisce che la soglia Isee al di sotto della quale si può accedere alla misura non deve essere inferiore a 6.000 euro. Con riferimento al reddito disponibile (Isr tenuto conto della scala di equivalenza) si ritiene invece che la soglia di riferimento non debba essere inferiore ai 3.000 euro.

I criteri per stabilire l'importo del beneficio. Per ragioni di equità, è necessario che l'importo del sostegno monetario sia differenziato in base al reddito. In sostanza, tale importo deve essere calcolato tenendo conto della differenza tra il reddito disponibile e la soglia di riferimento dell'Isr (considerando la scala di equivalenza). Il Memorandum chiarisce però che, per evitare disincentivi all'occupazione, tale differenza può essere coperta anche solo in parte. In sede di prima applicazione, comunque, tale quota non dovrà essere inferiore al 70%. Infine, l'importo della misura deve essere moltiplicato per la scala di equivalenza Isee in modo da tener conto anche dell'ampiezza del nucleo familiare.

Meccanismi per evitare la trappola della povertà. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegna inoltre a introdurre dei meccanismi volti a evitare che la misura diventi un disincentivo alla ricerca di un'occupazione, prevedendo di continuare (almeno in parte) a concedere il sostegno economico ai beneficiari anche a seguito di un incremento del reddito che li portasse a superare le soglie di riferimento.

Il finanziamento dei servizi per l'inclusione. Il Memorandum prevede l'introduzione (nel Fondo per la lotta alla povertà) di una specifica linea di finanziamento strutturale per i servizi d'inclusione sociale connessi al Rei e che saranno realizzati a livello locale. In particolare, il Governo si impegna ad assicurare che la quota destinata all'attuazione dei servizi connessi al Rei non sia inferiore al 15% della dotazione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Considerando anche gli interventi di natura non strutturale, il Governo s'impegna ad assicurare che gli stanziamenti destinati ai servizi d'inclusione sociale e di attivazione sociale non siano inferiori al 25% della dotazione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Affiancamento ai territori e supporto tecnico. Il Memorandum richiama la necessità di istituire una struttura nazionale permanente che affianchi le amministrazioni territoriali e offra supporto tecnico, al fine di garantire la piena ed uniforme attuazione del Rei.

Monitoraggio. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegna a presentare un piano operativo per la realizzazione delle attività di monitoraggio continuo del Rei entro la fine del 2017.

La forma di gestione del Rei. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (fatte salve le valutazioni dei competenti livelli territoriali di governo) si impegna a prevedere che in tutto il territorio nazionale la gestione del Rei spetti ai comuni associati (ambiti sociali).

riguarda invece la creazione delle condizioni necessarie a garantire la realizzazione dei percorsi d'inclusione sociale nei territori.

La valutazione dei risultati

Sul fronte della valutazione si segnala invece la [ricerca promossa dall'Alleanza contro la povertà](#) che ha riguardato l'implementazione del Sostegno all'Inclusione Attiva (Sia), la misura ponte partita a settembre del 2016 in attesa dell'avvio del Rei. Questa ricerca, voluta dal Comitato esecutivo dell'Alleanza, mirava a identificare alcuni meccanismi di implementazione che possono ostacolare o favorire il successo del Sia e a sviluppare conoscenze utili per meglio orientare il Rei. La ricerca, che si è svolta tra gennaio e ottobre 2017¹³, si è articolata in tre macroazioni che hanno riguardato: i) un'attività di monitoraggio realizzata dai gruppi territoriali dell'Alleanza che mirava ad analizzare i processi amministrativi e il rispetto degli adempimenti previsti nelle Linee guida del Sia a livello di singoli ambiti territoriali; ii) un'analisi dei dati quantitativi relativi al take-up della misura su scala nazionale e locale; iii) studi di caso¹⁴ su otto ambiti sociali finalizzati a identificare i meccanismi di attuazione, le strategie di attivazione sviluppate localmente, i problemi e le soluzioni che, in relazione a diversi contesti di attuazione, emergono nell'implementazione del Sia ([Leone 2017](#)).

7.4.2 Save the Children

Ormai da qualche anno, alcune organizzazioni non governative internazionali, tradizionalmente impegnate in Paesi in via di sviluppo, hanno iniziato a realizzare le proprie attività in Italia. Generalmente, questo si è verificato a partire dalla considerazione che i fenomeni riscontrati in Paesi terzi, oggi, sono purtroppo diffusi anche nel nostro Paese e che dunque l'esperienza maturata all'esterno può a buon titolo essere messa a frutto all'interno dei confini nazionali. È il caso per esempio di Save the Children che, oltre a essere fra i fondatori dell'Alleanza contro la povertà, in questi anni ha svolto un'intensa attività di *advocacy*, indipendente rispetto alle attività dell'Alleanza e a favore dei minori. Tale attività ha contribuito alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa.

Save the Children Italia è nata nel 1998 e i programmi domestici sono iniziati un paio di anni dopo con interventi nelle scuole e azioni dirette alla protezione e alla tutela dei minori non accompagnati. I programmi di contrasto alla povertà sono invece iniziati nel 2011 e, l'anno successivo, questa Ong internazionale ha lanciato *Ricordiamoci dell'infanzia*, la prima grande campagna contro la povertà dei minori in Italia. Nel 2016, gli interventi di contrasto alla povertà hanno raggiunto i 38.927 destinatari in quindici città italiane¹⁵, per un investimento pari a 4.121.506 euro ([Save the Children 2017a](#)).

¹³ Alla ricerca ha partecipato anche il Laboratorio *Percorsi di secondo welfare*, in particolare l'autrice del presente capitolo si è occupata dello studio di caso dell'ambito territoriale sociale di Reggio Emilia.

¹⁴ Gli studi di caso hanno riguardato ambiti sociali appartenenti alla Sicilia, alla Calabria, alla Puglia, alla Campania, al Lazio, all'Emilia Romagna, alla Lombardia e al Friuli Venezia Giulia.

¹⁵ Attualmente i luoghi di intervento di Save the Children sono: Genova, Torino, Milano, Marghera, L'Aquila, Bari, Brindisi, Marina di Gioiosa Ionica, Catania, Palermo, Scalea, Potenza, Napoli, Roma, Sassari.

Sul piano operativo, i progetti di Save the Children in materia di contrasto alla povertà sono tre e di questi due si rivolgono alla fascia d'età 0-6 anni (*Fiocchi in ospedale* e *Spazi mamme*) e uno alla fascia 6-16 anni (*Illuminiamo il futuro*). Il programma *Fiocchi in ospedale* mira all'individuazione precoce del bisogno e prevede, all'interno delle strutture ospedaliere che ospitano dei punti nascita, l'istituzione di sportelli che cercano di intercettare, durante i giorni precedenti e immediatamente successivi al parto, le situazioni di vulnerabilità. Gli Spazi mamme sono invece luoghi di incontro dove i genitori possono trovare sostegno nel processo di cura dei figli, nella gestione delle risorse economiche e nell'emancipazione del nucleo familiare da condizioni di deprivazione. Questi spazi sono presenti in aree a rischio di isolamento o comunque in realtà prive di servizi per le famiglie. Infine, l'iniziativa *Illuminiamo il futuro* consiste nella creazione di alcuni "punti luce", spazi ad alta densità educativa dove bambini e adolescenti che vivono in quartieri svantaggiati delle città italiane possono accedere gratuitamente ad attività educative, ricreative e culturali. Nel quadro di questo programma, uno strumento di contrasto alla povertà educativa è la "dote educativa" ovvero un piano individuale di sostegno per bambini e adolescenti che vivono in certificate condizioni di disagio socio-economico.

Di seguito, vediamo come Save the Children ha contribuito alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa intervenendo in due delle cinque fasi del *policy-making* analizzate in questo lavoro. In particolare, questa organizzazione internazionale si è mobilitata affinché il tema della povertà educativa entrasse nell'agenda politica e ha lavorato per individuare e definire questa particolare forma di povertà.

L'attività di advocacy

L'*advocacy* è una delle azioni attraverso cui Save the Children opera per la tutela dei minori. In termini generali, questa attività è volta a sensibilizzare e influenzare le istituzioni che a livello nazionale e internazionale con le loro azioni e decisioni, possono incidere sulla condizione dei bambini e degli adolescenti. Con riferimento al contrasto alla povertà, l'attività di *advocacy* di Save the Children è stata sia indiretta attraverso l'adesione all'Alleanza (sulla povertà in generale), sia diretta ovvero realizzata grazie a una specifica campagna a favore del contrasto alla povertà educativa minorile. Il riferimento è alla campagna (lanciata nel 2014) *Illuminiamo il futuro* che ha risposto all'obiettivo di sostenere i "punti luce" che (come abbiamo visto) sono spazi dove bambini e adolescenti possono partecipare gratuitamente attività educative, ricreative e culturali.

L'individuazione e la definizione del problema

Anche se molti attori già da tempo dedicano attenzione al tema della povertà educativa (per esempio realizzando progetti contro la dispersione scolastica o a favore della scolarizzazione nella prima infanzia), è solo negli ultimi anni che il concetto di "povertà educativa" è entrato a pieno titolo nel dibattito pubblico. Questo concetto riflette l'adozione di una prospettiva di lungo periodo secondo la quale combattere la povertà educativa oggi riduce il rischio di trovarsi in povertà materiale domani. Si tratta di un tema centrale e che ormai da tempo è sostenuto dalle istituzioni europee, in particolare attraverso il concetto

di “investimento sociale”¹⁶, ma che tuttavia in Italia non ha ancora trovato ampio spazio nel dibattito pubblico.

Nel 2014, Save the Children ha istituito il Comitato scientifico sulla povertà educativa in Italia e pubblicato il primo rapporto interamente dedicato a questo tema ([Save the Children 2014](#)). Il rapporto ha analizzato il fenomeno grazie all'elaborazione dell'Indice di povertà educativa (Ipe). L'anno successivo un secondo rapporto ([Save the Children 2015](#)) ha promosso l'elaborazione di una serie di obiettivi misurabili e di proposte concrete configurandosi di fatto come un documento programmatico per la lotta alla povertà educativa. L'impegno di Save the Children in questo campo è stato poi confermato dalla pubblicazione di ulteriori rapporti nei due anni successivi ([Save the Children 2016b](#); [2017b](#)).

7.4.3 Le Fondazioni di origine bancaria

Le Fondazioni di origine bancaria sono attori attivi nel campo del contrasto alla povertà ma la loro azione è completamente indipendente rispetto all'Alleanza contro la povertà alla quale non aderiscono. Le Fob nascono a seguito della trasformazione delle casse di risparmio e di altre banche a controllo pubblico nella prima metà degli anni Novanta. Grazie alla loro peculiare natura di istituzioni private (al pari delle imprese) che perseguono finalità di utilità sociale (al pari delle amministrazioni pubbliche) le Fob possono, da un lato, catalizzare attori e risorse esistenti in una comunità e, dall'altro, sperimentare nuove azioni e linee di intervento. In sostanza, le Fob agiscono promuovendo l'erogazione di prestazioni e servizi che integrano gli interventi pubblici e stimolando processi di innovazione organizzativa ([Barbetta 2008](#); [Ferrera 2010](#); [Bandera 2013](#)).

Il contributo delle Fob al contrasto alla povertà è oggetto di uno specifico approfondimento in questo *Rapporto* (si veda il capitolo 8). Questa analisi ha evidenziato come, nel campo del contrasto alla povertà, sempre più spesso le Fob stimolano l'innovazione del sistema di welfare locale, per esempio, attraverso la promozione di progetti che mirano all'attivazione e all'autonomia delle persone. In altre parole, gli interventi delle Fob sono spesso orientati a una prospettiva di welfare generativo in cui la persona non è solo beneficiaria di un aiuto, ma è protagonista in un percorso di coinvolgimento e inclusione attiva. In questo quadro, le azioni mirano a “generare” ricadute positive non solo sul soggetto coinvolto ma sull'intero territorio. Allo stesso tempo, gli interventi delle Fob, in molti casi, rispondono all'obiettivo di valorizzare le risorse locali e quindi di mettere in comunicazione i soggetti che, nel territorio, sono interessati al contrasto alla povertà. In sostanza quindi le Fob non vanno considerate come meri finanziatori, ma piuttosto come soggetti che, grazie alla leva assicurata dalla possibilità di finanziamento, provano a orientare e innovare interventi e politiche di contrasto alla povertà.

Di seguito, vediamo come le Fondazioni di origine bancaria, associate attraverso l'Acri, hanno contribuito alla nascita del Fondo per il contrasto della povertà educativa, da un lato,

¹⁶ La prospettiva dell'investimento sociale è emersa nel corso degli anni Novanta con il duplice obiettivo di rispondere ai nuovi rischi sociali e di garantire la sostenibilità politica e finanziaria del welfare, riconciliando gli obiettivi economici e sociali ([Jenson 2010](#); [Vandenbroucke, Hemerijck e Palier 2011](#)). Nel 2013, la Commissione Europea ha lanciato il *Social Investment Package* (Sip) con l'obiettivo di fornire orientamento e sostegno alle riforme nazionali ([Commissione Europea 2013](#)).

offrendo una soluzione di *policy* al problema della povertà educativa e, dall'altro, promuovendo la valutazione dei singoli interventi sostenuti grazie al fondo.

La formulazione delle soluzioni

In occasione del XXIII Congresso che si è tenuto a Lucca a giugno del 2015, l'Acri e le Fondazioni aderenti hanno assunto l'impegno di realizzare, in collaborazione con le rappresentanze del volontariato e del Terzo Settore, una significativa iniziativa nazionale di contrasto alle nuove povertà e a sostegno dell'infanzia. A seguito dell'assunzione di questo impegno, l'Acri ha avviato un'interlocuzione con il mondo del Terzo Settore e, successivamente, con il Governo. Questa interlocuzione ha risposto all'obiettivo di identificare uno strumento che potesse dare risposte concrete a tale problematica. L'esito di questa azione è stato appunto l'istituzione del Fondo per il contrasto della povertà educativa realizzata con la Legge di Stabilità 2016.

La partecipazione ai processi decisionali

L'Acri e le Fob hanno giocato un ruolo di primo piano rispetto ai processi decisionali connessi all'attuazione del Fondo per il contrasto della povertà educativa. La definizione delle modalità operative di questo strumento è stata infatti demandata a un apposito protocollo firmato il 29 aprile 2016 dall'Acri, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il protocollo ha affidato la *governance* del Fondo a un Comitato di indirizzo strategico composto pariteticamente da rappresentanti del Governo, delle Fondazioni di origine bancaria e dei rappresentanti del Terzo Settore indicati dal Forum Nazionale del Terzo Settore. Al Comitato è attribuita la responsabilità di dettare i principi e i criteri direttivi rispetto agli ambiti di intervento, agli strumenti operativi e al processo di valutazione, selezione e monitoraggio. Il Comitato è stato concretamente istituito il 28 giugno 2016.

Il protocollo chiarisce inoltre: i) che gli interventi saranno realizzati mediante bandi nazionali e che saranno previste quote minime da destinare al livello regionale o sovraregionale; ii) che i destinatari dei bandi sono le associazioni del Terzo Settore e gli istituti scolastici; iii) che la responsabilità amministrativa del Fondo e della scelta del soggetto attuatore è affidata ad Acri (che, come detto nel paragrafo 8.2.2, ha individuato Fondazione CON IL SUD quale soggetto attuatore del Fondo).

La valutazione dei risultati

La valutazione del Fondo per il contrasto alla povertà educativa è attualmente circoscritta ai singoli progetti. In particolare, il Comitato di indirizzo, tenuto conto della natura sperimentale dell'iniziativa, ha ritenuto prioritario che ciascun progetto prevedesse l'elaborazione di una strategia di valutazione d'impatto. I primi due bandi ("prima infanzia" e "adolescenza") hanno previsto che la valutazione fosse realizzata grazie al coinvolgimento di soggetti esterni e/o alla mobilitazione di risorse interne al partenariato richiedente. Con la pubblicazione dell'ultimo bando ("nuove generazioni"), l'aspetto della valutazione è stato ulteriormente rafforzato. In questo caso è stato infatti previsto che il partenariato

richiedente fosse composto da minimo tre soggetti di cui uno incaricato della valutazione¹⁷. In entrambi i casi, i bandi chiariscono che il soggetto valutatore deve avere comprovata esperienza nel settore ed è responsabile di valutare l'andamento, i risultati conseguiti al termine delle attività e gli impatti raggiunti dal singolo progetto. A supporto di questa attività, l'impresa sociale "Con i bambini" ha inoltre predisposto un vademecum sulla valutazione e un elenco di soggetti valutatori cui i proponenti delle iniziative hanno possibilità di attingere.

7.5 Riflessioni conclusive

Dall'autunno del 2015 a oggi è stato realizzato un cambio di passo nella politica italiana di lotta alla povertà. Nei prossimi mesi, una misura che è ancora lontana dal configurarsi come uno schema di reddito minimo universale, ma che è strutturale e a carattere nazionale, sarà per la prima volta operativa in Italia.

Posto che questo cambiamento è stato certamente sollecitato dal dilagare della povertà che ha caratterizzato l'ultimo decennio, l'obiettivo del presente lavoro è stato quello di focalizzarsi su altri fattori che hanno contribuito a favorirlo. La riflessione si è concentrata sulla trasformazione dell'arena di *policy* e, in particolare, sul ruolo giocato dal secondo welfare.

Come abbiamo visto, la nascita dell'Alleanza contro la povertà, contrariamente a quanto avvenuto in passato, ha permesso al Terzo Settore e alla società civile di incidere sull'agenda politica nazionale. Peraltro, oltre a contribuire a tenere alta l'attenzione sul tema attraverso l'*advocacy*, l'Alleanza ha elaborato delle soluzioni di *policy* (vedi proposta del Reis) che in parte sono poi state adottate dalla politica nazionale. Infine, l'Alleanza ha di fatto partecipato ai processi decisionali connessi all'approvazione della legge delega e del relativo decreto attuativo. Questo coinvolgimento ha avuto come esito la sigla di un Memorandum d'intesa fra Governo e Alleanza, grazie al quale dare attuazione alla nuova misura, il Rei.

Il contributo degli attori del secondo welfare è stato rilevante anche se si considera quanto avvenuto sul fronte del contrasto alla povertà educativa. Come abbiamo visto, il Fondo destinato a questa specifica forma di povertà nasce grazie a un'iniziativa delle Fob che, in occasione del Congresso Acri del 2015, hanno assunto l'impegno di intervenire a sostegno dell'infanzia e a contrasto delle nuove forme di povertà. Questo impegno ha permesso di dar seguito allo sforzo compiuto da Save the Children per promuovere l'ingresso del tema della povertà educativa nell'agenda di *policy* nazionale. Come risultato, il Governo ha istituito (in via sperimentale) il Fondo per il contrasto della povertà educativa che rappresenta un terreno in cui l'interazione fra primo e secondo welfare è particolarmente innovativa. La governance del Fondo vede infatti come protagonisti, pariteticamente, attori pubblici e privati dato che il Comitato di indirizzo è costituito da rappresentanti delle Fob, del Terzo Settore e del Governo.

La riflessione fin qui condotta consente, da un lato, di mostrare che il ruolo del secondo welfare è stato centrale nel definire i recenti sviluppi della politica nazionale di contrasto alla povertà e, dall'altro, di riflettere sul rapporto fra primo e secondo welfare. Infatti, in un

¹⁷ Gli altri soggetti sono un ente del Terzo Settore (soggetto responsabile) e un istituto scolastico.

settore come quello del contrasto alla povertà in cui l'azione dell'attore pubblico è stata tradizionalmente residuale, e quindi manca un primo welfare consolidato, il coinvolgimento del secondo welfare nei processi di *policy* sembra aver agito da volano per il consolidamento della politica nazionale di contrasto alla povertà.

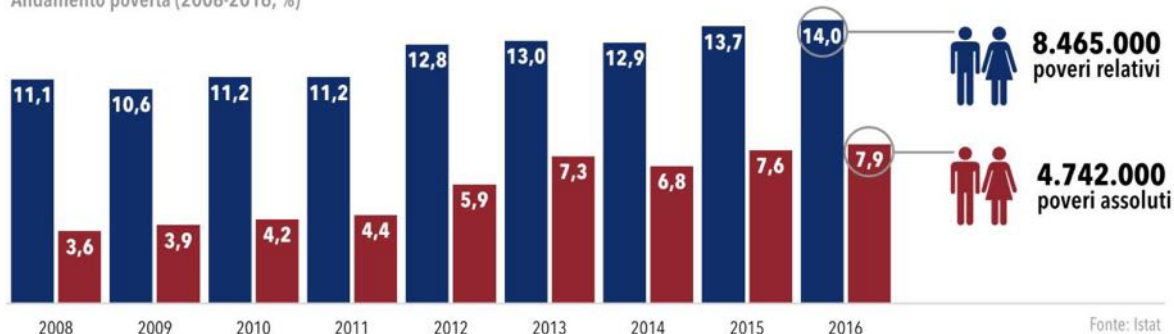
Riferimenti bibliografici

- Acri (2017), *Ventiduesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria. Anno 2016*, Roma
- Agolini E. (2015), Appendice. Il percorso dell'Alleanza, in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Roma, Caritas Italiana, pp. 101-102
- Agostini, C. (2015), *Lotta alla povertà e secondo welfare*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- (2017), *Per combattere la povertà ora serve un piano triennale*, Percorsi di secondo welfare, 6 settembre 2017
- Bandera L. (2013), *Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazioni e sostegno alle reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Barbetta G.P. (2008), *Le Fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio dell'innovazione sociale*, in G. Turati, M. Piacenza e G. Segre (a cura di), *Patrimoni e Scopi. Per un'analisi economica delle Fondazioni*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, pp. 29-57
- Capano G. e Giuliani M. (2002), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Carocci
- Commissione Europea (2013), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM(2013) 83 final
- Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà*, Bologna, il Mulino
- (2010), *Fondazioni e welfare di comunità*, in Acri, *Quindicesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria. Anno 2009*, Roma, pp. 171-203
- Gori C., Ghetti V., Rusmini G. e Tidoli R. (2014), *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Roma, Carocci
- Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U. e Zanini N. (2016), *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, il Mulino
- Istat (2015), *Statistiche, Report Povertà. Nota metodologica*, 15 luglio 2015, Roma
- (2016), *La povertà in Italia. Anno 2015*, Roma
- (2017), *La povertà in Italia. Anno 2016*, Roma
- Jenson J. (2010), *Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, «Global Social Policy», vol. 10, n. 1, pp. 59-84
- Jones C.O. (1970), *An introduction to the Study of Public Policy*, Duxbury Press, Belmont
- Leone L. (a cura di) (2017), *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI*, Alleanza contro la povertà, Roma, 8 novembre 2017.

- Madama I. e Jessoula M. (2015), *Alleanza contro la povertà e reddito minimo. Perché può essere la volta buona*, in Caritas (a cura di), *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Roma, Caritas Italiana, pp. 91-103
- Mania R. (2017), *Poletti: "Così daremo un reddito alle famiglie più povere"*, La Repubblica, 8 marzo 2017
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli
- (2017), *Povertà assoluta e libertà limitata. Cosa ci lascia il sostegno al reddito*, «Persone e conoscenze», n. 121, pp. 23-26
- Save the Children (2014), *La lampada di Aladino. L'indice di Save the Children per misurare le povertà educative e illuminare il futuro dei bambini in Italia*, Roma
- (2015), *Illuminiamo il futuro 2030. Obiettivi per liberare i bambini dalla povertà educativa*, Roma
- (2016a), *Liberare i bambini dalla povertà educativa. A che punto siamo?*, Roma
- (2016b), *Sconfiggere la povertà educativa in Europa*, Roma
- (2017a), *Fino all'ultimo bambino. Rapporto attività 2016*, Roma
- (2017b), *Sconfiggere la povertà educativa in Europa. Fino all'ultimo bambino*, Roma
- Sola G. (1996), *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, Roma, La nuova Italia scientifica
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. e Palier B. (2011), *The UE needs a social investment pact, Ose paper series*, Opinion paper n. 5

La povert  in Italia

Andamento povert  (2008-2016, %)



Reddito di inclusione*



Fondi stanziati

Fondo nazionale lotta alla povert  e all'esclusione
1,7 miliardi   nel 2018
1,845 miliardi   dal 2019

PON Inclusione
1 miliardo fino al 2022



Tempistiche

Richiedibile dal
1  dicembre 2017

Erogato da
gennaio 2018



Beneficiari potenziali

Nella prima fase si stima saranno raggiunte
400.000 famiglie

Per un totale di
1.700.000 individui

*Informazioni precedenti l'approvazione della Legge di Bilancio 2018

La povert  educativa

Indice di povert  educativa



Fonte: rielaborazione su dati di Save the children (2016a)

Fondo di contrasto della povert  educativa minorile



Periodo attivit 
2016-2018



Fondi stanziati

Fino a un massimo di
125 milioni   annui
garantiti dalle Fondazioni di origine bancaria grazie al
credito d'imposta del 75% da parte dello Stato



Bandi pubblicati

Infanzia (0-6 anni) - 69 milioni  
Adolescenza (11-17 anni) - 46 milioni  
Nuove generazioni (5-14) - 60 milioni  



Chiara Agostini e Elisabetta Cibinel

IL CONTRIBUTO DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA AL CONTRASTO ALLA POVERTÀ



Introduzione

Fin dalla loro nascita, le Fondazioni di origine bancaria (Fob) hanno sostenuto interventi a favore degli indigenti. Nel quadro della crisi economica questo impegno è stato ulteriormente rafforzato e, contestualmente, è mutato in maniera profonda. Sempre più spesso le Fondazioni promuovono infatti interventi sperimentali e innovativi nel campo della lotta alla povertà: nella maggioranza dei casi queste misure non si limitano al sostegno al reddito o all'offerta di beni materiali (come avveniva nei primi anni di attività), ma sono chiaramente orientate alla promozione dell'autonomia, alla prevenzione del bisogno e all'attivazione dei beneficiari.

In questo contesto, il presente capitolo mira a ricostruire il contributo delle Fondazioni di origine bancaria al contrasto alla povertà. L'analisi si concentra in particolare su otto Fondazioni e sulle iniziative che hanno finanziato nel corso del 2016 e che sono state implementate nello stesso anno o in quello successivo.

La riflessione si articola in cinque parti. La prima, dopo aver descritto brevemente l'origine e analizzato i volumi di spesa delle Fondazioni, si concentra sul rapporto fra questi enti e il sistema di welfare locale. La seconda presenta la ricerca e le Fondazioni oggetto d'indagine. La terza approfondisce le principali caratteristiche delle Fob analizzate focalizzandosi, in particolare, sul rapporto con gli enti pubblici locali e sulle modalità attraverso cui questi enti operano concretamente nel territorio. La quarta presenta gli interventi finanziati nel 2016 dalle singole Fob oggetto di indagine. Le iniziative sono raggruppate in quattro aree riguardanti: 1) l'inserimento lavorativo; 2) la deprivazione economica e la povertà alimentare; 3) la povertà minorile; 4) la povertà abitativa. La quinta e ultima parte presenta alcune riflessioni conclusive concentrandosi sulle principali caratteristiche delle iniziative descritte, con particolare riferimento alle finalità perseguite e al sistema di governance promosso. Il capitolo contiene infine un'infografica che rende conto, in forma aggregata, delle risorse deliberate nel 2016 per sostenere le attività afferenti ai quattro settori di intervento.

8.1 Fondazioni di origine bancaria e politiche di welfare

Le Fondazioni di origine bancaria (Fob) nascono nella prima metà degli anni Novanta dalla trasformazione delle Casse di Risparmio e di altre banche a controllo pubblico avviata con la cosiddetta “legge Amato-Carli” (Legge n. 218 del 30 luglio 1990). Le origini delle Fob sono dunque riconducibili alle Casse di risparmio che, fin dai primi anni dell’800, svolgevano due funzioni principali: l’incentivo al risparmio (come forma di previdenza individuale) e l’attività di beneficenza a favore dei bisognosi. Con la riforma Amato-Carli, le vecchie Casse di Risparmio hanno cessato di svolgere direttamente attività bancaria e sono tornate ad assumere le originarie funzioni di beneficenza divenendo enti non profit dediti al perseguimento del benessere collettivo. Dato che questi enti rappresentano l’esito della trasformazione di imprese che perseguivano finalità pubbliche, le Fob si configurano oggi come “fondazioni private create con decreto pubblico” (Barbetta 2008, p. 7). Questi enti sono impegnati nel sostenere i propri territori di riferimento finanziando e promuovendo settori strategici per lo sviluppo economico e sociale. Considerando la classificazione dell’Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio Spa (Acri), i principali settori di intervento delle Fob nel 2016 sono stati: arte, attività e beni culturali; assistenza sociale; volontariato, filantropia e beneficenza; salute pubblica; ricerca e sviluppo; sviluppo locale; educazione, istruzione e formazione; protezione e qualità ambientale.

Per il 2016, le erogazioni complessive delle Fob sono state pari a 1.030,7 milioni di euro, destinati a 20.286 interventi (Acri 2017). L’Acri individua quattro settori di riferimento per il welfare: salute pubblica; fondo per il contrasto della povertà educativa minorile; assistenza sociale; volontariato, filantropia e beneficenza. Le azioni di contrasto alla povertà rientrano principalmente nelle aree “assistenza sociale” e “volontariato, filantropia e beneficenza”. Al primo settore afferiscono gli interventi per le persone in condizione di svantaggio o a rischio di esclusione, nonché il sostegno ai servizi di protezione civile e l’assistenza a profughi e rifugiati. Nel settore “volontariato, filantropia e beneficenza” rientrano invece le iniziative con stringenti finalità umanitarie e filantropiche realizzate in proprio dalle Fondazioni e gli interventi che vedono come beneficiari organizzazioni di volontariato o intermediari filantropici. Al settore “assistenza sociale” è stato destinato il 12,4% delle risorse (pari a 127,4 milioni di euro) e l’11% degli interventi (2.228). Nel settore “volontariato, filantropia e beneficenza” si è invece concentrato il 12,1% degli importi (124,9 milioni di euro) e il 12,1% degli interventi (2.464). Nel 2016, le Fob hanno sostenuto complessivamente 4.692 iniziative legate all’ambito del welfare e della promozione dell’inclusione sociale (23,1% degli interventi) con 252,3 milioni di euro (24,5%, cioè quasi un quarto delle erogazioni complessive delle Fob). A questa cifra si aggiungono 120,2 milioni di euro destinati al Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile (si veda il capitolo 7 del presente Rapporto) e 40,7 milioni di euro indirizzati al sostegno della salute pubblica (rispettivamente l’11,7% e il 4% delle risorse complessivamente erogate). Per avere un’idea dei volumi si pensi che, secondo le stime dell’Alleanza contro la povertà in Italia, per avere una misura universalistica di contrasto all’indigenza servirebbero sette miliardi di euro all’anno (cfr. capitolo 7).

Le Fob sostengono il sistema di welfare innanzitutto immettendo risorse da destinare all’erogazione di servizi. I dati riportati evidenziano tuttavia che questi enti non sono in grado

– da soli – di risolvere i problemi. Le Fob contribuiscono però a individuare risposte ottimali ai problemi attraverso la realizzazione di azioni sperimentali (Barbetta 2008; Ferrera 2010; Bandera 2013b; Cavaletto 2015). Quest’ultima rappresenta una peculiarità propria di questi enti: difficilmente, infatti, le amministrazioni pubbliche possono investire risorse derivanti dalla tassazione in azioni potenzialmente infruttuose. Operazioni di questo tipo non sono sostenibili neanche per le imprese, maggiormente vincolate ai ritorni economici di breve periodo derivanti dagli investimenti. La sperimentazione messa in campo dal privato sociale rappresenta invece un rischio “sostenibile economicamente e socialmente” (Cavaletto 2015, p. 6), anche alla luce del fatto che l’azione del soggetto privato si esplica a livello locale e su un’area circoscritta. Le azioni sperimentate dal privato sociale sono inoltre caratterizzate da una maggiore flessibilità. Esse infatti possono essere progettate, messe in campo, adeguate, modificate e concluse in tempi rapidi: il processo decisionale è infatti più snello e non è vincolato a maggioranze elettorali. Un ulteriore vantaggio della sperimentazione ad opera delle Fob (e del privato sociale) è che le azioni poste in essere possono essere episodiche e quindi non soggette a una stabilizzazione. Questo rende agevole transitare da un tipo di intervento a un altro senza particolari vincoli (Cavaletto 2015). La flessibilità delle azioni e delle linee di intervento è infine favorita dalla natura privata delle Fondazioni, che consente loro di intraprendere azioni che non necessariamente interessano tutti i cittadini che si trovano in una determinata condizione (Barbetta 2008). In sostanza, attraverso la promozione di azioni sperimentali le Fob possono contribuire attivamente all’innovazione delle politiche pubbliche.

8.2 Le Fob al centro della ricerca

La ricerca presentata in questo capitolo ha coinvolto otto delle prime dieci Fob italiane per dimensione patrimoniale. Le Fondazioni oggetto di analisi sono state: Compagnia di San Paolo, Fondazione Cassa di Risparmio Province Lombarde (Cariplo), Fondazione Cassa di Risparmio di Torino (CRT), Fondazione Cassa di Risparmio di Verona Vicenza Belluno e Ancona (Cariverona), Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo (Cariparo), Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo (CRC), Fondazione Cassa di Risparmio Parma (Cariparma). Le informazioni sono state raccolte grazie all’analisi della documentazione istituzionale e attraverso interviste in profondità realizzate nel periodo compreso fra gennaio e luglio 2017. Le interviste hanno coinvolto direttori e responsabili delle aree istituzionali legate al welfare e alla comunicazione delle Fondazioni¹.

Nel complesso le Fob analizzate coprono il 57,3% del patrimonio complessivo delle 88 Fob aderenti all’Acri (39.661.650.000 euro). Pur concentrandosi sulle Fob più grandi, l’analisi ha di fatto coinvolto realtà molto differenti fra loro dal punto di vista delle dimensioni. Le Fondazioni Cariplo e Compagnia di San Paolo (CSP) coprono, da sole, oltre il 50% dell’intero

¹ Le persone intervistate: Daniela Gregnanin e Marzia Sica (Compagnia di San Paolo); Andrea Silvestri e Francesco Bertello (Fondazione CRC); Roberta Delbosco (Fondazione CRT); Marta Cenzi (Fondazione Cariverona); Chiara Mannoni, Edoardo Ristori, Chiara Balestri e Tiziana Mammoliti (Fondazione CR Firenze); Donatella Aimi (Fondazione Cariparma); Alessandra Veronese e Alberto Bortolami (Fondazione Cariparo); Monica Villa (Fondazione Cariplo).

patrimonio delle Fob analizzate (22.731.198.171 euro); seguono Fondazione CRT (9,5%), Fondazione Cariverona (9%), Fondazione Cariparo (8,2%), Fondazione CR Firenze (7,2%), Fondazione CRC (5,7%) e Fondazione Cariparma (4,4%) (cfr. tabella 8.1).

Tabella 8.1 – Il patrimonio delle Fob oggetto di analisi (% sul totale delle Fob aderenti all'Acri e % sul totale delle Fob analizzate).

	% patrimonio sul totale delle Fob	% patrimonio sul totale delle Fob analizzate
Fondazione Cariplo	17,2	30,0
Compagnia di San Paolo	14,8	25,9
Fondazione CRT	5,5	9,5
Fondazione Cariverona	5,2	9,0
Fondazione Cariparo	4,7	8,2
Fondazione CR Firenze	4,1	7,2
Fondazione CRC	3,3	5,7
Fondazione Cariparma	2,5	4,4
Totale patrimonio	57,3	100,0

Fonte: elaborazione delle autrici su dati Acri (2017).

Di seguito si presentano brevemente le Fob oggetto di indagine considerando per ciascuna di esse: i) i territori di intervento², ii) le aree di azione e l'articolazione organizzativa; iii) la struttura degli organi di indirizzo.

Compagnia di San Paolo

La Compagnia di San Paolo (CSP) opera principalmente in Piemonte e in Liguria favorendo lo sviluppo civile, culturale ed economico delle comunità. Gli interventi di CSP sono raggruppati in diverse aree istituzionali: “cultura”; “ricerca scientifica”; “promozione della salute”; “promozione del territorio”; “politiche sociali”. Parallelamente alle aree istituzionali, all'interno di CSP sono individuati alcuni Programmi multidisciplinari che progettano e finanziano iniziative proprie sul territorio e si rivolgono a specifici target di intervento. CSP si avvale infine di sette enti strumentali³, di cui uno dedicato al sostegno dell'istruzione (Fondazione per la Scuola) e uno al supporto di persone e famiglie in difficoltà (Ufficio Pio). All'interno di CSP gli interventi di contrasto alla povertà sono gestiti dall'area istituzionale “Politiche sociali”, dagli enti strumentali “Ufficio Pio” (Bandera 2012b) e “Fondazione per la Scuola” (per iniziative di contrasto alla povertà educativa) e da alcuni Programmi (in particolare il Programma *Housing*, che si occupa di politiche per la casa, e il Programma *ZeroSei*, dedicato allo sviluppo socio-cognitivo dei bambini in fascia di età 0-6 anni). Le attività di CSP sono orientate dal Consiglio Generale, composto da membri

² Tutte le Fob analizzate partecipano a progetti di portata nazionale e internazionale. Indichiamo qui solo i territori di riferimento per l'azione ordinaria delle singole Fondazioni.

³ Gli enti strumentali sono imprese esercitate dalla Fondazione (o da una società di cui essa detiene il controllo) che operano nella realizzazione di scopi specifici ritenuti prioritari. Gli enti strumentali costituiscono il braccio operativo per lo svolgimento di attività che richiedono strutture specialistiche non integrabili con l'attività ordinaria della Fondazione (Bandera 2013b).

nominati dalle principali istituzioni pubbliche e private del territorio (Comuni, Regione, istituti di ricerca, ecc.). L'organo di indirizzo definisce priorità e obiettivi dell'operato della Fondazione e ne verifica i risultati.

Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo

La Fondazione CRC è attiva nel territorio del cuneese e concentra la sua attività in diversi settori di intervento: “sviluppo locale e innovazione”; “arte, attività e beni culturali”; “promozione e solidarietà sociale”; “educazione, istruzione e formazione”; “salute pubblica”; “attività sportiva”. Le azioni di contrasto alla povertà della Fondazione CRC afferiscono agli ambiti “Promozione e solidarietà sociale” ed “Educazione, istruzione e formazione” (per quanto riguarda le iniziative di contrasto alla povertà educativa). Le priorità d'azione all'interno dei singoli ambiti di intervento sono definite dal Consiglio Generale, un organo di indirizzo composto da consiglieri nominati a turno da trentaquattro enti ed istituzioni locali. Le priorità individuate sono inserite nel [Programma Operativo](#), un documento strategico annuale elaborato tenendo conto delle analisi realizzate dal Centro Studi della Fondazione e grazie all'apporto di soggetti pubblici e privati che insistono sul territorio (coinvolti attraverso l'istituzione di specifici tavoli).

Fondazione Cassa di Risparmio di Verona Vicenza Belluno e Ancona

La Fondazione Cariverona è attiva nelle province di Verona, Vicenza, Belluno, Mantova e Ancona e concentra la sua azione prevalentemente in tre aree di intervento: “area socio-sanitaria e welfare del territorio”; “area formazione e ricerca”; “area arte e promozione della cultura”. Tutte le azioni di contrasto alla povertà afferiscono all'Area socio-sanitaria e welfare del territorio. Un organo di indirizzo, il Consiglio Generale, determina gli obiettivi e gli indirizzi operativi annuali e pluriennali per ogni area. Il Consiglio ha una forte vocazione territoriale: è composto da membri designati dagli enti locali, dalle principali istituzioni culturali e formative, dall'amministrazione sanitaria e dal mondo religioso.

Fondazione Cassa di Risparmio di Torino

Fondazione CRT è impegnata nel sostenere lo sviluppo dei territori regionali di Piemonte e Valle d'Aosta. I principali ambiti di intervento sono riuniti in tre aree: “arte e cultura”; “ricerca e istruzione”; “welfare e territorio”. Le aree sono a loro volta suddivise in settori. Dell'area “Welfare e territorio” fanno parte: “Volontariato, filantropia e beneficenza”; “Salute pubblica” e “Altri settori”, in cui rientrano per esempio protezione civile e sviluppo locale. Gli interventi legati al contrasto della povertà fanno parte del settore “Volontariato, filantropia e beneficenza”. Le linee di intervento della Fondazione sono stabilite da un Consiglio di Indirizzo composto da esponenti nominati dai principali soggetti pubblici e privati che insistono sul territorio regionale. Al suo interno il Consiglio è organizzato in commissioni di riferimento per le singole aree di intervento. Queste commissioni dialogano con il territorio e propongono strategie di intervento che tengono conto delle necessità emergenti.

Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze

La Fondazione CR Firenze persegue scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico e sostenibile. Si impegna inoltre nella valorizzazione dell'identità dei suoi territori di intervento: Firenze (Comune e Città Metropolitana), Grosseto e Arezzo. L'attività della Fondazione si concentra su cinque settori: "arte e attività culturali"; "protezione e qualità ambientale"; "ricerca scientifica e tecnologica"; "crescita e formazione giovanile"; "beneficenza e filantropia". Le iniziative di contrasto alla povertà fanno parte degli ultimi due settori. L'azione della Fondazione è orientata da un Comitato di Indirizzo composto da membri nominati dalle più rilevanti istituzioni locali (Comuni, Camere di Commercio, istituti universitari e di ricerca). Il Comitato è incaricato di stabilire le priorità di intervento attraverso un Documento Programmatico Annuale e di valutare l'efficacia delle azioni messe in campo.

Fondazione Cassa di Risparmio di Parma

Fondazione Cariparma si pone l'obiettivo di promuovere la crescita e la qualità della vita del territorio di Parma e della sua provincia. Gli interventi della Fondazione sono suddivisi in tre ambiti: "servizi alla persona"; "arte, attività e beni culturali"; "ricerca scientifica e tecnologica". L'ambito "Servizi alla persona" comprende gli interventi di contrasto alla povertà realizzati da Cariparma. Le azioni della Fondazione sono orientate dal Consiglio Generale, un organo di indirizzo composto da persone nominate da istituzioni locali pubbliche e private (rappresentanti del privato sociale e del mondo delle imprese). Il Consiglio determina gli indirizzi generali e gli obiettivi strategici annuali e pluriennali.

Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo

La Fondazione Cariparo è attiva nelle province di Padova e Rovigo e concentra la sua attività nei seguenti ambiti: "ricerca scientifica"; "istruzione"; "arte e attività culturali"; "salute e ambiente"; "assistenza e tutela delle categorie deboli". In quest'ultimo ambito rientrano gli interventi di contrasto alla povertà. Per ciascun ambito d'intervento, le priorità sono stabilite ogni tre anni dal Consiglio Generale, organo di indirizzo dell'ente composto da membri designati da istituzioni ed enti pubblici e privati del territorio di riferimento.

Fondazione Cassa di Risparmio Provincie Lombarde

Fondazione Cariplo opera in Lombardia e nelle province di Novara e del Verbano Cusio Ossola concentrandosi su quattro aree tematiche: "ambiente"; "arte e cultura"; "ricerca scientifica"; "servizi alla persona". Una quinta area di intervento riguarda le Fondazioni di Comunità ([Bandera 2012a](#); [2013b](#)), istituzioni filantropiche che intendono promuovere il benessere delle comunità residenti in un determinato territorio. Le iniziative di contrasto alla povertà fanno parte dell'area tematica "Servizi alla persona". L'attività della Fondazione è definita dalla Commissione Centrale di Beneficenza, che stabilisce priorità e strategie di intervento. Tale compito è svolto grazie al contributo offerto da Sottocommissioni competenti rispetto alle diverse aree tematiche e anche grazie al supporto di studi e ricerche e al dialogo continuo con i soggetti del territorio. La Commissione è composta, per metà, da persone nominate in rappresentanza delle comunità territoriali interessate dall'azione di

Fondazione Cariplo e, per l'altra metà, da membri nominati in ragione delle loro competenze ed esperienze specifiche.

8.3 Modalità di azione delle Fob

Le Fob analizzate sono caratterizzate da un forte legame con i territori di riferimento. Questa relazione si esplica in particolar modo nel rapporto con le istituzioni pubbliche, interlocutori fondamentali dell'azione delle Fondazioni. La relazione tra enti locali e Fob è in primo luogo di tipo statutario. Come indicato nel paragrafo precedente, le istituzioni pubbliche hanno infatti il potere di designare alcuni membri dell'organo di indirizzo di questi enti. In secondo luogo, il rapporto fra Fob e istituzioni pubbliche locali può essere formalizzato attraverso la sottoscrizione di convenzioni quadro, oppure spaziare da protocolli d'intesa ad accordi di collaborazione o ancora concretizzarsi nella costituzione di veri propri partenariati. Infine, questo rapporto può esitare nella contemporanea partecipazione delle istituzioni pubbliche e delle Fob a tavoli istituzionali: i soggetti locali pubblici possono essere coinvolti nella co-progettazione attraverso forme di coordinamento stabilite, di volta in volta, in base alle peculiarità del progetto (es. tavoli tecnici, tavoli di indirizzo, ecc.). La partecipazione delle Fob e delle istituzioni a tavoli tecnici può anche essere incentivata dagli attori pubblici. Questi ultimi possono infatti coinvolgere le Fondazioni in tavoli di concertazione costituiti *ad hoc* per discutere di temi inerenti agli ambiti di intervento del privato sociale (per esempio tavoli di programmazione delle politiche sociali).

Le Fob perseguono le loro finalità attraverso due modalità operative: “*granting*” e “*operating*” (Bandera 2013b). L'approccio *granting* si basa sull'erogazione di contributi a terzi ai quali spetta la realizzazione concreta dei progetti finanziati. L'approccio *operating* vede invece un coinvolgimento più attivo delle Fondazioni, che partecipano direttamente alla realizzazione di progetti e iniziative giudicate importanti per il territorio. Nella sua forma pura, la modalità *granting* è stata prevalente nelle prime fasi di sviluppo delle Fob (anni Novanta). In quegli anni infatti le Fondazioni erogavano prevalentemente risorse “a pioggia” senza concentrarsi sulle modalità di utilizzo dei contributi e/o sui risultati conseguiti. Nel corso del tempo invece le Fob hanno dedicato maggiore attenzione a selezionare, valutare e realizzare direttamente alcuni progetti. Anche se di fatto le Fob continuano a destinare ai progetti promossi da terzi cospicue risorse, sempre più spesso partecipano alla ideazione, strutturazione e implementazione delle iniziative che sostengono.

Questa tendenza generale è confermata dalla nostra ricerca, che mostra come l'intervento delle Fob non si limiti alla semplice erogazione di risorse. Le otto Fondazioni oggetto della nostra analisi realizzano interventi di contrasto alla povertà prevalentemente attraverso la pubblicazione di bandi. Il bando costituisce una forma intermedia fra il finanziamento di progetti terzi ideati e sviluppati all'esterno delle Fob (*granting*) e la realizzazione diretta degli interventi (*operating*), in quanto vincola le risorse erogate al perseguimento di determinati obiettivi (e, talvolta, all'utilizzo di particolari modalità di implementazione).

Le Fob oggetto di analisi mettono in pratica altre modalità operative che uniscono l'approccio *granting* e quello *operating*. In alcuni casi le Fondazioni realizzano la progettazione

degli interventi e affidano poi la loro implementazione ad attori locali incaricati direttamente o individuati tramite bandi. In altri casi invece le Fondazioni non intervengono direttamente sul territorio ma agiscono come facilitatori di reti sostenendo un intenso lavoro di co-progettazione e riorganizzazione degli interventi eventualmente già esistenti. Questa modalità di intervento prevede che si individuino i soggetti pubblici e/o privati che, per mandato istituzionale o per vocazione, sono particolarmente rilevanti sui singoli territori in rapporto al tema oggetto della progettualità. Tali soggetti sono coinvolti e animati dalle Fob, che mettono a disposizione risorse economiche e progettuali per la realizzazione di interventi di sistema.

Approcci puramente *operating* e *granting* sono comunque presenti e diffusi nelle Fob oggetto di analisi: in alcuni casi, per esempio qualora il tema dell'intervento sia caratterizzato da una particolare complessità, le Fondazioni scelgono di farsi carico direttamente della progettazione e dell'implementazione delle iniziative (*operating*). Tra le forme *granting* è possibile invece individuare le “erogazioni istituzionali”, ovvero forme di sostegno economico destinate a organizzazioni del territorio particolarmente rilevanti dal punto di vista socio-culturale. Similmente sono da classificare nell'approccio *granting* le “erogazioni libere” (o liberali), che rispondono a domande di contributo inviate spontaneamente alle Fob per richiedere il sostegno di progetti non riconducibili a bandi pubblicati o di prossima pubblicazione.

8.4 Gli interventi di contrasto alla povertà sostenuti dalle Fob

La ricerca si è focalizzata sull'analisi dei progetti finanziati nel 2016 che, sulla base delle interviste realizzate, sono risultati più significativi perché orientati specificatamente al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. I progetti analizzati mirano ad affrontare le diverse forme di povertà che possono colpire gli individui e sono quindi caratterizzati da un'accentuata multidimensionalità. Per una loro descrizione analitica, abbiamo tuttavia raggruppato le singole iniziative in quattro aree riguardanti: i) l'inserimento lavorativo; ii) la deprivazione economica e la povertà alimentare; iii) la povertà minorile; iv) la povertà abitativa.

Per ciascuna area abbiamo realizzato una quantificazione degli investimenti stanziati dalle Fob. In particolare, abbiamo considerato le iniziative finanziate con risorse deliberate nel 2016 (indipendentemente dall'anno di inizio e conclusione dei progetti). Sono quindi state escluse quelle esperienze che, pur risultando attive nel 2016, sono state finanziate attraverso risorse stanziare in precedenza⁴. Il riferimento è inoltre alle risorse deliberate per ogni iniziativa e non a quelle effettivamente impiegate (e quindi registrate nel bilancio consuntivo): è infatti parso opportuno rilevare quanto le Fob investono nelle misure, indipendentemente

⁴ Una descrizione dei più rilevanti progetti di contrasto alla povertà sostenuti dalle Fob analizzate, comprensiva delle iniziative concluse e di quelle in corso di attivazione, è disponibile sul sito del Laboratorio Percorsi di secondo welfare. Negli articoli dedicati ad ognuna delle 8 Fondazioni oggetto di analisi sono infatti state inserite le iniziative più significative indipendentemente dall'anno di deliberazione delle risorse (Cibinel e Agostini 2017a; b; c; d; e; f; g; h).

dalla quota di risorse che rimangono inutilizzate⁵. Le iniziative orientate a più target, non tutti riconducibili ad azioni di contrasto alla povertà, sono state inserite solo nel caso in cui, per il 2016, siano state deliberate risorse direttamente orientate a contrastare la povertà e la vulnerabilità. Per questo motivo alcune delle esperienze, pur significative, realizzate dalle Fob non hanno trovato spazio nel capitolo⁶.

Dall'analisi sono inoltre state escluse le risorse e le iniziative legate all'attuazione del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, cui è dedicato il capitolo 7 del presente *Rapporto*. La povertà educativa è comunque un tradizionale ambito di intervento delle Fob (Razetti 2015a), perciò all'area "povertà minorile" afferiscono azioni perlopiù orientate al contrasto alla povertà educativa.

8.4.1 Inserimento lavorativo

Nell'ambito "inserimento lavorativo" si concentra il maggior numero di iniziative promosse dalle Fob oggetto d'analisi (cfr. tabella 8.2). Il lavoro è infatti considerato centrale nell'ottica dell'attivazione della persona e della promozione della sua autonomia. L'attenzione all'occupazione è cresciuta anche a seguito della crisi socio-economica del 2008, che ha portato le Fob a concentrarsi maggiormente su fenomeni di vulnerabilità e povertà legati appunto alla perdita dell'occupazione.

In questo ambito, le Fob oggetto d'analisi hanno complessivamente deliberato, per il 2016, 11.577.700 euro.

Tabella 8.2 – Le iniziative miranti all'inserimento lavorativo finanziate nel 2016 dalle Fob analizzate.

Iniziativa	
Compagnia di San Paolo	Articolo + I
	Reciproca solidarietà e lavoro accessorio
	Fondo regionale di garanzia per il microcredito
CRC	Fondo regionale di garanzia per il microcredito
	Esperienza lavoro
CRT	Iniziativa lavoro
Cariparo	Fondo straordinario di solidarietà per il lavoro
Cariparma	Laboratori Territoriali per l'Occupabilità – LTO
Cariverona	Inserimento socio-occupazionale di persone svantaggiate
Fondazione CR Firenze	Laboratori "Campus Innovazione per il Made in Florence"

Fonte: dati forniti dalle Fondazioni coinvolte nell'indagine.

⁵ Queste ultime risorse sono peraltro impiegate, di norma, nell'anno successivo o per rispondere a richieste di finanziamento presentate spontaneamente da attori del territorio (erogazioni libere).

⁶ È il caso, per esempio, del bando *Welfare in azione* della Fondazione Cariplo. Questa iniziativa, pur avendo fra i suoi ambiti di intervento la povertà e l'esclusione sociale, non ha sostenuto, nel 2016, progetti in queste aree. L'iniziativa non è stata inserita nel presente capitolo: per un approfondimento si veda Cibinel e Agostini (2017h).

Articolo +I (CSP)

Il bando *Articolo +I*, nato nel 2016, finanzia interventi rivolti a giovani (15-29 anni) che sono fuori dal mercato del lavoro e hanno un basso livello di occupabilità. Il bando mira a stimolare il territorio nella formulazione di progetti e nella definizione di politiche innovative nel campo dell'occupazione giovanile. Allo stesso tempo, questa iniziativa si propone di indirizzare l'attività delle agenzie per il lavoro verso la presa in carico di giovani svantaggiati e di facilitare il collegamento con le imprese. Questo obiettivo è raggiunto attraverso l'attivazione di brevi percorsi formativi realizzati sulla base di richieste espresse da aziende che offrono immediate possibilità di inserimento. I progetti finanziati garantiscono inoltre alla persona e all'azienda un accompagnamento educativo-sociale nella fase dell'inserimento lavorativo. Attraverso il bando la Compagnia ha selezionato e co-progettato sei iniziative, avviate nel febbraio del 2017.

Reciproca solidarietà e lavoro accessorio (CSP)

L'iniziativa *Reciproca solidarietà e lavoro accessorio* è stata avviata nel 2010 e coinvolge annualmente circa 1.000 disoccupati in difficoltà economica. Il progetto, promosso nella Città Metropolitana di Torino e nel Comune di Genova, prevede il coinvolgimento dei beneficiari in attività retribuite a favore della comunità (pulizia e manutenzione di edifici e aree verdi, partecipazione a iniziative a carattere solidale e di aggregazione sociale, ecc.). *Reciproca solidarietà e lavoro accessorio* mira quindi a sostenere il reddito, a favorire processi di educazione al lavoro e ad aumentare l'occupabilità. Per l'implementazione di questo progetto CSP delibera i contributi a favore dei Comuni, che assumono direttamente il ruolo di committenti oppure emanano specifici bandi rivolti ai soggetti del Terzo Settore.

Fondo regionale di garanzia per il microcredito (CSP e CRC)

La Compagnia di San Paolo ha promosso questo intervento sperimentale volto a sostenere attività imprenditoriali o di lavoro autonomo realizzate da singoli e/o imprese che non possiedono i requisiti necessari ad accedere al credito. La sperimentazione ha avuto luogo dal 2003 al 2009, quando la Regione Piemonte ha adottato formalmente questo modello operativo di microcredito mettendo a disposizione ulteriori risorse. Il Fondo vede il coinvolgimento della Fondazione CRC, della Commissione regionale ABI (Associazione Bancaria Italiana) e di Finpiemonte. L'iniziativa si avvale inoltre della collaborazione del Terzo Settore e di nove associazioni datoriali, che seguono la fase istruttoria della concessione del credito e accompagnano la persona e/o l'azienda nello sviluppo dell'idea progettuale.

Esperienza lavoro (CRC)

Il progetto *Esperienza lavoro*, operativo dal 2011 al 2016, aveva come obiettivi l'inserimento lavorativo di giovani alla ricerca del primo impiego e la (ri)qualificazione professionale di persone escluse dal mercato del lavoro. L'iniziativa consisteva nella realizzazione di tirocini retribuiti della durata massima di sei mesi ed era sostenuta da una partnership tra Fondazione CRC, associazioni di categoria del territorio, partner tecnici (Adecco, cooperativa Orso, Enaip ed enti che si occupano di formazione professionale) e la Provincia di Cuneo.

Iniziativa lavoro (CRT)

Scopo di *Iniziativa lavoro* è promuovere l'occupazione di persone svantaggiate e, al tempo stesso, rispondere alla richiesta di lavoro espressa da parte delle aziende. Per raggiungere questi obiettivi il programma si è concretizzato in un bando che si propone di finanziare azioni di supporto all'incontro tra domanda e offerta e percorsi di formazione e di accompagnamento al lavoro. Il bando è rivolto a partenariati composti da almeno tre soggetti tra aziende, enti non profit, servizi per l'impiego, agenzie formative e agenzie accreditate per i servizi al lavoro. I partenariati si fanno carico della selezione dei beneficiari (giovani in cerca di prima occupazione, disoccupati, persone che intendono rientrare nel mondo del lavoro dopo periodi di inattività). Il progetto mira all'inserimento lavorativo stabile dei partecipanti, perciò l'ultima *tranche* di contributo è elargita al partenariato a quattro mesi dalla conclusione del progetto e solo a condizione che la persona beneficiaria si sia inserita nel mondo del lavoro (nell'azienda che ospitava il tirocinio oppure in un'altra realtà lavorativa). Il bando è attivo dal 2014 e, nel 2016, ha raccolto le proposte di 120 partenariati per altrettanti progetti che hanno coinvolto circa 560 partner e più di 600 aziende. I progetti selezionati sono stati 43 e hanno portato all'attivazione di 403 percorsi a favore di altrettanti destinatari finali.

Fondo straordinario di solidarietà per il lavoro (Cariparo)

Avviato dalla Fondazione Cariparo, nel 2009, per contrastare gli effetti della crisi economica, il Fondo ([Bandera 2014](#)) vede la collaborazione (economica e non solo) delle Diocesi, delle Province e delle Camere di Commercio. Le Diocesi, attraverso le Caritas, svolgono un importante ruolo operativo grazie ai propri volontari attivi negli sportelli territoriali. In una prima fase l'intervento offriva ai beneficiari un contributo per sostenere spese di prima necessità. Tra 2010 e 2011 il Fondo è stato ridisegnato per coinvolgere i beneficiari in percorsi di riattivazione sociale e professionale. Diversi sportelli sul territorio – gestiti dal privato sociale in collaborazione con i servizi sociali comunali – individuano i potenziali beneficiari in base ad alcuni criteri, in particolare una soglia ISEE di 20.000 euro valutata anche considerando alcune caratteristiche del nucleo familiare che possono favorire dinamiche di emarginazione (per esempio la presenza di una persona in condizioni di disabilità). I soggetti così individuati sono segnalati a una apposita Commissione valutativa composta da rappresentanti della Fondazione e delle Caritas. La Commissione, dopo un ulteriore controllo dei requisiti, avalla i progetti di formazione, (ri)qualificazione professionale e inserimento lavorativo proposti dagli sportelli. Dall'avvio dell'iniziativa il Fondo ha sostenuto più di undicimila persone.

Laboratori Territoriali per l'Occupabilità – LTO (Cariparma)

Gli LTO nascono nel 2016 a seguito di due bandi del Ministero dell'Istruzione che avevano l'obiettivo di finanziare iniziative di collegamento tra mondo dell'istruzione e mondo del lavoro e facilitare l'inserimento lavorativo di giovani e di persone in difficoltà. Ogni LTO coinvolge una rete di diverse scuole professionali, enti locali, Università, imprese e associazioni di categoria. Sono attualmente in fase di allestimento due Laboratori all'avanguardia, uno di meccanica e l'altro legato alla filiera di produzione “dalla terra alla

tavola”. Gli LTO vedono il coinvolgimento delle aziende locali, che mettono a disposizione attrezzature e personale tecnico in grado di formare gli studenti all'utilizzo dei macchinari. Le aziende ottengono in cambio la possibilità di utilizzare i Laboratori per formare il proprio personale e futuri lavoratori *ad hoc* in base alle loro esigenze. I Laboratori saranno aperti anche al territorio: potranno accedervi persone in condizioni di vulnerabilità segnalate dai servizi sociali territoriali e che intendono seguire un percorso di (ri)qualificazione professionale e aumentare le proprie opportunità lavorative.

Inserimento socio-occupazionale di persone svantaggiate (Cariverona)

Questa progettualità è stata avviata, nel 2010, per far fronte alla crisi economico-occupazionale che caratterizzava tutti i territori di riferimento della Fondazione Cariverona. Scopo principale dell'iniziativa è promuovere l'inserimento lavorativo di persone inoccupate o disoccupate di lungo periodo che, a seguito di uno specifico accompagnamento, possono accedere al mondo del lavoro. Il Programma si concentra sul rafforzamento dell'occupabilità dei destinatari e favorisce l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ricorrendo in particolare allo strumento del tirocinio (finanziato da Cariverona). Ciascun territorio ha declinato il progetto sulla base delle esigenze e delle risorse locali: nel territorio mantovano, per esempio, gli interventi si concentrano sui giovani, ad Ancona invece sulle fasce di popolazione più fragili. Nel corso degli anni, anche grazie agli apporti offerti dalle esperienze territoriali avviate, il programma si è concentrato maggiormente sulle fasce più deboli della popolazione. Dopo la prima edizione del 2010, che ha avviato progettualità di durata pluriennale, il Programma è stato riconfermato nel 2013 ed è tuttora attivo.

Laboratori “Campus Innovazione per il Made in Florence” (Fondazione CR Firenze)

Azione avviata nel 2016 e tuttora in corso, si rivolge alle aziende fiorentine e a giovani coinvolti in percorsi di istruzione secondaria. La progettualità ha lo scopo di facilitare l'alternanza scuola-lavoro e rispondere efficacemente al bisogno di manodopera di aziende artigianali e alimentari del territorio. Questa iniziativa, grazie alla co-ideazione e al coinvolgimento di un ampio partenariato, ha vinto un bando del Ministero dell'Istruzione che intendeva favorire iniziative di alternanza scuola-lavoro e occasioni di incontro tra aziende e studenti, giovani lavoratori e Neet. La Fondazione ha sostenuto la progettazione dell'iniziativa e ha contribuito alla realizzazione di quattro laboratori territoriali in cui giovani e aziende possono incontrarsi e collaborare. I laboratori sono aperti anche a Neet (Agostini 2016b) e a giovani che hanno abbandonato il percorso scolastico.

8.4.2 Deprivazione economica e povertà alimentare

Il secondo gruppo di iniziative individuato si riferisce agli interventi messi in campo dalle Fob per contrastare la deprivazione materiale (cfr. tabella 8.3). Questi interventi mirano a garantire l'accesso a beni di prima necessità, tra i quali il cibo (Maino *et al.* 2016). Alcune delle iniziative analizzate perseguono questo obiettivo indirettamente, supportando organizzazioni a loro volta impegnate nel contrastare la povertà e l'esclusione sociale.

In questo ambito, nel 2016, l'investimento complessivo delle Fob oggetto di analisi è stato di 8.513.000 euro.

Tabella 8.3 – Le iniziative di contrasto alla deprivazione economica e alla povertà alimentare finanziate nel 2016 dalle Fob analizzate.

Iniziative	
Compagnia di San Paolo	Fatto per bene
CRC	Emergenza povertà
	Cantiere nuovo welfare
Cariparma	Emporio
Cariparo	Reddito di Inclusione Attiva - RIA
Cariverona	Bando povertà
	Bando comunità solidale

Fonte: dati forniti dalle Fondazioni coinvolte nell'indagine.

Fatto per bene (CSP)

Il bando *Fatto per bene*, alla sua terza edizione nel 2017, nasce dal riconoscimento della funzione sociale e relazionale svolta dalle reti di prossimità e mira a promuoverne lo sviluppo nel territorio. Le reti di prossimità sono valorizzate per la loro capacità di favorire la coesione sociale sul territorio attraverso il coinvolgimento attivo di tutti i possibili soggetti in un ciclo di produzione, riutilizzo e messa a sistema di beni e servizi a beneficio di chi è in difficoltà. *Fatto per bene* ha quindi lo scopo di mettere a disposizione di persone e famiglie beni di prima necessità (es. cibo, farmaci, abbigliamento, mobili) attraverso una filiera di recupero e riciclo che coinvolga tutti i soggetti che abitano il territorio: cittadini, commercianti, Terzo Settore, istituzioni. All'interno di questo bando è inserito anche il supporto alle mense per indigenti, stimulate a sviluppare i propri servizi in maniera innovativa e coerente con un modello di welfare generativo (per esempio attraverso modalità inedite di reperimento del cibo ispirate al contenimento dello spreco alimentare o attraverso il coinvolgimento di istituzioni, imprese, cittadinanza e beneficiari stessi nella produzione e distribuzione dei pasti).

Emergenza povertà (CRC)

Bando che intende sostenere interventi a favore di persone e famiglie in condizioni di povertà e, al tempo stesso, promuovere una maggior strutturazione e professionalizzazione delle organizzazioni che rispondono localmente alle situazioni di emergenza. Il bando si compone di due distinte misure rivolte a organizzazioni e associazioni del territorio. La misura A, denominata *Risposta istituzionale a situazioni di emergenza*, mira a sostenere le azioni ordinarie degli enti caritatevoli che si occupano di assistenza. Gli obiettivi specifici, tradotti in criteri di selezione, puntano a favorire la programmazione dei servizi (altrimenti caratterizzati da una forte emergenzialità), a promuovere l'integrazione con altri servizi e politiche locali e ad accrescere le competenze professionali dei volontari. La misura B, *Iniziative di risposta a una specifica emergenza sociale*, aggiunge agli obiettivi indicati per la misura A la promozione di reti territoriali pubblico-private, l'attivazione di dinamiche di welfare generativo e lo stimolo a individuare forme di finanziamento alternative che favoriscano la sostenibilità delle iniziative nel tempo.

Cantiere nuovo welfare (CRC)

Nato nel 2014 e confermato nei due anni successivi, questo bando si componeva di tre differenti misure volte a stimolare lo sviluppo del welfare comunitario. La misura A, finalizzata all'efficientamento e all'innovazione dei servizi sociali, intendeva sostenere gli enti locali nell'analisi di una determinata emergenza sociale e nella predisposizione di una adeguata risposta innovativa, anche alla luce di una mappatura e di un coinvolgimento dei soggetti locali già attivi sul tema (Rosso 2017). La misura B, orientata a supportare lo sviluppo di filiere di economia sociale e solidale, mirava a promuovere l'inclusione socio-lavorativa di persone in condizioni di esclusione sociale e a supportare il lavoro delle cooperative sociali di tipo B. La misura C si rivolgeva infine a servizi di sostegno alla domiciliarità per le persone anziane⁷. Tutte e tre le misure si proponevano di finanziare iniziative innovative, sostenibili nel tempo e in grado di favorire un'ampia partecipazione di soggetti pubblici e privati nella progettazione e nell'erogazione di servizi.

Emporio (Cariparma)

Market solidale (Lodi Rizzini 2016) rivolto a persone che, per motivi economici, non riescono a far fronte in autonomia alle spese legate all'alimentazione. Le eccedenze alimentari del Comune di Parma sono raccolte nell'Emporio e redistribuite tra le persone e le famiglie che vi accedono. L'Emporio è nato nel 2010 e attualmente sostiene circa mille famiglie all'anno. Nel corso degli anni, all'interno dell'Emporio, si è sviluppata una rete di servizi legati al contrasto dell'esclusione sociale. Questi servizi riguardano per esempio l'accompagnamento nella compilazione del CV e nella ricerca del lavoro (Lodi Rizzini 2013a). Recentemente, la Fondazione ha inoltre attivato la *Piattaforma Parma*, che raccoglie e stocka in un unico magazzino tutte le eccedenze alimentari raccolte in città. Attraverso un database (in fase di collaudo al momento della stesura del capitolo) la Piattaforma distribuisce poi i prodotti in base a criteri elaborati grazie al confronto con le associazioni del territorio.

Reddito di Inclusione Attiva – RIA (Cariparo)

Questa iniziativa è sostenuta da Cariparo in risposta alla richiesta dei Comuni di Padova e Rovigo di integrare un finanziamento regionale finalizzato a sostenere il reddito delle persone in condizioni di vulnerabilità e a favorire il loro inserimento nel mondo del lavoro. Il progetto ha previsto la realizzazione di due percorsi: il *RIA di inserimento*, per l'attivazione di tirocini di reinserimento lavorativo, e il *RIA di sostegno* finalizzato all'inserimento di persone con scarse capacità lavorative in attività di volontariato.

Bando Povertà (Cariverona)

La Fondazione ha inaugurato nel 2004 un corposo intervento di contrasto alle povertà estreme chiamato *Programma povertà*. Questa iniziativa, terminata nel 2007, ha impegnato le amministrazioni comunali e le Caritas nella realizzazione di interventi di sistema volti a offrire accoglienza, ascolto e accompagnamento sociale a persone in stato di estrema indigenza e

⁷ Questa misura non è stata considerata nella nostra analisi e non è quindi contabilizzata nel calcolo delle risorse dedicate dalle Fob al contrasto della deprivazione economica.

senza dimora⁸. Cariverona ha continuato a sostenere azioni di contrasto e prevenzione del disagio e della marginalità attraverso il Bando *Povertà*. Il bando è pubblicato annualmente e finanzia iniziative aventi come focus la condizione di povertà o di esclusione sociale di persone e famiglie.

Bando Comunità Solidale (Cariverona)

Bando che mirava a rispondere alle specifiche esigenze locali dei territori di riferimento della Fondazione. Attraverso questo bando, ai territori è stato chiesto di candidare delle partnership che, a valle di un'analisi strutturata dei bisogni locali, proponessero modalità innovative di risposta a esigenze sociali ritenute particolarmente rilevanti. Molte delle azioni finanziate grazie a questo bando si sono concentrate anche sul tema del disagio e dell'esclusione sociale⁹.

8.4.3 Povertà minorile

Secondo i dati dell'Istat le **famiglie con minori** sono maggiormente esposte ai rischi di povertà ed esclusione sociale (Cibinel 2016; Bandera 2017), e sono proprio i bambini e le bambine a subire le conseguenze più gravi delle condizioni di deprivazione materiale (Agostini 2016c). Le Fondazioni analizzate realizzano quindi numerose iniziative per contrastare la povertà minorile e per sostenere la crescita e lo sviluppo cognitivo, culturale e sociale di bambini e ragazzi (cfr. tabella 8.4).

In questo ambito, nel 2016, l'investimento complessivo delle Fob oggetto di analisi è stato di 5.875.000 euro.

Tabella 8.4 – Le iniziative di contrasto alla povertà minorile finanziate nel 2016 dalle Fob analizzate.

<i>Iniziative</i>	
<i>Compagnia di San Paolo</i>	KIT – Montiamo insieme il tuo futuro
	Provaci ancora, Sam!
	Programma ZeroSei
<i>Cariplo</i>	Patto di Milano contro la povertà minorile
<i>Fondazione CR Firenze</i>	No-Out

Fonte: dati forniti dalle Fondazioni coinvolte nell'indagine.

KIT – Montiamo insieme il tuo futuro (CSP)

Questo bando, giunto nel 2017 alla sua terza edizione, sostiene attività extrascolastiche volte a rafforzare competenze trasversali e relazionali di bambini e ragazzi (6-14 anni). I progetti sono promossi da partenariati territoriali in cui opera almeno un istituto scolastico, per favorire la costruzione di una rete educativa sul territorio.

⁸ Per un'analisi più dettagliata del progetto si veda l'articolo curato da Elisabetta Cibinel e Chiara Agostini (2017c).

⁹ Nel computo delle risorse sono state considerate le sole risorse destinate a iniziative di contrasto al disagio, alla povertà e all'esclusione sociale.

Provaci ancora, Sam! (CSP)

Progetto nato nel 1992 per prevenire la dispersione scolastica, si rivolge a bambini e bambine a partire dalla quarta elementare e comprende azioni implementate all'interno del contesto scolastico e attività extra-scolastiche. È realizzato da CSP in collaborazione con la Fondazione per la Scuola e l'Ufficio Pio (suoi enti strumentali), il Comune di Torino, l'Ufficio Scolastico Regionale, trentuno scuole torinesi e ventuno associazioni del Terzo Settore.

Nel corso degli anni il progetto è stato più volte modificato e ha attribuito una crescente attenzione alle situazioni di disagio che spesso conducono alla dispersione scolastica e, conseguentemente, alla povertà educativa. In particolare, il progetto è stato completamente rivisto nel 2015 ([Razetti 2015b](#)), quando ne è stato rafforzato il carattere preventivo e sono state previste attività dedicate ai bambini della scuola primaria (in precedenza il progetto si rivolgeva ai ragazzi della scuola media).

Provaci ancora, Sam! attualmente prevede anche la realizzazione di interventi personalizzati di sostegno al conseguimento della licenza media (a favore di minori pluriripetenti) e di supporto nell'apprendimento della lingua italiana (a favore dei minori migranti).

Programma ZeroSei (CSP)

Questo programma si concentra sulla prima infanzia, promuovendo azioni miranti allo sviluppo del benessere fisico e delle competenze cognitive e sociali dei bambini della fascia 0-6 anni, con particolare riferimento a quelli appartenenti a famiglie vulnerabili ([Bandera 2015](#)). Del Programma ZeroSei fanno parte diverse azioni, come per esempio *Infanzia, prima*. Il bando, realizzato in partnership con Fondazione CON IL SUD ([Cibinel et al. 2017](#)) e Fondazione Cariplo, ha portato alla selezione di **10 progetti** innovativi nell'ambito della cura e dell'educazione nei primi anni di vita e del miglioramento dell'accesso e della fruibilità dei servizi. Alcuni dei progetti selezionati – particolarmente significativi per la loro capacità di rivolgersi a più target – prevedono anche spazi di co-working e garantiscono un'integrazione con servizi per la ricerca del lavoro e/o la formazione professionale dei genitori, in particolare delle mamme.

Patto di Milano contro la povertà minorile (Cariplo)

Questo programma si propone di realizzare sul territorio milanese varie sperimentazioni per arrivare a elaborare – nel lungo periodo – una risposta efficace al problema della povertà delle famiglie con minori. Tali sperimentazioni dovranno coinvolgere soggetti sia pubblici sia privati e rispondere ai bisogni del territorio, migliorando la capacità del sistema di intercettare situazioni di fragilità e vulnerabilità e di costruire percorsi di fuoriuscita dalla situazione di bisogno. Il Programma presta particolare attenzione alla povertà alimentare, interpretata come “chiave d'accesso” al più ampio tema della povertà e dell'esclusione sociale dei minori. L'obiettivo di Cariplo è rafforzare la capacità di contrasto della povertà minorile a Milano attraverso una forte collaborazione con le istituzioni pubbliche e il Terzo Settore nell'implementazione di azioni di sistema e di interventi mirati su specifiche tematiche e aree della città. L'iniziativa ha durata triennale e la prima azione è stata realizzata nel 2016, quando la Fondazione ha elargito dei contributi specifici per il potenziamento delle

attività del Banco Alimentare (Bandera 2012c) e dell'Emporio solidale della Caritas e per il rilancio del Fondo Famiglia Lavoro dell'Arcidiocesi di Milano (Bandera 2013a). Nella fase attuale, Cariplo sta realizzando una complessa analisi volta a quantificare i beneficiari di interventi di contrasto alla povertà erogati da soggetti pubblici e privati. Per realizzare questa quantificazione Cariplo sta utilizzando dati messi a disposizione dal Comune di Milano, dalla Caritas, dal Banco Alimentare e dalla Fondazione Pellegrini (che promuove numerose azioni di contrasto alla povertà alimentare). L'incrocio di questi dati permetterà anche di verificare la copertura delle iniziative e il numero di persone e famiglie che beneficiano di più interventi. Lo scopo è mettere in contatto tutti i soggetti strategici ed evidenziare sovrapposizioni e lacune nel sistema esistente, svolgendo un complesso lavoro di ricomposizione delle misure nazionali, regionali e locali.

No-Out (Fondazione CR Firenze)

Progettualità triennale nata nel 2015 per contrastare la dispersione scolastica e rafforzare percorsi di inserimento lavorativo dei giovani attraverso azioni sperimentali. Le attività previste dal progetto hanno lo scopo di incidere sul rafforzamento di competenze e attitudini necessarie alla costruzione del percorso professionale e di vita degli studenti. L'iniziativa coinvolge gli istituti superiori e le agenzie di formazione professionale e, in forma preventiva, le scuole primarie e secondarie inferiori. Il progetto prevede l'affiancamento degli insegnanti nelle attività sperimentali proposte, al fine di supportarli nella costruzione di competenze specifiche che permetteranno loro di proseguire le attività anche dopo la conclusione del progetto. Nel 2016 No-out ha raggiunto 467 giovani delle province di Firenze e Arezzo.

8.4.4 Povertà abitativa

La casa rappresenta, insieme al lavoro, un aspetto fondamentale della promozione dell'autonomia della persona. L'attenzione delle Fob si è quindi concentrata negli anni anche sul tema della casa e dell'abitare (cfr. tabella 8.5). Le iniziative afferenti al tema "povertà abitativa" rappresentano l'impegno delle Fondazioni a dare una risposta strutturata a situazioni di emergenza abitativa (situazioni di sfratto, per esempio) e, al tempo stesso, a proporre modelli abitativi che favoriscono relazioni sociali e esperienze di welfare generativo e di comunità.

Tabella 8.5 – Le iniziative di contrasto alla povertà abitativa finanziate nel 2016 dalle Fob analizzate.

Iniziative	
Compagnia di San Paolo	Programma Housing
CRC	Emergenza casa
Cariplo	Housing sociale per persone fragili
Fondazione CR Firenze	Fondo Housing Toscana
	Edilizia Residenziale Pubblica – ERP
	Fondazione Comitato per le case ad uso indigenti di Firenze
	Zoom In

Fonte: dati forniti dalle Fondazioni coinvolte nell'indagine.

In questo ambito, nel 2016, l'investimento complessivo delle Fob oggetto di analisi è stato di 15.530.000 euro.

Programma Housing (CSP)

Programma nato nel 2006 con l'obiettivo di promuovere nuove soluzioni abitative e prevenire la caduta nell'emergenza di persone e famiglie che – pur essendo in temporanea difficoltà abitativa, sociale ed economica – non possiedono i requisiti per accedere all'edilizia residenziale pubblica. Il Programma e le iniziative che promuove si caratterizzano per l'attenzione rivolta agli aspetti architettonici, urbanistici e sociali dell'abitare. Nel concreto, questo programma sostiene modelli sperimentali di *housing* sociale (Payra 2015) attraverso l'emanazione di bandi e l'adesione a fondi immobiliari (in particolare, FASP – Fondo Abitare Sostenibile Piemonte e FHSL – Fondo Housing Sociale Liguria).

Emergenza casa (CRC)

Il progetto *Emergenza casa* coinvolge diciassette Comuni del cuneese e, nel 2017, è arrivato alla [sesta edizione](#). Questa iniziativa mira a prevenire l'emergenza abitativa attraverso l'erogazione di incentivi economici a proprietari di case i cui inquilini sono a rischio sfratto perché morosi. L'ottenimento degli incentivi impegna i proprietari a non eseguire lo sfratto per almeno sei mesi e a sottoscrivere un patto di solidarietà che prevede l'abbassamento del canone di locazione. Il progetto *Emergenza casa* prevede inoltre il finanziamento della riqualificazione di spazi da dedicare all'accoglienza di famiglie che non hanno un'abitazione.

Housing sociale per persone fragili (Cariplo)

Nel corso degli anni, Cariplo ha finanziato numerose iniziative di *housing* sociale (Lodi Rizzini 2013c) e, nel 2004, ha istituito l'apposita Fondazione *Housing Sociale* (Lodi Rizzini 2013b). Nel 2016, Cariplo ha promosso il bando *Housing sociale per persone fragili*, che mira a sostenere attori del non profit nella realizzazione di progetti di abitare sociale orientati alla costruzione o al mantenimento di autonomia abitativa. Questi percorsi vedono coinvolti beneficiari con particolari fragilità, per esempio persone in uscita da percorsi protetti o in condizioni di disabilità. Il bando si propone quindi di far fronte non solo alle difficoltà economiche, ma anche a problemi sociali e relazionali¹⁰.

Fondo Housing Toscana (Fondazione CR Firenze)

La Fondazione partecipa al Fondo *Housing Toscana*, volto a realizzare iniziative di *housing* sociale sul territorio. Tali esperienze, oltre a rispondere all'emergenza abitativa di persone e famiglie, hanno lo scopo di favorire la creazione di contesti relazionali e sociali significativi per le persone e le comunità.

¹⁰ Nel computo delle risorse sono state considerate solo le risorse destinate a iniziative che coinvolgevano persone in condizioni di povertà e vulnerabilità.

Edilizia Residenziale Pubblica – ERP (Fondazione CR Firenze)

La Fondazione sostiene economicamente progetti di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) collaborando alla messa a norma di alloggi che sono dati in locazione a canone agevolato a persone e famiglie in difficoltà. Gli interventi sono resi possibili grazie alla collaborazione con la Fondazione Comitato per le case a uso indigenti di Firenze, anch'essa sostenuta economicamente dalla Fondazione CR Firenze, che mette a disposizione la sua struttura tecnica per la conduzione dei lavori. Gli appartamenti di ERP realizzati finora ospitano circa tremila persone.

Fondazione Comitato per le case a uso indigenti di Firenze (Fondazione CR Firenze)

CR Firenze sostiene economicamente la Fondazione Comitato per le case a uso indigenti, che storicamente si occupa di *housing* sociale sul territorio fiorentino. La Fondazione, oltre a offrire la sua collaborazione nel progetto ERP, realizza altri progetti di edilizia residenziale che coinvolgono circa quattromila persone in condizioni di fragilità (famiglie numerose, anziani, eccetera).

Zoom In (Fondazione CR Firenze)

Bando finanziato nel 2016, ma attivo concretamente dal 2017, ha lo scopo di favorire la diffusione sul territorio di esperienze innovative di residenzialità sociale sviluppate intorno ai concetti di condivisione e accoglienza. Il bando finanzierà la nascita o il potenziamento di tre interventi di residenzialità sociale rivolti a soggetti in condizione di fragilità.

8.4.5 Le azioni delle Fob nel campo della povertà: una lettura trasversale

Come evidenziato dalla letteratura (Barbetta 2008; Cavaletto 2015), l'apporto che le Fob offrono nell'ambito del welfare riguarda non tanto le risorse economiche messe a disposizione, quanto piuttosto il contributo all'individuazione e alla promozione di possibili soluzioni a problemi complessi. La ricerca esposta conferma che, anche nel campo del contrasto alla povertà, gli interventi sostenuti dalle Fob favoriscono la sperimentazione di nuove modalità di intervento. Questo avviene in tutte le aree di indagine, ovvero con riferimento all'inserimento lavorativo, alla povertà economica e alla deprivazione materiale, alla povertà abitativa e a quella che vede coinvolti i minori.

La prevalenza di interventi volti a sostenere l'inserimento lavorativo indica l'attenzione delle Fob all'attivazione e all'autonomia dei destinatari. Le singole iniziative di questa area di intervento rispondo infatti a questi obiettivi e, prendendo le distanze da logiche di tipo assistenziale, si propongono di sostenere le progettualità dei singoli (es. fondi per il microcredito) o di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Nell'ottica dell'attivazione e valorizzazione dell'individuo, grande importanza è attribuita anche alla formazione e alla riqualificazione professionale, intese come strumenti per un effettivo inserimento (o reinserimento) lavorativo. Questo aspetto è particolarmente evidente in quelle iniziative che vedono coinvolti gli attori protagonisti in questo campo (agenzie di formazione professionale, Centri per l'impiego, scuole medie superiori e istituti professionali).

Se si guarda agli interventi volti a contrastare la povertà economica e la deprivazione materiale, particolarmente interessanti sono invece le azioni di recupero e riciclo di beni di prima necessità (per esempio gli empori solidali e altre iniziative di riduzione dello spreco alimentare). Questi interventi, oltre ad arrecare beneficio ai destinatari, sono utili alla collettività poiché riducono gli sprechi (e quindi i rifiuti) e rendono protagonisti soggetti altrimenti estranei alle politiche di contrasto alla povertà come le imprese e i commercianti. In questo ambito di intervento, così come negli altri, le iniziative muovono da una concezione multidimensionale della povertà (Agostini 2016a) e promuovono azioni multidisciplinari che si rivolgono a più attori favorendo la coesione sociale sui territori. Tutte le iniziative analizzate promuovono quindi il rafforzamento di legami e la collaborazione tra cittadinanza, istituzioni e soggetti privati e del privato sociale.

Sul fronte della povertà abitativa interessanti sono invece le esperienze di *housing* sociale che permettono a soggetti fragili di sperimentare l'autonomia e allo stesso tempo la condivisione. Più in generale, in questo ambito l'approccio multidisciplinare delle Fob si traduce nell'impegno a promuovere iniziative orientate non solo alla risoluzione del problema dell'alloggio, ma anche alla sperimentazione di modi di abitare più attenti alla dimensione sociale e alle esigenze della persona. Sul fronte della povertà minorile, assume infine particolare rilevanza l'approccio preventivo adottato dalle Fob: in questo ambito è infatti centrale l'attenzione rivolta alla prevenzione e agli effetti di lungo periodo della povertà. Questo emerge in particolar modo dall'impegno delle Fondazioni a intervenire, fin dalla prima infanzia, nel contrasto alle varie forme di povertà e nella promozione di opportunità educative per i minori.

8.5 Riflessioni conclusive

Le iniziative di contrasto alla povertà messe in atto dalle Fob oggetto di analisi sono caratterizzate da alcuni elementi comuni. Dal punto di vista della governance, le Fondazioni si impegnano innanzitutto nel supporto alla costituzione delle reti locali. Rispetto a questo tema, nel caso della Fondazione Cariplo è emersa in particolare la centralità del principio di sussidiarietà. Nella sua azione Cariplo punta infatti ad affiancare e rafforzare le organizzazioni della società civile attive sul territorio. La Fondazione mette in relazione i vari soggetti e catalizza le risorse locali e nazionali favorendo l'elaborazione di risposte integrate ai bisogni della comunità e – ove necessario – ricomponendo le risposte già esistenti sul territorio. Questo approccio caratterizza, per esempio, il programma *Patto di Milano contro la povertà minorile* (cfr. § 8.4.3). Similmente, Cariverona sostiene progetti miranti allo sviluppo di partenariati territoriali che promuovono l'incontro tra tutti i soggetti potenzialmente interessati a un determinato tema e favoriscono la co-progettazione delle azioni da mettere in campo. In particolare, il progetto *Inserimento socio-occupazionale di persone svantaggiate* ha visto il coinvolgimento di tutti gli attori locali significativi nella co-progettazione di percorsi di inclusione sociale e lavorativa (cfr. § 8.4.1). L'attenzione alle reti si esplica anche nel disegno dei bandi e dei finanziamenti. Un esempio in questo senso è quello della Fondazione CRT, che ha costruito il bando *Iniziativa lavoro* perché possano accedervi solo partenariati

composti da imprese, agenzie formative e soggetti accreditati per i servizi al lavoro (attori significativi nell'ambito dell'inserimento lavorativo).

Direttamente collegato alla questione delle reti è l'approccio multidimensionale adottato dalle Fob. Tale visione è emersa, per esempio, nell'esperienza di CSP: ciascun intervento promosso dalla Fondazione prevede, fin dalla pianificazione, il coinvolgimento di diverse competenze e professionalità. L'obiettivo, in questo caso, è offrire risposte integrate in grado di moltiplicare la propria efficacia. Tale obiettivo è perseguito da CSP anche attraverso la predisposizione di azioni rivolte a una pluralità di target, ovvero a soggetti diversificati che possono essere singoli, aggregati o anche istituzionali (la persona, il nucleo familiare, il quartiere, ecc.), come nel caso del bando *Fatto per bene* (cfr. § 8.4.2).

Gli interventi di contrasto alla povertà realizzati dalle Fob analizzate presentano elementi comuni anche sul fronte dei destinatari. Le azioni mirano, in primo luogo, a promuovere l'autonomia delle persone; anche in questo caso l'obiettivo è spesso perseguito attraverso l'inserimento di criteri appositi nei bandi (per esempio un supporto economico può essere elargito solo a fronte di una qualche forma di attivazione del beneficiario). La promozione dell'autonomia delle persone è perseguita poi attraverso la valorizzazione delle competenze e potenzialità degli utenti. Come emerge dal *Fondo straordinario di solidarietà per il lavoro* istituito da Cariparo, tali aspetti si traducono nella promozione di servizi di accompagnamento (a svantaggio dei semplici trasferimenti monetari) e nella personalizzazione delle prestazioni (cfr. § 8.4.1). La logica alla base degli interventi è quindi che i beneficiari siano protagonisti dei loro percorsi di attivazione e non meri percettori di sussidi. L'attenzione rivolta alla centralità dell'autonomia ha anche stimolato le Fob a promuovere progressivi cambiamenti in servizi tradizionalmente meno attenti all'attivazione dei beneficiari: è il caso di Cariparma, che ha inserito nel suo Emporio diversi servizi per l'inserimento socio-lavorativo (cfr. § 8.4.2). In linea con questa impostazione, l'analisi dell'operato di CSP ha inoltre evidenziato la presenza di interventi che abbracciano una prospettiva di "welfare generativo". Secondo questo approccio la persona non è solo beneficiaria di un aiuto, ma è protagonista in un percorso di coinvolgimento e inclusione attiva. I progetti e gli interventi possono così "generare" ricadute positive non solo sul soggetto coinvolto ma sull'intero territorio, per esempio attraverso forme di restituzione da parte dei beneficiari. L'iniziativa *Reciproca solidarietà e lavoro accessorio* stimola proprio questo tipo di attivazione della persona (cfr. § 8.4.1).

In secondo luogo, le azioni analizzate sono caratterizzate da un forte investimento nella prevenzione. Molte iniziative promosse dalle Fob puntano infatti a prevenire l'esclusione sociale e l'insorgere della povertà. L'aspetto preventivo caratterizza, per esempio, quelle iniziative volte a evitare gli sfratti in ottica – appunto – preventiva piuttosto che riparativa, come il progetto *Emergenza casa* della Fondazione CRC (cfr. § 8.4.4). L'approccio preventivo si manifesta anche nell'impegno delle Fob a promuovere il benessere del territorio e a costruire relazioni sociali che favoriscono l'inclusione, come emerge dall'impostazione data dalla Fondazione CR Firenze alle numerose iniziative che promuove per fronteggiare la povertà abitativa (cfr. § 8.4.4). Le Fob, come sottolineato, si impegnano non solo a risolvere il problema dell'alloggio, ma pongono sempre l'accento sul coinvolgimento della comunità e

sul rafforzamento dei legami come elementi che possono favorire l'inclusione sociale e lo sviluppo di una dimensione sociale e partecipata dell'abitare.

Un ultimo tratto rilevante riguarda infine l'attenzione alla valutazione e al monitoraggio degli interventi. Questo aspetto, che emerge per esempio dal programma *Patto di Milano contro la povertà minorile*, testimonia l'impegno delle Fob a costruire interventi basati sulla risposta a precise esigenze sociali e sulla valorizzazione delle risorse presenti sul territorio (Pantrini 2015). Le Fondazioni analizzate – soprattutto nel caso degli interventi più rilevanti dal punto di vista degli obiettivi e delle risorse – adottano un approccio e un metodo volti a sostenere il monitoraggio delle iniziative, la valutazione dei risultati perseguiti e degli impatti generati a livello di comunità e territorio.

Riferimenti bibliografici

- Agostini C. (2016a), *Io non mi arrendo: bambini e famiglie contro la povertà*, Percorsi di secondo welfare, 17 febbraio 2016
- (2016b), *Tra povertà e esclusione sociale, la condizione dei Neet italiani secondo i dati Caritas*, Percorsi di secondo welfare, 8 novembre 2016
- (2016c), *L'impietosa condizione dei minori che vivono in Italia*, Percorsi di secondo welfare, 12 dicembre 2016
- Bandera L. (2012a), *Le Fondazioni di Comunità in Italia: uno sguardo d'insieme*, Percorsi di secondo welfare, 17 maggio 2012
- (2012b), *Il welfare 2.0 dell'Ufficio Pio di Torino*, Percorsi di secondo welfare, 11 settembre 2012
- (2012c), *Il Banco Alimentare: "Condividere i bisogni per condividere il senso della vita"*, Percorsi di secondo welfare, 21 novembre 2012
- (2013a), *Il Fondo Famiglia Lavoro*, Percorsi di secondo welfare, 6 gennaio 2013
- (2013b), *Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- (2014), *Cariparo: un lavoro continuo per sostenere chi non lavora*, Percorsi di secondo welfare, 3 luglio 2014
- (2015), *Prima infanzia: Compagnia di San Paolo presenta i primi risultati di ZeroSei*, Percorsi di secondo welfare, 17 dicembre 2015
- (2017), *Povertà in Italia: la condizione dei minori continua a peggiorare*, Percorsi di secondo welfare, 13 luglio 2017
- Barbetta G.P. (2008), *Le Fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio dell'innovazione sociale*, in G. Turati, M. Piacenza e G. Segre (a cura di), *Patrimoni e Scopi. Per un'analisi economica delle Fondazioni*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli
- Cavalletto G.M. (2015), *Il welfare in transizione. Esperienze di innovazione attraverso le fondazioni*, Torino, Giappichelli, pp. 3-30
- Cibinel E. (2016), *Povertà in Italia: ecco perché la situazione è davvero preoccupante*, Percorsi di secondo welfare, 28 dicembre 2016

- Cibinel E. e Agostini C. (2017a), *Le azioni di Compagnia di San Paolo per contrastare la povertà*, Percorsi di secondo welfare, 20 maggio 2017
- (2017b), *Le azioni di Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo per contrastare la povertà*, Percorsi di secondo welfare, 12 giugno 2017
 - (2017c), *Le azioni di Fondazione Cariverona per contrastare la povertà*, Percorsi di secondo welfare, 31 agosto 2017
 - (2017d), *Le azioni di contrasto alla povertà della Fondazione Cassa di Risparmio di Torino*, Percorsi di secondo welfare, 11 settembre 2017
 - (2017e), *Le azioni di contrasto alla povertà della Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze*, Percorsi di secondo welfare, 14 settembre 2017
 - (2017f), *Le azioni di contrasto alla povertà della Fondazione Cariparma*, Percorsi di secondo welfare, 3 ottobre 2017
 - (2017g), *Le azioni di contrasto alla povertà della Fondazione Cariparo*, Percorsi di secondo welfare, 27 ottobre 2017
 - (2017h), *Le azioni di contrasto alla povertà della Fondazione Cariplo*, Percorsi di secondo welfare, 8 novembre 2017
- Cibinel E., Agostini C., Bandera L. (2017), *La Fondazione che lavora “con il Sud” per l'infrastrutturazione sociale*, Percorsi di secondo welfare, 27 giugno 2017
- Ferrera M. (2010), *Fondazioni e welfare di comunità*, in Acri, *Quindicesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria. Anno 2009*, Roma, pp. 171-203
- Lodi Rizzini C. (2013a), *L'esperienza di Emporio Parma tra povertà economica e relazionale*, Percorsi di secondo welfare, 20 gennaio 2013
- (2013b), *Innovazione e politiche abitative: la Fondazione Housing Sociale*, Percorsi di secondo welfare, 20 settembre 2013
 - (2013c), *Cenni di Cambiamento a Milano*, Percorsi di secondo welfare, 20 novembre 2013
 - (2016), *Empori solidali: la situazione in Emilia Romagna*, Percorsi di secondo welfare, 2 settembre 2016
- Maino F., Lodi Rizzini C. e Bandera L. (2016), *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Bologna, Il Mulino
- Pantrini P. (2015), *Associazionismo a Milano. Mappatura e analisi dei bisogni del volontariato*, Percorsi di secondo welfare, 6 luglio 2015
- Payra B. (2015), *A Torino l'innovazione passa per Luoghi Comuni*, Percorsi di secondo welfare, 4 dicembre 2015
- Razetti F. (2015a), *Contrasto alla povertà educativa: le iniziative delle Fondazioni Bancarie*, Percorsi di secondo welfare, 7 ottobre 2015
- (2015b), *Provaci ancora, Sam! La lotta alla dispersione scolastica si rinnova*, Percorsi di secondo welfare, 4 novembre 2015
- Rosso E. (2017), *Una rete territoriale che sperimenta azioni per contrastare le nuove povertà: Intrecci Solidali*, Percorsi di secondo welfare, 19 giugno 2017

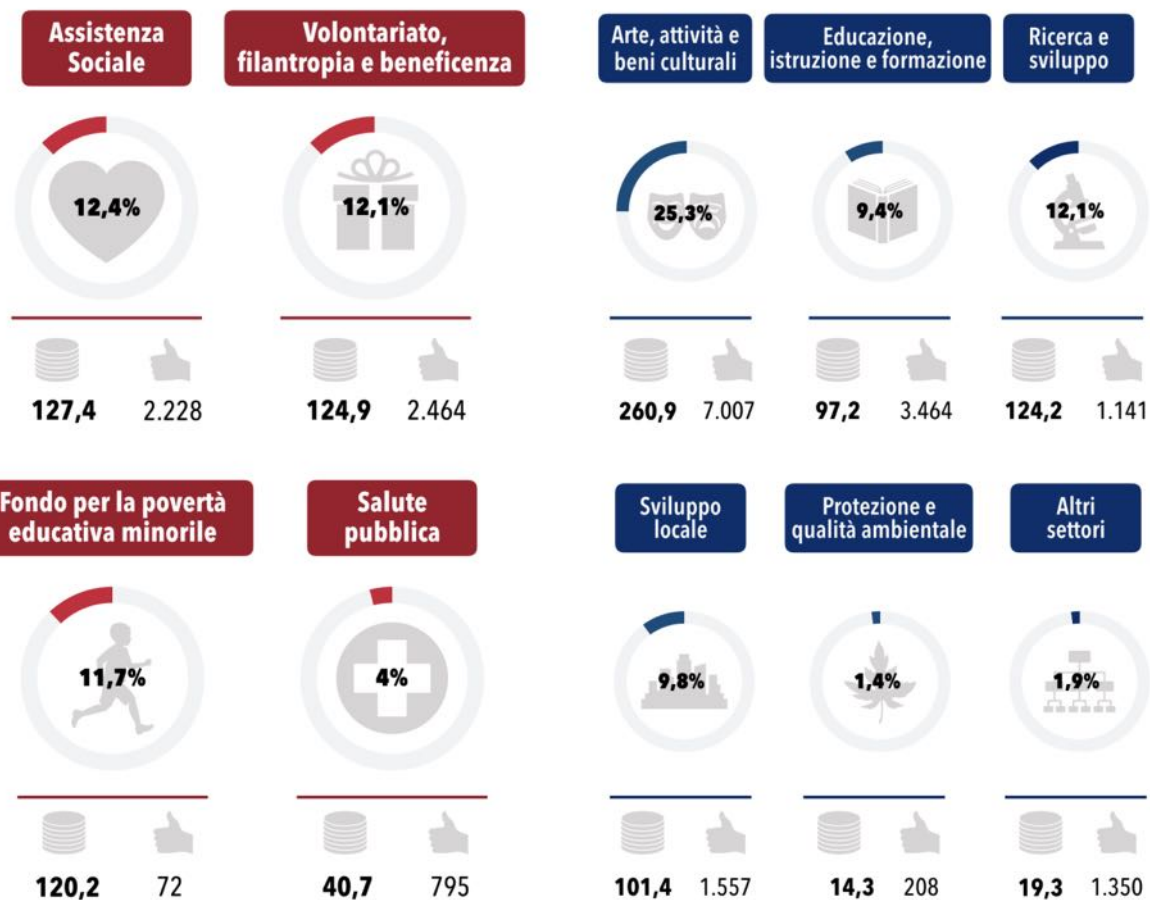
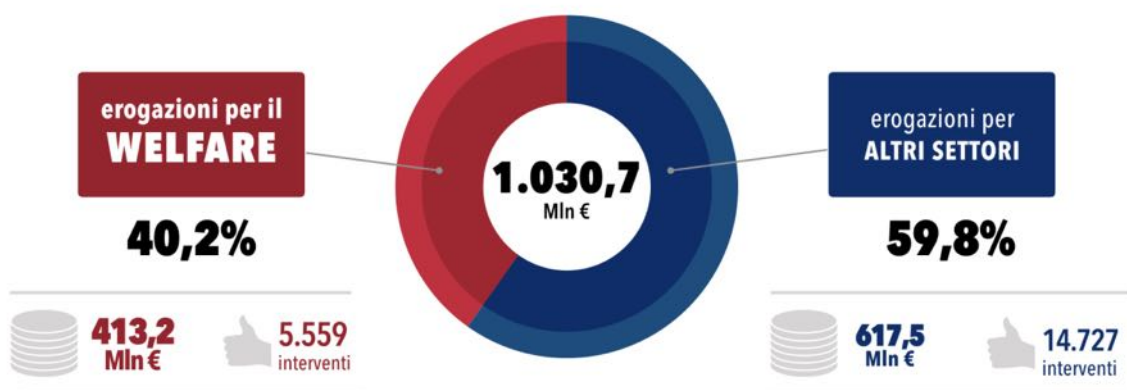
Le Fondazioni di origine bancaria e il welfare

88
FOB
associate ACRI

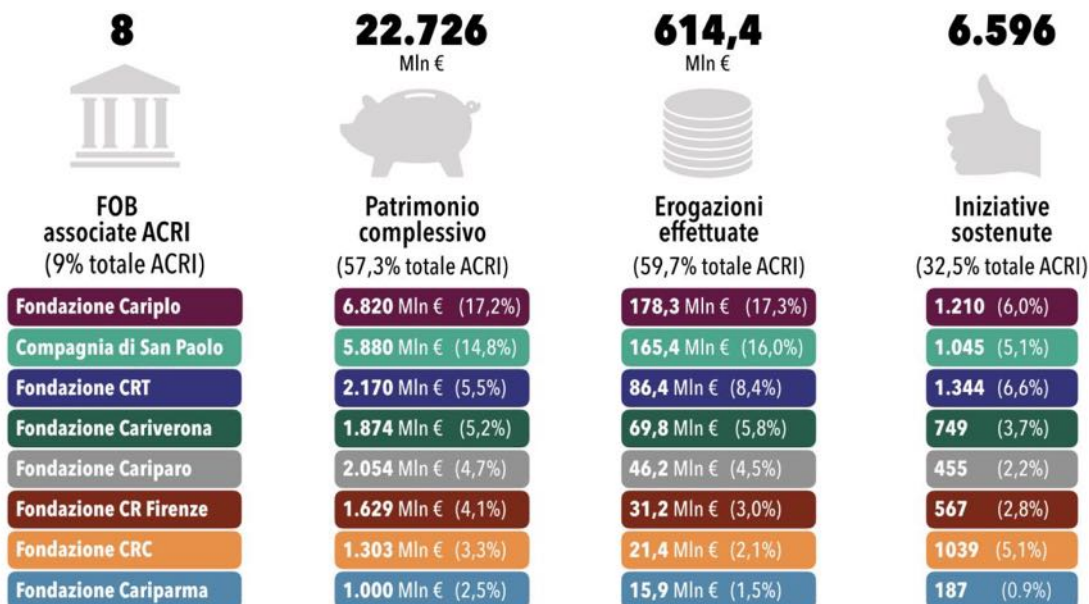
39.661
Mln €
Patrimonio
complessivo

1.030,7
Mln €
Erogazioni
effettuate

20.286
Iniziative
sostenute



La ricerca di secondo welfare sugli interventi delle Fob per il contrasto alla povertà



* nell'area povertà minorile non sono considerate le risorse destinate dalle Fob al Fondo povertà educativa minorile, di cui si parla nel Capitolo 7



Lorenzo Bandera¹

IL RUOLO DELLE FONDAZIONI DI COMUNITÀ PER L'INFRASTRUTTURAZIONE SOCIALE DEL MEZZOGIORNO



Introduzione

Le Fondazioni di comunità, o Fondazioni comunitarie, sono istituzioni filantropiche che si propongono di sostenere e migliorare la qualità della vita delle persone che vivono in un determinato territorio. Si tratta di enti che, attraverso strumenti e attività che incentivano la possibilità e l'opportunità di donare, mirano alla “democratizzazione della filantropia”. Il loro obiettivo è supportare cittadini, imprese e istituzioni che vogliono contribuire al benessere del proprio territorio e della società ivi residente ma che, per ragioni differenti, non possono o non vogliono farlo autonomamente. A questo scopo le Fondazioni comunitarie favoriscono la costituzione e garantiscono la gestione di patrimoni formati da plurime donazioni provenienti “dal basso”, che sono usate per sostenere progetti di utilità sociale finalizzati a garantire il benessere della popolazione. La natura particolare di queste realtà le configura come protagoniste del nuovo welfare e, per tale ragione, il Laboratorio Percorsi di secondo welfare ne ha trattato sia nel *Primo* sia nel *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, approfondendo il loro sviluppo nel contesto italiano e il loro rapporto con il mondo delle imprese.

Con l'intenzione di continuare il percorso di conoscenza intrapreso nelle precedenti edizioni, in questo Terzo Rapporto si è deciso di orientare lo sguardo verso il Mezzogiorno e inquadrare le Fondazioni di comunità attive nelle aree del Paese che più hanno sofferto gli effetti della crisi economica e sociale. Negli ultimi anni, infatti, come indicano alcune recenti elaborazioni sui dati Istat ed Eurostat effettuate dalla Cgia di Mestre (2017), la situazione nelle regioni del Sud è peggiorata sensibilmente e si è assistito a un allargamento del divario con il Nord del Paese sul fronte economico, occupazionale e sociale. A livello di Pil pro capite, per esempio, nel 2007 la differenza tra Nord e Sud del Paese era di 14.255 euro (32.680 euro medi nel Settentrione, 18.426 euro medi nel Mezzogiorno) mentre nel 2015 è salita a 14.905 euro (32.889 al Nord e 17.984 al Sud) con una variazione di ben 650 euro e un aumento del 4,5%. Differenze crescenti si registrano anche per quanto concerne il profilo del lavoro: se nel 2007 il livello della disoccupazione nel Nord e nel Sud divergeva di 7,5

¹ Desidero ringraziare Andrea Pastore per il supporto fornitomi nella realizzazione di questo lavoro di ricerca: grazie per la sua grandissima disponibilità e per aver condiviso con me le sue competenze e conoscenze su questo tema.

punti percentuali (3,5% al Nord, 11% al Sud), nel 2015 il divario si è allargato a 12 (7,6% al Nord, 19,6% al Sud), con un aumento di ben 4,5 punti. Una forte discrepanza, inoltre, è evidente anche in tema di esclusione sociale: nel 2007 la popolazione a rischio povertà era il 16% al Nord e il 42,7% al Sud, con una differenza quindi di 26,8 punti percentuali; nel 2015 è salita al 17,4% al Nord e al 46,4% al Sud, con una differenza pari quindi a 29. Anche in questo caso il gap si è allargato, segnando un aumento di 2,2 punti.

In questo contesto socio-economico particolarmente complesso e difficile – sia a causa degli effetti della crisi sia della cronica arretratezza dell'area – quale ruolo possono giocare gli enti della filantropia comunitaria che operano nel Mezzogiorno? L'obiettivo del presente capitolo è andare ad approfondire i tratti caratteristici delle Fondazioni di comunità costituitesi nelle regioni meridionali e comprendere se e come queste stiano contribuendo al rilancio dei propri territori, così duramente provati dagli ultimi anni di crisi.

9.1 Che cosa fa una Fondazione di comunità

Prima di analizzare le Fondazioni comunitarie (FC) che operano nel Mezzogiorno, appare utile inquadrare meglio le principali caratteristiche di queste realtà che, [sviluppatasi negli Stati Uniti d'America all'inizio del Novecento](#), sono a oggi tra le realtà filantropiche più interessanti, tanto sulla scena internazionale quanto su quella nazionale.

La FC è un ente di erogazione che intende migliorare la qualità della vita della popolazione residente su un determinato territorio. A tale scopo la FC raccoglie, investe e indirizza risorse economiche finalizzate a sostenere organizzazioni non profit locali capaci di favorire lo sviluppo di attività, beni e servizi che possano offrire risposte a bisogni emergenti in ambito sociale, culturale o ambientale. Oltre a garantire la gestione di donazioni da e per la comunità, la FC catalizza e diffonde conoscenze e competenze, importanti per lo sviluppo locale tanto quanto le risorse economiche.

9.1.1 Raccoglie le donazioni da e per la comunità

Le risorse necessarie per realizzare le attività di una FC – a differenza di quanto accade per la maggior parte delle fondazioni, che nascono per volontà di una singola persona, istituzione o impresa – sono frutto di un processo che coinvolge diverse realtà del territorio che, accomunate dalla volontà di garantire un maggiore benessere alle persone che vi risiedono, decidono di donare tramite la Fondazione. Il patrimonio della FC è costituito non per il tramite di una singola, grande donazione derivante da un soggetto che “dall'alto” garantisce le risorse necessarie alle attività, ma grazie a plurime donazioni di piccole e medie dimensioni provenienti “dal basso”, da diversi segmenti della comunità. La FC favorisce quindi l'atto del dono agendo da “intermediario filantropico” tra chi vuole contribuire al benessere della comunità, ma non riesce o non vuole farlo autonomamente, e chi sul territorio già agisce a tale scopo (Casadei 2015). A tal fine la FC ([Bandera 2015](#)):

- offre uno “scudo burocratico” che fa ricadere gli oneri della donazione (tasse, documentazione, valutazione di fattibilità, costi di gestione...) sulla Fondazione stessa, la quale si assume tutti gli obblighi amministrativi e burocratici che altrimenti graverebbero sul donatore;

- valorizza le risorse donate attraverso piani d'investimento che ne permettono un utilizzo duraturo e continuativo nel tempo;
- certifica e garantisce l'affidabilità delle realtà beneficiarie delle donazioni, evitando che le risorse vadano a iniziative che non rispondono alle aspettative del donatore;
- consente al donatore flessibilità nell'uso delle risorse donate, aiutandolo a scegliere la migliore destinazione delle stesse.

Chi decide di donare alla Fondazione può farlo attraverso la cessione di proprietà mobiliari o immobiliari, mediante lasciti testamentari o, come più solitamente avviene, effettuando donazioni in denaro. Le donazioni possono avvenire principalmente attraverso due modalità: donazioni a sezione patrimonio, che sono intangibili e possono essere utilizzate unicamente per compiere investimenti i cui rendimenti saranno impiegati per il raggiungimento dei fini stabiliti dal donatore; donazioni a sezione corrente, che sono destinate a finanziare iniziative tramite l'erogazione, totale o parziale, della somma donata (Bandera 2013).

I fondi creati presso la FC possono essere alimentati attraverso entrambe queste modalità. Utilizzando il medesimo fondo, il donatore può quindi destinare una parte delle proprie donazioni all'incremento del patrimonio della Fondazione – ma come detto tali risorse non possono essere utilizzate per realizzare le finalità del fondo se non per la parte relativa ai rendimenti generati – o alla sezione corrente, le cui risorse possono essere sfruttate nell'immediato per perseguire le finalità per le quali il donatore ha creato il fondo.

Chi dona alla FC ha inoltre la possibilità di personalizzare il proprio fondo come ritiene più opportuno, così che la donazione risponda nel modo più adeguato possibile ai propri desideri e obiettivi. È possibile, per esempio, creare fondi “generici” per sopperire a eventuali bisogni emergenti della comunità; fondi alla memoria, costituiti per ricordare un caro estinto 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 per area di interesse, il cui rendimento è destinato a un particolare campo di intervento. È come se, all'interno della Fondazione, venissero create piccole fondazioni – le quali si differenziano per patrimonio, gestione, attività e scopo – che però, come detto, non comportano l'assunzione di tutti gli oneri che deriverebbero dalla costituzione di una nuova fondazione autonoma. Al contempo, la creazione di un fondo interno alla FC da parte di una persona, una famiglia, un'associazione o un'impresa indica la volontà del donatore non solo di perseguire le proprie finalità, ma anche di creare un legame stabile con un ente filantropico che offre strumenti in grado di moltiplicare i benefici per la comunità. Significativo in tal senso è senza dubbio il ruolo del patrimonio.

9.1.2 Investe il patrimonio per garantire un sostegno al territorio duraturo e continuativo

Nella sua concezione “classica” la FC si basa sull'assunto che siano le rendite del patrimonio, e non il patrimonio in quanto tale, a finanziare parte delle attività sostenute dalla Fondazione. È questo un modo per garantire alla comunità un “fondo di garanzia a lungo termine” che permetta di affrontare non solo le situazioni di bisogno contingenti, ma anche quelle che potrebbero interessare le generazioni future. Risulta pertanto ovvio il fatto che

tanto più ampio sarà il patrimonio tanto maggiori potranno essere gli investimenti effettuabili attraverso di esso; e più alti saranno i rendimenti degli investimenti effettuati tanto più ampie, numerose e durature potranno essere le attività sostenute dalla Fondazione in favore della comunità nel lungo periodo. Coloro che guidano l'ente devono quindi essere in grado non solo di coinvolgere il maggior numero possibile di donatori al fine di rafforzare il patrimonio, ma anche di stabilire strategie e regole che permettano di ottenere rendimenti adeguati all'attività erogativa, senza mettere a repentaglio il capitale investito o, al contrario, senza che l'eccessiva prudenza porti a una riduzione consistente della quota destinata alle erogazioni sul territorio (Barbetta 2013; [Bandera 2015](#); Casadei 2015). Come vedremo più avanti, negli ultimi anni, a causa della situazione economica e finanziaria globale, le possibilità di effettuare investimenti seguendo questo *modus operandi* si sono ridotte notevolmente, ponendo molte FC, specialmente quelle non dotate di patrimoni consistenti, davanti a scelte relative alla gestione delle risorse a loro affidate non sempre facili.

9.1.3 Indirizza le risorse verso le organizzazioni locali del Terzo Settore

La FC, come detto, indirizza verso le Organizzazioni del Terzo Settore (Ots) risorse economiche importanti per la realizzazione di progetti dedicati alla comunità. Per perseguire al meglio la propria *mission* la Fondazione, piuttosto che agire autonomamente, nella maggior parte dei casi preferisce interfacciarsi con quei soggetti che già operano sul territorio e conoscono problematiche e criticità che interessano la comunità e tendenzialmente sono già impegnati nello sviluppo di risposte ai diversi bisogni che queste generano. Per svolgere il proprio ruolo di intermediario filantropico tra donatori e organizzazioni, la fondazione può scegliere di distribuire risorse attraverso erogazioni specificamente richieste da un'organizzazione ("a sportello"), patrocinando iniziative o garantendo contributi di beneficenza *ad hoc*. In alternativa può utilizzare lo strumento del bando, che offre un grado di trasparenza più elevato (con regole e parametri uguali per tutti) e consente la partecipazione a chiunque rispetti i criteri stabiliti. In molti casi, sia sul fronte delle erogazioni "a sportello" che di quelle a bando, la FC può richiedere che l'organizzazione copartecipi ai costi reperendo risorse all'interno della comunità. In questo caso le Ots sono incoraggiate a mettersi in gioco e a rivolgersi ai propri sostenitori per individuare parte del denaro necessario alla realizzazione di una data attività ([Bandera 2013](#); Barbetta 2013; Casadei 2015).

9.1.4 Catalizza conoscenze e competenze presenti nella comunità

Sarebbe tuttavia un errore pensare che la FC si limiti al mero ruolo di erogatore. Oltre a raccogliere, investire e canalizzare risorse di natura economica, la FC è 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. Il rapporto tra FC e Terzo Settore determina infatti un interscambio bidirezionale continuo, che comporta benefici tanto per la Fondazione che per le organizzazioni. Da una parte la FC, oltre alle risorse economiche, offre alle Ots la possibilità di essere accompagnate nelle diverse fasi di realizzazione dei progetti, le sostiene nella pubblicizzazione delle attività svolte attraverso i media locali, aiuta a sviluppare i contatti con donatori potenzialmente interessati alle attività svolte. Inoltre, le

Ots sono continuamente spronate a intessere nuovi legami con i vari segmenti della comunità, con il duplice risultato di limitare il rischio di autoreferenzialità e creare relazioni e contatti – anche e soprattutto tra le stesse organizzazioni – che possono strutturarsi nel tempo. Dall'altra parte, le Ots favoriscono la conoscenza della FC all'interno delle proprie reti di contatti – offrendo alla stessa la possibilità di allargare la platea dei donatori – e contemporaneamente consentono alla Fondazione di accedere a *know how* cruciali per comprendere le reali necessità presenti sul territorio e le risposte per farvi fronte. Le Ots, operando “in prima linea”, posseggono infatti competenze preziose per la FC che grazie a loro può quindi sviluppare le proprie strategie operative con maggiore consapevolezza e lungimiranza (Ferrucci 2010; Bandera 2013; Casadei 2015).

La FC, dunque, non è solo un intermediario filantropico ma anche un “catalizzatore sociale”, cioè un soggetto in grado di attrarre conoscenze e competenze e capace di diffonderle all'interno del proprio network. Ogni attività promossa dalle Ots presso la FC diventa quindi occasione per mettere in circolo una vasta gamma di risorse non solo economiche, ma anche e soprattutto “relazionali”, presenti all'interno della comunità, che altrimenti rimarrebbero parzialmente o totalmente inutilizzate (Sacks 2000; Ferrucci 2006 e 2010; Bandera 2015).

9.2 Le Fondazioni di comunità in Italia

Le FC, come anticipato, sono nate negli Stati Uniti all'inizio del secolo scorso per poi diffondersi progressivamente in tutte le parti del mondo². Attualmente nel nostro Paese sono presenti 36 Fondazioni comunitarie pienamente operative, mentre 3 sono in fase di costituzione³.

Le prime FC italiane si sono sviluppate grazie all'iniziativa di Fondazione Cariplo di Milano che nel 1997 varò un progetto con l'obiettivo di *favorire la nascita di queste realtà sul proprio territorio operativo*. Dopo un periodo di progettazione durato due anni, in cui vennero esaminate le esperienze delle *community foundation* statunitensi e di altre realtà filantropiche internazionali, Cariplo scelse di sostenere la costituzione di enti che avrebbero operato a livello provinciale in Lombardia e nelle province piemontesi di Novara e del Verbano-Cusio-Ossola. L'obiettivo era dar vita a soggetti autonomi, nati su impulso delle comunità locali, che avrebbero tuttavia goduto di un importante sostegno economico da parte di Cariplo, sia nella fase costitutiva che nelle successive fasi di sviluppo, e che avrebbero coadiuvato la Fondazione milanese nella gestione dei rapporti con le comunità locali e nella realizzazione di progettualità sui territori⁴.

² Secondo i dati pubblicati da *Foundation Center* negli USA sono presenti 789 Fondazioni di comunità con un patrimonio complessivo di 82 miliardi di dollari. Nel 2014 le erogazioni effettuate sono state pari a 6,5 miliardi di dollari, mentre le donazioni hanno raggiunto quota 9,2 miliardi. A livello globale, secondo la mappatura avviata dalla stessa Cleveland Foundation con il *progetto Atlas*, nel 2014 risultavano operative 1.863 Fondazioni comunitarie: 1.032 nel Nord America, 670 in Europa, 62 in Asia, 56 in Oceania, 31 in Africa e 11 in Sud America.

³ A La Spezia, Benevento e Catania.

⁴ Per permettere l'immediato funzionamento degli enti, Fondazione Cariplo garantì un patrimonio iniziale di 5,2 milioni di euro, mentre per favorire una crescita patrimoniale costante venne fissato il cosiddetto “obiettivo sfida”: alle FC che nei dieci anni seguenti la costituzione fossero state in grado di raccogliere e destinare al patrimonio una

Il progetto di Cariplo tra il 1999 e il 2006 ha portato alla costituzione di 15 FC: nel 1999 Fondazione della Provincia di Lecco, Fondazione della Comunità Comasca; 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 ProValtellina; nel 2006 Fondazione Comunitaria del Ticino Olona, Fondazione Comunitaria del Verbano-Cusio-Ossola e Fondazione Comunitaria Nord Milano⁵. Questa ampia attività attirò l'attenzione di altre Fondazioni di origine bancaria (Fob), che a loro volta si attivarono per favorire lo sviluppo di FC sui propri territori operativi. Compagnia di San Paolo di Torino, per esempio, ha sostenuto negli anni la nascita di 5 FC tra Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta: Fondazione Comunitaria Savonese, Fondazione della Riviera dei Fiori, Fondazione della Comunità di Mirafiori, Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta e Fondazione di Comunità del Canavese. La Fondazione di Venezia, invece, ha promosso la costituzione di 4 FC nella provincia veneziana: Fondazione Santo Stefano, Fondazione della Comunità Clodiense, Fondazione Terra d'Acqua e Fondazione Riviera-Miranese. Progressivamente si è assistito anche alla nascita di 6 FC non sostenute da Fob, ma nate tra Lombardia, Veneto e Emilia Romagna su iniziativa di enti locali, parti sociali e organizzazioni rappresentative della società civile – Fondazione della comunità di Malnate, Fondazione di Comunità Vicentina, Fondazione di Comunità della sponda sinistra del Piave, Fondazione della Comunità del Territorio di Cerea Onlus, Fondazione della Comunità Veronese e MUNUS Onlus Fondazione della Comunità di Parma.

Mentre per molto tempo le FC sono nate soprattutto nelle regioni del Nord, negli ultimi anni si è assistito a una crescente diffusione di queste realtà anche nel Mezzogiorno.

9.3 Le Fondazioni di comunità del Mezzogiorno

Nelle prossime pagine andremo ad analizzare le Fondazioni comunitarie nate nelle regioni meridionali, ponendo particolare attenzione a quelle che si sono costituite grazie al sostegno di Fondazione CON IL SUD. L'obiettivo, come sottolineato nell'Introduzione, è comprendere se e come queste realtà nel loro piccolo stiano contribuendo a colmare il divario tra Nord e Sud del Paese, che negli anni della crisi economica si è ulteriormente allargato sotto diversi profili⁶.

cifra pari al capitale iniziale (5,2 milioni) Cariplo si impegnò a raddoppiare tale cifra. Di fatto al raggiungimento della sfida ogni Fondazione si sarebbe trovata con un patrimonio di almeno 15,6 milioni di euro.

⁵ Come spiegatoci dal referente Welfare di comunità di Fondazione Cariplo, nel 2015 il patrimonio di queste 15 Fondazioni ha complessivamente superato la soglia dei 255 milioni di euro; nello stesso anno sono state raccolte oltre 7.000 donazioni, per un valore totale di 12 milioni di euro, ed erogati 23,4 milioni di euro a favore di oltre 1.800 interventi territoriali.

⁶ I dati relativi alle Fondazioni comunitarie che sono riportati di seguito sono aggiornati al 31 dicembre 2016. Desidero ringraziare Anna Marino, settore Attività Istituzionali di Fondazione CON IL SUD, per il prezioso confronto su alcuni dei numeri presentati nel capitolo.

Box 9.1**Che cosa significa infrastrutturazione sociale?**

L'espressione infrastrutturazione sociale fa riferimento allo sviluppo di strutture immateriali, ovvero di reti relazionali che permettano di mettere in collegamento una molteplicità di luoghi e di soggetti che conoscendosi, dialogando e cooperando possano lavorare insieme per il bene comune. Il percorso di infrastrutturazione sociale presuppone quindi il coinvolgimento di attori che operano in un determinato territorio – a partire dalle organizzazioni del Terzo Settore e del volontariato – che decidono di mettere le proprie competenze a disposizione della comunità per favorire la creazione di sinergie che inneschino processi di sviluppo. In quest'ottica Fondazione CON IL SUD non interviene direttamente, ma sostiene progetti e forme di collaborazione e aggregazione tra realtà che intendono impegnarsi nell'ottica della responsabilità, della partecipazione e della solidarietà. La Fondazione, partendo da questa impostazione, sostiene interventi che promuovono l'educazione dei ragazzi alla legalità, il contrasto alla dispersione scolastica, la valorizzazione dei giovani talenti, la tutela dei beni comuni – patrimonio storico-artistico e culturale, ambiente –, il riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie, la qualificazione dei servizi socio-sanitari, l'integrazione degli immigrati e il welfare di comunità.

9.3.1 Il ruolo di Fondazioni CON IL SUD per lo sviluppo della filantropia comunitaria nel Meridione

Fondazione CON IL SUD (Fcs) è nata nel 2006 grazie ad una partnership tra Fondazioni di origine bancaria e organizzazioni del Terzo settore per favorire percorsi di infrastrutturazione sociale nelle regioni del Mezzogiorno (cfr. box 9.1). Fcs agisce in tale solco seguendo tre linee d'azione principali: Progetti Esemplari, Programmi di sostegno al volontariato e Fondazioni di comunità⁷. Nei suoi primi 10 anni di attività Fcs ha sostenuto complessivamente 1.008 iniziative, assegnando contributi per circa 176 milioni di euro (Fondazione CON IL SUD 2017).

La creazione di FC nel Mezzogiorno rappresenta quindi uno degli ambiti in cui Fcs ha scelto di investire le risorse a propria disposizione, ritenendo queste realtà particolarmente adeguate al perseguimento della sua missione. *Come spiegato dal Presidente di Fcs Carlo Borgomeo*, le FC rappresentano infatti un “importante strumento di infrastrutturazione sociale che parte dal basso, direttamente dalla comunità locale che si organizza e si attiva per lo sviluppo del proprio territorio”. Per tale ragione queste realtà “sono la risposta più alta che si possa dare alla nostra missione: una fondazione autonoma che nasce raccogliendo consenso e risorse finanziarie, sul territorio. La spinta nasce dalla comunità che si autorganizza. Per il Sud, abituato a chiedere soldi altrove è una provocazione culturale straordinaria. È proprio in tale ottica che la Fondazione CON IL SUD sostiene la nascita di Fondazioni di Comunità nel Mezzogiorno”.

Per sostenere quelle comunità locali che intendono dar vita a una FC, Fcs ha predisposto un bando permanente che ha l'obiettivo di contribuire alla creazione nelle regioni meridionali di un numero significativo di FC dotate di un patrimonio di almeno 5 milioni di euro che

⁷ Per approfondire si veda anche Cibinel, Agostini e Bandera (2017).

possa garantire la sostenibilità nel tempo delle attività e il raggiungimento di una “massa critica” in grado di attrarre ulteriori donazioni (cfr. box 9.2).

Fcs, tuttavia, non propone un “modello” di Fondazione di comunità da seguire ma, ferme restando le caratteristiche peculiari su cui esse devono fondarsi (esplicitate nella prima parte del bando) lascia che siano le comunità, autonomamente, a sviluppare un modello capace di rispondere ai propri bisogni e di utilizzare risorse e potenzialità dei territori.

Attualmente le FC nate grazie al sostegno di Fcs sono cinque: [Fondazione della Comunità Salernitana Onlus](#), [Fondazione di Comunità del Centro Storico di Napoli](#), [Fondazione di Comunità Val di Noto](#), [Fondazione di Comunità San Gennaro](#) e [Fondazione di Comunità di Messina](#). Queste FC, nate tra il 2009 e il 2014, hanno caratteristiche molto diverse tra loro, ma presentano elementi distintivi e interessanti che saranno approfonditi nelle prossime

Box 9.2

Il bando permanente di Fcs

Fondazione CON IL SUD ha promosso un bando permanente per sostenere quelle comunità che decidono di dar vita a una FC. Il bando stabilisce gli elementi e i criteri necessari alla costituzione e indica i relativi impegni assunti dalle parti. Per quanto riguarda gli aspetti economici, il bando garantisce alle nuove FC forme di sostegno da parte di Fcs, mediante meccanismi di “raddoppio della raccolta” (grant matching), volti a stimolare il reperimento autonomo di fondi sui territori da parte delle FC stesse. Fcs in questo senso si impegna a:

- *corrispondere un ammontare pari al patrimonio iniziale con cui la FC viene costituita, a condizione che questo sia almeno uguale a 300.000 euro, fino a un massimale di 500.000 euro;*
- *costituire un fondo patrimoniale interno a Fcs pari alle donazioni raccolte dalla FC in un arco temporale di 10 anni per l'incremento del patrimonio o fino a un massimo 2.500.000 di euro (al netto delle somme già anticipate in fase di costituzione). Al raggiungimento dell'obiettivo il fondo sarà trasferito alla FC e incrementato con un importo pari al rendimento netto ottenuto annualmente dalla Fondazione CON IL SUD (fino a un massimo del 4%) sulla somma accumulata;*
- *mettere a disposizione della FC, per i primi 3 anni, fino a 200.000 euro all'anno per l'erogazione di contributi a finalità sociale, concessi a fronte di un'iniziativa proposta dalla FC e condivisa dalla Fcs e in presenza di una contestuale raccolta fondi per il patrimonio e/o finalità sociali da parte della FC. Tale opportunità può essere estesa ai 2 anni successivi in presenza di risultati raggiunti o percorsi virtuosi realizzati;*
- *mettere a disposizione della FC, per i primi 3 anni, fino a 25.000 euro all'anno per progetti di raccolta fondi (a esclusione dei costi di struttura), a condizione che la FC ne raccolga altrettanti per la stessa finalità. Tale opportunità può essere estesa ai 2 anni successivi in presenza di risultati raggiunti o percorsi virtuosi realizzati*.*

* Il bando è stato modificato nel 2012. In precedenza, per punti: 1) il patrimonio minimo richiesto per il raddoppio da parte di Fcs era pari a 100.000 euro; 2) l'arco temporale entro cui le FC potevano effettuare la raccolta del patrimonio per ottenere il fondo costituito da Fcs era di 15 anni; 3) l'erogazione di contributi per finalità sociale nei primi 3 anni era di 100.000 euro; 4) i fondi, fino a un massimo di 50.000 euro, potevano essere destinati anche a costi gestionali relativi a specifici progetti volti al sostegno delle attività di raccolta fondi. Per il testo completo del bando attualmente in vigore [clicca qui](#).

pagine. Dalla loro costituzione hanno mobilitato circa 35,2 milioni di euro, derivanti da trasferimenti assegnati da Fondazione CON IL SUD sulla base del bando permanente (17 milioni) e donazioni raccolte sui territori (18,2 milioni). Grazie a tali risorse, le FC sono state finora in grado di realizzare 735 progetti di utilità sociale, che hanno coinvolto complessivamente oltre 35.800 persone in diverse aree del Sud Italia.

9.3.2 Fondazione della Comunità Salernitana

Si tratta della prima FC nata nel Mezzogiorno. È stata costituita nel 2009 da 63 soci fondatori rappresentativi del territorio⁸ che hanno garantito un patrimonio iniziale di 535.000 euro. Il suo territorio operativo è la Provincia di Salerno⁹.

Per modalità di costituzione, gestione delle risorse e realizzazione degli interventi, è la FC che più si avvicina al modello promosso da Fondazione Cariplo (che ha infatti offerto la propria consulenza durante le fasi di costituzione). La FC si propone, *come spiegato dalla Presidente Antonia Autuori*, come “luogo in cui la comunità può far confluire idee, bisogni e sogni che possano migliorare la vita di ciascuno, coniugando l'imprescindibile passione e dedizione di tanti con la necessità di stimolare la continua crescita del capitale sociale della nostra comunità; l'unico capitale in grado di assicurare il continuo e sostenibile sviluppo del nostro territorio”.

Questa FC negli anni ha cercato di individuare modi per “pesare” il capitale sociale. A conclusione di ogni progetto, infatti, la FC richiede alle organizzazioni coinvolte un documento di dettaglio in cui sono raccontate le esperienze realizzate, le opportunità promosse dal progetto e gli obiettivi centrati; un tentativo di andare oltre la mera rendicontazione economica e cercare di meglio definire l'impatto generato.

Tra le iniziative più interessanti realizzate dalla FC salernitana si segnala la creazione del *centro diurno residenziale Una Speranza nel Comune di Sala Consilina*, un progetto realizzato grazie a una partnership tra l'omonima associazione, la FC stessa e diverse organizzazioni locali che hanno scelto di lavorare insieme per affrontare in modo strutturato

Box 9.3

Muri d'autore: la cultura per la riqualificazione urbana

Il quartiere le “Fornelle” è un antico e popolare rione del centro storico di Salerno che grazie al sostegno della FC salernitana è stato trasformato in un museo permanente all'aperto. Attraverso opere di street art è stata infatti donata nuova vita a numerosi spazi pubblici: sui palazzi, lungo le arcate, a ridosso dei giardini, nei vicoli, sono state trascritte e inserite in un progetto pittorico le poesie e i pensieri dello scrittore salernitano Alfonso Gatto e di altri importanti autori del Novecento. L'iniziativa ha permesso di conciliare cultura, riqualificazione urbana e inclusione sociale in un unico percorso volto a migliorare la vita dei cittadini che vivono in quest'area e di tutti coloro che la visitano.

⁸ 8 enti pubblici, 3 banche di credito cooperativo e istituti di credito, 1 fondazione di erogazione, 5 diocesi della provincia, 8 tra ordini professionali e singoli professionisti, 12 associazioni di categoria, 11 organizzazioni del terzo settore, 14 imprese, 2 istituti scolastici e agenzie formative.

⁹ Territorio di 4.954,1 kmq dove risiedono 1.103.245 persone.

le sfide del “durante e dopo di noi”. Un'altra iniziativa particolarmente significativa è quella di *Muri d'autore*, in cui un “mix culturale” tra poesia e *street art* ha permesso di dare un nuovo volto a uno dei quartieri storici di Salerno (cfr. box 9.3). Dalla sua costituzione ha raccolto 4.619.870 euro: 2.421.1000 sono stati destinati al patrimonio, mentre 2.002.381 sono stati erogati a sostegno di 278 organizzazioni territoriali. A queste risorse vanno aggiunti i contributi derivanti da Fcs, che ammontano a circa 3,4 milioni di euro.

9.3.3 Fondazione di Comunità del Centro Storico di Napoli

È nata nel 2010 grazie al supporto di 16 soci fondatori che hanno garantito 160.000 euro di capitale iniziale. Il suo territorio operativo coincide con la II e IV Municipalità del Comune di Napoli¹⁰.

Questa FC ha adottato un approccio “dal basso”, che prevede un forte coinvolgimento della comunità lasciando alle organizzazioni del territorio ampia libertà circa i meccanismi di coinvolgimento attivo dei cittadini nelle attività sostenute. *Come ha spiegato il Segretario Generale Mario Massa*, “noi non ci limitiamo a finanziare l'organizzazione ma la seguiamo e accompagniamo nel suo percorso, stando però attenti a non sostituirci a essa: non amiamo né l'idea della “persona sola al comando” né l'idea che noi abbiamo la verità sullo sviluppo del welfare”.

Il legame con le organizzazioni è ritenuto talmente forte da aver fatto propendere la Fondazione a non richiedere la rendicontazione economica delle risorse erogate. “È una scelta consapevole: siamo parte e viviamo quotidianamente il territorio, pertanto conosciamo tutte le organizzazioni che vi operano. Quando diamo un'erogazione sappiamo cosa fa quell'organizzazione e sappiamo se realizza quello per cui ci ha chiesto il contributo. Per noi è centrale il risultato più che il modo con cui questo viene raggiunto”.

Il *modus operandi* seguito da questa FC è ben incarnato dal progetto *Un nuovo modo* che, in seguito alla riduzione del tempo pomeridiano in uno degli istituti scolastici più grandi di Napoli, ha permesso a un gruppo di genitori di affrontare questa situazione problematica in modo propositivo (cfr. box 9.4).

Box 9.4

Un nuovo modo di contrastare la dispersione scolastica

Nel 2013 una forte riduzione dell'orario scolastico nell'Istituto Comprensivo Foscolo-Oberdan di Napoli rischiava di penalizzare la formazione degli studenti ed esporli a rischi non indifferenti legati alla dispersione scolastica. Per affrontare il problema si è costituita l'associazione di genitori “Un nuovo modo” che ha stipulato una convenzione con la scuola al fine di organizzare laboratori pomeridiani. La Fondazione di Comunità del Centro Storico di Napoli ha sostenuto economicamente parte dell'iniziativa e ha permesso di realizzare corsi di scacchi, giornalismo, chimica, fisica, teatro, musica, pittura e ceramica, tenuti sia da genitori che hanno prestato la propria professionalità sia da esperti esterni. Il progetto ha permesso di dar vita a una forma di “welfare alternativo” promosso da un'associazione che, davanti alle difficoltà del welfare pubblico, si è autorganizzata e gestita a favore della propria comunità.

¹⁰ Territorio di 13,8 kmq dove risiedono 187.614 persone.

Dalla sua costituzione la FC del Centro Storico di Napoli ha raccolto 1.954.355 euro. Di questi, 326.857 sono stati destinati al patrimonio, mentre 1.408.817 sono serviti all'attività erogativa. Oltre ad essi vanno considerati i contributi di Fcs, pari complessivamente a circa 3,4 milioni di euro.

9.3.4 Fondazione di Comunità Val di Noto

È stata costituita nel 2014 grazie al supporto di 13 soci, tra cui la Diocesi di Siracusa e di Noto e diverse associazioni e cooperative sociali, con l'obiettivo di rafforzare iniziative già avviate su un territorio operativo comprendente parti delle province di Siracusa e Ragusa¹¹.

Le principali linee di azione della fondazione riguardano tre ambiti di intervento – welfare di comunità, inclusione e coesione sociale ed economia solidale – perseguiti attraverso “azioni di sistema” pensate per porre in sinergia realtà che operano sui territori per affrontare diverse problematiche (cfr. box 9.5). *Come spiegato dal Segretario Generale Maurillo Assenza*, la Fondazione è nata prendendo coscienza che il “*problema del territorio non sono le risorse finanziarie, ma la capacità o meno di sviluppare una progettazione in grado di muoversi tra Stato e Mercato e di generare una solida infrastrutturazione sociale. Abbiamo pensato che la Fondazione di comunità potesse essere lo strumento giusto per aiutare a creare un “sistema terzo” che mettesse insieme le realtà più significative del territorio per costruire un welfare dal basso, che però non facesse venir meno il dialogo con la rete dei servizi e con le istituzioni*”.

Per le erogazioni destinate ad attività già standardizzate, la FC ricorre prevalentemente a bandi ordinari o a sportello, ma per progettualità sociali ritenute innovative viene privilegiato lo *scouting*, ritenuto più adatto al miglioramento progressivo dell'attività e a evitare la dispersione in iniziative che rischiano di non avere una propria sostenibilità o essere meramente assistenziali.

La FC è anche impegnata nell'individuazione di strumenti che possano misurare l'impatto sociale generato sui territori – è per esempio in corso una ricerca della Scuola di Economia Civile sul rapporto tra relazionalità e felicità – ed è impegnata a standardizzare alcune modalità operative di successo utilizzate nei progetti sostenuti.

Box 9.5

Le azioni di sistema per affrontare le grandi sfide del territorio

Le “azioni di sistema” sono concepite dalla FC per fornire risposte a bisogni complessi e multiformi espressi dal territorio, mettendo in sinergia esperienze orientate alla “ripartenza” delle persone fragili, all'attivazione della coesione sociale attraverso i cantieri educativi, alla sostenibilità economica grazie alle iniziative di economia civile e promozione del lavoro, soprattutto giovanile. Questo genere di azioni pongono in collegamento le realtà più positive che già operano sui territori, permettendo di affrontare i problemi complessi emergenti attraverso approcci diversi ma egualmente necessari per risolverli. L'azione di sistema, come emerso nell'intervista, “aiuta a pensare un Sud che non aspetta aiuti dall'esterno ma si attiva cercando energie presenti e formando generazioni capaci di mirare in alto”.

¹¹ Territorio di circa 2.700 kmq dove risiedono oltre 500.000 persone.

9.3.5 Fondazione di Comunità San Gennaro

È nata nel 2014 da decine di realtà sociali che per diversi anni si sono impegnate nella realizzazione di importanti iniziative nel rione Sanità di Napoli come, per esempio, la ristrutturazione delle Catacombe di San Gennaro. L'idea alla base di questa FC è di valorizzare e replicare le esperienze di sviluppo locale sostenibile realizzate all'interno della III Municipalità del Comune di Napoli¹², in particolare attraverso il coinvolgimento dei giovani e delle fasce più deboli della popolazione.

La FC è nata grazie al sostegno di 13 soci fondatori che si sono impegnati a garantire 100.000 euro ciascuno da destinare al patrimonio entro dieci anni dalla sua costituzione; mentre alcuni hanno già donato l'intera quota altri lo stanno facendo "a rate", di anno in anno.

Per perseguire la propria *mission* la FC agisce come "facilitatore" delle istanze che vengono dal territorio, erogando attraverso bandi o, più spesso, tramite elargizione diretta previa verifica di conformità con le finalità dell'ente. In questo senso la FC, come spiegato dal Segretario Generale Marco Cappella e dal Presidente Pasquale Calemme, preferisce "privilegiare il rapporto piuttosto che la "trasparenza" dei bandi: il bando è uno strumento, non l'obiettivo del nostro agire. Mettersi insieme in una realtà come il rione Sanità ha di per sé un valore culturale pazzesco, quindi per noi la priorità è valorizzare le relazioni e crearne sempre di nuove".

Inoltre, come mostrano le tante piccole attività cooperative avviate anche grazie al sostegno della FC nel settore del turismo, dell'edilizia, del commercio e nel mondo della

Box 9.6

L'arte per il rilancio urbano, sociale ed economico

Attraverso alcuni progetti artistici la Fondazione San Gennaro ha avviato un processo volto a rilanciare l'immagine della Sanità, sia dentro che fuori i confini del rione. Da un lato, con la campagna L'Arte genera l'Arte si è assistito a una "gara di generosità" che ha coinvolto donatori che hanno devoluto gratuitamente opere d'arte alla FC; compratori che hanno acquistato tali opere donando non meno del loro valore; artisti che hanno messo a disposizione la propria professionalità per realizzare murali o sculture per rendere più bello il quartiere. Sono stati così raccolti fondi da utilizzare per promuovere nuove attività sul territorio ed è stato abbellito il rione. Dall'altro lato, in occasione del Cinquantenario della morte di Totò, la FC ha "regalato" al rione la riqualificazione di due piazze e due installazioni riguardanti il principe de Curtis.

Internamente, queste iniziative hanno rinsaldato il senso di comunità, il rispetto per il bene comune, l'orgoglio verso il proprio quartiere; esternamente hanno permesso l'afflusso di turisti e visitatori che hanno conosciuto un rione Sanità diverso da quello descritto dalla cronaca – che parla solo di criminalità e degrado – e determinato ricadute importanti per l'economia di un quartiere ricco di bellezze ma spesso evitato da chi visita Napoli proprio per la sua nomea negativa.

¹² Territorio di 9,51 kmq dove risiedono 103.633 persone.

cultura, le risposte alle necessità del territorio spesso hanno coinciso con lo sviluppo di iniziative idonee a generare lavoro all'interno del quartiere – dove il tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile, risulta essere uno dei più alti d'Italia – e riqualificarlo dal punto di vista della vivibilità. Significative in tal senso sono state la campagna *L'Arte genera l'Arte*, pensata per abbellire gli spazi comuni del rione, e gli investimenti effettuati dalla FC per riqualificare alcune zone del quartiere (cfr. box 9.6).

Dalla sua costituzione ha raccolto 1.047.827 euro. Di questi 625.252 euro sono stati destinati al patrimonio e 362.945 all'attività erogativa. A queste risorse vanno aggiunti circa 3,4 milioni di euro provenienti da Fcs.

9.3.6 Fondazione di Comunità di Messina – Distretto Sociale Evoluto

È nata nel 2010 da un partenariato tra alcune reti territoriali di varia natura e diversi network sociali, sia nazionali sia internazionali, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo umano e innovare e favorire la crescita di connessioni tra sistema educativo, sistema di welfare, sistema di produzione, dotazione di conoscenze (anche tecnologiche) e le capacità tradizionali delle comunità locali. Come ci ha spiegato il **Segretario Generale Gaetano Giunta**, l'obiettivo della FC di Messina è *“agire localmente per cambiare l'approccio allo sviluppo locale, avendo tuttavia una prospettiva più ampia”*. Per questo la strategia della Fondazione è quella di *“uscire dalla logica atomica del capitalismo e passare a forme di tipo cooperativo, promuovendo sistemi socio-economici e interpretando il welfare come mezzo per ampliare la libertà delle persone”*. La FC quindi non sostiene piccoli progetti, non eroga “a pioggia”, ma tende alla realizzazione di *“policy di sviluppo umano”* con l'obiettivo di sperimentare nuovi paradigmi economico-sociali di tipo relazionale che sviluppino insieme crescita economica, legame sociale e *capacity building* delle persone e delle comunità (Santagati 2015). La FC di Messina opera in questo senso attraverso il cosiddetto Distretto Sociale Evoluto¹³ ricorrendo all'*outsourcing* verso attori dell'economia sociale del territorio, ma mantenendo il coordinamento progettuale. Questo al fine di preservare una visione organica ed evitare una frammentarietà degli interventi che la FC si prefigge espressamente di superare. Da segnalare, in particolare, è la scelta di investire una parte consistente del proprio patrimonio sul territorio per lo sviluppo di energie rinnovabili (cfr. box 9.7).

La FC si distingue anche per l'adozione della *TSR-Territori socialmente responsabili*, una metodologia innovativa di valutazione volta alla riprogrammazione periodica delle proprie attività. Non godendo di legittimazione democratica, la FC ha voluto così avviare un percorso di democrazia partecipativa che dovrebbe consentire di interrogare continuamente la comunità locale per orientare le proprie scelte.

¹³ Il Distretto Sociale Evoluto è costituito dai cosiddetti *cluster* – gruppi di reti sociali, educative, istituzionali e della ricerca scientifica dell'area – che hanno scelto di operare in partnership, secondo approcci di responsabilità sociale e ambientale e secondo pratiche e meccanismi economici che si alimentano e amplificano il senso di comunità e coesione, per favorire l'infrastrutturazione sociale. Per approfondire nascita e sviluppo del Distretto Sociale Evoluto e della FC di Messina si consiglia la lettura del volume *Sviluppo è coesione e libertà. Il caso del distretto sociale evoluto di Messina* (Fondazione di Comunità di Messina 2014).

Box 9.7**Supporto al territorio (anche) con investimenti sostenibili**

La FC persegue la propria missione non solo tramite erogazioni ma anche attraverso una visione innovativa e socialmente responsabile degli investimenti. Circa il 50% delle risorse del suo patrimonio sono infatti investite nella produzione di energia da fonti rinnovabili attraverso la realizzazione di impianti fotovoltaici diffusi. Si tratta di due grandi impianti (500 Kwatt) su terreni confiscati alla mafia, alcuni impianti di dimensione media (20 Kwatt) su edifici di pubblica utilità (ospedali, parrocchie, scuole, comuni...) e numerosi impianti di dimensione limitata (3 Kwatt) su edifici residenziali. Con riferimento a questi ultimi, è previsto che la produzione energetica vada a beneficio anche delle 800 famiglie che hanno scelto di aderire all'iniziativa.

Da ultimo la FC di Messina, sollecitata da alcuni organismi internazionali, sta avviando una fase di internazionalizzazione per la sperimentazione dei propri modelli di sviluppo anche in contesti disagiati nel Sud del mondo come Cuba e Brasile.

Dalla sua costituzione ha raccolto 7.989.726 euro, di cui 2.576.600 destinati al patrimonio e 5.103.712 all'attività erogativa. A queste vanno inoltre aggiunte le risorse provenienti a vario titolo da Fcs, pari a oltre 3,4 milioni di euro.

9.3.7 Altre Fondazioni di comunità del Mezzogiorno

Oltre alle realtà appena descritte, nel Mezzogiorno sono presenti un'altra FC che non ha però partecipato al bando di Fcs; una Fondazione che si definisce "di comunità" ma che, per quanto ci è dato sapere, non possiede le caratteristiche necessarie per essere definitiva tale; due realtà della filantropia comunitaria che sono attualmente in fase di costituzione.

Fondazione di Comunità del Salento è nata a Lecce nel 2014 dalla forte spinta di un gruppo di enti non profit e grazie al supporto delle tre diocesi della provincia di Lecce. Questa FC opera sui territori delle province di Lecce, Brindisi e Taranto¹⁴ con l'obiettivo di andare incontro ai bisogni delle persone che vivono in quest'area favorendo azioni di sviluppo locale e la creazione di impresa. In tal senso la FC svolge attività erogative principalmente verso le Ots che offrono servizi, cofinanziando progetti attraverso partnership e convenzioni, ma anche con attività di consulenza, organizzazione di eventi e sviluppo di contatti. Al momento la FC del Salento non ha avviato alcuna valutazione d'impatto poiché, come ci ha spiegato il **Segretario Generale Gabriele Ruggiero** ritiene di "non aver ancora erogato a sufficienza per poter ottenere qualche riscontro significativo" in tal senso. Gli 8 soci fondatori e le 40 altre realtà collegate a diverso titolo all'ente hanno permesso di raccogliere un patrimonio iniziale di 98.000 euro, che entro la fine del 2017 dovrebbe raggiungere i 300.000. La FC, visti gli ottimi rapporti in essere con Fcs, sta dunque valutando la possibilità di partecipare al bando (cfr. box 9.2) una volta raggiunta questa quota che, ricordiamo, è attualmente l'importo minimo richiesto da Fcs per l'accesso.

¹⁴ Territorio di 7.127,4 kmq dove risiedono 1.783.000 persone.

La *Fondazione Rione Sanità* è attiva a Napoli dal 2006 ma, pur presentandosi come una FC, non sembra possedere le caratteristiche necessarie per essere considerata una fondazione comunitaria. Risulta infatti costituita grazie a un'unica grande donazione proveniente da un notevole del territorio e le sue erogazioni sono concentrate quasi esclusivamente verso attività educative legate a un singolo istituto di Napoli¹⁵.

Smart Community Foundation Benevento è un progetto presentato nel 2016 a Benevento dall'Arcidiocesi di Benevento e da Innovation Factory Srl. Nelle intenzioni dei suoi promotori si tratta di una FC che baserà parte del proprio funzionamento sul sistema di moneta complementare Samex. La FC avrebbe dovuto essere costituita a ottobre 2016 ma a oggi non sono disponibili informazioni aggiornate circa lo stato di avanzamento raggiunto dal progetto.

Comitato Promotore della Fondazione di Comunità di Catania è stato costituito nel 2014 per dare alla città siciliana una propria FC tramite attività di fundraising sul territorio, ma attualmente questo processo risulta fermo.

9.4 Considerazioni sulla filantropia comunitaria nel Mezzogiorno

Come emerso dalle informazioni fornite finora, le FC del Mezzogiorno sono fra loro molto diverse. Operando su territori differenti per dimensione, densità abitativa, composizione sociale e problematiche, hanno infatti sviluppato strutture e *modi operandi* difforni per meglio affrontare le sfide che li riguardano. In questo senso la tipologia di soci fondatori, le modalità di raccolta, gli investimenti del patrimonio, le scelte erogative, la composizione dei consigli di amministrazione, i rapporti con le istituzioni pubbliche e private, sono elementi difforni che dimostrano l'autonomia mantenuta da questi soggetti nonostante l'importante ruolo giocato da Fcs per la loro costituzione. Grazie alle interviste e alle "visite sul campo" è stato tuttavia possibile individuare alcuni elementi ricorrenti che possono aiutare a inquadrare meglio i punti di forza, ma anche le debolezze, che contraddistinguono la filantropia comunitaria nelle regioni del Sud. Con l'intento di fornire alcuni spunti di riflessione, proviamo a riportare di seguito i più significativi.

9.4.1 Patrimonio e investimenti: un periodo sfortunato

Un primo elemento ricorrente tra le FC meridionali è quello relativo alla difficoltà di far fruttare adeguatamente i patrimoni. Tutti gli intervistati hanno sottolineato come il "modello Cariplo" su cui per anni si è basato lo sviluppo delle FC italiane (ampio patrimonio, rendimenti sufficienti per effettuare erogazioni adeguate, ricorso ai bandi a raccolta) (cfr. [Bandera 2013](#); [Barbetta 2013](#); [Bandera 2015](#); [Casadei 2015](#)), oggi non sembra essere adeguato per le realtà della filantropia comunitaria che operano nelle regioni del Sud.

Nonostante Fcs si sia impegnata a sostenere ogni nuova FC aderente al bando permanente per il raggiungimento di un patrimonio di almeno 5 milioni di euro, garantendo la metà di questa cifra e diverse risorse aggiuntive erogate di anno in anno – similmente a

¹⁵ Nonostante ripetuti tentativi non è stato possibile contattare l'ente per approfondirne natura e obiettivi e quindi comprendere se può o meno essere considerato una FC.

quanto fatto da Fondazione Cariplo con le “sue” FC –, i patrimoni della maggior parte delle FC stentano a crescere e strutturarsi secondo le aspettative. Da un lato, le FC scontano il difficile momento economico che, soprattutto nel Sud Italia, rende complicato reperire donazioni per coprire proporzionatamente sia l'attività erogativa che l'accumulo del patrimonio. Dall'altro lato, poiché negli ultimi anni i rendimenti degli investimenti “a basso rischio” sono calati drasticamente (McKinsey & Company 2016), la (giusta) prudenza a cui devono attenersi le FC per la gestione patrimoniale impedisce a oggi di avere ritorni economici significativi. Le risorse investite hanno garantito in questi anni rendimenti non sempre sufficienti per sostenere un'attività erogativa adeguata ai bisogni dei territori, che si sono rivelati sempre più ampi e complessi proprio come conseguenza della crisi.

Per queste ragioni, alcune FC meridionali sembrano aver messo momentaneamente in secondo piano le attività di raccolta a patrimonio, preferendo concentrare le proprie forze sul reperimento di risorse da destinare alle erogazioni dirette. Questa scelta appare tuttavia non priva di rischi. Se è vero che concentrare gli sforzi sul breve periodo può permettere, in linea teorica, di sostenere un maggior numero di interventi volti ad affrontare problematiche contingenti della comunità, allo stesso tempo appare poco lungimirante non porre attenzione anche ai bisogni che potrebbero emergere in futuro. Al netto della particolare condizione meteorologica dell'area, degli incentivi pubblici e delle inedite opportunità di sviluppo venutesi a creare grazie al Distretto Sociale Evolutivo, la scelta della FC di Messina di investire in impianti di energie rinnovabili sul proprio territorio – attività a basso rischio, ma comunque capace di garantire un rendimento importante¹⁶ – potrebbe rappresentare uno spunto per individuare altre forme di investimento che, pur uscendo dai tradizionali ambiti in cui hanno finora agito le FC, permetta loro di affrontare e superare questa situazione di *impasse* legata agli investimenti. Ovviamente fermo restando l'obbligo di non mettere a repentaglio il patrimonio ed evitare l'eccessivo depotenziamento della attività erogativa.

9.4.2 Erogazioni: il peso crescente della relazione

Un altro elemento ricorrente è lo sviluppo di modelli erogativi che si basano essenzialmente sul rapporto fiduciario tra FC e Ots sostenute. Seppur in alcune FC permanga il “classico” sistema dei bandi, in linea generale si evidenzia una crescente preferenza per il rapporto diretto con le Ots. Sempre più spesso le erogazioni sono infatti legate a richieste “a sportello” o determinate da attività di *scouting* sui territori. Molti intervistati hanno voluto sottolineare come questo *modus operandi* sia a loro avviso una delle strade migliori per gettare le basi di quella infrastrutturazione sociale a cui dovrebbero tendere le FC. Per chi guarda dall'esterno, tuttavia, i rischi legati alla scarsa trasparenza delle attività svolte in questa cornice appaiono molto forti e andrebbero pertanto individuate modalità che possano giustificare, *ex ante* o almeno *ex post*, la scelta di destinare risorse a una data Ots piuttosto che a un'altra.

¹⁶ Per approfondire si veda McCrone *et al.* (2017) e Koppelaar (2017).

Sempre connesso al tema “relazionale”, dalle interviste è emerso un secondo fattore interessante, che potremmo sintetizzare con la formula “i soldi non sono tutto”. La limitata disponibilità di risorse, sia per quel che riguarda gli aspetti patrimoniali che quelli erogativi, sembra aver spinto molte FC a concentrarsi maggiormente sullo sviluppo di *partnership* e *network multistakeholder*, investendo sulla costituzione di reti ampie di soggetti che, anche in assenza di risorse economiche importanti, siano in grado di rispondere a problemi complessi del territorio, ognuna per il suo pezzetto di competenza. La debolezza sul fronte della “intermediazione filantropica” sembra quindi avere come contraltare un rafforzamento della funzione di “catalizzazione sociale”, con uno sviluppo di ampie reti impegnate nel perseguimento di un dato obiettivo per fronteggiare la difficoltà di reperire risorse consistenti al di fuori delle reti stesse.

9.4.3 Il tentativo di valutare l'impatto sociale

Alcune FC, forse anche per ovviare a quanto detto poco sopra, stanno cercando di sviluppare propri strumenti e metodologie per valutare l'impatto sociale delle attività che sostengono.

Le rendicontazioni e i dati economici dicono infatti poco di quanto effettivamente facciano questi enti e di come il loro intervento, anche il più piccolo e apparentemente insignificante, generi benefici significativi per le comunità. Per questo sia “internamente”, chiedendo alle Ots beneficiarie delle erogazioni informazioni che vadano oltre la mera rendicontazione economica, sia “esternamente” attraverso il coinvolgimento di soggetti terzi che possano “certificare” l'utilizzo delle risorse da parte delle Ots, le FC si stanno muovendo per capire se e quanto le risorse che hanno erogato producano effettivamente un ritorno per la comunità.

Anche se ormai da alcuni anni quello della valutazione dell'impatto sociale è diventato un tema sempre più diffuso e dibattuto¹⁷ anche nel panorama italiano, e in questo senso sono ormai diverse le proposte e le sperimentazioni sviluppate in tal senso¹⁸, questa scelta da parte delle FC appare tutt'altro che scontata. La volontà di individuare nuovi indicatori che permettano di quantificare i benefici economici e sociali realizzati tramite le progettualità sostenute rappresenta un segnale significativo, che nel lungo periodo potrebbe permettere di arrivare anche a quella valutazione dell'impatto collettivo (di cui non abbiamo modo di occuparci in questa sede) che dovrebbe rappresentare uno dei principali obiettivi di ogni FC¹⁹.

In questo senso il ruolo di Fcs potrebbe essere prezioso per organizzare occasioni di approfondimento e momenti di condivisione su quanto fatto dalle FC nei diversi contesti territoriali, permettendo un confronto tra le buone prassi e la diffusione di questa cultura della valutazione anche verso le FC che la ritengono superflua. Fcs potrebbe inoltre favorire il collegamento con società, centri di ricerca e professionisti che si occupano di sviluppare

¹⁷ Si rimanda, tra gli altri, a Zamagni et al. (2015).

¹⁸ Si vedano, per esempio, Pasi (2015, 2017); Human Foundation (2017); Checchi et al. (2015).

¹⁹ Per un approfondimento sul tema dell'impatto collettivo e il ruolo che le FC possono svolgere in tal senso si vedano in particolare i capitoli 10, 11 e 12 di Casadei (2015).

strumenti per la valutazione dell'impatto sociale. Un'ipotesi potrebbe essere quella di aprire *call*, come fatto da "Con i bambini"²⁰ per i [bandi sulla povertà educativa](#), volte a individuare valutatori che possano aiutare le FC su questo fronte. Se l'infrastrutturazione sociale è a tutti gli effetti l'obiettivo delle FC bisogna infatti trovare modi adeguati per valutare se, come e quanto sia effettivamente realizzabile sui territori.

9.4.4 L'obiettivo del lavoro, soprattutto giovanile

Nonostante alcuni timidi segnali di ripresa registrati a partire da inizio 2016, negli ultimi anni la disoccupazione media nel Mezzogiorno è arrivata quasi al 20%, con picchi del 60% tra i più giovani. A destare grande preoccupazione è soprattutto l'altissima percentuale di Neet (giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non lavorano e non sono impegnati in un percorso di formazione) che risulta essere la più alta dell'UE (Osservatorio Giovani 2017; Commissione Europea 2017; Istat 2017; Svimez 2017).

Affrontare il tema del lavoro risulta pertanto fondamentale per garantire lo sviluppo sociale dei territori. Per questo le FC, similmente a quanto [accaduto anche in altre parti del Paese](#), negli ultimi anni hanno scelto di investire in modo sistematico in progetti volti alla creazione di nuove opportunità occupazionali, in particolare per i giovani e le fasce più vulnerabili della popolazione. In questo solco sono nate *startup*, progetti di inserimento ed esperienze positive di imprenditorialità sociale che hanno permesso a un numero crescente di persone di (ri)affacciarsi nel mondo del lavoro, specialmente in settori ad alto tasso di innovazione che nei prossimi anni si prevede cresceranno notevolmente. Le FC che si sono impegnate in questo ambito hanno avuto modo di sperimentare buone pratiche e mettere a frutto idee che potrebbero offrire spunti importanti per affrontare il problema dell'occupazione con un orizzonte più ampio rispetto a quello tradizionalmente tenuto verso questo tema.

9.4.5 Investimenti su cultura e beni comuni in un'ottica di secondo welfare

Molte delle iniziative sviluppate dalle FC negli ultimi anni sono riconducibili all'ambito culturale. Questo elemento potrebbe apparire in contrasto con lo sviluppo di *policy* di secondo welfare ma è interessante notare come gli interventi sviluppati in tal senso non si limitino a erogazioni per il sostegno ad attività museali o di restauro, ma siano considerati un'opportunità per rivitalizzare i territori coinvolgendo e rigenerando il tessuto sociale.

Del resto, come dimostrano anche le molte iniziative sostenute negli anni da Fcs per la valorizzazione del patrimonio artistico attraverso il recupero dei beni comuni, gli investimenti in cultura rappresentano una grande opportunità per il Mezzogiorno²¹. La valorizzazione e promozione del patrimonio storico, artistico e culturale si è infatti rivelata un efficace strumento di coesione sociale e ha creato occasioni di riscatto per le comunità, configurandosi tra l'altro come un importante volano di sviluppo locale capace di generare occupazione, soprattutto giovanile. Da un lato, la cultura rappresenta uno degli strumenti

²⁰ Impresa sociale, interamente partecipata da Fcs, che ha per oggetto l'attuazione dei programmi del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile; su questo si rimanda al capitolo di Agostini in questo Rapporto.

²¹ Si veda per esempio La Rocca (2015a; 2015b).

più efficaci per dare significato a una cittadinanza più matura, e quindi favorire il processo di infrastrutturazione sociale; dall'altro, se realizzati in modo appropriato ed efficace, i progetti che pongono al centro la cultura possono essere un'opportunità sul fronte lavorativo e, se adeguatamente integrati all'interno di un sistema di welfare, possono addirittura diventare parte dei servizi socio-assistenziali e sanitari che garantiscono ai cittadini le forme di cura e accompagnamento necessarie al superamento di criticità legate alla salute, all'invecchiamento, alle disabilità, all'integrazione sociale e a tutte le problematiche a cui si associa il riconoscimento di un dovere di tutela sociale. L'utilizzo comunitario del patrimonio culturale, attraverso innovazioni sociali, la collaborazione di pubblico e privato e la partecipazione dei cittadini possono rappresentare dunque un ulteriore percorso lungo cui può svilupparsi il secondo welfare²². Le FC sembrano aver avviato riflessioni sulle condizioni che permettono ai processi di produzione e disseminazione culturale di offrire soluzioni concrete alle problematiche tipiche del welfare, in particolare attraverso il recupero dei beni comuni, e pertanto negli ultimi anni hanno scelto di investire consapevolmente in tale ambito.

9.4.6 Una sfiducia verso il Pubblico da superare

Il progetto ANTICORP della Commissione Europea si prefigge di valutare la qualità dei servizi pubblici in 206 regioni dell'UE approfondendo, in particolare, il loro livello di corruzione e l'imparzialità con la quale vengono assegnati beni e servizi. In base a tali rilevazioni, ben 7 delle 8 realtà territoriali del Mezzogiorno si collocano nelle ultime 30 posizioni della classifica (Charron et al. 2014)¹⁹. Non deve quindi stupire che le FC del Mezzogiorno esprimano spesso remore quando si tratta di rapportarsi con le pubbliche amministrazioni. In alcuni casi gli intervistati hanno dimostrato una vera e propria ostilità per gli attori pubblici che, quando coinvolti nella realizzazione di iniziative insieme alle FC, sono stati indicati come un elemento influente, se non controproducente, per la positiva riuscita delle stesse.

Eppure, in un momento storico in cui si assiste alla diminuzione delle risorse destinate al welfare pubblico e, contemporaneamente, si evidenzia un aumento dei bisogni e una frammentazione degli interventi, il ruolo degli attori pubblici risulta sempre più importante per favorire un positivo *nesting* tra primo e secondo welfare (Maino 2015). Gli enti locali, in ragione delle loro competenze nel settore delle politiche sociali, possono infatti affrontare una duplice sfida: giocare insieme il ruolo di facilitatori dell'innovazione e di garanti dei diritti sociali esistenti (European Policy Centre 2010). Inoltre, come dimostrano tante esperienze realizzate negli anni della crisi, gli enti locali – nel momento in cui sono stati in grado di attuare un ribaltamento delle tradizionali logiche di programmazione sociale – si sono trovati nella condizione ideale per promuovere collaborazioni pubblico-private preziose per lo sviluppo del secondo welfare (Vesan e Sparano 2009; Lodi Rizzini 2013).

Se è vero quindi che l'eccessiva burocratizzazione e i tempi lunghi del Pubblico possono apparire in contrasto con la flessibilità di intervento che caratterizza alcune FC che abbiamo

²² Su questo tema si veda per esempio Carrubba (2014); Rioldi (2014); D'Argento (2016); Sacco (2017).

incontrato, non è tuttavia pensabile che gli enti pubblici vengano tenuti consciamente in disparte.

9.4.7 Infrastrutturazione sociale: la strada è giusta

Negli ultimi settant'anni l'obiettivo delle politiche pubbliche per il Mezzogiorno è stato quello di colmare il divario esistente tra il Meridione e il resto del Paese in termini economici, cercando di avvicinare il più possibile il Pil del Sud a quello del Nord. Perseguendo una logica meramente quantitativa, incapace di tenere in considerazione le caratteristiche dei diversi territori interessati, gli interventi dedicati al Mezzogiorno hanno portato al rovesciamento di ingenti risorse dallo Stato centrale verso i territori del Sud, senza che venissero però prese in considerazione le reali necessità di questi ultimi e senza che questi fossero messi in condizione di utilizzarle coerentemente. Un approccio che ha ottenuto scarsi risultati e, anzi, in alcune circostanze ha comportato più danni che benefici. Tutto concentrato sul *gap* economico, l'intervento pubblico ha infatti sottovalutato e ignorato altri divari riguardanti i diritti di cittadinanza, come per esempio le disparità in tema di educazione, formazione professionale, sanità, assistenza sociale o addirittura la fornitura di servizi essenziali come la distribuzione di energia elettrica e gas. Un'impostazione che per anni ha determinato anche un approccio paradossale verso le misure di welfare, viste come una sorta di risarcimento offerto ai cittadini a fronte degli effetti distorsivi legati alla crescita che avrebbe dovuto avere luogo e non come opportunità per colmare il gap esistente (Borgomeo 2013).

Fcs da oltre 10 anni opera nel Mezzogiorno seguendo una logica che ribalta l'assunto lungo cui si è svolta l'azione pubblica dal secondo dopoguerra – la crescita economica come fattore antecedente lo sviluppo della coesione sociale e che vede nella infrastrutturazione sociale la chiave, la premessa necessaria, per un reale sviluppo *tout court* del Sud Italia. Le FC del Mezzogiorno sembrano aver pienamente “abbracciato” l'approccio seguito da Fcs, adottando – ognuna con le proprie peculiarità – modalità operative capaci di porre in rete *stakeholder* territoriali fondamentali per lo sviluppo del bene comune che, in assenza di questi soggetti, difficilmente avrebbero avuto capacità o volontà di collaborare insieme. Tali reti si sono dimostrate in grado di dar vita a interessanti esperienze di secondo welfare quanto mai preziose in un contesto socio-economico già complesso e reso a tratti drammatico dalla crisi-che-non-passa. La speranza è che quanto di positivo sta avvenendo sui singoli territori possa diventare sempre di più patrimonio comune per tutti i soggetti che operano all'interno della filantropia comunitaria, sia dentro che fuori il Mezzogiorno. Le particolari condizioni in cui si sono sviluppate e in cui operano, nonché le scelte che hanno dovuto affrontare per perseguire, nonostante tutto, l'obiettivo di infrastrutturazione sociale, rendono le FC meridionali degli esempi che, a diverso titolo, andrebbero tenuti in grande considerazione da chi opera sulle medesime problematiche. Anche realtà che operano in contesti considerati più “avanzati” potrebbero infatti trarre spunti interessanti per sviluppare le proprie attività, individuando strade nuove per avviare sperimentazioni che vadano oltre gli schemi “classici” e “sicuri” che, tuttavia, rischiano di limitare il loro agire.

Riferimenti bibliografici

- Bandera L. (2013), *Le Fondazioni di comunità: una nuova declinazione della filantropia*, 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
- (2015), *Fondazioni di comunità e imprese: una sinergia che fa bene ai territori*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Barbetta G.P. (2013), *Le fondazioni. Il motore finanziario del terzo settore*, Bologna, il Mulino
- Borgomeo C. (2013), *L'equivoco del Sud. Sviluppo e coesione sociale*, Roma-Bari, Laterza
- Cgia Mestre (2017), *Aumenta il divario economico e sociale tra il Nord e il Sud*, Centro Studi Associazione Artigiani e Piccole Imprese, Mestre, 24 giugno 2017
- Carrubba S. (2014), *La cultura come forma di secondo welfare*, Percorsi di secondo welfare, 2 novembre 2014
- Casadei B. (2015), *Le fondazioni di comunità. Strumenti e strategie per un nuovo welfare*, Roma, Carocci
- Charron N., Dijkstra L. e Lapuente V. (2014), *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*, «Social Indicators Research», 122, n. 2, pp. 315-346
- Checchi D., Giancesin C. e Poy S. (2015), *Una proposta di metodo per misurare la performance di progetti sociali complessi*, Working Papers 2WEL, n. 4
- Cibinel E., Agostini C., Bandera L. (2017), *La Fondazione che lavora “con il Sud” per l'infrastrutturazione sociale*, Percorsi di secondo welfare, 27 giugno 2017
- Commissione Europea (2017), *Employment and Social Developments in Europe*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union
- D'Argento P. (2016), *Welfare locale, beni comuni e capitale sociale*, «Labsus», 12 luglio 2016
- European Policy Centre (2010), *Europe 2020: Delivering Well-being for Future Europeans*, Bruxelles
- Ferrucci F. (2006), *Il ruolo delle fondazioni comunitarie nello sviluppo del welfare societario*, in “Le fondazioni comunitarie: motore di solidarietà”, convegno tenutosi a Como, 8 giugno 2006
- (2010), *Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e terzo settore*, vol. II: *Il caso delle fondazioni di comunità*, Milano, FrancoAngeli
- Fondazione CON IL SUD (2017), *Smontiamo luoghi comuni. Bilancio di missione 2016*, Roma
- Fondazione di Comunità di Messina (2014), *Sviluppo è coesione e libertà. Il caso del distretto sociale evoluto di Messina*, Messina, Horcynus Digital Editions
- Human Foundation (2017), *L'applicazione di strumenti pay by result per l'innovazione dei programmi di reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute*
- Istat (2017), *Noi Italia 2017*, Roma
- Koppelaar R. (2017), *Solar-PV energy payback and net energy: Meta-assessment of study quality, reproducibility, and results harmonization*, «Renewable and Sustainable Energy Reviews», vol. 72, pp. 1241-1255
- La Rocca G. (2015a), *Tutela dei beni comuni: le buone prassi del Sud*, Percorsi di secondo welfare, 16 novembre 2015
- (2015b), *Welfare di comunità e innovazione sociale nel Mezzogiorno. Coi beni comuni*, Percorsi di secondo welfare, 16 novembre 2015
- Lodi Rizzini C. (2013), *I Comuni e 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

- Maino F. (2015), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- McCrone A., Moslener U., D'Estais F. e Grüning C. (2017), *Global Trends in Renewable Energy Investment 2017*, Francoforte, Frankfurt School – UNEP Collaborating Centre Frankfurt School of Finance & Management
- McKinsey & Company (2016), *Diminishing Returns: Why Investors May Need to Lower their Expectations*, McKinsey Global Institute
- Osservatorio Giovani - Istituto Giuseppe Toniolo, (2017), *La condizionale giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2017*, Bologna, il Mulino
- Pasi G. (2015), *I social impact bond: nuovi schemi negoziali tra misurazione dell'impatto e finanza strutturata*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- (2017) (a cura di), *Modelli di risposta ai nuovi bisogni sociali e possibili scenari di riforma*, Social Impact Agenda per l'Italia
- Rioldi C. (2014), *Beni comuni e welfare: due facce della stessa medaglia*, Percorsi di secondo welfare, 22 aprile 2014
- Sacco P. L. (2017), *Appunti per una definizione di "welfare culturale"*, «Giornale delle Fondazioni», 16 marzo
- 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
- Santagati M.E. (2015), *Fondazione di comunità di Messina, un modello di successo ora al servizio delle periferie del Sud del Mondo*, «Giornale delle Fondazioni», 15 febbraio
- Svimez (2017), *Rapporto Svimez 2017 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma
- Vesan P. e Sparano V. (2009), *I partenariati per lo sviluppo locale*, Roma, Carocci
- Zamagni S., Venturi P. e Rago S. (2015), *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, «Impresa Sociale», n. 6

Le Fondazioni di comunità nel Mondo

1.863
Fondazioni
comunitarie
attive a livello
globale



Fonte: Atlas (2016), dati 2014

Il primato USA



**Fondazioni di
Comunità
789**



**Patrimonio
complessivo
82 Mld \$**



**Donazioni
ricevute
9,2 Mld \$**



**Erogazioni
effettuate
6,5 Mld \$**

Fonte: Foundation Center, dati 2014

Fondazioni di comunità italiane e principali sostenitori

36 Fondazioni di Comunità operative



15 Fondazione Cariplo

Fondazione della Provincia di Lecco
Fondazione della Comunità Comasca
Fondazione della Provincia di Mantova
Fondazione della Comunità del Novarese
Fondazione della Comunità Bergamasca
Fondazione Comunitaria Nord Milano
Fondazione Comunitaria del Verbano-Cusio-Ossola
Fondazione della Comunità di Monza e Brianza
Fondazione Comunitaria del Ticino Olona
Fondazione di Comunità del Varesotto
Fondazione della Comunità di Brescia
Fondazione della Provincia di Pavia
Fondazione della Provincia di Lodi
Fondazione Provincia di Cremona
Fondazione ProValtellina

5 Compagnia di San Paolo

Fondazione Comunitaria Savonese
Fondazione della Riviera dei Fiori
Fondazione della Comunità di Mirafiori
Fondazione di Comunità del Canavese
Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta

4 Fondazione di Venezia

Fondazione Santo Stefano
Fondazione della Comunità Clodiense
Fondazione Riviera Miranese
Fondazione Terra d'Acqua

5 Fondazione CON IL SUD

Fondazione della Comunità Salernitana
Fondazione di Comunità del Centro Storico di Napoli
Fondazione di Comunità Val di Noto
Fondazione di Comunità San Gennaro
Fondazione di Comunità di Messina

7 Altri soggetti

Fondazione di Comunità Vicentina
Fondazione della Comunità Veronese
Fondazione della Comunità di Malnate
Fondazione della Comunità del Territorio di Cerea
Fondazione di Comunità della Sponda Sinistra del Piave
MUNUS - Fondazione di Comunità di Parma
Fondazione di Comunità del Salento

3 Fondazioni di Comunità in costituzione

Benevento
Catania
La Spezia



Fondazioni comunitarie sostenute da Fondazione CON IL SUD

735

Progetti sostenuti

35,2
Mln €

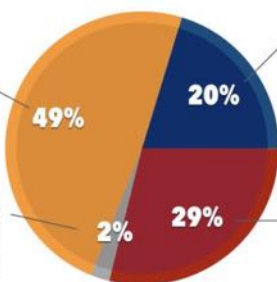
Risorse mobilitate

35.800

Persone coinvolte nei progetti

17
Mln €
Risorse trasferite da Fondazione CON IL SUD alle FC

0,8
Mln €
Risorse raccolte dalle FC e destinate al fundraising



7,2
Mln €
Risorse raccolte dalle FC e destinate al patrimonio

10,2
Mln €
Risorse raccolte dalle FC e destinate alle erogazioni

Fondazione della Comunità Salernitana

2009

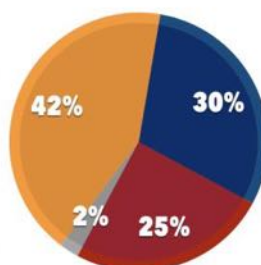
4.954
kmq

1.103.000
ab

8
Mln €

3,4
Mln €

0,2
Mln €



2,4
Mln €

2
Mln €

Fondazione di Comunità del Centro Storico di Napoli

2010

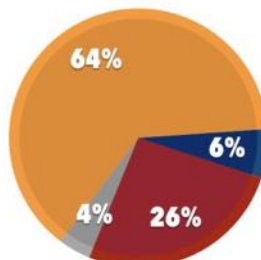
14
kmq

187.600
ab

5,4
Mln €

3,4
Mln €

0,2
Mln €



0,3
Mln €

1,4
Mln €

Fondazione San Gennaro

2014

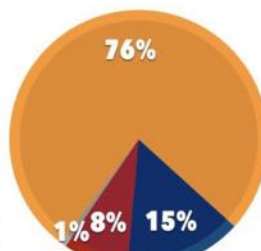
10
kmq

103.000
ab

4,4
Mln €

3,4
Mln €

0,03
Mln €



0,6
Mln €

0,4
Mln €

Fondazione di Comunità di Messina

2010

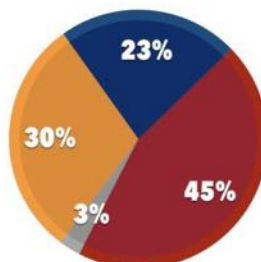
3.266
kmq

647.000
ab

11,4
Mln €

3,4
Mln €

0,3
Mln €



2,6
Mln €

5,1
Mln €

Fondazione di Comunità Val di Noto

2014

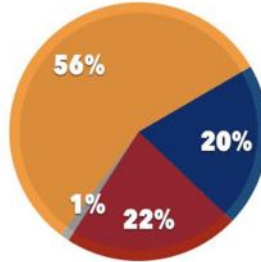
2.700
kmq

500.000
ab

6
Mln €

3,4
Mln €

0,07
Mln €



1,2
Mln €

1,3
Mln €

Anno di nascita

Territorio operativo

Popolazione servita

Risorse mobilitate

Tutti i dati sono aggiornati al 31.12.2016

COME AFFRONTARE LE SFIDE DELLA DISABILITÀ

LA LEGGE 112/2016 E LE FONDAZIONI DI PARTECIPAZIONE PER IL “DURANTE E DOPO DI NOI”

10

Introduzione

Con l'espressione “dopo di noi”, o ancor meglio “durante e dopo di noi”, s'intende la problematizzazione del corso di vita della persona con disabilità nel momento in cui questa non avrà più una famiglia a cui fare riferimento, poiché i genitori o coloro che si occupano dei suoi bisogni sono deceduti o non più in condizione di svolgere l'attività di cura (Franzoni e Anconelli 2014). Il ciclo di vita di ogni persona è caratterizzato da rischi e bisogni specifici di ognuna delle fasi che lo compongono (Maino 2013). Il corso di vita del “dopo di noi” si caratterizza per la necessità di una serie d'interventi da costruirsi insieme alla famiglia e, se possibile, alla persona interessata, nella fase del “durante noi”, per coprire una pluralità di esigenze che originano dalla condizione di disabilità.

I servizi per il “durante e dopo di noi” sono quindi finalizzati a costruire sostegni che garantiscano alla persona con disabilità la possibilità di una vita indipendente, accompagnandola nella transizione all'età adulta. Questa transizione, con il conseguente riconoscimento dell'adulthood, è uno dei passaggi più difficili per una persona con disabilità, in particolare in caso di disabilità intellettiva: conclusa la fase della vita dedicata all'istruzione e alla formazione, arriva il momento di prendere decisioni sul futuro, entrare nel mondo del lavoro e uscire di casa, azioni non sempre possibili per una persona con disabilità (Morini 2008). La questione cruciale è proprio il riconoscimento sociale dell'adulthood: la famiglia e la comunità devono riconoscere che la persona con disabilità può accedere all'età adulta che però è da intendersi come una pluralità di adulthood possibili, un corso di vita in cui una persona ottiene alcune autonomie, non necessariamente tutte o contemporaneamente (Lepri 2016). A tal fine si rende necessaria la costruzione di sostegni di carattere giuridico, patrimoniale, educativo, assistenziale e relazionale (Franzoni e Anconelli 2004): adottando una prospettiva di secondo welfare, questi sostegni possono essere trovati, oltre che nelle politiche messe a punto dagli enti locali, anche nelle reti informali (famiglia, amici e vicinato), nel Terzo Settore (cooperazione sociale, volontariato, associazionismo familiare) e nel settore privato (assicurazioni e imprese). Vi possono essere anche soluzioni di carattere civilistico come il trust e l'amministratore di sostegno che a loro volta implicano un coinvolgimento (anzi ne valorizzano il ruolo) delle reti informali e del Terzo Settore.

Nel presente capitolo si è scelto di approfondire il tema delle politiche per la disabilità, in particolare per il “durante e dopo di noi” che oggi, grazie alla Legge 112/2016, può contare su alcuni strumenti in più come i trust, le polizze assicurative e un fondo nazionale finalizzato a sostenere la domiciliarità e la deistituzionalizzazione. Il capitolo però si occupa anche delle Fondazioni di partecipazione che, insieme agli altri attori pubblici e privati della rete dei servizi alla persona, ben prima della nuova legge hanno permesso di sperimentare soluzioni innovative per il “durante e dopo di noi”, chiamando in prima linea – oltre alle famiglie – i diversi soggetti che a livello locale si occupano di disabilità.

Il primo paragrafo è dedicato alla Legge 112/2016, il secondo propone una rassegna dei principali dati di contesto sulla disabilità in Italia, mentre il terzo approfondisce le politiche e i servizi per la disabilità a livello locale. Proprio a livello locale operano le Fondazioni di partecipazione per il “durante e dopo di noi”, cui sono dedicati i paragrafi quarto e quinto; il sesto paragrafo interpreta le evoluzioni delle politiche descritte nel capitolo, e in particolare l’evoluzione delle problematiche connesse con il “durante e dopo di noi”, descrivendo lo sviluppo del “modello sociale” della disabilità in rapporto alle politiche di welfare. Nell’ultimo paragrafo si fornisce una chiave interpretativa dell’attuale sviluppo delle politiche per la disabilità illustrando come i servizi per il “durante e dopo di noi” siano l’esito delle trasformazioni organizzative, culturali e politiche innescate dalla diffusione del “modello sociale”. Se la disabilità cessa di essere una “tragedia personale” e diventa un “fatto sociale” le persone con disabilità escono dagli stretti spazi delle strutture assistenziali per vivere i territori, entrare nella scuola, nel mercato del lavoro: questo rende necessario sviluppare nuovi servizi e nuove professionalità, e mette in gioco non solo gli enti pubblici ma il Terzo Settore e sempre più attori come le imprese, le banche e le assicurazioni.

10.1 La legge sul “dopo di noi”, tra passi in avanti e questioni aperte

Nel 2016 è stata approvata la Legge 112, più nota come “Legge sul dopo di noi”. Tale norma non modifica l’impianto delle politiche per la disabilità ma introduce alcuni strumenti ritenuti efficaci per favorire la domiciliarità e la deistituzionalizzazione delle persone con disabilità: in primo luogo prevede l’istituzione di un fondo per la realizzazione di soluzioni abitative a dimensione familiare¹; in secondo luogo introduce sgravi fiscali per la stipula di polizze assicurative sulla vita in favore di persone con disabilità; in terzo luogo prevede la costituzione di trust² e il ricorso ad altri strumenti di natura civilistica (cfr. box 10.1). L’importanza della legge sta quindi nel riconoscimento formale di risorse private patrimoniali, come nel caso delle polizze assicurative e dei trust, e gestionali ed esperienziali,

¹ Occorre sottolineare che la costruzione di soluzioni abitative a dimensione familiare non è una novità introdotta da questo provvedimento. Il Legislatore, dialogando con il Terzo Settore, ha infatti recepito una prassi già diffusa su molti territori (ne sono due esempi il [progetto A Casa Mia](#), promosso dalla cooperativa sociale Come Noi di Mortara, e la [Fondazione Casa Solidale di Napoli](#)) ma ha disposto che questa venisse sostenuta anche con risorse finanziarie pubbliche.

² Il trust è un negozio giuridico tipico dei sistemi di *Common Law*, ora mutuato anche dal diritto civile italiano, che prevede tre figure: 1) il disponente o *settlor* cioè colui che mette a disposizione un bene (immobile, mobile, patrimonio); 2) il *trustee*, colui a cui viene affidato il bene per amministrarlo per un fine specifico in nome del disponente; 3) il guardiano (*protector*), colui che deve vigilare sul *trustee* affinché realizzi le volontà del *settlor*. In questo caso il fine specifico è l’interesse della persona con disabilità e il rispetto di quanto previsto nel suo “progetto di vita”.

come nel caso delle soluzioni abitative, aprendo le porte alla realizzazione di interventi in favore della domiciliarizzazione delle persone con disabilità. L'introduzione di sgravi fiscali ha reso i trust un'opzione accessibile per un maggior numero di famiglie. Esso può essere finalizzato sia alla tutela del patrimonio della singola persona con disabilità sia alla condivisione di risorse immobiliari con altre persone innescando così meccanismi solidaristici³.

La legge è stata accolta molto positivamente ma non sono mancati anche alcuni rilievi critici, come è stato evidenziato da alcuni dei testimoni intervistati per questa ricerca⁴. Innanzitutto, dispone strumenti aggiuntivi rispetto all'attuale offerta pubblica di interventi senza però definire una visione complessiva volta a favorire lo sviluppo di una cultura della responsabilità sociale e comunitaria nei confronti dei soggetti disabili. In particolare non ci sono cenni nella legge al riconoscimento dell'adulità delle persone con disabilità e all'accompagnamento delle famiglie nel "durante noi". Risultano inoltre assenti strumenti di

Box 10.1

Legge 112/2016 "Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare"

Oggetto

"Misure di assistenza, cura e protezione nel superiore interesse delle persone con disabilità grave, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale, nonché in vista del venir meno del sostegno familiare, attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori" (art. 2).

Strumenti previsti

- *"Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare" finalizzato al finanziamento di soluzioni abitative innovative caratterizzate dalla domiciliarità;*
- *detrazioni fiscali per le polizze assicurative sulla vita in cui il beneficiario è una persona con disabilità grave;*
- *detrazioni fiscali, facilitazioni e tutele per i trust, i fondi speciali con beni sottoposti a vincolo di destinazione e i contratti di affidamento fiduciario a beneficio di una persona con disabilità.*

³ Questa valenza è espressa dal [progetto Trust in Life](#) promosso in partenariato da Anffas, Ubi Banca e Ubi Trustee e dal gruppo cooperativo Cgm. Il progetto è finalizzato a costruire progetti personalizzati unendo le competenze psicosociali di Cgm e di gestione finanziaria e patrimoniale di UBI Banca.

⁴ Interviste effettuate: Marco Bollani referente tecnico Anffas Lombardia; Carlo Borgomeo, Presidente Fondazione CON IL SUD; Consuelo Battistelli, Diversity Engagement Partner for IBM Italy; Veronica Mattana, psicologa del lavoro e disability manager; Paolo Bandiera, Direttore Affari Generali AISM; Elena Carnevali, deputata PD; Nicola Titta, Presidente ANEP; Francesco Santanera, Fondazione Promozione Sociale; Gianvito Pappalepore, CSVnet; Sergio Dugone, coordinatore centri di riabilitazione ARIS; Nazario Pagano, Vicepresidente Fand.

tutela che facilitino la transizione all'età adulta e che possano garantire i diritti e gli interessi delle persone maggiorenni con disabilità che al momento continuano a rimanere sotto la tutela dei genitori non essendovi l'obbligo di nomina di un amministratore di sostegno⁵. Taluni evidenziano poi la scarsa integrazione con i servizi sociali e socio-sanitari pubblici (vi è il rischio, ad esempio, che le soluzioni abitative faticino a inserirsi nei sistemi di welfare locali, regolati da leggi e atti amministrativi differenti da Regione a Regione quando non addirittura tra Piani di Zona) e l'assenza di strumenti di controllo e monitoraggio, almeno a livello nazionale, delle soluzioni abitative finanziate dal fondo nazionale. Vi è inoltre il rischio che le famiglie si trovino a essere utenti di un servizio da loro stesse promosso e amministrato attraverso Fondazioni o associazioni senza che vi sia un soggetto terzo che monitori la qualità degli interventi e tuteli gli interessi delle persone con disabilità. A ciò si aggiunge il timore che il trust non sia lo strumento più adatto alla tutela delle persone con disabilità perché necessita di grandi patrimoni che le famiglie con figli disabili normalmente non hanno. Più in generale alcuni sollevano perplessità in merito all'ingresso di attori privati, sia non profit che for profit, nell'arena delle politiche per la disabilità, palesando il rischio che questo possa favorire logiche privatistiche orientate al profitto e mettere in discussione il ruolo di coordinamento oggi per lo più in capo alle amministrazioni pubbliche. Ad alcuni di questi rilievi è stata data [risposta](#) dall'onorevole Carnevali, relatrice della proposta di legge alla Camera dei Deputati⁶.

10.2 Disabili e servizi per la disabilità: alcuni dati di contesto

A un anno dall'introduzione della legge sul “durante e dopo di noi”, l'Istat ha pubblicato una nota per valutarne il reale impatto ([Istat 2017](#)). In tale documento si riportano alcune stime sui possibili beneficiari della Legge 112/2016, cioè persone con disabilità grave di età inferiore ai 65 anni prive del sostegno familiare. Nel nostro Paese risiedono circa 38.000 persone con disabilità grave con meno di 65 anni che vivono sole o hanno perso entrambi i genitori; a queste si aggiungono 89.000 disabili che vivono con genitori anziani (con più di 64 anni). In totale i possibili beneficiari del provvedimento sarebbero dunque 127.000, una stima che risulta tuttavia imprecisa in quanto le fonti amministrative a disposizione – come il casellario delle indennità di accompagnamento – non forniscono dati sufficienti sulla situazione familiare, mentre le indagini statistiche non adottano la stessa definizione di disabilità della Legge 104/1992⁷. L'Istat stima inoltre che circa due terzi delle persone con disabilità grave potrebbero sopravvivere a tutti i loro familiari (genitori e fratelli) e che

⁵ Da alcuni intervistati viene rilevato il rischio che sorgano conflitti tra l'interesse dei familiari e l'interesse della persona con disabilità.

⁶ L'onorevole Carnevali ha sottolineato come la norma non solo valorizzi risorse private, ma introduca una maggiore responsabilità pubblica, anche finanziaria, nei percorsi di deistituzionalizzazione e accompagnamento alla domiciliarità. Ha ricordato poi come gli strumenti privatistici siano presenti da anni nell'ordinamento italiano: la nuova legge avrebbe il merito di renderli accessibili a un numero più ampio di persone disabili contribuendo in tal modo alla sostenibilità del “dopo di noi” ([Pantrini 2017b](#)).

⁷ L'Istat, grazie al processo di rinnovamento dell'istituto, sta avviando la realizzazione di un archivio integrato delle persone con disabilità che garantisca un miglior raccordo tra fonti statistiche e fonti amministrative.

nell'arco dei prossimi cinque anni saranno circa 12.600 i disabili che perderanno tutti i familiari⁸.

La nota Istat riporta altri dati – riguardanti la spesa socio-sanitaria per la disabilità e l'offerta di strutture residenziali – di particolare interesse per un approfondimento sul “durante e dopo di noi”. Nel 2013, la quota di spesa sociale dei Comuni rivolta ai disabili ammontava a 1 miliardo e 724 milioni di euro⁹. Circa la metà di tali risorse era utilizzata direttamente dai Comuni e dalle associazioni di Comuni per erogare contributi alle famiglie e per gestire servizi e strutture con personale proprio; l'altra metà della spesa è gestita in forma indiretta, ovvero è trasferita a enti privati (in genere cooperative) che si occupano della gestione dei servizi e delle strutture. A differenza di altre aree di utenza, e in un contesto di complessiva riduzione della spesa sociale erogata dai Comuni, l'andamento della spesa per i disabili risultava ancora in crescita, anche se con un ritmo molto più contenuto rispetto al passato: tra il 2003 e il 2010 l'incremento medio annuo era stato del 6,5%; nel biennio successivo si è dimezzato e nel 2013 la spesa per i servizi rivolti ai disabili è diminuita in alcune regioni e aumentata in altre, producendo a livello complessivo un incremento dell'1,7% rispetto al 2010.

Nel 2013 la spesa pro capite ammontava a 2.736 euro per disabile¹⁰, un dato che però scontava forti squilibri territoriali: la spesa più alta si registrava in Trentino-Alto Adige (14.184 euro pro capite) e, al secondo posto, in Friuli Venezia Giulia (10.715 euro pro capite). Seguivano le tre principali regioni del Nord: il Piemonte con 4.285 euro pro capite, la Lombardia e il Veneto con rispettivamente 4.263 e 3.982 euro. In coda alla graduatoria si collocavano le regioni del Sud, in particolare la Campania con appena 731 euro e la Calabria con soli 326 euro.

Nello stesso anno erano circa 223.000, pari a circa il 35% dei disabili residenti in Italia, le persone annualmente prese in carico dal servizio sociale dei Comuni, il canale principale di accesso ai servizi socio-assistenziali, dove avviene la valutazione dei problemi da parte delle assistenti sociali e la progettazione individuale delle possibili soluzioni da attivare.

È interessante analizzare anche come si struttura la spesa dei Comuni. Del miliardo e 724 milioni di euro, 885,6 milioni di euro corrispondono all'erogazione diretta di interventi e servizi, 446,3 milioni a trasferimenti in denaro per interventi e servizi, 391,7 milioni a strutture diurne o residenziali. I principali interventi e servizi per l'area disabili sono il sostegno socio-educativo scolastico, che assorbe il 22% delle risorse; i centri diurni e le altre strutture di supporto a ciclo diurno, come i laboratori protetti, che complessivamente comprendono il 19% della spesa (considerando anche le rette per i centri privati); le strutture residenziali (e le integrazioni alle rette) con il 17% della spesa; l'assistenza domiciliare, cui compete il 14% della spesa complessiva per le persone con disabilità.

⁸ In mancanza di dati puntuali sulla speranza di vita delle persone disabili, l'Istat ha basato le sue stime sull'ipotesi forte che la speranza di vita delle persone con disabilità sia, a parità di genere ed età, la stessa di quella relativa al resto della popolazione.

⁹ Questo dato si riferisce alle persone disabili con meno di 65 anni, come definite dalla Legge 328/2000.

¹⁰ Si tratta però del numero di disabili stimati dall'indagine sulle condizioni di salute non dell'utenza effettivamente servita (Istat 2017).

L'assistenza domiciliare offerta dai Comuni comprende varie voci: quella di tipo socio-assistenziale (cura e igiene della persona, aiuto nella gestione dell'abitazione, sostegno psicologico a domicilio) conta circa 40.700 beneficiari, pari al 6,5% della popolazione disabile fino a 64 anni. Il costo medio del servizio per i Comuni è di circa 3.600 euro per utente in un anno. Vi è poi l'assistenza domiciliare integrata con i servizi sanitari, di cui i Comuni sostengono la componente socio-assistenziale (2.400 euro in media per quasi 10.200 utenti) mentre è a carico del Ssn la quota di natura sanitaria. I voucher, gli assegni di cura o i buoni socio-sanitari vengono erogati a quasi 22.200 disabili, con un importo medio di 2.156 euro l'anno. Vi sono poi forme meno frequenti di assistenza domiciliare, che comprendono il telesoccorso e la teleassistenza (circa 2.600 utenti l'anno) o la distribuzione di pasti e/o lavanderia a domicilio (2.000 utenti l'anno). Altri interventi rilevanti nell'area disabili sono il trasporto sociale, il sostegno all'inserimento lavorativo e vari tipi di contributi economici. Tra questi ultimi hanno particolare rilevanza quelli per i servizi alla persona, con circa 15.700 utenti l'anno e un importo medio di quasi 3.900 euro; i contributi per cure o prestazioni sanitarie, con quasi 10.800 utenti l'anno e un importo medio di circa 1.830 euro; i contributi economici a integrazione del reddito familiare, con 12.800 utenti l'anno per circa 1.240 euro ciascuno.

Un ruolo rilevante nell'assistenza alle persone con disabilità è svolto dalle strutture residenziali: si tratta di strutture, pubbliche o private, di tipo socio-sanitario che forniscono assistenza e cure mediche di lungo periodo a persone in condizione di disabilità o con elevata necessità di tutela sanitaria. Sono finanziate dal livello centrale per la quota di assistenza di natura più strettamente sanitaria e dal welfare locale per quella di natura sociale. Le strutture erogatrici sono di natura sia pubblica sia privata (profit e non profit); in particolare, nel 2014, il 29% dei posti letto era offerto da realtà pubbliche, il 45% dal non profit e il 25% dal settore for profit. Si tratta di strutture molto diverse tra loro che testimoniano la varietà di possibilità oggi presente sul territorio¹¹. La loro attività occupa un ruolo rilevante nell'ambito del processo di integrazione tra assistenza sanitaria e assistenza sociale, come previsto dalla legge quadro 328/2000. I servizi erogati, infatti, includono sia prestazioni prettamente sanitarie con diversi livelli d'intensità, sia prestazioni a carattere sociale, come i servizi di cura alla persona.

La maggioranza delle strutture residenziali (mediamente oltre il 90%) è di carattere comunitario, solo il 9,6% è di tipo familiare. Le strutture di carattere comunitario sono di dimensioni variabili (di norma superiore a 6-10 posti) e caratterizzate dalla presenza di operatori assistenziali e socio-sanitari. Le residenze di carattere familiare sono di piccole dimensioni e offrono contesti di vita più simili a quelli tipici delle organizzazioni familiari, cioè modelli di coabitazioni, tipo quello sperimentato con il *cohousing*, che agevolano l'integrazione fra i coabitanti, favorendo i rapporti sociali, lo spirito di solidarietà e di collaborazione. Tra il 2010 e il 2014, a fronte di una riduzione di circa il 7% dei posti letto

¹¹ Si tratta di alloggi con servizi per la disabilità, case famiglia, centri di accoglienza, comunità alloggio, comunità di tipo familiare, gruppi appartamento, residenze/alloggi protetti, residenze sanitarie assistenziali per le persone con disabilità, strutture polivalenti, comunità e strutture residenziali, residenze sanitarie-riabilitative, comunità e centri di riabilitazione

complessivi in strutture residenziali, si è assistito a un aumento del 36% di quelli in strutture familiari. La loro rilevanza, come detto, rimane ancora limitata, ma in alcune regioni iniziano a costituire una realtà significativa (sono oltre il 30% dei posti nel Lazio, circa il 18% nella Provincia di Bolzano e il 16% in Calabria).

In questo quadro generale i Comuni continuano a giocare un ruolo importante perché intervengono o come titolari di strutture residenziali o contribuendo al pagamento delle rette nelle strutture private convenzionate. Complessivamente i disabili che fruiscono di assistenza in strutture residenziali comunali o finanziate dai Comuni sono circa 25.000 (circa la metà degli ospiti di tutta l'offerta socio-sanitaria pubblica e privata), per una spesa complessiva di quasi 300 milioni di euro all'anno. A questa spesa si aggiunge, oltre alla compartecipazione pagata dagli utenti, pari a più di 55 milioni all'anno, quella pagata dal Ssn, che si attesta intorno agli 87 milioni annui¹². Mediamente la quota a carico del Comune per un disabile assistito in una struttura è di 11.898 euro l'anno, a cui si aggiungono 3.463 a carico del Ssn e 2.211 euro sostenuti dagli utenti e dalle loro famiglie. Valori medi che presentano una notevole variabilità a livello regionale, a sua volta connessa al tipo di gestione del servizio: i contributi e le integrazioni alle rette nelle strutture private costano mediamente ai Comuni poco meno di 9.500 euro l'anno per utente, mentre la gestione di strutture comunali costa mediamente 16.190 euro l'anno per utente. Anche la quota di spesa del Ssn e degli utenti che transita nei bilanci dei Comuni dipende ovviamente dalle forme gestionali adottate.

Infine, molto variabile risulta anche il grado di copertura del servizio sul territorio (che a livello nazionale è pari al 60%): se nel Nord-Est il 98% dei Comuni offre accoglienza ai disabili in strutture comunali o contribuisce al pagamento delle rette in quelle private, al Sud tale quota si riduce al 20%. A ciò si aggiunga che la quota di popolazione di riferimento (disabili fino a 65 anni) che fruisce del servizio va dal 16% della Provincia di Bolzano allo 0,3% della Calabria, con una media nazionale del 4,2%.

10.3 Attori e risposte per la disabilità: la centralità del livello locale, fra Pubblico e Terzo Settore

Il sistema dei servizi rivolti alle persone con disabilità basato sull'integrazione socio-sanitaria, ha come "pilastri" la Legge 833/1978 (e successive riforme) e la Legge 328/2000. Il sistema dei servizi si articola su diversi livelli, dal nazionale al locale, e si basa sul rapporto tra amministrazioni pubbliche e organizzazioni del Terzo Settore in una logica di welfare mix (Ferrario 2014; Franzoni e Anconelli 2014; Rossi 2014). Tale rapporto si struttura primariamente a livello locale attraverso i Piani di Zona ove i Comuni e le aziende sanitarie dialogano con associazioni, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali per

¹² È importante specificare che la compartecipazione del Ssn interviene nei servizi gestiti dai Comuni, per i quali è prevista un'integrazione socio-sanitaria: la parte sociale del servizio è a carico dei Comuni, la componente sanitaria è rimborsata dal Ssn. Tale spesa, pertanto, non rappresenta il totale della spesa del Ssn per questo tipo di servizi, ma solo la parte che transita nei bilanci comunali. Analogamente, la compartecipazione pagata dagli utenti è la quota pagata dalle famiglie ai Comuni come compartecipazione alla spesa per il servizio fruito. Rimane quindi esclusa dalle rilevazioni la spesa delle famiglie che non viene indirizzata ai Comuni, ma a soggetti privati che gestiscono le strutture: un dato che sappiamo in crescita ma che è difficile da quantificare.

programmare e progettare gli interventi (Ziliani 2005). L'attore chiave della rete – come abbiamo visto sopra – è il Comune, in quanto titolare delle competenze in materia di servizi sociali¹³. Un contributo importante proviene anche dal Terzo Settore. Per quanto le fonti Istat disponibili risalgano al Censimento del 2011 e fatichino a mettere in luce le più recenti trasformazioni, possiamo sottolineare che in Italia risultavano operative 301.191 istituzioni non profit di cui circa 50 mila si rivolgevano a persone in condizione di disagio; di queste, 30 mila a persone con disabilità o non autosufficienza. Più in generale, le istituzioni non profit operative nell'ambito dell'assistenza sociale risultavano essere poco più di 47 mila, di cui la maggior parte associazioni riconosciute (11.285) o non riconosciute (22.604).

In questo quadro istituzionale, negli ultimi decenni il sistema di welfare locale si è arricchito del contributo di diversi attori, come le Fondazioni di origine bancaria (Fob), le Fondazioni di comunità e le Fondazioni di partecipazione.

Le Fob in questo ambito hanno superato la funzione meramente erogativa per acquisire un ruolo di stimolo, progettazione e promozione delle reti (Bandera 2013; Pantrini 2017a). Per esempio, Fondazione Cassa di Risparmio di Torino da anni favorisce la domiciliarità e l'integrazione socio-sanitaria attraverso il *Bando Vivo Meglio*, mentre Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo ha realizzato il *progetto Vela – Verso l'Autonomia* in partenariato con il Dipartimento di Filosofia e Scienze dell'Educazione dell'Università degli Studi di Torino e in rete con gli enti locali e il Terzo Settore della Provincia di Cuneo. Fondazione Cariplo, invece, ha investito sul “durante e dopo di noi” valorizzando diversi strumenti operativi: dalla documentazione e divulgazione attraverso le pubblicazioni del proprio Osservatorio¹⁴ ai progetti specifici realizzati in partenariato con gli attori pubblici e privati del territorio, come il progetto *Amministratore di Sostegno* e diversi bandi, tra cui *Sostenere il dopo di noi durante noi* (dal 2003 al 2010), *Housing Sociale* e *Welfare di Comunità e Innovazione Sociale* dove, nella terza edizione, sono state finanziate proposte specifiche sul tema. In generale, nel corso del 2016 le Fob hanno erogato 127 milioni di euro nel settore Assistenza Sociale, corrispondenti a 2.228 interventi, per la maggior parte riconducibili all'area servizi sociali, dove sono stati realizzati 2.059 interventi (92,4%) per 119 milioni di euro (93,5%). I principali destinatari degli interventi dell'area servizi sociali sono proprio le persone con disabilità: 1.219 interventi (59,2%) per quasi 84 milioni di euro (70,3%) (Acri 2017).

Anche diverse Fondazioni di comunità in anni recenti hanno assunto un ruolo crescente nell'ambito delle politiche per la disabilità. A Sala Consilina, in provincia di Salerno, la Fondazione della Comunità Salernitana ha sostenuto il progetto dell'Associazione Una Speranza, promosso da famiglie con ragazzi con disabilità, non solo garantendo un proprio significativo contributo finanziario ma mobilitando risorse del territorio per favorire la realizzazione del *Centro Una Speranza*, finalizzato a garantire servizi diurni e residenziali a

¹³ Vi sono ovviamente anche esperienze sviluppatesi fuori dalla rete del welfare pubblico: ne è un esempio l'*Opera Santo Longo di Napoli* che dal Secondo Dopoguerra gestisce una casa d'accoglienza per persone in difficoltà, molte con disabilità, grazie al volontariato e alla collaborazione con altre realtà tra cui la Comunità di Sant'Egidio, senza avere alcun rapporto formale con le amministrazioni pubbliche.

¹⁴ Nella collana “I Quaderni dell'Osservatorio” sono presenti le seguenti pubblicazioni inerenti il “durante e dopo di noi”: *Oltre la famiglia, strumenti per l'autonomia dei disabili* (n. 4); *Assicurazione per persone con disabilità e loro famiglie* (n. 8); *Cessione della nuda proprietà da parte di soggetti fragili* (n. 16).

persone con disabilità¹⁵. Presso altre Fondazioni di comunità sono stati invece costituiti fondi destinati a finanziare interventi di miglioramento della qualità della vita delle persone con disabilità¹⁶.

Infine, un ruolo particolarmente significativo è quello assunto dalle Fondazioni di partecipazione. Si tratta di realtà che presentano caratteristiche che ben si adattano alle esigenze poste dal “durante e dopo di noi” e a cui è pertanto dedicato l'intero prossimo paragrafo.

10.4 Le Fondazioni di partecipazione per il “durante e dopo di noi”

Le Fondazioni di partecipazione sono realtà “sia private sia partecipate dagli enti pubblici, capaci di raccogliere e vincolare il patrimonio proveniente da una comunità territoriale di riferimento al perseguimento di fini di solidarietà sociale e tutela dei diritti delle persone in condizione di disabilità, in un contesto in cui l'intera collettività è chiamata a partecipare insieme alle istituzioni alla realizzazione di percorsi di inclusione” (Carrozza e Biondi Dal Monte 2012).

Le Fondazioni di partecipazione mescolano insieme elementi tipici delle associazioni e delle Fondazioni, in particolare la democraticità e la partecipazione (caratteristiche della dimensione associativa) con la stabilità dei fini e la tutela del patrimonio (riconducibili alla natura di Fondazione). Tali elementi favoriscono la possibilità di coinvolgere i territori e le comunità nella programmazione, gestione e finanziamento dei servizi in quanto nuovi soggetti, sia pubblici che privati, possono aderire alla Fondazione, stabilirne le modalità operative e partecipare con le proprie risorse (economiche, professionali, di tempo) alla sua realizzazione. Un altro tratto distintivo è il protagonismo delle famiglie (Barnes 1999). La Fondazione di partecipazione non è un servizio o un ente terzo in cui le famiglie possono “inviare” i propri familiari disabili, bensì un'organizzazione promossa e governata dalle stesse famiglie, uno strumento per rinforzare la propria azione di cura (intesa come “care”) ed estenderla nel futuro quando non saranno più in grado di occuparsi dei figli¹⁷. Infine, la Fondazione di partecipazione non è un'organizzazione isolata bensì una realtà integrata sul territorio e inserita nelle reti formali e informali della comunità (Folgheraiter 2006) e del sistema di welfare locale (Bifulco 2015).

Riassumendo, come indicato da Rossi (2012) e Vivaldi (2012), i tratti distintivi delle Fondazioni di Partecipazione sono:

- la possibilità di coinvolgere numerosi soggetti pubblici e privati;
- l'istituzione attraverso un atto unilaterale sottoscritto da una pluralità di fondatori;
- la partecipazione di tutti i soggetti aderenti, fondatori o partecipanti, alla gestione dell'ente;

¹⁵ Per un approfondimento dell'esperienza di questa Fondazione, si rinvia al capitolo 9 di questo *Rapporto*.

¹⁶ È questo il caso delle Fondazioni di Comunità Comasca, di Monza e Brianza, e Nord Milano.

¹⁷ A riprova del ruolo svolto dalle famiglie segnaliamo che in diverse Fondazioni sono stati costituiti gruppi di lavoro che coinvolgono familiari, professionisti ed eventuali altre persone interessate, per favorire la discussione su temi importanti come la tutela giuridica, l'autonomia o l'accesso ai servizi sanitari.

- un patrimonio costituito solo in minima parte dalla dotazione iniziale e prevalentemente da apporti successivi;
- la realizzazione di un programma definito dai soci nel rispetto dello Statuto.

A livello locale, fra i soggetti pubblici che per primi si sono attivati su questo terreno nel tentativo di promuovere e definire meglio i contorni del fenomeno si segnala la Regione Toscana, che ha elaborato specifiche linee guida che definiscono le caratteristiche delle Fondazioni di partecipazione per il “durante e dopo di noi”. Tra i soci fondatori vi devono essere necessariamente enti locali con titolarità in materia di servizi sociali, quindi Comuni o Società della Salute, e le famiglie singole o organizzate in associazioni familiari; possono poi entrare altri soggetti sia pubblici sia privati (come le organizzazioni di volontariato, le cooperative e altre organizzazioni del Terzo Settore). Le Fondazioni di partecipazione sono poi controllate da un “Comitato Etico di Garanzia” di nomina pubblica che funge da raccordo con la Regione e verifica l’attività svolta, in particolare la gestione del patrimonio. È inoltre prevista una clausola di solidarietà che prevede che i beni conferiti alla Fondazione possano essere destinati a una causa particolare ma debbano essere comunque utilizzati per soddisfare i bisogni della collettività (per esempio se una famiglia conferisce un appartamento alla Fondazione per il “dopo di noi” del figlio, in quell’appartamento non vivrà solo il figlio ma anche altre persone con disabilità).

A partire dalla ricerca sul modello toscano, Vivaldi (2012) ha identificato gli organi tipici di una Fondazione di partecipazione per il “durante e dopo di noi” che – pur con alcune differenze – ricorrono in tutte le organizzazioni: 1) il collegio dei partecipanti che riunisce tutti i partecipanti della Fondazione ed esprime proposte in merito ai programmi; 2) il consiglio di amministrazione, nominato dai fondatori, che determina i programmi, definisce i criteri d’ammissione, delibera eventuali modifiche statutarie; 3) il presidente della Fondazione, che presiede il consiglio d’amministrazione e il collegio dei partecipanti. I membri di una Fondazione di partecipazione possono essere distinti in fondatori promotori (coloro che hanno dato vita all’organizzazione), fondatori (coloro che entrano successivamente mettendo a disposizione risorse di vario tipo), partecipanti (coloro che contribuiscono all’attività dell’organizzazione).

10.5 Le Fondazioni di partecipazione per il “durante e dopo di noi” in Italia

Quante sono oggi le Fondazioni di partecipazione per il “durante e dopo di noi” operative in Italia? La nostra indagine ha provato a tracciarne una mappa completa. La mappatura ha richiesto l’individuazione di una fonte dati: non esistono infatti precedenti ricerche sull’argomento che coprano l’intero territorio nazionale né sono disponibili elenchi specifici – come invece accade per le organizzazioni di volontariato presso i Centri Servizi per il Volontariato o per le organizzazioni di rappresentanza. Le Fondazioni di partecipazione, però, sono persone giuridiche private e come tali sono iscritte nei Registri delle Persone Giuridiche Private tenuti dalle Regioni e dalle Province Autonome. Per individuarle si è quindi proceduto a consultare tali Registri. Alcune Regioni mettono a disposizione il Registro esclusivamente in modalità cartacea, molte altre pubblicano on line

l'elenco delle organizzazioni e solo poche forniscono un database digitale con possibilità di ricerca avanzata per natura giuridica e denominazione. La consultazione dei Registri, finalizzata ad isolare le sole Fondazioni di partecipazione per il “durante e dopo di noi”, si è rivelata quindi lunga e complessa e non è stato possibile coprire capillarmente l'intero territorio nazionale.

Identificato un elenco di 49 Fondazioni di partecipazione, si è passati alla raccolta dati attraverso una *survey* on line volta a esplorare la genesi e la struttura della Fondazione, le caratteristiche dei fondatori, il patrimonio e le risorse di cui dispongono, le modalità adottate per la raccolta fondi, i tipi di servizi offerti e la natura dei rapporti intrattenuti con gli altri *stakeholder*. La *survey* è stata inviata via mail, tra maggio e fine giugno 2017¹⁸, a 42 Fondazioni. Non è stata inviata alle 7 Fondazioni di partecipazione dell'Emilia Romagna, precedentemente analizzate attraverso una serie di interviste in profondità realizzate tra fine aprile e fine giugno 2016¹⁹. Le Fondazioni che hanno risposto (in parte o completamente) alla *survey* sono state complessivamente dodici²⁰.

A oggi, quindi, risultano presenti sul territorio italiano 49 Fondazioni, diffuse principalmente al Nord – in particolare in Emilia Romagna, Lombardia e Veneto – e al Centro, soprattutto in Toscana²¹. Sono state costituite tra il 1998 e il 2016, con prevalenza nella prima decade degli anni 2000.

I fondatori risultano in prevalenza organizzazioni del Terzo Settore che operano da diversi anni nell'ambito disabilità e gruppi di famiglie (come nel caso della *Fondazione Dopo di Noi Bologna*, della *Fondazione Le Chiavi di Casa* di Granarolo nell'Emilia e della *Fondazione Progetto per la Vita* di Carpi). In generale, quando la Fondazione è promossa da soggetti privati questo avviene in un clima di dialogo con gli attori pubblici, in molti casi attraverso lo strumento del Piano di Zona, come nel Distretto di Correggio, nel Distretto di Reggio Emilia, nel Distretto Pianura Est (Granarolo nell'Emilia) e nel Distretto Città di Piacenza. Nel caso della *Fondazione Progetto per la Vita* e della Fondazione Dopo di Noi Ravenna, rispettivamente il Comune e l'Azienda Unità Sanitaria Locale hanno direttamente partecipato alla loro costituzione e risultano tra i fondatori. Nel caso della Fondazione Dopo di Noi, il Comune di Bologna ha sostenuto i fondatori mettendo a disposizione competenze e risorse economiche. La collaborazione con gli attori pubblici locali risulta quindi rilevante,

¹⁸ In seguito si è proceduto a contattare telefonicamente le Fondazioni per fornire ulteriori spiegazioni e sollecitarne la risposta. Anche questa parte del lavoro di ricerca si è rivelata difficoltosa in quanto non sempre i riferimenti telefonici e di posta elettronica riportati on line corrispondevano a quelli effettivamente usati. Varie Fondazioni di partecipazione, inoltre, non hanno una struttura propria ma si appoggiano alla struttura e al personale delle organizzazioni promotrici. Un elemento che ha reso ancora più complicato individuare e contattare un rappresentante della Fondazione che potesse rispondere alla *survey*.

¹⁹ La ricerca sulle Fondazioni di partecipazione attive nella Regione Emilia Romagna è stata preliminare alla *survey* e realizzata mediante interviste qualitative semistrutturate a rappresentanti delle Fondazioni e ad alcuni testimoni privilegiati (Pantrini 2017c).

²⁰ Nelle prossime pagine sono riportati in corsivo alcuni stralci delle risposte pervenute tramite la *survey*.

²¹ In particolare, vi è una sola Fondazione in Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Marche, Umbria, Abruzzo, Calabria e Sicilia. Sono 2 in Liguria e Sardegna, 3 in Lazio, 6 in Veneto, 8 in Lombardia, 9 in Toscana e 12 in Emilia Romagna. In Valle D'Aosta, Trentino Alto Adige, Molise, Campania, Puglia e Basilicata non sono state individuate Fondazioni. Per una rappresentazione della distribuzione territoriale delle Fondazioni mappate si rinvia all'infografica in chiusura di questo capitolo.

come dimostra anche il caso della Toscana dove la Regione – come si è visto poco sopra – è intervenuta con linee guida che rendono vincolante la presenza, tra i fondatori, di enti pubblici titolari di servizi sociali. L'attore pubblico risulta quindi quasi sempre coinvolto, seppur con modalità differenti, nella nascita delle Fondazioni di partecipazione, in particolare supportando e affiancando l'iniziativa del Terzo Settore.

Venendo alle ragioni che hanno portato alla nascita delle Fondazioni di partecipazione, dalla ricerca sono emersi alcuni elementi interessanti che possono essere letti attraverso le lenti del secondo welfare. I fondatori sono contraddistinti da una preoccupazione per il futuro delle persone con disabilità che si unisce alla volontà di costruire sostegni che diano a queste persone l'opportunità di mantenere un'elevata qualità di vita in un contesto familiare dove possano sviluppare le loro potenzialità e avere opportunità di socializzazione e integrazione sociale²². Ne è un esempio la Fondazione Il Nostro Domani, operativa a Silea (Treviso), che si propone di *“realizzare piccole residenze nel territorio di provenienza dei soggetti disabili per poter mantenere le relazioni, assicurare interventi di presa in carico mirati a favorire la permanenza nei nuclei familiari e promuovere la realizzazione di attività oltre che l'assistenza”*. Al contrario, la Fondazione Idea Vita di Milano non gestisce direttamente alcun servizio socio-educativo ma *“fonda la sua azione sulla costruzione e sul consolidamento di una rete basata su ‘alleanze fiduciarie’ con enti, istituzioni, Fondazioni, cooperative, associazioni, famiglie, persone fragili, promuovendo una visione complessiva, coerente e sociale della persona con disabilità”*.

I fondatori intendono quindi arricchire l'offerta territoriale di servizi creando i presupposti perché le persone con disabilità fisica, relazionale o intellettuale possano vivere in autonomia. Tra di essi è condiviso il timore che il “dopo di noi” possa essere gestito solo con modalità emergenziali, con la conseguenza che la persona disabile vada a vivere in una struttura residenziale talvolta lontano da casa, perché non ci si è mossi per tempo per affrontare una situazione prevedibile e pertanto evitabile. In questo senso le Fondazioni non si percepiscono come realtà avulse dal territorio e dalla rete dei servizi locali bensì come integrate nella comunità, se non una sua diretta espressione: da un lato, infatti, il partenariato con il settore pubblico è considerato strumento e obiettivo, dall'altro nei consigli di amministrazione sono rappresentati tutti gli attori del welfare locale. La Fondazione quindi formalizza e consolida relazioni, partenariati e progettualità operando con altri soggetti. La Fondazione Nuovi Giorni *“è nata per volontà delle amministrazioni locali, di 84 famiglie, della Società della salute dell'Area Fiorentina Sud Est. La sua mission consiste nell'offrire alle famiglie associate e più in generale alle famiglie con disabili la possibilità di sperimentare attività che coniughino “durante e dopo di noi” soprattutto attraverso esperienze residenziali in autonomia assistita”*. Fondazione Stefylandia sottolinea invece il legame con il territorio: *“La Fondazione intende generare valore sociale, per e sul territorio, tramite modelli culturali e sociali innovativi, mediante l'organizzazione di attività, corsi ed eventi che favoriscano l'acquisizione di consapevolezza, la sensibilizzazione, l'aggregazione e la valorizzazione dei rapporti interpersonali*

²² In tre casi (Fondazioni [Pia Pozzoli per il Dopo di Noi](#) di Piacenza, [Dopo di Noi](#) di Correggio e [Durante e dopo di noi](#) di Reggio Emilia) sono state promosse dal Terzo Settore, di concerto con l'ente pubblico locale, ricerche *ad hoc* volte a rilevare i bisogni specifici del territorio. Ricerche preziose per comprendere quali soluzioni adottare per affrontare il problema del “dopo di noi”.

in un senso costruttivo di ‘fare’ Comunità tutti insieme, promuovendo altresì la cultura dell’accoglienza ‘dentro e fuori la Fondazione’, [...] in una dimensione sinergica di interazione continua a beneficio della collettività intera”.

È anche importante comprendere perché la scelta ricada proprio sulle Fondazioni di partecipazione. La ragione principale è legata alle caratteristiche specifiche di questo tipo di ente, che abbiamo descritto nel paragrafo precedente: l'immodificabilità dei fini, la conservazione del patrimonio e le possibilità di partecipazione dei membri ai processi di governance. Una forma giuridica che quindi riesce a rispondere efficacemente alle esigenze connesse al “durante e dopo di noi”. Nel caso della Fondazione Durante Noi la scelta è stata fatta *“per permettere ai soci fondatori promotori di partecipare attivamente alla vita della Fondazione, mantenerne invariato lo scopo e il controllo nel tempo. [Ma anche] per permettere la partecipazione eventuale di enti pubblici e privati”*. La Fondazione Noi Genitori ha optato per una Fondazione di partecipazione per le caratteristiche distintive di questo istituto giuridico: la possibilità che all'ente *“aderiscano anche enti pubblici e la categoria denominata “partecipanti”, soggetti che possono entrare nella compagine della Fondazione anche in un secondo tempo rispetto alla fase costitutiva”*.

Definita la natura dei soggetti promotori di questo strumento e descritte le ragioni che li hanno mossi, veniamo ora ai servizi offerti dalle Fondazioni oggetto di analisi. Facendo in particolare riferimento all'analisi delle 7 Fondazioni emiliano-romagnole (Pantrini 2017c), i servizi possono essere distinti in due categorie principali: i servizi specifici per il “durante e dopo di noi” e i servizi complementari, che riguardano il tempo libero e la socializzazione. I servizi specifici per il “durante e dopo di noi” si strutturano a loro volta in due sottogruppi: le consulenze riguardanti gli aspetti giuridici, sociali o patrimoniali e i cosiddetti percorsi verso l'autonomia.

Le consulenze hanno l'obiettivo di ascoltare i vissuti e i bisogni della persona con disabilità e della loro famiglia e, individuando le risorse disponibili, iniziare nel “durante noi” a delineare i diversi sostegni (educativi, psicologici, assistenziali, patrimoniali, giuridici) necessari al “dopo di noi”. Questi servizi possono essere strutturati attraverso:

- *sportelli di consulenza giuridica e sociale* che offrono pareri e consigli di professionisti come avvocati, psicologi ed educatori sociali;
- *consulenze personalizzate a tariffa agevolata* attraverso convenzioni con professionisti (come nel caso della [Fondazione Durante e Dopo di Noi](#) di Reggio Emilia);
- *gruppi di lavoro tematici*, in genere promossi da familiari o dagli stessi professionisti (in vari casi volontari), su questioni giuridiche e patrimoniali per approfondire le problematiche connesse al “durante e dopo di noi” e individuare possibili soluzioni (gruppi di questo tipo sono presenti nella [Fondazione Progetto per la Vita](#) di Carpi e nella [Fondazione Durante e Dopo di Noi](#) di Reggio Emilia);
- *percorsi di formazione per amministratori di sostegno*: diverse Fondazioni (per esempio la [Fondazione Dopo di Noi Bologna](#) e la [Fondazione Dopo di Noi Correggio “Verso Casa”](#)) hanno promosso corsi per formare queste figure, costruendo partenariati con enti locali, Asl e tribunali.

I percorsi verso l'autonomia sono invece progetti, programmi e proposte formative orientate a supportare la persona con disabilità nella transizione verso l'età adulta e al

distacco dalla famiglia d'origine. L'obiettivo, in questo caso, è fornire le competenze per rendere possibili forme di vita autonoma (compatibilmente con le risorse e le necessità della persona disabile). Si distinguono in tre fattispecie:

- *palestre per l'autonomia*: appartamenti didattici in cui le persone con disabilità a piccoli gruppi vivono brevi periodi (un giorno, un week-end, una settimana) per sviluppare capacità di *problem solving* e di relazione con gli altri, di cura della propria persona e/o di gestione della casa. A [Bologna](#) questo tipo di servizio è gestito direttamente dalla Fondazione mentre in altre realtà, come [Correggio](#) o [Reggio Emilia](#), è realizzato attraverso partenariati territoriali che vedono coinvolte l'Ausl, gli enti locali e altre organizzazioni del Terzo Settore;
- *soluzioni personalizzate per la vita indipendente*: alcune Fondazioni progettano soluzioni personalizzate ricorrendo alle risorse personali e familiari (come i beni immobili), costruendo reti e definendo sostegni giuridici e patrimoniali (convenzioni con il Comune, amministrazione di sostegno, ...). Per esempio, la [Fondazione Dopo di Noi Bologna](#) ha promosso un sistema di residenzialità diffusa caratterizzata dalla costruzione di soluzioni personalizzate sulla base dei bisogni e delle risorse delle persone con disabilità;
- *convivenze*: uno degli sbocchi più diffusi dei percorsi verso l'autonomia sono i "gruppi appartamento" in cui convivono persone con disabilità con il supporto di personale assistenziale ed educativo. Nel caso di [Bologna](#) le convivenze avvengono sia in abitazioni di proprietà delle famiglie coinvolte sia in abitazioni in affitto; nel caso della [Fondazione Le Chiavi di Casa di Granarolo](#) in appartamenti di edilizia pubblica.

Una progettualità che presenta tratti di grande innovazione è il servizio "monitoraggio" promosso e diffuso dalla Fondazione Idea Vita di Milano e adottato poi da altre realtà tra cui la Fondazione Stefylandia di Salò. Si tratta di una modalità innovativa di accompagnamento della persona con disabilità dal "durante noi" al "dopo di noi" intesa come "*prosecuzione dello sguardo genitoriale*". Il monitore è un operatore sociale con esperienza decennale nell'ambito della disabilità che prima accompagna la famiglia nella fase del "durante noi" per conoscere ogni aspetto della vita familiare e delle sue aspirazioni e, in seguito, monitora la qualità della vita della persona con disabilità. Il monitore si configura come figura neutrale e imparziale e per tale ragione non può dipendere o essere remunerato dai servizi che hanno in carico la persona con disabilità bensì da un soggetto terzo come una Fondazione di partecipazione. Tale figura si differenzia dall'amministratore di sostegno, che lavora su aspetti giuridici e patrimoniali, poiché il monitore si focalizza sulla qualità della vita e sul benessere della persona prestando attenzione alle diverse forme di sostegno e ai diversi servizi.

Nel corso della ricerca è emerso come, in generale, l'oggetto dei servizi offerti dalle Fondazioni di partecipazione non sia tanto una semplice prestazione quanto la relazione che viene a crearsi tra le persone con disabilità, le loro famiglie e i professionisti coinvolti. Attraverso la relazione diventa possibile costruire soluzioni personalizzate, attivare le risorse (eventualmente) già presenti nel nucleo familiare e valorizzare le risorse del territorio. Per questo si può parlare di servizi relazionali (Stanzani 2006), orientati a garantire alle persone con disabilità una vita autonoma fuori dalle grandi strutture residenziali e integrata sul territorio. Le Fondazioni promuovono così modelli che rispondono ai bisogni delle persone con disabilità e delle loro famiglie valorizzandone le risorse, le relazioni e le competenze, in una logica di personalizzazione degli interventi (Colleoni 2013). Il "durante e dopo di noi"

richiede infatti risposte su molteplici fronti – dalla tutela giuridica alla sicurezza economica, dal sostegno educativo all’assistenza – e i servizi promossi dalle Fondazioni di partecipazione mirano a dare una risposta che comprenda tutti questi aspetti attraverso una presa in carico globale.

10.6 Dal modello “medico” al modello “sociale”

Per comprendere il ruolo assunto negli ultimi anni dalle Fondazioni di partecipazione per il “durante e dopo di noi”, l’adozione di uno stile operativo basato sulla presa in carico globale e l’importanza della Legge 112/2016 è necessario partire dagli approcci e dai modelli che sono stati proposti per interpretare la disabilità.

A partire dall’Ottocento, in seguito alle trasformazioni sociali e all’evoluzione della cultura scientifica, è andato affermandosi un modello secondo il quale la disabilità non era più una condizione determinata da fattori soprannaturali ma una patologia che limitava le funzionalità e le capacità di un individuo. Si tratta del cosiddetto modello “medico” – frutto dell’Illuminismo prima e del Positivismo poi – secondo il quale la persona con disabilità, avendo una menomazione, necessitava di assistenza e aiuto e, in questo senso, doveva essere protetta dalla società (al contempo si riteneva che fosse anche necessario proteggere la società dalle persone in condizioni di disabilità). Sulla base di questo modello, i nascenti sistemi di welfare riconobbero ai medici un ruolo centrale nell’identificazione e nella cura o riabilitazione delle persone con disabilità, lasciando alle altre categorie professionali un ruolo ancillare e predisponendo al contempo la nascita di strutture residenziali di grandi dimensioni, le cosiddette istituzioni totali (Palacios e Romanach 2008; Díaz Velázquez 2009; Priestley 2010; Marchisio e Curto 2012).

A partire dal Secondo Dopoguerra il modello medico entrò in crisi. Da una parte le persone con disabilità e i loro familiari cominciarono ad avanzare rivendicazioni circa la propria tutela, sviluppando nuove forme di associazionismo (Schianchi 2012; intervista a [Nazario Pagano di Fand](#)). Dall’altra parte si assistette alla progressiva affermazione di scienze sociali come la psicologia, la pedagogia e il lavoro sociale, che spostarono l’attenzione dalla patologia alla relazione delle persone con l’ambiente di vita (Olivetti Manoukian 2005). Prese così piede il cosiddetto modello “sociale”²³, che ha cambiato radicalmente il modo di intendere la disabilità: non più un “fatto individuale” o una “tragedia personale” bensì il rapporto tra una persona con “certe caratteristiche” e una società con una “certa idea di normalità” (Ferrucci 2005; Priestley 2010). Si tratta di un passaggio fondamentale, che contribuisce alla transizione dal welfare dei bisogni al welfare dei diritti: le persone con disabilità sono cittadini a pieno titolo, aventi diritto a una vita sociale, alla formazione, al lavoro, al tempo libero, alla mobilità, allo sport (Colleoni 2011; Marchisio e Curto 2012).

²³ Non esistendo una denominazione univoca per i modelli, per semplificare la lettura è stata qui adottata la dicitura “modello sociale”. Si tralascia di analizzare le differenze tra le varie denominazioni e i percorsi culturali che ne sono alla base. Ci limitiamo a ricordare i principali: modello “della diversità” (Palacios e Romanach 2008), “della disabilità come risorsa” (Colleoni 2003), “relazionale” (Ferrucci 2005) o “bio-psico-sociale” (Folgheraiter 2006). Quest’ultimo non fa riferimento a un modello sociale puro bensì a un modello che considera sia componenti medico-biologiche che sociali e relazionali.

All'epoca i servizi per la disabilità rivolti a persone non autosufficienti erano ispirati al modello dell'istituzione totale, che isolava le persone dal resto della società. È stato grazie alla nascita delle prime associazioni e dei movimenti sociali, nonché allo sviluppo di nuove metodologie d'intervento, che qualcosa è iniziato a cambiare. Il modello "sociale" ha infatti favorito lo sviluppo di servizi territoriali e di comunità orientati alla socializzazione e all'autonomia e reso possibile l'integrazione delle persone con disabilità in diversi ambiti sociali. Ha anche determinato importanti cambiamenti nell'impostazione dei servizi alla persona, favorendo lo sviluppo di servizi territoriali orientati all'*empowerment* e alla domiciliarità e coinvolgendo nella loro realizzazione professionisti come medici, infermieri, assistenti sociali, educatori e operatori socio-sanitari (Folgheraiter 2006). Inoltre, grazie all'impegno di familiari, volontari, operatori sociali e talvolta delle stesse persone con disabilità, si è assistito alla nascita di organizzazioni non profit volte a favorire la socializzazione e l'integrazione comunitaria e a fornire servizi alternativi all'offerta esistente (Colleoni 2011; Schianchi 2012)²⁴.

10.7 Il modello "sociale", la legge sul "dopo di noi" e le Fondazioni di partecipazione: quale nesso?

Grazie alle interviste con alcuni attori chiave²⁵ abbiamo anche inteso indagare e comprendere il contributo fornito dal modello sociale nel creare le condizioni per lo sviluppo di politiche espressamente dedicate al "durante e dopo di noi" e nel favorire la diffusione delle Fondazioni di partecipazione che operano in questo ambito.

Innanzitutto è emerso l'importante ruolo assunto dal Terzo Settore nella transizione al modello "sociale". Molte associazioni familiari, di volontariato, di *advocacy*, costitutesi a partire dagli anni Cinquanta, sono state infatti protagoniste sia di battaglie a tutela dei diritti sia della costruzione di soluzioni alternative all'offerta di interventi allora esistenti, prima per la socializzazione e il tempo libero e poi per la domiciliarità, l'inserimento lavorativo e la formazione. Come spiegato da Gianfranco Pappalepore (CSVnet), il volontariato ha rappresentato uno stimolo importante, ha dato risposte concrete e ha fornito un contributo affinché la legislazione potesse fornire risposte universalistiche e più integrate in tutto il Paese e non solo nelle regioni più evolute e più ricche. Negli anni si è passati da un volontariato impegnato a fare beneficenza e assistenza a un volontariato che ha voluto mettere al centro i diritti delle persone con disabilità. È stata realizzata una battaglia per far capire che la disabilità non è una malattia, che il problema non è il disabile in quanto tale bensì il rapporto con la società nella quale il disabile è inserito. Il volontariato più maturo ha

²⁴ Occorre altresì ricordare come la diffusione del modello sociale sia stata possibile anche grazie all'approvazione di importanti convenzioni e documenti a livello internazionale (Leonardi 2005; Schianchi 2012). Con specifico riferimento alla disabilità si deve fare riferimento all'*International Classification of Impairments Disabilities and Handicaps* (ICIDH) del 1980 che mette in luce la differenza tra menomazione, disabilità e handicap e all'*International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF) del 2001 che recepisce pienamente una visione sociale della disabilità. Il passo successivo è stata l'approvazione della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* del 2006, ratificata dall'Italia nel 2009. La Convenzione stabilisce una definizione di disabilità basata sul modello sociale e riconosce formalmente i diritti al lavoro, alla casa, alla salute, all'autodeterminazione delle persone con disabilità.

²⁵ Si veda la nota 4 in questo capitolo.

lavorato perché venisse introdotta una legislazione sulla disabilità e allo stesso tempo ha fornito una serie di risposte come le prime comunità di accoglienza e i primi centri diurni, e ha contribuito alla diffusione di luoghi di relazione, d'incontro e di "autonomia" per le persone con disabilità.

Un ruolo importante è stato svolto anche dagli operatori sociali. Dagli anni Cinquanta si è infatti assistito a una loro progressiva professionalizzazione e allo sviluppo del servizio sociale. Assistenti ed educatori sociali – [come messo in luce da Nicoletta Titta, Presidente dell'Associazione Nazionale Educatori Professionali \(Anep\)](#) – hanno aumentato la presenza nei servizi rivolti a persone in difficoltà sviluppando una propria etica e deontologia professionale, spesso distinta dalla *mission* dell'ente di appartenenza, assumendo così un ruolo non solo tecnico ma anche politico, volto alla promozione dei diritti umani e sociali delle categorie svantaggiate (cfr. anche Olivetti Manoukian 2005). La pratica delle professioni sociali si è quindi evoluta da una dimensione diadica (incentrata sul rapporto operatore-utente) a una dimensione sociale e comunitaria: l'intervento dell'operatore sociale non considera esclusivamente il singolo utente, ma l'utente inserito in una rete di relazioni e nel suo contesto di vita. Tutto questo ha favorito anche il lavoro di comunità: l'operatore sociale non è colui che deve rimediare alle carenze del singolo utente, ma chi può supportarne l'*empowerment*, lo sviluppo delle autonomie e l'integrazione sociale (Orlando e Pacucci 2005; Cerrocchi 2007; Dozza 2007).

Il lavoro quotidiano e l'impegno politico degli operatori sociali, le battaglie delle associazioni di volontariato e del Terzo Settore e le sperimentazioni sul campo hanno così favorito l'evoluzione della legislazione sulla disabilità e del sistema di welfare. Nel corso degli anni Settanta la Legge 180/1978 ha trasformato profondamente i servizi psichiatrici, mentre la Legge 833/1978 ha istituito il Servizio Sanitario Nazionale e, nei fatti, lo ha reso, in quanto garanzia di universalismo e gestione integrata delle cure, il primo "pilastro" su cui poggia il riconoscimento istituzionale del modello "sociale" in Italia. Il secondo "pilastro" è stato eretto circa vent'anni dopo con la Legge 328/2000, che ha riformato i servizi sociali (cfr. Ferrario 2014; Rossi 2014). In questo arco temporale sono tuttavia state anche approvate norme specifiche sui diritti delle persone con disabilità²⁶. Si è così poco alla volta sviluppato un quadro legislativo volto a tutelare, salvaguardare e integrare il cittadino disabile. Un *corpus* di norme la cui efficacia è stata però sfidata – [come ricordato da Nazario Pagano, vicepresidente della Federazione Associazioni Nazionali delle Persone con Disabilità \(Fand\)](#) – dal fatto di essersi accavallate l'una sull'altra, di essere state applicate solo parzialmente o, in alcuni casi, di non aver portato a reali benefici per i soggetti disabili.

Dagli anni Duemila in avanti ai tradizionali attori del welfare che operano nel settore della disabilità si sono progressivamente aggiunte nuove realtà che si sono assunte la responsabilità di finanziare specifici interventi ma anche di concorrere alla loro progettazione e di facilitare la costruzione di reti multiattore, come abbiamo evidenziato nel terzo paragrafo. All'interno del Terzo Settore si è assistito in particolare alla nascita delle Fondazioni di partecipazione per il "durante e dopo di noi". Questi enti hanno consentito di

²⁶ Tra le più significative la Legge 381/1991 sulle cooperative sociali, la Legge 104/1992 sull'integrazione, i diritti e l'assistenza delle persone con disabilità e la Legge 68/1999 sull'inserimento lavorativo.

consolidare e strutturare esperienze, relazioni e rapporti preesistenti sui vari territori, rendendo possibile lo sviluppo di nuovi servizi e la mobilitazione di risorse aggiuntive a quelle tradizionalmente disponibili per affrontare le esigenze delle persone con disabilità. Tale forma organizzativa ha spesso consentito di rispondere a nuove sfide come la ricerca di fonti di finanziamento complementari alle risorse pubbliche, la personalizzazione degli interventi e il sostegno alle famiglie. La Fondazione di partecipazione permette infatti di valorizzare le risorse patrimoniali delle famiglie, delle organizzazioni e delle amministrazioni, integrandole a quelle esistenti ogni volta che si aggiunge un nuovo membro. Questo fa sì che i servizi possano essere finanziati non solo attraverso convenzioni, l'accreditamento, o raccolte fondi, ma anche grazie agli utili del patrimonio della stessa Fondazione. Poiché i bisogni delle persone non sono statici o dati a priori ma si evolvono nel tempo e cambiano da soggetto a soggetto, i servizi alla persona – specialmente alla persona con disabilità – non possono offrire unicamente soluzioni standardizzate, ma devono prevedere interventi personalizzati, flessibili, in cui risulti centrale la dimensione relazionale. Molti dei servizi proposti dalle Fondazioni di partecipazione sono proprio orientati a costruire sostegni o percorsi di accompagnamento personalizzati per il “durante e dopo di noi”. Tali servizi sono finalizzati non solo ai disabili ma anche alle loro famiglie, supportandole nella costruzione dei sostegni, nella gestione del patrimonio e nella preparazione del distacco. Il progetto incentrato sulla figura del “monitore” promosso dalla Fondazione Idea Vita, riportato nel paragrafo 5, ben esprime questi elementi: la creazione di una nuova figura professionale che accompagni la famiglia nel “durante noi” per poi vigilare nel “dopo di noi” sulla qualità della vita della persona con disabilità.

Esaminando i modelli che hanno portato famiglie, organizzazioni del Terzo Settore e amministrazioni pubbliche a scegliere la Fondazione di partecipazione come modalità organizzativa si può trovare un'ulteriore connessione con le dinamiche dei cicli di vita: è stata voluta un'organizzazione che garantisca la conservazione e la valorizzazione del patrimonio e l'immodificabilità dei fini in modo tale che la famiglia possa pianificare con sicurezza e fiducia il “dopo di noi”. Quindi lo scopo della Fondazione di partecipazione è rendere concretamente possibile l'adulthood della persona con disabilità basandosi sul modello “sociale” e sullo sviluppo nel corso degli anni di una rete di servizi e una legislazione fondata sull'integrazione socio-sanitaria e la territorialità.

La tradizionale logica di welfare mix che ha animato in Italia i servizi alla persona è stata affiancata da un nuovo paradigma: il secondo welfare. Sul piano normativo alla Legge 328/2000 si è aggiunta la Legge 112/2016 che introduce il riconoscimento formale di strumenti di natura privatistica. Sul piano degli attori si è assistito al protagonismo di soggetti filantropici, come le Fob, le Fondazioni di comunità e soprattutto le Fondazioni di partecipazione, e più in generale al ruolo strategico assunto dalle organizzazioni del Terzo Settore e dalle famiglie sul fronte della progettazione e del finanziamento; così come, sebbene non sia stato possibile farne cenno in questo capitolo, non si può non menzionare il ruolo crescente svolto dalle imprese e dalle organizzazioni sindacali, in particolare in

materia di diritto al lavoro²⁷. Sul piano degli strumenti sono stati previsti i trust e le polizze assicurative sia per la protezione e condivisione dei patrimoni sia per l'acquisto di beni e servizi privati, ci sono il *cohousing* e nuove forme di convivenza per l'abitare, e il *disability management* per la gestione dei rapporti di lavoro. Sul piano delle risorse il "dopo di noi" può oggi contare sul Fondo nazionale per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare.

In conclusione non possono essere trascurate però alcune criticità emerse nel corso della ricerca. In primo luogo, occorre rilevare la difficoltà di conoscere e reperire dati sul "durante e dopo di noi" e sulle Fondazioni di partecipazione. Da un lato, queste ultime, non sono considerate nella loro specificità ma rientrano nel più ampio segmento "Fondazioni" (risulta quindi estremamente difficile censirle ed entrare in contatto con loro). Dall'altro presentano strutture e modalità operative peculiari e assai differenti fra loro al punto che sotto l'etichetta di Fondazioni di partecipazione si ritrovano un insieme di realtà accomunate spesso dalla sola denominazione. Vi sono casi in cui sono organizzazioni completamente autonome e altri in cui dipendono dagli enti fondatori. Questo si ripercuote anche sui servizi offerti che possono essere internamenti e ampiamente sviluppati o dipendere dalle risorse economiche e umane delle realtà fondatrici. Le difficoltà riscontrate nel contatto con le Fondazioni portano poi a supporre che alcune siano organizzazioni fragili, probabilmente prive di personale amministrativo stabile e contrattualizzato.

Una seconda criticità riguarda la diffusione territoriale del modello "sociale" e conseguentemente dei servizi orientati alla domiciliarità, tra cui quelli dedicati al "durante e dopo di noi". Sebbene vi siano interessanti sperimentazioni anche nelle Regioni meridionali, non si può dire che queste siano diffuse quanto nel Nord del Paese. Le Fondazioni di partecipazione risultano quasi inesistenti e in genere è rilevata l'assenza di molti altri servizi per la disabilità. Da varie interviste è emerso come al Sud sia meno diffusa una visione sociale della disabilità e come questo si ripercuota sullo sviluppo dei servizi e sulle possibilità di partecipazione delle persone con disabilità e delle loro famiglie.

Nei prossimi anni l'attenzione dei professionisti dei servizi alla persona e dei ricercatori dovrà essere indirizzata lungo tre direttrici: l'impatto della Legge 112/2016 per comprendere come si inserisca nel più generale impianto dei servizi per la disabilità e quali effetti possano scaturire dai nuovi strumenti di natura privatistica; lo sviluppo delle Fondazioni di partecipazione per verificarne il reale potenziale rispetto a forme organizzative più tradizionali come le cooperative sociali e le associazioni; la differenziazione territoriale con particolare riguardo alle disuguaglianze nello sviluppo quantitativo e qualitativo dei servizi per la disabilità e il "dopo di noi".

²⁷ Si pensi al welfare aziendale e contrattuale, agli osservatori aziendali e alla diffusione della figura del *disability manager*.

Riferimenti bibliografici

- Acri (2017), *Ventiduesimo Rapporto sulle Fondazioni di Origine Bancaria. Anno 2016*, Roma
- 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
- Barnes, M. (1999), *Utenti, career e cittadinanza attiva*, Trento, Erickson
- Bifulco, L. (2015), *Il welfare locale*, Roma, Carocci
- Carrozza, P. e Biondi Dal Monte, F. (2012), *Il ruolo dell'ente locale nei servizi alla persona. Il "dopo di noi" e le fondazioni partecipate dagli enti pubblici*, in E. Vivaldi (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà*, Bologna, il Mulino, pp. 173-210
- Cerrocchi, L. (2007), *L'educatore sociale: profilo professionale e dimensioni operative*, in L. Cerrocchi e L. Dozza (a cura di), *Contesti educativi per il sociale*, Trento, Erickson, pp. 47-65
- Colleoni, M. (2003), *La provocazione della disabilità*, «Animazione Sociale», n. 176, pp. 67-74
- (2011), *L'inclusione della disabilità è crescita civile*, «Animazione Sociale», n. 25, pp. 22-33
- (2013), *Inediti intrecci per l'inclusione della disabilità*, «Animazione Sociale», n. 278, pp. 36-48
- Díaz Velázquez, E. (2009), *Reflexiones epistemológicas para una sociología de la discapacidad*, «Intersticios», vol. 3, n. 2, pp. 85-99
- Dozza, L. (2007), *Professioni educative per il sociale*, in L. Cerrocchi e L. Dozza (a cura di), *Contesti educativi per il sociale*, Trento, Erickson, pp. 25-45
- Ferrario, P. (2014), *Politiche sociali e servizi*, Roma, Carocci
- Ferrucci, F. (2005), *La disabilità tra vecchi e nuovi paradigmi sociologici*, in F. Ferrucci (a cura di), *Disabilità e politiche sociali*, Milano, FrancoAngeli, pp. 9-47
- Folgheraiter, F. (2006) *La cura delle reti*, Trento, Erickson
- Franzoni, F. e Anconelli, M. (2014), *La rete dei servizi alla persona*, Roma, Carocci
- Istat (2009), *Le fondazioni in Italia*, Roma
- (2017), *Nota sulla legge "Dopo di noi"*, Roma
- Leonardi, D. (2005), *Salute, disabilità, I.C.F. e politiche sociosanitarie*, in F. Ferrucci (a cura di), *Disabilità e politiche sociali*, Milano, Franco Angeli, pp. 73-95
- Lepri C. (2016), *La condizione adulta delle persone con disabilità intellettiva*, in C. Lepri (a cura di), *La persona al centro*, Milano, Franco Angeli, pp. 15-27
- Maino, F. (2013), *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale*, 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
- Marchisio, M.C. e Curto, N. (2012), *Senza muri*, Roma, Aracne
- Morini, L. (2008), *Il disabile adulto e la sua famiglia*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 13, pp. 12-16, pp. 12-16
- Olivetti Manoukian, F. (2005), *Reimmaginare il lavoro sociale*, «Animazione Sociale», supplemento al n. 1
- Orlando, V. e Pacucci, M. (2005), *La scommessa delle reti educative*, Roma, LAS.
- Palacios, A. e Romanach, J. (2008), *El modelo de la diversidad: una nueva visión de la bioética desde la perspectiva de las personas con diversidad funcional (discapacidad)*, «Intersticios», vol. 2, n. 2, pp. 37-47
- Pantrini, P. (2017a), *Disabilità, "durante e dopo di noi", Fondazioni di Origine Bancaria: alcuni spunti di riflessione dall'approvazione della Legge 112/2016*, «Quaderni di Economia Sociale», n. 1, pp. 61-67

- (2017b), *Durante e Dopo di Noi, Carnevali: “ampliare lo spazio dei diritti e favorire la conversione culturale”*, Percorsi di secondo welfare, 17 marzo 2017
- (2017c), *Le Fondazioni di partecipazione e i servizi per il “durante e dopo di noi”: una ricerca sul caso dell’Emilia-Romagna*, «Welfare Oggi», n. 1, pp. 49-56
- Priestley, M. (2010), *Disability*, in F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Rossi, E. (2012), *I diritti sociali nella prospettiva della sussidiarietà verticale e circolare*, in E. Vivaldi (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà*, Bologna, il Mulino
- Rossi, P. (2014), *L’organizzazione dei servizi socio-assistenziali*, Roma, Carocci
- Schianchi, M. (2012), *Storia della disabilità*, Roma, Carocci
- Stanzani, S. (2006), *Relazionalità dei servizi sociali e servizi sociali relazionali*, in P. Donati e I. Colozzi (a cura di), *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*, Bologna, il Mulino, pp. 249-294
- Vivaldi, E. (2012), *Il Terzo Settore e le risposte ai bisogni delle persone con disabilità: l’esperienza delle Fondazioni di partecipazione per il “dopo di noi”*, in E. Vivaldi (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà*, Bologna, il Mulino, pp. 135-171
- Zilanti, A.M. (2005), *Piano di zona*, in M. Dal Pra Ponticelli (a cura di), *Dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci, pp. 426-430

Legge 112/2016



38.000

persone con disabilità che vivono
senza genitori o che vivono sole



127.000

Potenziali beneficiari
del provvedimento



89.000

persone con disabilità che vivono
con i genitori anziani

Fonte: Nota Istat sul Dopo di Noi (2017)
elaborazione su dati 2012-2013

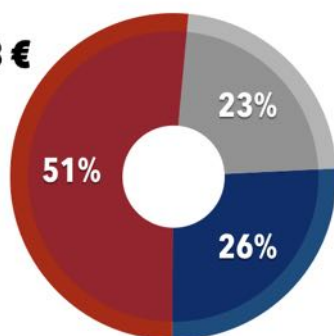
Spesa sociale dei Comuni per la disabilità



Spesa complessiva
1.723.723.918 €



Spesa procapite
2.737 €



Fonte: Nota Istat sul Dopo di Noi (2017)
elaborazione su dati 2013



Trasferimenti in denaro
446.359.224 €

100%

Trasferimenti monetari destinati al
pagamento di interventi e servizi

Strutture
391.747.540 €

61,4%

Strutture a ciclo diurno o
semiresidenziale

38,6%

Strutture comunitarie
o residenziali

Interventi e servizi
885.617.154 €

Il ruolo del non profit

30.000



Organizzazioni non profit che si
rivolgono a persone con disabilità o
non autosufficienza

88



Fondazioni di
origine bancaria



Risorse stanziati
84.000.000 €



Interventi realizzati
1.219

Fonte: Censimento Istat 2011

Fonte: Acri (2017) su dati 2016

Fondazioni di partecipazione e "durante e dopo di noi"

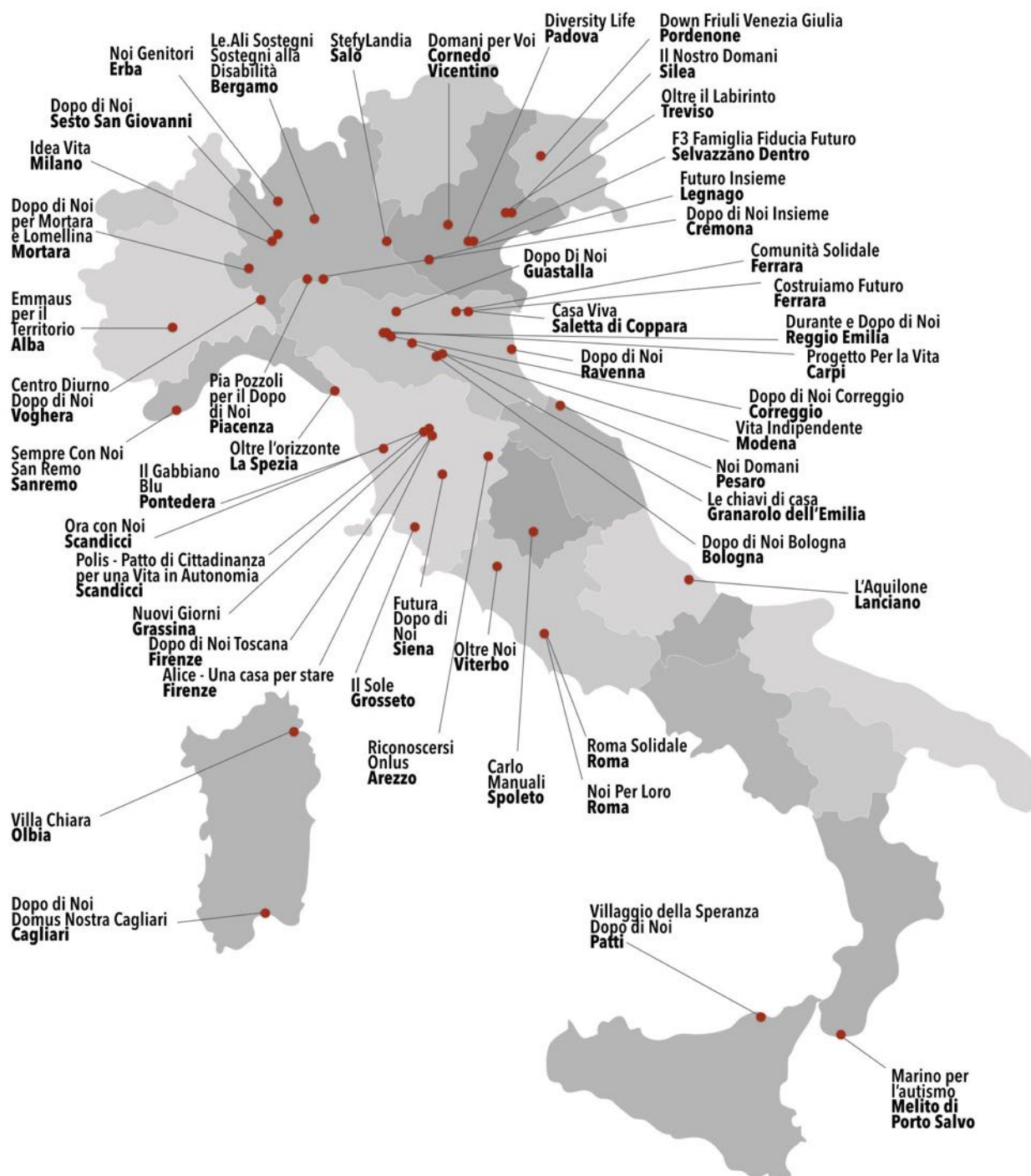
Obiettivi

Promuovere visione sociale e globale della persona con disabilità
Porre in sinergia attori pubblici e privati
 Coinvolgere le famiglie delle persone disabili
Costruire sostegni e garanzie per il futuro



Principali servizi

Sportello di consulenza giuridica e sociale per le famiglie della persona con disabilità
Palestre per l'autonomia
 Soluzioni abitative a dimensione familiare
Monitorare







PARTE TERZA

Le prospettive



Franca Maino e Maurizio Ferrera

CONCLUSIONI.

IL SECONDO WELFARE OLTRE LA CRISI: SEGNALI DI RADICAMENTO E DI CAMBIAMENTO SISTEMICO

Oltre la crisi, indietro non si torna

Il primo welfare italiano continua ad essere sotto stress. Eppure la crisi e le politiche di austerità non hanno intaccato i livelli di spesa complessiva per gli interventi sociali. Secondo il *Quarto Rapporto sul Bilancio del sistema previdenziale italiano* elaborato dal Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali (2017), nel 2015 la spesa totale per pensioni, sanità, assistenza sociale e politiche attive e passive del lavoro è stata pari a 447,396 miliardi, il 54,1% dell'intera spesa pubblica comprensiva degli interessi sul debito (il 59% al netto degli interessi). In rapporto al Pil la spesa sociale pesa per il 27,3% (che diventa il 30% se si aggiungono la spesa per la casa, l'esclusione sociale, la famiglia e i costi di funzionamento degli enti che gestiscono le varie funzioni di welfare). Una cifra imponente, soprattutto se confrontata con gli altri Paesi europei. Secondo Eurostat, nel 2014 la spesa sociale complessiva del nostro Paese è stata pari al 29,9%, percentuale superiore alla media europea a 28, pari al 28,7% del Pil. L'Italia è battuta solo da Danimarca, Francia e Finlandia, e spende addirittura di più della Svezia (29,5%). Secondo l'Ocse, sempre per il 2014, la spesa sociale in percentuale della spesa statale complessiva, ammonta al 55,8% ed è inferiore solo a Danimarca, Germania, Francia, Finlandia e Norvegia. Si tratta di dati che smentiscono il luogo comune secondo cui in Italia, per il welfare, si spende meno che negli altri Paesi.

Restano quindi i tradizionali squilibri del nostro sistema pubblico di welfare: eccesso di spesa per vecchiaia e superstiti a scapito di tutto il resto e peraltro marcate sperequazioni, anche all'interno di questo comparto di spesa, in termini di tipologie di prestazioni e fonti di finanziamento. In questo panorama, alla luce dell'ingente debito pubblico (con il 132,6% del Pil per il 2016 siamo secondi dopo la Grecia) e dei vincoli di finanza pubblica, è poco plausibile che il peso del primo welfare possa aumentare. Su questo fronte la priorità rimane quindi la ricalibratura sia funzionale che distributiva del nostro sistema di protezione sociale.

I problemi degli italiani continuano a crescere e ai "vecchi" bisogni se ne aggiungono di nuovi sempre più diversificati. La natalità, ad esempio, è in costante diminuzione dal 2010. Il tasso di fertilità è tra i più bassi d'Europa e inferiore a quello necessario per il ricambio generazionale (nel 2015 il numero medio di figli per donna è stato di 1,37; era 1,46 nel 2010). La questione riguarda soprattutto le donne italiane (1,27 nel 2015), ma negli ultimi anni risulta in diminuzione anche il numero medio di figli per donna relativo alle cittadine straniere residenti (che è passato dal 2,43 nel 2010 all'1,94 nel 2015) (Database Istat 2016). Con

sempre meno figli il nostro Paese continua ad invecchiare ed è quindi sempre meno attivo: oggi il rapporto tra il numero degli occupati (15-64 anni) e quello dei minori (0-14 anni) sommati agli ultra sessantacinquenni è pari a 1,06: era 1,16 nel 2006 ed è destinato a scendere all'1,01 nel 2025 (Roma 2017).

Anche i tassi di occupazione delle donne con figli sono tra i più bassi d'Europa: nella fascia di età 25-64 anni le mamme con un figlio hanno registrato nel 2016 un tasso di occupazione pari al 58,6%, contro una media europea (EU28) del 73,2%. Un tasso che scende al 55,5% in presenza di due figli e al 43,8% con tre o più figli (Database Eurostat 2016). Nel 2016 il 78% delle richieste di dimissioni convalidate dall'Ispettorato nazionale del lavoro ha riguardato le lavoratrici madri. Ben il 40% di queste, pari a 13.854 donne, è stato motivato dalla difficoltà di conciliare il lavoro con le esigenze di cura dei figli, principalmente per tre ragioni: assenza di parenti di supporto, mancato accoglimento al nido ed elevata incidenza dei costi di assistenza ai neonati (De Cesare 2017). L'Italia – in ottima posizione per quanto riguarda l'accesso alla scuola dell'infanzia (ci va il 98% dei bambini tra i 4 e i 6 anni) – continua infatti ad essere drammaticamente indietro per l'accessibilità negli asili nido: solo il 25% dei bambini sotto i 3 anni frequenta una struttura (Commissione Europea-Eurydice 2016). Si tratta di un dato che deve far ulteriormente riflettere sul tema della ricalibratura interna: la spesa sociale destinata alle famiglie è ferma all'1,4% del Pil (dati Eurostat riferiti al 2014) a fronte di una spesa pensionistica al 16,5%. Previdenza e sanità rimangono la componente maggioritaria del welfare pubblico (pari a 434 miliardi a fronte di una spesa complessiva pari a 660 miliardi per il 2016) anche se i problemi continuano ad aumentare specialmente in altri ambiti.

Ed è proprio rispetto ai bisogni crescenti e che non trovano copertura che gioca un ruolo sempre più significativo il secondo welfare. Nei suoi sei anni di attività il Laboratorio *Percorsi di secondo welfare* lo ha documentato costantemente e dettagliatamente, e questo *Terzo Rapporto* ha evidenziato il consolidamento e il progressivo radicamento di questo fenomeno in diversi ambiti. Il *Rapporto*, in particolare, ha sottolineato, da un lato, il rafforzamento sul fronte del welfare occupazionale analizzando l'evoluzione del welfare aziendale e contrattuale, il ruolo dei provider, della bilateralità e del settore assicurativo (capitoli 3, 4 e 5); dall'altro, il ruolo sempre più significativo di diversi tipi di fondazioni e, in generale, del mondo della filantropia (capitoli 2, 6, 7, 8, 9 e 10).

Welfare in azienda: in crescita e sempre più articolato

Come spiegato in diverse parti del *Rapporto*, con le Leggi di Stabilità 2016 e 2017 il Legislatore ha inteso offrire un quadro normativo più organico e maggiormente comprensibile. Sono stati ridefiniti i servizi e le prestazioni che godono del beneficio fiscale alla luce dei nuovi rischi e bisogni sociali e sono stati ricompresi quelli relativi alla non autosufficienza e alla genitorialità, garantendo inoltre una maggiore decontribuzione fiscale e puntando all'estensione del welfare aziendale tra le piccole e medie imprese¹.

¹ Ricordiamo che anche la bozza di Legge di Bilancio 2018 propone un intervento sull'art. 51, comma 2 del Tuir, inserendo una nuova lettera (d-bis) che prevede l'esclusione dal reddito di lavoro delle somme erogate o rimborsate alla generalità o a categorie di dipendenti dal datore di lavoro o le spese da quest'ultimo direttamente sostenute,

A fronte di una crescente domanda di servizi di protezione sociale e degli alti costi del lavoro (che peraltro sta diventando sempre più insostenibile in un mercato globalizzato e altamente competitivo), che incoraggiano il ricorso a forme di retribuzione esentasse quali l'erogazione di servizi, prestazioni e rimborsi di spese in luogo della retribuzione, lo Stato si è reso disponibile a rinunciare agli oneri contributivi e fiscali riconoscendo il contributo del sistema produttivo e delle imprese, incoraggiando queste ultime a integrare un welfare pubblico che – come si è visto – rimane incapace di fornire risposte soprattutto sul fronte degli aiuti alle famiglie e della conciliazione. È andato così delineandosi un welfare occupazionale che intende “soddisfare” insieme i dipendenti, perché risponde ai nuovi bisogni sociali e aumenta il loro potere d'acquisto, e i datori di lavoro, perché riduce il costo del lavoro a fronte dell'impegno sociale che l'impresa si assume.

Si va assistendo anche ad un progressivo – sebbene ancora lento – cambiamento della cultura di impresa che è sempre più attenta al benessere dei lavoratori (al di là della crisi e piuttosto come leva di engagement e partecipazione dei lavoratori) e alle sue ricadute positive sull'attività dell'azienda, nonché sul territorio nel suo insieme. E si registra una crescente (benché non ancora sufficiente) presenza di welfare nella pratica organizzativa delle imprese. Se le grandi aziende con una storia ormai consolidata di welfare aziendale e contrattuale si sono caratterizzate per un ampliamento dei piani di welfare per rispondere ai bisogni di conciliazione e sostegno al reddito, nelle aziende di piccole e piccolissime dimensioni il welfare aziendale fa più fatica a entrare nei piani di sviluppo e di tutela dei dipendenti, ma numerose sono le esperienze registrate che vanno in questa direzione. In crescita ma ancora limitato è l'intervento rispetto ai nuovi bisogni (conciliazione e ambito socio-assistenziale): in parte per difficoltà oggettive (legate tanto a dimensioni organizzative quanto a problemi di costo) che si associano o a una modesta conoscenza della normativa sul welfare aziendale o alla percezione che si tratti di una materia complessa, non pienamente “friendly” rispetto alla messa in campo di piani di welfare ampi e articolati.

La fonte dei piani di welfare è inoltre sempre meno unilaterale: accanto all'impresa cresce il protagonismo di nuovi soggetti che appaiono più attivi e in grado di cogliere le opportunità introdotte sotto questo profilo dalla Legge di Stabilità 2016. Crescono infatti gli accordi, anche se rimangono ancora ampi margini di rafforzamento della contrattazione aziendale, interaziendale e territoriale, oltre che della bilateralità.

In questo senso l'analisi proposta nel capitolo 5 indica che molti Enti bilaterali territoriali (Ebt) risultano impegnati nell'offrire interventi sociali, contribuendo in tal modo a delineare un articolato sistema integrativo multilivello. Un elemento che conferma le potenzialità di questo strumento nel disegno di forme di welfare occupazionale capaci di affiancarsi al sistema pubblico di protezione sociale e di allargare la platea dei beneficiari. Attraverso la

volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto, di accordo o di regolamento aziendale, per l'acquisto degli abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale del dipendente e dei familiari. A differenza di quanto previsto allorquando l'acquisto sia direttamente operato dal dipendente (detrazione in dichiarazione dei redditi fino a 250 euro), in questo caso non è stato fissato alcun limite di spesa. Se approvata si tratterebbe di una novità molto significativa a dimostrazione che le norme sul welfare aziendale non vengono messe in discussione ma fanno un ulteriore passo avanti, in un ambito, quello del trasporto pubblico, particolarmente apprezzato da lavoratori e aziende e attualmente gestito nei piani di welfare con soluzioni limitate.

messa a punto di diverse misure e prestazioni, gli Ebt sembrano infatti soggetti in grado di far arrivare qualche forma di “welfare in azienda” anche fra i lavoratori impiegati in quei settori che, per caratteristiche intrinseche (ridotta dimensione di impresa e discontinuità del lavoro), sembrerebbero altrimenti destinati a restare esclusi della diffusione del welfare occupazionale. A questo si aggiunge il fatto che, dove presenti, le iniziative bilaterali sembrano generalmente costruite in modo da evitare sovrapposizioni con quanto offerto dal welfare pubblico o dal welfare bilaterale di livello nazionale. L’analisi sull’offerta di prestazioni sanitarie condotta da Razetti e Tomatis si interroga sull’incastro fra le iniziative degli Enti bilaterali territoriali, le rispettive cornici nazionali (i Fondi) e il Ssn. Ne risulta una mancata sovrapposizione e, in alcuni casi, una positiva integrazione fra livelli: quando gli organismi bilaterali offrono prestazioni sanitarie, convogliano le risorse su aree lasciate scoperte tanto dal sistema sanitario pubblico quanto dai Fondi integrativi nazionali di categoria. Va tuttavia sottolineato che gli Ebt non sembrano ancora attivarsi “sistematicamente” per offrire assistenza sanitaria laddove non arrivano i grandi Fondi nazionali.

Sul fronte del welfare in azienda si registra anche un nuovo attivismo da parte del mondo assicurativo, che, come mostrato nel capitolo 3, ha accresciuto la propria consapevolezza e responsabilità “sociale”. Da un lato, le imprese assicuratrici rientrano tra le aziende storicamente più impegnate nell’erogazione piani di welfare per i propri dipendenti e hanno progressivamente allargato il paniere di beni e servizi ad essi dedicati anche con interventi “precursori” – sono ad esempio l’unico settore ad essersi dotato, dal 2005, di un Fondo unico nazionale per l’assicurazione contro i rischi di non autosufficienza. Dall’altro lato, giocano un ruolo centrale nel campo della sanità integrativa e, negli ultimi, anni sembrano intenzionate a occupare uno spazio crescente anche tra i provider di prestazioni e servizi di welfare. Ne è un esempio Generali Italia, che a novembre 2017 ha creato una società specializzata, la cui *mission* è quella di occuparsi di “welfare integrato”². Il mercato assicurativo sembra così intenzionato a cogliere la sfida di innovare in modo significativo i propri modelli di business con una maggiore attenzione alla dimensione sociale per stare al passo con le trasformazioni in corso. Il mondo assicurativo, infatti, sarà sempre più chiamato a significativi investimenti in innovazione nell’ambito dell’offerta, dell’organizzazione e della distribuzione dei servizi oltre che nelle modalità di comunicazione come evidenziato da Barazzetta nel capitolo 3. Occorre inoltre sottolineare come il maggior ricorso alla contrattazione di secondo livello nel welfare aziendale favorirà un maggior coinvolgimento delle assicurazioni attraverso il ricorso da parte dei lavoratori a coperture principalmente previdenziali e sanitarie, in molti casi da ricomprendere proprio all’interno dei piani di welfare che si stanno sempre più diffondendo in questi anni.

Un ruolo rilevante del mondo assicurativo nel secondo welfare è l’intermediazione della spesa privata, in particolare quella per consumi sanitari. La spesa sanitaria privata esiste, è

² Generali ha dichiarato di investire 50 milioni di euro entro il 2021 per l’innovazione dei servizi e il consolidamento del modello operativo e verranno assunti 100 giovani nei prossimi due anni. Parallelamente saranno sviluppate nuove tecnologie e attivate partnership strategiche con startup innovative, soprattutto nel settore della salute individuale e del welfare aziendale.

rilevante ed in crescita in tutti i paesi UE, l'Italia non è un'eccezione. Così come in molti paesi i dati segnalano che durante l'ultimo decennio di crisi è cresciuta la percentuale di famiglie che hanno avuto problemi di accesso alle cure o per via dei tempi di attesa o per via delle compartecipazioni. Su entrambi i fronti l'Italia ha certo i suoi problemi, ma non più severi degli altri paesi. Peraltro non sono molti i paesi UE privi di qualsiasi forma di compartecipazione per le prestazioni ospedaliere. La nostra eccezione sta altrove, e più precisamente nel basso ruolo dell'intermediazione assicurativa (privata o occupazionale) della spesa per consumi privati. Secondo alcune stime, questa ammonterebbe a circa 37 miliardi euro, di cui solo il 10% intermediati (Roma 2017). In Francia le assicurazioni rimborsano i ticket, in quel Paese in vigore anche per l'assistenza specialistica. Se si allargasse la copertura assicurativa (che, ripetiamo, esiste in tutti i paesi UE, anche in quelli nordici) della spesa privata, i costi effettivamente a carico degli utenti si abbasserebbero sensibilmente, grazie alla condivisione di rischi caratterizzati da una elevata sostenibilità attuariale per le assicurazioni private, soprattutto in presenza di canali di aggregazione della domanda.

Certo, le assicurazioni private sono mosse dalla logica del profitto. Ma questa non va demonizzata. Come diceva Beveridge, il profitto non deve diventare un padrone (*master*) ma è un ottimo servitore. E ricordiamo che fra le varie attività economiche, i servizi assicurativi hanno una natura intrinsecamente "sociale", proprio perché si basano sulla condivisione dei rischi e dunque di forme di redistribuzione all'interno delle platee assicurate. Semmai lo Stato potrebbe regolare meglio il settore, assicurando che la logica del profitto resti, appunto, un buon servitore e non diventi un padrone. Qualche sgravio fiscale mirato potrebbe ad esempio sostenere i costi delle polizze per le fasce di reddito più bisognose; potrebbero essere controllate eventuali pratiche di *cream skinning* (selezione dei rischi più vantaggiosi da parte delle compagnie) tramite il divieto di *pre-screening* o di disdetta unilaterale e così via. È proprio su questi principi che si basa la cosiddetta *Obama Care* negli USA. La quale ha sì generalizzato l'obbligo assicurativo, ma non ha creato un vero e proprio servizio sanitario pubblico. Gli erogatori delle prestazioni restano (prevalentemente) privati e la copertura dei costi è a carico delle assicurazioni. Fortunatamente, l'Italia ha un Servizio sanitario universale che, a dispetto di alcune criticità e dei troppo forti divari territoriali, funziona in modo abbastanza efficiente ed efficace. Occorre però razionalizzare quella sfera di prestazioni sanitarie che restano a carico dell'utenza o vengono da essa liberamente scelte. È a questo livello (solo a questo) che si potrebbe imparare qualcosa dal modello *Obama Care* (o, forse meglio, dal sistema svizzero) e dall'uso *smart* che quel modello fa delle piattaforme informative per gli utenti e delle regole anch'esse *smart* che riguardano i contratti di copertura.

Oltre alle assicurazioni, in questi mesi abbiamo assistito all'ingresso nell'arena competitiva dei servizi di supporto al welfare aziendale anche delle grandi banche (Unicredit, UBI, Credem, BPER e recentemente Intesa Sanpaolo con la piattaforma *WelfareHub*)³: si tratta di una arena ormai presidiata da quasi un centinaio di operatori che, a vario titolo e

³ Un ambito questo che andrebbe ulteriormente esplorato per comprendere più a fondo specificità e prospettive di sviluppo. Sul tema si segnalano Santoni (2017a) per il caso Ubi Banca e Santoni (2017b) per il caso Intesa Sanpaolo.

con le più varie provenienze settoriali, offrono servizi destinati alla gestione e all'ottimizzazione dei programmi di welfare d'impresa. Quello dei servizi di supporto al welfare aziendale è un settore il cui sviluppo degli ultimi anni è connesso proprio alla crescita del numero di piani di welfare aziendale attivati dalle imprese, favoriti – come abbiamo visto – sia dai recenti interventi normativi (che hanno ampliato il menu dei servizi oggetto di un trattamento fiscale e previdenziale particolarmente conveniente), sia dal diffondersi di una più solida cultura del welfare aziendale sempre più tradotta in concreta e stabile prassi dalla contrattazione di secondo livello. Contrattazione che in alcuni casi è stimolata da quella nazionale, come avvenuto nel caso del Ccnl metalmeccanico o del Ccnl del settore conciario.

Nell'ambito del welfare aziendale si è inoltre registrato un progressivo avvicinamento tra imprese e cooperative sociali. Una serie di ragioni fanno del Terzo Settore un potenziale provider di servizi dedicati (anche) al welfare in azienda: queste organizzazioni esprimono una cultura e una dotazione di capitale umano che le rende “naturalmente” capaci di interpretare i bisogni e di fornire operativamente le risposte più adatte; sono capillarmente presenti sul territorio; già dispongono di una articolata offerta di servizi, in larga parte corrispondente proprio alla domanda che i piani di welfare aziendale mirano a soddisfare. Accanto ad iniziative per lo più isolate, avviate sul territorio da alcune cooperative sociali o da qualche consorzio locale che ha intuito le possibili sinergie attivabili occupandosi anche del fabbisogno di welfare espresso dalle popolazioni aziendali, si è recentemente registrato l'ingresso di CGM, il principale Consorzio europeo di cooperative e imprese sociali, che sta sviluppando una proposta strutturata in tal senso (Scansani 2017). L'ingresso del Terzo Settore nel mercato dei servizi di supporto al welfare aziendale conferma che le dinamiche di rete sembrano essere quelle maggiormente capaci di generare innovazione nell'ampio scenario del welfare e di contribuire strutturalmente ad una reale integrazione del welfare occupazionale rispetto al welfare pubblico.

Quello che si sta lentamente creando intorno al welfare aziendale appare come un vero e proprio circolo virtuoso, sempre più ricco di esempi che vedono coinvolte oltre alle grandi e medie imprese anche quelle di più piccola dimensione. Un sistema che punta a radicarsi sempre più sul territorio per generare un'ulteriore dinamica virtuosa: una ricaduta positiva in termini di risposta ai bisogni ma anche di crescita e sviluppo per la comunità.

Fondazioni e filantropia: da *charity* a volano di sviluppo

Come raccontato all'interno del *Rapporto*, un grande fermento si registra anche nel mondo delle fondazioni e della filantropia privata. Nel giro di un decennio, le fondazioni sono diventate protagoniste sempre più importanti nel sistema di welfare in trasformazione: il loro ruolo è strategico e pivotale nell'offerta di progettualità e iniziative che puntano a diventare sistema (andando oltre le sperimentazioni) e che insieme mirano a portare allo scoperto le potenzialità ideative e collaborative dei territori e delle comunità.

In questo senso è impossibile non parlare delle Fondazioni di origine bancaria, che nel nostro Paese da sempre svolgono un ruolo fondamentale sul fronte del secondo welfare. Nel 2016 le Fob hanno destinato circa il 36,2% delle proprie erogazioni (373 milioni) ai settori dell'assistenza sociale, del volontariato e del contrasto alla povertà minorile, cui

vanno aggiunte altre ingenti risorse a sostegno della salute, dello sviluppo locale e dell'educazione. Oltre a fornire contributi economici significativi che sostengono la diffusione del secondo welfare, queste realtà si distinguono per il loro *modus operandi*. Le Fob, infatti, legano il loro *capacity building* a quasi due decenni di operatività, di scambi di esperienze e linee strategiche di riferimento – e in parte anche alla presenza di una associazione (l'Acri) – che hanno favorito una convergenza di obiettivi e strategie di intervento sempre più innovative, specialmente in ambiti in cui il Pubblico fatica a fornire interventi adeguati, come ben spiegato nel capitolo di Agostini e Cibinel dedicato al ruolo delle Fob nel contrasto alle diverse forme di povertà.

Accanto alle Fob si sono diffuse e rafforzate altri tipi di fondazioni: di impresa e di famiglia, di comunità, di partecipazione, solo per citare quelle che sono state oggetto dei capitoli di questo *Rapporto*.

Le Fondazioni di impresa stanno dimostrando, come descritto da Chiara Lodi Rizzini e Eleonora Noia nel capitolo 6, di poter occupare un proprio spazio nell'arena del welfare. Queste Fondazioni operano infatti come facilitatrici della tutela dei diritti sociali, come aggregatrici di risorse finanziarie e come soggetti in grado di co-progettare e, indirettamente, co-produrre soluzioni innovative. Il crescente impegno delle Fondazioni di impresa verso tematiche sociali è connesso a diversi fattori, tra cui i nuovi approcci alla *Corporate Social Responsibility* e gli effetti della crisi economica. Entrambe queste dinamiche hanno favorito un cambiamento nel modo di operare delle Fondazioni di impresa che hanno spostato il focus del loro intervento verso quelle aree percepite come più sensibili ed urgenti, hanno incrementato le risorse verso l'area del welfare e hanno rimodulato gli interventi verso gruppi di destinatari mirati e vulnerabili, tra cui i giovani, i migranti e le donne. Cambiamenti si riscontrano anche nelle modalità di erogazione adottate, dove emerge una crescente attenzione ai meccanismi di misurazione dell'impatto. Infine, cambia anche il contesto locale di riferimento, con un graduale passaggio degli interventi dalla dimensione internazionale a quella locale.

Anche le Fondazioni di comunità negli ultimi anni hanno registrato una diffusione e un rafforzamento significativo, specialmente in quelle aree del Paese in cui i bisogni sociali sono più ampi e complessi, nonostante tante difficoltà contingenti legate proprio al contesto di sviluppo. Nel capitolo dedicato alla diffusione di queste realtà nelle regioni del Sud Italia, Lorenzo Bandera ha evidenziato come la limitata disponibilità di risorse, sia per quel che riguarda gli aspetti patrimoniali che quelli erogativi, non abbia scoraggiato le Fondazioni di comunità, ma anzi le abbia spinte a concentrarsi maggiormente sullo sviluppo di partnership e network *multi-stakeholder*, investendo sulla costituzione di reti ampie di soggetti che, anche in assenza di risorse economiche importanti, si sono rivelate in grado di rispondere a problemi complessi dei propri territori, ognuna per il suo pezzetto di competenza. La debolezza sul fronte della "intermediazione filantropica" – funzione tipica di trasferimento delle risorse economiche da e per la comunità – sembra quindi avere come contraltare un rafforzamento della funzione di "catalizzazione sociale", con uno sviluppo di ampie reti impegnate nel perseguimento di un dato obiettivo per fronteggiare la difficoltà di reperire risorse consistenti al di fuori delle reti stesse. Si tratta di dinamiche riconducibili

primariamente alle Fondazioni di comunità del Mezzogiorno, che in realtà possono offrire spunti interessanti anche a tutte le realtà della filantropia comunitaria attive nel nostro Paese.

Spunti di riflessione interessanti vengono anche dalle Fondazioni di partecipazione che si occupano del “durante e dopo di noi”. Come spiegato nel capitolo 10, unendo caratteri peculiari della fondazione e dell’associazione, queste realtà nate dall’alleanza tra famiglie, organizzazioni del Terzo Settore e, spesso, enti pubblici, sono state in grado di introdurre nuove garanzie e maggiore flessibilità a beneficio delle persone con disabilità fornendo sostegni giuridici, patrimoniali, educativi, assistenziali e relazionali sostenuti da un mix di risorse private profit, non profit e pubbliche. Un ruolo che, anche alla luce delle novità introdotte dalla recente legge sul “dopo di noi” (Legge 112/2016) – che introduce strumenti come il *trust* o le polizze assicurative, oltre che un fondo per la domiciliarità e la deistituzionalizzazione – potrebbe ulteriormente rafforzarsi negli anni a venire.

Le fondazioni, dunque, mettono in campo interventi che, da un lato, rispondono a sfide più grandi e ampiamente scoperte nel nostro Paese (povertà infantile, disabilità e durante e dopo di noi, integrazione dei migranti, soprattutto minori non accompagnati e donne) e, dall’altro, affinano gli strumenti per aggredire – in una logica incrementale – i problemi di target/destinatari ben definitivi senza perdere di vista – tassello dopo tassello – l’inclusione di tutti. Le fondazioni diventano quindi agenti di cambiamento, *enabler* rispetto alle risorse ideative, partecipative, finanziarie dei territori in cui operano, capaci di introdurre incentivi al cambiamento e strumenti di accompagnamento. Sono anche catalizzatrici di risorse per incrementare la portata dei finanziamenti e facilitatrici di processi di programmazione degli interventi. Complessivamente, possiamo rilevare un progressivo abbandono dell’idea di filantropia come *charity* a favore di un approccio che mette sempre più al centro la crescita e considera la filantropia come volano di sviluppo locale e delle comunità.

Questa evoluzione è esemplificata dall’esperienza delle Youth Bank, progetti innovativi diffusi in numerosi Paesi tra cui il nostro, che cercano di promuovere azioni di *empowerment* rivolte non solo ai singoli individui, ma avendo a riferimento le reti di relazioni e il più ampio contesto locale in cui le persone agiscono. Si tratta – come hanno spiegato Vesan e Lodigiani nel loro capitolo – di esperienze che pongono l’accento sui processi di *empowerment* dei giovani puntando ad abbandonare un approccio sull’attivazione basato esclusivamente sull’idea di occupabilità delle singole persone all’interno di percorsi lavorativi fortemente frammentati e restituendo invece valore ai processi di socializzazione al lavoro e di piena inclusione e partecipazione nella vita politica e sociale all’interno delle comunità di appartenenza. In altre parole, le azioni di *empowerment* portate avanti dalle Youth Bank possono servire ad accrescere il grado di coesione sociale di uno specifico territorio attraverso l’attivazione di una pluralità di stakeholder pubblici e non-pubblici.

Il ruolo delle fondazioni nel nostro Paese, dunque, è oggi molto significativo sotto diversi punti di vista. E probabilmente nei prossimi anni lo sarà ancora di più. La riforma del Terzo Settore (cfr. box 1) – che si rivolge ad oltre 300.000 organizzazioni e riguarda nel suo complesso quelle attività che originano dal libero associazionismo, dal volontariato civico e solidaristico portato avanti da almeno 6 milioni di cittadini – è infatti destinata a creare nuove opportunità di crescita e riconoscibilità del ruolo della filantropia e delle fondazioni. A tale riforma è stata data attuazione nel corso del 2017, con l’emanazione di quattro decreti

legislativi (si veda la tabella 1) e con l'approvazione dello Statuto della Fondazione Italia Sociale. Le Fondazioni e più in generale gli enti filantropici potranno trarre beneficio dalla riforma del Terzo Settore che, semplificando le regole e innalzando i tetti della detraibilità e deducibilità delle donazioni, dovrebbe incentivare la filantropia, compresa quella di impresa, come sottolineato nel capitolo 6 e riportato anche nel box 1.

Box 1 La riforma del Terzo Settore

La riforma del Terzo Settore, codificata con la Legge 106/2016, ha l'obiettivo di razionalizzare e riorganizzare, sia da un punto di vista legislativo che fiscale, il mondo del non profit. La riforma ha un orientamento promozionale, in quanto intende sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini in forma organizzate per finalità solidaristiche o civico-mutualistiche, dando piena attuazione al principio di sussidiarietà, verticale ed orizzontale (Bassi 2017). Di seguito si riportano le principali novità apportate dalla riforma.

Introduzione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore: riunirà gli attuali oltre 300 registri, albi, anagrafi degli enti non profit ad oggi esistenti, ricomprendendo per distinte sezioni i seguenti soggetti: Odv (Organizzazioni di volontariato), Aps (Associazioni di promozione sociale), enti filantropici, Imprese Sociali, Reti associative, Società di Mutuo Soccorso e altri ETS (Enti del Terzo Settore). È uno strumento fondamentale di conoscenza degli enti non profit in quanto riporterà importanti informazioni sulle caratteristiche delle organizzazioni iscritte.

Enti del Terzo Settore: nasce una nuova tipologia generale di enti senza scopo di lucro, la quale ricomprende anche altre tipologie di organizzazioni già esistenti (come le Odv e le Aps). Ad esempio, la normativa sulle Onlus verrà abrogata e gli enti che ad oggi hanno la qualifica di Onlus dovranno avviare l'iter per iscriversi al Registro unico. Le agevolazioni fiscali e le facilitazioni riportate nel Codice del Terzo settore dipendono dall'iscrizione al Registro Unico nazionale del Terzo Settore.

Personalità giuridica: sono riformate le procedure di acquisizione della personalità giuridica per gli ETS, superando l'attuale regime "concessorio" e prevedendo che essa venga acquisita mediante l'iscrizione al Registro Unico del Terzo Settore previa verifica dei requisiti da parte del notaio. Secondo alcuni esperti (cfr. Bassi 2017), si tratta di un cambiamento di portata "rivoluzionaria" di un percorso legislativo riformatore soft con la sottrazione, per gli enti di Terzo Settore, dal controllo pubblico ex ante della potestà istitutiva dei cittadini che intendono associarsi per il perseguimento di una finalità di interesse generale.

Organizzazioni di volontariato: l'Organizzazione di volontariato si conferma l'espressione più pura del non profit, alla quale il legislatore riserva i maggiori benefici. Il Codice del Terzo Settore fornisce una definizione giuridica della figura del volontario: è la persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore del bene comune e della comunità, tramite un ETS, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà.

Rapporti con la PA: gli ETS sono coinvolti dalle amministrazioni pubbliche nella co-programmazione e co-progettazione delle politiche sociali anche tramite accreditamento di servizi che vanno a soddisfare i bisogni sociali. Nel Codice del Terzo Settore si trovano le norme che prescrivono il contenuto puntuale delle convenzioni tra PA, Odv e Aps.

Impresa sociale: la riforma introduce nuove regole generali per l'Impresa sociale, come forma di impresa in grado di coniugare crescita economica e sostenibilità sociale e ambientale. In estrema sintesi, aumentano i campi di attività di interesse generale, includendo tra le altre microcredito, housing sociale, commercio equo e solidale, agricoltura sociale. Le attività di interesse generale dell'Impresa sociale non coincidono con quelle degli ETS riportate dall'art. 5 del Codice del Terzo Settore. È ammessa la possibilità – in forma limitata – di ripartire gli utili e gli avanzi di gestione. Le cooperative sociali e i loro consorzi acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali.

Social Bonus: è previsto un credito d'imposta per persone fisiche e aziende per recupero da parte di ETS di immobili pubblici inutilizzati e beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata e da questi enti utilizzati per lo svolgimento delle attività di interesse generale con modalità non commerciali.

Servizio Civile Universale: si istituiscono gli enti del servizio civile universale, che selezionano, gestiscono amministrativamente e formano gli operatori volontari impegnati nel servizio civile universale e possono costruire reti con altri soggetti pubblici e privati, per garantire una maggiore efficacia ed efficienza dei programmi di intervento. È previsto un Fondo nazionale per il servizio civile.

Reti associative: nascono le Reti associative, organizzazioni che aggregano un numero elevato di enti e che hanno un importante ruolo di controllo e rappresentanza degli interessi degli ETS.

Agevolazioni fiscali per i donatori: la riforma introduce nuove misure di fiscalità di vantaggio per chi dona denaro e beni agli Enti del Terzo Settore. Per le persone fisiche, donazioni in denaro e in natura saranno detraibili al 30% fino ad un massimo di 30.000 euro per ciascun periodo d'imposta (in caso di donazioni in favore delle Odv l'aliquota sale al 35%). In alternativa, le donazioni in denaro o in natura saranno deducibili fino al 10% del reddito complessivo dichiarato. Per aziende e enti, la riforma prevede che donazioni in denaro e natura siano deducibili fino al 10% del reddito complessivo dichiarato e rimuove il limite dalla normativa precedente (70.000 euro annui); se la deduzione supera il reddito complessivo dichiarato, l'eccedenza può essere dedotta fino al quarto periodo d'imposta successivo. Infine, derrate alimentari, prodotti farmaceutici e altri prodotti non si considerano ricavi se ceduti a ETS: la norma di riferimento rimane la Legge 166/2016 (Legge Gadda).

Titoli di solidarietà: i titoli di solidarietà sono una nuova opportunità di finanziamento per gli ETS. Sono titoli di solidarietà obbligazioni e altri titoli di debito non subordinati, non convertibili e non scambiabili, e certificati di deposito la cui raccolta gli Istituti di credito emittenti devono destinare ad impieghi a favore degli ETS per le iniziative previste dal decreto legislativo, al netto dell'eventuale erogazione liberale.

Fondazione Italia Sociale: ente di natura privata che raccoglie fondi a favore degli ETS. Le finalità della Fondazione Italia Sociale sono: sostenere, mediante l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di ETS caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale e rivolti ai territori e ai soggetti maggiormente svantaggiati.

Riforma del 5X1000: introdotta al fine di sostenere gli enti iscritti nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore; finanziare la ricerca scientifica e delle università; finanziare la ricerca sanitaria; sostenere le attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente; sostenere le ASD riconosciute dal Coni; sostenere le attività di tutela del patrimonio artistico. Sono previste nuove modalità di riparto delle scelte non espresse e dell'importo minimo erogabile.

Tra un nuovo ruolo per il Pubblico e un crescente attivismo dal basso

Accanto alla riforma del Terzo Settore, negli ultimi due anni è andata delineandosi una cornice regolativa pubblica che ha certamente agevolato lo sviluppo del secondo welfare e che indica la volontà del Legislatore di rafforzare il *nesting* tra primo e secondo welfare (Ferrera e Maino 2015). Questi provvedimenti – riassunti nella tabella I e dettagliatamente descritti nei capitoli del *Rapporto* – riguardano temi di primissimo piano come lo sviluppo del welfare aziendale e contrattuale, il sostegno alla conciliazione vita-lavoro, la tutela della disabilità, il contrasto alla povertà nelle sue diverse forme, e il ruolo del Terzo Settore nel suo complesso.

A questo impianto di livello nazionale si aggiungono anche leggi, risorse e incentivi regionali.

Si pensi ad esempio all'investimento di Regione Lombardia sul fronte della conciliazione vita-lavoro: a inizio 2017 l'ente regionale ha scelto di continuare a promuovere il percorso avviato negli anni scorsi (ampiamente documentato nei precedenti due *Rapporti*: cfr. Madama e Maino 2013; Gobbo e Maino 2015) stanziando nuove risorse (complessivamente 2 milioni e mezzo di euro) volte a potenziare l'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza e a fornire soluzioni flessibili per rispondere alle esigenze conciliative delle famiglie, puntando anche alla promozione delle pari opportunità e al miglioramento dell'occupabilità dei lavoratori e delle lavoratrici. Si tratta di azioni complementari a quelle che contestualmente sono state avviate sul territorio – a valere sia su risorse del Por Fse sia su fondi regionali e nazionali – e che si intrecciano con le iniziative promosse nell'ambito dei Piani territoriali di conciliazione per il biennio 2017-2018 finanziati nel dicembre 2016.

In Piemonte, il *Patto per il Sociale* è stato avviato nel 2015 e proseguito da allora con una costante interazione tra il livello regionale, i territori e i tanti e diversi attori che vi operano. Attori chiamati a farsi "animatori comunitari" e promotori della coesione sociale delle comunità, coadiuvati dalla programmazione regionale chiamata ad interpretare le politiche sociali come motore per lo sviluppo locale. Accanto ad esso la strategia WeCaRe⁴, lanciata dall'Assessorato alle Politiche sociali di Regione Piemonte, intende promuovere l'innovazione sociale dei territori e una nuova concezione delle politiche sociali, interpretate anch'esse come motore di sviluppo. Per raggiungere questo obiettivo, WeCaRe ha promosso, attraverso lo stanziamento di 20 milioni di euro da erogare attraverso bandi, quattro azioni: la sperimentazione di azioni innovative di welfare territoriale, il sostegno a progetti di innovazione sociale per il Terzo Settore, il rafforzamento di attività imprenditoriali che producano effetti socialmente desiderabili e la promozione del welfare aziendale (Cibinel 2017).

⁴ L'Atto di Indirizzo WeCaRe – Welfare Cantiere Regionale. *Strategia di innovazione sociale della Regione Piemonte* è stato approvato nel maggio 2017. Il documento descrive la declinazione regionale della Strategia Europa 2020, che invita gli Stati membri a promuovere una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Le risorse per finanziare le misure previste sono tratte proprio dalla programmazione regionale di fondi europei legati all'innovazione sociale.

Tabella I – Il quadro normativo nazionale che apre al secondo welfare, per area di intervento.

	Provvedimento	Contenuti e principali novità
Welfare aziendale e contrattuale	Legge di Stabilità 2016	Aggiornamento della normativa sul welfare aziendale e più ampie possibilità di utilizzo Sviluppo e diffusione della contrattazione di secondo livello Nuova disciplina del premio di produttività fiscalmente agevolato, con ulteriori agevolazioni nel caso dell'erogazione del premio in welfare Agevolazioni nel caso di coinvolgimento paritetico dei lavoratori
	Legge di Stabilità 2017	Inclusione nei piani di welfare di prestazioni, anche in forma assicurativa, aventi per oggetto il rischio di non autosufficienza Ulteriori agevolazioni fiscali
Conciliazione vita-lavoro	Legge 81/2017	Smart working
	Jobs Act del 2014, D.lgs. 80/2015 e Decreto interministeriale del 14 settembre 2017	Incentivi alle misure di conciliazione: sgravi contributivi per genitorialità, flessibilità organizzativa e welfare aziendale
Contrasto alla povertà	Legge di Stabilità 2016	Risorse strutturali per la lotta alla povertà
	Legge 33/2017 e Memorandum del 14 aprile 2017	Passaggio dal Sia al Rei
Contrasto alla povertà infantile ed educativa	Legge di Stabilità 2016	Incentivi alle Fob per azioni sistemiche nel campo della lotta alla povertà infantile ed educativa
Contrasto alla povertà alimentare e allo spreco	Legge 166/2016 (Legge Gadda)	Misure per semplificare la donazione e limitare gli sprechi alimentari
Disabilità	Legge 112/2016	Durante e dopo di noi
Società benefit	Legge 208/2015	Società benefit, note come B-Corps (società profit che da statuto mettono al centro della loro <i>mission</i> sostenibilità e benessere)
Terzo Settore	Legge 106/2016	Riforma del Terzo Settore
	D.lgs. 40/2017	Istituzione del servizio civile universale
	D.lgs. 111/2017	Istituto del 5 per mille
	D.lgs. 112/2017	Revisione della disciplina in materia di imprese sociali
	D.lgs. 117/2017	Codice del Terzo Settore, Registro unico e dotazione finanziaria

In Regione Emilia Romagna è stata approvata la Legge Regionale 24/2016, che ha introdotto il *Reddito di solidarietà* con uno stanziamento pari a 35 milioni all'anno da intendersi come misura integrativa rispetto a quanto previsto dalla normativa e dagli stanziamenti nazionali prima per il Sia e poi per il Rei⁵. E anche la Legge Regionale 19/2016 che promuove un modello di intervento per l'infanzia *hub and spoke*, dove l'*hub* è il nido classico, mentre gli *spoke* sono i servizi sperimentali, i servizi domiciliari e i servizi integrativi (Rimini e Sacchi 2017). Soluzioni tra loro diverse, ma sorrette da un modello organizzativo integrato e da un preciso progetto pedagogico. Il nido, con orari part-time e tempo lungo, rimane quindi il principale servizio educativo per la cura dei bambini e allo stesso tempo per il sostegno delle famiglie. Intorno al nido la legge ha però inteso valorizzare tutta la rete di servizi più flessibili: sperimentali, domiciliari, spazi bambini, centri per bambini e famiglie con orari più elastici e più adatti alle esigenze diversificate di conciliazione vita-lavoro. L'idea è stata quella di andare incontro ai nuovi bisogni delle famiglie attraverso modalità organizzative diverse e innovative.

Le norme sopracitate, sia nazionali che regionali, creano così una cornice che si apre concretamente ad attori non pubblici, punta a introdurre soluzioni innovative e intende favorire l'*empowerment* sia dei beneficiari che degli erogatori di prestazioni e servizi. Si tratta, insomma, di norme che agiscono su quelli che abbiamo definito i tre pilastri del secondo welfare e che contribuiscono ad aggregare sia la domanda sia l'offerta di prestazioni e servizi attraverso lo sviluppo del welfare aziendale, contrattuale, territoriale e di comunità.

Accanto al ruolo regolativo del livello nazionale e regionale, il secondo welfare si è comunque distinto per l'attivismo spontaneo dal basso. Rispetto al problema della povertà e ai livelli raggiunti ne è un esempio l'Alleanza contro la povertà, come descritta nel capitolo 7. L'Alleanza ha svolto un'importante attività di *advocacy* e ha promosso la diffusione di strumenti utili per contrastare la povertà. Ha realizzato un confronto costante con il governo durante tutte le fasi dell'iter legislativo e ha anche contribuito ad elaborare una propria proposta di reddito di inclusione, che in alcune sue parti è stata poi effettivamente ripresa dal Legislatore per arrivare alla definizione del Rei. L'Alleanza ha quindi preso parte al processo decisionale che ha portato all'introduzione di uno schema nazionale (anche se non ancora universale) di reddito di inclusione a dimostrazione del contributo prezioso che un soggetto come l'Alleanza (ma al contempo tutti coloro che la costituiscono) può fornire a livello sistemico.

Le interazioni registrate sul crinale fra primo e secondo welfare confermano che queste due sfere non devono essere considerate come due compartimenti stagni, ma piuttosto come realtà fortemente intrecciate, che tendono a sfumare l'una nell'altra a seconda delle politiche e delle aree di rischio e bisogno in esame, oltretutto ad assumere conformazioni diverse nello spazio e nel tempo. Allo stesso modo, seppure il secondo welfare sia molto differenziato e eterogeneo al proprio interno, le iniziative e le esperienze passate in rassegna

⁵ Il Res è stato introdotto dalla Regione Emilia Romagna con l'intenzione di estendere il Sia ampliando la platea dei beneficiari. A differenza del Sia, che si rivolge prioritariamente alle famiglie in cui è presente un minore, il Res può infatti essere richiesto anche dai nuclei familiari monocomponente. Inoltre, la Regione ha previsto una serie di interventi a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità (Agostini 2017).

in questo *Rapporto* illustrano che una delle sue caratteristiche distintive consiste nell'operare attraverso una logica di attivazione che combina (virtuosamente, nel complesso) interessi economici, sociali e territoriali.

Le platee dei beneficiari, attuali e potenziali, sono molto estese. Con riferimento al welfare aziendale, si consideri ad esempio il Ccnl per il settore metalmeccanico. Riguarda più di 200 mila imprese per un bacino potenziale di lavoratori pari a circa 1 milione e 500 mila dipendenti. Secondo i dati diffusi dal Ministero del Lavoro, aggiornati ad agosto 2017, sono 12.711 i contratti integrativi attivi che regolamentano il premio di produttività: di questi 3.909 prevedono misure di welfare aziendale. Si prenda la bilateralità: nei soli settori economici presi in esame nel capitolo 5, risultano attualmente occupati circa 6 milioni e 900 mila dipendenti; il numero dei lavoratori iscritti ai grandi fondi sanitari integrativi bilaterali di livello nazionale si attesta oggi intorno ai 2 milioni e mezzo, cui sono da aggiungere i familiari a carico eventualmente inclusi nella copertura. Nel 2016, erano 305 i fondi sanitari integrativi e gli enti, le casse e le società di mutuo soccorso, aventi esclusivamente fini assistenziali, registrati all'anagrafe del Ministero della salute (contro i 267 del 2010). A questi istituti – spesso gestiti da grandi *player* del mondo assicurativo – risultavano iscritte oltre 9 milioni e 150 mila persone, di cui quasi 7 milioni di lavoratori e oltre 2 milioni e 200 mila familiari.

Con riferimento alle persone disabili interessate dal “durante e dopo di noi” una nota Istat (2017) ha indicato in 127 mila i potenziali destinatari della Legge 112 del 2016. Con riferimento al Reddito di inclusione sociale stiamo parlando di un bacino potenziale di oltre un milione e 700 mila persone e 400 mila nuclei familiari in condizioni di povertà estrema. Sul fronte della filantropia, si consideri che sino ad oggi le iniziative promosse dalle Fondazioni di comunità che hanno visto la luce nel Mezzogiorno negli ultimi anni grazie all'impegno di Fondazione CON IL SUD hanno coinvolto complessivamente 35.800 persone, tramite la realizzazione di oltre 730 progetti.

Pur risultando impossibile procedere a un semplice esercizio additivo, complessivamente considerati questi dati chiariscono l'ordine di grandezza della platea di persone (potenzialmente) interessate da iniziative interpretabili secondo il paradigma del secondo welfare. Ne consegue che anche le risorse aggiuntive mobilitate dal secondo welfare sono molto consistenti (ordine di grandezza: vari punti di PIL) e, in alcuni casi, con ampi margini di crescita.

Guardando di nuovo alla filantropia, si consideri che nel suo primo anno di operatività, il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile ha potuto contare su oltre 120 milioni di euro messi a disposizione dalle Fondazioni di origine bancaria alle quali è stato riconosciuto un contributo, sotto forma di credito d'imposta, pari al 75% dei versamenti effettuati sul fondo (a riprova di un forte intreccio fra primo e secondo welfare). Nelle aree meridionali del Paese, le Fondazioni di comunità analizzate in questo *Rapporto* sono state in grado di mobilitare oltre 35 milioni di risorse con l'obiettivo di rafforzare l'infrastrutturazione sociale di zone particolarmente critiche. Per sostenere o realizzare iniziative di protezione sociale nel corso del 2016, le Fondazioni di origine bancaria hanno erogato risorse per oltre 413 milioni di euro; per le sole iniziative specificamente volte al contrasto della povertà prese in esame nella ricerca proposta nel capitolo 8, nel corso del 2016 le Fob hanno investito un importo pari a oltre 15,5 milioni di euro. Particolarmente

consistenti appaiono poi le risorse mobilitate nel campo dell'assistenza sanitaria integrativa, in cui, nell'anno fiscale 2015-2014, i diversi soggetti iscritti all'Anagrafe sanitaria del Ministero della salute, condizione necessaria per godere del trattamento fiscale agevolato, risultavano aver impegnato oltre 2 miliardi di euro.

È vero che lo Stato investe sotto forma di "*tax expenditures*", ma il saldo potrebbe benissimo essere positivo. Molte di queste spese fiscali ritornano infatti nelle casse dello Stato sotto forma di gettito generato da nuova occupazione e nuove transazioni commerciali. Non abbiamo analisi e nemmeno basi informative sufficienti, per ora, per calcolare i saldi fra *tax expenditures* e nuovo gettito indotto dal secondo welfare. E l'esplorazione dettagliata delle sue ricadute occupazionali dirette e indirette è una delle frontiere di ricerca più interessanti e rilevanti per chi si occupa di politiche sociali e del lavoro. Se il circolo virtuoso fosse confermato, si potrebbe arrivare a dire che il secondo welfare dà impulso all'economia, con vantaggi per l'occupazione femminile (in parte anche giovanile, nonché quella della popolazione immigrata), e un contributo ad abbassare e razionalizzare i costi del lavoro di cura. Importanti vantaggi potrebbero andare anche agli anziani puntando a tutelarli sempre più attraverso servizi e non solo prestazioni monetarie (pensioni).

Insomma crescono i segnali in quella che è stata definita la spirale del cambiamento generato dall'innovazione sociale (si veda la figura 1.1 nel capitolo 1): oggi gli attori del secondo welfare si stanno sempre più confrontando con processi di "attecchimento" e disseminazione delle iniziative provando ad andare oltre le sperimentazioni per puntare a vere e proprie azioni di sistema, che preludano alla messa in campo di *policy* di secondo welfare capaci di generare un profondo rinnovamento del sistema di welfare.

Inoltre, va sottolineato che sempre più si assiste all'attivazione dei protagonisti del secondo welfare rispetto a una pluralità di funzioni. Se a partire dagli anni Novanta il welfare mix è stato perlopiù limitato all'implementazione delle politiche in un contesto di esternalizzazione dei servizi da parte dell'amministrazione pubblica o al semplice finanziamento degli interventi, negli ultimi anni, attraverso il secondo welfare, il ruolo e il coinvolgimento degli attori si è fatto molto più articolato e per certi versi oggetto di maggiore specializzazione. Come emerso nel capitolo 7 dedicato alle misure di lotta alla povertà, questi attori intervengono in tutte le fasi del *policy-making*, ovvero della formazione di una politica pubblica. Fasi che possono essere analiticamente suddivise nell'identificazione di un problema, nella formulazione di soluzioni, nell'adozione di una decisione, nell'attuazione dell'intervento, e nella valutazione dei risultati (passando attraverso il monitoraggio). A seconda delle caratteristiche degli attori, questi tendono a dare consistenza e valore al loro contributo in modo mirato e strategico e sempre meno "generico" e episodico. Così facendo cresce anche l'interazione con le politiche del primo welfare e aumenta la probabilità di innescare sinergie e pratiche di *nesting* tra le due arene con un esito che è destinato anch'esso a favorire un cambiamento sistemico del welfare.

Gli studi e le ricerche condotte in questi due anni hanno permesso infine di evidenziare una serie di fattori facilitanti che contribuiscono alla diffusione e al radicamento degli interventi di secondo welfare:

- la presenza di una cultura capace di concepire il welfare non solo come un costo ma anche come un investimento, unita alla disponibilità di risorse finanziarie e ideative;
- la capacità di individuare i bisogni e trovare soluzioni in modo collettivo andando oltre l'individualismo e aprendosi al raggiungimento di interessi comuni;
- la presenza di attori in grado di agire da “collante” tra i partner delle reti e tra gli attori del territorio e di assumere un ruolo decisivo nelle fasi di impostazione degli interventi e per favorire scelte condivise (e dove possibile – con riferimento in particolare al welfare occupazionale – contrattate);
- una struttura di governance interna che funga da “cabina di regia” della rete, costituita dai rappresentanti di tutte le realtà aderenti con compiti e funzioni definite per accompagnare e dare impulso alle azioni e ai processi;
- amministrazioni locali attive e sensibili al tema del nuovo welfare, favorevoli al superamento delle tradizionali divisioni di competenze tra pubblico e privato e in grado di promuovere un modello di welfare inclusivo e integrato attraverso forme di condivisione, partecipazione collaborativa e progettazione negoziata tra tutti i soggetti interessati allo sviluppo della comunità locale.

Criticità e problemi irrisolti

Veniamo ora alle criticità da affrontare. Con riferimento al welfare aziendale vi sono aree produttive e territoriali ancora relativamente scoperte che andrebbero opportunamente aiutate a crescere secondo una logica aggregativa e sinergica. Sia le organizzazioni di rappresentanza che la bilateralità potrebbero svolgere un ruolo strategico nel favorire reti e partnership *multi-stakeholder* e nell'aggregare tanto la domanda quanto l'offerta di servizi. L'obiettivo dovrebbe essere la ricerca di una maggiore complementarietà tra soggetti privati (profit e non) e istituzioni pubbliche allo scopo di rafforzare il territorio per rispondere ai bisogni, vecchi e nuovi, dei cittadini, in particolare quelli non adeguatamente coperti dal welfare pubblico perché appartenenti a categorie (giovani, precari, lavoratori a tempo determinato, lavoratori autonomi) poco tutelate. Associazioni imprenditoriali e/o organizzazioni sindacali potrebbero elaborare e implementare “pacchetti di welfare” offrendo alle imprese del territorio assistenza tecnica per la loro attuazione e gestione, eventualmente legata a specificità settoriali o peculiarità connesse al tipo d'impresa (come avviene nel caso degli enti bilaterali). A patto però di promuovere interventi maggiormente sistematici e di puntare sulla condivisione delle informazioni in merito agli accordi più innovativi affinché possano diventare patrimonio comune e essere riproposti in altri contesti e settori. In questo senso appare molto interessante il progetto *Nuovo Sociale* promosso da Confartigianato, attraverso il quale l'organizzazione propone un sistema “aperto” che possa mettere insieme attori locali che a vario titolo sono interessati a sostenere famiglie e imprese in un'ottica territoriale e comunitaria⁶.

In questo quadro gioca un ruolo importante anche la bilateralità, affinché enti e fondi di origine contrattuale (regionale e/o territoriale), composti e gestiti in modo paritetico, possano erogare alle parti – che hanno sottoscritto il contratto – servizi e prestazioni

⁶ Per approfondimenti si rimanda a Bandera (2017a e 2017b).

(anche) di welfare finanziati grazie ai contributi versati. Certo è che ad oggi risulta ancora un certo grado di frammentazione organizzativa della bilateralità oltre che significative variazioni nell'offerta di prestazioni di welfare bilaterale, sia su base settoriale sia su base territoriale. Da qui l'importanza di investire – da parte della stessa bilateralità – in un ripensamento del proprio ruolo, interrogandosi su come e in seguito a quali trasformazioni potrebbe contribuire a diffondere in modo più sistemico il welfare tra le imprese del territorio.

Da superare è anche una certa ritrosia aziendale al cambiamento – che inibisce il superamento di un approccio individualistico e sfavorevole alla collaborazione e alla condivisione di esperienze, competenze e *know-how* per l'implementazione di interventi e servizi di welfare, sia aziendale sia territoriale – e una ancora diffusa miopia imprenditoriale che si manifesta con una bassa propensione ad introdurre piani di welfare aziendale e territoriale, in virtù dell'ancora parziale comprensione delle loro potenzialità, vista la tendenza degli imprenditori e del management a quantificare un “ritorno” esclusivamente in termini di business. È infine necessario operare affinché il rapporto fra offerta e domanda dei servizi sia il più possibile equilibrato. Per essere efficace la scelta del pacchetto di misure non può prescindere da quelle che sono le esigenze e le richieste dei destinatari (lavoratori ma anche cittadini) a cui si rivolge, pena il mancato utilizzo delle stesse e il conseguente insuccesso dell'iniziativa e lo spreco di risorse. Le reti e le partnership multi-attore devono quindi anche favorire una più agevole analisi dei bisogni di persone, famiglie e imprese e investire su comunicazione e disseminazione delle buone pratiche per un più efficace incontro tra bisogni e soluzioni.

Il fermento che ha caratterizzato l'ambito del welfare aziendale nell'ultimo biennio porta con sé il rischio che l'ingresso di nuovi attori favorisca scorciatoie dettate da interessi esclusivamente legati al profitto, che facciano passare in secondo piano i bisogni dei lavoratori, oltre che la qualità e flessibilità delle risposte e dei servizi. Sotto questo profilo continua ad essere di grande attualità interrogarsi su dove tracciare il perimetro del welfare in azienda (cfr. [Mallone 2015](#)) avendo ben presente che esso certamente scaturisce dall'incrocio di due dimensioni: i bisogni e i beneficiari. Fermo restando l'assunto di base, ossia che il welfare aziendale svolga un ruolo positivo sul piano della produttività e delle relazioni industriali. Occorre dunque definire le priorità rispetto ai bisogni chiarendo quale debba essere la valenza sociale dei servizi e delle prestazioni e la copertura di una platea di destinatari più ampia ed inclusiva possibile è l'obiettivo a cui i piani di welfare dovrebbero tendere. E sempre più andrebbero messe a punto formule aggregative intorno al tema del welfare aziendale, capaci di non confinarlo entro l'impresa, ma di metterlo in connessione con il territorio in cui l'impresa stessa opera per la valorizzazione della produzione locale, dell'occupazione, e del benessere dei cittadini.

Anche la sfera delle azioni messe in campo dal Terzo Settore, e in particolare dal mondo delle fondazioni e della filantropia, non è esente da rischi. Nel complesso è necessario un più convinto spostamento della loro azione verso il tema della crescita e dello sviluppo per andare oltre quell'approccio più assistenziale e caritatevole che le ha caratterizzate nel passato.

Lo studio sulle Fondazioni di comunità nel Mezzogiorno mette in evidenza il paradosso per cui le regioni del Sud che più avrebbero bisogno di secondo welfare (oltre che del primo)

fanno fatica a dare continuità ed efficacia agli interventi. Sembra anche qui presente una “miopia” che sta portando queste fondazioni a non puntare sulla raccolta a patrimonio ma sul reperimento di fondi per garantire erogazioni dirette e sostegno al territorio. Questa scelta appare tuttavia non priva di rischi. Concentrare gli sforzi sul breve periodo può permettere, in linea teorica, di sostenere un maggior numero di interventi volti ad affrontare problematiche contingenti della comunità, ma appare una scelta poco lungimirante che non pone attenzione anche ai bisogni che potrebbero emergere in futuro e alla sostenibilità di lungo periodo. A questo si aggiungono problemi connessi alle modalità di erogazione delle risorse (scarso ricorso ai bandi) e alla valutazione circa l'impiego delle stesse (criteri *ex-ante* non sempre chiari e poca valutazione *ex-post*). Da segnalare anche la spinosa questione del rapporto con il Pubblico e in particolare con le amministrazioni locali: pur comprendendo le ragioni che spesso portano le Fondazioni di comunità a non riporre fiducia negli enti pubblici, occorre accrescere la consapevolezza che questi ultimi possono rivelarsi degli interlocutori importanti per la buona riuscita di interventi e iniziative di secondo welfare, soprattutto nel momento in cui “dal basso” si offre la possibilità di “contaminazione” e rinnovamento.

Anche l'azione delle Fondazioni di impresa si scontra con una serie di limiti, che diventano opportunità se letti come indicatori di potenziali aree di sviluppo ed espansione. In primo luogo, bisogna sottolineare il rischio che il focus dell'attività filantropica sia spostato sul tornaconto dell'impresa, che porta le fondazioni a configurarsi come meri espedienti per sfruttare vantaggi fiscali o per accrescere la visibilità dell'azienda senza che ci sia un reale interesse a generare un impatto sociale positivo sul territorio. Possono inoltre verificarsi inefficienze e sprechi delle risorse investite qualora le Fondazioni di impresa operino senza un chiaro disegno strategico.

Da ultimo, in relazione a tutti gli ambiti di secondo welfare esaminati in questo *Rapporto*, occorre tener ben presente la sfida dei divari territoriali e dell'equità sociale. Chi guarda con perplessità e persino sospetto al secondo welfare sottolinea il rischio che esso accentui gli squilibri distributivi del nostro modello e ne possa creare di nuovi. Per quanto riguarda i divari territoriali il problema è reale ed è stato ben documentato nei vari capitoli. Del resto si tratta di una delle grandi questioni strutturali del modello socio-economico italiano. Che esista un problema Mezzogiorno anche nel secondo welfare non deve sorprendere. Il sistema delle Fondazioni di origine bancaria ne è ben consapevole: forse l'intero mondo della filantropia potrebbe attivarsi di più, anche solo sul piano delle diagnosi e delle proposte.

Per quanto riguarda invece il nesso fra secondo welfare ed equità, le cose sono più complesse. Le preoccupazioni che spesso si esprimono su questo nesso andrebbero scomposte in due ragionamenti diversi. Il primo welfare italiano soffre ancora della famosa “doppia distorsione” già denunciata vent'anni fa dalla Commissione Onofri: distorsione allocativa a favore del rischio vecchiaia; distorsione distributiva a favore degli *insiders*. Le due distorsioni sono state attenuate dalle riforme, anche recenti (pensiamo alla riforma degli ammortizzatori sociali del Jobs Act e alla introduzione del Rei), ma non sono scomparse. C'è ancora molta strada da fare per ricalibrare il primo welfare, rafforzando i diritti sociali soggettivi universali anche in base alle indicazioni del Pilastro Europeo. È su questo piano che si gioca la partita dell'equità. La conclusione di questo ragionamento dovrebbe dunque

essere: chiediamo un primo welfare più equo, sfidando tutti coloro che conservano gelosamente lo *status quo*. Solo dopo possiamo chiederci: il secondo welfare sarebbe un ostacolo in questo gioco? Qui interviene il secondo ragionamento. Perché, esattamente, il secondo welfare ostacolerebbe? Chi è perplesso dovrebbe spiegare meglio.

Le distorsioni del primo welfare italiano vengono da molto lontano. Le attenuazioni più recenti nel settore delle prestazioni di disoccupazione, delle politiche attive, della lotta alla povertà hanno proceduto in parallelo allo sviluppo del secondo welfare. Finora non sembra che quest'ultimo abbia ostacolato la ricalibratura, anzi. Più sopra si è menzionato il caso dell'Alleanza contro la povertà: un attore "di secondo welfare" che si è mobilitato con successo per colmare il buco più eclatante del primo welfare. Proprio riflettendo su questa esperienza, a noi sembra che gli scenari restino quanto meno aperti. E che si possa ipotizzare un intreccio sinergico fra secondo e primo welfare anche in termini di ricalibratura equitativa dei diritti e delle politiche pubbliche. Certo, per sua natura, il secondo welfare è differenziato e mirato, crea increspature, disparità distributive fra territori e gruppi sociali. Si tratta di disparità inique? Non tutte le disparità lo sono, così come non tutte le eguaglianze sono eque. Solo una concezione rigida e astratta di "universalismo" può valutare negativamente, senza neppure aspettare concrete evidenze empiriche, l'emergenza di disparità sul terreno del secondo welfare. Come già sottolineato nel *Secondo Rapporto*, l'universalismo è ben compatibile con un certo grado di declinazione territoriale e differenziazione sociale – come è sempre avvenuto del resto nei paesi nordici. Di nuovo: non neghiamo che nel secondo welfare possano crearsi sacche di disegualianza iniqua, fenomeni di opportunismo e rendita e il monitoraggio di *Percorsi di secondo welfare* s'impegnerà anche su questo fronte, sforzandosi di documentare e analizzare. Vorremmo tuttavia poterlo fare senza essere accusati, in via di principio, di "fare il gioco del nemico".

Per concludere, quali prospettive?

Come già i precedenti, anche questo *Rapporto* ha documentato un panorama in rapida evoluzione, già ricco di concrete realizzazioni, con un considerevole potenziale di (ulteriore) crescita virtuosa, ma anche caratterizzato da persistenti criticità. Oltre a raccogliere, non senza difficoltà, informazioni e dati sugli sviluppi in corso, *Percorsi di secondo welfare* si è sforzato sin dai suoi esordi di inquadrare tali evoluzioni all'interno di cornici analitiche capaci non solo di fare ordine, ma anche di definire i criteri e gli ambiti di interazione fra primo e secondo welfare. Sin dal *Primo Rapporto* abbiamo cercato di catturare la "qualità" del legame fra i due, la misura in cui essi evolvono attraverso "incastri virtuosi". Le sfide, i vincoli e le opportunità per la politica (le politiche), l'economia, la società sono cangianti e contingenti, i confini fra le varie sfere mobili e flessibili. Anche le cornici analitiche e interpretative devono evolvere e aggiornarsi, in un processo possibilmente cumulativo.

La cornice che vogliamo proporre alla fine di questo *Terzo Rapporto* è riassunta nella figura 1. Sull'asse verticale stanno le tre macro-funzioni al centro della sfera del welfare, su quello orizzontale stanno il primo e il secondo welfare, con una indicazione dei compiti principali che dovrebbero essere da loro svolti. L'asse portante superiore è il nuovo Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, appena adottato dall'Unione Europea (si veda il capitolo 1), che

definisce un catalogo di standard/diritti da tutelare in ciascun Paese membro, distribuiti lungo l'arco della vita: dall'assistenza alla prima infanzia ai congedi parentali, dalle prestazioni di disoccupazione fino a quelle a sostegno della non autosufficienza. La tutela in senso forte di questi diritti non può che spettare al primo welfare. I diritti soggettivi (soprattutto quelli che riguardano le assicurazioni sociali obbligatorie) debbono essere definiti per legge. Nel caso dei servizi, il compito dello Stato deve essere quello di determinare, garantire e finanziare livelli “adeguati” di prestazione, su tutto il territorio nazionale. Ciò vale sia per i servizi “capacitanti” come l'istruzione, la formazione, le politiche attive sia per quelli a sostegno delle persone in povertà o estrema vulnerabilità, le quali peraltro hanno bisogno anche di trasferimenti minimi garantiti come diritto soggettivo. Le trasformazioni del modo di produrre e la cosiddetta quarta rivoluzione industriale rischiano di lasciare indietro molti soggetti deboli: quelli con basse competenze, gli ultracinquantenni, chi è occupato in quei settori che subiranno maggiormente l'impatto delle nuove tecnologie. La protezione sociale “standard” non è lo strumento adatto per rispondere ai rischi e bisogni di questi gruppi. Su questo fronte, occorrono nuove forme di sostegno mirate, sotto la responsabilità (anche finanziaria) pubblica.

Figura 1 – Una cornice analitica tra primo e secondo welfare.

Pilastro Europeo dei Diritti Sociali			
Primo welfare		Secondo welfare	
Diritti e schemi nazionali (legislazione statale)		Diritti e schemi territoriali (legislazione sub-nazionale) / Contratti / Iniziative spontanee	
Protezione sociale	Assicurazioni obbligatorie / SSN	Assicurazioni integrative	Assicurazioni private “sociali”
Investimento sociale	Infrastrutture e servizi capacitanti (livelli “adeguati”)	Schemi e iniziative territoriali e settoriali	Iniziative basate su partnership o singole associazioni
Sostegni per l'inclusione attiva	Politiche per l'inclusione (trasferimenti e servizi) (livelli “adeguati”)	Schemi e iniziative territoriali	Iniziative basate su partnership o singole associazioni

Fonte: elaborazione degli autori.

Per ciascuna delle tre funzioni elencate sull'asse verticale, il secondo welfare può tuttavia giocare un ruolo molto significativo – fatti salvi i *caveat* evidenziati nella sezione precedente. Le basi su cui il secondo welfare può poggiare sono i diritti cosiddetti “soft”, ad esempio quelli collegati a schemi o fondi di livello territoriale, regionale o locale (le regioni e gli enti

locali non possono introdurre diritti soggettivi giustiziabili); la contrattazione collettiva a livello nazionale, settoriale o di nuovo territoriale; la contrattazione privata (ad esempio le polizze assicurative, anche di gruppo), gli accordi di partnership fra istituzioni pubbliche e private, le iniziative spontanee e dirette di tutti quegli attori filantropici di cui abbiamo parlato nei capitoli di questo *Rapporto*.

La figura illustra solo una mappa di funzioni e compiti, fissa alcuni paletti di base, ma non ci dice come possono e debbano configurarsi i confini tra macro-funzioni, da un lato, e primo/secondo welfare dall'altro. Così come non è ancora chiaro come il Pilastro UE interagirà con i sistemi nazionali. Dati i grandi cambiamenti in corso (integrazione europea inclusa) la realtà del welfare non può che essere sfumata. Ciò nondimeno, la figura fornisce, crediamo, delle lenti utili a “ordinare” gli sviluppi che osserviamo, a individuare i punti di collegamento e confronto sia in senso verticale sia orizzontale, gli incastri virtuosi e quelli perversi.

All'interno di questo quadro generale, con riferimento specifico al secondo welfare, ci sembra infine di poter concludere con le seguenti indicazioni, riassunte per punti:

- continuare ad accrescere la consapevolezza nel dibattito italiano della centralità dell'innovazione sociale, ancorandola dentro il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali;
- ampliare il coinvolgimento dei protagonisti del secondo welfare a livello territoriale, puntando al contempo alla creazione di città sempre più *smart*;
- aumentare la loro capacità istituzionale attraverso il rafforzamento di modelli di governance multi-attore, in cui si definiscano e strutturino ruoli, funzioni e processi collaborativi;
- muovere verso la definizione di indicatori e la raccolta sistematica di dati per valutare l'impatto delle misure (sfruttando anche gli strumenti messi a disposizione dalle nuove tecnologie);
- aggiornare la cornice legislativa e prevedere nuovi strumenti finanziari per accrescere l'ammontare delle risorse non pubbliche e/o favorire l'aggregazione di domanda e offerta;
- introdurre incentivi per trasformare le sperimentazioni in azioni di sistema inclusive e sostenibili e riorientare le scelte di *policy* mettendo al centro le persone;
- riconoscere nell'ICT una risorsa preziosa destinata a ricoprire un ruolo sempre più strategico sia in termini di risposta ai bisogni sia in termine di nuove opportunità occupazionali e di crescita.

Percorsi di secondo welfare continuerà a osservare, documentare, raccogliere dati sempre più approfonditi e sistematici, ad analizzare in modo anche critico i nuovi equilibri che si vanno ricomponendo nella sfera del welfare. Fornendo criteri e spunti per assicurarsi che si tratti, appunto, di *equilibri*: equi, efficienti ed efficaci.

Riferimenti bibliografici

- Agostini C. (2017), *Parte il Reddito di Solidarietà in Emilia Romagna: ecco come funziona*, Percorsi di secondo welfare, 19 settembre 2017
- Bassi A. (2017), *L'inarrestabile forza della mitezza, Il lungo cammino (istituzionale) della riforma del terzo settore*, «Welfare Oggi», n. 5
- Bandera L. (2017a), *Riallacciare il legame tra welfare e territorio: la proposta che viene da Confartigianato*, Percorsi di secondo welfare, 6 novembre 2017
- (2017b), *Perché Confartigianato vuole essere protagonista del secondo welfare?*, Percorsi di secondo welfare, 6 novembre 2017
- Cibinel E. (2017), *Innovazione sociale in chiave piemontese: la Regione lancia WeCaRe*, Percorsi di secondo welfare, 23 maggio 2017
- Commissione Europea-Eurydice (2016), *Structural Indicators for Monitoring Education and Training Systems in Europe – 2016*, Eurydice Report, Lussemburgo, Publications Office of the European Union
- De Cesare C. (2017), *Più difficile conciliare lavoro e figli. Crescono del 44% le dimissioni*, «Corriere della Sera – La 27esima ora», 3 ottobre 2017
- Ferrera M. e Maino F. (2015), *Conclusioni: bilancio e prospettive*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 365-382
- Gobbo M. e Maino, F. (2015), *Reti territoriali per la conciliazione e alleanze locali in Lombardia*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 169-194
- Istat (2017), *Nota sulla legge “Dopo di noi”*, Roma
- Itinerari Previdenziali (2017), *Il bilancio del sistema previdenziale italiano. Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2015*, Rapporto n.4, anno 2017
- Madama I. e Maino F. (2013), *La conciliazione famiglia-lavoro: le Reti territoriali in Lombardia*, 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, pp. 295-311
- Mallone G. (2015), (2015), *Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 43-68
- Rimini S e Sacchi A. (2017), *Nuovi servizi educativi in Emilia Romagna: la sfida per un nuovo welfare*, Percorsi di secondo welfare, 18 gennaio 2017
- Roma G. (2017), *Welfare di Territorio nell'Italia delle diversità*, relazione tenuta in occasione del Convegno “Per un nuovo welfare: da costo a risorsa per lo sviluppo. La proposta di Confartigianato”, Milano, 10 novembre 2017
- Santoni V. (2017a), *UBI Welfare: la proposta di UBI Banca per il welfare aziendale*, Percorsi di secondo welfare, 31 ottobre 2017
- (2017b), *Welfare Hub: la piattaforma per il welfare aziendale di Intesa Sanpaolo*, Percorsi di secondo welfare, 16 ottobre 2017
- Scansani G. (2017), *Welfare aziendale: CGM forma i suoi welfare manager e entra nel mercato dei servizi di supporto*, Percorsi di secondo welfare, 7 novembre 2017







Pubblicazione online: novembre 2017
© 2017 Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
ISBN 978-88-909417-1-9

Illustrazioni di copertina: Stefano Tudisco
Editing: Federico Razetti
Schede infografiche: Lorenzo Bandera

Percorsi di secondo welfare • Centro Einaudi

Via Michele Ponza 4, 10121 Torino
Tel. + 39 0115591611 • segreteria@centroeinaudi.it
www.secondowelfare.it • www.secondowelfare.it

*Il **Laboratorio Percorsi di secondo welfare** è un progetto di ricerca nato nel 2011 dalla collaborazione tra il Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi di Torino e il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Il progetto, con la direzione di Franca Maino e la supervisione scientifica di Maurizio Ferrera – entrambi docenti presso “La Statale” di Milano – si propone di ampliare e diffondere il dibattito sul secondo welfare in Italia grazie alla testata online www.secondowelfare.it*

*Il **Centro Einaudi** nasce nel 1963 e si propone come punto di riferimento nel panorama culturale italiano operando a due livelli, teoretico e di analisi empirica, sui temi del dibattito politico-economico a livello nazionale e locale. Svolge attività di ricerca su progetti propri o in partnership; pubblica libri e periodici, organizza seminari, convegni, cura la formazione di giovani studiosi. L'approccio è policy-oriented, multi-disciplinare; il riferimento è la tradizione liberale.*



Terzo Rapporto su secondo welfare in Italia 2017 *a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera*

© 2017 Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi

ISBN 978-88-909417-1-9

