



RPS

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTORE
Sandro Del Fattore

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli	Ian Gough
Jean-Claude Barbier	Elena Granaglia
Pietro Barrera	Mauro Guzzonato
Enzo Bernardo	Paolo Leon
Marina Boni	Angelo Marano
Giuliano Bonoli	Nicola Marongiu
Paolo Calza Bini	Saul Meghnagi
Massimo Campedelli	Massimo Paci
Dario Canali	Emmanuele Pavolini
Antonio Cantaro	Ivan Pedretti
Giuseppe Costa	Laura Pennacchi
Colin Crouch	Marinella Perrini
Gianfranco D'Alessio	Mario Pianta
Paolo De Nardis	Gianni Principe
Luigina De Santis	Michele Raitano
Nerina Dirindin	Mario Sai
Maurizio Franzini	Giovanni Battista Sgritta
Gianni Geroldi	Alan Walker
Maria Grazia Giannichedda	

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

GENNAIO-MARZO 2015

Direzione, redazione e segreteria
Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma
Tel. 0039.6.44870323 - Fax 06.44870335
rps@ediesseonline.it

Amministrazione e diffusione
Ediesse s.r.l. - Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma
Tel. 0039.6.44870260 - Fax 06.44870335

Tariffe di abbonamento 2015
Annuo 60,00 euro - Estero 120,00 euro
Sostenitore 180,00 euro
Una copia 20,00 euro - Arretrati 40,00 euro
L'importo dell'abbonamento può essere versato
sul conto corrente postale n. 935015
intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

Proprietà
Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma
Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004
spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B
legge 662/96, Filiale di Roma

Coordinamento
Rossella Basile

Progetto grafico
Antonella Lupi

Stampa
O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma
Finito di stampare nel mese di giugno 2015

Distribuzione in libreria
PDE

www.larivistadellepolitichesociali.it



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Egregio Abbonato, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675/1996 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne ad essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla ns. attività. La informiamo inoltre che, ai sensi dell'art. 13 della Legge, Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i suoi dati o opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione della legge.

COMITATO DI REDAZIONE

Lisa Bartoli
Rossella Basile
Francesca Carrera
Stefano Cecconi
Andrea Ciarini
Stefano Daneri
Roberto Fantozzi
Mara Nardini
Fabrizio Rossetti
Alessia Sabbatini
Elisabetta Segre

DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*



il Patronato della CGIL.

indice

RPS

TEMA

Il ruolo dei sistemi locali di welfare

Gianni Geroldi

Nuove forme organizzative
del welfare locale. Nota introduttiva 7

Raffaele Tangorra

Il welfare locale in Italia: nella morsa tra deficit storici
e mancanza di disegno futuro 29

Chiara Lodi Rizzini

Verso quale welfare? Il welfare locale
tra nuovi bisogni sociali e risorse scarse 45

Franca Maino

Imprese, lavoratori e istituzioni locali:
verso un welfare sempre più territoriale 59

Emanuele Polizzi e Cristina Tajani

Quale autonomia locale per l'innovazione del welfare? 77

Daniele Checchi, Claudio Giancesin e Samuele Poy

Buone pratiche nei progetti sulla coesione sociale:
alcune riflessioni a partire da un caso studio 91

Gaetano Lamanna

Edilizia sociale e welfare locale 123

Maria Guidotti

Perché è necessaria una «buona»
contrattazione territoriale 139

ATTUALITÀ**Politiche pensionistiche e previsioni demografiche***Angelo Marano*

Previsioni demografiche e riforme pensionistiche.
Un ripensamento dopo quindici anni

155

DIBATTITO**Una politica per il lavoro
e una nuova qualità dello sviluppo**

Hyman Minsky, *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma, 2014

Alessandro Roncaglia

Il contributo di Hyman Minsky alla teoria economica

187

Claudio Gnesutta

La *tight full employment* di Minsky.
Cosa ci suggerisce?

193

DIBATTITO**Soggettività e politica nella costruzione
di un nuovo modello di sviluppo**

Laura Pennacchi, *Il soggetto dell'economia*, Ediesse, Roma, 2015

Daniilo Barbi

Per una nuova politica economica:
riformulare il fine, riformulando i mezzi

209

Massimo Paci

Alla ricerca del soggetto dell'azione
nella teoria economica e nella società

213

Stefano Petrucciani

Quali risposte alla crisi e al neoliberismo

219

Le autrici e gli autori

227

English Abstracts

231

TEMA
Il ruolo dei sistemi locali di welfare

Nuove forme organizzative del welfare locale. Nota introduttiva

Gianni Geroldi

RPS

I cambiamenti nella protezione sociale degli ultimi venticinque anni hanno ampliato il ruolo dei sistemi di welfare locale, con l'assegnazione ai livelli decentrati di maggiori e più complesse competenze, non sempre accompagnate da un corrispondente accesso alle risorse finanziarie necessarie per un'adeguata offerta di servizi. Diverse analisi hanno cercato di dare spiegazioni plausibili a questo processo. Negli approcci economici hanno prevalso le ragioni che sottostanno alle teorie del federalismo fiscale, mentre i sociologi hanno più insistito sull'adattabilità dell'offerta di servizi di welfare locale, pubblici e privati, come risposta a una domanda di protezione sociale più diversificata e frammentata che caratterizza il periodo post fordista. Alcune analisi politologiche, rilevando la crescente ibridazione degli originali modelli di welfare, sostengono che l'importanza dei livelli locali non è ascrivibile

a un particolare modello, ma ha le sue radici in fenomeni culturali e nelle vicende storico-politiche che hanno configurato le istituzioni della democrazia e le forme di partecipazione in ogni paese. La crisi di questi ultimi anni ha messo a dura prova i sistemi di welfare locale che si sono trovati nella morsa di una domanda di protezione crescente, in presenza di vincoli finanziari molto più stringenti. Di conseguenza, hanno dato avvio a una serie di sperimentazioni nelle forme di intervento, in cui si è andato ampliando il peso dei soggetti non pubblici, mentre la funzione dell'amministrazione locale si è andata trasformando da un ruolo di governo a un compito di governance. All'analisi di queste trasformazioni è dedicata la sezione monografica del fascicolo, che mette in luce una serie di aspetti particolarmente interessanti, riassunti nella seconda parte di questa nota introduttiva.

1. La crisi dei tradizionali modelli di welfare state

A cominciare dall'inizio degli anni ottanta dello scorso secolo, ai sistemi di welfare è stato dedicato un numero crescente di analisi e valutazioni critiche che hanno influenzato il dibattito politico e culturale

con argomenti e proposte che stanno attirando molte attenzioni anche in questa prima parte del nuovo secolo.

È noto che gli anni successivi alla Seconda guerra mondiale hanno visto un'importante crescita e il consolidamento di sistemi di welfare che, influenzati dal modello fordista di produzione, avevano progressivamente costituito una rete di protezione molto articolata, con un processo espansivo delle garanzie che connotava quelle che sono state anche definite «società assicuranti» (Castel, 2011). I modelli di welfare emersi in Europa da questo lungo periodo di crescita (*Les Trente Glorieuses*) presentavano differenze rilevanti nella composizione delle funzioni svolte, nei modi di organizzare e finanziare gli interventi e in un aspetto di particolare rilievo come l'inclusività, ossia l'ampiezza dei soggetti aventi diritto ad accedere ai benefici¹. Dal momento del loro massimo sviluppo, tuttavia, i sistemi di welfare, qualunque fosse il modello adottato, sono entrati in una fase critica, passando attraverso riforme di vario tipo che in misura diversa hanno rimodellato quasi tutte le funzioni storicamente ideate.

Il denominatore comune di questa nuova fase è stata la tematica della sostenibilità finanziaria, a cui è stata dedicata ogni attenzione, a livello di singolo paese e, a cominciare dagli anni della crisi economica, in sede di confronto europeo², dove un iniziale approccio di coordinamento «soffice» si è progressivamente trasformato in una serie di linee-guida di carattere sempre più precettivo³.

¹ A partire da Esping-Andersen (1990), sono state proposte diverse classificazioni di tipo socio-politico dei sistemi di welfare basate sulle loro caratteristiche distintive. Un'analisi delle diversità in chiave storico-economica è rintracciabile invece in Lindert (2004).

² L'effettiva influenza dell'Unione europea sulle riforme del welfare nei singoli paesi è stata una questione molto dibattuta nello scorso decennio e, per alcuni aspetti, essa rappresenta un tema tuttora discusso. Una rassegna che esamina molti lavori riguardanti l'argomento si trova in Jacquot (2008).

³ Una raccolta di opinioni sull'originale metodo aperto di coordinamento applicato alle politiche sociali è contenuta in Zeitlin e Pochet (2005). Rispetto all'iniziale attenzione dell'Ue ad attutire gli effetti della crisi agendo sugli strumenti di protezione sociale si rinvia a Consiglio dell'Unione europea - Comitato per la protezione sociale (2009). Sulla successiva svolta «rigorista» esistono numerosi documenti. Un'indicazione può essere: Commissione europea (2011), in particolare l'Annex 2 «Macro-economic Report». È interessante registrare che un rapporto molto recente sulla situazione occu-

La letteratura accademica di contenuto socio-economico si è cimentata con una molteplicità di approcci analitici nel compito non facile di individuare i fattori che possono aver determinato la crisi dei sistemi di welfare. Le spiegazioni emerse sono molte e si rifanno a diverse cause. L'invecchiamento demografico e l'emergere di nuovi e più imprevedibili rischi sociali, ad esempio, sono visti come fattori che avrebbero dirette conseguenze sul costo crescente degli schemi di protezione e, quindi, sulla loro sostenibilità finanziaria, in una fase di sviluppo che già mette sotto forte pressione i bilanci pubblici. Tra le altre cause analizzate, ci sono poi quelle che riguardano i cambiamenti avvenuti all'interno della società (famiglia, reti sociali, ecc.), nei rapporti di lavoro e nei comportamenti individuali e collettivi. Da tali cambiamenti deriverebbe una domanda di protezione sempre più individualizzata e diversificata e, perciò, meno facile da soddisfare con le forme tradizionali di *welfare provision*. Infine, una parte piuttosto consistente della letteratura si è concentrata sugli effetti della globalizzazione e dell'uscita di scena del tradizionale modello fordista di produzione. Il punto di partenza di queste analisi, che rappresentano anche una base di riferimento del dibattito politico di questi anni, è dato dal paradigma «costo del lavoro, competitività» e, solitamente, esse tendono a suggerire politiche dell'offerta, ossia flessibilità e ridimensionamento della spesa sociale, in particolare, del sistema pubblico di welfare⁴.

pazionale e sociale in Europa (Commissione europea, 2015) sembra in parte modificare il punto di vista «rigorista» che prevaleva nei precedenti rapporti. In base ai risultati dell'analisi, viene infatti sottolineato che «i paesi che forniscono posti di lavoro di alta qualità e una protezione sociale efficace e che investono nel capitale umano hanno dimostrato di essere più resistenti alla crisi economica» (*ivi*, p. 3).

⁴ L'elenco dei riferimenti dove rintracciare questo tipo di impostazione sarebbe molto lungo. Un'efficace sintesi può essere estrapolata da un paper abbastanza recente dove si evidenzia come: «Negli ultimi 30 anni, ci sono stati dubbi crescenti sul fatto che i sistemi di welfare siano compatibili con un moderno, globalizzato e post-industriale capitalismo. In primo luogo, c'è l'idea che lo Stato sociale distorca il mercato, distruggendo gli incentivi al lavoro, al risparmio e a investire, mentre invece esso rafforza il rapporto di dipendenza. Inoltre, si afferma che i cambiamenti demografici e sociali, in particolare la società che invecchia, renderanno lo Stato sociale insostenibile dal punto di vista fiscale. Infine, si ritiene che l'economia mondiale imponga

Di fronte a una serie di difficoltà oggettive, come il rallentamento della crescita economica, una concorrenza sempre più aggressiva da parte dei paesi emergenti e la crisi fiscale dello Stato, i contenuti di queste analisi hanno rappresentato la principale fonte di ispirazione per gli interventi di riforma dello Stato sociale. In particolare, per quanto riguarda i paesi nell'area dell'euro, sono state soprattutto le difficoltà della finanza pubblica a dare legittimità a questi argomenti e a condizionare il dibattito politico sul modo per conciliare il ruolo dei governi di ogni singolo paese con l'adesione a un ipotetico percorso comune da tutti condiviso. Questa impostazione ha relegato in secondo piano aspetti essenziali nella scelta delle politiche ed è mancato un vero approfondimento riguardo al *trade-off* tra efficienza ed equità distributiva nelle odierne economie di mercato. Inoltre, sebbene venga accettato come scontato il fatto che la globalizzazione imponga vincoli alle scelte di politica interna, una più attenta lettura dei documenti di contenuto macroeconomico redatti dalle istituzioni dell'Unione europea mette in evidenza come per le questioni in discussione non si possa distinguere in modo chiaro il peso dei supposti vincoli esterni rispetto al ruolo delle leve endogene.

Questa poca chiarezza fa sì che i sistemi di welfare nazionali sembrino in realtà rispondere in modo molto diverso alla disciplina imposta dalla competizione globale e spesso non si riesce a capire se le ristrutturazioni in corso abbiano o meno effetti positivi sulla capacità di fronteggiare i nuovi rischi e i nuovi bisogni. Ne consegue che, nonostante le dichiarazioni di intenti⁵, non solo non esiste un modello di ri-

una nuova disciplina ai governi, costringendoli a frenare la spesa e a ridurre la protezione sociale, al fine di rimanere competitivi a livello mondiale» (Diamond e Lodge, 2013, p. 4; *traduzione dell'autore*).

⁵ Come è noto, fissando nel 2010 la strategia per la crescita decennale («*Europa 2020*»), l'Unione europea ha puntato a rilanciare lo sviluppo dopo un triennio di crisi, proponendosi di diventare un'economia «intelligente, sostenibile e solidale». L'idea è che queste tre priorità, rafforzandosi a vicenda, avrebbero aiutato l'insieme degli Stati membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Tra i cinque obiettivi fondamentali di questa strategia vi è anche la «Lotta alla povertà e all'emarginazione», che prevedeva entro il 2020 una riduzione complessiva di almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione. Riguardo al conseguimento di questo obiettivo i risultati (nel 2014 ancor negativi) sono consultabili sul sito internet del *Social protection committee*, nel

ferimento per progettare e strutturare lo Stato sociale in Europa, ma che anche le tesi secondo cui i regimi di welfare pressati dalla globalizzazione dei mercati del lavoro, dei prodotti e dei capitali si muoverebbero in una direzione convergente non trovano conferma nelle ricerche comparative che, anzi, per aspetti non secondari sembrano individuare passaggi istituzionali che incanalano i sistemi nazionali verso configurazioni diverse, secondo scelte che rispondono alle condizioni e alle opportunità politiche di ogni paese.

La ricerca di processi di riforma accomunabili trova alcuni elementi di analogia nel campo delle riforme pensionistiche, cioè di una funzione di welfare limitata all'erogazione monetaria e gestita in tutti i paesi con regole centralistiche. Dal momento che le proiezioni a medio-lungo termine della spesa pensionistica ricevono una particolare attenzione nelle procedure del *fiscal compact* rafforzato, ovvero del sistema di governance economica in vigore dal 2011 per l'area dell'euro, in questo ambito è prevalsa una linea comune di riforme orientata alla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici, che ha comportato l'innalzamento dell'età per accedere alla pensione, con meccanismi per adeguare i requisiti all'aumento delle aspettative di vita, e regole molto più stringenti nel calcolo e nell'indicizzazione ai prezzi delle prestazioni. Tutte le altre principali funzioni, in particolare quelle che si basano su attività di servizio e di cura personale, come la salute, l'assistenza alle persone anziane e la cura dei minori, o ancora le misure attive e passive di politica occupazionale, segnano forti differenze e non sembrano dare segnali significativi di un riavvicinamento dei rispettivi sistemi nazionali⁶.

2. Il ruolo dei sistemi locali di welfare

Nel quadro dei cambiamenti iniziati nell'ultimo decennio del ventesimo secolo e che ancora caratterizzano le linee di politica economica e

documento in cui sono riportati i dati del *Social protection performance monitor (Sppm - Dashboard results)* per il 2014.

⁶ Una conferma viene da una recente rassegna sulle riforme in campo sociale redatta dalla Commissione europea e dal Comitato per la protezione sociale (Unione europea, 2015b), che da un'analisi comparativa trae l'indicazione di come non solo permangano forti differenze nei sistemi nazionali, ma di come essi non manifestino alcun processo di convergenza.

sociale della maggior parte dei paesi non solo europei, a fronte della evidente diversità di percorsi a cui si è appena fatto cenno, si registra quasi dovunque un ruolo rafforzato, spesso più per l'assegnazione di competenze formali che di risorse economiche, delle amministrazioni decentrate e di un insieme di altri soggetti che operano a livello locale. Sulle motivazioni di questo processo vi sono molte analisi. Gli approcci economici hanno teso a spiegare questa linea di tendenza soprattutto con le motivazioni tipiche del federalismo fiscale. Nella forma più elegante, basata sul classico teorema del decentramento di Oates, se non vi sono economie di scala rilevanti in un'offerta di servizi (o in una forma organizzata per effettuare erogazioni monetarie) e non si verificano eccessivi effetti di *spillover* tra territori amministrati in autonomia, la soluzione decentrata è in grado di ottenere un risultato preferibile in termini di benessere sociale (Oates, 1999)⁷.

Secondo una formulazione più ricorrente, il fatto che ogni livello di governo, sulla base della suddivisione amministrativa del paese, provveda con proprie entrate a coprire le spese per adempiere alle funzioni che gli competono rappresenta un incentivo a una condotta più responsabile nell'uso del denaro pubblico e, quindi, un impiego più efficiente di risorse e uno stimolo a contenere la spesa pubblica⁸. Inoltre, la possibilità che un finanziamento basato solo su risorse locali, possa risentire delle disparità territoriali nella capacità fiscale è risolvibile con un calibrato meccanismo perequativo nella distribuzione delle entrate tributarie tra i diversi livelli di governo.

Nelle analisi sociologiche, la tendenza verso un sistema di welfare più

⁷ La letteratura sull'argomento ha prodotto un ampio numero di modelli derivati dall'originale teorema di Oates, del 1972, con una linea di analisi comunemente definita «seconda generazione della teoria del decentramento», in cui sono stati considerati diversi altri fattori che possono concorrere in una scelta ottimale. In proposito si veda, dello stesso autore, Oates (2005).

⁸ La divaricazione che si ipotizza debba crescere tra la domanda di protezione sociale e le risorse pubbliche derivanti dalla tassazione a essa dedicabili ha richiamato negli ultimi anni un'attenzione sempre maggiore sulla questione dell'efficienza della spesa pubblica per le politiche sociali. A questo aspetto è specificamente dedicato un recente rapporto della Commissione europea e del Comitato per la protezione sociale, in cui sono presentate diverse metodologie per misurare efficacia e efficienza della spesa sociale (Unione europea, 2015a).

decentrato viene inquadrata come un aspetto significativo di un più generale processo di trasformazione post-industriale, ovvero, in altri termini, una forma di adattamento mirante a ottenere nella nuova fase risultati superiori a quelli dei sistemi di protezione centralizzati, basati sulla cittadinanza, che si erano sviluppati in epoca fordista. Presumendo per quanto già detto che il welfare locale sia più efficiente rispetto ai programmi centralistici del welfare nazionale, l'aumentato ruolo dei livelli locali viene fatto dipendere, oltre che dall'obiettivo di tenere sotto controllo, se non di ridurre, la spesa pubblica nazionale, dalla necessità di individuare risposte più efficaci a una domanda di sostegno sociale sempre più «individualizzata, frammentata ed eterogenea», facendo leva soprattutto su misure di *active welfare policy*⁹. A differenza degli approcci economici, in cui l'insorgere di disparità territoriali viene considerato un aspetto controllabile con opportune misure di finanza pubblica, dalle analisi sociologiche emerge il timore che un sistema di welfare con una presenza attiva ai livelli locali del terzo settore, delle organizzazioni di volontariato e dei privati rischia di esacerbare le differenze territoriali. Il divario infatti è legato alla qualità dei soggetti coinvolti, cioè a un portato della storia dello sviluppo locale, e dunque non può essere recuperato in modo semplice solo con il riequilibrio dei flussi di finanziamento.

È interessante anche notare che alcune analisi di impostazione politologica hanno fornito spiegazioni sulla decentralizzazione dei sistemi di welfare che non considerano più di tanto rilevanti le variabili economiche basate sui principi di *cost-efficiency*, e nemmeno quelle che traggono motivazione dai cambiamenti della domanda di protezione sociale conseguenti alla progressiva uscita di scena del modello fordista di produzione. Esse partono invece dalla verifica di un legame che dovrebbe essere consequenziale tra modello politico e modello di Stato sociale. Partendo da questa premessa, ci si aspetta che i modelli scandinavi di derivazione socialdemocratica, improntati all'universalismo delle prestazioni e a principi egualitari, per raggiungere questi obiettivi, dovrebbero fare maggiormente leva su una forma organizzativa centralistica, governata da schemi di tipo *top-down*. Su un altro versante, nei sistemi politici di impronta liberale, dovrebbero invece avere un ruolo maggiore nell'organizzazione dei servizi di welfare gli schemi spontanei, caratterizzati da rapporti di tipo *bottom up*. Il fatto

⁹ Sul tema si veda ad esempio Andreotti, Mingione e Polizzi (2012).

che le ricerche di tipo comparativo non solo non confermano questa ipotesi¹⁰, ma dimostrano che nel tempo vi è stata una crescente ibridazione delle forme di intervento, lascia supporre che l'evoluzione e anche la diversità dei modelli che attualmente caratterizzano le istituzioni dei sistemi di welfare nei paesi europei abbiano come principale spiegazione le radici culturali e le vicende storico politiche che hanno configurato, attraverso successivi adattamenti, le istituzioni della democrazia rappresentativa e le forme di partecipazione diretta in ogni singolo paese¹¹.

3. Le esperienze locali di organizzazione dei servizi di welfare in Italia

Questo numero della rivista raccoglie una serie di saggi che trattano il tema delle forme organizzative presenti nel panorama italiano per l'offerta di servizi di welfare a livello locale.

La lettura di questi saggi presenta spunti di grande interesse perché entra in modo critico nel merito di una problematica su cui le informazioni tendono di solito a essere parziali, non prive di giudizi «ideologicamente» condizionati e, a volte poco chiare, soprattutto per

¹⁰ Nel sistema anglosassone, ad esempio, hanno avuto grande rilievo le *welfare community* municipali, gestite dal pubblico e dai privati o cogestite, per la fornitura di servizi alla persona e le forme di assistenza sociale alle fasce più disagiate ma, nello stesso tempo, il Sistema sanitario nazionale, per garantire pari condizioni di accesso, ha da sempre mantenuto un'organizzazione centralistica, parzialmente modificata nel periodo thatcheriano per ciò che riguarda la gestione delle singole unità operative. In Svezia, dove sanità, pensioni, reddito di cittadinanza, ovvero alcuni dei principali pilastri del modello scandinavo di welfare, hanno carattere centralistico, l'offerta di sostegno e dei servizi *in kind* ai poveri e alle persone deboli ha una configurazione locale e si regge su modelli organizzativi autonomi e territorialmente differenziati.

¹¹ Per citare uno studio con questa impostazione, Sellers e Lidström (2007) partendo dall'ipotesi di dimostrare che nei sistemi scandinavi vi siano prove di collegamento tra le politiche delle socialdemocrazie e le forme organizzative del welfare locale, arrivano alla conclusione che l'*empowerment* nei paesi scandinavi sia stato meno il frutto dello sviluppo di un particolare modello di welfare, che non delle preesistenti condizioni che hanno reso possibili alcune soluzioni organizzative.

ciò che riguarda la valutazione economica e la misura dell'efficacia degli interventi. Va aggiunto che questi saggi, oltre a dare indicazioni di estremo interesse su alcuni degli aspetti problematici passati rapidamente in rassegna nelle pagine precedenti, offrono spunti e sollecitazioni su importanti questioni di inquadramento generale e di funzionamento dei sistemi locali di welfare che di seguito si prova a riassumere nei punti salienti.

3.1 Le ragioni del ruolo assunto dai sistemi di welfare locale

La riforma dell'assistenza sociale (legge n. 328 del 2000) e la modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001 hanno sicuramente aumentato le competenze dei livelli locali nel campo delle politiche sociali e delle politiche attive del lavoro. Nei contributi – in particolare in quello di Lodi Rizzini e Tangorra – si trova conferma che i presupposti di questa delega non rispondono a una precisa linea di riforma del sistema nazionale di welfare, ma derivano da motivazioni eterogenee che possono essere fatte risalire ad ognuna delle ipotesi accennate in precedenza. Una prima ragione, infatti, indica che il territorio può essere l'ambito più «idoneo a realizzare risposte adeguate ai bisogni della persona» con soluzioni che meglio si adattano alla domanda di protezione che è, almeno in parte, condizionata dalle situazioni contingenti dei singoli territori. Inoltre, le azioni in un territorio circoscritto riescono maggiormente a «mobilitare gli attori locali», con una partecipazione che è condizione basilare per la sostenibilità degli interventi. In queste ipotesi si trovano perciò ragioni ascrivibili sia alle tesi del federalismo fiscale che al paradigma *cost-efficiency*/efficacia dell'intervento.

Nello stesso tempo, viene però anche sottolineato il fatto che le caratteristiche che ancora oggi connotano il welfare locale italiano dipendono profondamente dall'evoluzione storica, che ha prodotto due principali conseguenze: una «accentuata dimensione *locale* degli interventi, sostanzialmente frutto di preferenze e scelte determinatesi su base comunale in assenza di un quadro normativo nazionale [...] e la forte connotazione *privatistica* dell'offerta dei servizi» (Tangorra, *infra*, p. 30). La stessa legge 328/2000 è fondamentalmente ispirata dal principio della sussidiarietà e ha centrato la programmazione e l'offerta dei servizi sugli enti locali, cioè i Comuni, in forma singola o associata. Essendo venuti meno o svuotati di significato i puntelli che la legge aveva previsto per attenuare le differenze territoriali (defini-

zione di livelli essenziali delle prestazioni, adozione di un Piano nazionale triennale e istituzione di un Fondo nazionale per le politiche sociali), il quadro emergente è lontano dal poter essere definito un modello generale per i sistemi di welfare locale, ma sembra piuttosto il retaggio di eredità storiche che, per loro natura, sono peculiari nei diversi territori che, infatti, registrano differenze estreme e abbastanza durevoli nel tempo nella quantità e qualità delle azioni di policy, senza lasciar intravedere un effettivo processo di convergenza.

3.2 Il finanziamento del welfare locale

La questione del finanziamento delle politiche locali di welfare può essere vista sotto due profili. Il primo attiene al volume delle risorse finanziarie messe a disposizione delle amministrazioni locali rispetto alla dinamica e alla complessità assunta negli ultimi anni dalla domanda di protezione sociale. Si può parlare in questo caso di congruità delle risorse in rapporto agli obiettivi teoricamente assegnati. Il secondo profilo riguarda invece le modalità con cui le risorse sono messe a disposizione. Agli estremi si può considerare una situazione di totale autonomia decisionale quando si è in presenza di un flusso di risorse, proprie e trasferite, caratterizzato da certezza nei volumi e nei tempi di acquisizione e senza vincoli di allocazione. All'opposto, il flusso di risorse può essere incerto, difficilmente programmabile e soggetto a vari tipi di vincolo nell'allocazione.

Su questi aspetti, dai contributi pubblicati nel fascicolo, e in particolare in quello di Lodi Rizzini, di Maino e di Tangorra, si ricavano ulteriori importanti indicazioni. Innanzi tutto, ai fattori che incidono strutturalmente sulla spesa sociale, come l'invecchiamento demografico o l'immigrazione, si aggiunge il portato della crisi, comprovato da una serie di indicatori che riflettono un grave deterioramento della situazione sociale nel nostro paese e da un bisogno crescente di aiuti di vario genere, dai sostegni monetari ai servizi di cura e assistenza, all'abitazione. Più in generale, un numero elevato di famiglie vive la condizione peggiore della mancanza di lavoro e di reddito e fatica a fronteggiare i bisogni primari. Ma c'è anche un numero, forse ancora più elevato, di nuclei che, pur avendo al proprio interno persone occupate, scontano i problemi di reddito delle retribuzioni basse e del lavoro precario e tendono a scivolare in una zona di rischio sociale a cui non erano abituati negli anni prima della crisi.

Di fronte a queste emergenze, il finanziamento della spesa sociale locale appare largamente insufficiente e distribuito in modo da creare un circolo vizioso nei territori perché, dove è maggiore la domanda di sostegni, meno sono le risorse disponibili. Ciò deriva dal fatto che la quota derivante da trasferimenti (Governo centrale e Fondo per le politiche sociali) è diminuita e che ormai i Comuni devono provvedere con risorse proprie per più del 60% dei finanziamenti: un impegno quasi insostenibile soprattutto per le Regioni del Sud e delle Isole. Dal 2008, anno iniziale della crisi, i Fondi nazionali per gli interventi sociali sono stati tagliati in misura drastica e solo con l'ultima Legge di stabilità il Fondo per le politiche sociali è stato parzialmente reintegrato.

Se l'ammontare delle risorse decresce in una fase in cui la domanda di sostegni di welfare sta aumentando, è evidente che esiste un problema di congruenza e che, dunque, una parte delle tensioni sociali a cui si assiste in questi ultimi anni trova ragione in questo divario. Nello stesso tempo, però, le oscillazioni nella dotazione di risorse assegnate ai fondi per le politiche sociali fanno del finanziamento delle politiche di welfare uno strumento di difficile gestione per le amministrazioni locali che, oltre alla ristrettezza delle risorse, soffrono di instabilità dei flussi e di eccessivi condizionamenti nella scelta di come allocare le risorse alle varie funzioni di spesa sociale.

3.3 Regolazione e uniformità di trattamenti

Un ulteriore aspetto problematico sottolineato nei contributi del fascicolo riguarda la questione, a cui si è fatto cenno in precedenza, di come le disparità territoriali possano essere incanalate verso un percorso di maggiore omogeneità o, al contrario, se una maggiore autonomia locale, per le ragioni già richiamate, non finisca necessariamente per accentuare i divari esistenti. Da questo punto di vista, sembra dedursi che – più che una regola generale, una sorta di corollario della teoria del decentramento – per spiegare le differenze si debba considerare con attenzione il modello con cui è regolato il processo di assegnazione di competenze ai livelli locali. Nel caso italiano, la scelta di un decentramento pressoché totale delle competenze programmatiche e gestionali accompagnata da un principio di uniformità basato sui livelli essenziali delle prestazioni non ha per ora dato buoni risultati (Tangorra, *infra*).

Le ragioni sono diverse. Innanzi tutto, dal momento che la Riforma

del Titolo V non ha incluso l'assistenza sociale tra le materie di competenza concorrente, il «Piano nazionale» ha perso rilievo come strumento di indirizzo. Inoltre, il livello centrale non ha più potere di legiferare sulla materia, indirizzando l'attività dei territori e individuando le priorità, le scelte di finanziamento e le regole di compartecipazione al costo delle prestazioni. In pratica, tutti i principali compiti del Piano nazionale sono stati dati alla potestà esclusiva delle Regioni, tranne per ciò che riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. A tale scopo, però, la legge quadro si limita a definire le aree di intervento che costituiscono livelli essenziali, demandando l'organizzazione dei servizi a norme regionali. In pratica, questa competenza si limita a una generica elencazione della tipologia dei bisogni da coprire e delle relative prestazioni, un compito che ha poco a che vedere con la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire per ogni area di intervento. Questa definizione, per essere incisiva e poter porre rimedio alle disparità territoriali dei trattamenti offerti, dovrebbe poter contare sulle leve con cui gli interventi sono finanziati, ma l'andamento altalenante dei fondi nazionali in questi ultimi anni non è stato certo un buon viatico per dare più efficacia a tale ruolo di indirizzo. L'assenza di continuità nelle dotazioni dei fondi è perciò un elemento che va posto in evidenza perché, se i livelli essenziali vanno intesi come un diritto soggettivo di chi beneficia delle prestazioni, il finanziamento non può che avere carattere di stabilità ed essere programmabile in funzione dei servizi da rendere.

Sempre in ragione dell'obiettivo di contrastare le disparità territoriali nella fruizione dei servizi di welfare, vanno segnalati alcuni elementi di novità, non ancora del tutto perfezionati che potrebbero avere qualche significativo impatto sulla situazione attuale. Il testo della riforma della Costituzione, già approvato alla Camera, prevede ad esempio di riportare nella competenza dello Stato «le disposizioni generali e comuni [...] per le politiche sociali» (Tangorra, *infra*). Il portato di questa modifica costituzionale va attentamente analizzato, poiché essa potrebbe avere alcuni effetti di rilievo sulla possibilità di recuperare un modello di programmazione della spesa sociale meno aleatorio e territorialmente disgregato di quello attuale. Tra gli altri elementi di novità, va inserita anche la riforma recente dell'Isee, che è stata pensata per avere un unico strumento di misurazione su base nazionale per

poter accedere alle prestazioni sociali agevolate, secondo i principi che regolano i sistemi di tipo universalistico selettivo.

3.4 *Efficacia ed efficienza della spesa sociale*

Il ritardo con cui in molti paesi, tra questi l'Italia, si è posto il problema di monitorare i risultati delle politiche pubbliche per avere misure di efficacia della spesa è noto. Questa lacuna ha sostanzialmente premiato comportamenti passivi e un'attitudine alla routine, per cui, per un dato dispositivo di spesa, l'attenzione della pubblica amministrazione veniva posta quasi interamente sulla definizione del processo, mancando non solo gli strumenti ma lo stesso incentivo a verificare l'esito degli interventi.

Come si è accennato nelle parti iniziali, anche nelle sedi europee, la tensione tra la domanda crescente di sostegni sociali e i vincoli di finanza pubblica ha suggerito di esplorare nuove metodologie per misurare l'efficienza e l'efficacia della spesa sociale. La materia è peraltro molto complessa. In assenza di un quadro definito, si può contare su alcune metodologie e a volte su intuizioni, di carattere poco analitico, ma comunque utili per impostare la discussione su un tema ancora da esplorare dal punto di vista teorico ma, soprattutto da sperimentare nella pratica.

Le esperienze riportate non danno specifiche indicazioni riguardo a una possibile strumentazione applicabile all'analisi comparata degli effetti di impieghi alternativi della spesa sociale. Tuttavia, da tali esperienze, e soprattutto, da alcune significative affermazioni messe a commento delle descrizioni, si possono trarre interessanti indicazioni. In primo luogo, va rilevato come in alcuni studiosi che conoscono la materia vi sia la convinzione che il decentramento delle politiche pubbliche abbia subito già dai primi anni del 2000 un «progressivo processo di screditamento» e che, di conseguenza, in anni recenti trovino spazio «provvedimenti tendenti alla ricentralizzazione non solo a livello nazionale, ma anche da parte dei governi regionali» (Polizzi e Tajani, *infra*, p. 78). Tra le motivazioni di questa inversione di tendenza vi sarebbe la «percezione che gli enti locali non abbiano dato buona prova di gestione dell'autonomia programmatica e gestionale, a causa delle scarse competenze tecniche degli amministratori locali e spesso anche degli utilizzi particolaristici, se non proprio clientelari, di tale autonomia» (*ivi*, p. 80).

A fronte di queste osservazioni che indicano l'esistenza di un problema generale di efficienza e di efficacia della spesa sociale nei sistemi di welfare locali, vi sono però altre considerazioni che inducono a un'ulteriore riflessione sui possibili effetti collaterali di misure poco ponderate, adottate in situazioni di emergenza, per tentare un recupero di efficienza. Nella situazione creatasi con la crisi, ad esempio, le amministrazioni locali, trovandosi compresse tra l'aumento delle richieste di aiuto dei cittadini e la diminuzione delle risorse finanziarie e umane per farvi fronte, hanno cercato di rispondere facendo leva su un recupero di efficienza, ossia razionalizzando l'offerta con l'accorpamento dei servizi ed evitando duplicazioni. Le amministrazioni locali hanno così eliminato le azioni di minore impatto, intervenendo «solo nei casi di bisogno estremo» e chiedendo una partecipazione maggiore degli utenti. Queste forme di riorganizzazione possono anche avere «effetti positivi in quanto riducono sprechi e inefficienze ma alla lunga rischiano di limitare l'efficacia degli interventi, poiché inasprando i *means test* c'è la possibilità di escludere i cittadini che non sono in condizioni di disagio estremo ma sono comunque in difficoltà» (Lodi Rizzi, *infra*, p. 49).

Altri esempi di possibili distorsioni che possono derivare da un utilizzo non calibrato di strumenti applicati in altri campi per introdurre maggiore efficienza nelle misure di assistenza sociale riguardano i criteri di misura per l'assegnazione di risorse e l'analisi dei costi. Dalle valutazioni evidenziate da Tangorra (*infra*), si ricava infatti che il criterio della «spesa storica» non può essere valido per la regolazione del sistema territoriale degli interventi e dei servizi sociali e che il modello di valutazione dei costi adottato nel settore sanitario non può adattarsi agli interventi assistenziali. I livelli essenziali nella sanità, infatti, essendo concepiti in un'ottica di contenimento della spesa, hanno lo scopo di delimitare la tipologia degli interventi a carico del Sistema sanitario nazionale e non hanno il compito di definire «nuovi» diritti alla salute. Nell'ambito dell'assistenza sociale, invece, l'approccio non può che essere «espansivo», data la generale arretratezza del sistema anche nelle aree più avanzate, e rivolto a garantire l'omogeneità territoriale nei diritti. L'ipotesi di adottare strumenti derivati da altre funzioni di welfare dovrebbe inoltre tenere conto del fatto che la governance è diversa, concorrente nel caso della tutela della salute, esclusiva nel caso delle politiche sociali. Ed è diverso anche il ruolo delle Regioni nell'attuazione degli interventi: in sanità le Regioni sono respon-

sabili della gestione, mentre nel campo delle politiche sociali esse hanno ruolo nella programmazione generale, avendo i Comuni il compito della gestione degli interventi.

3.5 *Le nuove esperienze organizzative*

La sperimentazione di nuove modalità per organizzare l'offerta dei servizi di welfare a livello locale è il tema più discusso nei saggi presentati nel fascicolo. La presenza di una così ampia gamma di esperienze, facenti capo sia alle strutture pubbliche locali che a organizzazioni non profit e associazioni spontanee di cittadini, è un primo indicativo segnale della tensione che si è venuta a creare negli anni della crisi tra i bisogni di assistenza e le capacità ordinarie di risposta della macchina pubblica, sia come offerta diretta di servizi che in termini di risorse destinate al finanziamento di attività condotte da soggetti non pubblici.

Dalla descrizione di queste diverse esperienze vengono fuori molte indicazioni che non è semplice riassumere in poche righe. Un primo elemento di riflessione è ad esempio dato da un generale giudizio non positivo sull'esperienza ormai abbastanza consolidata dei «Piani sociali di zona», cioè da uno dei principali strumenti previsti dalla legge di riforma dell'assistenza sociale per attivare risorse, soprattutto umane e organizzative, locali. Il rapporto con gli attori della società civile ha infatti rivelato diverse criticità (Polizzi e Tajani, *infra*), tra cui soprattutto una presenza passiva dei cittadini, caratterizzata dall'atteggiamento di chi ritiene sostanzialmente inutile partecipare perché percepisce di essere di fronte a decisioni già assunte. Dove la discussione è avvenuta, si sono invece manifestati chiari segnali di una preparazione inadeguata, soprattutto della componente meno professionalizzata della società civile, ad entrare in modo incisivo nel merito di argomenti organizzativamente complessi. «Gli appuntamenti di confronto – infatti – non venivano quasi mai anticipati dalla distribuzione di materiali adeguati a permettere una consapevole partecipazione e una competente presa di parola» (*ivi*, p. 82).

La conseguente demotivazione ha perciò lasciato più spazio alla presenza delle rappresentanze del terzo settore che, supportate da maggiori competenze, hanno collaborato con le amministrazioni locali. Tuttavia, dal momento che queste organizzazioni ricevono l'affidamento di servizi pubblici, la loro collaborazione lascia aperto anche il

dubbio che possa in qualche modo essere indirizzata più a condizionare le logiche di intervento per gli scopi dell'organizzazione stessa, che non a migliorare l'efficacia degli interventi. Queste osservazioni portano dunque a pensare che, pur uscendo dallo schema tradizionale della fornitura diretta di servizi da parte delle amministrazioni pubbliche, il coinvolgimento diretto di espressioni organizzate della società civile non riesce a incidere sulla logica «offertistica» che prevale nell'organizzazione degli interventi.

L'altra conseguenza fondamentale delle difficoltà crescenti in cui si muovono i sistemi di welfare locale è chiaramente visibile nelle diverse forme con cui i soggetti pubblici hanno provato a reagire alla stretta in cui si sono venuti a trovare, con una pressione crescente dal lato della domanda e una drammatica scarsità di risorse finanziarie e organizzative necessaria a farvi fronte. Le vie tentate o percorse per riorganizzare i servizi sono diverse. L'esternalizzazione è una di queste: l'ipotesi che la competizione tra soggetti operanti nel sociale desse vantaggi di efficienza ha però dovuto scontare il fatto che con il meccanismo delle «gare al ribasso» si sono manifestate distorsioni che hanno riguardato la qualità dei servizi e le condizioni lavorative degli operatori coinvolti (Lodi Rizzini, *infra*). Un'altra soluzione ricercata dai sistemi di welfare locale per uscire dalla situazione oggettivamente difficile in cui si trovano è quella di reperire di finanziamenti non statali, sia con la presentazione di progetti nei canali già sperimentati (Fondazioni bancarie, fondi europei e regionali), sia attraverso forme più innovative di coinvolgimento dei cittadini (*crowdfunding*, partecipazione attiva nell'erogazione dei servizi).

I limiti di queste esperienze peraltro interessanti sono riportati con molto dettaglio nel saggio di Checchi, Ganesin e Poy in cui si esaminano i progetti sviluppati con il sostegno di una Fondazione bancaria. Dall'analisi emergono con chiarezza che le «via alternative» per il welfare locale sono ricche di suggestioni ma presentano anche molte criticità che comprendono aspetti strutturali (disponibilità di spazi), ambiente sociale, disponibilità personali e condizioni organizzative. Come elemento critico, colpisce soprattutto il fatto, già emerso a seguito della partecipazione a progetti finanziati con i fondi europei, che la sostenibilità di queste iniziative è strettamente legata alla durata del progetto, vale a dire del finanziamento, e che solo in condizioni particolari le iniziative danno luogo a forme di offerta stabile di servizi.

Un'altra modalità per supplire agli attuali limiti dell'offerta pubblica di

servizi di welfare è il cosiddetto «welfare fai da te» che è ritenuto una soluzione adatta a orientare la spesa privata verso servizi di qualità a costi accessibili. Aggregare i bisogni dei cittadini si pensa possa essere un modo per contenere i costi di utenza, preservando la qualità dei servizi, dal momento che la spesa privata è indirizzata verso un'offerta selezionata, più sicura e garantita da intermediari affidabili, come nel caso delle mutue sanitarie territoriali, o verso soluzioni organizzative *low-cost* concordate per la condivisione di servizi a livello di quartieri, condomini, aziende, scuole, associazioni.

Queste modalità di intervento segnano un passaggio delle amministrazioni pubbliche locali da compiti di governo a una funzione di governance, che comporta la capacità di mettere in rete i soggetti della comunità locale, sia quelli che tradizionalmente operano nel sociale, sia nuovi attori, in parte già coinvolti e in parte estranei al sistema di welfare tradizionale (fondazioni bancarie, fondazioni di comunità, assicurazioni, imprese). Lo scopo delle modifiche in atto è di rispondere ai nuovi bisogni con strumenti e modalità più articolate rispetto alla tradizionale offerta pubblica, in una logica di *welfare community* in cui l'ente locale non è più esclusivamente impegnato nella gestione di politiche sociali locali, ma promuove e coordina reti tra tutti i soggetti attivi nel territorio, che partecipano alla progettazione e attivazione dei servizi.

Un'ulteriore esperienza in fase di espansione, descritta nei contributi di Lodi Rizzini e di Maino, è rappresentata dal welfare aziendale. Esso è generalmente inteso come l'insieme di prestazioni e di servizi che le aziende riservano ai propri dipendenti per migliorare aspetti della vita privata e lavorativa. Sono compresi in questo elenco i sostegni al reddito familiare, allo studio e alla genitorialità, alla tutela della salute, a cui si possono aggiungere facilitazioni per il tempo libero e agevolazioni di carattere commerciale.

Un elemento interessante nell'analisi di queste esperienze consiste nel fatto che il welfare aziendale, nel farsi carico di alcuni bisogni dei lavoratori che non sono adeguatamente soddisfatti dalle prestazioni istituzionali del welfare state, diventa anche uno strumento di gestione del personale, avente tra gli obiettivi l'efficienza produttiva dell'impresa, la riduzione dell'assenteismo e la qualità dei prodotti. In altri termini, il welfare aziendale può essere inquadrato come uno strumento volto a creare un rapporto «virtuoso» tra la sicurezza offerta dagli strumenti di welfare e la produttività. La crisi economica di que-

sti anni sembra cioè avere indotto alcune imprese a fare ricorso alla contrattazione di secondo livello, aziendale e territoriale, per cambiare le relazioni con il personale allo scopo di coinvolgerlo più strettamente negli obiettivi aziendali. Va detto che queste esperienze, oltre a richiedere una maggiore attenzione da parte dei decisori pubblici, per meglio capire se e come possono essere sostenute, e da parte sindacale per valutare gli effetti sul piano delle relazioni industriali, lasciano già aperto un versante critico che è quello della loro diffusione. Infatti, la difficoltà con cui queste esperienze possono essere trasferite alle piccole e medie imprese, cioè a una componente fondamentale della struttura economica del paese, chiede di essere valutata, onde capire se questo ritardo può e merita di essere colmato, o se invece esso sia un ennesimo segnale di segmentazione sfavorevole che ricade sui lavoratori italiani.

4. Considerazioni conclusive

Per concludere, si può affermare che quanto emerge dai contributi raccolti nella sezione monografica del fascicolo offre una panoramica molto estesa delle situazioni e dei problemi che stanno accompagnando le trasformazioni dei sistemi di welfare locale. Tracciare conclusioni generali per un quadro così fluido non è possibile. Ci sono però tre aspetti che per la loro importanza meritano di essere richiamati. Il primo riguarda l'attuale tendenza alla ricentralizzazione del welfare. Riportando quasi testualmente quanto scritto in uno dei saggi (Polizzi e Tajani, *infra*), questa scelta comporterebbe il rischio di disperdere non solo il patrimonio di innovazioni sviluppato in questi anni nel campo del welfare locale, ma anche le competenze raggiunte da molte amministrazioni locali nell'esercitare un ruolo di regia e di collegamento delle risorse del territorio. Pertanto, rispetto a un ritorno al modello centralistico che ha già mostrato tutta la sua inadeguatezza, sarebbe auspicabile una scelta più avveduta basata su un'articolazione di ruoli tra livelli nazionale, regionale e locale, in cui sia previsto il mantenimento delle prerogative dei livelli territoriali comunali e metropolitani nel costruire assetti locali di welfare, con le relative risorse economiche, sostenuto da un potenziamento delle attribuzioni di programmazione, orientamento e accompagnamento da parte dei livelli nazionali e regionali di governo.

Un secondo aspetto riguarda la scarsa attenzione, o peggio, il coinvolgimento in azioni di saccheggio e di deturpazione del territorio, che ha visto storicamente coinvolte le amministrazioni locali nel settore dell'abitazione. Nel contributo di Lamanna si evidenzia come, con il deterioramento della situazione sociale, le condizioni di precarietà del lavoro di molti giovani e con l'immigrazione, la questione della casa sia tornata a essere uno dei punti dolenti dell'offerta di servizi del sistema di welfare italiano. È auspicabile che sul tema vi possa essere un'attenzione maggiore da parte del legislatore nazionale ma è evidente che anche gli attori locali devono attivarsi per trovare possibili soluzioni per una questione che, come dimostrano le esperienze recenti di alcune grandi città, rischia di diventare esplosiva.

Infine, occorre fare un'ultima annotazione per il ruolo che le organizzazioni sindacali potrebbero avere in questa fase di difficoltà ma anche di rilancio delle problematiche territoriali connesse al lavoro e ai servizi di welfare. Accogliendo le suggestione di Guidotti (*infra*), è del tutto condivisibile che «le complesse e profonde trasformazioni sociali, le scelte, spesso difficili, di riorganizzazione del welfare locale, reclamano una governance complessa in cui si eserciti, accanto a quella prioritaria e irrinunciabile delle istituzioni, la responsabilità dei cittadini e delle organizzazioni sociali di rappresentanza» (*ivi*, p. 141). Da questa premessa, si ricava la necessità di rilanciare «una qualificata e articolata contrattazione sociale» in forme che implicano un raccordo più stretto con le altre espressioni della partecipazione civica impegnate sul territorio e una capacità maggiore di coinvolgere e affiancare i bisogni dei singoli cittadini. Si pensi ad esempio alla situazione delle persone anziane senza reti familiari, che nei rapporti sulla povertà sono segnalate come quelle maggiormente sofferenti. La scelta di ridare centralità alla dimensione territoriale nell'azione sindacale, in particolare sui temi del welfare locale, necessita sicuramente, come è detto nel testo, di «sedi permanenti e formali di confronto, consultazione e partecipazione alle fasi di programmazione e valutazione delle scelte operate» (*ivi*, p. 141), ma è anche una sfida culturale a cui non può mancare una forte spinta innovativa sui modi e sui contenuti di nuove forme di contrattazione «sociale».

Riferimenti bibliografici

- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E., 2012, *Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion*, «Urban Studies», vol. 49, n. 9, pp. 1925-1940.
- Castel R., 2011, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino.
- Consiglio dell'Unione europea - Comitato per la protezione sociale, 2009, *The Social Impact of the Economic Crisis and of Policy Responses*, Bruxelles, 24 novembre.
- Diamond P. e Lodge G., 2013, *European Welfare States after the Crisis Changing Public Attitudes*, «Policy Network Paper», Ippr, Londra, gennaio.
- Commissione europea, 2011, *Annual Growth Survey: advancing the EU's comprehensive response to the crisis*, Com (2011) 11 final, Bruxelles, 12 gennaio.
- Commissione europea, 2015, *Employment and Social Developments in Europe 2014*, Dg for Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles, 21 gennaio.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Jacquot S., 2008, *National Welfare State Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages*, «Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe», Recwowe Publication, Edimburgo, disponibile all'indirizzo internet: www.socialpolicy.ed.ac.uk/recwoweputdiac/working_papers/.
- Lindert P.H., 2004, *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*, University Press, Cambridge.
- Oates W.E., 1999, *An Essay on Fiscal Federalism*, «Journal of Economic Literature», vol. 37, n. 3, pp. 1120-1149.
- Oates W.E., 2005, *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, «International Tax and Public Finance», n. 12, pp. 349-373.
- Sellers J.M. e Lidström A., 2007, *Decentralization, Local Government, and the Welfare State*, «Governance. An international Journal of Policy, administration and Institution», vol. 20, n. 4, pp. 609-632.
- Unione europea, 2015a, *Social Protection Systems in the Eu: Financing Arrangements and the Effectiveness and Efficiency of Resource Allocation*, Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission Services, Lussemburgo, febbraio.

Unione europea, 2015b, *Review of Recent Social Policy Reforms for a Fair and Competitive Europe, 2014 Report of the Social Protection Committee*, Lussemburgo, maggio.

Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di), con Magnusson L., 2005, *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Peter Lang International Academic Publishers, Berna.

RPS

Gianni Geroldi

Il welfare locale in Italia: nella morsa tra deficit storici e mancanza di disegno futuro

Raffaele Tangorra

L'articolo si sofferma sulle ragioni della mancata realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, perlomeno non in forma omogenea nei diversi territori del paese come a suo tempo previsto dalla legge quadro di settore, la 328 del 2000. All'origine di tale insuccesso si identifica l'estrema eterogeneità nella spesa sociale territoriale – forse non nota ai tempi del varo della riforma, perlomeno non nelle dimensioni successivamente rilevate dall'Istat – associata a un impianto normativo fortemente improntato al decentramento amministrativo, vieppiù rafforzato dalla (immediatamente successiva) riforma del Titolo V della Costituzione, che ha ricondotto la materia delle politiche sociali alla esclusiva competenza regionale. La previsione costituzionale (e della 328) di garanzia dell'uniformità nell'esercizio dei diritti sociali nei diversi territori sulla base della definizione di livelli essenziali delle prestazioni non sembra esser stata felice, anche perché di difficile attuazione – come

la storia recente ha dimostrato – a fronte di una spesa sociale territoriale non solo estremamente eterogenea, ma anche prevalentemente finanziata a livello locale e con ammontare del finanziamento nazionale non ancorato a scelte di programmazione (competenza esclusiva regionale), ma a mere esigenze complessive di finanza pubblica. Alcuni segnali di cambiamento sono però riscontrabili: dalla discussione parlamentare di riforma della Costituzione ai processi di riforma sull'«infrastruttura» del sistema (riforma dell'Isee e varo del Sistema informativo dei servizi sociali), dall'attenzione al sociale che è stata posta nella programmazione dei fondi strutturali comunitari nel settennio 2014-2020, con la proposta del governo di un «Programma operativo nazionale per l'inclusione sociale», alla scelta dell'ultima Legge di stabilità di rendere strutturale il finanziamento – per quanto ancora lontano, in termini quantitativi, dalle necessità del sistema – del Fondo per le politiche sociali e del Fondo per le non autosufficienze.

1. La lunga attesa di una legge quadro

L'Italia repubblicana ha aspettato oltre mezzo secolo prima di darsi una legge quadro in materia di politiche sociali. Il secondo dopoguerra aveva portato il paese a confrontarsi sui grandi temi di riforma del welfare, temi peraltro oggetto di un dibattito internazionale – di qua e di là dell'Atlantico – che accompagnava lo sviluppo industriale post-bellico e che immaginava per la prima volta un intervento pubblico strutturato nella lotta ai «cinque giganti» (*Want, Ignorance, Disease, Idleness, Squalor*), come Beveridge li individuava nel celebre Rapporto passato alla storia con il suo nome. Quel dibattito portava alla nascita e allo sviluppo del moderno welfare state e anche il nostro paese si dotava negli anni di strumenti d'intervento contro i grandi rischi dell'esistenza, introducendo e/o generalizzando politiche pubbliche nei campi dell'istruzione, delle pensioni e della sicurezza sociale, della salute, della casa, del lavoro. Nel settore della cosiddetta «assistenza sociale», però, le regole rimanevano sostanzialmente quelle della Legge Crispi del 1890 e si era dovuto attendere il novembre del 2000 perché il Parlamento varasse la «legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» – la legge 328/2000.

Le caratteristiche che ancora oggi osserviamo nel settore dipendono profondamente da questa evoluzione storica sinteticamente descritta, che ha prodotto due principali conseguenze: da un lato, l'accentuata dimensione *locale* degli interventi, sostanzialmente frutto di preferenze e scelte determinatesi su base comunale in assenza di un quadro normativo nazionale; dall'altro, la forte connotazione *privatistica* dell'offerta dei servizi – intendendosi per privatistica come del privato sociale, del volontariato, delle istituzioni di matrice religiosa, del complesso e variegato mondo appartenente al cosiddetto «terzo» settore, che proprio nel campo delle politiche di assistenza ai più fragili trova storicamente un suo terreno d'elezione.

Di queste caratteristiche tiene conto la legge 328/2000, che quasi programmaticamente all'articolo 1 – dedicato ai principi generali e alle finalità – individua nella *sussidiarietà* il primo dei principi a cui è ispirata la programmazione e l'offerta dei servizi (comma 3)¹. Allo stesso tem-

¹ Sempre all'articolo 1, poi, la norma impone ai diversi livelli di governo di *riconoscere e agevolare* il ruolo del terzo settore operante nella programmazione, organizzazione e gestione del sistema dei servizi (comma 4), nonché prevede che alla

po la legge dispone che il sistema dell'offerta dei servizi sia, come prevedibile, centrato sugli enti locali: i Comuni, in forma singola o associata, costituiscono il perno del sistema, a cui rimangono affidati la programmazione, la gestione, l'erogazione dei servizi oltre che le funzioni di autorizzazione, accreditamento e vigilanza laddove l'offerta non sia erogata direttamente.

Ai fini di questo contributo, però, più che sul dovuto riconoscimento ai soggetti pubblici e privati che hanno comunque fatto la storia del sociale nel nostro paese, occorre soffermarsi sulle modalità che la tanto attesa legge quadro aveva immaginato al fine di realizzare un sistema davvero *nazionale*, con un'articolazione simile (o perlomeno assimilabile) nei diversi territori e in cui potessero evitarsi i rischi di frammentarietà ed eterogeneità degli interventi evidentemente connessi alle caratteristiche di un'offerta sviluppatasi in forma locale e spontanea.

Al fine di garantire una uniformità territoriale, la l. 328/2000 aveva sostanzialmente previsto tre strumenti tra loro interconnessi: a) la definizione di livelli essenziali delle prestazioni (art. 22); b) l'adozione di un Piano nazionale triennale (art. 18); c) l'istituzione di un Fondo nazionale per le politiche sociali (art. 20). Lo schema può essere così sintetizzato: mentre nella legge quadro si definivano primi livelli essenziali (più che altro le aree di intervento, cfr. par. 2), con il Piano avrebbero dovuto indicarsi «caratteristiche e requisiti» dei livelli medesimi il cui finanziamento era da rinvenire nel Fondo, «tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale». Resta da chiedersi se alla luce dell'esperienza dei successivi tre lustri si tratta di una strumentazione adeguata.

Imprescindibile punto di partenza in questa riflessione non può che essere l'analisi delle effettive differenziazioni territoriali nel sistema delle politiche socio-assistenziali che l'evoluzione storica, sopra sinteticamente descritta, ci ha consegnato. Nella figura 1 è rappresentata a tal proposito la spesa sociale dei Comuni riaggregata a livello regionale. Come si può osservare le differenze sono estreme: nel 2011 (ultimo anno di rilevazione disponibile), i Comuni della Calabria spendevano in interventi e servizi sociali per i propri cittadini 26 euro pro-

gestione e all'offerta dei servizi provvedano anche i soggetti privati del terzo settore «in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi» (comma 5).

RPS

Raffaele Tangorra

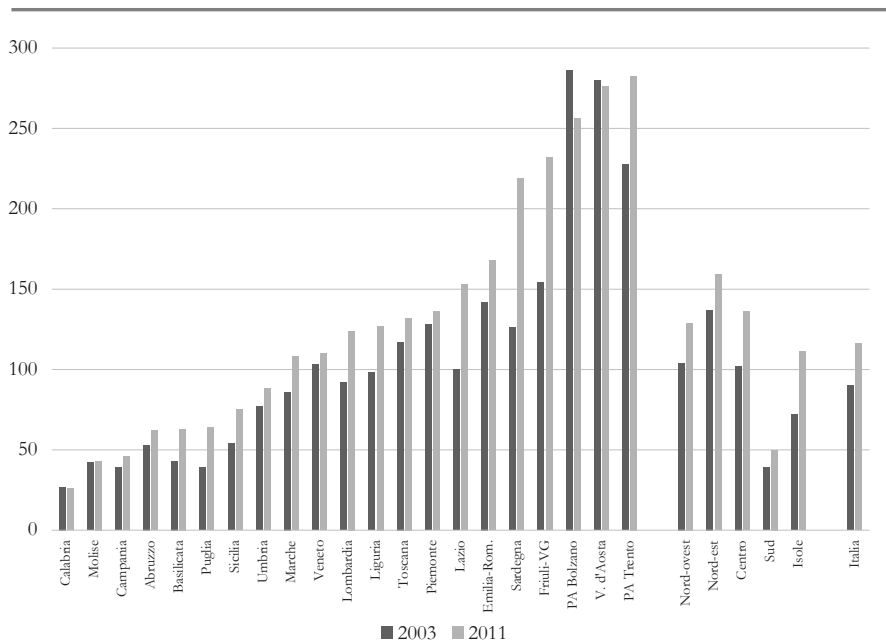
capite, quelli della Provincia autonoma di Trento, 283. Difficile immaginare differenze territoriali di spesa nell'ordine di 10 a 1 in altri campi dell'intervento pubblico, soprattutto laddove in gioco sono principi fondanti la cittadinanza quali i diritti sociali. E, soprattutto, le differenze non sono di questa magnitudine solo agli estremi, a caratterizzare specifiche situazioni – in altri termini, non si tratta di *outlier*. Le differenziazioni restano significative anche per gruppi di Regioni, a loro volta con notevole variabilità all'interno. Nel Sud del paese, ad esempio, la spesa media è di 50 euro, meno di un terzo di quella delle Regioni del Nord-Est. Si ricordi che la povertà nel Mezzogiorno – qualunque indicatore si usi per misurarla – è almeno tre volte quella del Centro-Nord² e quindi si tratta di differenze nella spesa ancora (e di gran lunga) più accentuate se si dovesse tener conto delle condizioni di bisogno³.

È solo dal 2003 che l'Istat ha avviato una rilevazione della spesa sociale comunale, ma da quel primo anno la situazione – al di là di alcuni mutamenti nell'ordinamento tra Regioni e di una crescita della spesa osservata quasi ovunque (anche se in misura inferiore o nulla proprio in quelle Regioni del Mezzogiorno dove si spende meno) – non appare essersi modificata. Probabilmente nel momento in cui si discuteva e si approvava l'impianto della legge 328/2000, pur evidentemente immaginandosi differenze tra le diverse aree del paese, non si aveva contezza potessero essere così grandi. Quel che è certo è che nessun processo di convergenza è osservabile negli anni successivi. A giudicare da questi dati, l'impulso alla costruzione di un *sistema* – cioè di un insieme di parti che agiscono come un tutt'uno – che la 328/2000 avrebbe dovuto generare, non si è registrato. Perché?

² È questo il caso degli indicatori comunitari – rischio di povertà, grave deprivazione materiale, bassa intensità di lavoro – o dell'indicatore di povertà relativa nazionale (in quest'ultimo caso, nel Mezzogiorno la povertà è quattro volte quella del Centro-Nord). Unica eccezione l'indicatore di povertà assoluta che, tenendo conto del costo della vita nelle diverse aree del paese, riduce le differenze tra Mezzogiorno e Centro-Nord a un ordine di grandezza di 2 a 1.

³ I servizi sociali non sono evidentemente solo servizi per i poveri. Spesso sono anche servizi di conciliazione (ad esempio, asili nido), che tendono ad avere domanda maggiore nelle aree a più alta occupazione femminile, o servizi indipendenti dalle condizioni economiche (assistenza alle persone con disabilità). Ma tenuto conto della possibilità di compartecipare al costo delle prestazioni da parte degli utenti, a parità di offerta, la spesa dovrebbe essere maggiore nelle aree più povere anche per questi servizi.

Figura 1 - Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali dei Comuni per Regioni - Anni: 2003 e 2011 (euro)



Fonte: Istat.

2. Federalismo e livelli essenziali

In realtà, nella valutazione della mancata realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, non si può non tener conto del fatto che la strumentazione prevista dalla legge 328/2000 nasce monca. Dopo solo pochi mesi dal suo varo in Parlamento, infatti, viene anche approvata la riforma del Titolo V della Costituzione e, nel nuovo riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo, la materia dell'assistenza sociale non viene individuata tra quelle a competenza concorrente tra Stato e Regioni⁴. Ciò ha immediate conseguenze sulla

⁴ Ovviamente neanche immaginabile, per le ragioni di evoluzione storica prima esposte, nonché per l'accentuato carattere federalista della riforma, che ci si spingesse a considerare l'area delle politiche socio-assistenziali di competenza esclusiva dello Stato.

costruzione del sistema previsto dalla legge 328/2000: quello che si era immaginato come strumento attuativo principale – il Piano nazionale – viene meno. Lo Stato, cioè, non solo non ha più il potere di legiferare sulla materia, ma nemmeno quello di indirizzare l'attività dei territori, di individuare le priorità nell'attuazione, di orientare le scelte di finanziamento e le regole di compartecipazione al costo delle prestazioni, di promuovere la formazione del personale, di coordinare l'innovazione sperimentale: tutto quello che il Piano avrebbe dovuto fare è trasferito alla potestà esclusiva delle Regioni. Tutto tranne un compito fondamentale, che resta nelle competenze dello Stato: la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, lettera m) della Costituzione riformata).

Quindi, se da un lato viene meno il Piano nazionale, dall'altro la necessità di definire livelli essenziali delle prestazioni assume rilievo costituzionale. Peraltro, come si è visto, l'impianto della l. 328/2000 è già fortemente sussidiario, sia in senso verticale che orizzontale, e quindi coerente con la riforma in senso federale che l'ha seguita. Pertanto il quesito che ci si è posti nella sezione precedente mantiene la sua valenza, se letto nei termini della possibilità – in un sistema a forte impianto federale – di garantire uniformità di trattamento nei diversi territori mediante la definizione di livelli essenziali delle prestazioni. Il problema è semmai quali livelli la legge 328/2000 definisce e come li finanzia.

In realtà, come già accennato, la legge quadro si limita a definire le aree di intervento che costituiscono livelli essenziali, e cioè in particolare misure di: contrasto alla povertà; domiciliarità per i non autosufficienti e residenzialità per i non assistibili a domicilio; contrasto al disagio dei minori; sostegno delle responsabilità familiari e armonizzazione dei tempi di lavoro e di cura familiare; sostegno alle donne in difficoltà; piena integrazione delle persone con disabilità; contrasto delle dipendenze (misure di tipo socio-educativo); servizi di segretariato sociale [art. 22, co. 2, lettere a)-i)]. E in termini di prestazioni, demanda alle leggi regionali l'organizzazione dei servizi prevedendo almeno: servizio sociale professionale e segretariato sociale; servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza; assistenza domiciliare; strutture residenziali e semiresidenziali; centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario [art. 22, co. 4, lett. a)-e)].

Evidentemente si tratta più che altro di una mera elencazione di tipologia di bisogno da coprire (povertà, infanzia, disabilità e non autosufficienze, altre particolari forme di esclusione sociale) e tipologie di prestazioni da offrire (accoglienza, presa in carico, domiciliarità, residenzialità), che si caratterizza al più come una delimitazione (ampia) del campo d'azione, ma che nulla ha a che vedere con la definizione delle prestazioni da garantire in ciascuna area d'intervento, né con l'individuazione del livello da considerare essenziale. La definizione delle aree di intervento peraltro non è neanche sufficiente a indicare l'opportuna copertura dell'intervento, né a specificare una qualsivoglia «funzione di produzione» del servizio, né a determinare la compartecipazione al costo delle prestazioni da parte dell'utente e dei suoi familiari.

Il punto è che in assenza di risorse dedicate non è possibile andare oltre le dichiarazioni di intenti della legge 328/2000 o – ben più rilevante – della Costituzione medesima. La definizione vera dei livelli essenziali non può prescindere dal modo in cui li si finanzia. E se ad assistere tale processo il legislatore ha immaginato un Fondo dedicato (anzi, a partire dal 2007 due Fondi, con la creazione del Fondo per le non autosufficienze)⁵, è a tali fondi che occorre volgere l'attenzione per cogliere le ragioni della mancata definizione dei livelli.

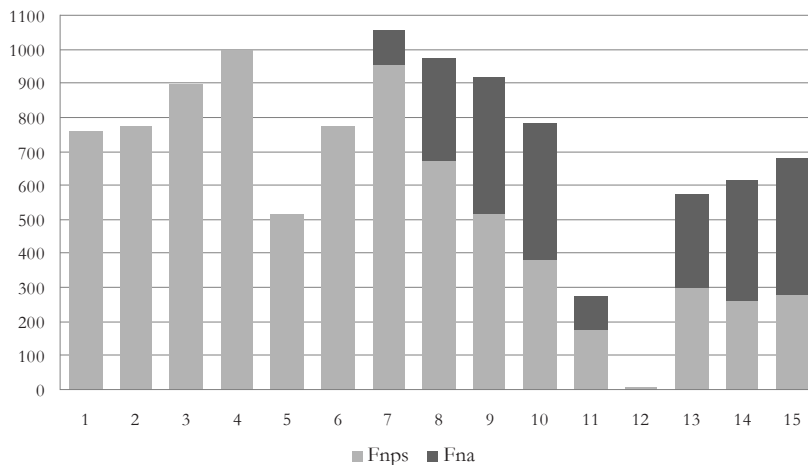
Nella figura 2 è riportato l'andamento del Fondo nazionale per le politiche sociali a partire dal 2001, a cui si somma in anni più recenti il Fondo per le non autosufficienze. Come si può notare, le vicende dei fondi nazionali sono state altalenanti negli anni, con dimezzamenti repentini (tra il 2004 e il 2005) e risalite e con un sostanziale azzeramento, dai circa 800 milioni di euro di partenza, in un solo biennio (tra il 2010 e il 2012). Il massimo si è collocato intorno al miliardo di euro, al termine di una prima fase espansiva post approvazione della l. 328 (nel 2004), e poi con il secondo Governo Prodi che aveva istituito il Fondo per le non autosufficienze (oltre ad altri fondi minori finalizzati a politica sociale e qui non riportati). Negli anni più recenti, complici le straordinarie misure di contenimento della finanza pubblica

⁵ Così è perlomeno in una prima fase, fino all'attuazione del federalismo fiscale (legge n. 49/2009, cfr. par. 3), laddove il meccanismo di finanziamento dei livelli essenziali non si prevede sia più finanziato a valere su fondi dedicati. Le scelte recenti della Legge di stabilità sembrano comunque andare in direzione diversa, avendo reso strutturali entrambi i fondi sociali (anche su questo, cfr. paragrafo 3).

successive alla grande crisi economica e finanziaria e alla crisi di fiducia nei confronti del nostro debito sovrano, dopo l'azzeramento del 2012 i fondi hanno ricevuto finanziamenti tampone, di natura annuale e reperiti in ciascun anno in legge di stabilità. È solo con la Legge di stabilità del 2015 che il finanziamento dei fondi è diventato strutturale, prevedendosi a decorrere dall'anno corrente 300 milioni per il Fondo politiche sociali e 250 (elevati a 400 per il 2015) per il Fondo per le non autosufficienze.

Questa dell'assenza di continuità delle dotazioni dei fondi è la prima caratteristica che qui va evidenziata. Se per livelli essenziali delle prestazioni si intendono diritti soggettivi – ad esempio, un reddito minimo per i poveri, un progetto di vita indipendente per le persone con disabilità, un determinato numero di ore di assistenza domiciliare per un anziano non autosufficiente – o anche solo una certa diffusione di un servizio – una certa quota della popolazione nella prima infanzia servita da servizi socio-educativi – evidentemente la copertura finanziaria non può che essere di natura strutturale; i fondi sociali, però, non hanno avuto (fino al 2015) questa natura.

Figura 2 - Fondo nazionale per le politiche sociali e Fondo per le non autosufficienze. Anni: 2001-2015 (milioni di euro)



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

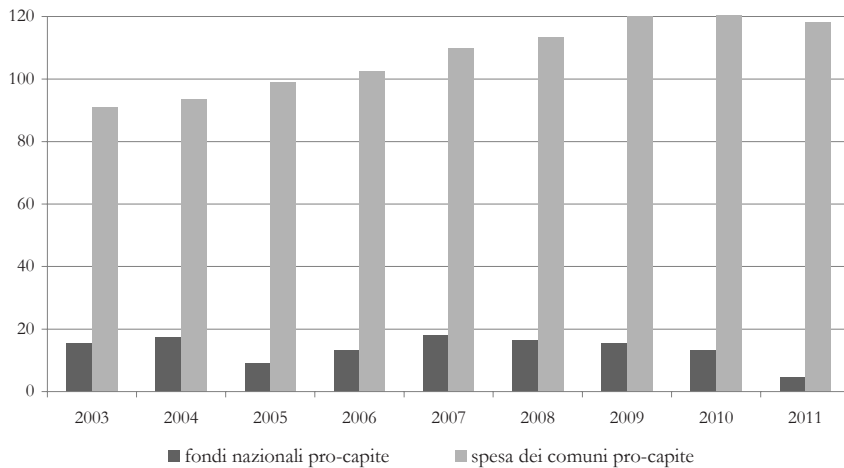
La seconda caratteristica da sottolineare ha a che fare con la dimensione quantitativa dei fondi ed è meglio apprezzabile con la figura 3, in cui i due fondi maggiori sono rappresentati in termini pro-capite della popolazione italiana e a fronte della medesima rappresentazione della spesa sociale dei Comuni nel totale nazionale. Anche al loro massimo storico, i fondi sociali nazionali non hanno trasferito, in media nazionale, nemmeno 20 euro pro-capite ai territori per lo sviluppo del sistema di interventi e servizi sociali, a fronte degli oltre 100 spesi dai Comuni. In termini percentuali, rispetto alla spesa dei Comuni, nel periodo qui considerato⁶ si tratta in media del 13% e comunque nell'anno di massimo si è trattato di meno del 19%. Questo non significa che i fondi nazionali siano irrilevanti, anzi: se si confrontano questi dati con la ripartizione regionale della spesa comunale (figura 1) si deduce che si tratta di risorse essenziali in molte parti del paese al fine di garantire servizi *minimi*. Ma minimi non significa essenziali: se pure volessimo adottare come parametro di «essenzialità» la media nazionale, i fondi sociali nazionali sono stati sempre lontani da questo obiettivo, fermandosi come si è visto – nei momenti migliori – a meno di un quinto della spesa media nazionale.

Si obietterà che la legge 328/2000 aveva previsto il finanziamento dei livelli essenziali si a valere sul Fondo per le politiche sociali, ma «tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale» (art. 22, comma 2). È questa, però, una previsione suscettibile di attuazione solo in presenza di una distribuzione relativamente omogenea della spesa. A fronte dei dati presentati nelle figure precedenti, anche considerando gli anni di maggiore dimensione quantitativa dei fondi nazionali, non sarebbe bastato distribuirli alle sole Regioni del Mezzogiorno per portarle sulla media nazionale. E comunque si sarebbe trattato di scelte né *politicamente*, né *economicamente* sostenibili, perché avrebbero significato prevedere un sistema in cui determinati diritti soggettivi o servizi essenziali vengono finanziati in alcune zone del paese esclusivamente dalla finanza nazionale, in altre esclusivamente da quella locale. Semplificando, in un regime di questo tipo, ogni euro che il policy maker locale decidesse di ridestinare dalla spesa sociale ad altri scopi (o di non destinare alla spesa sociale tout court) verrebbe sostituito da spesa a valere sui fondi nazionali; tutti avrebbero l'incentivo a muoversi verso il regime «nazionale» di finanziamento, con il ri-

⁶ Non si considera, in particolare, l'azzeramento del 2012. Come detto sopra, l'indagine Istat sulla spesa sociale dei Comuni è attualmente ferma al 2011.

sultato di una contrazione del sistema sul minimo invece che di una sua espansione. Né si può immaginare di cristallizzare le risorse ordinarie a un certo momento storico, essendo queste il frutto non solo di diversi vincoli di bilancio, ma anche di decisioni manageriali e preferenze determinatesi localmente mediante scelte allocative che non possono non considerarsi reversibili.

Figura 3 - Fondi sociali nazionali (Fondo nazionale per le politiche sociali e Fondo per le non autosufficienze) in termini pro-capite e spesa pro-capite per interventi e servizi sociali dei Comuni. Anni: 2003-2011 (euro)



Fonte: elaborazioni a cura dell'autore su dati Istat e Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

In altri termini, il «tener conto delle risorse ordinarie» già destinate dalla finanza locale può solo significare stabilire livelli omogenei di compartecipazione nel finanziamento delle prestazioni; ma in presenza di Regioni che spendono molto poco e di altre che spendono tre, quattro, fino a dieci volte tanto, la conseguenza è che l'esercizio di definizione dei livelli essenziali diviene quasi impossibile. Non è quindi un caso che non si sia realizzato.

Se così è, allora, perché il legislatore si è spinto a scegliere questa strada nel perseguire la costruzione del sistema integrato di interventi e servizi sociali? Dov'è che nasce l'idea dei livelli essenziali?

3. Sistema sociale e sistema sanitario

Il cammino a cui sembra ispirarsi il legislatore quando rimanda ai livelli essenziali con riferimento ai diritti sociali è riconducibile a quello a suo tempo avviato nel Sistema sanitario nazionale. Peraltro, in attuazione del federalismo fiscale – avvenuto, come noto, con un certo ritardo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione con la legge 42 del 2009 – è proprio sulla base del funzionamento del sistema sanitario che si disegnano le regole future di finanziamento, a valere anche per il sistema sociale. Con il risultato, però, di accrescere la confusione e renderne ancora più difficile l'attuazione.

La legge 42/2009 contiene disposizioni chiaramente immaginate per settori che i livelli essenziali li hanno già definiti – il Sistema sanitario, per l'appunto. Il punto di partenza, infatti, sono «i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale»⁷. D'altra parte, la finalità principale della legge è superare le modalità con cui precedentemente sono stati finanziati i livelli essenziali laddove già definiti, il criterio cioè della spesa storica. L'obiettivo è quello di adottare criteri oggettivi basati su analisi della distribuzione dei bisogni ed efficienza e appropriatezza nella erogazione delle prestazioni perché possano determinarsi dei *costi standard* da utilizzare come base per il futuro finanziamento dei livelli essenziali, a livelli però dati. Dei problemi delle scelte di finanziamento che impediscono la definizione dei livelli essenziali nel sociale (al di là dell'ammontare di risorse) non vi è traccia. E del fatto che la «spesa storica» non sia un criterio di qualche significatività per la regolazione del sistema territoriale degli interventi e dei servizi sociali nessuno sembra curarsi.

Se si dovessero applicare queste regole – come la legge sul federalismo fiscale fa – anche al sistema di interventi e servizi sociali, ci si ritroverebbe di fronte a un paradosso: se l'analisi precedente è corretta, per definire livelli essenziali delle prestazioni nel sociale servono nuove regole di finanziamento; il punto è che quando con l'attuazione del federalismo fiscale le regole vengono cambiate, i livelli essenziali ne diventano il presupposto. Non è compito di questo contributo indicare se e come si supererà il paradosso, ma appare comunque opportuno mettere in evidenza le differenze tra sistema sociale e sistema sa-

⁷ Art. 20, comma 2.

nitario che spingerebbero ad adottare una certa cautela nell'adozione dello stesso approccio metodologico.

Innanzitutto, diverse sono le competenze legislative sulla materia attribuite dalla Costituzione alle Regioni – competenza concorrente nel caso della tutela della salute, esclusiva nel caso delle politiche sociali. E diverso è anche il ruolo delle Regioni nell'attuazione degli interventi, visto che, mentre in sanità le Regioni sono anche gli organismi responsabili della gestione, nel campo delle politiche sociali spetta loro solo il compito della programmazione generale, mentre la gestione è demandata ai Comuni. Questa diversa governance delle politiche impatta evidentemente sulle regole di finanziamento, tant'è che allo stato attuale i decreti legislativi attuativi del federalismo municipale (d.lgs. n. 23/2011) e del federalismo regionale (d.lgs. n. 68/2011) si occupano entrambi – in maniera non coordinata – di servizi sociali, il primo riconducendoli alle funzioni fondamentali dei Comuni, il secondo ai livelli essenziali che le Regioni assicurano.

Quanto ai livelli essenziali, sin dall'origine in campo sanitario l'approccio del policy maker è stato di carattere «restrittivo», volto cioè a delimitare il campo degli interventi a carico del Sistema sanitario nazionale in un'ottica di contenimento della spesa. Non si trattava di definire «nuovi» diritti alla salute, ma di identificare fino a che punto questi fossero a carico del sistema sanitario nazionale. In ambito sociale, invece, l'approccio non può che essere «espansivo», data la generale arretratezza del sistema anche nei territori più avanzati. Se usiamo come metro di paragone la media comunitaria ciò appare in tutta evidenza: per le funzioni legate alla salute l'Italia spende in termini di quota del Pil quasi il 90% della media comunitaria (si tratta del 7,3% contro l'8,3% della media Ue); per le funzioni di lotta all'esclusione sociale l'Italia spende invece solo il 10% della media comunitaria (0,1% del Pil contro lo 1% Ue)⁸. Detta in altri termini, in sanità i livelli essenziali vengono definiti per *contenere* un sistema già esistente, nel sociale, invece, costituirebbero il presupposto per *costruire* il sistema.

Non a caso, i livelli essenziali rappresentano in sanità la quasi totalità

⁸ Dati Eurostat, 2012 (Esspross). Per la funzione sostegno alla famiglia e minori l'Italia spende il 63% della media comunitaria, ma per circa metà si tratta di spesa di carattere previdenziale per maternità e assegni familiari, quindi non riferibile all'area qui d'interesse; allo stesso modo le spese per disabilità non sono riportate perché quasi esclusivamente riferite a trasferimenti monetari di carattere pensionistico assistenziale o previdenziale.

o comunque la quota di gran lunga più rilevante degli interventi del Sistema sanitario nazionale con la conseguenza che il finanziamento della spesa sanitaria avviene per gran parte mediante trasferimenti dalla fiscalità generale alle Regioni. Nel caso delle politiche sociali, invece, come si è visto, il finanziamento dallo Stato alle Regioni avviene per mezzo di fondi dedicati che coprono in misura molto parziale la spesa per interventi socio-assistenziali dei Comuni e non potrebbe costituire la fonte principale di finanziamento degli eventuali livelli.

Infine, in questo breve esame comparato, vanno confrontate col sistema sanitario le caratteristiche del sociale su cui ci si è soffermati nelle sezioni precedenti, e cioè il carattere storicamente localistico e l'estrema eterogeneità della spesa. In campo sanitario, a oltre trent'anni dall'istituzione del Sistema sanitario nazionale, si è raggiunto un certo riequilibrio nella spesa tra le Regioni – in termini pro-capite e pesando per i diversi bisogni – per cui il problema può oggi sostanzialmente dirsi quello dell'efficienza e dell'appropriatezza dell'intervento. La variabilità regionale nel sociale, invece, ha poco a che fare con considerazioni di efficienza, essendo fondamentalmente legata a quantità e qualità del servizio erogato.

Non che non ci fossero differenze anche all'avvio del Sistema sanitario nazionale, all'epoca misurabili in un ordine di grandezza di uno a due tra il minimo e il massimo. Anzi, queste differenze – per quanto molto inferiori a quelle registrate nel sociale – sono forse state tra le prime motivazioni che hanno portato alla nascita del sistema nazionale. Quindi se all'esperienza sanitaria bisognava ispirarsi, andava forse considerata nella sua evoluzione storica e nella necessità a suo tempo riscontrata di *centralizzazione* più che di *decentramento*.

4. Quali prospettive?

Riassumendo brevemente quanto discusso nelle sezioni precedenti, la mancata realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali è sembrata essere la conseguenza di una spesa sociale territoriale:

- a) globalmente bassa e molto lontana dagli standard comunitari;
- b) in misura preponderante finanziata a livello locale e con ammontare del finanziamento nazionale non ancorato a scelte di programmazione (competenza esclusiva regionale), ma a mere esigenze complessive di finanza pubblica;

c) estremamente eterogenea tra territori, con le differenze che derivano non tanto da diversi livelli di efficienza e appropriatezza, ma da *pattern* di sviluppo, capacità produttive e preferenze locali, oltre a capacità manageriali e di programmazione, notevolmente diversificate.

In questo contesto, la scelta di forte decentramento delle competenze accompagnata da un disegno di garanzia di uniformità basata su livelli essenziali delle prestazioni non sembra esser stata felice, non fosse altro che per l'evidente *impasse* registrata negli ultimi 15 anni nella definizione stessa dei livelli.

Non è compito di questa nota indicare strade per il superamento di questa *impasse*. Certo non può non registrarsi un cambiamento di clima nel paese e una diversa consapevolezza della necessità di cercare nuove vie. Innanzitutto, nella discussione parlamentare di riforma della Costituzione: nel testo recentemente approvato alla Camera, oltre ai livelli essenziali, tornano nella competenza dello Stato «le disposizioni generali e comuni [...] per le politiche sociali» (è l'emendato articolo 117, lett. m) della Costituzione). L'iter del disegno di legge costituzionale è ancora lungo e necessiterà con ogni probabilità, se approvato dal Parlamento, di un successivo referendum confermativo. Ma è un segnale forte della necessità di rimetter mano – con una robusta guida dal centro – al disegno del sistema.

Altri segnali incoraggianti sono rappresentati da importanti processi di riforma recenti sull'«infrastruttura» del sistema: in particolare, la riforma dell'Isee, entrata in vigore il 1° gennaio scorso, che consegna agli enti erogatori uno strumento più equo e veritiero – nonché unico su base nazionale – per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate nell'ottica di una realizzazione di un sistema improntato verso l'universalismo selettivo. E poi il varo, a così tanti anni di distanza dall'approvazione della legge 328/2000 che l'aveva inizialmente previsto, del Sistema informativo dei servizi sociali: è stato, infatti, pubblicato nel marzo scorso il regolamento attuativo del cosiddetto «casellario» dell'assistenza, potente strumento non solo di natura gestionale e di controllo, ma anche e soprattutto essenziale per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione degli interventi. Accanto a questi processi di riforma, va segnalata l'attenzione al sociale che è stata posta nella programmazione dei fondi strutturali comunitari nel settennio 2014-2020, con la proposta del governo (e l'approvazione da parte della Commissione europea nel dicembre scorso) di un «Programma operativo nazionale per l'inclusione sociale», con dotazione di oltre un

miliardo di euro nel settennio, la cui finalità è quella di concorrere alla realizzazione di un modello nazionale di presa in carico delle famiglie in condizioni di povertà mediante la predisposizione di servizi di attivazione territoriali. E, infine, non si può trascurare l'importanza della scelta dell'ultima Legge di stabilità di rendere strutturale il finanziamento – per quanto ancora lontano, in termini quantitativi, dalle necessità del sistema – del Fondo per le politiche sociali e del Fondo per le non autosufficienze.

Ma la questione delle risorse resta ineludibile. Riteniamo il dibattito degli ultimi anni – tutto centrato sulla necessità di coniugare «la solidarietà all'efficienza» sulla base dell'esperienza sanitaria – del tutto fuorviante rispetto alle reali esigenze del sistema degli interventi e dei servizi sociali: qui chi spende di più non è certo chi è meno efficiente, ma al contrario si tratta di chi offre maggiori e migliori servizi. La sfida non può che essere il riequilibrio territoriale dell'offerta di servizi, ferme restando le posizioni raggiunte da chi sta più avanti, anzi, in un'ottica di avanzamento per tutti. Pertanto, prima di avventurarsi in una complessa metodologia di calcolo dei costi standard, operazione che pure qualcuno sta facendo e la cui utilità appare dubbia date le caratteristiche della spesa storica sopra evidenziate, sembra prioritario concentrarsi sul punto di (ri)partenza di un sistema nazionale. Difficilmente può trattarsi della spesa trasferita dallo Stato alle Regioni mediante i fondi sociali dedicati, coprendo questa, come si è visto, meno del 15% del totale della spesa nei servizi e interventi erogati dai Comuni. Né può trattarsi della spesa sociale complessivamente erogata dagli stessi, proprio perché in gran parte autofinanziata.

L'impressione è che allo stato non si possa che procedere con una determinazione esogena delle risorse, basata eventualmente su progetti strategici forti in grado di mobilitare unitariamente i territori – si pensi a un Piano nazionale per la lotta alla povertà o a un Piano per le non autosufficienze, per citare solo due delle necessità di cui più si discute nel dibattito di policy – progetti che possano gradualmente trainare una convergenza nell'organizzazione ed erogazione dei servizi. Perché ciò possa realizzarsi, però, è necessario uno sforzo di riconoscimento dell'urgenza dell'intervento sociale che nell'agenda di governo dell'ultimo mezzo secolo raramente si è manifestato.

RPS

Raffaele Tangorra

Verso quale welfare? Il welfare locale tra nuovi bisogni sociali e risorse scarse

Chiara Lodi Rizzini

RPS

A fronte della crescente complessità di bisogni e rischi sociali e della contrazione delle risorse disponibili, gli enti locali, sebbene con profonde differenze, hanno intrapreso interessanti percorsi di innovazione sociale che stanno ridisegnando le strutture del welfare locale e il concetto stesso di «politica pubblica». In queste sperimentazioni, ricomprese nello schema

del secondo welfare, gli enti locali diventano promotori di reti e attivatori delle risorse presenti sui territori, mantenendo il ruolo di garanti dei diritti sociali in ultima istanza. Il modello che ne deriva non è però immune a rischi, a cominciare da un'accentuazione delle disparità territoriali, e richiede adeguati investimenti e politiche di supporto.

1. Introduzione

I Comuni sono l'istituzione più vicina ai cittadini e come tali si trovano ad assumere un ruolo centrale nella gestione dell'impatto della crisi economica e dei cambiamenti delle strutture demografiche e sociali.

La crescente delega delle competenze al livello locale avvenuta nell'ultimo decennio – e riconosciuta sia a livello nazionale che comunitario, con l'ufficializzazione del principio di sussidiarietà – si basa, in particolare, su due assunti. Innanzitutto il territorio quale ambito più idoneo a realizzare risposte adeguate ai bisogni attuali e potenziali della persona: gli amministratori locali, grazie alla profonda conoscenza del proprio territorio – sia in termini di problemi che di risorse per farvi fronte – possono perseguire soluzioni più mirate, e quindi efficaci. La crisi economica ha infatti generato impatti differenti a seconda delle aree territoriali, il che richiede di disporre di strumenti quanto più adattabili ai singoli contesti. In secondo luogo, le politiche *place based* possono contare sulla facoltà di mobilitare gli attori locali, condizione fondamentale per la sostenibilità, soprattutto in fase di implementazione, degli interventi.

Gli enti locali rientrano quindi tra i soggetti potenzialmente più capaci di promuovere l'innovazione sociale e di sviluppare nuovi modelli di

governance che, valorizzando i corpi intermedi della comunità locale, potrebbero attivare meccanismi virtuosi in grado di «curare» il nostro Stato sociale e garantire i diritti dei cittadini. Al contempo, si trovano oggi compressi tra l'aumento delle richieste di aiuto dei cittadini – e della loro complessità – e la diminuzione delle risorse finanziarie e umane con cui farvi fronte, a causa dei tagli alla spesa pubblica. Ciononostante, molti Comuni stanno cercando di riorganizzarsi per non sacrificare le politiche sociali ma, anzi, innovarle e adattare alla società contemporanea. Un percorso che passa necessariamente per quel sentiero intrapreso, seppur con risultati non sempre soddisfacenti, con i Piani di zona, caratterizzato dall'integrazione di tutti i soggetti portatori di interessi e delle risorse in campo sociale, ma che non è immune a nuovi rischi.

2. I tagli alle risorse e la nuova domanda sociale

In base alla legge quadro n. 328 del 2000, i Comuni, singolarmente o in forma associata, svolgono un ruolo chiave nell'offerta pubblica della rete di servizi sociali e socio-assistenziali sul territorio, di cui sono i principali finanziatori. Analizzando il quadro complessivo delle fonti di finanziamento della spesa sociale locale, infatti, si evince che circa il 62% è costituito da risorse proprie dei Comuni, il 12,4% dello Stato (era il 16,8% nel 2010), tramite il Fondo per le politiche sociali, il 17,1% delle Regioni, attraverso i fondi regionali vincolati, e il rimanente 8% da altre fonti (Istat, 2014, dati riferiti al 2011). La percentuale di risorse locali è decisamente più alta al Centro-Nord, dove raggiunge il 70% della spesa sociale territoriale al Nord-Ovest, mentre scende al 55,7% al Sud e al 36,1% nelle Isole.

Nonostante sul piano normativo le riforme più recenti abbiano attribuito crescente centralità agli enti locali, questi sono stati oggetto di una progressiva riduzione delle risorse economiche disponibili – in particolare dei trasferimenti provenienti dal governo centrale – accentuatasi dopo il 2008 e l'adozione delle politiche di *austerità*: complessivamente dal 2008 al 2013 i Fondi nazionali per gli interventi sociali sono stati tagliati del 92%. Il Fondo nazionale per le politiche sociali, ad esempio, è sceso da 1,420 miliardi di euro nel 2009 a 297 milioni nel 2014. Il Fondo per la non autosufficienza, azzerato dalla Legge di stabilità 2012, è stato parzialmente ricostituito dalla Legge di stabilità 2013 e nel 2015 dovrebbe risalire a 400 milioni. Il Fondo per

le politiche della famiglia, dai 186 milioni del 2009, dovrebbe attestarsi sui 18 milioni nel 2015 (Agolini e Simoni, 2015).

La contrazione dei trasferimenti centrali ha prodotto tagli inevitabili sulle politiche sociali locali, con il risultato che nel 2011 – per la prima volta dal 2003 – le risorse destinate dai Comuni alle politiche di welfare territoriale¹ (complessivamente circa 7 miliardi e 27 milioni di euro) hanno registrato un segno negativo rispetto all'anno precedente, con una diminuzione dell'1% rispetto al 2010 (Istat, 2015). Quindi se fino al 2011 gli enti locali, nonostante gli effetti della crisi e dell'austerità, hanno continuato a investire nelle politiche sociali, ritenendole prioritarie per il benessere dei cittadini, dal 2011 anche queste ultime hanno iniziato a cadere sotto la scure della *spending review*. Al punto che, secondo le stime disponibili realizzate da Istat, la spesa sociale locale dei Comuni singoli e associati nel 2013 dovrebbe essere ulteriormente scesa a 6,8 miliardi di euro, cioè -4% rispetto al 2010 (Istat, 2015).

I tagli delle risorse degli enti locali hanno gravi implicazioni. Considerando che una parte della spesa sociale è rigida (ad esempio quella per il personale dipendente) essi rischiano di tradursi perlopiù nella riduzione dei contributi erogati a famiglie e individui, o nell'aumento delle tariffe per i servizi erogati, con evidenti ripercussioni sulla qualità dei servizi e sul godimento dei diritti sociali, oltre che nella riduzione dell'acquisto di prestazioni da soggetti esterni, determinando effetti negativi sui già contenuti livelli di occupazione del settore sociale.

Il tutto a fronte di un progressivo aumento dei bisogni e rischi sociali. Ma quali sono specificatamente le nuove domande sociali che gli enti locali si trovano a gestire? La «nuova domanda sociale» è l'esito dei profondi cambiamenti che riguardano da una parte le trasformazioni delle reti relazionali, in particolare delle strutture familiari; dall'altra i mutamenti del sistema produttivo, con importanti ricadute sul livello della stratificazione sociale (aumento delle disuguaglianze, crescita della vulnerabilità sociale). Su questo fronte la crisi ha avuto un impatto altissimo, facendo scivolare nell'«area grigia» del disagio una fetta consistente di popolazione che vive in condizioni economiche precarie e che, rispetto al passato – quando prevalevano forme di povertà croniche e manifeste – è più difficile da intercettare. La povertà economica sta infatti cambiando fisionomia, con la conseguenza di rendere le politiche tradizionali spesso inefficaci: le soglie di accesso

¹ Al netto della compartecipazione alla spesa da parte degli utenti e del Sistema sanitario nazionale.

attualmente richieste dall'Edilizia residenziale pubblica, ad esempio, sono spesso troppo basse ed escludono una vasta fetta di popolazione *borderline* che è troppo «ricca» per averne diritto, ma troppo povera per accedere al mercato immobiliare privato. Altri cambiamenti hanno riguardato la struttura demografica della popolazione e in particolare dei nuclei familiari. Accanto al calo della popolazione totale, assistiamo all'aumento dei nuclei familiari (+7,6% dal 2003 al 2013) e alla riduzione del numero di componenti, con ripercussioni sulla capacità delle famiglie di fungere da produttrici di welfare; si allunga l'aspettativa di vita media, con evidenti conseguenze sulle esigenze di cura e sul rischio che l'assistenza agli anziani – così come l'assistenza ai disabili – venga scaricata sulle famiglie, soprattutto sulle donne. Un altro fattore che esercita pesanti pressioni sui Comuni è la consistenza dei movimenti migratori interni e dall'estero, con ripercussioni sia per i territori che si spopolano che per quelli che invece ricevono flussi di lavoratori e migranti, i quali devono essere integrati nel sistema sociale e nello spazio urbano spesso con grandi difficoltà, come dimostrano gli episodi avvenuti lo scorso inverno nelle città di Roma e Milano.

3. *Verso un nuovo welfare locale?*

Sebbene a fronte delle criticità evidenziate gli enti locali avrebbero potuto passivamente rinunciare a investire nelle politiche sociali, diverse amministrazioni hanno invece avviato sperimentazioni innovative che stanno mutando profondamente le caratteristiche del welfare locale. Tali sperimentazioni assumono caratteristiche piuttosto eterogenee, essendo fortemente influenzate dal sentiero politico preesistente e dall'assetto sociale delineatosi in particolare a seguito della legge 328/2000, tuttavia è possibile individuare alcune linee comuni. La risposta più immediata in molti casi è stata quella di migliorare l'efficienza, riorganizzando cioè i servizi sulla base delle risorse disponibili. A questo scopo si razionalizza l'offerta accorpando servizi ed evitando duplicazioni; si taglia il «superfluo», eliminando gli interventi che non mostrano di avere sufficiente impatto; si riducono i costi, intervenendo solo nei casi di bisogno estremo – contenendo, in particolare, il numero di nuovi casi presi a carico, limitatamente alle situazioni più fragili – o attraverso una compartecipazione maggiore degli utenti (De Ambrogio e Pasquinelli, 2012). Questa riorganizzazione ha effetti sia positivi che negativi, in quanto riduce sì sprechi e inefficien-

ze, concentrando le risorse pubbliche là dove sono più utili, ma alla lunga rischia di compromettere l'efficacia stessa degli interventi: inasprendo eccessivamente i requisiti richiesti dai *means test*, infatti, si rischia di escludere quei cittadini che, pur non trovandosi in condizioni di disagio estremo, sono comunque in reale difficoltà, *outsiders* che vanno invece intercettati al fine di contenere la progressiva erosione della classe media e di ridurre l'offerta di servizi al mero assistenzialismo (Lodi Rizzini, 2013).

Altra via frequentemente intrapresa è stata quella dell'esternalizzazione dei servizi a soggetti terzi. La competizione tra i soggetti operanti nel sociale secondo il meccanismo delle «gare al ribasso» ha però spesso generato sistemi distorti, a discapito della qualità dei servizi e delle condizioni lavorative degli operatori coinvolti, con ricadute negative sui livelli di occupazione nel terziario sociale.

Per compensare i tagli ai trasferimenti statali, gli enti locali ricercano inoltre finanziamenti non statali (principalmente da fondazioni bancarie e di comunità, Unione europea e Regioni) tramite bandi e progetti, fino al coinvolgimento degli stessi cittadini attraverso iniziative di *civic crowdfunding*, o promuovendo la *sharing economy*, la condivisione dei servizi. L'idea di condividere i bisogni e aggregare le domande dei cittadini è oggi ritenuta una soluzione efficace al fine di orientare la spesa privata verso servizi di qualità a costi accessibili. Il cosiddetto «welfare fai da te», particolarmente diffuso nei servizi di cura, infatti, può arrivare a costare alle famiglie quasi quanto le risorse dedicate da un bilancio comunale. Aggregando i bisogni dei cittadini sarebbe quindi possibile da un lato abbassare i costi sostenuti dagli utenti e dall'altro salvaguardare la qualità dei servizi, investendo la spesa privata in forme più sicure e tutelate poiché garantite da intermediari «credibili», in questo caso gli enti territoriali. Pensiamo al caso delle mutue territoriali che aggregano appunto la domanda sanitaria dei cittadini in forme assicurative che dovrebbero rispettare determinati standard qualitativi e garantire l'accesso ai servizi anche a chi ha risorse personali contenute; oppure ai progetti di welfare locale che promuovono la condivisione di servizi per zona e/o a livello di quartieri, condomini, aziende, scuole e associazioni (residenze per anziani condivise, baby sitter di condominio, ecc.).

Più in generale, i Comuni hanno avviato il passaggio dal government alla governance nel sistema dei servizi, mettendo in rete i soggetti che operano nel sociale e che compongono la comunità locale, condividendo rischi e obiettivi. Si assiste così all'ingresso nell'arena del welfa-

RPS

Chiara Lodi Rizzini

re di nuovi attori sociali, talvolta addirittura estranei al sistema di welfare tradizionale – fondazioni bancarie, fondazioni di comunità, aziende, sindacati, associazioni datoriali, imprese sociali, assicurazioni, terzo settore e volontariato – che possono, grazie al forte radicamento territoriale, contribuire a dare risposte ai nuovi bisogni per arginare l'arretramento del welfare state pubblico, assicurando così agli individui il godimento dei diritti sociali. Si tratta della costruzione di una *welfare community* in cui l'ente locale non è più il soggetto unico deputato alla gestione e alla produzione delle politiche sociali locali, ma promuove e coordina reti tra tutti i soggetti attivi nel territorio, i quali sono chiamati appunto a co-progettare e co-implementare i servizi (Lodi Rizzini, 2013). Un sentiero già avviato con i Piani di zona e in parte già affermato nei rapporti col terzo settore e il mondo del volontariato, relativamente ai quali, in molte città, sono già stati costituiti dei forum che, nel tentativo di superare la precedente frammentazione, operano come interlocutori privilegiati con le istituzioni. Un esempio interessante è quello del Comune di Brescia, che sta provando a rivoluzionare l'ambito dei rapporti tra le amministrazioni locali, i soggetti che operano sul territorio e le comunità, eliminando le gare d'appalto e sostituendole appunto con la co-progettazione.

La difficoltà di questo approccio, come si vedrà nel paragrafo seguente, consiste nel dare sostanza a tale partecipazione, superando la mera consultazione che spesso non produce effetti vincolanti. Inoltre, si dovrebbe meglio definire la *ratio* su cui si basa il coinvolgimento del terzo settore, onde evitare che diventi un sostituto delle istituzioni sul quale queste scarichino l'offerta dei servizi cui non riescono più a provvedere. Infine, da molti viene riportata la preoccupazione che un eccessivo coinvolgimento di nuovi attori possa tradursi in un prolungamento dei già lunghi tempi decisionali degli enti pubblici.

4. Governance e resistenze organizzative

Le dinamiche descritte suggeriscono un processo di riposizionamento dell'ente pubblico nella cornice del welfare state.

In particolare, nella relazione tra Stato e corpi sociali² assistiamo oggi

² In materia sociale il primo – il governo – attiene al modello del primo welfare, cioè il welfare tradizionale europeo, dove un decisore unico e, per quanto articolato in una pluralità di forme istituzionali, centralizzato – lo Stato –, agisce

al passaggio dal government alla governance, dunque da un piano relazionale e di coordinamento di tipo verticale a uno orizzontale. In questo nuovo modello possono confluire programmi di protezione e misure d'investimento da finanziarsi con risorse non pubbliche, messe a disposizione da un ampio e variegato insieme di attori economici e sociali ancorati sul territorio e disponibili alla creazione di reti multi-stakeholder. Nel corso degli anni lo Stato ha infatti assunto un ruolo rilevante nel garantire la tutela dei principali rischi e bisogni sociali, ma a rischi e bisogni si può far fronte ricorrendo anche a risorse e opportunità connesse alla sfera del mercato (in particolare il mercato del lavoro, dal quale si attingono redditi), alla sfera della famiglia (comprese le reti parentali e amicali) e a quella delle cosiddette associazioni intermedie (Ferrera e Maino, 2012).

In questo scenario, riconducibile al paradigma del secondo welfare, l'ente locale si appropria di nuove funzioni, ovvero costruire reti, attivare risorse aggiuntive e promuovere la collaborazione tra gli attori in campo, configurando modalità innovative di relazione tra i soggetti deputati a programmare, finanziare e produrre servizi e interventi sociali. Esso conserva dunque un ruolo chiave per coordinare i singoli attori, evitando sovrapposizioni e distorsioni, e per amplificare l'impatto degli interventi. Grazie alle competenze legislative e alle risorse economiche e umane, per quanto sempre più ridotte, di cui dispone, resta infatti l'unico soggetto in grado di implementare politiche su larga scala.

L'assetto così generato si presuppone di ridisegnare i processi di policy making aprendoli alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi stakeholder; superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato a favore di una ripartizione degli stessi tra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; sostenere una logica di rete piuttosto che gerarchica e processi di negoziazione e co-partecipazione piuttosto che di impostazione burocratica; incentivare l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione (Ferrera e Maino, 2012). Si tratta in parte di quel

entro forme di coordinamento di tipo gerarchico, a partire da una posizione sovraordinata rispetto agli altri soggetti – gli attori sociali – facendo perno sull'applicazione di procedure amministrative. La seconda evoca invece un insieme di soggetti che insiste su un perimetro più ampio di quello descritto dalle istituzioni e dalle procedure burocratico-amministrative e che concorrono alla gestione del potere di decisione (Bifulco e Borghi, 2012).

percorso già avviato con i Piani di zona che, in molti casi, hanno infatti rappresentato un punto di inizio, un luogo dove iniziare a confrontarsi e acquisire familiarità con mondi diversi, per quanto spesso con risultati poco soddisfacenti.

Perché ciò avvenga, è necessario che tutti gli attori coinvolti cambino il paradigma in base al quale si sono mossi fino a oggi, a cominciare dalle istituzioni locali, chiamate a «ribaltare» la logica di programmazione, facendo di bisogni e possibili soluzioni il punto di partenza per coinvolgere soggetti anche non pubblici. Ma anche da tutti gli altri attori sociali, che devono apprendere come sfruttare il lavoro di rete e superare la contrapposizione derivata da quella logica di «funzionamento per settori e aree di competenza» che ha fatto sì che per anni operassero quasi in isolamento. A fronte dell'aumento della complessità dei bisogni, le politiche sociali si stanno infatti sempre più «contaminando» ad esempio con le politiche del lavoro, dell'istruzione, della casa e della conciliazione dei tempi di vita e lavoro (De Ambrogio e Pasquinelli, 2012). E se le politiche devono integrarsi, superando la tradizionale logica «a sportello», devono necessariamente integrarsi anche i soggetti competenti – ente pubblico e terzo settore, ma anche settori interni alla stessa amministrazione. La mancata integrazione tra settori di policy, dovuta soprattutto all'assenza di coordinamento e di una chiara attribuzione di competenze tra le istituzioni, ha effetti notevolmente penalizzanti sull'efficacia delle risposte sociali. L'ente locale deve quindi superare le tradizionali separazioni che ne hanno caratterizzato il funzionamento per decenni e sviluppare nuove capacità di azione. Un risultato non facile da raggiungere, dal momento che, ad esempio, i fondi sono ancora assegnati per target.

È evidente, allora, che il cambiamento delle politiche sociali e delle strutture che le governano non è semplice da perseguire, poiché caratterizzato da resistenze organizzative che tendono a conservare lo status quo esistente, tanto più quanto tali strutture sono radicate. La scelta di innovare, e la capacità di farlo effettivamente, presenta dunque una componente politica dalla quale non è possibile prescindere. Richiede da un lato percorsi di accompagnamento e formazione degli attori coinvolti e dall'altro la ferma volontà di rompere gli schemi esistenti. Da un certo punto di vista quindi la crisi, facendo venire meno molti di quei presupposti su cui è stato costruito il welfare pubblico, se ben governata potrebbe fungere da spinta verso un vero cambiamento.

5. Beni comuni, sharing economy e welfare di comunità: quale ruolo per i cittadini?

Se la teoria della governance ha generalmente enfatizzato le interazioni fra lo Stato e i corpi sociali e l'interdipendenza fra attori pubblici e privati, recentemente sembra aver imboccato una direzione più netta a favore di temi quali il coinvolgimento dei cittadini e delle comunità locali, la costruzione di partnership cooperative e lo sviluppo di processi decisionali inclusivi. Si tratta quindi di una «interpretazione estensiva» della governance, che progressivamente va comprendendo sempre più soggetti, fino a includere gli stessi cittadini (Bifulco e Borghi, 2012). Lo dimostrano la diffusione del paradigma del welfare di comunità e il ricorso crescente a quelle pratiche di *civic crowdfunding* e *sharing economy* – promosse dalle stesse istituzioni locali – dove tutti i cittadini sono corresponsabilizzati nell'individuazione dei problemi e nella progettazione e implementazione delle relative soluzioni.

Questo modello è oggi particolarmente «di successo» innanzitutto perché, promuovendo un nuovo protagonismo dei singoli cittadini per il potenziale rinnovamento delle istituzioni, trova terreno fertile nella crisi dei tradizionali meccanismi della rappresentanza: il cittadino che diviene protagonista assume un controllo più diretto sulle istituzioni, talvolta fino a sostituirvisi nella definizione delle scelte di policy. Inoltre, in tempi di risorse scarse, focalizzare l'azione sulla collettività, aggregandone la domanda – come nel caso delle mutue territoriali, dei gruppi di acquisto solidale, ecc. – consente di continuare ad accedere a quei beni e servizi che individualmente non sarebbero più sostenibili, o lo sarebbero ma a costi maggiori.

L'applicazione di concetti quali *condivisione* e *comunità* nel campo delle politiche pubbliche, e in particolare di quelle sociali, è una tendenza destinata a ridisegnare profondamente il rapporto cittadino-istituzioni e il modello di Stato sociale al quale siamo abituati. Il sistema che ne deriva rimanda infatti, almeno in parte, alle teorie sui beni comuni dove il concetto di *pubblico* viene messo in discussione, spostando il focus del ragionamento dal *mezzo* all'*oggetto*, passando cioè da «ciò che è offerto da un soggetto rientrante nel perimetro pubblico» – lo Stato e le sue ramificazioni territoriali – a «ciò che ha un valore pubblico», ovvero esercita un impatto sul pubblico, sui cittadini. Questo approccio comporta anche di ripensare il ruolo del cittadino, che da titolare di diritti sociali e fruitore di servizi ne diviene egli stesso un co-produttore.

RPS

Chiara Lodi Rizzini

Occorre tuttavia prendere atto che questo modello non è immune a nuovi rischi e necessita di interventi correttivi. La responsabilizzazione dell'individuo e la condivisione dei servizi richiedono infatti capacità critiche e cognitive tali da potere compiere scelte consapevoli e adeguate ai propri bisogni. È importante dunque sviluppare le conoscenze individuali e gli strumenti di supporto e informazione per i soggetti più svantaggiati in termini di risorse culturali e tecnologiche. Secondo alcuni, inoltre, queste forme suggeriscono una progressiva sostituzione delle istituzioni con interventi volontari di individui che sollevano appunto le istituzioni dai propri compiti, confinando in un angolo uno Stato che dovrebbe invece rimandare a una dimensione collettiva, collaborativa e universalistica, rischiando di costringersi in una dimensione residuale incapace di produrre cambiamenti effettivi su larga scala (Imbergamo, 2015).

6. Nuovi rischi e possibili soluzioni

Il riposizionamento del soggetto pubblico, in questo caso dell'ente locale, può dar quindi luogo a non poche obiezioni perché, se da un lato può contribuire a garantire un servizio dove questo non ha più risorse sufficienti per agire da solo, dall'altro può essere letto come un passo in avanti verso lo smantellamento del welfare state e mettere in discussione quei concetti, quali uguaglianza e diritti sociali, su cui lo Stato sociale si fonda, principi per quanto troppo spesso in realtà affermati solo a livello teorico. Un sistema caratterizzato da meno risorse e più rigidità della spesa rischia infatti di assumere le forme dell'assistenzialismo e di essere circoscritto ad alcune fasce di popolazione al di fuori delle quali si potrebbe affermare un welfare deregolamentato, in parte sommerso o in balia di operatori poco affidabili, oppure un welfare privato accessibile solo a coloro che hanno i mezzi per sostenerlo. Per scongiurare questo pericolo, gli amministratori locali ritengono necessario disporre della facoltà di esercitare qualche forma di controllo anche su tali aree, ma lamentano di non essere supportati da strumenti normativi. La normativa a oggi non ha ancora regolato questa fascia o ha iniziato a farlo, ma ancora piuttosto marginalmente, ad esempio con la Riforma del terzo settore. Si è concentrata quasi esclusivamente sulla spesa pubblica e sulla concezione del ruolo degli amministratori di gestori di questa spesa anziché di regolatori dei mercati sociali, pubblici e privati. È uno spazio su cui si ritiene invece di dover

lavorare, così da incentivare lo sviluppo di un settore privato sociale responsabile e condiviso: mescolare le risorse, usare quelle pubbliche come volano per quelle private permetterebbe infatti di orientarle e gestirle con regole definite (Lodi Rizzini, 2013). Da questo punto di vista, quindi, appare opportuno impiegare l'approccio suggerito dal paradigma del secondo welfare, in cui il soggetto pubblico, in questo caso l'ente locale, non indietreggia tanto quanto nei modelli di welfare liberale, ma conserva invece il ruolo di soggetto *coordinatore*, evitando sprechi e duplicazioni, di *regolatore*, assicurando determinati standard di qualità, e di *garante*, garantendo appunto diritti e servizi là dove i nuovi interventi non riescono ad arrivare.

Nonostante gli interventi e le istituzioni locali appaiano così potenzialmente efficaci, va fatta inoltre attenzione a che questa dimensione non diventi troppo autoreferenziale. Si tratta infatti di una dimensione che è stata, ed è tuttora, oggetto di profonde trasformazioni, nelle quali l'interazione tra dinamiche globali e istanze locali produce nuovi «assemblaggi», cioè nuove combinazioni tra territori, autorità e diritti (Bifulco e Borghi, 2012). L'eccesso di territorialità e la troppa dipendenza dalla sensibilità degli amministratori locali, infine, comportano il grave rischio di esacerbare le disuguaglianze fra aree del paese e allargare il divario fra territori ricchi (di risorse e di *entitlements*) e territori poveri (Kazepov, 2009), soprattutto in un paese come il nostro, già caratterizzato da differenze locali enormi.

Per i suddetti motivi, dunque, sarebbe opportuno potenziare i meccanismi di monitoraggio e valutazione per «fare sistema», avviando e sostenendo un processo che sia incrementale e parta dal basso, ma anche cumulativo, fondato sull'apprendimento e sulla diffusione di buone pratiche in altri contesti. Ancora una volta si ribadisce la necessità di una regia che contribuisca a una maggior diffusione e replicabilità di quelle pratiche che si rivelano positive e virtuose e che eviti la duplicazione, all'interno di uno stesso contesto, di esperienze simili promosse da soggetti diversi.

7. Conclusioni

L'Italia, più di altri paesi, si trova oggi ad attraversare una fase storica caratterizzata dal fatto di aver raggiunto e superato una «soglia» oltre la quale il ritorno al modello di welfare pre-crisi non solo non sembra più possibile, ma non appare nemmeno auspicabile, essendo lo scena-

rio economico-sociale profondamente cambiato rispetto agli anni in cui tale modello è stato istituito ed è andato consolidandosi (Maino e Lodi Rizzini, 2015). Il sistema di welfare attuale, infatti, sta lasciando indietro una fascia sempre più consistente di outsider, in particolare giovani, donne e lavoratori atipici, che non trovano tutele e servizi adeguati ai propri bisogni, questo sia a livello locale che nazionale. Contemporaneamente, il fatto che, nel dibattito e nelle scelte adottate soprattutto dopo l'inizio della recessione, il welfare venga sempre più spesso percepito come un costo piuttosto che come una risorsa, rischia di minare i principi della solidarietà, della giustizia sociale e dell'uguaglianza alla base della democrazia italiana ed europea.

Nell'ultimo decennio le istituzioni pubbliche, e quelle locali, oggetto di queste riflessioni, hanno infatti concentrato le proprie riforme sulla riduzione dei costi e sull'efficienza, la quale però non si è sempre rivelata sinonimo di efficacia e di «virtù». La costruzione di modelli di welfare locali resilienti richiede invece di perseguire un «welfare allargato» che integri le politiche sociali, che sia capace di valorizzare le risorse pubbliche, spendendo meglio, e anche quelle private – consapevole del fatto che gran parte delle risorse disponibili non sono più gestite dal Comune direttamente – e di mettere in rete tutti i «corpi vivi» della società, compresi gli stessi cittadini (Majorino, 2012). Perché questo sistema non imploda occorre però tornare a riconoscere il valore delle politiche sociali e accompagnare questi attori verso un modello sociale che favorisca la crescita, la competitività, ma anche l'inclusione.

Riferimenti bibliografici

- Agolini E. e Simoni M., 2015, *Le frontiere del welfare italiano: nuovi modelli e prospettive future*, Dossier n.11, Fondazione Achille Grandi per il Bene Comune, febbraio.
- Bifulco L. e Borghi V., 2012, *Governance, territorio, capacità: le questioni in gioco*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 13-35.
- De Ambrogio U. e S. Pasquinelli, 2012, *La programmazione sociale nelle grandi città*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9, pp 4-9.
- Ferrera M. e Maino F., 2012, *Quali prospettive per il secondo welfare? La crisi del welfare state tra sfide e nuove soluzioni*, in Bray M. e Granata M. (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Solaris, Roma.
- Imbergamo B., 2015, *Co-innoviamo tutto!*, disponibile all'indirizzo internet: www.chefare.com/co-innoviamo-tutto-sharing-economy-e-nuove-pratiche-sociali/.

- Istat, 2015, *Dossier 1: La finanza delle amministrazioni comunali*, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Giorgio Alleva Commissioni riunite V Commissione «Bilancio, tesoro e programmazione» della Camera dei Deputati e 5ª Commissione «Programmazione economica, bilancio» del Senato della Repubblica, Roma, 21 aprile, disponibile all'indirizzo internet: www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/586/ISTAT_-DOSSIER_FINANZA_COMUNALE.pdf.
- Istat, 2014, *Rapporto annuale 2014. La situazione del Paese*, Roma.
- Kazepov Y., 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Lodi Rizzini C., 2013, *I comuni: le risposte dei territori alla crisi*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino.
- Maino F. e Lodi Rizzini C., 2015, *Cambia il Nord, Cambia il welfare*, «Italianieuropè», n. 2.
- Majorino P., 2012, *Un nuovo welfare nel tempo della crisi*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9, pp 1-4.

Imprese, lavoratori e istituzioni locali: verso un welfare sempre più territoriale

Franca Maino

RPS

La crisi economica e il periodo di austerità che ne è derivato hanno profondamente cambiato il volto del sistema di welfare italiano. A causa dei tagli alla spesa sociale e a fronte dell'aumento dei rischi e dei bisogni, il settore pubblico appare, infatti, incapace di rispondere in modo efficace alle crescenti richieste provenienti dai cittadini. L'analisi tiene conto di questo scenario per interrogarsi su quali scelte possano essere intraprese per il rilancio del welfare e insieme del sistema economico, ma più nello specifico per comprendere quali prospettive di sviluppo ci siano per nuove forme di tutela dentro le aziende. Forme di tutela che non solo abbiano delle forti ricadute sui territori ma

che vedano coinvolti i territori stessi e la comunità che li abita. A questo fine l'articolo, dopo aver analizzato il contesto tra crisi economico-finanziaria e nuovi bisogni, si interroga sul ruolo delle imprese nel processo di rinnovamento del welfare state e sulle potenzialità di sviluppo del welfare aziendale e contrattuale tra le piccole e medie imprese. Vengono inoltre approfonditi una serie di casi che si sono sviluppati grazie alla costituzione di reti multi-stakeholder in cui diversi attori, in modo sinergico, sembrano collaborare per offrire non solo ai lavoratori ma a una platea ampia di beneficiari nuovi strumenti e forme di sostegno per fronteggiare le nuove forme di vulnerabilità.

1. Introduzione

Più che in altri paesi, la crisi economica di questi anni ha profondamente cambiato il volto del sistema di welfare italiano. A causa dei tagli alla spesa sociale e a fronte dell'aumento dei rischi e dei bisogni, sia vecchi che nuovi, il settore pubblico appare incapace di rispondere coerentemente alle crescenti richieste provenienti dai cittadini. L'analisi che segue tiene conto di questo scenario per interrogarsi su quali scelte intraprendere per il rilancio del welfare e insieme del sistema economico, ma più nello specifico per comprendere quali prospettive di sviluppo ci siano per nuove forme di tutela dentro – e a partire da – le aziende. Forme di tutela che non solo abbiano delle ri-

cadute positive sui territori ma che vedano coinvolti i territori stessi e la comunità che li abita. A questo fine l'articolo, dopo aver analizzato il contesto tra crisi economico-finanziaria e nuovi bisogni, si interroga prima sul ruolo delle imprese nel processo di rinnovamento del welfare state e poi sulle potenzialità di sviluppo del welfare aziendale e contrattuale tra le piccole e medie imprese. Al centro della terza sezione vengono contestualmente analizzati una serie di casi e iniziative che vedono coinvolti soggetti diversi e si sono sviluppati grazie alla costituzione di reti multi-stakeholder che in modo sinergico sembrano collaborare per offrire non solo ai lavoratori ma a una platea ampia di beneficiari nuovi strumenti e forme di sostegno per fronteggiare i nuovi rischi e le nuove forme di vulnerabilità.

2. Il contesto: i bisogni dei territori di fronte alla crisi

Il Rapporto Istat sulla situazione del paese (Istat, 2015) descrive un'Italia in cui convivono i primi segnali di ripresa del ciclo economico, dopo la lunga fase recessiva, insieme al permanere o all'aggravarsi di elementi critici, primo fra tutti la polarizzazione territoriale fra Nord e Sud (Maino e Lodi Rizzini, 2015). Se nel 2014 il Pil aveva segnato una nuova flessione (-0,4%), nei primi tre mesi di quest'anno si è registrato un primo aumento congiunturale (+0,3%), insieme a una buona dinamica delle esportazioni e a un timido miglioramento del clima di fiducia dei consumatori¹. L'Istat (2015) segnala poi un leggero calo dell'indicatore di grave deprivazione materiale, che aveva conosciuto un brusco aumento tra il 2010 e il 2012 (quando era più che raddoppiato, passando dal 6,9% al 14,5%), e che oggi – con un valore pari all'11,4% – si assesta su valori simili a quelli registrati nel 2011 (11,1%). Tra i segnali evidenti della portata della crisi recente c'è anche la drammatica crisi economica che ha pesantemente influito sui tassi di occupazione e di disoccupazione, ampliando ulteriormente gli squilibri già esistenti tra generazioni, livelli di istruzione e Regioni italiane. Anche se nel 2014 l'occupazione è tornata a crescere (ma solo al Centro e al Nord), il tasso di disoccupazione, che nel 2013 era stato pari al 12,1%,

¹ Negli stessi giorni dell'uscita del Rapporto Istat 2015 anche Ignazio Visco, governatore della Banca d'Italia, nel corso dell'Assemblea ordinaria dei partecipanti al capitale, ha confermato i segnali di ripresa e annunciato un loro consolidamento nel corso del 2015 grazie alle riforme avviate nel 2014.

ha raggiunto il 12,7%, con dati particolarmente preoccupanti per quella giovanile, che ormai sfiora il 43% a livello nazionale e raggiunge quasi il 56% nelle Regioni del Sud. Dati in controtendenza rispetto allo scenario europeo, dove nel 2014 il tasso di disoccupazione ha fatto registrare il primo calo dal 2008. Una variazione annuale positiva (+0,2%) del tasso di occupazione, che ha raggiunto il 55,7%, rappresenta però un dato ancora molto lontano da quello Ue, pari al 64,9%: la distanza potrebbe essere colmata solo con l'ingresso nel mercato del lavoro di circa tre milioni e mezzo di lavoratori. I dati Istat confermano inoltre che, benché la crescita dell'occupazione abbia riguardato soprattutto le donne, il tasso di occupazione femminile (46,8%) rimane inferiore al valore medio dei Paesi Ue di ben 12,8 punti (Istat, 2015). La crisi poi non si è manifestata solo come calo del numero dei posti di lavoro, ma soprattutto come perdita di qualità del lavoro, come dimostra l'aumento dei *working poor*, dovuto all'incremento del lavoro atipico, caratterizzato da scarse tutele previdenziali e da bassi livelli salariali a fronte del costo della vita che rimane complessivamente alto.

Produzione e lavoro, quindi, non sono più in grado di garantire sicurezza, stabilità e inclusione, creando un effetto destabilizzante, soprattutto nelle Regioni settentrionali, «motore» dell'economia italiana, per lungo tempo catalizzatrici di investimenti e forza lavoro (Maino e Lodi Rizzini, 2015). Una tendenza che impone nuove riflessioni sulle politiche di contrasto alla povertà anche nei territori meno abituati a fronteggiare il rischio di esclusione sociale e che spinge a ripensare le caratteristiche dei soggetti da tutelare: accanto ai poveri si è infatti ampliato il numero delle persone in condizioni di vulnerabilità. Si tratta di persone che si trovano in quell'area grigia caratterizzata da una sicurezza temporanea che potrebbe tramutarsi velocemente in disagio a causa di un evento imprevisto come la perdita del lavoro, della casa, una separazione.

Fattori di rischio per l'esclusione sociale possono essere identificati nei cambiamenti demografici e delle strutture familiari, che mettono a repentaglio le «capacità di welfare» del principale ammortizzatore sociale italiano, la famiglia, che si è tradizionalmente fatta carico di un ampio ventaglio di servizi per i propri componenti, soprattutto per i bambini e gli anziani. L'allungamento dell'aspettativa di vita media ha implicazioni, oltre che sui bisogni assistenziali, sulla distribuzione degli oneri di cura: combinato al prolungamento dell'età delle donne primipare, contribuisce all'incremento di quella generazione «sandwich» schiacciata contemporaneamente tra la cura dei figli e di genito-

RPS

IMPRESSE, LAVORATORI E ISTITUZIONI LOCALI: VERSO UN WELFARE SEMPRE PIÙ TERRITORIALE

ri sempre più anziani e meno autosufficienti. Aspetto che, se non supportato da adeguati strumenti di *caregiving* familiari per bambini e anziani, potrebbe ulteriormente peggiorare i livelli di occupazione femminile, in Italia ben al di sotto della media europea. C'è poi la sfida della conciliazione vita personale-lavoro. Sono oltre un milione gli italiani inattivi (il 24% di quelli con figli minori di 15 anni o con altre responsabilità di cura, cfr. Istat, 2014) che sarebbero disposti a lavorare se potessero ridurre il tempo impegnato nell'assistenza e nell'accudimento ma che non possono farlo per l'insufficienza di servizi pubblici o per l'alto costo di quelli privati. Il carico di cura che grava soprattutto sulle donne è così intenso che molte devono comunque ricorrere ad aiuti informali. La crisi ha accentuato il problema, e per garantire un minimo di cure «professionali» per le persone non autosufficienti molte famiglie hanno dovuto ridurre i consumi, intaccare i risparmi, e in molti casi indebitarsi. Rispetto a paesi come Francia, Germania o Regno Unito, in Italia mancano oltre un milione di posti di lavoro nel settore dei servizi alle famiglie, una stima che tiene conto delle badanti e di altre forme di aiuto domestico «in nero» (Maino, 2013). Questo deficit di servizi è un problema anche per chi è occupato e non sa come conciliare responsabilità lavorative e familiari.

Il Rapporto Istat 2015 richiama anche l'attenzione sul fenomeno della rinuncia alle prestazioni sanitarie, che interessa oggi fasce non marginali di popolazione: nell'ultimo anno il 9,5% degli italiani non ha potuto fruire di prestazioni (visite o accertamenti specialistici, odontoiatria esclusa, interventi chirurgici e acquisto di farmaci) che avrebbero dovuto essere garantite dal Sistema sanitario nazionale. Un fenomeno che si presenta distribuito in modo disomogeneo sul territorio nazionale, con percentuali di rinuncia alle cure che oscillano tra il 6,2% nel Nord-Ovest e il 13,2% al Sud. La rinuncia è dovuta sia a carenze delle strutture sanitarie (tempi di attesa troppo lunghi, orari o sedi scomodi) sia a motivi economici. L'introduzione di ulteriori quote di compartecipazione alla spesa sanitaria a carico dei cittadini (*ticket*), principale strumento messo in campo da molte Regioni nei piani di rientro per raggiungere l'equilibrio di bilancio (ma anche per contenere la domanda), potrebbe incrementare il fenomeno della rinuncia alle prestazioni, con un conseguente rischio di sottoconsumo sanitario, pericoloso per le condizioni di salute della popolazione, oltre che un aumento della spesa *out of pocket*, già particolarmente alta in Italia (Razetti, 2015).

Parallelamente alla crescita e complessità dei bisogni sociali si assiste

al taglio delle risorse per farvi fronte: tagli che colpiscono in particolare gli enti locali, che negli ultimi anni hanno acquisito sempre più importanza all'interno del welfare, vista la pesante contrazione dei trasferimenti statali. Nel 2011 la spesa sociale locale del Nord Italia è stata infatti finanziata per ben il 62% con risorse proprie dei Comuni – una quota consistente, confrontata con il 17,1% dei fondi regionali e il 12,4% del Fondo nazionale per le politiche sociali. È chiaro che questa riduzione delle risorse si ripercuote sulla spesa per il sociale, che dopo anni di sostanziale tenuta ha iniziato a contrarsi: la spesa sociale pro capite, ad esempio, è scesa da 147,8 a 144,4 euro dal 2010 al 2011 mentre i livelli di compartecipazione degli utenti nel 2011 hanno raggiunto il 12,6% (Istat, 2014; Lodi Rizzini, *infra*).

3. Verso un rinnovamento del welfare: quale ruolo per le imprese?

Per conciliare la tutela dei nuovi rischi con il contenimento della spesa pubblica e la sostenibilità del sistema di welfare statale, si sono cominciate a mettere in campo iniziative che hanno saputo mobilitare risorse non pubbliche, al fine di favorire un reale rinnovamento dell'attuale modello di welfare che passi attraverso il coinvolgimento di attori economici e sociali quali imprese, sindacati, enti bilaterali, fondi previdenziali, casse professionali, fondazioni, assicurazioni, il terzo settore e gli enti locali, che favoriscano il passaggio dalla protezione alla promozione sociale. Si tratta di interventi e misure di secondo welfare capaci di affiancare le istituzioni pubbliche nella progettazione ed erogazione di servizi a carattere sociale (Maino e Ferrera, 2013; Maino, 2013).

Tra i principali protagonisti del secondo welfare troviamo le imprese private che, nonostante siano state pesantemente colpite dalla crisi, hanno iniziato – in parte grazie alle proprie possibilità economiche e in parte per le loro capacità organizzative – a sperimentare e realizzare politiche di welfare aziendale in grado di accrescere il benessere dei loro dipendenti e, in un numero crescente di casi, dei territori in cui hanno sede (Maino e Mallone, 2015).

Il welfare aziendale è generalmente inteso come l'insieme di benefit e servizi, forniti dall'azienda ai propri dipendenti al fine di migliorarne la vita privata e lavorativa (Mallone, 2013). Tali servizi vanno dal sostegno al reddito familiare, allo studio e alla genitorialità, alla tutela della salute, fino a misure per il tempo libero e agevolazioni di carattere commerciale. Uno spazio sempre più significativo all'interno del

welfare aziendale è oggi occupato dalle politiche di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Un problema che riguarda in particolare le lavoratrici, divise tra lavoro e compiti di cura dei figli e/o dei genitori anziani, che spesso sono costrette a riconsiderare le proprie prospettive lavorative e di carriera e in molti casi a rinunciare al posto di lavoro a causa della mancanza di un'offerta adeguata di servizi dedicati a bambini e anziani. Il Rapporto Istat 2015 fornisce un'interessante mappatura delle pratiche di welfare aziendale messe in campo dalle imprese manifatturiere, dei servizi e del commercio nel corso del 2014. Nella classifica delle pratiche più diffuse, al secondo posto si trovano le attività di formazione professionale e di aggiornamento per i dipendenti; al quart'ultimo e penultimo posto per frequenza si segnalano rispettivamente tutte le misure di flessibilizzazione dell'orario di lavoro e di conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro, e le misure che garantiscono un'offerta di «servizi di prossimità» come asili nido, assistenza sociale, ricreazione e sostegno. A livello settoriale, le misure di flessibilizzazione dell'orario sono particolarmente diffuse nel comparto dei servizi (dove più del 50% delle imprese interpellate afferma di aver adottato misure di questo tipo, contro il 24,2% del commercio e il 36,2% della manifattura) che è anche il più attivo per quanto riguarda l'offerta di servizi di prossimità (il 30,7% delle imprese di servizi afferma di aver messo in campo almeno una di queste azioni, contro il 17,6% delle imprese manifatturiere e appena il 4,2% di quelle operanti nel commercio).

In Italia mancano, oltre ai fornitori di servizi di cura, anche professionisti che offrano prestazioni per la facilitazione della vita quotidiana (dall'assistenza informatica e amministrativa a quella fisioterapica a domicilio, dalle piccole riparazioni alla manutenzione e vigilanza della casa, dall'aiuto per trasporti e mobilità di figli e anziani alla preparazione di pasti, alle consegne a domicilio, al disbrigo di pratiche varie), servizi che in altri paesi sono disponibili ed economicamente abbordabili, attraverso un sistema di voucher, di buoni-acquisto convenienti per chi compra e per chi vende (privati o terzo settore) grazie a un sussidio pubblico incorporato nel buono e ad agevolazioni fiscali, come l'abbattimento dell'Iva². Il welfare aziendale può contribuire a

² Come mostra il Rapporto sui *white jobs* a cura di Italia Lavoro (2014), dopo l'introduzione del Cesu (il *Chèque Emploi Service Universel*) in Francia si sono registrate 4 milioni di famiglie che utilizzano i voucher per i servizi alla persona (il 17% del totale) e quasi 29 mila imprese e associazioni fornitrici di servizi che

promuovere il settore del «terziario sociale» producendo una serie di effetti positivi: più occupazione per giovani e donne, più opportunità di scelta e consumo, più conciliazione fra casa e lavoro, più libertà e più tempo a disposizione. Siccome gran parte dei vantaggi andrebbe alle donne, si potrebbe dare impulso alla crescita economica grazie al lavoro e al talento femminili (Ferrera, 2008). Allo stesso tempo il welfare aziendale sta contribuendo a una diffusione più sistematica e capillare del voucher, strumento che molte Regioni e molte imprese hanno iniziato a sperimentare³.

Il welfare aziendale – oltre a farsi carico di una serie di bisogni dei lavoratori (dal sostegno del potere d'acquisto dei lavoratori più svantaggiati o con familiari a carico alla difficoltà di conciliazione fra responsabilità lavorative e familiari) che non possono essere soddisfatti dal welfare state – rappresenta anche 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 una migliore qualità dei prodotti⁴. Tra le misure di welfare aziendale, vi sono soluzioni che vedono direttamente coinvolti i dipendenti nel raggiungimento di livelli di produttività cui sono associati bonus «in welfare», ovvero convenzioni e voucher per diversi tipi di prestazioni: mediche, socio-sanitarie, di sostegno al reddito familiare sotto forma di polizze assicurative e rimborsi scolastici, di assistenza a minori, anziani e disabili (Mallone, 2013). La conversione del premio di risultato in servizi prevede il coinvolgimento attivo dei lavoratori nel raggiungimento di determinati obiettivi aziendali e sfrutta le agevolazioni previste dalla normativa fiscale. Il

sono state accreditate. Il valore aggiunto di questo settore è aumentato dell'11% e gli occupati nell'intero settore dei servizi alla persona hanno raggiunto nel 2011 oltre 2 milioni (il numero dei lavoratori dipendenti nei servizi alla persona è aumentato del 47% dal 2003 al 2010, con una crescita media annua del 6%).

³ Si ricorda che nel giugno del 2014 è stata presentata una proposta di legge per l'introduzione di un voucher universale per i servizi alla persona (Cicciomessere, 2014), proposta accompagnata da una stima dell'impatto a cura del Censis. Il voucher favorirebbe l'emersione dei lavoratori attualmente occupati irregolarmente presso le famiglie e la creazione di nuova occupazione a fronte di un costo relativamente basso a carico dello Stato grazie agli effetti positivi innescati dagli sgravi fiscali (Maino, 2014a).

⁴ Per una rassegna aggiornata di alcune esperienze innovative di welfare aziendale e di conciliazione vita-lavoro in Piemonte si rimanda a Mallone (2015).

tentativo di creare un «circolo virtuoso» tra produttività e welfare è proprio connesso alla crisi economico-finanziaria, che ha costretto molte imprese a cambiare la modalità di sostegno ai dipendenti, associandolo alle esigenze di rilancio dell'impresa stessa (Maino e Mallone, 2015). Sembra anche superata l'idea del welfare in azienda come elargizione liberale, un *surplus* offerto dall'impresa ai dipendenti, mentre sembra farsi sempre più spazio un approccio che considera – sia dalla parte datoriale sia da quella sindacale – il welfare aziendale come un nuovo strumento per favorire la ripresa attraverso il coinvolgimento dei lavoratori ma anche di tanti altri soggetti indirettamente interessati dalle prospettive di sviluppo dell'impresa sul territorio. Il welfare diventa così una strategia di motivazione del personale e di miglioramento del clima aziendale, capace di portare risultati in termini di ridotto assenteismo e maggiore produttività, nonché, appunto, di generale beneficio per le relazioni interne e per la salute delle aziende e più in generale per la comunità e il suo territorio.

A questo fine in molti contesti produttivi contribuisce anche il ricorso alla contrattazione di secondo livello (aziendale, inter-aziendale e territoriale), che diviene un ulteriore canale per sperimentare misure di welfare in azienda, favorendo sia l'innovazione che una sua maggiore diffusione. Sempre il Rapporto Istat 2015 aiuta a far luce sul fenomeno emergente della contrattazione di secondo livello: nelle sue varie forme (aziendale, territoriale, di gruppo e di azienda) ha coinvolto nel 2012-2013 il 21,7% delle imprese italiane (il 31,3% se si considera anche la contrattazione individuale); il tipo di contrattazione più diffuso è quello aziendale (praticato nel 12% delle imprese), seguito da quello territoriale (10%). Secondo l'Istat, la contrattazione di secondo livello (inclusa quella individuale) consente ai lavoratori coinvolti di percepire incrementi del 15% rispetto al salario medio nazionale (e del 19% nelle imprese che erogano premi di risultato). La probabilità che un'impresa adotti una qualche forma di contrattazione integrativa appare strettamente legata sia alle caratteristiche dell'impresa sia al tipo di lavoro impiegato: aumenta infatti al crescere della dimensione dell'impresa, se questa non è collocata nel Mezzogiorno, e, ma solo con un impatto estremamente limitato, all'aumentare del tasso di sindacalizzazione.

In pochi anni si è poi assistito alla diffusione di un welfare aziendale di natura territoriale, fatto da un insieme ampio e articolato di misure e iniziative che vedono coinvolte imprese, organizzazioni sindacali e datoriali, enti bilaterali, società di mutuo soccorso e assicurazioni, fon-

di previdenziali, soggetti del terzo settore e pubbliche amministrazioni locali per sperimentare soluzioni innovative sotto il profilo sociale in grado di «leggere» i bisogni del territorio e di tutti i suoi cittadini (non solo quindi dei lavoratori) e di valorizzare le risorse presenti: da quelle finanziarie a quelle organizzative, dalle risorse umane alle nuove tecnologie. Sotto questo profilo verranno descritte nel paragrafo seguente alcune iniziative particolarmente promettenti da cui trarre spunti interessanti per comprendere come diffondere e promuovere sempre più il welfare territoriale e sperimentare forme innovative di sussidiarietà circolare tra istituzioni pubbliche, soggetti privati e terzo settore.

4. Pmi e territorio: potenzialità per uno scambio virtuoso

In un contesto produttivo fatto per oltre il 95% da piccole e medie imprese (Pmi) la sfida è come favorire la diffusione del welfare aziendale per dare la possibilità anche alle Pmi di poter offrire ai propri dipendenti servizi innovativi. Sono soprattutto le aziende di piccole dimensioni che spesso non si sentono nelle condizioni di avviare autonomamente misure di welfare aziendale capaci di rispondere positivamente alle esigenze dei propri dipendenti. I problemi in questo senso riguardano principalmente i costi giudicati eccessivi già nelle fasi di articolazione dell'offerta di servizi, che richiede di norma l'impegno di quote importanti di denaro, tempo ed energie solo per individuare le specifiche esigenze aziendali in termini di welfare. A questo fine è certamente cruciale utilizzare le agevolazioni fiscali già esistenti a favore del welfare aziendale anche per le Pmi ed è necessario che l'erogazione di servizi e benefit per i dipendenti possa essere effettuata attraverso il ricorso a soluzioni innovative, che sgravino le piccole e medie imprese dalle incombenze organizzative e amministrative. Uno di questi strumenti è rappresentato dalle reti tra imprese (un altro dal voucher di cui abbiamo parlato sopra).

In Emilia Romagna dall'inizio del 2014 ha preso il via un progetto che punta a creare un sistema di welfare aziendale rivolto a una vasta rete di aziende collegate alla stessa associazione datoriale: il progetto Welfa-RE di Unindustria Reggio Emilia, che prevede l'attivazione di convenzioni *money saving* per offrire ai lavoratori beni e servizi a condizioni agevolate e mira a sviluppare un'offerta di misure *family friendly* diversificabili e personalizzabili in base a necessità, dimensioni e possibilità di investimento delle singole aziende. Le imprese associate a

Unindustria Reggio Emilia – associazione datoriale aderente a Confindustria che raccoglie 1.200 aziende, per un totale di circa 52 mila dipendenti – hanno quindi provato a strutturare un sistema in grado di offrire nuovi beni e servizi adatti a soddisfare le necessità dei lavoratori.

Attraverso la rete di Unindustria le imprese aderenti hanno la possibilità di usufruire di servizi a cui avrebbero difficoltà ad accedere da sole. Il progetto prevede tre aree di intervento: sostegno al reddito, gestione dei figli e supporto per gli anziani a carico. Lo sviluppo di misure adeguate alle esigenze delle diverse aziende è affidato a soggetti che da diversi anni operano nei tre settori. L'offerta di servizi finalizzati al sostegno del reddito dei lavoratori è affidato a Welfare Company. Oltre a garantire attività di consulenza operativa nella costruzione di piani aziendali ad hoc, Welfare Company offre alle aziende la possibilità di scegliere tra diversi strumenti *money saving* come voucher e buoni acquisto, a cui aggiungere una carta sconti personalizzabile pensata appositamente per le aziende aderenti a Unindustria⁵. La convenzione con Coopselios permette di sviluppare misure volte a facilitare la gestione dei figli. Grazie alla collaborazione con diverse cooperative che fanno parte di Consorzio Quarantacinque – composto da una cinquantina di realtà cooperative operanti in campo sanitario, assistenziale, educativo e dell'inserimento lavorativo – Coopselios offre alle aziende di Unindustria un insieme ampio di servizi di *work-life balance* legati ai bisogni dei più piccoli. L'erogazione di misure di supporto alla cura delle persone anziane non autosufficienti è affidata a ItaliAssistenza, società che opera nel settore dei servizi domiciliari di assistenza socio-sanitaria. La convenzione con ItaliAssistenza prevede la possibilità di attivare a costi convenzionati un call center dedicato ai dipendenti da utilizzare per ottenere in tempi brevi forme di assistenza domiciliare per le persone anziane.

Il progetto Welfa-RE è principalmente orientato a diffondere la cultura del welfare aziendale all'interno dell'organizzazione datoriale, offrendo alle aziende associate strumenti adeguati per intraprendere percorsi di avvicinamento e facilitazione per attivare i propri piani aziendali di welfare. Questa idea è di per sé innovativa, perché utilizza

⁵ La carta dà diritto a ottenere sconti compresi tra il 5% e il 20% sugli acquisti, ed è utilizzabile presso una rete di esercizi commerciali convenzionati (dai supermercati ai dentisti, dall'abbigliamento ai negozi per bambini) della Provincia di Reggio Emilia.

una pre-esistente rete di rapporti e relazioni per sviluppare qualcosa di nuovo che i diversi soggetti aderenti, pur percependone la necessità, non sarebbero in grado di realizzare autonomamente. Le modalità utilizzate per lo sviluppo di questo strumento sembra possano determinare anche una serie di benefici più grandi del semplice processo di accompagnamento delle associate attraverso il riorientamento delle loro domande di welfare verso realtà capaci di rispondervi (Bandera, 2014a). Si prenda ad esempio la scelta di offrire, attraverso la card specificamente pensata per il progetto, beni e servizi scontati in una vasta rete di esercizi commerciali presenti nei principali comuni della provincia, o la contestuale capacità di offrire servizi *family friendly* attraverso una rete di cooperative socio-assistenziali operanti sul territorio. Attraverso il progetto Welfa-RE Unindustria si orienta così a valorizzare la propria rete, ma anche tante altre reti di diversa natura presenti sul medesimo territorio, gettando le basi per una potenziale integrazione di servizi che possono migliorare la vita di tutto il territorio. Anche il Veneto sembra confermarsi un laboratorio di innovazione. Recentemente ha preso avvio un progetto che mira a rispondere ai nuovi bisogni sociali, ponendo in rete una vasta gamma di attori interessati a diverso titolo allo sviluppo di forme di welfare aziendale, contrattuale e territoriale. Il progetto si chiama WelfareNet ed è nato su iniziativa dell'Ente bilaterale Veneto Friuli Venezia Giulia con l'obiettivo di fare da punto di riferimento per tutte quelle esperienze di welfare innovativo che sono nate o stanno nascendo nelle province di Padova e Rovigo. L'obiettivo è di valorizzare le esperienze già presenti sul territorio e, contemporaneamente, facilitare la creazione di nuovi servizi dedicati ai lavoratori, strutturandoli e rendendoli accessibili al tessuto imprenditoriale veneto, composto da piccole e piccolissime imprese. Il progetto ha come obiettivo prioritario di creare «valore condiviso» e per fare questo si propone di stimolare la collaborazione di quattro categorie di attori ritenute fondamentali per lo sviluppo e l'innovazione sociale di un territorio: imprese, enti bilaterali, enti pubblici e terzo settore. Al fine di creare reti di collaborazione solide e funzionanti, che favoriscano l'interscambio delle informazioni e delle competenze, sono state coinvolte realtà che possano fungere da «nodi della rete», che permettano cioè di allargare le trame delle relazioni in diversi ambiti fra loro non direttamente collegati⁶.

⁶ Per un elenco dei tanti stakeholder coinvolti si rimanda a welfare.net.it, il portale del progetto, e a Bandera (2014b).

A fronte dei risultati delle indagini volte a definire la fisionomia dei bisogni del territorio è stata creata una piattaforma in grado di aiutare le aziende nella definizione, strutturazione e governance di progetti di welfare aziendale personalizzati, costruiti sulle esigenze dei lavoratori della singola azienda attraverso servizi nuovi o già presenti sul territorio⁷. WelfareNet prevede anche la creazione della cosiddetta «Welfare Card», una carta sconti che sarà distribuita a tutti i dipendenti delle aziende aderenti al progetto per aumentare il potere d'acquisto dei lavoratori e rivitalizzare le piccole attività commerciali del territorio, messe a dura prova dalla crisi e dalla concorrenza della grande distribuzione. Questa iniziativa mira a creare un canale privilegiato tra gli esercizi commerciali e le imprese locali per garantire lo sviluppo di un sistema *money saving* dedicato ai lavoratori e, contemporaneamente, la valorizzazione degli esercizi commerciali di prossimità e i piccoli artigiani.

WelfareNet mira anche a favorire la creazione di nuove imprese al fine di attivare servizi di welfare di cui il territorio è carente. Saranno in particolare sostenute le nuove imprese attive in ambiti individuati come prioritari: la realizzazione di software per la gestione delle banche del tempo; centri estivi, spazi ludico-creativi e laboratori per bambini; consegna a casa o in azienda della spesa con la valorizzazione dei produttori e dei rivenditori locali. Tali nuove aziende potranno usufruire di servizi di formazione e consulenza per favorirne l'avvio e saranno sostenute nell'acquisto di attrezzature, materiali e impianti e verranno inserite nella rete già esistente per facilitarne lo sviluppo.

WelfareNet possiede le potenzialità per dar vita a una iniziativa capace di cambiare l'approccio degli attori del territorio. Le aziende avranno la possibilità di elaborare un progetto di welfare aziendale che generi un aumento della produttività, accrescere la qualità di erogazione dei servizi, ottimizzare la gestione dei costi e dei risparmi fiscali, migliorare il clima e l'immagine aziendale, oltre a creare maggiori sinergie con il territorio. Le componenti sindacali e di categoria potranno sviluppare e sperimentare un nuovo modello di contrattazione grazie a un sistema esplicitamente orientato a migliorare il benessere dei lavoratori. Le organizzazioni del terzo settore operanti nell'ambito dei servizi alla

⁷ Il progetto di welfare aziendale prevede quattro macro-tipologie di interventi: 1) servizi gratuiti offerti da enti bilaterali o enti pubblici; 2) servizi convenzionati erogati dai soggetti della rete; 3) azioni di riorganizzazione aziendale o modifica degli orari di lavoro; 4) servizi costruiti ad hoc dall'impresa sulla base delle esigenze dei lavoratori.

persona potranno entrare a far parte di una rete che coinvolge numerosi attori presso i quali promuovere i servizi di welfare aziendale, aprendo un mercato attualmente quasi completamente ignorato da questo tipo di strutture. Potranno inoltre essere realizzate convenzioni, accordi e progetti di sviluppo insieme ad altri partner con i quali si condividono scopi comuni. Gli attori pubblici avranno a disposizione un ulteriore strumento per individuare i bisogni del territorio e capace di indicare loro quegli attori del settore privato, sia profit che non profit, in grado di integrare o rafforzare quei servizi di welfare che il pubblico non riesce più a presidiare.

Con riferimento al territorio lombardo uno dei progetti che hanno reso possibile la diffusione di misure di welfare aziendale e contrattuale, coinvolgendo non solo i territori ma puntando anche a favorire ricadute positive sulla comunità e su un bacino ampio di destinatari, ha a che fare con le Reti territoriali per la conciliazione che si sono sviluppate in Lombardia a partire dal 2010 (Madama e Maino, 2013). L'avvio del nuovo biennio e la stesura dei Piani territoriali di conciliazione per il 2014-2016 hanno dato il via a una nuova fase volta a favorire cambiamenti culturali, organizzativi e istituzionali ampi e in grado di coinvolgere a fondo soggetti pubblici ma anche attori privati – famiglie e imprese – e del privato sociale. L'obiettivo è sperimentare forme di partenariato pubblico-privato rappresentative dei tanti stakeholder presenti sul territorio in grado di attivare un'ampia «massa critica» e sviluppare una profonda e sistematica collaborazione tra il mondo sociale ed economico-impresoriale (Maino, 2015).

Molti piani per la conciliazione e molte alleanze progettuali hanno messo al centro delle loro azioni le Pmi. Sotto questo profilo possiamo menzionare la Rete Giunca, la prima rete d'impresie nata in Italia con l'obiettivo di condividere tra le aziende associate i servizi e le agevolazioni a favore dei dipendenti, che è stata la promotrice – nel gennaio 2015 – di un nuovo progetto di welfare inter-aziendale denominato eLAVOROeFAMIGLIA. Un progetto che ha ricevuto un finanziamento dalla Rete territoriale per la conciliazione (Rtc) di Varese e intorno al quale si è costituita una vera e propria alleanza tra Comuni, aziende profit, non profit e associazioni di volontariato che consente a oltre 3.000 famiglie della provincia di accedere a servizi socio-sanitari di qualità a costi agevolati, inferiori fino al 50% rispetto al prezzo di mercato, e rimborsi fino a 1.000 euro per la fruizione dei servizi. Un esempio emblematico di come si possa passare dalla costituzione di una rete tra impresie all'adesione alla Rete territoriale per la concilia-

zione e in questo modo far scaturire da pratiche innovative iniziative altrettanto innovative attraverso un processo di «contaminazione». Un secondo caso interessante è costituito dalla Rtc di Mantova, dove si segnala l'alleanza «Work-life Mantova» che con il progetto EuGenio mira alla creazione – coinvolgendo però anche tre amministrazioni locali – di una rete di piccole e medie imprese volta alla condivisione di servizi già offerti dalle aziende aderenti (ben 8 e peraltro proprio quelle che si erano già distinte tra il 2011 e il 2013 per il loro impegno sul fronte dell'innovazione in materia di *work-life balance*) ai propri dipendenti, ma anche alla sperimentazione di nuove misure e iniziative.

Le Reti territoriali per la conciliazione sono chiamate a elaborare nel tempo risposte innovative ed efficaci in grado di contare sul sostegno diffuso della comunità locale. Gli attori oggi presenti nelle Rtc lombarde non sono soggetti «nuovi», ma è certamente nuovo il modello di governance adottato: sostanzialmente aperto, pur all'interno di una forte strutturazione istituzionale e con una vocazione all'ancoraggio territoriale che, ancora di più con le alleanze, sembra essere il vero valore aggiunto della sperimentazione lombarda (Maino, 2015).

La connessione tra welfare e reti di imprese appare, in prospettiva futura, una grande opportunità che consente di guardare al rinnovamento del sistema di tutele con più ottimismo. Troppo spesso, nel momento in cui lo Stato non garantisce più l'erogazione di determinati servizi, si alimenta la convinzione che i bisogni connessi a tali servizi non possano trovare risposta in altri contesti. Non è così. Le imprese che si mettono in rete per fornire servizi di welfare ne costituiscono un esempio significativo. Se la necessità di mettersi in rete e ideare strumenti nuovi e condivisi per superare la crisi è particolarmente sentita – per ragioni di competitività e internazionalizzazione – dalle aziende italiane grandi e piccole, esperienze come quelle descritte⁸ dimostrano il crescente interesse del mondo imprenditoriale per lo sviluppo e la crescita attraverso la tutela del benessere dei dipendenti e, più in generale, della comunità locale. La condivisione di progetti e risorse per l'offerta di nuovi servizi origina dalla volontà di aiutare i lavoratori a fare fronte alle necessità della vita quotidiana, ma può al tempo stesso favorire lo sviluppo di strutture sul territorio e l'occupazione nel settore dei servizi alla persona. Lo sviluppo di reti di im-

⁸ Ma altre potrebbero essere segnalate: ad esempio il progetto Crescere di Prato, Garibaldi concilia a Pavia e il BioNetwork in Oltrepò. Sul punto si rimanda anche a Maino (2014b, 2015).

prese per fare welfare necessita però anche dell'appoggio delle istituzioni, non solo in termini di finanziamento, ma anche come supporto per la partecipazione ai bandi e l'accompagnamento nell'intraprendere percorsi progettuali innovativi. Un appoggio che può fare perno sulle istituzioni locali quando queste si attivano nel coordinare, promuovere e allargare le numerose «reti» di collaborazione che nascono sul territorio, siano esse per la valorizzazione della produzione locale, dell'occupazione, o del benessere dei cittadini⁹. In altri casi, invece, sono le associazioni datoriali ad assumersi il ruolo di promotori e facilitatori della rete tra piccole e medie imprese come nel caso di Welfa-RE a Reggio Emilia oppure gli enti bilaterali come nel caso di WelfareNet in Veneto.

Tuttavia per far decollare le reti tra imprese è necessario affrontare un nodo cruciale, quello legato alla contrattazione. Nelle Pmi – a causa della loro dimensione – spesso non sono presenti rappresentanze sindacali. Ma va anche rilevato che le Pmi sono caratterizzate da rapporti di lavoro e cornici contrattuali molto diversi tra loro non rendendo quindi facile la condivisione di tutele e misure di welfare tra imprese, anche se disposte a costituire delle reti. Sotto questo profilo va certamente esplorato come regolamentare collettivamente rapporti di lavoro e pacchetti di welfare delle imprese in rete (a maggior ragione se l'obiettivo è quello di fare sistema e coinvolgere un numero consistente di piccole e medie imprese distribuite, ad esempio, dentro i confini di un dato territorio) testando quali siano le reali condizioni per cui contrattazione e welfare possono diventare un binomio possibile anche tra le piccole e medie imprese.

5. Riflessioni conclusive

I casi descritti offrono interessanti evidenze che lo sviluppo del welfare aziendale può portare benefici a chi lavora all'interno dell'azienda, ma può determinare anche effetti positivi per la comunità e il territorio. In un'ottica sistemica, esso può contribuire all'alleggerimento della pressione sul bilancio pubblico, al rafforzamento dei legami imprese-territori e alla promozione di una nuova economia mista dei servizi. Quest'ultima, in particolare, potrebbe generare effetti positivi sulla crescita del Pil, sull'occupazione femminile e più in generale sull'eguaglianza di genere.

⁹ Si rimanda su questo punto al contributo di Lodi Rizzini (*infra*).

Per far crescere questo settore è però necessario individuare progetti meritevoli di attenzione da cui partire e da sottoporre a monitoraggio e valutazione per comprenderne la reale portata e le potenzialità di sviluppo. Le ricerche condotte fino a qui¹⁰ mostrano che si deve puntare su iniziative innovative sotto il profilo sociale ma che promuovano al contempo protagonismo ed emancipazione dei beneficiari e mirino a costruire un welfare dell'attivazione e un forte coinvolgimento dei cittadini. E bisogna puntare su progetti modellizzabili e riproducibili in altri contesti, che favoriscano il superamento della fase di sperimentazione, siano in grado di consolidarsi nel tempo e di essere riproposti altrove per fare sistema. Ed è necessario sostenere l'innovazione nei settori di maggior rilievo e quella che riguarda aspetti centrali e strategici per lo sviluppo: giovani, donne e parità di genere, ma anche sostenere la crescita di partenariati che coinvolgano soggetti pubblici, non pubblici, i destinatari e la società civile e che diventino reti stabili di collaborazione. Si tratta inoltre di comprendere come valorizzare le esperienze di successo per promuovere ulteriormente l'innovazione e per superare freni e ostacoli. Infine va sottolineata l'importanza della sostenibilità finanziaria, perché le risorse pubbliche e private sono scarse e vanno spese bene, ma anche perché il pubblico non può scaricare i costi sul privato o sul privato sociale. Diventa quindi auspicabile sperimentare soluzioni innovative sotto il profilo finanziario che possano promuovere un approccio sinergico volto a usare bene le risorse pubbliche e non, come ad esempio partnership finanziarie tra imprese, banche, fondazioni bancarie e anche soggetti pubblici, e nuove forme di compartecipazione verso il superamento della gratuità per tutti e per tutte le prestazioni.

Da ciò origina una triplice sfida: monitorare e valutare da subito queste iniziative; capire quali possono trasformarsi da sperimentazioni in programmi più stabili che possano contare su un flusso continuativo di risorse e che siano in grado di offrire servizi e prestazioni adeguati e di qualità per i lavoratori e le loro famiglie; avviare e sostenere un processo che sia incrementale e parta «dal basso» ma sia anche cumulativo, fondato su buone pratiche e apprendimento per «fare sistema». Vincere queste sfide con riferimento specifico al mondo delle imprese è cruciale anche per creare le condizioni affinché l'integrazione tra

¹⁰ Si rimanda a Maino e Ferrera (2013) e in generale al sito web del Laboratorio «Percorsi di secondo welfare» (www.secondowelfare.it), ricco di esempi e analisi sui cambiamenti in corso e su progetti e misure innovative.

primo e secondo welfare non porti a un arretramento delle garanzie di tutela nei confronti dei soggetti più vulnerabili e, contemporaneamente, è funzionale al ripensamento delle istituzioni pubbliche chiamate a indirizzare, valorizzare, supervisionare gli interventi di enti profit e non profit per perseguire una strada innovativa di responsabilità partecipata.

Riferimenti bibliografici

- Bandera L., 2014a, *La valorizzazione della rete per sostenere chi lavora: Welfa-RE*, «www.secondowelfare.it», marzo, disponibile all'indirizzo internet: www.secondowelfare.it/associazioni-datoriali/la-valorizzazione-della-rete-per-sostenere-chi-lavora-ecco-welfa-re.html.
- Bandera L., 2014b, *WelfareNet: quando il welfare aziendale fa bene (anche) al territorio*, «www.secondowelfare.it», novembre, disponibile all'indirizzo internet: www.secondowelfare.it/aziende/welfare-net-quando-il-welfare-aziendale-fa-bene-anche-al-territorio.html.
- Cicciomessere R., 2014, *Voucher universale: ragioni e obiettivi della proposta*, «www.secondowelfare.it», giugno, disponibile all'indirizzo internet: www.secondowelfare.it/investimenti-nel-sociale/voucher-universale-ragioni-e-obiettivi-della-proposta.html.
- Ferrera M., 2008, *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Milano, Mondadori.
- Istat, 2014, *Rapporto annuale 2014. La situazione del Paese*, Roma.
- Istat, 2015, *Rapporto annuale 2015. La situazione del Paese*, Roma.
- Italia Lavoro, 2014, *Le prospettive di sviluppo dei white jobs in Italia. Servizi sanitari, sociali e alla persona: i settori economici con il potenziale di occupazione più elevato*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: www.robertocicciomessere.eu/White_Jobs.pdf.
- Madama I. e Maino F., 2013, *La conciliazione famiglia-lavoro: le Reti territoriali in Lombardia*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 295-311.
- Maino F., 2013, *Il secondo welfare tra risorse scarse, nuovi protagonisti e innovazione sociale*, «Politiche sociali e servizi», n. 1, pp. 31-57.
- Maino F., 2014a, *Quale impatto per il voucher universale? Le stime del Censis*, «www.secondowelfare.it», giugno, disponibile all'indirizzo internet: www.secondowelfare.it/investimenti-nel-sociale/limpatto-del-voucher-universale-per-i-servizi-alla-persona-e-alla-famiglia-le-stime-del-censis.html.
- Maino F., 2014b, *Le reti di impresa per fare welfare: esperienze a confronto*, «Quaderni di economia sociale», n. 2, pp. 48-56.

- Maino F., 2015, *Reti di conciliazione e nuove alleanze territoriali: l'esperienza di Regione Lombardia*, «Informaires», maggio, n. 1, disponibile all'indirizzo internet: www.ires.piemonte.it.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di), 2013, *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, disponibile all'indirizzo internet: secondowelfare.it/primo-rapporto-2w/primo-rapporto-sul-secondo-welfare.html.
- Maino F. e Lodi Rizzini C., 2015, *Cambia il Nord, cambia il welfare*, in «Italiani Europei», n. 2.
- Maino F. e Mallone G., 2015, *La socialità che emerge dalla contrattazione*, «Nuovi Lavori», n. 153, maggio, disponibile all'indirizzo internet: www.nuovi-lavori.it/index.php/sezioni/600-un-secondo-welfare-dalla-contrattazione-aziendale.
- Mallone G., 2013, *Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 49-81.
- Mallone G., 2015, *Welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro: esperienze innovative in Piemonte*, «Informaires», n. 1, maggio, disponibile all'indirizzo internet: www.ires.piemonte.it.
- Razetti F., 2015, *La situazione sociale del Paese secondo il Rapporto Istat 2015*, «www.secondowelfare.it», 25 maggio, disponibile all'indirizzo internet: www.secondowelfare.it/primo-welfare/Istat-rapporto-annuale-2015-la-situazione-del-paese.html.

Quale autonomia locale per l'innovazione del welfare?

Emanuele Polizzi e Cristina Tajani

RPS

Negli anni novanta l'Italia ha intrapreso, insieme ad altri paesi europei, un percorso di riforma delle politiche di welfare, incentrato sull'idea che fosse la dimensione locale quella più adatta a riconoscere e a promuovere le innovazioni possibili. A distanza di oltre venti anni, ci troviamo oggi di fronte a una nuova fase che sembra avere un segno opposto, in virtù della quale si mettono in luce soprattutto i limiti del governo locale delle politiche e si tende a una ricentralizzazione di alcune competenze di programmazione e di gestione dei servizi pubblici, come effetto delle azioni di contenimento della spesa pubblica.

In Italia ciò è evidente sia a livello nazionale, con la riforma del Titolo V della Costituzione e con l'istituzione di un'unica Agenzia nazionale per il lavoro, che a livello regionale con la centralizzazione di agenzie sanitarie e socio-sanitarie che prima erano state disseminate sui territori. L'articolo intende discutere alcuni elementi di questo processo, alla luce di due esperienze di welfare locale che sono state praticate nell'area metropolitana milanese nel corso degli ultimi anni: il caso dei Piani di zona nei Comuni della provincia e quello della Fondazione Welfare Ambrosiano.

1. La crisi del decentramento locale

Nel corso degli anni novanta e duemila in molti paesi europei abbiamo assistito al consolidarsi di un'ondata di nuovo protagonismo delle amministrazioni locali nella programmazione delle politiche pubbliche in generale e delle politiche sociali in particolare (Kazepov, 2010). Si è cioè sviluppato in quel periodo un processo di attribuzione di maggiori competenze e in parte anche di risorse alle amministrazioni locali, persino in paesi con una consolidata tradizione centralista come la Francia e l'Italia. In Italia questo processo è stato evidente nella legislazione che è stata fatta su molte materie a partire dagli anni novanta, come le Leggi Bassanini sul decentramento amministrativo, la legge 285/1997 sulle politiche per l'infanzia, la legge 328/2000 sui servizi

sociali, toccando il culmine con la modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001.

A motivare questo processo era soprattutto la scoperta che una programmazione troppo centralizzata delle politiche dell'assistenza sociale, nonché di altre politiche pubbliche come quelle del lavoro, della formazione professionale, della sanità, mostrava crescenti difetti, e in particolare due: a) l'eccesso di spesa pubblica che tale centralizzazione comportava, poiché presupponeva un ruolo quasi esclusivo dello Stato nella gestione dei servizi pubblici; b) la ridotta capacità di interpretare la rinascente diversificazione delle situazioni locali di bisogni e risorse.

L'obiettivo del decentramento del welfare era quello di riuscire a far giocare in una modalità sinergica le amministrazioni pubbliche, le organizzazioni del terzo settore, così come gli attori economici privati e i rappresentanti del mondo del lavoro, arrivando a configurare così dei sistemi locali di welfare (Andreotti e al., 2012). Ogni territorio, in questo modello, è chiamato a trovare il proprio peculiare intreccio locale di ingredienti, in base alla sua specifica situazione demografica, occupazionale, abitativa, migratoria (MacCallum e al., 2009). L'ente pubblico diventa in questo contesto un attore che ha un ruolo non più esclusivo ma ugualmente decisivo, poiché può favorire o sfavorire il coordinamento e le sinergie tra gli altri attori del territorio.

La stagione del decentramento delle politiche pubbliche ha però subito già dai primi anni del 2000 un progressivo processo di screditamento. Ciò è stato visibile dapprima nelle politiche di sviluppo locale che erano state sviluppate durante la legislatura di centro-sinistra (1996-2001), sotto la spinta del Ministero del Tesoro, e in particolare del Dipartimento per le politiche di sviluppo. Se lo sforzo principale di queste politiche era stato infatti quello di qualificare le capacità amministrative dei territori di programmare e spendere¹, basandosi soprattutto su incentivi territoriali di tipo collettivo, già sul finire di quella legislatura, la politica della programmazione locale ha cominciato a segnare una inversione di tendenza. Nel 2000 vennero reintrodotte misure basate su incentivi non più collettivi ma individuali, pressoché senza selettività (Cappellani, Padovani e Servidio, 2012)². Il sostegno

¹ Sostituendo, quindi, i finanziamenti a enti ad hoc, con finanziamenti alle amministrazioni ordinarie, per sostenerne la capacità di programmazione.

² Si pensi al credito d'imposta automatico per gli investimenti nelle aree depres-

alla programmazione locale iniziò poi a soffrire di scarsa attenzione e supporto politico, non essendo riconosciuta dalla coalizione al governo come una propria proposta strategica (Barca, 2006; Prota e Viesti, 2013)³. Il declino in seguito fu lento ma progressivo, fino al 2009 quando furono pressoché azzerate tutte le risorse a disposizione (Prota e Viesti, 2013, p. 99).

Il processo di crisi del decentramento ha toccato poi anche le politiche sociali, in modo meno esplicito, ma con un indebolimento dei suoi strumenti, in particolare quelli di tipo partecipativo (Teagno, 2009; Bertin e Fazzi, 2010; Bertin, 2012). I Piani di zona introdotti con la legge 328/2000, dopo una fase iniziale di sperimentazione diffusa e in diversi territori anche feconda di buoni esiti programmatori (Paci, 2008; Vitale, 2006) hanno iniziato a essere in molte regioni depotenziati, fino a essere in taluni casi messi in discussione. Lo screditamento delle politiche programmate a livello locale ha subito poi i forti colpi della crisi economica, la quale ha drasticamente imposto esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica (Ranci, 2014; Caldirola, 2014).

Negli ultimi anni, infine, si sono iniziate a mettere in campo provvedimenti tendenti alla ri-centralizzazione (Dente, 2012), non solo a livello nazionale, ma anche da parte dei governi regionali, sempre meno interessati a promuovere l'azione collettiva e collaborativa nei territori. Uno di questi provvedimenti è quello riguardante le politiche attive per il lavoro, per il quale è prevista una Agenzia nazionale che avrà il potere di stabilire standard e linee di regia dove invece prima, con la riforma del 1997, la responsabilità di tali politiche era assegnata ai livelli provinciali e regionali. Inoltre, il disegno di riforma costituzionale attualmente in discussione al Parlamento prevede, con un emendamento votato a larga maggioranza, che nella ridefinizione del Titolo V

se, o alla soppressione della valutazione *ex ante* nel finanziamento dei Patti territoriali.

³ Fra il 2001 e il 2006, la nuova programmazione subisce un ulteriore progressivo ridimensionamento, indebolendosi anche la capacità di regia tecnica e politica del Dipartimento di politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia. Nella fase successiva, in coerenza con la programmazione dei fondi strutturali europei (2007-2013), il secondo Governo Prodi unifica la programmazione di strumenti e fonti finanziarie nazionali ed europee e integra le politiche ordinarie con le politiche di sviluppo territoriale.

della Costituzione le politiche attive del lavoro fossero assegnate non più ai livelli regionali ma a quello nazionale.

Parallelamente, stiamo assistendo ad alcuni segnali di ricentralizzazione anche da parte delle Regioni nei confronti dei livelli locali. Per esempio alcune Regioni hanno già introdotto o stanno introducendo delle riforme che riducono fortemente il numero delle Aziende sanitarie locali, allontanando la loro regia dal territorio e aumentando così l'influenza dell'amministrazione regionale sulle amministrazioni comunali. È quanto già avvenuto in Toscana, dove le Asl sono passate da 12 a 3, e in Lombardia, dove la riforma socio-sanitaria attualmente in discussione in Consiglio regionale prevede una riduzione da 15 Asl a 8, con proposte ancora aperte di ridurle addirittura a una soltanto.

Ad aver portato a questa tendenza, oltre alle esigenze di razionalizzazione date dalla crisi, vi è la diffusa percezione che gli enti locali non abbiano dato buona prova di gestione dell'autonomia programmatica e gestionale, a causa delle scarse competenze tecniche degli amministratori locali e spesso anche degli utilizzi particolaristici, se non proprio clientelari, di tale autonomia (Bertin e Fazzi, 2010). Inoltre si sono messe in evidenza le preoccupazioni che questo decentramento non provocasse troppe disparità locali nell'offerta di servizi e prestazioni per i cittadini (Costa, 2009).

2. *Il variabile uso dell'autonomia*

Nonostante questo diffuso giudizio di criticità sui governi locali, le ricerche empiriche che hanno studiato la programmazione locale delle politiche hanno prodotto giudizi ben più articolati rispetto a quanto avvenuto nel dibattito politico e legislativo. La letteratura empirica ha trovato alcuni elementi comuni a diversi settori di politiche attraversate dalla stessa stagione di decentramento, basate su configurazioni patitizie (Regini, 2000). In estrema sintesi, questa letteratura ha messo in mostra: a) una grande eterogeneità di esperienze (Busso e Negri, 2012; Guidicini e Landuzzi, 2006); b) una forte dipendenza del processo dalla qualità della leadership politica locale (Trigilia e Le Galès, 2004; Bifulco e Centemeri, 2007); c) l'importanza delle dinamiche endogene differenziate territorialmente (Magnati e al., 2005; Barbera, 2001); d) le difficoltà d'inclusione degli attori più conflittuali ma orientati all'interesse generale (Vitale e Podestà, 2011; Polizzi, 2011;) ma anche la possibilità di casi in

innovazione e buona gestione dell'autonomia (Paci, 2008; Fosti, 2013). Secondo diversi studi empirici, quindi, le amministrazioni locali sono state interpreti di modelli molto diversi di programmazione e gestione dell'autonomia. In particolare, è risultata variabile la modalità di rapporto con la società civile e con le parti sociali. Capita quindi spesso che, anche tra ambiti comunali molto ravvicinati tra loro, le forme di gestione dell'autonomia da parte delle amministrazioni pubbliche, e specificamente le relazioni con il terzo settore e con le parti sociali, siano molto eterogenee e che diano luogo a esiti programmatori molto differenziati tra loro.

Presentiamo, a questo proposito due casi relativi all'area metropolitana milanese che testimoniano di questa variabilità ma anche delle opportunità che il decentramento e l'autonomia implicano. Il primo caso è relativo alla programmazione sociale operata nei Piani di zona del territorio provinciale milanese⁴ e la seconda è relativa all'esperienza della Fondazione Welfare Ambrosiano.

2.1 I Piani di zona della provincia di Milano

I Piani di zona che sono stati analizzati sono relativi alla terza triennalità di programmazione prodotta dall'avvio della l. 328/2000. Sono stati studiati tutti i Piani di zona della provincia di Milano⁵ per verificare gli *effetti* dell'introduzione di Piani di zona sul modo in cui le politiche sociali e assistenziali vengono costruite, sulle modalità d'interazione fra autorità pubbliche locali e gruppi organizzati della società civile e del sindacato, nonché sulla programmazione stessa⁶.

Soffermandoci sul rapporto con la società civile possiamo dire che nella maggioranza dei distretti la partecipazione abbia sofferto di di-

⁴ Per maggiori dettagli su questa ricerca si rimanda a Polizzi, Tajani e Vitale, 2013.

⁵ È stato escluso il Piano di zona di Milano, le cui dinamiche sono poco comparabili con quelli dei paesi della provincia.

⁶ L'analisi dei documenti di Piano è stata integrata mediante altri dati emersi dalle indagini e dalle interviste sottoposte ai responsabili degli uffici di Piano dei Comuni capofila. Le informazioni integrative attengono a dati strutturali di contesto (composizione socio-demografica, esperienza amministrativa dei Comuni in materia sociale ed esperienza di coinvolgimento politico del terzo settore locale), forma di governance e processo di partecipazione, servizi esistenti e integrazione tra di essi, tipo di relazione tra le unità d'offerta e gli utenti nei diversi servizi.

versi punti deboli. Uno dei punti problematici che ha caratterizzato la partecipazione degli attori della società civile è stato il fatto che essa è avvenuta prevalentemente o esclusivamente per fare una diagnostica dei bisogni e delle esigenze del territorio. Riprendendo le metodologie più o meno usuali dell'analisi dei bisogni, gli attori sociali del territorio hanno portato informazioni ma non hanno potuto argomentare sulle soluzioni plausibili, non hanno avuto momenti e luoghi di discussione su priorità, metodologie di interventi e forme di coordinamento fra le agenzie attinenti, né di consulto sull'allocazione delle risorse, eludendo le questioni più ambiziose in termini di democrazia e redistribuzione dei poteri.

In secondo luogo, in alcuni ambiti territoriali, anche laddove gli attori siano stati convocati per discutere su scelte pubbliche relative all'organizzazione di servizi e dei loro criteri di funzionamento, essi hanno percepito questo coinvolgimento come un'esperienza inutile, perché di mera presa d'atto di decisioni già assunte, senza che i loro commenti o istanze critiche avessero margini di influenza, e intervenendo, nel migliore dei casi, solo sul momento della progettazione dei singoli servizi ma non su quello della programmazione del sistema locale.

Un'ulteriore caratteristica diffusa di questi luoghi partecipativi è stata l'assenza di una loro adeguata preparazione: gli appuntamenti di confronto non venivano quasi mai anticipati dalla distribuzione di materiali adeguati a permettere una consapevole partecipazione e una competente presa di parola. La scarsa definizione nei territori delle regole della partecipazione si è riscontrata anche successivamente alla delibera di giunta regionale 7797/2008, che pur prevedeva tempi e regolamenti certi per garantire una partecipazione informata, in termini di regole e condotte per favorire la partecipazione dei soggetti della società civile (Vitale, 2011).

Questo tipo di organizzazione della partecipazione ha indebolito soprattutto la parte meno professionalizzata e frammentata della società civile locale, cioè le associazioni di volontariato e il terzo settore di dimensioni più ridotte. A essere riusciti a mantenere una maggiore presenza nei tavoli partecipativi dei Piani di zona sono stati invece gli enti del terzo settore più professionalizzati, come quelli della cooperazione sociale, maggiormente interessati a mantenere rapporti di buona collaborazione con le amministrazioni locali con le quali solitamente intrattengono anche rapporti di affidamento di servizi pubblici, e i sindacati, maggiormente abituati a costruire un'azione di *advocacy* e di negoziazione sulle politiche sociali locali.

Ciò che qui importa rilevare è che in generale una partecipazione organizzata in modo molto discrezionale e su risorse molto limitate dalle amministrazioni abbia generato negli attori della società civile una frequente delusione delle aspettative, che ha dato luogo a due tendenze parallele. In primo luogo, l'indebolimento della volontà di utilizzare i tavoli della programmazione di zona come arena pubblica di argomentazione e influenza delle politiche e il conseguente riorientamento dei propri sforzi organizzativi verso forme di relazione con gli enti locali più tradizionali, come interlocuzione diretta e informale con gli assessori e il potere politico locale (Pavolini, 2003; Pinson, 2009). In secondo luogo, alcuni attori meno interessati a ricevere affidamento di servizi dagli enti locali hanno proprio abbandonato l'attenzione alla regolazione del welfare locale, continuando la propria azione solidale, ma senza più interesse nel provare a influenzare le logiche di sistema. Si è in questi casi dissipato un prezioso capitale di partecipazione (Moini, 2012).

Il senso di frustrazione degli attori è andato di pari passo con un certo screditamento dello strumento del Piano di zona. Man mano che gli attori si ritiravano dai luoghi della programmazione partecipata o ne criticavano apertamente i limiti, il credito di cui erano stato inizialmente investiti i Piani di zona è andato progressivamente erodendosi. Nell'insieme, nell'area milanese e più in generale in quella lombarda (Pesenti e De Ambrogio, 2009; Mosca, 2008) i processi di programmazione partecipata non sono stati in grado di costruire un maggiore consenso sul welfare locale, non riuscendo a orientare le dinamiche dell'opinione pubblica verso una richiesta di investimenti sulle politiche sociali.

2.2 *La Fondazione Welfare Ambrosiano*

Il caso della Fondazione Welfare Ambrosiano appare assai differente da quello dei Piani di zona, per fonte istitutiva, per configurazione del tipo di intervento promosso e per gli esiti che ha prodotto. La Fondazione è infatti un soggetto costituito nel 2009 da una compagine plurale, formata da: Comune di Milano, che ne detiene la presidenza, la Provincia di Milano (ora Città metropolitana), i tre sindacati maggiori (Cgil, Cisl, Uil) e la Camera di commercio. La genesi della sua istituzione è assimilabile con più facilità a un processo di contrattazione sociale territoriale invece che a un'autonomia delegata da atti legislativi o amministrativi. Dove per contrattazione sociale territoriale si inten-

de la pratica sindacale, diffusasi a partire dagli anni novanta, di contrattare, a livello territoriale e con controparti pubbliche, tariffe, prestazioni socio-sanitarie, servizi o agevolazioni su tributi locali (Carrieri, 2004; Regalia, 2003; Polizzi, Tajani e Vitale, 2013) La sua missione è quella di offrire un sostegno ai lavoratori, anche autonomi, in situazioni di disagio transitorio (per motivi vari come: perdita del posto di lavoro, cassa integrazione, chiusura dell'impresa, malattia propria o di un familiare), attraverso diversi servizi di microcredito, mutualità e sostegno abitativo. In particolare, i progetti finora avviati sono: il credito solidale, per situazione temporanee di bisogno personale, il microcredito per favorire l'avvio di attività imprenditoriali, anche per under 35; l'anticipazione degli ammortizzatori sociali per le numerose situazioni in cui la sua erogazione avviene con ritardo; la mutualità sanitaria rivolta a minori per prestazioni odontoiatriche, a donne per prevenzione e ad anziani per assistenza domiciliare; i prestiti d'onore per allievi dell'Accademia della Scala; l'Agenzia sociale per la locazione per favorire l'affitto a canone concordato. Con questi servizi la Fondazione mira ad agire sulle aree grigie del sistema di welfare tradizionale, cioè quelle situazioni intermedie nelle quali il singolo e il suo nucleo familiare rischiano di essere risucchiati in forme di esclusione sociale, pur disponendo di competenze e risorse di base sufficienti per rimanere autonomi.

L'attività della Fondazione ha finora dimostrato di saper intercettare una domanda reale di sostegno proveniente dal territorio e di riuscire frequentemente a raggiungere l'obiettivo di sostenere le situazioni di difficoltà dei suoi utenti. Se per esempio prendiamo in considerazione l'attività principale finora svolta, quella del microcredito, i risultati appaiono finora incoraggianti⁷ e sono presi a modello anche dall'Ente nazionale per il microcredito⁸ istituito formalmente dopo che l'operatività di Fondazione Welfare sul microcredito si era già dispiegata.

Questo esito è stato possibile attraverso un forte coinvolgimento delle parti sociali nella istituzione e nella gestione della Fondazione. Proprio il progetto sul microcredito, ad esempio, basa una buona parte della propria efficacia sulla fitta rete di sportelli sul territorio da cui le singole azioni di sostegno partono. Si tratta di 13 sportelli già esistenti di

⁷ Per le attività di microcredito, al dicembre 2014, erano state intercettate 1.231 domande, erogati 409 crediti (75 di impresa e 334 sociali) di cui 281 sono in fase di rimborso.

⁸ Si vedano gli atti del convegno di presentazione del progetto dell'Enm, *Micro-Work*, del 30 gennaio 2015 presso la Camera di commercio di Milano.

cui 9 sindacali, uno della Camera di commercio (tramite la propria agenzia Formaper), 2 delle Acli e uno di una cooperativa sociale). Ma non è solo l'impianto organizzativo a vedere questo coinvolgimento intenso. Come anticipato è la stessa istituzione della Fondazione ad aver visto un ruolo centrale delle parti sociali. La Fondazione infatti nasce grazie alla disponibilità di risorse che erano state accantonate già alla metà degli anni settanta, quando i tre sindacati avevano chiesto, e in molti casi ottenuto, che le imprese maggiori versassero agli Enti locali una contribuzione dell'1% del monte salari per la predisposizione di servizi sociali sul territorio (per creare asili-nido, potenziare i trasporti pubblici e simili; Regalia, 2003; Polizzi, Tajani e Vitale, 2013). Tali risorse rimasero però congelate fino alla fine degli anni 2000 e fu solo grazie a una rinnovata capacità di pubbliche amministrazioni locali e parti sociali di ragionare e agire su progetti di rilievo territoriale generale, e non più solo categoriale, che si riuscì a sbloccare questo congelamento e a far partire un progetto di welfare locale. Infatti, come alcuni autori evidenziano (Regalia, 2009; Carrieri, 2004) è solo in tempi relativamente recenti che il sindacato ha riassunto un orientamento a negoziare beni pubblici piuttosto che risorse private, privilegiando quindi l'interlocuzione con le amministrazioni pubbliche locali. Ciò è avvenuto negli stessi anni nei quali si assisteva, come sopra anticipato, a una dinamica di decentramento delle politiche sociali e del lavoro (Martelli, 2006; Kazepov, 2010).

Non è bastato, però, che questa dinamica sinergica di attenzione al rapporto con il territorio avvenisse contemporaneamente a livello generale tra gli enti pubblici e quelli sindacali. Ad aver reso possibile e funzionante (almeno finora) lo strumento della Fondazione è stata una specifica modalità di lavoro comune tra enti locali e parti sociali che si è basata non su una partecipazione concessa e quindi eventuale al tavolo decisionale, come nel caso dei Piani di zona, ma su una scelta autonoma delle parti e un assetto certo e definito di attribuzioni e competenze nella quale tutti gli attori hanno contribuito, sia in termini organizzativi che di governance, con un ruolo di regia e garanzia da parte degli enti locali, che hanno avuto la responsabilità di avviare e far sviluppare tale assetto.

4. Un'autonomia da sostenere e regolare

Cercando di offrire una interpretazione complessiva di quanto detto finora, possiamo dire che l'apertura di spazi di autonomia locale nella

RPS

Emanuele Polizzi e Cristina Tajani

programmazione del welfare ha aperto delle possibilità di innovazione delle politiche, soprattutto nel senso di una maggior capacità di relazione sinergica tra pubblica amministrazione e attori della società civile del territorio. Tale possibilità però non dà automaticamente luogo a una pratica effettiva e diffusa di questa capacità. Tanto le ricerche empiriche esistenti, quanto i casi illustrati in questo articolo mostrano un'alta variabilità di esiti riguardo all'uso dell'autonomia da parte delle pubbliche amministrazioni locali, su vari fronti tra cui anche il rapporto che esse instaurano con gli attori del territorio.

Il caso dei Piani di zona della provincia milanese ha mostrato come le arene partecipative istituite con la legge 328/2000 abbiano costituito un banco di prova delle capacità degli enti locali di costruire questa partecipazione. In molti dei casi qui osservati, essi hanno prodotto una partecipazione molto superficiale, relativa alla sola lettura dei problemi e alla progettazione di singole soluzioni ma non alla governance stessa del sistema dei servizi di welfare locali. Inoltre, tale partecipazione è stata spesso caratterizzata dalla carenza di una regolazione chiara e vincolante dei tavoli e dall'esclusione di fatto agli attori meno professionalizzati. Inoltre, è emersa l'assenza di un'azione di accompagnamento all'autonomia programmatica del territorio da parte della Regione Lombardia (Barberis e Kazepov, 2013). L'azione collettiva degli attori del territorio sembra dunque essere stata data per scontata, e non considerata come un prodotto, che necessiterebbe invece di investimenti specifici. Non si sono intravisti cioè investimenti sulla produzione di «beni collettivi dedicati» (Triglia, 2005) non tanto ai cittadini e agli utenti, quanto agli attori del sistema locale di offerta di politiche e interventi socio-assistenziali. In generale, nei territori in cui né la Regione, né lo Stato hanno curato con precisione l'accompagnamento e il sostegno alle capacità amministrative e di controllo di gestione, con formazione sulla gestione del capitale umano, confronto fra territori, ma anche precisi incentivi simbolici e monetari, e robusti sistemi di premialità, non sono emerse leadership, gli *outcome* sono stati assai modesti, e la programmazione messa in atto ha dissipato risorse preziose di partecipazione⁹.

Tuttavia, l'autonomia di azione degli enti locali sui temi del welfare ha anche dato prova di produrre assetti più efficaci di partecipazione. Il

⁹ In questa direzione, Pavolini (2011, p. 280) sottolinea che «l'assenza dello Stato (nella sua funzione di redistribuzione e riequilibrio) spiega, molto più che altrove, l'importanza relativa del mercato e dello sviluppo economico nell'influenzare le traiettorie di trasformazione del welfare locale in Italia».

caso della Fondazione Welfare Ambrosiano mostra la possibilità di una interazione tra amministrazioni locali e parti sociali nella quale sia il profilo della governance che quello dell'organizzazione dei servizi vede un pari riconoscimento dei ruoli di ogni attori e la loro complementarietà. Questo caso mette in evidenza da una parte che dove l'assetto della governance e dell'organizzazione di uno strumento di welfare locale vede un coinvolgimento non discrezionale ma sistematico e regolato degli attori in campo, unitamente a una capacità di regia e di coordinamento in rete da parte dell'ente pubblico, allora l'autonomia locale può diventare un moltiplicatore di risorse e un volano di innovazione delle politiche stesse; dall'altra che la genesi dei processi non è ininfluente sugli esiti: nel caso della Fondazione si è trattato di un atto di autonomia negoziale tra parti pubbliche e private che hanno convenuto sull'identificazione di un bisogno emergente e sugli strumenti per soddisfarlo, al di fuori del quadro di autonomia delegata per legge.

Queste evidenze inducono a pensare che l'attuale tendenza alla ricentralizzazione del welfare implica il forte rischio di disperdere non solo il patrimonio di innovazioni che seppur a macchia di leopardo si sono sviluppate in questi anni nel campo del welfare locale, ma anche le competenze sviluppate da molte pubbliche amministrazioni locali a esercitare un ruolo di regista e connettore di risorse del territorio. Ciò che appare più auspicabile, anziché il ritorno alla centralizzazione, è semmai una più intelligente articolazione di ruoli tra livello nazionale, regionale e locale, nella quale si contemperino autonomia, risorse e accompagnamento all'autonomia. Si tratta, cioè, di superare una concezione meccanicistica, unidimensionale e unidirezionale della regolazione, nella quale si pone solo un'alternativa dualistica tra decentramento e ricentralizzazione. In tale concezione non è prevista comunicazione fra i diversi livelli di governo, non emergono perciò spazi legittimi e vincolanti di monitoraggio su obiettivi misurabili, ricomposizione dell'informazione e revisione incrementale¹⁰.

¹⁰ Si pensi ad esempio a uno dei principali dilemmi che affrontano i Comuni quando si associano. Devono essi costruire dei nuovi strumenti per coordinare le loro istituzioni, o al contrario, devono costruire una nuova istituzione, quale ad esempio un'agenzia compartecipata per la gestione dei servizi associati? Gli attori locali si trovano a dover decidere su questi punti, in attesa di valutazioni, circolazione di dati ed esperienze che rendano più semplice definire le opzioni politiche e non eludere le decisioni.

Una visione maggiormente articolata è invece quella che prevede un mantenimento delle prerogative dei livelli territoriali comunali e metropolitani nel costruire assetti locali di welfare, e delle relative risorse economiche, sostenuta però da un potenziamento delle attribuzioni di orientamento e di accompagnamento da parte dei livelli nazionali e regionali di governo, che possano formare gli amministratori locali, ma anche valutarne l'operato, rafforzarne i punti ancora deboli, ed eventualmente esercitare un poter sostitutivo in caso di gravi inadempimenti o abusi dell'autonomia. Obiettivo di questo intreccio complesso tra i livelli della regolazione è quello di generare condizioni riflessive di implementazione delle politiche sociali, finalizzate a valorizzare al meglio i feed-back provenienti dall'insieme di attori coinvolti, ivi compresi gli operatori pubblici, così come i sindacati e il terzo settore.

Riferimenti bibliografici

- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E., 2012, *Local Welfare System. A Challenge for Social Cohesion*, «Urban Studies», vol. 49, n. 9, pp. 1925-1940.
- Barbera F., 2001, *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali*, «Stato e Mercato», n. 3, pp. 413-450.
- Barberis E. e Kazepov Y., 2013, *Conclusioni. Il ruolo mancato delle Regioni*, in Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.
- Barca F., 2006, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.
- Bertin G., 2012, *Welfare regionale in Italia*, Cà Foscari Edizioni, Venezia.
- Bertin G. e Fazzi L., 2010, *La governance delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Bifulco L. e Centemeri L., 2007, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 221-244.
- Busso S. e Negri N. (a cura di), 2012, *La programmazione sociale a livello locale*, Carocci, Roma.
- Cappellani L., Padovani R. e Servidio G., 2012, *Questione meridionale e questione industriale: il ruolo della politica industriale*, in Giannola A., Lopes A. e D. Sarno (a cura di), *I problemi dello sviluppo economico e del suo finanziamento nelle aree deboli*, Carocci, Roma.
- Caldirola D., 2014, *Welfare State tra sovranità e vincoli di bilancio: ricadute sul principio di sussidiarietà*, «Federalismo.it», n. 22, pp. 2-35.
- Carrieri M., 2004, *Tra contrattazione e concertazione*, «Quaderni di Rassegna sindacale», n. 3, pp. 143-147.

- Costa G., 2009, *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*, Bruno Mondadori, Milano.
- Dente B., 2012, *End of an era? The Monti government approach to central-local relations*, «sciencespo.fr», Parigi, disponibile all'indirizzo internet: www.sciencespo.fr/liepp/sites/sciencespo.fr/liepp/files/WP6-Dente.pdf.
- Fosti G. (a cura di), 2013, *Rilanciare il Welfare Locale. Ipotesi e strumenti: una prospettiva di management delle reti*, Egea, Milano.
- Guidicini P. e Landuzzi C. (a cura di), 2006, *I territori del welfare. Servizi sociali, regionalizzazione e garanzie*, Franco Angeli, Milano.
- Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- Magnati P., Ramella F., Trigilia C. e Viesti G., 2005, *Patti territoriali, lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna.
- Martelli A., 2006, *La regolazione sociale delle politiche sociali. Un percorso d'analisi*, Franco Angeli, Milano.
- MacCallum D., Moulaert F., Hillier J. e Vicari-Haddock S. (a cura di), 2009, *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, Farnham.
- Moini G., 2012, *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Franco Angeli, Milano.
- Mosca A. (a cura di), 2008, *Il volontariato e il nuovo welfare. Partecipazione, Legge 328/00, programmazione dei servizi in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.
- Paci M. (a cura di), 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa: la programmazione sociale nei municipi di Roma*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., 2003, *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., 2011, *Welfare e dualizzazione dei diritti sociali*, in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Pesenti L. e De Ambrogio U. (a cura di), 2009, *Piani di zona in Lombardia. Le sfide della programmazione sociale*, Guerini & Associati, Milano.
- Pinson G., 2009, *Il progetto come strumento d'azione pubblica urbana*, in Lascoumes P., Le Galès P. (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano.
- Polizzi E., 2011, *La governance nei Piani di zona: modelli e relazioni emergenti*, in Polizzi E., Bassoli M. (a cura di), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, Franco Angeli, Milano.
- Polizzi E., Tajani C. e Vitale T., 2013, *Programmare i territori del welfare. Processi, meccanismi, attori*, Carocci, Roma.
- Prota F. e Viesti G., 2013, *Senza Cassa. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna.
- Ranci C., 2014, *Politiche sociali al minimo. Le misure di welfare sociale nella Legge di stabilità per il 2014*, «Politiche Sociali», n. 1, pp. 127-134.
- Regalia I. (a cura di), 2003, *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale e tutela della popolazione anziana*, Franco Angeli, Milano.

- Regalia I., 2009, *Quale rappresentanza: dinamiche e prospettive del sindacato in Italia*, Ediesse, Roma.
- Regini M., 2000, *Between De-Regulation and Social Pacts. The Responses of European Economies to Globalization*, «Politics & Society», vol. 28, n. 1, pp. 5-33.
- Teagno D., 2009, *Gli strumenti della programmazione sociale in Piemonte: la prima tornata dei Piani di zona*, «Autonomie locali e Servizi sociali», n. 3, pp. 447-452.
- Trigilia C., 2005, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Bari.
- Trigilia C. e Le Galès P., 2004, *Conclusions*, in Crouch C., Le Galès P., Trigilia C. e Voelzkow E. (a cura di), *Changing Governance of Local Economies. Responses of European Local Production Systems*, Oxford University Press, Oxford.
- Vitale T., 2006, *I Piani di zona, luoghi dell'intelligenza?*, in Aa.Vv., *I piani di zona come strumenti di integrazione. Le sfide per il Terzo settore*, Auser Editore, Milano.
- Vitale T., 2011, *La partecipazione alle politiche sociali in Lombardia. Arene deliberative e processi di coordinamento*, in Carabelli G. e Facchini C. (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, Franco Angeli, Milano.
- Vitale T. e Podestà N., 2011, *Territori e innovazione politica: successi e fallimenti dell'azione conflittuale*, in Idd. (a cura di), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica*, Bruno Mondadori, Milano.

Buone pratiche nei progetti sulla coesione sociale: alcune riflessioni a partire da un caso studio

Daniele Checchi, Claudio Ganesin e Samuele Poy

RPS

I progetti sociali hanno spesso l'obiettivo di sviluppare la coesione e l'innovazione sociale nelle comunità locali. Le attività implementate in questo ambito sono particolarmente eterogenee per modalità di realizzazione e per risultati ottenuti. A partire dall'esperienza di un bando sul tema della coesione sociale lanciato nel 2008 e terminato nel 2012 dalla Fondazione Cariplo di Milano, finanziando 13 progetti in altrettanti comunità locali, l'articolo discute

le «buone pratiche» emergenti dallo studio di caso. L'articolo discute anche di alcuni tratti salienti, riscontrati trasversalmente tra diversi interventi, che appaiono rilevanti per il buon esito degli stessi nel raggiungere gli obiettivi prefissati. Seppur le conclusioni non possano essere, evidentemente, generalizzabili, esse forniscono diverse indicazioni utili alle istituzioni pubbliche, alle fondazioni e agli enti impegnati con azioni su questo tema.

1. Introduzione*

La realizzazione di progetti sociali rappresenta una modalità efficace per contrastare l'isolamento, l'impoverimento e l'esclusione sociale talvolta sofferta da alcune fasce della popolazione. Essi possono rappresentare, altresì, uno strumento utile a sviluppare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica (Ripamonti e Vitale, 2009). Il sistema di

* L'articolo è il frutto di un lavoro di ricerca condotto dall'Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche (Irvapp) della Fondazione Bruno Kessler (Fbk) di Trento, finanziato dalla Fondazione Cariplo di Milano (contratto n. IT001-0080189 - Coesione sociale). Gli autori desiderano ringraziare i funzionari di Fondazione Cariplo, e in particolare Gianpaolo Barbetta, Stefano Cima, Paolo Canino, Davide Invernizzi e Viviana Bassan per i commenti. Gli autori sono altresì debitori nei confronti degli enti che sono stati finanziati con il bando in esame per il loro contributo all'analisi. Inoltre, desiderano ringraziare Maurizio Pitozzi e Marco Pedrazzini per l'ausilio alla ricerca e i suggerimenti interpretativi.

welfare attuale vede il coinvolgimento di diversi enti, di natura pubblica, privata e del terzo settore (Ferrera e Maino, 2011; Ascoli, 2011; Martelli, 2006), impegnati nel finanziamento della produzione di servizi alla persona. Tra questi le fondazioni filantropiche svolgono spesso un ruolo complementare (e talvolta sostitutivo) rispetto a quello delle istituzioni pubbliche.

L'articolo tratta dell'esperienza del bando in tema di sviluppo della coesione sociale nelle comunità territoriali promosso dalla Fondazione Cariplo di Milano nel 2008 e attuato nel triennio 2010-2012. L'ente erogatore sottolineava nel bando alcuni dei problemi che affliggevano le comunità locali, in particolare: le difficoltà vissute dalle famiglie e dalle agenzie educative ad assolvere compiti loro tradizionalmente assegnati (educativi, assistenziali, di recupero e integrazione sociale), l'aumento del numero di situazioni di solitudine patita dai cittadini, l'acuirsi della difficoltà delle persone di convivere con culture diverse dalle loro; l'emersione di fenomeni di conflittualità e di insicurezza come parte di un processo crescente di disagio diffuso. In contesti simili, le relazioni sociali nelle comunità apparivano limitate così come anche la partecipazione dei cittadini alla vita sociale e pubblica.

Con il bando in esame (che, complessivamente, sfiora i 10 milioni di euro), quindi, Fondazione Cariplo ha inteso finanziare l'attività di enti del terzo settore (in alcuni casi in collaborazione con enti pubblici) per la realizzazione di attività in grado di accrescere la coesione sociale nelle comunità¹. Ciò doveva avvenire, nell'intenzione dell'ente erogatore, tramite la creazione di innovazione sociale nei territori. Il processo di selezione dei progetti da finanziare è avvenuto a seguito di un processo valutativo a due fasi. In una prima fase è avvenuta la selezione di 21 progetti (a fronte di 56 proposte) ammesse al contributo per uno studio di fattibilità operativa. Nella seconda fase è avvenuta la vera e propria selezione dei progetti da ammettere al contributo per la realizzazione delle attività. A conclusione del processo valutativo sono stati scelti 13 progetti che hanno avuto realizzazione in altrettanti territori (cfr. tabella 1).

La discussione sulla promozione del benessere sociale tramite progetti nelle comunità locali è stato esplorato in letteratura da diversi studi

¹ La Fondazione ha lasciato agli enti ampio margine decisionale circa le azioni progettuali da implementare per accrescere la coesione sociale nelle comunità territoriali.

(tra gli altri, Magistrali, 2003; Ingrosso, 2006). Gli interventi sono stati ampiamente discussi soprattutto in merito alla governance e alle relazioni instaurate tra i partner coinvolti nelle iniziative (si veda, tra gli altri, Boccacin, 2009; Bramanti, 2010). In altri casi, sono state approfondite le «buone pratiche» di progetti per la coesione sociale relative a diversi strumenti di azione quali, ad esempio, le riqualificazioni urbane e gli orti sociali (Paltrinieri e Draghetti, 2012; Bartoletti, 2012); i luoghi per promuovere l'interculturalità (Bramanti, 2011); le attività in tema di reinserimento sociale di persone con disagio (Bartoli e al., 2013; Causin e De Pieri, 2006) oppure le politiche culturali per l'inclusione (Bodo e Da Milano, 2004).

Diversamente dalla letteratura prevalente sul tema, lo studio non affronta, se non in via limitata, i caratteri della governance dei progetti e i rapporti fiduciaris instauratesi tra gli enti dal punto di vista della loro efficacia nel garantire il perseguimento degli obiettivi desiderati. Piuttosto, il focus della nostra analisi riguarda i «caratteri attuativi» del bando, concentrando l'analisi sulle azioni implementate. Lo studio presenta un confronto sistematico di un numero considerevole di progettazioni, finanziate allo stesso tempo e avvenute in tredici territori diversi. A seguito di un'analisi qualitativa delle esperienze, integrata da interviste in profondità realizzate con i responsabili degli enti partecipanti al bando, l'articolo intende: *i*) descrivere i tipi di azione implementati in modo trasversale tra i progetti; *ii*) discutere, a seguito del confronto tra azioni progettuali dello stesso tipo (di successo e di insuccesso), eventuali buone pratiche emergenti dall'analisi della loro diversa realizzazione. Seppur i risultati non possano essere facilmente generalizzabili, essi danno alcune indicazioni utili alle istituzioni pubbliche, alle fondazioni e agli enti impegnati nell'ambito delle progettazioni sociali rivolte all'accrescimento della coesione sociale territoriale. L'articolo è strutturato come segue. Nel secondo paragrafo sono descritti i tratti fondamentali della letteratura in tema di coesione e di innovazione sociale che saranno utilizzati come punto di riferimento per la valutazione degli elementi di successo (o di insuccesso) riscontrati nelle progettazioni. Il terzo paragrafo discute i caratteri e le buone pratiche emerse dall'analisi dei differenti tipi di azione implementati in modo trasversale nelle diverse comunità locali. Infine, il quarto paragrafo conclude con alcune riflessioni in merito agli elementi e alle condizioni esterne che sembrano favorire il raggiungimento degli obiettivi prefissati in termini di coesione e di innovazione sociale.

RPS

Daniele Checchi, Claudio Gianesin e Samuele Poy

2. Coesione e innovazione sociale: un richiamo alla letteratura

Le buone pratiche che si intendono analizzare vanno intese con riferimento a due specifiche variabili: la coesione sociale e l'innovazione sociale. Infatti, il bando della Fondazione Cariplo analizzato intendeva favorire la coesione sociale e, ciò, nell'intenzione dell'ente erogatore, doveva attuarsi tramite modalità innovative dal punto di vista sociale. Va da sé che l'interesse, dal punto di vista della ricerca empirica, può considerare l'emergere di buone prassi per il raggiungimento di tali obiettivi. Al fine di valutare gli esiti delle progettazioni secondo le variabili considerate, assume però chiara rilevanza la possibilità di individuare elementi di successo dei progetti, in riferimento agli obiettivi prefigurati.

La letteratura in tema di coesione e di innovazione sociale risulta essere particolarmente ampia e non raggiunge una definizione condivisa per i due concetti, anche a causa della loro multidimensionalità. Per quanto riguarda il tema della coesione sociale, i primi richiami teorici sono già riconducibili in Durkheim (1893) e Parsons (1949). Un contributo fondamentale sul tema si trova però in Lockwood (1999) dove, nel tentativo di stabilire una definizione precisa, l'autore declina la coesione sociale come «a state of strong primary networks (link kinship and local voluntary organizations) at communal level» (*ivi*, p. 69). A fronte dell'assenza di definizioni condivise nella letteratura accademica, la capacità evocativa dello stesso concetto fa appello (e ne viene diffusamente utilizzato) all'azione politica di numerose istituzioni pubbliche, organizzazioni, gruppi di interesse, nell'ambito del dibattito sulle politiche pubbliche. Il governo canadese fu il primo a definire, nel 1996, la coesione sociale come: «the ongoing process of developing a community of shared values, shared challenges and equal opportunity within Canada based on a sense of trust, hope and reciprocity of all Canadians» (Jenson, 1998, p. 4). Negli stessi anni anche diversi altri governi europei, in particolare quello francese, oltre che gli organi dell'Unione europea (si pensi al riferimento alla coesione sociale nei Fondi strutturali europei) hanno spesso fatto riferimento al tema seppure senza però mai giungere a una definizione precisa dei suoi elementi costitutivi.

Non a caso Bernard (1999) arrivò a sostenere che l'uso fatto fino ad allora del termine «coesione sociale» fosse riferibile in realtà a un «quasi-concetto», cioè un termine utilizzato in diverse situazioni e con

i più svariati significati logici dal *policy maker*, sovente al solo fine di ottenere consenso. Lo stesso autore, sviluppando un'idea originariamente avanzata da O'Connor (1998), concluse che il concetto potesse essere riconducibile a tre dimensioni distinte: *i*) economica (uguaglianza *vs* disuguaglianza), *ii*) politica (partecipazione *vs* passività) e *iii*) socio-culturale (appartenenza *vs* isolamento)². L'analisi di Bernard (1999) è stata la prima a cercare una definizione chiara del concetto di coesione sociale seppur basata su più dimensioni. Diversi altri autori hanno dato seguito al dibattito sulla definizione di coesione sociale. Ad esempio, Chan (2006) ha sostenuto che la dimensione economica non dovesse essere inclusa, in quanto non rappresenterebbe un tratto costitutivo bensì un effetto della coesione sociale. Lo stesso autore ha anche suggerito che tra le dimensioni elencate da Bernard (1999) vadano presi in considerazione solo gli effetti sugli aspetti relazionali (tra persone e con le istituzioni). Berger-Schmitt (2000), rifacendosi agli studi precedenti (Dahrendorf, 1995; Jenson, 1998; Berger, 1998; O'Connor, 1998; Woolley, 1998; McCracken, 1998), ha invece proposto una definizione meno articolata dello stesso concetto basata su due sole dimensioni: a) la riduzione delle disparità, delle disuguaglianze e dell'esclusione sociale, e b) la forza delle relazioni sociali, delle interazioni e dei legami tra persone. Lo schema concettuale di Bernard (1999) ci sembra però di più facile applicazione nell'analisi empirica, perché evita il riferimento a concetti (quale quello di «forza» o di «intensità») misurabili solo arbitrariamente³. Per questo nell'analisi delle buone pratiche presentata di seguito, si utilizzeranno queste categorie interpretative per misurare la capacità delle azioni di avere effetti sulla coesione sociale.

Per quanto riguarda il tema della innovazione, il primo studioso a essersi occupato della materia, in senso lato, è certamente Joseph Schumpeter. Solo a partire dagli ultimi decenni, però, il concetto è stato utilizzato anche nell'ambito delle politiche sociali. In modo analogo a quanto descritto per la coesione sociale, anche in tema di innovazione sociale il termine è stato spesso adoperato con molteplicità di

² Il nostro interesse sta nella valutazione dei caratteri «sostanziali» della coesione sociale (cioè effettivi, riscontrabili nelle attività delle persone) rispetto a quelli di tipo «formale» (solo di principio generale, legati ad attributi della società) così come anche discussi nel lavoro di Bernard (1999).

³ Altre applicazioni dello stesso schema concettuale in Acket e al. (2011) e Dickes e Valentova (2012).

significati. È stato impiegato, ad esempio, con riferimento alle trasformazioni radicali che hanno riguardato le politiche sociali (si pensi a quelle in campo educativo, della sanità, ecc.), così come è stato chiamato in causa anche rispetto a cambiamenti di tipo organizzativo, capaci di migliorare l'efficienza e la competitività delle organizzazioni sociali. L'Oecd ha definito l'innovazione sociale in termini di attivazione di nuove forme di partecipazione al governo del territorio in grado di favorire un miglioramento della qualità di vita degli individui e della comunità in generale (Oecd, 2011).

La letteratura sul tema dell'innovazione sociale si interseca e pone le basi in quella relativa alla rigenerazione urbana, intesa come l'insieme di interventi volti a modificare i fattori ambientali, economici e sociali di una determinata area, capaci di attivare processi e di mobilitare interessi e risorse endogene nelle comunità locali (Cottino e Zandonai, 2012)⁴.

Tra gli studi che hanno tentato di dare sistematicità ai contributi sulla definizione del concetto di innovazione sociale, vi è senza dubbio il contributo di Moulart e al. (2005). Pure in questo caso prevale una definizione multidimensionale del concetto stesso (si veda anche The Young Foundation, 2012). Secondo Moulart e al. (2005) l'innovazione sociale è riferibile a tre dimensioni: *a*) prodotto (il soddisfacimento di bisogni e necessità delle persone), *b*) processo (il cambiamento nelle relazioni sociali, nel modo di operare e nelle connessioni esistenti in un determinato contesto, con particolare riferimento alla governance dei processi); *c*) *empowerment* (l'incremento dell'impegno fattivo, e autonomo, di risorse endogene alle comunità in grado di accrescere il benessere sociale collettivo). La suddivisione appena proposta consente una classificazione analitica delle dimensioni dell'innovazione sociale che i diversi progetti sociali potrebbero aver attivato. Tale schema logico sarà quindi utilizzato, in combinazione con le dimensioni della coesione sociale, come base di analisi per discutere le buone pratiche che andiamo a presentare.

⁴ Altri, quali per esempio Hamalainen e Heiskala (2007), hanno sottolineato come l'innovazione sociale vada considerata dal punto di vista contingente, in considerazione cioè degli elementi di novità prodotti nell'ambito di uno specifico territorio, o campo d'azione, entro i quali la stessa ha esito.

3. *Alla ricerca di buone pratiche*

Lo scopo di questo paragrafo è quello di indicare buone prassi nelle azioni per la coesione e l'innovazione sociale a partire dall'esperienza del bando in esame. Dall'analisi delle 13 progettazioni finanziate da Fondazione Cariplo, sono state inizialmente identificate le azioni ricorrenti attraverso i diversi progetti, e successivamente, dopo una breve descrizione, si è passati a un confronto tra azioni analoghe che abbiano dato esiti divergenti, con l'intenzione di arrivare a definire cosa costituisca l'insieme delle buone pratiche.

Dalla ricognizione delle azioni implementate⁵ nei diversi territori si ha l'impressione che molte di esse abbiano avuto luogo secondo modalità simili. In particolare, le azioni poste in essere possono essere ricondotte a nove diverse tipologie⁶:

- 1) spazi polivalenti/multifunzionali e luoghi informali di aggregazione per la collettività;
- 2) interventi nei caseggiati legati al tema dell'abitare;
- 3) riqualificazioni urbane (a eccezione di quelle di cui al punto precedente) e orti pubblici;
- 4) iniziative di tipo artistico-culturale;
- 5) scambio e integrazione interculturale (azioni indirizzate agli stranieri);
- 6) sportelli (di vario tipo);
- 7) attività di formazione e di accompagnamento al lavoro;
- 8) sport come veicolo di coesione sociale;
- 9) attività a favore di specifiche categorie deboli (es. giovani devianti, persone con disagi psichici, ecc.).

Le attività elencate sono esaustive di quelle realizzate nei diversi territori e permettono di rappresentare in modo adeguato le principali tipologie di azioni messe in campo in modo trasversale dagli enti. Nel proseguo del paragrafo, quindi, si discutono alcune delle loro princi-

⁵ Per una descrizione più dettagliata, si veda Checchi, Ganesin e Poy (in corso di pubblicazione).

⁶ La classificazione, che ha tratto ausilio da un'attenta consultazione delle fonti documentali e da interviste in profondità con i responsabili delle tredici progettazioni, rappresenta una evidente «riduzione» della realtà verso un numero di variabili operazionalizzabili. Va da sé che i confini delle varie azioni non siano sempre nettamente definibili e che in alcuni casi esse potevano anche intersecarsi tra di loro. Per ragioni analitiche si è cercato di operare una classificazione il più possibile netta e al riparo da problemi di sovrapposizione tra le attività.

pali caratteristiche e le possibili buone pratiche emergenti dalle diverse realizzazioni territoriali.

3.1 Gli spazi polivalenti e multifunzionali e i luoghi informali di aggregazione

Una delle attività più frequentemente realizzata dai progetti è stata l'apertura di spazi polivalenti multifunzionali e la costituzione di luoghi informali che sono divenuti punti d'incontro e di aggregazione per le collettività locali⁷. I centri polivalenti e multifunzionali sono spesso nati a partire dalla riqualificazione di edifici in cattivo stato di conservazione che, a seguito di una ristrutturazione edilizia, sono divenuti luoghi aggregativi per la comunità locale e non solo (come ad esempio per i progetti Rozzano Si-Cura o PublicBridges). In alcuni casi tali spazi sono divenuti punti di riferimento anche per altre realtà associative che hanno trovato ospitalità presso le sedi ristrutturate. In altri casi, i luoghi messi resi a disposizione della collettività erano invece di tipo informale (o virtuale) ma sono comunque diventati, alla stregua degli spazi fisici di cui sopra, luoghi di incontro di tipo aggregativo (come la creazione di un mercato a filiera corta implementato nel progetto Legami comunitari, o alla radio web nata dal progetto Campi di coesione e Punto e linea). Il numero di progetti che hanno creato spazi polivalenti e luoghi informali di aggregazione è stato pari a 8 su 13. La principale funzione dei luoghi aggregativi nel perseguimento della coesione sociale è stata indubbiamente quella di aver favorito le relazioni (aspetto sociale della coesione sociale) tra differenti fasce della popolazione, mettendo in contatto tra di loro persone che altrimenti difficilmente ne avrebbero avuto l'occasione. L'apertura di questi spazi ha contribuito da un lato a diminuire il senso di isolamento vissuto da alcuni soggetti e, dall'altro, ad aumentare il loro senso di appartenenza alla comunità. La possibilità di incontrarsi e di avere a disposizione dei luoghi per farlo (in territori, ricordiamo, spesso privi di spazi del genere) è divenuta l'occasione per molte persone di costruire nuovi legami sociali (per esempio, i giovani con gli anziani, gli stranieri con i nativi, ecc.). I luoghi di aggregazione hanno agito, seppur in modo più limitato, anche sulla dimensione politica della coesione sociale

⁷ Sebbene questi luoghi presentino caratteristiche simili tra di loro, ognuno di essi si è sviluppato secondo uno specifico percorso di tipo organizzativo-gestionale degli spazi e di utenza specifico ai singoli contesti.

nella misura in cui hanno dato la possibilità agli individui di partecipare al «governo del territorio». Quando la partecipazione è avvenuta, gli spazi polifunzionali sono serviti per favorire l'instaurarsi di nuove relazioni tra enti, persone e istituzioni, mettendo in moto processi partecipativi e auto-organizzativi inediti. Come affermano alcuni studi (Aiken e al. 2008), la disponibilità di luoghi per l'aggregazione rende, infatti, possibile la costituzione di veri e propri «laboratori per la formazione» e per l'acquisizione di nuove competenze sociali, che si pongono come punto di riferimento e fulcro attrattivo delle forze e delle energie presenti sul territorio, potenziando la capacità progettuale degli individui nella rielaborazione dell'interesse collettivo. La condivisione di spazi fisici stimola infatti nelle persone la ricerca di possibili sinergie e interdipendenze, che costituiscono la base per lo sviluppo del senso di comunità e di attivazione degli individui (Cottino e Zandonai, 2012).

È evidente la portata innovativa di questo tipo di azioni che tocca sia la dimensione di processo, sia di prodotto che di *empowerment*. In prima istanza, questi spazi sono stati delle novità assolute in quasi tutti i territori, e hanno permesso di soddisfare il bisogno di socialità che, in molti casi, era particolarmente sentito (innovazione di prodotto). In più, gli spazi aggregativi hanno dato la possibilità agli enti e alle persone di «ritrovarsi sotto ad uno stesso tetto», favorendo la nascita di nuove forme di collaborazione e di sperimentazione di modalità operative innovative (innovazione di processo). Gli individui e le organizzazioni hanno avuto modo di acquisire nuove competenze e si sono spesso rese protagoniste di cambiamenti importanti anche dal punto di vista del governo del territorio (*empowerment*).

La creazione di strutture aggregative appare senz'altro positiva ai fini della coesione e dell'innovazione sociale. Tuttavia, per un corretto sviluppo di questi spazi sembra essenziale tenere conto di alcuni criteri gestionali degli enti che ne trattano l'organizzazione, in modo da evitare che le attività proposte siano fini a se stesse, ma generino processi effettivamente in grado di autosostenersi. A tal proposito, i caratteri prevalenti dei progetti di successo dimostrano che elemento necessario sia che questi luoghi vengano gestiti in modo partecipato, con modalità di tipo auto-organizzativo, con una forte attivazione di gruppi di volontariato. Le attività e le proposte progettuali dovrebbero essere strutturate affinché le persone e le associazioni si trovino necessariamente a condividere e sviluppare in modo cooperativo idee

RPS

Daniele Checchi, Claudio Gianesi e Samuele Poy

e pratiche. Senza questa attenzione vi è il rischio che possano prevalere interessi specifici di parte. È per esempio il caso, non raro, verificatosi nel progetto Arcipelago Mazzini 3.0 dove l'apertura degli spazi era gestita da singoli enti senza la collaborazione di altri, né della comunità locale: la scelta di un ente di abbandonare il territorio ha di fatto comportato la chiusura degli spazi collettivi.

3.2 *Interventi nei caseggiati*

Molti dei quartieri nei quali sono stati realizzati i progetti sono aree a elevata densità abitativa e/o quartieri a edilizia residenziale pubblica. I caseggiati localizzati in quelle zone sono spesso degradati dal punto di vista architettonico e al degrado ambientale è sovente associata un'accentuata mancanza di reti relazionali tra le persone che li abitano. Molti dei progetti hanno quindi predisposto delle attività per riqualificare le aree sia dal punto di vista urbano sia dal punto di vista delle relazioni sociali tra i residenti (7 progetti sui 13 considerati).

Le azioni attuate a tale scopo sono state molteplici. Per citarne solo alcune: l'organizzazione di eventi di tipo aggregativo presso le aree comuni dei caseggiati (PublicBridges e Punto e linea); gli interventi per favorire la risoluzione di difficoltà di tipo economico (in particolare, per favorire la risoluzione di morosità di lieve entità, o il microcredito per attività di ristrutturazione) legate a questioni abitative (Campi di coesione, S-cambiO, Agorà); le opere di riqualificazione strutturale dei caseggiati, negli interni o negli spazi comuni (Polis, Legami comunitari, PublicBridges). In altri casi, sono state ideate azioni volte a favorire buoni rapporti di vicinato (S-cambiO), oppure sono stati definiti in modo innovativo (partecipato) i regolamenti condominiali (i Patti di condominio nel progetto Ai confini della casa)⁸.

Le azioni in discussione hanno avuto impatto su diversi aspetti della coesione sociale e, soprattutto, sulla sua dimensione politica. Tramite i progetti sono state attivate, in diversi casi, forze endogene presenti nelle comunità che hanno promosso meccanismi di partecipazione

⁸ Nel caso dei progetti Arcipelago Mazzini 3.0 e Agorà, il rafforzamento delle forze interne al condominio ha incoraggiato il coinvolgimento diretto dei residenti con la creazione di comitati di inquilini o la costituzione di figure e «gruppi ponte» in grado di tessere legami importanti per l'integrazione degli individui nelle comunità locali (Granovetter, 1973).

collettiva e di autogoverno del territorio (in questo caso, il condominio). Come descritto in letteratura, tali meccanismi risultano particolarmente importanti dal punto di vista sociale poiché possono innescare importanti processi di apprendimento collettivo e di innovazione della governance nelle comunità locali (Piselli, 2005). Dal confronto tra le varie realtà progettuali prese in esame, affinché ciò si verifici è apparso generalmente fondamentale una sorta di «accompagnamento» da parte di personale qualificato degli enti in grado di conoscere e saper gestire la complessa dinamica delle relazioni esistente nei caseggiati. In alcuni progetti gli interventi hanno avuto effetti anche sulla coesione sociale nella sua dimensione socio-culturale, favorendo l'uscita da situazioni di isolamento sociale vissuta da alcuni abitanti dei condomini, soprattutto tramite la creazione di reti sociali tra vicini di casa (oltre che feste ed eventi comuni nei caseggiati). Se le feste sono state generalmente un successo per gli organizzatori, la creazione di reti di mutuo aiuto è stata difficoltosa e ampiamente dipendente dalle capacità degli enti di individuare persone «chiave» all'interno di reti relazionali già esistenti (non sempre di facile identificazione).

Diverso è il discorso per quanto riguarda le azioni intervenienti sulla dimensione economica della coesione sociale. Va detto che, in questo caso, i risultati non sono stati generalmente raggiunti e spesso i progetti si sono scontrati contro l'impossibilità materiale di attivare le azioni progettate. Molto probabilmente, il livello di interlocuzione individuato dagli enti è stato troppo elevato. Emblematico è il progetto Campi di coesione che aveva previsto, grazie anche all'ottimismo dell'inizio attività, la possibilità di rendere disponibile agli abitanti dei caseggiati lo strumento del microcredito quale metodo per ottenere finanziamenti utili alle piccole ristrutturazioni di casa. Era stata messa in campo anche una partnership con una banca locale. Il Comune non ha potuto però far fronte, per ragioni di bilancio, all'impegno di costituire il relativo fondo di garanzia e l'azione non ha avuto luogo.

Rispetto all'innovazione sociale gli interventi hanno spesso comportato un rafforzamento delle competenze relazionali e delle capacità auto-organizzative degli abitanti: ne è evidenza la promozione di alcuni comitati di inquilini. L'impatto è percepibile, quindi, soprattutto sul versante dell'*empowerment*. Inoltre, gli abitanti hanno spesso sperimentato nuove forme di collaborazione e sono stati responsabilizzati con un «trasferimento di potere» che poche volte avevano conosciuto in

precedenza (innovazione di processo). In alcuni progetti, le iniziative hanno comportato innovazioni di prodotto (nuovi strumenti) anche se limitatamente, dato che molte azioni hanno avuto luogo in quartieri storicamente a vocazione prevalente di edilizia residenziale pubblica, spesso già destinatari in precedenza di altri interventi.

Si intende infine richiamare che non è sempre sufficiente il coinvolgimento di gruppi di inquilini, ma occorre instaurare rapporti fattivi con le controparti pubbliche. Nel caso del progetto Polis, dopo una prima fase di facile coinvolgimento degli inquilini in attività rivendicative verso la proprietà, il progetto si è arenato, fino ad arrivare alla sospensione dello stesso a causa delle difficoltà relazionali sorte tra gli enti del partenariato e la locale Azienda lombarda per l'edilizia residenziale (Aler), proprietaria, in larga parte, degli stabili coinvolti dal progetto stesso. Al contrario, hanno avuto esiti positivi le attività nelle quali gli enti hanno fatto fronte agli ostacoli posti dal difficile rapporto con Aler, modificando l'azione verso il coinvolgimento dei residenti in attività di auto-gestione degli stabili di vario tipo sulla base di professionalità esistenti tra gli inquilini senza attendere un riscontro, mai fattivamente giunto, da parte della proprietà (un esempio in questo senso è Arcipelago Mazzini 3.0).

3.3 Riqualificazioni urbane e orti

Le opere di riqualificazione urbana e, soprattutto, gli orti sociali sono due interventi incentrati sulla sistemazione degli arredi urbani dei quartieri che spesso si sono intrecciate. Il primo ha riguardato la partecipazione diretta dei cittadini alla risistemazione e all'adeguamento estetico di alcuni luoghi dei quartieri (piazze, parchi, ecc.); il secondo ha rappresentato uno strumento utile al miglioramento delle condizioni di alcune aree verdi pubbliche. Il denominatore comune delle iniziative è stata la costruzione di reti di relazione (tra famiglie e tra generazioni diverse) che ha generato il collante della partecipazione alle attività di riqualificazione. In 5 progetti su 13 sono state messe in atto azioni di questo tipo e, complessivamente, gli esiti sono stati positivi sotto diversi punti di vista.

Le attività hanno avuto un impatto positivo sulla dimensione socio-culturale della coesione sociale, sostenendo l'aumento di scambi di tipo relazionale tra soggetti che difficilmente avrebbero avuto occasioni di contatto come, per esempio, i giovani e gli anziani (orti pubblici in

L'arco e le pietre, Diapason o Punto e linea). La creazione di diversi gruppi di lavoro è stata occasione di confronto e di aggregazione, e questo ha prodotto effetti in termini di riduzione dell'isolamento sociale vissuto da alcuni soggetti. Grazie ai corsi di formazione e agli incontri di carattere ludico che periodicamente si svolgevano nell'ambito delle attività in tema di verde pubblico, è stato poi attivato un trasferimento di competenze e di abilità che hanno arricchito le persone con risorse spendibili anche in altri contesti. Se l'impatto sulla coesione sociale di tipo socio-culturale è accentuato, quello sulla dimensione di tipo politico appare più limitato e ciò è particolarmente evidente in riferimento agli orti pubblici, che ha rappresentato l'intervento più diffuso in questo contesto. Effetti sulla coesione sociale di tipo politico sono infatti riscontrabili in pochi casi: per esempio, nel progetto Legami comunitari i cittadini e il Comune locale hanno collaborato per superare le difficoltà burocratiche legate alla proprietà dei terreni (poi concessi in comodato d'uso), all'attribuzione anche a un gruppo di famiglie di orti (usualmente sono gli anziani a esserne assegnatari) e ad altre questioni legate alla ristrutturazione degli orti stessi. L'esempio del progetto Legami comunitari è però stato più l'eccezione che la regola, poiché nella maggioranza dei casi queste azioni non sono state in grado di favorire una maggior partecipazione dei cittadini al governo del territorio, limitandosi a incanalare le richieste attivate dai progetti entro binari già esistenti e da tempo predisposti (come i regolamenti urbani per l'attribuzione degli orti pubblici). Non va, infine, sottovalutata la dimensione economica della coesione sociale di questi interventi: in alcuni progetti, infatti, i prodotti coltivati presso gli orti sono serviti a sostenere i consumi alimentari delle famiglie coinvolte. In altri, sono stati addirittura indirizzati a persone che versavano in condizioni di indigenza (ad esempio il «Montessori Market» del progetto Diapason).

Sotto il profilo dell'innovazione sociale si può affermare che, seppur con diversi gradi d'intensità, l'attività in discussione riguarda tutti e tre i caratteri che sono stati individuati e che rendono un intervento innovativo sul piano sociale. L'aspetto principale è quello dell'*empowerment*. Grazie agli interventi in questo ambito i beneficiari hanno sicuramente acquisito competenze utili al rafforzamento delle proprie capacità personali da utilizzare in modo collettivo a beneficio dell'intera comunità locale (la riqualificazione del territorio). Le attività in tema di orti pubblici e di riqualificazione di luoghi urbani sono altresì innovative

RPS

Daniele Checchi, Claudio Gianesi e Samuele Poy

sul piano del prodotto, in quanto hanno presentato azioni spesso inedite in quei contesti. In termini di processo, osserviamo un certo grado di innovatività rispetto alla gestione di alcuni spazi pubblici (soprattutto per quanto riguarda la compartecipazione privato-pubblico nella gestione delle aree verdi), mentre nella gestione degli orti l'innovazione di processo appare minore visto che già i regolamenti comunali, almeno teoricamente, riservavano aree verdi della città alla coltivazione di prodotti alimentari agli over 65enni. L'innovazione di processo è particolarmente visibile in quei progetti dove gli abitanti sono stati coinvolti dall'ente pubblico nella stesura di nuovi regolamenti urbanistici, nell'ambito di un processo partecipativo. Ciò è avvenuto nei quartieri dove è stato previsto, per esempio, lo smantellamento delle vecchie strutture adibite a orto pubblico e la loro rimodulazione secondo standard architettonici e funzionali moderni, oppure dove gli orti sono stati resi accessibili oltre che agli anziani anche a diverse fasce della popolazione (soprattutto famiglie e giovani).

In una visione d'insieme è utile infine richiamare che, per aumentare l'impatto positivo sulla coesione e l'innovazione sociale di azioni di questo tipo, occorre il coinvolgimento della popolazione nei processi organizzativi e decisionali relativi alla gestione delle attività e/o nel rapporto degli stessi con l'ente pubblico.

3.4 Attività ed eventi di tipo artistico-culturale

Più della metà dei progetti analizzati (8 su 13) hanno messo in campo attività a carattere artistico e culturale. Tra queste si segnalano le azioni con carattere strutturato proposte in modo continuativo (i laboratori artistici) e la redazione di giornali di quartiere e di book fotografici (Rozzano Si-Cura e Legami comunitari). Inoltre, ampia parte delle attività realizzate ha riguardato eventi e manifestazioni culturali cui vanno aggiunte le performance teatrali e di animazione dei quartieri, gli spettacoli musicali e le proiezioni di film.

Queste azioni hanno assunto un ruolo importante nelle comunità locali poiché hanno avviato meccanismi partecipativi in grado di coinvolgere molteplici attori (organizzazioni e singoli individui) nella creazione dell'offerta culturale fornita ai residenti. Ma non solo: le attività e gli eventi di tipo artistico-culturale hanno spesso promosso la crescita di un'identità comunitaria condivisa. Il carattere fortemente simbolico di alcune iniziative (i book fotografici in Legami comunitari,

per esempio) hanno indubbiamente contribuito a rafforzare nei cittadini il senso di appartenenza al territorio dove vivono e, di riflesso, il rispetto verso di esso e verso la comunità intera. Uno dei caratteri che costituisce e rafforza il senso di appartenenza è, infatti, un sistema condiviso di simboli (Amerio, 2000). Questa tipologia d'intervento ha avuto un impatto sulla sfera socio-culturale e, seppur in modo più limitato, su quella politica della coesione sociale. A tale proposito, si citano le attività laboratoriali che sono servite a coinvolgere le famiglie in percorsi legati all'hobbistica («Botteghe dei genitori» in Campi di coesione) mettendole in relazione tra di loro. In altri casi, attività ed eventi di tipo artistico-culturale sono serviti per coinvolgere nella vita di quartiere anche i cittadini stranieri (ad esempio il comitato stranieri «Avanti insieme», impegnato nella programmazione dell'evento Popolando-Mi in Rane volanti, o gli incontri di approfondimento su temi economici di Polis) in unione con persone autoctone, favorendo la nascita di nuovi legami sociali e la partecipazione alla vita comunitaria. Gli eventi culturali rappresentano quindi un motore capace di mettere in rete una serie di attori eterogenei ma accumulati da un medesimo obiettivo, contribuendo allo sviluppo e alla costruzione delle comunità locali (Sciolla, 2002; Vitale, 2009).

Le azioni sono state realizzate con modalità spesso innovative sia in termini di prodotto (attività normalmente nuove per le comunità locali), sia di processo. Dal punto di vista dell'innovazione di processo va sottolineato che l'organizzazione delle attività ha richiesto una pianificazione partecipata tra enti e gruppi di persone coinvolte nell'organizzazione, soprattutto rispetto ai grandi eventi popolari e alle manifestazioni di tipo culturale. Dal punto di vista dell'*empowerment* invece le azioni in esame risultano essere meno incisive nell'acquisizione di nuove competenze, anche perché non ne sono conseguite applicazioni replicabili dalle comunità stesse. Quando questo è accaduto (si veda il citato comitato stranieri «Avanti insieme» in Rane volanti) si è trattato di un'eccezione.

Le azioni in tema di attività ed eventi di tipo artistico-culturale si sono quindi dimostrate generalmente capaci di perseguire con efficacia gli obiettivi prefissati. Comunemente a diverse altre tipologie di interventi tra quelli considerati, appare fondamentale per il buon esito delle medesime l'effettivo coinvolgimento della comunità da parte degli enti, sia per quanto concerne la gestione delle iniziative da proporre che per il loro svolgimento. Seppur le attività siano state generalmente

RPS

Daniele Checchi, Claudio Gianesi e Samuele Poy

condotte con modalità di tipo estemporaneo, se implementate con modalità a cadenza regolare appaiono essere in grado di «stimolare» il tessuto sociale e di raggiungere gli obiettivi che si proponevano in termini di accrescimento del legame tra gli abitanti e il territorio dove vivono. Particolare attenzione va però posta alla creazione di reti di persone, volontarie, capaci di apprendere sia le modalità di implementazione delle medesime, sia di impegnarsi affinché esse continuino a esistere anche a progetti conclusi. Tuttavia ciò è capitato raramente nei progetti presi in considerazione.

3.5 Scambio e integrazione interculturale

La diffusa presenza di cittadini di origine straniera tra gli abitanti dei quartieri oggetto degli interventi, unita al fatto che questi spesso si trovano in situazioni di esclusione sociale, ha portato in molti casi gli enti a formulare proposte di azioni che favorissero l'integrazione culturale degli stessi. Ciò è avvenuto in 9 territori. Con le azioni in questo ambito ci si prefiggeva con molta probabilità il superamento di quei fenomeni di «etichettatura» (Ambrosini, 2005) che spesso affliggono gli stranieri che vivono in una comunità quali minoranze. Tra le attività realizzate si citano le azioni riguardanti la mediazione linguistica nell'ambito dell'esercizio del diritto alla salute (per esempio la consulenza, da parte di operatori, presso punti di incontro e soprattutto nelle farmacie, per la comprensione dei bisogni di carattere sanitario degli stranieri, in Campi di coesione) e, nella maggior parte dei progetti, l'attivazione di corsi di lingua volti all'integrazione dei migranti. In altri casi, gli stranieri sono stati coinvolti in attività ludiche e ricreative nonché di carattere educativo (per esempio gli incontri su temi economici, in Polis).

Gli interventi in esame hanno agito principalmente sulla dimensione socio-culturale della coesione sociale, intendendo coinvolgere maggiormente le persone di origine straniera all'interno della comunità locale. Ciò è avvenuto, soprattutto, in considerazione del fatto che spesso la forte coesione intra-gruppo tra le varie comunità straniere presenti nei diversi territori tendeva ad accrescere l'isolamento sociale degli appartenenti. Gli enti hanno spesso realizzato attività utili a rendere i cittadini stranieri meno isolati rispetto al resto della comunità (eventi, corsi, ecc.) creando occasioni di conoscenza reciproca con i nativi e, altresì, con azioni volte a lenire le principali criticità che essi

sperimentavano nella vita quotidiana. Con questo tipo di interventi i progetti intendevano attenuare i legami «forti» che esistono nelle comunità straniere, normalmente basati sui vincoli familiari, e che spesso precludono l'opportunità di accedere a risorse che potrebbero aiutarli a raggiungere una maggiore integrazione (Ambrosini, 2005). Le attività realizzate hanno, in pochi casi, garantito la partecipazione degli stranieri alla vita sociale dei luoghi dove vivono garantendo ad essi, al più, la fruizione di servizi.

Nonostante l'importante potenziale di carattere innovativo, dal punto di vista sociale, il contenuto innovativo delle iniziative poste in essere è stato piuttosto circoscritto e in larga parte legato all'*empowerment* della comunità. Ciò è avvenuto, invero, nei casi in cui gli stessi cittadini stranieri, a seguito delle attività loro indirizzate, hanno costituito associazioni portatrici di nuove progettualità per la comunità locale (si vedano i progetti Agorà e Rane volanti). A eccezione del citato esempio delle consulenze in ambito sanitario per persone di origine straniera, non si rilevano attività innovative dal punto di vista del prodotto offerto, neppure in considerazione dello specifico contesto di riferimento (diverse attività di enti del terzo settore erano già riferibili a tale ambito). In linea generale, le attività appaiono costituire un'importante leva utile alla lotta alla frammentazione sociale spesso registrata nelle comunità marginali. La conoscenza dell'altro, lo sviluppo di socialità tra persone di diverse culture, l'apprendimento dei tratti fondamentali delle stesse, oltre che l'offerta di alcuni servizi capaci di lenire situazioni di difficoltà nell'integrazione nella vita comunitaria vissute da persone di origine straniera, paiono essere azioni capaci di raggiungere gli obiettivi perseguiti. Particolare attenzione, in questo caso, andrebbe però rivolta alla sperimentazione di soluzioni nuove per le comunità locali. Gli interventi attuati sembrano aver ricalcato nella maggior parte dei casi tradizionali attività già ampiamente sperimentate nel passato (eventi culturali, corsi, feste, ecc.) senza l'attenzione alle specificità che la segmentazione sociale assume nei diversi territori.

3.6 Gli sportelli

Con il termine «sportelli» ci si riferisce a quegli spazi, luoghi fisici, che sono stati aperti (o hanno proseguito e ampliato attività già avviate in precedenza) per fare fronte a bisogni e necessità ritenuti rilevanti per la popolazione. Largamente diffusi (aperti, con diverse modalità, in 7

progetti su 13), gli sportelli erano normalmente di tipo informativo indirizzati a diverse fasce della popolazione e in grado di rispondere a differenti tipi di bisogni. Essi si sono spesso posti all'interno del territorio come strumenti suppletivi ai servizi pubblici già presenti in attuazione del welfare tradizionale.

Le attività degli sportelli incidono soprattutto sulla sfera socio-culturale della coesione sociale poiché possono essere in grado di ridurre il senso di isolamento dei soggetti che trovavano delle risposte a propri bisogni che, altrimenti, rimarrebbero probabilmente insoddisfatti. Essi sono però limitati alla fornitura di informazioni e non di rado, di servizi (perlopiù pre-esistenti), senza garantire per questo il rafforzamento della coesione sociale, in quanto si tratta di relazioni individualizzate tra fruitore dello sportello ed ente erogatore del servizio.

Sotto il profilo dell'innovazione sociale gli sportelli non denotano elementi di particolare novità per il territorio. Infatti, con il finanziamento ottenuto dal bando in esame, nella totalità dei casi gli enti hanno garantito la continuità di funzionamento (e il corrispettivo potenziamento) di attività che già svolgevano precedentemente in loco.

Complessivamente, gli interventi messi in campo non presentano particolari modalità capaci di incidere sulle diverse dimensioni della coesione e dell'innovazione sociale. Il rischio, in questo ambito, è che il finanziamento esterno sia il canale di sostentamento prevalente degli sportelli per cui, al termine dei progetti, l'erogazione di informazione e servizi tende a tornare ai livelli pre-finanziamento (se non pure alla chiusura) non appena le risorse economiche vanno a esaurirsi. Salvo dedicare tempo ed energia alla ricerca di altri finanziamenti per la prosecuzione nel tempo dei progetti stessi. Ciò è avvenuto ed è stato registrato nelle testimonianze di diversi operatori del settore. Se, come noto, l'interesse dei finanziatori dei progetti sociali non è garantire il funzionamento degli enti del terzo settore bensì l'impatto sulla comunità locale, preme quindi rilevare che buona prassi per una efficace modalità di intervento in questo ambito dovrebbe essere quella di favorire l'attivazione di gruppi di volontari che, qualora inseriti nella gestione degli sportelli, oltre a un possibile contributo innovativo in termini di gestione (idee, modalità organizzative), ne favoriscano un reale «potenziamento»⁹.

⁹ È il caso del progetto Arcipelago Mazzini 3.0 dove gli sportelli sono ora gestiti da Arci Milano in maniera continuativa e si basano sull'aiuto di numerosi vo-

3.7 Attività di formazione/ accompagnamento lavorativo

Uno dei problemi sociali sui quali si sono concentrate le attività di alcuni progetti è stato quello relativo al lavoro (6 progetti su 13). In diversi casi, a seguito dello studio di fattibilità, una parte della cittadinanza aveva manifestato l'esistenza di un serio problema occupazionale. Tale problematicità era particolarmente rilevante per alcune fasce della popolazione, quelle con minori capacità spendibili sul mercato del lavoro. A fronte dei citati bisogni, in alcuni territori sono stati realizzati percorsi formativi allo scopo di dotare le persone di alcune competenze desiderabili dalle aziende (Ai confini della casa, Diapason, PublicBridges). Gli enti si occupavano anche di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro di coloro che prendevano parte all'iniziativa contemplando, in alcuni casi, tirocini presso le imprese. In altri casi, sono stati invece ideati percorsi formativi tesi a incoraggiare l'autoimprenditorialità.

Le attività di formazione e di accompagnamento lavorativo non sembrano avere avuto esiti particolarmente positivi nonostante gli sforzi e le energie investite da parte di diversi enti. Va ricordato, al riguardo, che le azioni erano state progettate in un periodo in cui la crisi economica non aveva ancora dispiegato appieno i suoi effetti e, di conseguenza, gli interventi erano stati graduati sulla base di condizioni del mercato del lavoro meno complicate rispetto a quelle verificatesi durante il triennio di attuazione progettuale. La situazione economica si è infatti fortemente deteriorata tra il 2010 e il 2012 e i problemi occupazionali hanno interessato, in modo sempre più ampio, nuove fasce della popolazione. Questo scenario, inaspettato e fortemente critico, ha reso ancor più difficile il raggiungimento degli obiettivi prefissati con esiti limitati in tutti i progetti.

È soprattutto la sfera economica della coesione sociale a essere stata interessata dalle attività di formazione e di accompagnamento lavorativo anche se la volontà di favorire l'inserimento nel mercato di alcuni soggetti ha evidenti ripercussioni anche in termini di vita sociale dei soggetti interessati (aspetto socio-culturale). Essi sono, quindi, importanti per lo sviluppo della coesione sociale. Molto spesso, infatti, la mancanza di un'occupazione è vissuta dai soggetti che ne sono colpiti

lontani (tra cui un consistente numero di avvocati) che prestano il loro servizio gratuitamente, essendo stati a suo tempo attivati tramite l'attività progettuale.

RPS

Daniele Checchi, Claudio Giansin e Samuele Poy

come uno stigma sociale che rende difficile la partecipazione alla vita comunitaria. Come sottolineato da alcuni autori non sono rari i casi in cui alle difficoltà di carattere lavorativo si associano fenomeni di deprivazione e di esclusione sociale (Ranci, 2002; Schizzerotto, 2002).

In chiave di innovatività sociale il tipo di azione in discussione presenta caratteri tradizionali, a eccezione dell'intervento di Diapason, in cui sono state intraprese soluzioni interessanti e innovative (gestione dei chioschi negli stadi da parte dei ragazzi stranieri).

Dal punto di vista delle buone pratiche, l'esito delle azioni appare legato alla capacità degli enti di proporre soluzioni innovative, non basate sulle tradizionali politiche attive, che costituiscono lo standard in questo campo delle politiche pubbliche. In particolare, appare rilevante la costituzione da parte degli enti di un'ampia rete di aziende che si rendano disponibili a partecipare all'iniziativa progettuale e, magari, ad assumere persone in cerca di occupazione o, in altri casi, ospitare tirocinanti.

3.8 Attività ed eventi di carattere sportivo

Una categoria di attività più limitata per numerosità (ha interessato solo 4 progetti sui 13 considerati), ma particolarmente istruttiva in termini di buone pratiche, riguarda l'insieme di azioni ed eventi legati allo sport. Gli enti hanno ideato campi estivi e tornei con l'intento di favorire la socialità e le relazioni tra i ragazzi. In alcuni progetti sono stati costituiti anche corsi per allenatori ed educatori allo sport, per formare persone in grado di «lavorare» con i più giovani. In altri casi sono nate squadre di calcio. È noto come lo sport venga spesso chiamato in causa come veicolo di educazione informale soprattutto tra i più giovani. Esso può infatti accomunare gli interessi di persone anche molto eterogenee per provenienza, cultura e capacità relazionali¹⁰. Il gioco di squadra e le regole comuni da seguire rappresentano un banco di prova della collaborazione tra persone e del rispetto delle regole di convivenza civica che sono auspicabili nella vita sociale. Lo sport viene vissuto, inoltre, soprattutto dai ragazzi, come un momento di divertimento entro cui è possibile siano veicolati valori.

L'aspetto della coesione sociale sul quale intervengono queste azioni è certamente quello delle relazioni. Gli effetti sulla coesione sociale, in-

¹⁰ L'Onu, per esempio, con la risoluzione n. 59/10 del 2004 cita le attività sportive come un mezzo per educare alla società interculturale.

fatti, sembrano manifestarsi esclusivamente tramite il canale relazionale, mentre non si notano ricadute significative sull'aspetto economico (se si esclude il caso di Diapason, che però sfrutta l'evento sportivo a fini di inserimento lavorativo).

Non si riscontrano particolari elementi di innovazione sociale delle attività implementate né in termini di prodotto né in termini di processo. Dal punto di vista dell'*empowerment*, invece, alcuni adulti hanno frequentato corsi da allenatore ed educatore, e hanno acquisito competenze spendibili per la comunità anche nel futuro. In generale, le azioni in questo ambito hanno però spesso riguardato semplici organizzazioni di eventi di tipo occasionale, che hanno costituito momenti di convivialità (la giornata sportiva, i tornei di calcio) ma non sono sfociati in niente di più strutturato, e certamente non hanno comportato effetti duraturi nel tempo.

Visto il carattere fortemente educativo di alcune delle azioni legate allo sport, va evitato che gli eventi di questo tipo, invece di essere veicolo per il miglioramento della coesione sociale, diventino motivo di divisione. Il progetto Campi di coesione è emblematico al riguardo: nell'ambito del progetto sono nate due squadre di calcio sulla base della diversa nazionalità dei ragazzi coinvolti (egiziani o senegalesi). Dal punto di vista della coesione sociale, evidentemente, sarebbe stato più opportuno sfruttare lo spirito aggregativo insito nelle attività sportive per favorire la crescita delle relazioni sociali tra diverse culture, con la creazione di squadre di calcio etnicamente miste.

3.9 Attività specifiche per categorie fragili

Con questa categoria di azioni intendiamo raccogliere le azioni rivolte a fasce specifiche di popolazione «deboli». Diversi progetti (5 dei 13) indirizzano parte dei propri sforzi verso gli anziani (corsi laboratoriali di loro interesse, creazione di gruppi per la promozione di attività loro riservate), oppure verso azioni indirizzate a intercettare problematicità legate al disagio psichico (ad esempio, in Legami comunitari o PublicBridges). I beneficiari degli interventi sono eterogenei così come lo sono state le modalità di intervento. Ciò che accomuna, però, tutti i progetti è l'intenzione di intervenire su categorie ritenute «a rischio» di esclusione sociale.

L'implementazione delle azioni per le diverse fasce della popolazione interessate ha portato a una molteplicità di risultati sui quali il giudizio

non è univoco. Molto in tal merito pare dipendere dal tipo di beneficiari e dalle modalità di intervento. Tra le esperienze di successo si pensi al progetto Rane volanti, dove un gruppo di individui in fase di reinserimento sociale ha prestato la propria attività soprattutto a favore delle necessità degli anziani del quartiere. Questo ha soddisfatto bisogni esistenti in modo innovativo, ma ha anche agito dal punto di vista della coesione sociale, favorendo l'uscita dall'isolamento sociale di persone particolarmente ai margini (anziani e operatori). Lo stesso tentativo di fare incontrare diverse generazioni (o fasce diverse della popolazione) è avvenuto, per esempio, in Arcipelago Mazzini 3.0 dove anziani e giovani hanno collaborato alla creazione di un gruppo teatrale. Le relazioni intergenerazionali sono uno degli elementi che si intende evidenziare quale buona pratica per ottenere effetti positivi sulla coesione sociale delle comunità.

Rispetto agli interventi a favore delle categorie più fragili tra quelle qui considerate si è riscontrato, generalmente, da parte degli enti una difficoltà nell'individuare i destinatari degli interventi di aiuto. Per quanto riguarda le azioni indirizzate ai più giovani, le scuole hanno spesso ospitato i servizi ma il numero di persone coinvolte è stato molto limitato, forse anche in considerazione dello stigma che poteva derivare dalla fruizione dell'attività nei confronti dei compagni. Dal punto di vista dei problemi legati a disagi psichici, invece, gli enti hanno constatato come la maggior parte delle famiglie non intendessero rendere note situazioni critiche da questo punto di vista seppur, potenzialmente, avrebbero potuto necessitare di supporto (un'eccezione riguarda il progetto Public-Bridges). In entrambi i casi pare comunque fondamentale l'importanza della collaborazione da parte degli enti con le strutture pubbliche esistenti in ambito socio-assistenziale. I progetti basati sulle sole forze degli enti non sono sembrati mai in grado di incidere realmente in modo riconoscibile. È auspicabile, quindi, qualora venga deciso di dedicare risorse a questo tipo di attività così «delicate», che si mettano in atto innovazioni di processo al fine di coinvolgere in modo più strutturato, e sin dal principio, enti del terzo settore e istituzioni pubbliche.

4. Riflessioni conclusive

Alla nascita di coesione sociale contribuiscono soggetti individuali, in grado di promuovere intorno a sé fenomeni di auto-aggregazione a

partire dalla constatazione della comune condizione di emarginazione sociale. Quali siano le motivazioni che spingono questi soggetti non è stato indagato, se non marginalmente, ma essi sono, per usare una metafora, come «il lievito per il pane». Senza una loro presenza non si dà promozione di nuove forme permanenti di coesione sociale: queste persone sono condizione necessaria del processo. Le direzioni in cui agiscono sono però molto differenti. Alcuni di essi perseguono la linea di azione per difendere alcuni diritti (spesso nei confronti di controparti pubbliche – tipicamente Aler) ritenuti inderogabili. Altri si muovono nel contenere il disagio e la sofferenza dei marginali. Altri ancora lavorano per rafforzare forme di auto-aiuto tra gli esclusi.

L'intervento di Fondazione Cariplo era mirato alla promozione di coesione sociale tramite innovazioni di tipo sociale in territori problematici. Il significato dei termini non era stato declinato a priori. Questo ha permesso l'emergere di una ricchezza di visioni del fenomeno, a cui sono state associate altrettante proposte di intervento. Ci sembra evidente dall'analisi dei progetti in esame che non sia possibile parlare di un unico concetto per la variabile obiettivo del bando, dal momento che abbiamo riscontrato nell'attuazione dei progetti diverse accezioni della medesima. Un'analisi trasversale delle progettazioni consente di definire almeno tre modalità diverse di coesione sociale perseguite dagli enti:

- a) *Coesione sociale temporanea*. Gli interventi che hanno avuto maggior impatto sono quelli che si sono innestati in contesti dove esisteva già un tessuto minimo di relazioni e in cui alcuni soggetti individuali agivano da «lievito». Quando gli enti hanno dovuto costruire dal nulla azioni che permettessero di entrare in relazione con persone escluse, il grosso dello sforzo si è esaurito nella fase di contatto. In questi casi gli esiti a seguito del finanziamento esterno sono quindi temporanei, i risultati durano finché dura il finanziamento senza per questo creare strutture permanenti.
- b) *Coesione sociale assistita*. In alcuni casi il finanziamento esterno ha permesso un salto di qualità per interventi già pre-esistenti. L'apertura di sedi dedicate e/o la presenza di personale dedicato (in quanto retribuito) hanno permesso di allargare il raggio di azione, potenziando le attività, rendendo più regolari iniziative temporanee o realizzandone di nuove (emblematico è il caso degli sportelli). Non abbiamo trovato traccia di momenti formativi permanenti che rafforzassero la dimensione motivazionale dei volontari rac-

colti intorno all'intervento. Anche in questo caso non si dà però come esito la nascita di organismi o associazioni autonome, per cui al termine del finanziamento il volume di attività ritorna al livello sostenibile dai volontari.

- c) *Coesione sociale rafforzata*. In alcuni casi il finanziamento esterno ha permesso la nascita di interventi che spontaneamente non avrebbero mai visto la luce. In quest'ultimo senso si è trattato di vera e propria sperimentazione sociale. La nostra valutazione delle diverse tipologie di azioni attuate indicherebbe nei *comitati di caseggiato* uno dei soggetti più promettenti come «veicolatori» di coesione, grazie alla condizione di prossimità che permette anche la sperimentazione di forme di autogestione (pulizie, piccola manutenzione, amministrazione) che aiutano la composizione interna dei conflitti latenti che si scatenano tra soggetti isolati. Analogamente, l'esperienza degli *orti pubblici* si palesa come costruttrice di coesione, perché richiede una pratica costante di progettazione collettiva, previa soluzione dei conflitti interpersonali. Altre esperienze si rivelano meno efficaci perché più passivizzanti e/o individualizzate: gli *sportelli* attivano poca coesione perché forniscono risposte individuali e non attivano autonomia di risposta; gli *eventi sportivi* sono poco innovativi sul piano delle relazioni sociali; gli *eventi artistici* favoriscono la formazione di una identità comunitaria, ma normalmente non attivano capacità nuove da parte dei soggetti coinvolti.

Se si dovesse compilare una lista di fattori, emersi dall'analisi delle diverse azioni tra i diversi progetti, che appaiono utili a dare indicazioni anche per altri contesti al fine del raggiungimento degli obiettivi in termini di coesione e di innovazione sociale, si elencherebbero:

- i) la presenza di soggetti localmente residenti già attivi;
- ii) la disponibilità di spazi, meglio se polivalenti;
- iii) l'attivazione di esperienze che rafforzino la capacità di autogestione da parte dei beneficiari.

La prima condizione consente agli enti di evitare il palesarsi di comportamenti che altrimenti possono rappresentare vere e proprie «barriere all'ingresso». Appare fondamentale, per attivare processi capaci di raggiungere gli obiettivi prefigurati (di coesione e di innovazione sociale), che siano individuati e coinvolti gruppi di persone (oppure singole persone «chiave») capaci di svolgere il ruolo di tramite, oltre che di traino, per l'attività degli enti nelle comunità locali. Come secondo elemento, la disponibilità di spazi fisici nei territori oggetto di

intervento pare rivelare una sua utilità strumentale immediata. Il luogo fisico ha spesso una valenza simbolica perché permette al progetto di essere riconoscibile dalla popolazione. Per contro, va superato il limite che strutture fisiche radicate storicamente in specifici territori possano rivelarsi un ostacolo all'innovazione, in quanto capaci di incrementare l'incentivo a potenziare l'esistente piuttosto che a cercare nuove soluzioni. Infine, poiché le attività non cessino nonostante la fine dei finanziamenti esterni, appare fondamentale l'attivazione di esperienze che rafforzino le capacità di autogestione muovendo forze endogene esistenti nelle comunità locali.

Nel raggiungere gli obiettivi citati, ci pare rilevante sottolineare alcuni tipi di criticità potenzialmente emergenti. In *primis*, rafforzare la coesione sociale richiede la formazione di persone volontarie che mettano a disposizione gratuitamente tempo ed energie a beneficio della collettività. La gratuità è la garanzia di credibilità e di replicabilità dei comportamenti. La presenza di operatori retribuiti, spesso coinvolti nelle iniziative (anche se provenienti del mondo del volontariato), è in potenziale conflitto con l'attivazione di energie locali, perché esse nascono «dipendenti» da risorse esterne. Certamente i progetti hanno visto in diversi casi il rafforzamento delle reti tra gli enti, che ha portato diversi di loro a ripetere la collaborazione in altri progetti. Ma, dal punto di vista dei territori, sono pochi i casi per i quali possiamo parlare di innalzamento permanente della coesione sociale a seguito del finanziamento esterno. La gratuità è per sua stessa natura transitoria e revocabile. Se a ciò si aggiunge che questi interventi hanno operato piuttosto sul terreno culturale (modificare atteggiamenti e pregiudizi delle persone) che non su quello economico o politico, ci si rende conto di come i risultati siano per loro stessa natura fragili e reversibili. Per questo, è fondamentale che gli interventi finanziati dall'esterno aiutino a costruire forme organizzative permanenti, che permettano di durare al di là della durata dei progetti stessi. Da questo punto di vista la disponibilità di spazi sembra rappresentare una condizione essenziale¹¹. Forse esiste una terza possibilità, che è quella di

¹¹ Ciò contrasta con gli indirizzi di diversi finanziatori delle progettazioni sociali con bandi di questo tipo. Ad esempio, la Fondazione Cariplo programmaticamente evita di sostenere spese di acquisto/ristrutturazione di immobili. Tuttavia non ci si può esimere dal domandarsi se a parità di risorse investite sia più proficuo in termini di coesione sociale mettere a disposizione spazi dedicati oppure, come fatto usualmente, ore di impegno dei collaboratori.

rendere gli attori sociali presenti sul territorio più capaci di svolgere meglio il loro ruolo. Immaginiamo per un attimo una nuova modalità di intervento, in cui gli enti assegnatari del contributo finanziario da parte di enti filantropici si impegnano a utilizzare una parte dei fondi per sostenere e promuovere le attività minime già esistenti localmente. Questo può offrire la possibilità di rafforzare le capacità locali, senza che necessariamente gli enti tentino di assorbire per incorporazione gli interventi già esistenti.

Inoltre, preme far notare come il finanziamento esterno con risorse consistenti contribuisca a indirizzare lo sviluppo del terzo settore. In una fase storica in cui le risorse provenienti dagli enti locali sono andate «asciugandosi», gli enti sono stati costretti a ridurre al minimo le attività promosse in modo autonomo, e questo ha oggettivamente rafforzato la possibilità di indirizzo dei finanziatori esterni¹².

Infine, discorso a parte riguarda il rapporto con le pubbliche amministrazioni. Esso si è rivelato, nel caso in esame, fattore propulsivo nello sviluppo di diversi progetti analizzati (per converso, il *turnover* degli amministratori locali ha rallentato in molti casi, e in modo significativo, l'esito di alcuni progetti). Questo fa sorgere domande su complementarità o sostituibilità tra ente locale e terzo settore. Se vale l'ipotesi di complementarità, allora la partnership pubblico/privato ha senso, e sfrutta i vantaggi comparati di ciascun attore. Ma se invece vale l'ipotesi di sostituibilità, l'intervento di finanziamento esterno rischia di trasformarsi in un contributo inconsapevole al ridimensionamento dell'azione pubblica. In questo caso appare fondamentale definire con precisione le aree di azione dove il pubblico mantiene caratteri di maggior efficienza (e sicuramente di maggior universalismo).

¹² Da questo punto di vista appare particolarmente apprezzabile la politica di apertura proposta dalla Fondazione Cariplo, che nel bando in esame ha evitato di predeterminare i settori di intervento ammissibili al contributo. Va tuttavia ricordato che nelle edizioni successive i criteri di ammissibilità sono divenuti più restrittivi, e questo potrebbe comportare l'«abbandono» di settori di intervento ritenuti, a torto o a ragione, meno correlati con la coesione e l'innovazione sociale.

Tabella 1 - Le caratteristiche dei progetti finanziati con il bando in esame

Nome del progetto	Località	Contributo Caplo (in euro)	Numero di enti partner*	Descrizione del contesto
Ai confini della casa	Borgomanero (No)	253.000	5	Sono numerose le situazioni di persone che, per la loro condizione lavorativa e familiare, risultavano a rischio di incorrere in situazioni di povertà. Inoltre, gli abitanti vivevano difficoltà legate alla conciliazione dei tempi casa-lavoro e al problema della dispersione scolastica da parte di diversi adolescenti. Da ultimo, i cittadini lamentavano la mancanza di luoghi per il tempo libero e di strutture aggregative per momenti di socialità della comunità.
Agorà	Paderno Dugnano (Mi)	254.000	4	Il territorio era connotato da un'elevata frammentazione sociale legata ai flussi migratori. In più, la mancanza di spazi di aggregazione fruibili da parte della popolazione, uniti all'inasprirsi delle difficoltà lavorative per gli abitanti del quartiere e all'aumento preoccupante delle condizioni debitorie da parte di alcuni abitanti dei condomini, rendevano il contesto particolarmente fragile dal punto di vista della coesione sociale.
Arcipelago Mazzini 3.0	Milano (quartieri Mazzini e Corvetto)	570.000	10	I quartieri sono zone della circoscrizione 4 di Milano a elevata densità abitativa e quasi interamente costituiti da caseggiati di proprietà della locale Agenzia lombarda per l'edilizia residenziale pubblica (Aler). L'area vede un'ampia presenza di stranieri e le due comunità (italiana e migrante) avevano poche occasioni per interessare scambi relazionali. L'esito era una comunità locale particolarmente frammentata al suo interno.
Campi di coesione	Cinisello Balsamo (quartieri Crocetta e Sant'Eusebio)	644.252	7	Il territorio presenta le caratteristiche tipiche di un quartiere a vocazione residenziale popolare. È elevata la presenza di cittadini immigrati. Tra le problematiche principali emerse nei quartieri si evidenziano diffuse situazioni di elevato isolamento sociale e la mancanza di una identità di comunità condivisa.
Diapason	Lecco e Olginate	720.000	4	Il progetto si è sviluppato all'interno di strutture aggregative già nel territorio ed è stato incentrato soprattutto al sostegno delle problematiche adolescenziali.

segue Tabella 1 - Le caratteristiche dei progetti finanziati con il bando in esame

Nome del progetto	Località	Contributo Cariplo (in euro)	Numero di enti partner*	Descrizione del contesto
L'arco e le pietre: percorsi di coesione sociale	Mantova (quartieri Te Brunetti e Valletta Valsecchi)	595.000	19	I quartieri sono principalmente costituiti da caseggiati di proprietà Aler abitati prevalentemente da persone anziane. Nel territorio si riscontravano limitate proposte sia a favore dell'attivazione del protagonismo dei ragazzi (spiccava l'assenza completa di associazionismo giovanile), sia per il coinvolgimento dei migranti nella vita comunitaria.
Legami comunitari	Sesto San Giovanni (quartiere di Parco delle Torri - Via Marx)	561.381	6	I territori dell'intervento sono aree residenziali lascio del passato industriale della zona. Il quartiere viene vissuto dai residenti come zona di «passaggio» da parte di persone di diversa origine e provenienza. Manca un'identità condivisa di comunità e di appartenenza al territorio.
Polis	Milano (quartieri Molise, Calvarate e Ponti)	300.000	5	Il progetto interviene in quartieri Aler dove vivono soprattutto famiglie numerose e anziane. Nelle aree citate è forte la presenza di cittadini di origine straniera e si riscontrano generalmente molteplici problematiche di tipo sociale ed economico legate a caseggiati con notevoli criticità legate all'arredo urbano dei medesimi e a episodi di microcriminalità.
PublicBridges	Milano (quartieri Comasina, Bruzzano nuova e Ex-pini)	920.000	7	Le aree denotano innanzitutto una carenza di servizi e di centri educativi e ricreativi soprattutto per i più piccoli e per i giovani. V'erano, inoltre, problemi legati alla convivenza interculturale con la popolazione autoctona. Si osservavano situazioni a rischio di devianza per diversi adolescenti.
Punto e linea	Milano (quartieri Baggio, Barona, Giambellino e Gratosoglio)	n.d.	11	I quartieri sono caratterizzati da un mix di abitazioni di tipo residenziale e da complessi di edilizia pubblica. Le azioni del progetto sono state orientate principalmente a favore delle relazioni sociali tra i giovani e, marginalmente, al resto della popolazione.

segue *Tabella 1 - Le caratteristiche dei progetti finanziati con il bando in esame*

Nome del progetto	Località	Contributo Caplo (in euro)	Numero di enti partner*	Descrizione del contesto
Rane volanti	Milano (asse di Via Padova - Naviglio Martesana)	753.000	12	Nonostante la notevole estensione geografica dell'area alcune caratteristiche accomunano le zone, quali la forte presenza, tra gli abitanti, di cittadini stranieri (per lo più giovani) e l'esistenza di diverse situazioni di criminalità, di disagio e di isolamento sociale vissute da alcune fasce della popolazione (soprattutto gli anziani).
Rozzano Si-Cura	Rozzano (Mi)	635.173	5	L'area presenta i tipici aspetti di una vasta area periferica di cospicue dimensioni cresciuta a ridosso di un forte polo di sviluppo, con fenomeni migratori recenti e tuttora in atto. Questo intenso sviluppo all'interno di un piano di edificazione a basso costo (privo di poli attrattivi in termini culturali e sociali) ha portato nel tempo all'insediamento di una popolazione con peculiarità sociali e culturali tali da determinare il nascere di alcune fragilità sociali.
S-cambiO	Baranzate, Bollate e Solaro (Mi)	485.000	4	I territori sono connotati da un certo livello di degrado urbano e da diverse problematiche sociali che coinvolgono gli abitanti di quei luoghi, principalmente i minori, le donne (in particolare straniere) e gli anziani.

* Ai fini della partecipazione ai bandi la Fondazione definiva come partner gli enti che risultavano ammissibili ai sensi della legge sulle fondazioni bancarie; apportavano ai progetti componenti di proventi e oneri (costi e ricavi); e si candidavano a divenire destinatari di una quota del contributo complessivamente richiesto per il progetto.

Fonte: elaborazione a cura degli autori.

Riferimenti bibliografici

- Aiken M., Cairns B. e Thake S. (a cura di), 2008, *Community ownership and management of assets*, Institute for Voluntary Action Research, Londra.
- Acket S., Borsenberger M., Dickes P. e Sarracino F., 2011, *Measuring and validating social cohesion: a bottom-up approach*, «Working paper», n. 8, gennaio, disponibile all'indirizzo internet: www.oecd.org/dev/pgd/46839973.pdf.
- Ascoli U., 2011, *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Amerio P., 2000, *Psicologia di comunità*, Il Mulino, Bologna.
- Bartoletti R., 2012, *Community gardens: grassroots practices and urban policies*, «Autonomie locali e servizi sociali», vol. 35, n. 3, pp. 427-444.
- Bartoli G., Franciosa G. e Maiorano A., 2013, *L'inserimento socio-lavorativo dei soggetti con disagio psichico. Costruzione di una rete di servizi*, «Osservatorio Isfob», n. 1-2, pp. 173-185.
- Berger P., 1998, *The Limits of Social Cohesion: Conflict and Mediation in Pluralist Societies*, Westview, Boulder, Colorado.
- Berger-Schmitt R., 2000, *Social cohesion as an aspect of the quality of societies: concept and measurement*, «EuReporting Working Paper», n. 14, Mannheim.
- Bernard P., 1999, *Social cohesion: A critique*, Canadian Policy Research Networks, disponibile all'indirizzo internet: www.cprn.org/documents/15743_en.pdf.
- Boccacin L., 2009, *Terzo settore e partnership sociali: nuove pratiche di welfare sussidiario*, Vita e pensiero, Milano.
- Bodo S. e Da Milano C., 2004, *Politiche culturali e sociali per l'inclusione: una prospettiva italiana*, «Economia della Cultura», vol. 14, n. 4, pp. 529-538.
- Bramanti D., 2010, *Le partnership: costruire relazioni fiduciarie e promuovere buone pratiche*, «Sociologia e Politiche Sociali», n. 3, pp. 45-68.
- Bramanti D. (a cura di), 2011, *Generare luoghi di integrazione. Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero*, Franco Angeli, Milano.
- Causin P. e De Pieri S., 2006, *Disabili e rete sociale: modelli e buone pratiche di integrazione*, vol. 206, Franco Angeli, Milano.
- Chan J., To H.P. e Chan E., 2006, *Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research*, «Social indicators research», vol. 75, n. 2, pp. 273-302.
- Checchi D., Gianesin C. e Poy S., in corso di pubblicazione, *Promuovere la coesione sociale nelle comunità territoriali. Una valutazione della prima edizione del bando (2008)*, in Fbk-Irvapp Progress Report.
- Cottino P., e Zandonai F., 2012, *Progetti d'impresa sociale come strategie di rigenerazione urbana: spazi e metodi per l'innovazione sociale*, «Euricse Working Paper», n. 42.
- Dahrendorf R., 1995, *Report on Wealth creation and social cohesion in a free society*, Londra.

- Durkheim E., 1893, *De la division du travail social: etude sur l'organisation des sociétés supérieures*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Dickes P. e Valentova M., 2012, *Construction, validation and application of the measurement of social cohesion in 47 European Countries and Regions*, «Social indicators research», vol. 113, n. 3, pp. 827-846.
- Durkheim E., 1893, *De la division du travail social: étude sur l'organisation des sociétés supérieures*, F. Alcan, Parigi.
- Ferrera M., Maino F., 2011, *Il «secondo welfare» in Italia: sfide e prospettive*, «Italianicuropei», vol. 3, pp. 17-22.
- Granovetter M., 1973, *The strength of weak ties*, «American Journal of Sociology», vol. 78, n. 6, pp. 1360-1380.
- Halmalainen T. e Heiskala R. (a cura di), 2007, *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance: Making Sense of Structural Adjustment Processes in Industrial Sectors, Regions and Societies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Uk.
- Ingresso M., 2006, *La promozione del benessere sociale. Progetti e politiche nelle comunità locali*, Franco Angeli, Milano.
- Jenson J., 1998, *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*, Canadian Policy Research Networks, disponibile all'indirizzo internet: http://cprn.org/documents/15723_en.pdf.
- Lockwood D., 1999, *Civic integration and social cohesion*, in Gough I. e Olofsson G. (a cura di), *Capitalism and Social Cohesion: Essay on Exclusion and Integration*, Palgrave Macmillan, New York.
- Magistrali G., 2003, *Il futuro delle politiche sociali in Italia: prospettive e nodi critici delle Legge 328/2000*, Franco Angeli, Milano.
- Martelli A., 2006, *La regolazione locale delle politiche sociali. Un percorso d'analisi*, Franco Angeli, Milano.
- McCracken M., 1998, *Social cohesion and macroeconomic performance*, Centre for the Study of living standards (Csls), Ottawa, Ontario, Canada.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E. e Gonzalez S., 2005, *Towards alternative model(s) of local innovation*, «Urban studies», vol. 42, n. 11, pp. 1969-1990.
- O'Connor P., 1998, *Mapping social cohesion*, Document de recherche F01, Canadian Policy Research Networks, Ottawa, Ontario, Canada.
- Oecd, 2011, *Fostering Innovation to Address Social Challenges*, Committee for Scientific and Technological Policy (Cstp), Parigi.
- Paltrinieri R. e Draghetti S., 2012, *L'esperienza degli orti fuori suolo a teresina*, «Sociologia urbana e rurale», n. 98, pp. 90-99.
- Parsons T., 1949, *The structure of social action*, Free Press, vol. 491, New York.
- Piselli F., 2005, *Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale*, «Stato e mercato», vol. 25, n. 3, pp. 455-486.
- Ranci C., 2002, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ripamonti E. e Vitale T., 2009, *Progettare coesione. Un documento base per la definizione di linee di indirizzo*, «Skill», n. 36, pp. 85-98.

- Schizzerotto A., 2002, *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna.
- Sciolla L., 2002, *Sociologia dei processi culturali*, Il Mulino, Bologna.
- The Young Foundation, 2012, *Social Innovation Overview. A deliverable of the project: «The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe»* (Tepsie), European Commission - 7th Framework Programme, European Commission, Dg Research, Bruxelles.
- Vitale T., 2009, *L'impatto istituzionale dell'innovazione sociale*, in Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna.
- Woolley F., 1998, *Social cohesion and voluntary activities: making connections*, Conference on the state of living standards and the quality of life in Canada, Centre for the Study of Living Standards, Ottawa, Ontario, Canada.

Edilizia sociale e welfare locale

Gaetano Lamanna

RPS

La questione dell'abitare in Italia si presenta come una componente fondamentale delle politiche redistributive e, in molti casi, si intreccia con la lotta per la legalità e il rispetto delle regole. Rispecchia insomma sia la cattiva distribuzione della ricchezza sia il mal funzionamento del nostro sistema di protezione sociale, ed è spesso anche fattore scatenante di conflitti tra poveri. Ancora oggi la politica del governo in materia abitativa è quella del Piano Casa varato dal Governo Berlusconi nell'ormai lontano 2008. Dopo sette anni il cosiddetto Piano nazionale di edilizia sociale è ai blocchi di partenza. Il problema, in Italia, dove si continua a costruire al ritmo di 150 mila unità abitative ogni

anno, non è di quantità ma riguarda l'accessibilità a un alloggio. Le misure di carattere edilizio-urbanistico servono a poco, se non si sposta il baricentro del mercato dalla proprietà all'affitto. Occorre una risposta efficace a una domanda abitativa nuova per tipologia, dimensione, servizi richiesti e, soprattutto, per livelli di canone compatibili col reddito dei cittadini. In questo contesto diventa urgente la revisione della l. 431/1998 (la legge sugli affitti), la riforma degli ex IACP (gli enti di gestione delle case popolari), la costituzione di un sistema territoriale di Agenzie per la casa, la sperimentazione e la costruzione di un welfare locale legato ai bisogni dell'abitare.

1. Riconsiderare la politica dell'abitare

L'Italia, più di altri paesi, soffre da circa un ventennio, di un blocco dell'offerta di edilizia sociale a sostegno delle famiglie più disagiate. Le cause principali sono da individuare nella fine dei contributi ex Gescal (Gestione case per i lavoratori) e nel passaggio alle Regioni della titolarità in materia (con la riforma del Titolo V della Costituzione). In pratica lo Stato ha trasferito le competenze alle Regioni, ma senza meccanismi di finanziamento che sostituissero quelli dell'ex Gescal. Le ripetute richieste delle organizzazioni sindacali di determinare, a carico della fiscalità generale, un fondo da destinare all'edilizia pubblica sono

cadute sempre nel vuoto. Come sono state ignorate le richieste di aumentare la dotazione del Fondo sociale per l'affitto (art. 11 della legge 431/1998) per farne uno strumento di welfare nel mercato dell'affitto in carenza di offerta abitativa a canoni socialmente sostenibili. Più in generale, è venuto meno tutto l'impianto della riforma degli affitti che avrebbe dovuto – attraverso la liberalizzazione dei canoni, gli incentivi fiscali per i proprietari e il *bonus* casa per gli inquilini a basso reddito – sbloccare un mercato delle locazioni «ingessato», combattere l'annoso fenomeno dei contratti in nero e delle case sfitte, e infine dare impulso, attraverso il canale concordato, all'offerta di case a prezzi equi e accessibili. Il risultato più vistoso della legge 431/1998, a diciassette anni dal suo varo, è una crescita straordinaria dei canoni di affitto, con livelli record nelle città metropolitane. Di fatto la legge sugli affitti si è dimostrata inadeguata e, in conclusione, fallimentare. La contrazione dell'offerta a costi compatibili e, contestualmente, la minore capacità di spesa delle famiglie italiane per effetto della crisi economica, ha determinato, inoltre, una nuova «questione sfratti» che interessa non più e non solo bassi redditi o anziani, ma famiglie considerate di ceto medio prima della crisi del 2008.

Il piano nazionale di edilizia residenziale attualmente in vigore, meglio conosciuto come «Piano casa» è ancora quello approvato con la legge finanziaria del 2008 (Governo Berlusconi). È un piano che punta da un lato ad allentare ulteriormente i vincoli urbanistici sui terreni agricoli e sulle aree per i servizi e il verde, dall'altro a sostenere un settore immobiliare in affanno, entrato in sofferenza nel 2008 dopo anni di prolungato boom. Il Piano, inoltre, rappresenta un'invasione di campo in materia urbanistica e si configura come una grave lesione dell'autonomia dei Comuni. Infine è fortemente centralistico in quanto tutti gli interventi devono passare al vaglio della Cassa depositi e prestiti, cui è stata affidata, tra le altre, una nuova missione: finanziare, attraverso fondi immobiliari dedicati, le imprese interessate a investire in piani di edilizia residenziale tout court, limitando a percentuali trascurabili l'offerta in affitto sociale. In sintesi, il «Piano casa» si inquadra in una logica che non tiene conto delle vere priorità abitative sotto l'aspetto quantitativo e qualitativo. Il rischio è dunque che si continui a costruire senza alcuna considerazione della qualità dell'abitare, della domanda reale, del contesto urbano, degli effetti sulla mobilità. Siamo in presenza di una politica abitativa miope, di mera continuità con le scelte degli ultimi venti anni. In Italia, continuare a costruire al ritmo

di 150-200 mila abitazioni all'anno (siamo arrivati a punte di 300 mila all'anno nel decennio 1998-2008) è semplicemente folle. Le famiglie non riescono più a sostenere alti livelli di indebitamento e il disagio abitativo rimane senza risposta. Ciò dimostra che non ci si può affidare alle tendenze «spontanee» del mercato, ma ci vogliono indirizzi pubblici e regole, senza cui il mercato immobiliare produce solo squilibri e distorsioni. Non abbiamo bisogno di città che continuino a estendersi in modo disordinato e irrazionale, con effetti devastanti sulla qualità della vita (traffico, inquinamento, carenza e inefficienza di servizi, insicurezza). Nel governo del territorio e nella pianificazione urbana va quindi ripristinato il primato dell'interesse pubblico, quasi sempre subordinato agli interessi del mercato immobiliare, della rendita urbana e della grande distribuzione. La strada da percorrere è quella della partecipazione dei cittadini alle decisioni. È la negoziazione con le autorità competenti per far sì che le decisioni in merito alla gestione del territorio, all'uso del suolo (una risorsa sempre più scarsa) e ai piani di intervento nelle città siano prese alla luce del sole, in modo trasparente, nell'interesse della comunità locale. La soluzione del fabbisogno abitativo va ricercata in una serie di misure che puntino, prima di tutto, al recupero del patrimonio residenziale esistente e all'utilizzazione delle aree urbane dismesse o degradate, attraverso operazioni di ricucitura e di «rammendo» del tessuto urbano¹. E laddove l'emergenza abitativa è maggiore, i Comuni devono essere sollecitati a riconsiderare i piani di espansione di edilizia residenziale, facendo la scelta prioritaria dell'affitto sociale. I dati dell'Ance mostrano come lo stock di «invenduto» nel settore abitativo ha raggiunto alcune centinaia di migliaia di unità abitative. Il paradosso è che, mentre l'invenduto cresce, il governo, anziché incentivare i costruttori a mettere sul mercato della locazione i fabbricati residenziali (rimasti vuoti), ha varato un provvedimento per esentarli dal pagamento dell'Imu!

La qualità urbana deve essere la bussola di una politica di modernizzazione e rafforzamento infrastrutturale e dei servizi a livello locale. La scelta della qualità significa mettere in cantiere programmi di ristrutturazione edilizia che permettano di riutilizzare e razionalizzare gli spazi degli edifici esistenti e delle aree dismesse o degradate. In-

¹ I termini «rammendo» o «ricucitura urbana» sono usati da Renzo Piano e da altri architetti per indicare processi di integrazione centro-periferia o tra aree di periferia.

somma, un grande e diffuso processo di rinnovamento delle nostre città che, proprio perché interviene su tutto il territorio nazionale, potrebbe giocare un ruolo nella crescita economica certamente più efficace di quello attribuito alle grandi opere. All'interno di questo processo di «rigenerazione» urbana è possibile trovare una risposta anche la nuova domanda abitativa. Non sono da escludere, sono anzi auspicabili, operazioni di sostituzione (demolizione e ricostruzione) di fabbricati particolarmente degradati, costruiti con materiali poveri negli anni sessanta e settanta. O, in alternativa, interventi su edifici esistenti con progetti di sovraelevazione e/o allargamento e contemporaneo miglioramento del rendimento energetico dello stabile, ricavando così un maggior numero di alloggi con minore consumo di energia (come pure si sta sperimentando in alcune zone della Toscana in cui l'edilizia popolare è gestita un po' meglio).

Occorre inoltre favorire il riuso delle abitazioni vuote e comunque inutilizzate o, in alcuni casi abbandonate, che insistono nei centri storici o nelle periferie degradate o sulle coste (una stima prudenziale le quantifica in circa sei milioni).

È quindi possibile una nuova politica dell'abitare, adeguata ai tempi e sostenibile dal punto di vista dei costi, dell'ambiente, della valorizzazione del patrimonio esistente. Una politica che guardi all'emergenza abitativa e agli estesi fenomeni di disagio per affitti e costi dell'abitare sempre più cari, ma che contemporaneamente diventi il fulcro di una nuova qualità dell'abitare: di un progetto di risanamento e valorizzazione del territorio, di un ridisegno complessivo delle funzioni urbane, di una riorganizzazione dei servizi pubblici locali e, anche, di una profonda «riconversione» delle stesse imprese edili. Pensiamo anche all'impulso che si potrebbe dare allo sviluppo di nuove filiere industriali e produttive (domotica, risparmio energetico, bioedilizia).

Uno dei motivi per cui, negli anni ottanta, una serie di investitori istituzionali (enti previdenziali pubblici e privati, assicurazioni, banche, poste, ferrovie, e altri) decisero di dotarsi di un robusto sistema di abitazioni in affitto, derivava dalla constatazione di una diminuita propensione a investire nel settore delle abitazioni da parte dei risparmiatori italiani. Erano anni in cui la composizione della ricchezza delle famiglie del nostro paese subiva una profonda trasformazione con una lenta ma costante diminuzione della quota di attività reali e una crescita del peso delle attività finanziarie (Banca d'Italia). Questa tendenza che stava avvicinando sempre di più l'Italia ai paesi anglo-

sassoni come gli Stati Uniti e il Regno Unito, si è di nuovo invertita a cavallo del nuovo millennio, in maniera pronunciata con l'ingresso nell'euro, quando i bassi tassi d'interesse e la disponibilità delle banche a concedere mutui a lunghissima scadenza (venti o trenta anni) hanno rilanciato la propensione all'acquisto. Inoltre, il mattone, che negli anni ottanta aveva visto il venir meno del *capital gain* e quindi una diminuita convenienza a essere oggetto dell'investimento dei risparmi familiari, a partire dalla fine degli anni novanta, ha goduto di una performance positiva ininterrotta che si è attenuata, sia pure relativamente, nel 2008. E il confronto con investimenti finanziari alternativi, ad alto rendimento, ha indotto i proprietari di seconde case in affitto ad aumentare il «canone di riserva», il canone cioè rispetto al quale si è disposti a mantenere l'immobile all'interno del proprio patrimonio anziché procedere alla trasformazione del suo valore in attività finanziarie. Tutto ciò non comporta logicamente una riduzione dell'offerta di abitazioni, ma un aumento dei costi e uno scadimento della qualità. Gli effetti si sono manifestati sia con l'aumento della propensione a passare al mercato nero degli affitti sia nella tendenza a ridurre gli interventi di manutenzione nelle abitazioni in locazione. In conclusione, il processo di finanziarizzazione del risparmio delle famiglie italiane ha finito col produrre l'allargamento dell'offerta di abitazioni affittate «in nero» da parte dei piccoli proprietari. Il problema è allora quello di spostare l'offerta dai singoli ai gestori specializzati, da investitori con orizzonte temporale breve a gestori specializzati che ricercano un rendimento nel più lungo periodo e assicurano la manutenzione.

2. Domanda e offerta abitativa

Abbiamo visto come l'attuale mercato delle locazioni non sia in grado di garantire le fasce sociali deboli nell'accesso a un'abitazione. Anzi, per molti versi, è la ragione stessa del disagio abitativo. Tutti i dati ci dicono che non è più rinviabile una decisa azione per rafforzare l'offerta in affitto per i ceti sociali che hanno subito un peggioramento delle condizioni reddituali. Un indicatore del peggioramento è certamente «la corrispondenza tra l'assenza di abitazione di proprietà e il reddito basso, aumentata negli ultimi venti anni: nel 1991 apparteneva al primo quartile di reddito solo il 35 per cento degli affittuari, mentre nel 2010 questa quota è salita al 55 per cento. La crisi ha accentuato

notevolmente il fenomeno: la quota di affittuari a basso reddito è aumentata di 5 punti tra il 2008 e il 2010» (Bartiloro e Rampazzi, 2013, p. 8). I giovani, in questo contesto, hanno un livello di reddito al limite o al di sotto della soglia di povertà e non hanno la minima possibilità di acquistare un'abitazione. «In particolare nel 2010 il saggio di risparmio dei giovani era inferiore a quello degli anziani (over 65). È un'evidenza non coerente con il modello del ciclo vitale in base al quale gli anziani dovrebbero risparmiare meno dei giovani, perché questi ultimi avrebbero bisogno di accumulare risorse per finanziare un livello di consumo stabile al momento del pensionamento. Questa incongruenza potrebbe essere per buona parte spiegata da una dinamica reddituale particolarmente sfavorevole per i giovani negli ultimi anni, legata al crescente ricorso a forme di precariato per l'occupazione giovanile e a salari di ingresso minori rispetto al passato» (*ivi*, p. 9). Altre analisi mostrano come la riduzione del tasso di risparmio delle famiglie italiane sia dovuta per metà a una riduzione della propensione al risparmio delle coorti più giovani e per metà all'invecchiamento della popolazione. Le prospettive per le famiglie più giovani sono ancora più sfavorevoli se si tiene conto delle recenti riforme del sistema pensionistico e del mancato successo delle forme di pensione integrativa. Infine, per le famiglie che abitano in un immobile in affitto, il rapporto tra ricchezza netta e reddito è prossimo allo zero. Il pagamento del canone di locazione, insieme al basso livello di reddito degli affittuari, ostacola l'accumulazione di ricchezza finanziaria. Per le famiglie che devono affrontare il pagamento della rata del mutuo il rapporto ricchezza su reddito è invece aumentato negli ultimi venti anni dal 3,8 al 4,7, anche per effetto della rivalutazione del valore degli immobili (*ivi*, p. 15). Il risparmio delle famiglie italiane era in calo già prima del dispiegarsi degli effetti della crisi. È ulteriormente diminuito dopo il 2008 ed è aumentata la quota di famiglie con reddito insufficiente a coprire i consumi.

Secondo le rilevazioni Istat (2014) ogni famiglia spende in media il 30 per cento del proprio reddito per l'abitazione e per le utenze domestiche (condominio e bollette varie). Naturalmente, come tutte le statistiche, si tratta di una media nazionale che non dice nulla rispetto al quadro dei costi nelle più importanti realtà urbane e, soprattutto, rispetto alla differenza che esiste tra proprietari e affittuari. Bisogna, inoltre, distinguere tra i proprietari che hanno finito di pagare il mutuo e quelli che ancora lo pagano. Le famiglie che pagano un mutuo

per l'abitazione in cui vivono sono circa il 17 per cento del totale. La rata che pagano, tra i 500 e i 1000 euro al mese, è considerata tecnicamente, una spesa per investimento, ma in concreto è denaro sottratto ai consumi. Così vi sono circa cinque milioni di famiglie considerate benestanti perché hanno comprato casa, ma nella realtà si trovano spesso al limite della soglia di povertà. I bassi tassi d'interesse, conseguenti all'ingresso nell'euro, hanno drogato la corsa all'acquisto. Le famiglie, pur in presenza di prezzi crescenti, di fronte ad affitti a livelli d'usura, hanno preferito indebitarsi per venti o trent'anni².

Il settore dell'edilizia residenziale ha quindi seguito logiche e interessi che hanno creato forti distorsioni sul piano degli investimenti e dei consumi. Esiste una evidente contraddizione tra mercato e diritto alla casa. Si tratta ora di correggere gli effetti indesiderati delle politiche urbane e riconsiderare radicalmente la politica dell'abitare, ponendosi nell'ottica delle famiglie meno abbienti. Se, infatti, per i redditi medio-alti continuerà la spinta all'opzione per la proprietà, per le fasce sociali più deboli si apre invece una prospettiva di maggiore precarietà, con rischi di esclusione abitativa³. Occorre puntare con decisione al rafforzamento dell'offerta in locazione nelle grandi città, dotandole, in alcune aree del nostro paese, anche di alloggi «temporanei» o di transizione, come risposta specifica alle esigenze di mobilità da lavoro o da studio.

Le difficoltà attuali dei piani di edilizia sociale già programmati richiamano l'attenzione sul ruolo primario, ma inefficace, delle Regioni. Non è solo un problema di tempi di realizzazione ma delle difficoltà di trovare sinergie e integrazioni valide con le competenze e le risorse degli operatori del settore. L'attuale piano di edilizia sociale nazionale, pur con il coinvolgimento della Cassa depositi e prestiti, non garanti-

² Nel 2007 il 45 per cento delle famiglie con reddito fino a ventimila euro dichiarava di voler acquistare «perché conviene pagare un mutuo piuttosto che un affitto» (Censis-Sunia, 2007).

³ Sono 650 mila le domande inevase degli aventi diritto all'assegnazione di un alloggio popolare. Chi è in attesa di una casa, a volte da più di dieci anni, non ha speranze, a meno che non cambi l'indirizzo politico del governo sul problema. Lo stock del patrimonio residenziale pubblico si è ridotto sensibilmente, a causa delle dismissioni, e ormai non copre nemmeno il 4 per cento dell'intero comparto dell'affitto, una percentuale decisamente inferiore alla media europea (20 per cento). Dati Federcasa (2014). Per un approfondimento si rinvia al sito internet: www.federcasa.it.

sce tutto ciò. Le attese di rendimento degli investitori privati sono tali da frenare notevolmente l'attuazione dei programmi. Pochi finora sono i cantieri aperti rispetto alle risorse potenzialmente disponibili. E le poche esperienze di *social housing* già realizzate dimostrano che i costi – sia nel caso dell'acquisto che dell'affitto – sono incompatibili con le disponibilità reddituali delle fasce sociali che si vorrebbero tutelare. Si sono verificati casi di cittadini che hanno rinunciato a occupare alloggi costruiti per il *social housing* perché hanno giudicato elevati i costi dell'affitto (600-700 euro al mese).

La via da esplorare per adeguare l'offerta alla domanda attuale è quella degli interventi di recupero edilizio (in ambito privato e in quello pubblico) che prevedano anche la modifica dell'attuale tipologia degli alloggi, dimensionandoli alle nuove famiglie e adattandoli alle esigenze dei giovani, degli anziani e dei soggetti deboli. Sarebbe inoltre importante che gli enti previdenziali tornassero a investire nel settore dell'edilizia residenziale, acquistando e gestendo tramite lo strumento dei fondi immobiliari⁴. Si darebbe un notevole contributo all'aumento delle abitazioni in locazione, soprattutto nelle grandi città. Considerato inoltre che allo stato non esistono o sono scarse le risorse per un intervento pubblico capace di soddisfare in tempi adeguati e per intero la domanda sociale storica e insorgente, è comunque necessario e utile promuovere iniziative integrative o parallele all'intervento pubblico. Con una giusta combinazione e con lo sforzo sinergico di amministrazione pubblica, finanza etica, *non profit* e fondi immobiliari con finalità sociali, gli stessi enti gestori dell'Erp, si potrebbe, quindi, invertire una tendenza che, negli ultimi trent'anni, ha portato a una contrazione dell'offerta in locazione dal 35 al 19 per cento. Con pesanti effetti negativi, sia sul piano della distribuzione del reddito delle famiglie, come abbiamo visto, sia per quanto riguarda il mercato del lavoro, in quanto la carenza di case in affitto finisce col ridurre la mobilità dei lavoratori, che cercano il lavoro in funzione della casa e non viceversa. C'è infatti una correlazione diretta, come sostiene anche la Confindustria (Cipolletta e al., 2005), tra tasso di disoccupazione e cattivo funzionamento del mercato delle abitazioni.

Per soddisfare una domanda abitativa articolata e diversa serve un'azione incisiva di regolazione del mercato. Attraverso la modifica della leg-

⁴ Una norma della Finanziaria del 2008 ha ridato agli enti previdenziali la possibilità di investire nell'edilizia residenziale il 7 per cento delle proprie riserve.

ge sulle locazioni (legge 431/1998) e introducendo misure fiscali e normative che facciano finalmente decollare il «canale concordato». La contrattazione tra sindacati degli inquilini e associazioni dei proprietari può diventare la regola, a condizione che si introducano convenienze fiscali che la rendano appetibile sia per i proprietari che per gli inquilini.

Il Fondo nazionale di sostegno alle famiglie in affitto con reddito medio-basso, adeguatamente aumentato, può diventare in questo quadro un ulteriore elemento di incentivazione del canale concordato. E per recuperare le risorse necessarie basterebbe un'adeguata tassazione degli incrementi di valore dei grandi patrimoni immobiliari⁵. Rilancio del mercato dell'affitto e rilancio di una politica di programmazione nella gestione del territorio e delle città sono due facce della stessa medaglia. Insieme possono diventare la leva per coniugare sviluppo e welfare locale.

3. Gestire il patrimonio abitativo sociale: la necessità di forme innovative

Con la cessazione del finanziamento dell'edilizia pubblica residenziale tramite il prelievo sulle retribuzioni (Gescal), si è aperta una fase nuova nelle politiche sociali della casa, che non ha trovato ancora uno sbocco adeguato. Un punto da cui ripartire riguarda la gestione di questo patrimonio oggi di competenza degli ex Iacp (Istituti autonomi case popolari), degli Enti locali e, in alcuni casi, delle Regioni. Quello degli enti previdenziali (Inps, Inpdap) si è praticamente azzerato con le cartolarizzazioni del ministro Tremonti agli inizi del Duemila. Sono note a tutti le condizioni di degrado in cui versano in molte Regioni le abitazioni di edilizia pubblica. Inefficienza gestionale e bassissimo tasso di ricambio hanno portato alla nascita di una vera e propria *under class* dell'edilizia popolare. Trovare forme innovative di gestione è dunque essenziale sia per evitare in futuro il degrado del patrimonio abitativo sociale sia per poter mobilitare risorse finanziarie per la riqualificazione e l'espansione dell'offerta di abitazioni con finalità sociali. Il problema principale riguarda il definitivo superamento della

⁵ I critici delle tasse sui grandi patrimoni fingono di ignorare che gran parte degli incrementi dei valori immobiliari sono ottenuti grazie agli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi.

identificazione fra proprietà e gestione, fonte d'inefficienza e di scadimento della qualità come mostra la storia dell'edilizia pubblica nel nostro paese. Senza una separazione netta della proprietà dalla gestione non sarà possibile inserire elementi se non di concorrenza, almeno di «contendibilità» nel settore dell'edilizia sociale. Anche l'attribuzione del patrimonio Erp agli enti locali con successiva gestione affidata a enti esterni non ha significato, il più delle volte, un taglio netto del cordone ombelicale tra proprietà e gestione. Nella maggioranza delle Regioni la gestione è stata affidata a un *ente pubblico economico*, che svolge un'attività imprenditoriale regolata dal diritto privato, ma in quanto figura giuridica pubblica non è sottoposta all'istituto del fallimento e i disavanzi e l'indebitamento che eccede il patrimonio alienabile devono essere ripianati con risorse pubbliche. Con tale tipo di gestione non si sono visti grandi risultati. La modalità di gestione desiderabile sarebbe l'affidamento del patrimonio Erp a un'impresa *esterna* all'amministrazione. In questo caso le finalità sociali della gestione trovano corrispondenza in una impresa senza fine di lucro, intendendo con questa espressione sia il reinvestimento degli utili nello stesso settore dell'edilizia sociale, sia, fatto importante, l'applicazione del principio dell'universalità del servizio nei confronti di tutti i soggetti che hanno i requisiti per accedere all'edilizia sociale, requisiti fissati da leggi nazionali e da norme locali. Nel caso dell'ente pubblico economico, così come accadeva quando gestione e proprietà degli alloggi coincidevano, si verifica spesso lo scadimento della qualità degli alloggi e la latitanza degli interventi di manutenzione. In questo caso, infatti, poiché non esiste contendibilità del mercato si hanno gli stessi effetti che derivano dalla presenza di una posizione monopolistica, con una contrazione della qualità del servizio una volta che i canoni sono fissati per legge. Inoltre, per gli stessi motivi, la gestione affidata a un ente pubblico economico non garantisce che non si ripetano i casi di sovrattutela e che si adottino misure efficaci per contrastare la morosità. Non si dimentichi, infatti, che l'amministrazione locale rivestirebbe in ogni caso il ruolo di «pagatore di ultima istanza» inibendo così le spinte all'efficienza della gestione.

L'affidamento del servizio di affitto sociale a un ente privato senza fine di lucro non comporta gli inconvenienti descritti sopra. Tuttavia la qualità e l'efficienza della gestione dipendono dalla possibilità per l'ente locale di esercitare un controllo oltretutto, naturalmente, dalla stessa contendibilità dell'offerta da parte di altri soggetti imprenditoriali, quale l'ente pubblico economico. In questo caso l'impresa di gestione

a carattere sociale dovrà rispettare i vincoli economici in maniera più stringente di quanto non farebbe un ente pubblico economico. In tale contesto è importante che venga superato il regime di edilizia sovvenzionata a favore dell'edilizia agevolata con finalità sociali. Questo aspetto è rilevante perché:

- 1) il finanziamento a fondo perduto che caratterizza l'edilizia sovvenzionata tende a ipotecare risorse prima di conoscere l'entità del disagio da tutelare, cioè prima di sapere quale sarà la composizione degli inquilini per livelli di reddito. L'edilizia finanziata a fondo perduto rischia, inoltre, di trasformarsi in edilizia per i più poveri con aspetti di vera e propria «ghettizzazione» (gli utenti «cattivi» scacciano quelli «buoni»). Ne consegue una mancanza di flessibilità nella gestione che porta alla continuazione della dipendenza dai fondi pubblici per le spese di gestione e manutenzione degli edifici. In pratica si finisce per privarsi della possibilità di sfruttare la capacità di pagamento dei redditi medi e medio-alti per fornire un servizio abitativo di qualità anche per i redditi più bassi. Questa possibilità costituisce una vera e propria economia di scopo, ossia una riduzione di costo conseguita con il perseguimento di obiettivi diversi (tutela sociale e aumento dell'offerta di abitazioni in locazione a prezzi sostenibili (in relazione al reddito));
- 2) l'edilizia sovvenzionata rende poco plausibili interventi mirati di tutela sociale tramite, per esempio, un sistema di voucher per gli stessi destinatari degli alloggi di edilizia pubblica. Non solo perché i finanziamenti a fondo perduto «spiazano» risorse che potrebbero essere utilizzate caso per caso, ma anche perché il finanziamento completamente pubblico non giustifica la richiesta del pagamento di un canone, anche se a un prezzo «politico», determinando i noti fenomeni di basso turn over degli inquilini e di sovratutela per gli affittuari con i redditi più elevati. Modalità di finanziamento e qualità della gestione appaiono, quindi, strettamente intrecciati. La possibilità di mettere «a reddito» una parte del patrimonio o, almeno, di graduare il livello del canone in rapporto ai redditi degli inquilini costituisce una condizione essenziale per evitare quella che gli economisti chiamano la «selezione avversa», il rischio, cioè, di creare un'offerta di alloggi che risponda soltanto all'emergenza sociale con conseguenti effetti di ghettizzazione e scadimento della qualità degli alloggi.

È bene ribadire, però, che il problema del reperimento di risorse non può essere risolto affiancando alla funzione di tutela sociale un insie-

RPS

Gaetano Lamanna

me di attività imprenditoriali nel settore della gestione immobiliare. Considerando queste ultime come fonte di finanziamento dell'affitto sociale si rischia di rendere residuale i compiti di tutela assegnati al patrimonio residenziale pubblico. Al contrario, si tratta di esercitare l'offerta di alloggi a canone sociale con veri e propri criteri di imprenditorialità. Con ciò si vuole affermare che i tempi sono maturi per ipotizzare l'ingresso di imprese senza fini di lucro nel settore dell'affitto sociale. Ragionare intorno alla gestione non profit del patrimonio residenziale pubblico significa tentare di conciliare l'offerta di alloggi a carattere sociale con la qualità del servizio e la trasparenza delle assegnazioni. La stessa riforma degli enti gestori dovrebbe tenere conto dell'esigenza di dare vita anche nel nostro paese a soggetti impegnati nel settore del *social housing* utilizzando il patrimonio di conoscenze e di esperienze accumulati dagli «Istituti autonomi case popolari» nel corso di alcuni decenni. Attualmente il dibattito sulla riforma si è concentrato sulle conseguenze derivanti dall'abolizione delle trattenute Gescal sul finanziamento dell'edilizia pubblica, lasciando in ombra gli aspetti relativi ai nuovi modelli di gestione. Uno dei vantaggi della gestione non profit dell'edilizia sociale consiste anche nell'indifferenza, perché ancorata a una missione statutaria, dell'impresa senza fine di lucro rispetto alle variazioni del tasso di rendimento del patrimonio che può derivare dagli interventi di miglioramento strutturale degli edifici o da quelli di riqualificazione delle aree urbane. Una gestione di tipo imprenditoriale, al contrario, anche se interviene nel settore dell'affitto sociale, sarà portata necessariamente alla massimizzazione del rendimento del patrimonio. In questo modo qualsiasi intervento che migliora gli standard di qualità provocherà un'espulsione dei conduttori a basso reddito, a favore di «pagatori» migliori, dalle zone più pregiate verso le aree a bassa rendita. È questo il rischio che comporta la separazione fra «gestione imprenditoriale» e «gestione sociale» del patrimonio residenziale pubblico. Quando si parla di affitto sociale i due aspetti della gestione devono essere considerati congiuntamente, secondo un criterio, appunto, di imprenditorialità sociale.

4. Il ruolo delle Agenzie per la casa e la «gestione sociale» di patrimoni privati

Nelle aree ad alta tensione abitativa, si dovrebbe ripensare al ruolo delle Agenzie comunali per la casa rafforzandone i compiti. Le Agenzie

potrebbero meglio favorire l'incontro tra domanda e offerta di alloggi, assolvendo a una funzione di garanzia per entrambi i soggetti in campo. In cambio delle garanzie offerte alla proprietà (copertura delle insolvenze, tutela dell'alloggio affittato, recupero della disponibilità qualora il proprietario ne abbia bisogno), le Agenzie potrebbero decidere liberamente sull'utilizzo dell'abitazione, affidandola a chi ne ha bisogno sulla base di priorità definite non dal locatario, ma dall'ente locale. In secondo luogo, potrebbero assumere la missione di recuperare alloggi vecchi o degradati e patrimonio abitativo non utilizzato, adeguandoli e rendendoli coerenti con le diverse richieste della domanda. In altre parole, in alternativa alla costruzione di molti nuovi alloggi (scelta indubbiamente costosa e lenta nella realizzazione), la responsabilità pubblica potrebbe promuovere prioritariamente una «gestione sociale» di patrimoni privati, bisognosi di manutenzione prima del loro riutilizzo. Previo accordi e convenzioni con i proprietari (privati, società che realizzano il *social housing*, enti previdenziali, assicurazioni e altri), le Agenzie potrebbero così acquisire immobili o interi stabili. Fra i compiti delle Agenzie dovrebbe essere compreso l'affitto a soggetti a basso reddito a canone ridotto e integrato dal fondo sociale che, a questo punto, dovrebbe passare alla loro gestione diretta. Funzionale ai nuovi compiti delle Agenzie sarebbe un'azione di monitoraggio costante della condizione abitativa senza la quale ogni politica rischia di essere cieca. Lo strumento idoneo da mettere in campo è «un sistema integrato informativo casa-lavoro-studio e formazione» che agevoli la mobilità legata a esigenze di lavoro e studio, resa difficile sia per un'offerta abitativa scarsa e cara sia per una carente informazione sulle condizioni del mercato. L'idea è, dunque, di una rete informativa integrata, che tenga insieme l'informazione sull'offerta e sulla domanda di lavoro con quella abitativa. Con la creazione di servizio informativo di alto livello tecnologico e permanente aumenterebbe l'efficienza complessiva del sistema paese. Gli effetti sarebbero positivi in termini di riduzione dei tempi morti nell'affitto di immobili per esigenze lavorative e di studio, in termini di eliminazione degli ostacoli all'incontro fra domanda e offerta di lavoro dati dal problema abitativo, in termini, ancora, di eliminazione di fenomeni di quasi monopolio in aree a forte domanda abitativa. L'obiettivo è stimolare l'aumento dell'offerta oggi latente o inesistente, allargare l'ambito delle possibilità per chi si rivolge a un determinato territorio, conoscere e censire le abitazioni disponibili oltre che le aree e gli immobili dismes-

RPS

Gaetano Lamanna

si e da risanare. Il tutto si può tradurre in un migliore funzionamento del mercato del lavoro e del mercato dell'affitto.

RPS

5. *L'impresa famiglia*

C'è una dimensione sociale e culturale dell'abitare, ma ve n'è una anche economica, legata ai bisogni delle famiglie. L'abitazione richiede una continua attività di pulizia e di manutenzione. Una miriade di servizi all'abitazione, in genere poco considerati, alimentano allo stato attuale una parte consistente di lavoro sommerso e frammentato. Ciononostante, come dice Luciano Gallino (1998) in una riflessione di molti anni fa, ma ancora attuale «non si vede nel nostro sistema economico alcun tentativo, su vasta scala, di mettere a frutto tale mercato, nel cui grembo giacciono probabilmente centinaia di migliaia di posti di lavoro». Si tratta, continua Gallino, «del mercato potenziale formato dalle famiglie italiane – qualora si decidesse mai a considerarle, e a fornire loro servizi, alla stregua di vere e proprie imprese» (*ivi*, p. 214). Se si considerano i servizi alla persona, la situazione è ancora più arretrata. Chi ha un genitore anziano non autosufficiente e bisognoso di cure giorno e notte, è praticamente rovinato. Di fronte alla carenza di servizi socio-sanitari forniti a domicilio, gli restano solo due alternative: o accompagnare il vecchio genitore in una casa di cura, sperando che non capiti in uno dei tanti (costosi) *lager* tenuti aperti nella nostra penisola o ricorrere a una badante, volenterosa e bisognosa di guadagnare, ma non sempre qualificata per il compito cui è chiamata. Chi poi ha un bambino da zero a tre anni si scontra con la difficoltà di trovare posto in un asilo nido pubblico. Né può portarlo presso il nido familiare di una *tagesmutter*, sotto controllo pubblico, come avviene normalmente in molti altri paesi europei. E in Italia, se non sono vicini o disponibili i nonni, è frequente che uno dei genitori, in genere la mamma, per l'inaccessibilità dei nidi privati, debba rinunciare al lavoro per accudire il piccolo. Che dire ancora dei servizi di ristorazione, del tutto inadatti e impreparati (tranne rari casi di pony express per la consegna di pizze a domicilio) a soddisfare l'esigenza di una coppia che, tornata stanca dal lavoro, non abbia alcuna voglia di mettersi ai fornelli. Ci vorrebbe un salto di qualità nel ripensamento e nella riorganizzazione complessiva di un moderno sistema dei servizi nelle nostre città. Superando una visione miope e poco lungimirante,

propria del liberismo e della politica di «austerità», che fa dei tagli al welfare l'unico mantra. Il punto è che per fornire alle famiglie e alle loro abitazioni l'ampio spettro di servizi di cui abbiamo parlato, ed altri ancora, ci sarebbe bisogno di un'organizzazione industriale di alto livello, in grado di abbassarne i costi e di semplificarne l'accesso. Sarebbe necessario creare piccole imprese, che collaborino tra loro, cooperative di artigiani, di giovani, dotati di moderni mezzi di trasporto e di comunicazione. Bisognerebbe praticare periodicamente la formazione e l'aggiornamento del personale per migliorare costantemente la qualità dei servizi. In questa visione il welfare non si ridurrebbe a un fatto residuale, rivolto agli ultimi, ai più bisognosi, ma diventerebbe un fattore di sviluppo e di crescita dell'intero paese, contribuendo al superamento delle disuguaglianze e alla nascita di servizi nuovi e adeguati ai tempi. Un piano del lavoro che si rispetti o si fonda anche su queste basi o è aria fritta. Ci sono in Italia 26 milioni di famiglie che attendono di non essere considerate semplici unità di consumo, non meritevoli di attenzioni particolari, ma alla stregua di imprese che hanno bisogno di diversi servizi e di svariate tipologie di assistenza. E come le imprese hanno la possibilità di dedurre dai ricavi i costi sostenuti per produrli, alle famiglie va concesso di poter detrarre dal reddito una maggiore quantità di spese sostenute per il menage familiare e per la cura dell'abitazione.

Riferimenti bibliografici

- Bartiloro L. e Rampazzi C., 2013, *Il risparmio e la ricchezza delle famiglie italiane durante la crisi*, «Questioni di Economia e Finanza», Occasional paper, n. 148, febbraio, Banca d'Italia, disponibile all'indirizzo internet: www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2013-0148/QEF_148.pdf.
- Censis-Sunia, *Indagine sull'affitto*, 2007, dattiloscritto.
- Cipolletta I., Buffo M., De Caprariis G., Gambuto S. e Guelfi A., 2005, *Mercato degli affitti, regole e mobilità*, Centro studi di Confindustria, dattiloscritto.
- Gallino L., 1998, *Se tre milioni vi sembran pochi. Sui modi per combattere la disoccupazione*, Einaudi, Torino.
- Istat, 2014, *Reddito e condizioni di vita. Anno 2013*, «Statistiche Report», 30 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/archivio/136932.

Perché è necessaria una «buona» contrattazione territoriale

Maria Guidotti

RPS

Il sindacato, a tutti i livelli, è chiamato a una nuova e più diffusa capacità di analisi degli avvenimenti sociali, economici, politici, e a costruire intorno alla sua proposta di società, di innovazione sociale e di sviluppo una ricca rete di relazioni. È necessario un coinvolgimento ancora più forte e profondo perché, attraverso l'impegno negoziale e l'alimentazione dei processi partecipativi, si contribuisca a favorire anche

la diffusione del potere (anche di genere), anziché la sua concentrazione, si costruiscano rapporti di solidarietà orizzontale, si aumenti la consapevolezza dei propri diritti e delle proprie responsabilità, si rovesci, insomma, la piramide decisionale e si riparta veramente dalla centralità della persona/cittadino, dai suoi bisogni ma anche dalla valorizzazione delle sue competenze, dei suoi saperi.

Fino a quando il pregiudizio e la segretezza, la cattiva rappresentazione dei bisogni, o la semplice ignoranza, non saranno sostituiti da un atteggiamento serio di indagine e di vera apertura del processo di costituzione delle decisioni, non potremo renderci conto di quanto l'intelligenza della gente comune possa essere adatta a risolvere i problemi posti dalle politiche pubbliche.

Dewey, *The public and its problems*, 1954

1. La contrattazione sociale: nuova frontiera del sindacalismo confederale

Il congresso della Cgil ha ribadito con chiarezza l'importanza strategica e la centralità della contrattazione sociale e territoriale: ha confermato che il rilancio dell'azione sindacale deve partire dal territorio, coinvolgendo iscritti/e e cittadini/e nella costruzione di piattaforme rivendicative e conseguenti vertenze territoriali. È necessario costruire nuove forme di partecipazione nei luoghi di vita delle persone per recuperare la crescente sfiducia dei cittadini nei confronti della politica, ma anche del sindacato. Allargare la partecipazione nelle comunità, raccogliendo e governando i nuovi bisogni di cittadinanza per trasfor-

marli in rivendicazioni sociali. Inoltre, rispondere ai problemi delle persone significa anche sviluppare una politica di partecipazione democratica dal basso, da parte dei cittadini alla vita della propria comunità e più in generale a quella del paese. La contrattazione territoriale ha assunto in questo periodo di crisi un ruolo di forte integrazione alla contrattazione aziendale, è la nuova modalità per affrontare sul territorio risposte e protezioni sociali aggiuntive a quelle ormai deboli a livello nazionale. La contrattazione sociale può essere, se praticata, la nuova frontiera del sindacalismo confederale, capace di allargare e coniugare la tutela dei diritti di cittadinanza con quelli del lavoro, affrontandoli nella nuova dimensione del territorio diffuso, dove si incrociano i bisogni del lavoratore con quelli del cittadino, del pensionato, del giovane precario, del povero, delle donne.

L'azione negoziale del sindacato sul territorio, in particolare sui temi del welfare, è una pratica diffusa almeno dagli anni settanta del XX secolo, dapprima in maniera informale e disomogenea, quindi in forme sempre più strutturate. Nel corso degli anni sono state operate modifiche in alcune importanti situazioni di contesto e normative: riforme istituzionali e amministrative (Titolo V della Costituzione italiana; leggi elettorali amministrative), riforme della legislazione sociale (legge 328/2000 sul sistema integrato dei servizi sociali, norme sull'associazionismo e le cooperative sociali), nonché sono intervenuti nuovi strumenti di regolazione delle relazioni industriali e della contrattazione tra le parti sociali.

Questa fase ha comportato il riconoscimento del sindacato nella programmazione negoziata e nella concertazione delle politiche sociali, dai piani sociali di zona ai «patti»/«contratti» di quartiere.

La contrattazione territoriale si è sempre più affermata come una fondamentale esperienza di partecipazione e di democrazia che agisce sulle esigenze di riorganizzazione e integrazione dei servizi del territorio a partire dalle necessità di una profonda riforma del welfare mantenendo/rafforzando le sue irrinunciabili caratteristiche di universalità, solidarietà e centralità del ruolo pubblico.

L'organizzazione del territorio, la qualità dei suoi servizi, degli spazi pubblici, la loro accessibilità e aderenza ai bisogni reali delle famiglie e delle persone (donne, uomini, giovani, anziani, bambini, migranti) sono elementi essenziali per la qualità della vita di una comunità. La contrattazione contribuisce, o può contribuire, significativamente al conseguimento di questo obiettivo.

Oggi, essa deve misurarsi anche con la profonda crisi che ha investito

l'economia mondiale, crisi che non ha una natura esclusivamente finanziaria, ma investe anche la dimensione sociale, valoriale, etica. Non possiamo non tener conto, a tal proposito, che molta parte del mondo politico ha fatto della paura e delle tante ragioni che la alimentano (il senso di insicurezza e precarietà causato dalla mancanza e dalla precarizzazione del lavoro derivanti dalla crisi pluriennale che ha investito l'economia, i fenomeni migratori, ecc.) il sistema più rapido ed efficace da cui ricevere consenso elettorale, un vero e proprio mercato. In tal modo tuttavia si alimentano chiusure, egoismi, non si indagano le ragioni che generano questi fenomeni, non si cercano le risposte più appropriate ed efficaci, con la conseguenza che le persone sono sempre più indifferenti, lontane ed estranee ai processi decisionali che le riguardano, dalla corresponsabilità dei beni comuni, vittime della crisi morale, etica, culturale che sta travolgendo il nostro paese, insieme ai diritti fondamentali espressamente indicati nella nostra Carta costituzionale. Gli stessi principi e valori costituzionali, che, ormai svuotati di significato da decenni di «pragmatismo economicistico», sono troppo spesso interpretati come riferimento per la tutela di interessi. Le insicurezze e il senso di precarietà si combattono dando alle persone concrete prospettive di futuro, un futuro che torni a evocare la possibilità di un progetto di vita, del miglioramento delle proprie condizioni. È necessario ricreare senso civico e responsabilità condivisa come anticorpi all'individualismo e all'egoismo che si traducono in abbandono e marginalità per i più deboli e indebolimento della prassi democratica. Si deve far ripartire l'economia, che deve darsi nuove regole e obiettivi, ma nello stesso tempo è necessario ricostituire un modello sociale che faccia della cittadinanza e quindi dei cittadini, e dei diritti di ognuno, in qualsiasi condizione, il proprio asse centrale.

Una qualificata e articolata contrattazione sociale è indispensabile per contrastare questa deriva ma richiede forme nuove di coinvolgimento, di alleanze con le associazioni e le varie forme di organizzazione sociale impegnate sul territorio, e con i cittadini, da affiancare a quelle più tradizionali.

Le complesse e profonde trasformazioni sociali, le scelte, spesso difficili, di riorganizzazione del welfare locale, reclamano una governance complessa in cui si eserciti, accanto a quella prioritaria e irrinunciabile, delle istituzioni, la responsabilità dei cittadini e delle organizzazioni sociali di rappresentanza.

Questa scelta deve tradursi in sedi e strumenti riconosciuti, in cui si possano esercitare le forme della democrazia partecipativa, arricchendo il ruolo insostituibile delle istituzioni elette dai cittadini. In particolare, per il welfare locale servono sedi permanenti e formali di confronto, consultazione e partecipazione alle fasi di programmazione e valutazione delle scelte operate.

Specificamente per quanto attiene alla negoziazione sociale queste azioni debbono riguardare sia il territorio che i luoghi di lavoro, ricostruendo e rafforzando la rete di relazioni necessaria per ricostituire un approccio unitario ai temi della produzione e della riproduzione sociale.

Ciò significa dare anche corretta attuazione al principio di sussidiarietà, che invece sta innegabilmente scivolando verso le forme meno condivisibili della delega, e si esercita con le caratteristiche della filantropia caritatevole e della benevola assistenza: potenti acceleratori di questo processo sono, senza dubbio, i ripetuti tagli al welfare con le conseguenti scelte di riduzione, di esternalizzazione e privatizzazione dei servizi.

Non possiamo non avere presenti le forti spinte a ricomprendere dentro logiche di mercato servizi essenziali quali l'istruzione, la sanità, l'assistenza, la previdenza, e non possiamo far finta di non sapere che le condizioni per stare sul mercato di questi servizi sono la perdita di caratteristiche essenziali quali: l'appropriatezza, l'equità, l'universalità. Così come, in altri ambiti, si immettono nei processi di privatizzazione beni essenziali alla stessa sopravvivenza del genere umano, quali la distribuzione dell'acqua e la stessa produzione alimentare attraverso le manipolazioni genetiche per il brevetto dei semi.

Le posizioni del sindacato non possono essere (e non sono) puramente difensive; ancora una volta la diffusa attività negoziale territoriale e le proposte che la sostengono ci danno conto di questo, dobbiamo essere capaci di sostenere un progetto che sia coerente con la nostra storia e i nostri valori, ma soprattutto con le necessarie prospettive di sviluppo, che per noi debbono essere funzionali a obiettivi di rafforzamento della cittadinanza e quindi dei diritti che la definiscono e la sostanziano, dei processi partecipativi che la fanno vivere. Bisogna esplicitamente riconoscere l'esistenza della società, dei suoi valori, dei suoi bisogni in quanto tale e non limitarsi alla sola dimensione dell'individuo e dei suoi bisogni.

Si deve ampliare la capacità di risposta ai bisogni nuovi e sempre più legati a specifiche esigenze e condizioni personali e familiari dei cittadini, avere consapevolezza che le moderne soggettività esprimono esigenze più complesse e articolate del passato che richiedono un orizzonte di «compossibilità» delle risposte, che possono provenire da una pluralità di soggetti: pubblici, privato sociale, privato, di cui però devono essere chiare le funzioni e i ruoli in rapporto alla esigibilità dei diritti dei cittadini.

2. *Territorio e ruolo del sindacato*

Il sindacato, a tutti i livelli, è chiamato a una nuova e più diffusa capacità di analisi degli accadimenti sociali, politici, economici, e a costruire intorno alla sua proposta di società, di innovazione sociale e di sviluppo una ricca rete di relazioni, come peraltro la negoziazione sociale già in molti casi evidenzia.

È necessario un impegno ancora più forte e profondo perché attraverso la negoziazione territoriale e l'alimentazione dei processi partecipativi si contribuisca a favorire la diffusione del potere e la sua equa redistribuzione (anche di genere) anziché la sua concentrazione, si incoraggino il dibattito e l'autonomia di giudizio anziché il conformismo e l'obbedienza, si costruiscano vincoli di solidarietà orizzontali al posto dei vincoli di subordinazione verticale, si agisca per diffondere la consapevolezza della titolarità di diritti e di responsabilità, si contribuisca, insomma, a formare una società di cittadini.

La crisi fiscale ha un'origine evidente in questa rottura del senso di ciò che è comune. Pagare le tasse per finanziare la scuola pubblica, la sanità pubblica, la difesa dell'ambiente, le strade, ecc. è considerato come una pura e semplice sottrazione alle opportunità individuali di vita e di consumo piuttosto che come un concorso all'esistenza di condizioni e di servizi che sono indispensabili per il benessere di ciascuno, incluse le stesse possibilità di produzione individuale del reddito. E anche per questa via, paradossalmente, si giustifica l'insostenibile livello di evasione fiscale che caratterizza il nostro paese, vera anomalia e causa di eccessiva pressione fiscale per chi paga, di disuguaglianze, di distorsione delle corrette dinamiche sociali ed economiche.

La contrattazione territoriale mette in risalto lo stretto intreccio tra politiche di welfare e politiche di sviluppo, non solo come una neces-

sità (sostegno al reddito delle persone colpite dalla crisi), ma come opportunità per un nuovo modello di sviluppo territoriale e non solo. Essa evidenzia la improcrastinabilità di una ricomposizione del mondo del lavoro, oggi fortemente diversificato, se non diviso, rispetto alle tutele, ai diritti, ai livelli retributivi (non solo tra donne e uomini), ma perché questo avvenga è necessaria, prioritariamente, una sostanziale riunificazione e integrazione della contrattazione in tutti i suoi aspetti e a tutti i suoi livelli per il perseguimento di obiettivi condivisi che restituiscano centralità e dignità al lavoro e alle persone con il riconoscimento universale dei fondamentali diritti di cittadinanza e del lavoro.

L'iniziativa vertenziale e negoziale del sindacato si deve esprimere pertanto in due direzioni: da un lato, il contrasto alle travolgenti logiche della «globalizzazione liberista» i cui devastanti effetti sono sotto gli occhi di ciascuno (alti livelli di disoccupazione, aumento della povertà, delle disuguaglianze, estrema polarizzazione della ricchezza, impoverimento del lavoro, riduzione delle politiche di welfare), e la difesa dei diritti esistenti; dall'altro, l'impegno per nuove politiche di carattere nazionale e la sperimentazione di nuove forme di crescita locale, integrando la sfera della produzione e quella della riproduzione.

In questa prospettiva il welfare non è un costo sociale e una zavorra per il libero dispiegarsi dello sviluppo, ma una istituzione necessaria per affrontare le grandi questioni sociali che attraversano e disgregano le nostre comunità, a partire, da quella basilare della crescente disuguaglianza.

Da tempo il welfare sta subendo profonde modificazioni ma solo come effetto della riduzione delle risorse destinate e tali perciò da metterne in discussione le stesse finalità costitutive, provocando effetti distorsivi e niente affatto redistributivi.

Noi pensiamo che il welfare sia una delle «istituzioni» più moderne e necessarie, caratterizzanti di uno sviluppo finalizzato all'accrescimento del benessere collettivo, e irrinunciabile presupposto di una società moderna, solidale, equa e inclusiva.

La negoziazione territoriale è anche un modo per indagare lo stato di salute della democrazia che si alimenta e si sostanzia se e in quanto vi si diffonda la capacità di combinare il particolare con il generale: la democrazia è un regime di apprendimento, e come tale deve essere incorporata compiutamente anche nell'attività negoziale, che deve caratterizzarsi, fra l'altro, anche per i suoi processi di «capacitazione» delle persone.

L'organizzazione, a tutti i livelli, deve attrezzarsi per instaurare e far

vivere con continuità e intensità un effettivo rapporto democratico non solo tra base e vertice dell'organizzazione sindacale ma nel territorio, con gli attori organizzati, con i singoli cittadini, per rispondere alla necessità di una reale rappresentatività di interessi più vasti, ed evitare il rischio di agire sulla base di una «delega di interpretazione» dei bisogni altrui che nessuno gli ha affidato e indebolire, quindi, la qualità e l'efficacia della sua azione.

Dai territori e dagli stessi responsabili sindacali che si occupano di contrattazione sociale emerge la necessità di rendere partecipativi i percorsi negoziali – la «filiera» che va dalla piattaforma all'accordo con le istituzioni – e di coinvolgere le rappresentanze di categoria dei lavoratori nella tematizzazione di campi negoziali necessariamente interrelati (servizi territoriali, conciliazione vita-lavoro, sostegno al reddito, qualificazione del lavoro e delle sue condizioni, il rapporto con i bisogni del territorio).

La qualità dei servizi e delle prestazioni, l'accessibilità, hanno un indiscutibile nesso con il lavoro, le forme e i modi della sua organizzazione, la sua qualificazione.

In questa prospettiva si facilita l'evidenziazione della rete dei soggetti interessati e l'individuazione anche delle concrete possibilità di coinvolgimento fattuale lungo il percorso di definizione di una piattaforma e, a seguire, nell'accompagnamento del processo negoziale e nella valutazione dei risultati in termini di efficacia, efficienza, accessibilità/fruibilità dei risultati medesimi: rilevazioni dei bisogni fra gli utenti-consumatori dei servizi (e più in generale fra i cittadini) con questionari, sondaggi, assemblee di cittadini, assemblee nei luoghi di lavoro, ecc.

In questo ambito insistono e debbono essere affrontati i temi del reinsediamento e del radicamento del sindacato sul territorio, della sua rappresentatività e dell'evidente e riconoscibile cifra della sua proposta.

La contrattazione territoriale sollecita e alimenta molte riflessioni per lo stesso sindacato in merito al rapporto con i cittadini, con gli stakeholder del territorio, con *il proprio insediamento* tradizionale e di conseguenza con la propria organizzazione sul territorio.

Un deciso e vigoroso rafforzamento dell'attività territoriale, che ne faccia sostanzialmente ed effettivamente la «terza gamba» dell'azione sindacale, esige una forte strutturazione orizzontale del sindacato, altrimenti manca l'attore capace di «visione sistemica», capace e abilitato a confrontarsi con l'interesse generale, con le forti spinte verso risposte corporativistiche.

La contrattazione territoriale è parte costitutiva della «funzione gene-

rale» del sindacato, il cui ruolo ha contribuito a caratterizzare le dinamiche sociali e politiche del «secolo breve».

La riproposizione della centralità del territorio e della negoziazione sociale ha queste radici, essa è in totale coerenza e sintonia con la necessità di rivendicare «il buon lavoro», i suoi diritti, di lottare contro la precarietà.

I diritti di cittadinanza sono una priorità della Cgil, ed essi ricomprendono i diritti del lavoro.

Dare effettività all'integrazione tra produzione e riproduzione sociale, tra diritti del lavoro e diritti sociali, significa avere nel territorio un riferimento essenziale del proprio agire in termini di confederalità.

Oggi, il territorio, si afferma, con evidenza, come uno dei luoghi principali per consentire la ricomposizione della complessità delle tante esperienze che fanno parte della nostra identità, (che determinano le nostre reazioni, emotive o razionali, di partecipazione o di delega, di indignazione o di rassegnazione) della possibilità di esercitare il nostro diritto/dovere di cittadini.

Il territorio è lo spazio in cui ritessere le relazioni e le alleanze necessarie per un nuovo progetto sociale che sconfigga le tante forme dell'insicurezza e delle «paure», restituendo certezze e prospettive per il futuro. Non si tratta di scegliere tra «tipologie di contrattazione» bensì di renderle integrate e dialoganti.

3. *Relazione tra le «tipologie contrattuali»*

L'attività contrattuale/negoziale del sindacato può essere ricondotta, sostanzialmente, a tre tipologie:

- 1) *concertazione per lo sviluppo economico*: è la tipologia più in crisi, la stessa Agenda 2020 non prevede più la concertazione tripartita, sconta l'assenza crescente di pianificazione territoriale e di approcci di «corresponsabilità», nonché l'attenzione sempre più scarsa del ceto politico alla domanda aggregata del territorio;
- 2) *contrattazione collettiva nazionale*: cominciano a diffondersi contratti di distretto, di rete, di filiera, come effetto della segmentazione dei cicli produttivi. In questo ambito e nella contrattazione di secondo livello si sta diffondendo il welfare aziendale, spesso come erogazione unilaterale delle aziende;
- 3) *contrattazione territoriale*: si svolge quasi esclusivamente nell'ambito del diritto pubblico, non coinvolge, se non in rare eccezioni, i soggetti

imprenditoriali, si occupa soprattutto di fragilità e marginalità, evidenzia uno scollamento con il lavoro, segnala un processo di superamento dell'approccio lavoristico verso la cittadinanza.

Questa situazione, delineata molto sommariamente, evidenzia nodi che sarebbe necessario e urgente affrontare, pur non ignorando e sottovalutando tutte le difficoltà che, inevitabilmente, in questo caso, si incontrerebbero.

Alcuni esempi: anzitutto la difficoltà del sindacato a integrare e far interagire i diversi livelli contrattuali, in particolare con la contrattazione territoriale.

Nella ritessitura di questa trama il welfare aziendale ricopre una posizione assolutamente strategica, uno spartiacque, sia sul versante del modello contrattuale e della struttura del salario che in relazione al modello di welfare e alle sue prospettive (rapporto pubblico/privato, universalismo delle prestazioni, ecc.). La contrattazione territoriale può, e deve, svolgere un ruolo rilevante nel ridefinire il rapporto tra welfare lavoristico e welfare di cittadinanza. È necessario rendere più permeabili i confini tra contrattazione nei luoghi di lavoro e contrattazione territoriale, che non è solo sociale: la contrattazione decentrata nei luoghi di lavoro deve inserire nella propria agenda i temi del welfare locale, evidenziare i bisogni dei lavoratori e delle lavoratrici presso le amministrazioni locali e/o altri enti erogatori di servizi e prestazioni e l'organizzazione del territorio, dai servizi, ai trasporti, agli orari, alla fruizione degli spazi urbani, devono definirsi anche in relazione alla realtà e peculiarità del sistema produttivo locale e quindi delle esigenze delle/i lavoratrici/ori. La contrattazione territoriale esige confederalità e dunque il coinvolgimento di tutte le categorie, investimenti sulle «competenze sociali» dei rappresentanti sindacali nei luoghi di lavoro. Il problema non è quello dell'assunzione del canale sindacale orizzontale (confederalità) in alternativa a quello verticale (categorialità). È necessario, invece, che i due livelli di elaborazione e di azione si incontrino in un'unica sintesi evolutiva nelle agende negoziali. Secondariamente, la rappresentatività sindacale sul territorio: ossia la legittimità del sindacato a negoziare anche nella dimensione territoriale e nell'ambito del diritto pubblico (indirettamente in quanto gli accordi per essere esigibili debbono essere recepiti attraverso delibere e/o altri atti normativi degli Ee.Ll) «erga omnes» (ad esempio: tassazione locale, tariffe, trasporti, compartecipazione ai costi dei servizi, ecc.).

Questi temi sono una componente della più ampia questione di come si esercitano i processi democratici e partecipativi.

Il tema deve essere affrontato almeno sotto due punti di vista: 1) le relazioni interne all'organizzazione sindacale e alle sue articolazioni. Ci sono questioni che attengono alla «coerenza interna» e ai rapporti che la esprimono e la sostanziano e alle forme in cui conviene/è necessario realizzarla.

La confederalità deve ricomporre istanze, competenze e bisogni particolari e dare risposte anche in relazione agli interessi generali del territorio e della sua realtà sociale.

Qui si ha l'innesto con il secondo punto di vista: 2) le relazioni esterne: cittadini, realtà associative, ecc. Il «coinvolgimento» deve essere un obiettivo della contrattazione territoriale, pretese di «esclusività» isolano e limitano la rappresentatività in questa importante e particolare forma di contrattazione. La rilevazione dei bisogni può utilizzare una pluralità di strumenti: assemblee nei luoghi di lavoro, questionari, sondaggi tra gli utenti dei servizi, assemblee presso circoli e sedi di associazioni, assemblee di cittadini, ecc. Per includere bisogna attivare una reale capacità di ascolto, come preconditione del necessario riconoscimento dell'alterità, per evitare i rischi dell'autoreferenzialità.

È attraverso la capacità di ascolto che si può rovesciare la piramide delle decisioni e ripartire dalla «persona», dalle sue condizioni e dalle sue esigenze, ma anche dalle sue risorse e dai suoi saperi, e quindi ridare forma e sostanza a un processo negoziale che incorpori, a partire dalla proposta, la partecipazione come elemento costituente.

Non significa che ogni istanza che proviene dal basso sia giusta e debba essere accettata e sostenuta, debbono essere fatte scelte e sintesi, ma esplicite, motivate e come risultato di un effettivo confronto.

Per poter agire questo dialogo interno/esterno serve uno strumento: la piattaforma rivendicativa, cioè quell'insieme di proposte che delineano un'idea di sviluppo del territorio dal punto di vista sociale, economico, culturale, ambientale.

3.1. La piattaforma rivendicativa

La piattaforma ha bisogno di forti e ricchi processi partecipativi sia nella fase della sua definizione che nel percorso del confronto negoziale e dei suoi esiti, che devono esercitarsi in relazione a presupposti «soggettivi» (prima fase) e «oggettivi» (seconda fase).

1999 - Prima fase: presupposti «soggettivi»

Nella prima fase occorre pervenire a una visione condivisa che deve

dare forma ai diversi modi in cui i soggetti effettivamente e/o potenzialmente coinvolti colgono la natura del/i problema/i che si vogliono affrontare, quali significati vi associano, i criteri con cui ritengono debbano essere affrontati, quali le lacune e le risorse, le minacce e le opportunità che «avvertono» esistere nel contesto in cui si agisce, con l'obiettivo di valorizzare tutti i saperi e le risorse che si esprimono o potrebbero esprimersi intorno al/i tema/i oggetto del dibattito pubblico che in questo caso si aprirebbe.

Per esempio, se il tema riguarda i servizi domiciliari, la conoscenza e l'attenzione debbono concentrarsi anche sulla capacità di cura delle famiglie, la loro propensione/possibilità di esercitarla, sulle condizioni che consentirebbero di farlo, i supporti di cui dispongono (o dovrebbero disporre), il livello di «maturità» dei servizi alla domiciliarità; se riguarda servizi per l'infanzia devono essere chiari gli obiettivi per definirne le caratteristiche: per es. sono prioritariamente servizi educativi (e poi utili anche alla conciliazione tempi di vita e di lavoro)? A seconda della risposta che si dà a questa domanda saranno diversi gli effetti, l'organizzazione del servizio, i tempi, i profili professionali necessari, i costi, ecc.

Una proposta/risposta che prenda in considerazione tutte queste variabili deve necessariamente coinvolgere, direttamente o nelle forme della rappresentanza, presenti, utenti, operatori, istituzioni.

1999 - Seconda fase: presupposti «oggettivi»

Il secondo step riguarda la contestualizzazione delle proposte rispetto:

- a) ai dati economici, generali e peculiari della/e realtà interessata/e, non solo quelli inerenti i dati dei bilanci degli Enti locali e delle Regioni, ma vincoli finanziari (Patto di stabilità), risorse europee, potenzialità di sviluppo legate a specifiche vocazioni del territorio (cultura, turismo, agricoltura, servizi, industria, ecc.);
- b) ai dati sociali: incidenza dei livelli di disoccupazione, di lavoro precario, dei fenomeni migratori, degli indici di occupazione femminile, dell'invecchiamento della popolazione, della natalità. Sono conoscenze necessarie sia a individuare gli obiettivi negoziali capaci di rappresentare le effettive esigenze della popolazione e le criticità che potrebbero ostacolarne il conseguimento dei risultati, sia a definire le risposte più appropriate;
- c) ai dati sugli assetti istituzionali: funzionamento della «macchina» amministrativa, modelli organizzativi dei servizi, esistenza di gestioni associate, esternalizzazioni dei servizi (modalità, soggetti affidatari, tipologie di servizi interessati, ecc.).

Sono aspetti metodologici e processuali che incidono sulla qualità dei processi partecipativi, sulla legittimazione negoziale del sindacato a livello territoriale, sulla qualità e solidità della sua rappresentatività e necessari per generare consenso presso i cittadini, motivare gli operatori, mobilitare sufficienti risorse di attenzione politica.

Le questioni debbono acquisire un'evidenza pubblica.

Un'altra importante ricaduta riguarda gli effetti positivi sul versante della ricomposizione della relazione tra luogo di lavoro e territorio ai fini del miglioramento delle condizioni di vita e di reddito dei lavoratori e delle lavoratrici.

Buone regole democratiche sono condizione di trasparenza, di legittimazione e di efficacia delle azioni intraprese.

La piattaforma generale, con un orizzonte temporale di medio periodo, è necessaria, per definire linee e settori di intervento, strategie per lo sviluppo economico, sociale, culturale, per la tutela dell'ambiente. La sua attuazione può e deve articolarsi in documenti specifici, che aiutano anche il coinvolgimento di tutti gli interessati; serve a riconnettere non solo territorio e luoghi di lavoro ma anche il «particolare» del territorio con le politiche sociali ed economiche di carattere nazionale.

I tratti di una buona negoziazione territoriale non si misurano solo nella fase di predisposizione della proposta e sul processo che la sostiene ma anche sull'auspicabile accordo che dovrebbe esserne il risultato.

L'accordo è già un esito positivo rispetto alle richieste avanzate ma non sufficiente a garantire che ne consegua una coerente ed efficace attuazione, con gli effetti auspicati rispetto agli interessati.

La capacità di rispondere con efficienza ed efficacia ai bisogni dovrà essere valutata nella pratica e per questo l'accordo deve prevedere scelte tanto chiare quanto impegnative ed esigibili, in particolare per quanto riguarda:

- 1999 le coperture finanziarie (ove richieste dal tipo di intervento);
- 2000 i tempi di realizzazione e le modalità attuative e/o di erogazione;
- 2001 l'esatta individuazione delle responsabilità dei soggetti coinvolti;
- 2001 la previsione dei tempi e dei modi delle necessarie verifiche di impatto (gli effetti corrispondono ai risultati attesi, oppure sono necessari correttivi?);
- 2003 le garanzie di accessibilità e fruibilità da parte dei cittadini aventi diritto [come (e chi) informa la cittadinanza];
- 2004 la semplificazione dei percorsi di accesso, le modalità della «presa in carico», la previsione di progetti personalizzati.

Per conseguire questi obiettivi sono necessarie scelte di carattere organizzativo:

- 1988 rafforzamento della filiera orizzontale del sindacato come bilanciamento alla verticalizzazione categoriale: è necessario un forte radicamento territoriale che, anche «fisicamente», consenta di rinsaldare il rapporto con le persone e con la realtà della loro quotidianità nel luogo di lavoro e fuori dal luogo di lavoro;
- 1989 investimenti formativi per creare e sostenere le competenze necessarie ad affrontare la quantità e la complessità delle problematiche che chiedono di essere «viste».

Non vi meravigliate se non si sappino le cose delle età passate [...] perché se considerate bene, non s'ha vera notizia delle presenti [...]; e spesso tra 'l palazzo e la piazza è una nebbia sì folta o uno muro sì grosso che, non penetrandovi l'occhio degli uomini, tanto sa el popolo di quello che fa chi governa o della ragione perché lo fa, quanto delle cose che fanno in India.

Guicciardini, *Ricordi*, a cura di Carlo Varotti, 2013

RPS

Maria Guidotti

ATTUALITÀ
Politiche pensionistiche
e previsioni demografiche

Previsioni demografiche e riforme pensionistiche. Un ripensamento dopo quindici anni

Angelo Marano

RPS

Contrariamente a quanto previsto negli anni novanta, la popolazione residente in Italia non è in calo ma in crescita, anche se rimane il problema dell'invecchiamento. Le previsioni demografiche dell'epoca tendevano a sottostimare la natalità, la longevità e, soprattutto, i flussi migratori, rivelatisi molto più alti di quelli inizialmente previsti. Anche se gli istituti che producono le previsioni demografiche, Istat ed Eurostat in primo luogo, ne evidenziano sempre l'incertezza e affiancano scenari alternativi a quello centrale, per molto tempo gli scenari centrali delle previsioni sono stati gli unici considerati nel dibattito sulle riforme pensionistiche e del welfare a livello nazionale

ed europeo. Questo ha fatto sì che si siano individuati problemi e realizzati interventi molto costosi socialmente sulla base di scenari rivelatisi ex post lontani dalla realtà. In particolare, la dinamica della spesa pensionistica e la sua «gobba», che tanta attenzione ha catturato nel dibattito sulle riforme, sarebbero risultate diverse con ipotesi sui saldi migratori più aderenti alla realtà. Da questo punto di vista, il fatto che ancora oggi la spesa pensionistica presenti elementi di criticità non va attribuito a problemi legati all'andamento demografico, bensì, piuttosto, all'insoddisfacente andamento economico e occupazionale.

1. Introduzione¹

Nella seconda metà degli anni novanta le proiezioni demografiche erano concordi nel prevedere un drastico calo della popolazione residente in Italia. A fronte di una popolazione negli anni 1995-2000 di poco inferiore a 57 milioni, nel 1995 la Ragioneria generale dello Stato prevedeva saremmo calati a 45,8 milioni nel 2044; l'anno successivo l'Istat indicava un valore di 46,9 milioni nel 2050; la previsione Euro-pop 1999 di Eurostat era appena più elevata, 48,1 milioni, mentre se-

¹ Le considerazioni esposte nell'articolo sono prettamente personali.

condo l'aggiornamento 2000 delle *World Population Prospects* delle Nazioni unite (Un) nel 2050 saremmo stati 43 milioni. Ci si aspettava, dunque, una riduzione della popolazione residente in Italia attorno al 17%-20%, per un totale compreso fra 9 e 14 milioni di individui (tabella 1, figura 1)².

Un quindicennio dopo, le previsioni demografiche sono unanimi nel prevedere, invece, un significativo aumento della popolazione al 2050. L'Istat, nelle proprie proiezioni con base 2011, indica che la popolazione residente arriverà a 63,5 milioni, con un aumento superiore al 10% rispetto al dato effettivo 1995-2000, mentre la proiezione Eurostat, EuroPop 2013, indica un valore di 67,1 milioni, dunque di ben 19 milioni superiore rispetto al dato di EuroPop 1999. Più «cauta» la revisione 2013 delle proiezioni Un, che prevede una popolazione nel 2050 pari a 60 milioni, comunque di 17 milioni superiore a quella prevista nel 2000.

Va detto che i valori sopra riportati fanno riferimento agli scenari centrali di ciascun esercizio di previsione. Ognuno di essi, in realtà, segnala esplicitamente l'incertezza delle previsioni, che aumenta sostanzialmente con l'estendersi dell'orizzonte temporale considerato, e analizza anche scenari alternativi a quello base. Inoltre, generalmente le previsioni sono state formulate secondo metodologie rigorose e le differenze riscontrate sono, per buona misura, attribuibili a un flusso migratorio di dimensioni impreviste.

Ancora, va rilevato che, se le differenze appaiono macroscopiche per quanto riguarda il numero dei residenti, esse sono comunque in grado solo di contenere, non di invertire, l'evidenza di un sostanziale processo di invecchiamento della popolazione italiana: tutte le previsioni considerate sono concordi nel prevedere entro il 2050 un quasi raddoppio del tasso di dipendenza degli anziani, il rapporto fra il numero di ultrasessantacinquenni e il numero di persone in età lavorativa (20-

² Nel testo le previsioni sono indicate con riferimento all'anno base, generalmente l'anno precedente la pubblicazione. Sia Eurostat che Istat e Nazioni unite pubblicano on line solo i dati delle proiezioni più recenti; per tale motivo i dati delle proiezioni precedenti sono stati ricavati da note statistiche e rapporti che, però, non sempre presentano i dati con un sufficiente grado di dettaglio. Nondimeno, si è riuscito a ricostruire un dataset pressoché completo e omogeneo su frequenza quinquennale fino al 2050, limitandosi ad alcune interpolazioni lineari su quinquenni o anni adiacenti.

64 anni), dal 35% del 2000 al 66-68% nel 2050, con la parziale eccezione delle due ultime proiezioni Eurostat, in particolare l'ultima, del 2013, che prevede una crescita dello stesso rapporto entro il 2050 «solo» fino al 58% (figura 2).

Ciononostante, vale la pena di ripensare non tanto l'elemento proiettivo demografico in sé, quanto il modo nel quale la demografia è stata sussunta nella politica economica, specialmente in campo pensionistico. Infatti, le riforme pensionistiche degli anni novanta e duemila hanno interiorizzato fortemente e acriticamente il dato demografico di sostanziale riduzione e invecchiamento della popolazione italiana che ora sembra non più realizzarsi (il calo della popolazione) o realizzarsi in modo più attenuato (l'invecchiamento). Ne sono scaturite riforme molto pesanti, peraltro in parte condivisibili, ma basate, almeno in parte, su presupposti erronei.

Ad esempio, le previsioni di spesa pensionistica e la relativa «gobba» che tanto ha influenzato il dibattito e le riforme pensionistiche italiane a cavallo del secolo risultano significativamente diverse se ipotizziamo saldi migratori maggiori, come effettivamente verificatosi. Di fatto, ragionare oggi di politiche pensionistiche implica confrontarsi con previsioni demografiche che indicano per il 2050 una popolazione di almeno 10-15 milioni di individui in più rispetto al numero immaginato quando le riforme sono state fatte.

Analogo ragionamento può esser fatto con riferimento agli interventi sul welfare suggeriti, con un crescente grado di coercizione, dalle istituzioni Ue all'Italia e agli altri paesi membri a partire dal 2000.

Il resto dell'articolo è strutturato come segue. La sezione 2 confronta le previsioni demografiche succedutesi a partire dalla seconda metà degli anni novanta, fino alle più recenti, mettendo in rilievo come in un quindicennio si sia passati da prospettive di un forte calo della popolazione a prospettive di una sua crescita. La sezione 3 esamina le cause principali delle differenze e, in particolare, il ruolo impreveduto che stanno avendo i flussi migratori, evidenziando, tuttavia, come al momento il problema dell'invecchiamento risulti solo attenuato. La sezione 4 discute delle distorsioni che possono derivare da proiezioni demografiche fatte proprie in maniera acritica dai policy maker, con particolare riferimento agli andamenti della spesa pensionistica. La sezione 5 conclude.

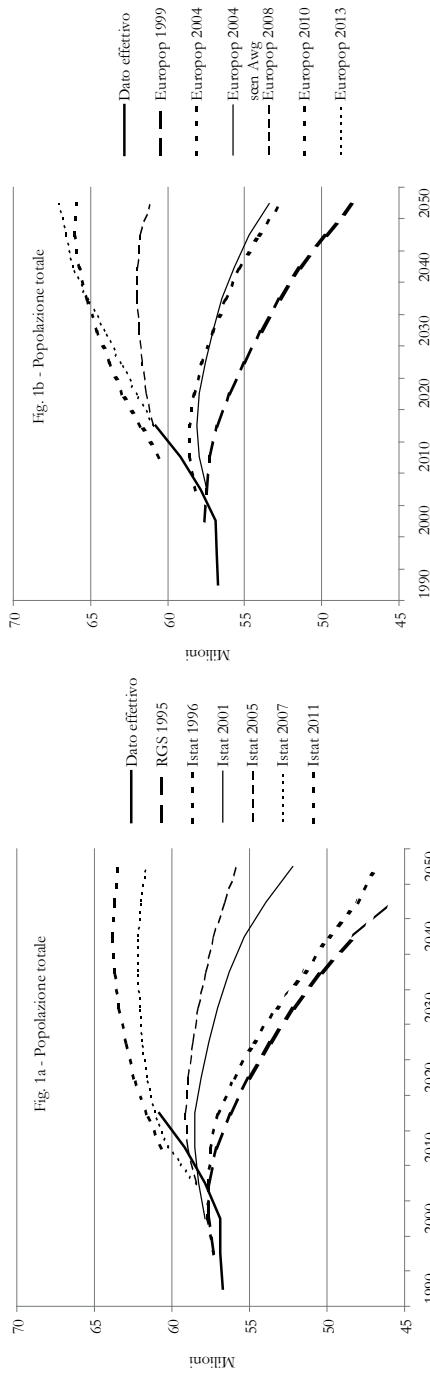
Tabella 1 - Confronto delle ipotesi di base e dei risultati delle varie previsioni demografiche ¹

Data previsione	Popolazione totale		Tasso dip. anziani (65+/20-64)		Tasso di fecondità totale		Speranza di vita alla nascita M		Saldo migratorio estero ⁴						
	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030					
Dato effettivo 2014	2014	60,8	36%	1,39	80,2	250									
Rgs 1995 ²	1996	56,2	52,2	45,8	37%	49%	68%	1,32	1,33	1,35	76,3	78,0	79,5	50	50
Istat 1996	1997	57,0	53,3	46,9	37%	47%	63%	1,40	1,45	1,45	77,3	78,3	78,3	56	56
Istat 2001	2002	58,5	57,1	52,3	38%	52%	69%	1,41	1,41	1,42	78,7	81,4	81,4	115	119
Istat 2005	2006	59,2	58,3	55,9	37%	48%	68%	1,40	1,48	1,60	78,8	81,0	83,6	150	150
Istat 2007	2008	61,1	62,1	61,7	36%	47%	66%	1,47	1,57	1,58	79,9	82,2	84,5	198	197
Istat 2011	2012	61,6	63,5	63,5	36%	46%	66%	1,44	1,49	1,56	80,3	83,5	85,3	279	220
Europop 1999	2000	56,8	54,0	48,1	37%	49%	67%	1,40	1,48	1,50	78,2	80,1	81,0	80	80
Europop 2004	2005	58,6	57,1	52,7	37%	49%	71%	1,40	1,40	1,40	79,3	81,5	83,6	120	114
Europop 2004	2006	58,1	57,1	53,4	37%	48%	67%	1,40	1,40	1,40	79,1	81,1	82,8	150	150
seen Awg ³															
Europop 2008	2008	60,9	61,9	61,2	36%	47%	66%	1,41	1,46	1,52	79,6	81,7	84,3	249	193
Europop 2010	2011	61,8	64,6	65,9	36%	46%	63%	1,44	1,48	1,54	79,7	81,8	84,3	352	339
Europop 2013	2014	60,9	64,1	67,1	36%	44%	58%	1,44	1,51	1,58	80,1	82,1	84,4	311	382
Un 2000 update	2001	55,2	50,5	43,0	na	na	na	1,23	1,40	1,61	na	na	na	na	na
Un 2012 update	2013	61,1	61,2	60,0	37%	49%	68%	1,55	1,70	1,81	80,3	82,6	85,3	na	na

Note: ¹ Si considerano gli scenari centrali dei vari esercizi; ² 2044 invece di 2050; ³ Scenario Europop 2004 modificato per convergenza nelle speranze di vita e diversi flussi migratori, come richiesto dal Comitato di politica economica Ue; ⁴ Il dato effettivo 2014 è la media 2010-2014.

Fonte: Eurostat, Istat, Ragioneria generale dello Stato e United Nations, vedi bibliografia.

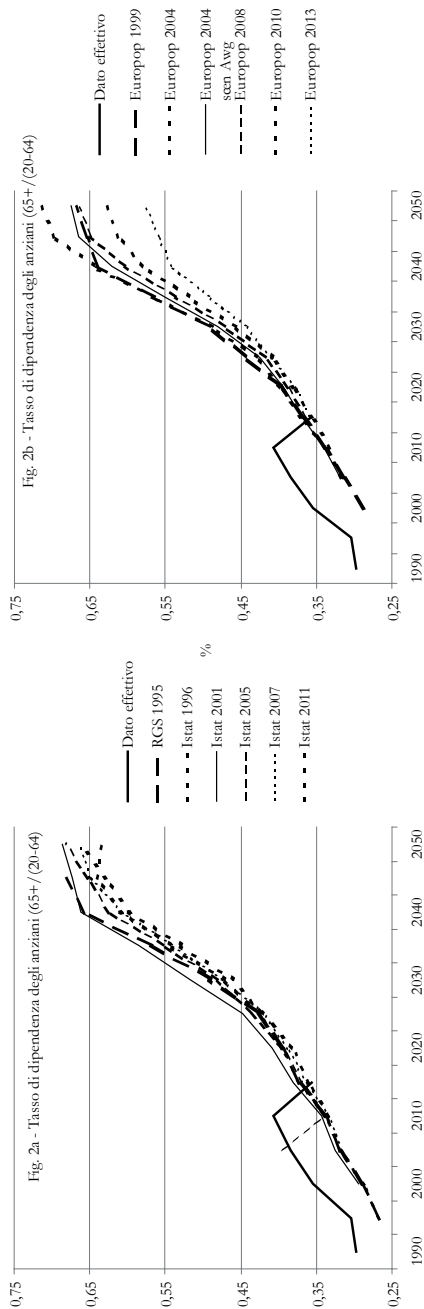
Figura 1 - Popolazione totale nelle proiezioni demografiche nazionali (fig. 1a) e Eurostat (fig. 1b)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

PREVISIONI DEMOGRAFICHE E RIFORME PENSIONISTICHE. UN RIPENSAMENTO DOPO QUINDICI ANNI

Figura 2 - Tasso di dipendenza degli anziani (65+ / 20-64) nelle proiezioni demografiche nazionali (fig. 2a) e Eurostat (fig. 2b)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

2. Dal calo all'aumento della popolazione: la revisione delle prospettive demografiche dell'Italia

Le previsioni demografiche a cinquant'anni vengono ormai routinariamente elaborate da Istat e Eurostat ogni tre-quattro anni e costituiscono le fondamenta sulle quali si costruiscono le previsioni degli andamenti di lungo periodo della spesa pensionistica, sanitaria e per l'istruzione, elaborate a livello nazionale dalla Ragioneria generale e, a livello Ue, dal Comitato di politica economica (Epc). Anche le Nazioni unite aggiornano regolarmente le proprie proiezioni demografiche di lungo e lunghissimo periodo (addirittura fino al 2300), anche se queste, che coprono tutti i paesi del mondo, soffrono necessariamente di un minore grado di accuratezza e, almeno nei paesi avanzati, non hanno impatto diretto sulle policy (Un, 2001, 2013).

In Italia, l'esigenza di disporre di previsioni demografiche dettagliate e su un orizzonte temporale sufficientemente ampio ai fini di politica economica è sorta negli anni novanta, dato che le tre riforme pensionistiche realizzate in quel decennio (Riforme Amato 1992, Dini 1995, Prodi 1997) richiedevano un quadro demografico che, da un lato, permettesse di cogliere con adeguato anticipo le criticità di un sistema che, se valutato ai soli livelli di spesa corrente, avrebbe addirittura mostrato saldi positivi e, dall'altro, desse modo di valutare gli effetti finanziari delle riforme³. Inizialmente, pur esistendo delle prime previsioni dell'Istat, con base 1988 (Istat, 1989), e del Cnr (Golini e al., 1995), sulle quali si fondarono le prime valutazioni, la Ragioneria generale elaborava, insieme con l'Università di Siena, proprie previsioni demografiche per gli anni 1994-2044 (Ministero del Tesoro e Rgs, 1995). L'anno successivo, tuttavia, l'Istat aggiornava le proprie previsioni, estendendole all'orizzonte temporale 1996-2050 e, da allora in poi, tutte le elaborazioni nazionali ufficiali si fondano sugli scenari Istat, successivamente aggiornati agli anni base 2001, 2005, 2007 e 2011, su un orizzonte temporale che correntemente arriva al 2065 (Istat, 1997, 2002, 2006, 2008, 2011).

A livello europeo, alla fine degli anni novanta cresceva la pressione

³ In Italia le prime riforme pensionistiche furono realizzate in anticipo di un decennio rispetto agli altri paesi Ue, in quanto peggiore era la situazione complessiva dei conti pubblici e maggiore la copertura del sistema pensionistico pubblico, *ergo*, la relativa spesa.

per estendere il monitoraggio dei conti pubblici previsto dal *Patto di stabilità e crescita* anche alle prospettive di lungo periodo della finanza pubblica, in particolare alla spesa per il welfare. Il consiglio di Lisbona, nel 2000, dava, fra l'altro, formale mandato alla Commissione di preparare, insieme ai paesi, un rapporto sull'evoluzione di lungo periodo della spesa sociale. Tale rapporto (Epc, 2000, 2001) rappresentava l'atto formale con cui veniva ufficializzata l'esistenza in prospettiva nell'area europea di rilevanti tensioni sui bilanci pubblici causate dall'invecchiamento e diventava da subito un elemento chiave dell'elaborazione di Commissione ed Ecofin, ulteriormente sviluppato e periodicamente aggiornato (Epc, 2006, 2009, 2012, 2015). Per tale rapporto servivano previsioni demografiche di lungo periodo per i paesi membri; esse sono state elaborate da Eurostat con base 1999, 2004, 2008 e 2013 e battezzate Europop (Epc, 2001; Eurostat, 2006, 2008, 2013)⁴.

Come già richiamato nell'introduzione e illustrato nella Figura 1 e nella prima sezione della tabella 1, il confronto fra le prospettive demografiche rappresentate nei primi esercizi considerati, che hanno avuto un fortissimo impatto sulle policy, e le ultime disponibili mostra divergenze molto forti. Sostanzialmente, tanto le previsioni Rgs e Istat con base 1994 e 1995 quanto quelle Eurostat con base 1999 e Un con base 2000 sono concordi nel prevedere un drastico calo della popolazione residente in Italia al 2050, nell'ordine del 17%-20% rispetto all'anno base, ovvero di un ordine di grandezza fra i 9 e i 14 milioni di individui. D'altra parte, secondo le ultime previsioni disponibili la popolazione italiana dovrebbe raggiungere nel 2050 i 63,5, 67,1 e 60,0

⁴ Per incompletezza dei dati non è stato possibile considerare un primo esercizio di Eurostat, con base 1995, dal quale risultava una popolazione al 2050 leggermente più alta e significativamente più giovane rispetto a Europop 1999. Il coordinamento fra proiezioni Istat ed Eurostat è generalmente, ancorché non sempre, assicurato dal fatto che le previsioni demografiche europee sono costruite su un quadro metodologico, su dati di partenza e ipotesi di simulazione forniti o validati dagli istituti nazionali di statistica; d'altra parte, le previsioni di spesa per il welfare prodotte a livello Ue vengono elaborate dagli stessi paesi secondo una metodologia condivisa, a differenza di altri casi, nei quali sono gli stessi uffici della Commissione europea a effettuare i calcoli (si pensi agli indicatori del *Patto di stabilità e crescita*), ovvero gli stessi sono da questa subappaltati all'esterno (come nel caso dei tassi di sostituzione pensionistici).

milioni rispettivamente nelle proiezioni Istat 2011, Europop 2013 e Un 2012, il che si traduce in un aumento della popolazione rispetto all'anno base del 5% per l'Istat e del 10% per Eurostat, mentre le Nazioni unite prevedono ora una popolazione stabile e non più in drastico calo. Rispetto alle prime previsioni considerate, dunque, l'Istat avrebbe aumentato la stima al 2050 di 16,6 milioni fra il 1995 e il 2011, Eurostat di 19 milioni fra Europop 1999 e Europop 2013, le Nazioni unite di 17 milioni fra il 2000 e il 2012.

La figura 1 e la tabella 1 permettono anche di confrontare il dato previsto per il 2015 dai primi esercizi considerati con quello effettivo del 2014: Rgs 1995 prevedeva per il 2015 una popolazione di 56,2 milioni, Istat 1996 di 57 milioni, Europop 1999 di 56,8 milioni e Un 2000 di 55,2 milioni. Il dato ufficiale della popolazione 2014 riporta, invece, un valore pari a 60,8 milioni, fotografando un «errore» di previsione compreso fra i 3,8 e i 5,6 milioni su un orizzonte di 15-20 anni⁵.

Si tratta di differenze molto significative, che trasformano quello che era previsto come un sostanziale calo della popolazione italiana in una continua, e neppure troppo lenta, crescita. Sorgono, a questo punto, almeno tre interrogativi. Il primo si chiede se differenze così rilevanti fra le previsioni di fine anni novanta e il dato effettivo odierno e fra le stesse previsioni e le ultime al 2050 riguardino solo l'Italia o abbiano valenza più generale. Il secondo e il terzo, che verranno trattati nella prossima sezione, riguardano da un lato le principali cause degli scostamenti, dall'altro l'interrogativo, che sorge spontaneo, sul se, a questo punto, dobbiamo concludere che il processo di invecchiamento che tanto ha catturato l'attenzione di studiosi e policy maker e ha indotto a riforme del welfare pesanti e costose socialmente non sia stato altro che un grande abbaglio.

La risposta al primo interrogativo è che no, gli «errori» e le modifiche delle previsioni appaiono rilevanti anche per altri paesi. La tabella 2 mette a confronto per vari paesi i dati 2000, 2015, 2050 sulla consistenza della popolazione residente contenuti nelle proiezioni Europop 1999 con il dato effettivo 2014 e con le ultime proiezioni Europop 2013.

⁵ Peraltro, il Censimento del 2011 ha comportato una riduzione della stima della popolazione residente italiana e immigrata piuttosto rilevante; senza tale riduzione le differenze sarebbero risultate ancora più forti. Secondo i dati Istat, nel 2011 il numero dei residenti calcolato sulla base dei dati precensuari avrebbe dovuto essere di 60,6 milioni, con 4,6 milioni di stranieri; il dato aggiornato al Censimento ha fissato la popolazione 2011 a 59,4 milioni con 3,9 milioni di stranieri (cfr. www.demo.istat.it/).

Tabella 2 - Popolazione dei paesi Ue-15. Valori di partenza e previsioni Eurostat Europop 1999 messe a confronto col più recente dato effettivo (2014) e con le più recenti previsioni Eurostat Europop 2013 (dati in milioni)

Paesi	Europop dati anno di partenza (2000)	Europop 1999: previsione per anno 2015	Eurostat ultimo dato effettivo (anno 2014) ¹	Differenza sul dato effettivo	in % effettivo	Europop 1999: previsione per anno 2050	Europop 2013: previsione per anno 2050	Differenza	in % sulla previsione 2013
B	10,2	10,4	11,2	0,8	7,2%	10,1	14,8	4,7	31,6%
Dk	5,4	5,5	5,6	0,1	2,3%	5,5	6,4	0,9	14,3%
D	82,3	83,5	80,8	-2,7	-3,4%	75,6	74,7	-0,9	-1,2%
El	10,5	10,8	11,0	0,2	1,8%	10,2	9,1	-1,1	-11,7%
Es	39,4	39,8	46,5	6,7	14,4%	35,1	45,5	10,4	22,9%
Fra	59,2	62,2	65,9	3,7	5,6%	62,2	74,3	12,1	16,3%
Irl	3,8	4,3	4,6	0,3	6,6%	4,8	5,0	0,2	3,3%
Ira	57,6	56,8	60,8	4,0	6,6%	48,1	67,1	19,0	28,3%
Lux	0,4	0,5	0,5	0,0	0,0%	0,6	1,1	0,5	42,9%
Nl	15,9	17	16,8	-0,2	-1,0%	17,7	17,4	-0,3	-1,7%
A	8,1	8,1	8,5	0,4	4,8%	7,6	9,7	2,1	22,0%
Pt	10	10,6	10,4	-0,2	-1,7%	10,9	8,9	-2,0	-23,0%
Fin	5,2	5,3	5,5	0,2	2,8%	5	6,2	1,2	18,8%
Sve	8,9	9	9,6	0,6	6,7%	9,2	12,4	3,2	26,1%
Uk	59,5	61,5	64,3	2,8	4,4%	61,8	77,2	15,4	19,9%
Eu 15	376,4	385,2	402,1	16,9	4,2%	364,2	429,7	65,5	15,3%

Nota: ¹ Alcuni dati sono provvisori.

Fonte: Eurostat.

Confrontando il dato previsto da Europop 1999 per il 2015 col dato effettivo del 2014, emerge un errore di previsione del 4,2% per il complesso della Ue-15, con valori massimi del 5,6% in Francia, il 6,6% in Irlanda e Italia, il 6,7% in Svezia, il 7,2% in Belgio, il 9% in Lussemburgo e, addirittura, il 14,4% in Spagna, dove il valore effettivo ha superato la previsione di quasi 7 milioni di individui in un quindicennio. Guardando alle differenze fra previsioni Europop 1999 e Europop 2013 al 2050, la differenza complessiva a livello di Ue-15 è del 15,3%, ma per 5 paesi la previsione è aumentata fra il 20% e il 30% (Regno Unito, Austria, Spagna, Svezia e Italia), per due paesi è aumentata fra il 30% e il 43% (Belgio e Lussemburgo) e per un paese è diminuita di oltre il 20% (Portogallo). Come per l'Italia, anche per la Eu-15 nel suo complesso quella che nel 1999 sembrava una prospettiva di graduale riduzione della popolazione fra il 2015 e il 2050 (da 385 a 364 milioni) si è trasformata, dopo un quindicennio, in una prospettiva di crescita (da 402 a 430 milioni).

3. Le cause delle revisioni, il ruolo dell'immigrazione e le prospettive di invecchiamento

Ricordato che i numeri qui considerati fanno riferimento solo allo scenario centrale di ciascun esercizio di previsione, tema discusso nella sezione 4, consideriamo ora gli altri due interrogativi. Quali le cause di scostamenti così ampi rispetto al dato effettivo più recente e di revisioni così significative nelle previsioni al 2050? E quali le conseguenze sul fenomeno dell'invecchiamento che tanta preoccupazione ha destato in Italia e in Europa?

Quanto al primo interrogativo, il punto centrale è che, se l'invecchiamento nel tempo delle coorti viventi è un elemento sostanzialmente deterministico (un ventenne oggi fra vent'anni avrà quarant'anni), i tre parametri chiave per le proiezioni (la natalità, la mortalità – ovvero la speranza di vita – e i flussi migratori) devono essere oggetto di inferenza.

Le procedure inferenziali utilizzate sono divenute più sofisticate mano a mano che aumentava l'importanza assegnata alle previsioni, si sviluppavano le basi dati necessarie e si affinavano le tecniche statistiche, tipicamente, in questo caso, basate sull'analisi delle serie storiche. Tuttavia, un'inferenza statistica basata sui trend passati può risultare in-

sufficiente, dato che tutti e tre i parametri richiamati dipendono anche sia dall'evoluzione delle condizioni economico-sociali e politiche in Italia e all'estero, che dalle politiche. Per quanto riguarda la dipendenza dalle condizioni economiche e sociali, potrebbero essere utilizzati, e vi sono stati tentativi in tal senso, analisi multivariate e modelli, in forma strutturale o ridotta, che endogenizzino tali parametri, capaci di dare conto, ad esempio, degli effetti delle condizioni socio-economiche sulle scelte di natalità, o della spesa per la ricerca in campo medico sulla speranza di vita; tuttavia, tali procedure da un lato implicano necessariamente ipotesi teoriche e di stima aggiuntive, dall'altro risultano intrinsecamente deboli, nella misura in cui non possono considerare economie e società chiuse rispetto all'estero. Va poi considerato che natalità, speranza di vita e immigrazione dipendono dalle policy, di nuovo nazionali ed estere, il che aumenta ulteriormente il grado di arbitrarietà delle assunzioni e incerta la previsione.

La tabella 1 e le figure 3, 4 e 5 mostrano le ipotesi assunte nelle previsioni demografiche considerate con riferimento, rispettivamente alla natalità, alla speranza di vita e al saldo migratorio con l'estero. In sintesi, le prime previsioni assumevano un andamento della natalità eccessivamente cauto anche in un contesto di forte calo delle nascite qual è quello italiano, anche se l'effetto sulle previsioni è piuttosto limitato; la speranza di vita è già aumentata ben oltre le previsioni iniziali, con un effetto più sostanziale sulle dimensioni della popolazione; per la parte principale, però, le differenze riscontrate sono attribuibili a saldi migratori di dimensioni impreviste, nell'ordine delle 200 mila-300 mila unità l'anno, a fronte di previsioni, nei primi esercizi, nell'ordine delle 50 mila unità.

La natalità è sintetizzata dal tasso di fecondità totale (Tft), ovvero il numero medio di figli che una donna darà alla luce nel corso della propria vita (figura 3 e terza sezione della tabella 1). Mentre le ipotesi sottostanti le prime previsioni (Rgs, 1995; Istat, 1996, 2001; Eurostat, 2004) appaiono piuttosto semplicistiche al riguardo e si limitavano, pur con varie argomentazioni, a fotografare il livello corrente dell'indicatore, le successive ne considerano un'evoluzione più puntuale nel tempo e concordano nel prevederne una crescita, da livelli attorno a 1,25 nel 2000, all'attuale 1,4, fino a valori fra 1,5 e 1,6 nel 2050. In realtà, tale crescita è per buona parte deterministica, dovuta alle modalità di calcolo del Tft, che, anche a parità di numero di figli per donna, si riduce artificialmente, e per un lungo periodo, quando au-

menta l'età della genitorialità⁶. La rimanente parte, che rappresenta la componente di carattere più prettamente inferenziale e richiede la previsione del numero medio di figli cui una donna di ciascuna generazione darà vita, implicitamente prevista in ulteriore calo nelle prime previsioni, mostra nelle successive un andamento stazionario o leggermente crescente, come risultato dell'interazione di componenti di trend, di ipotesi circa la convergenza o meno dei valori dell'indicatore a livello regionale o internazionale e della considerazione dei diversi comportamenti riproduttivi che, almeno inizialmente, caratterizzano la componente immigrata.

Tuttavia, se le ipotesi necessarie per tale inferenza (convergenza o meno, continuo calo o recupero della natalità) presentano margini di arbitrarietà che rendono la previsione incerta su un periodo medio-lungo e comunque fortemente dipendente dalle policy, la limitata variabilità complessiva del Tft nelle diverse previsioni (massimo 0,2 figli per donna) causa un limitato impatto differenziale sulle previsioni.

Differenze più sostanziali si riscontrano per quanto riguarda la speranza di vita (qui si fa riferimento alla speranza di vita alla nascita dei maschi), sia con riferimento alle differenze fra le assunzioni delle previsioni e l'ultimo dato reale che con riferimento ai diversi esercizi (figura 4 e penultima sezione della tabella 1). Almeno fino al 2014, le previsioni sembrano avere sistematicamente sottostimato l'andamento effettivo, con la massima differenza che arriva a quasi 4 anni nel caso delle previsioni Rgs 1995. Per quanto riguarda gli scenari previsivi, essi tendono sostanzialmente a proiettare sul futuro il trend in corso, con, al più, una molto graduale riduzione nel tempo della crescita. Ne è conseguita una significativa differenziazione nelle previsioni, che vedono una minima speranza di vita alla nascita dei maschi nel 2050 attorno ai 79 anni (Rgs 1995 e Istat 1996) e l'attestarsi delle proiezioni più recenti su valori attorno a 84-85 anni, dunque 5-6 anni in più rispetto alle previsioni di un quindicennio precedenti, valori, peraltro,

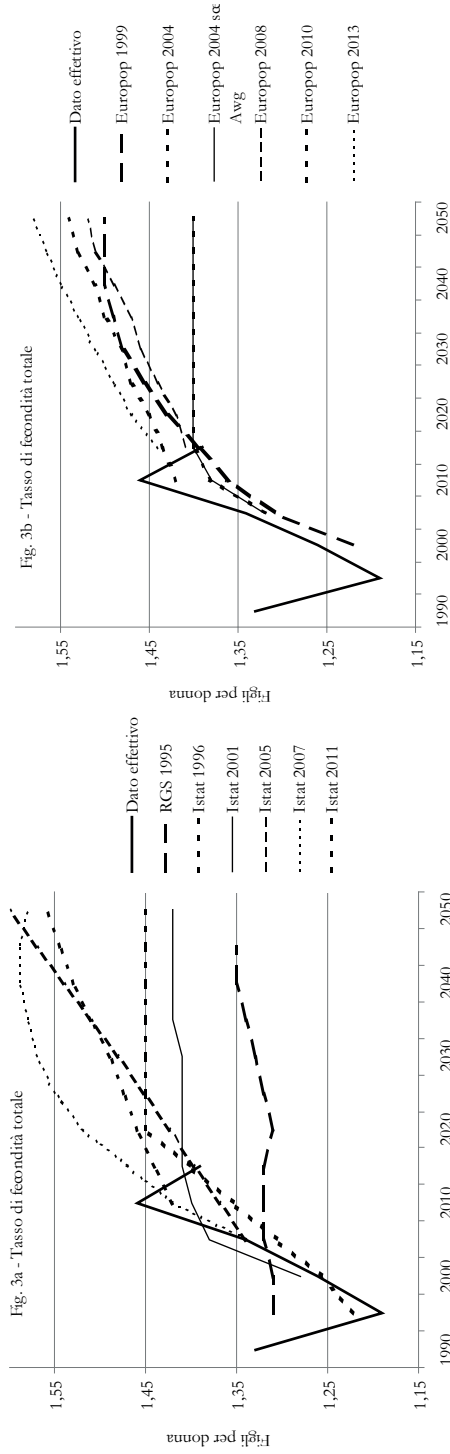
⁶ Il Tft viene calcolato utilizzando le probabilità di avere figli in un dato anno delle donne di ciascuna età, piuttosto che attraverso un approccio per coorti. Così, il graduale posponimento dell'età della genitorialità, a parità di numero di figli per donna, provoca un abbassamento dell'indicatore, che viene poi recuperato dopo un arco di tempo di 30-35 anni, ovvero quando tutte le coorti di donne per le quali si è avuto il posponimento concludono la loro carriera riproduttiva.

che nel confronto internazionale mantengono l'Italia, assieme alla Svezia, fra i paesi più longevi in Europa⁷.

Come accennato, dove le differenze sono particolarmente forti è nei dati relativi ai saldi migratori con l'estero (figura 5 e ultima sezione della tabella 1). Su un orizzonte medio-lungo, i flussi migratori si sono rivelati imprevedibili per tutti i paesi, tanto che sia Istat che Eurostat e Un nelle proiezioni più recenti si limitano a confermare per i primi anni di previsione l'andamento degli ultimi anni (2005-2010 per Istat 2011), ipotizzando poi una lentissima convergenza verso l'azzeramento del flusso netto, raggiunto nel 2100 per Un 2012 e nel 2130 per Istat 2011. In ogni caso, il dato storico italiano mostra, considerando la media sui cinque anni precedenti, una crescita enorme del flusso migratorio netto, che, da valori attorno a 40 mila - 50 mila unità annue fino al 2000, si è portato repentinamente su valori compresi fra i 250 mila e i 390 mila annui. In pratica, secondo i dati Istat, nel periodo 2005-2014 il flusso netto complessivo sarebbe stato positivo per più di 3 milioni di unità. Evidentemente, tale dinamica ha completamente spiazzato le previsioni di fine anni novanta, che ipotizzavano flussi netti fra 50 mila e 60 mila unità annue, ma anche quelle formulate fino al 2006, che sono arrivate a ipotizzare flussi massimi nell'ordine delle 150 mila unità annue. Di fatto, l'Italia viene a essere considerata a livello europeo il paese nel quale l'impatto dei flussi migratori sarà maggiore in valore assoluto: secondo Europop 2010, fra il 2010 e il 2060 il flusso netto cumulato arriverà in Italia a 15,9 milioni, con i due paesi Ue che «seguono» in classifica, Spagna e Regno Unito, che arriveranno «solo» a 11,2 e 8,6 milioni rispettivamente (Economic policy committee, 2012, p. 52).

⁷ Nel 2004 l'Ageing working group (Awg) del Comitato di politica economica ha chiesto a Eurostat di costruire uno scenario alternativo a Europop 2004, qui battezzato *Europop 2004 scen Awg*, poiché era emerso che l'aumento della speranza di vita ipotizzata per i vari paesi non era stato in alcun modo coordinato, cosicché si aveva divergenza nel tempo fra i vari paesi, risultato piuttosto problematico, stante la finalità del Comitato di utilizzare le proiezioni demografiche per confrontare la dinamica futura della spesa pensionistica nei vari paesi. A partire dal successivo esercizio previsivo Eurostat ha adottato un'ipotesi di convergenza, pur di lunghissimo periodo, ben oltre l'orizzonte di previsione, nel proprio scenario base.

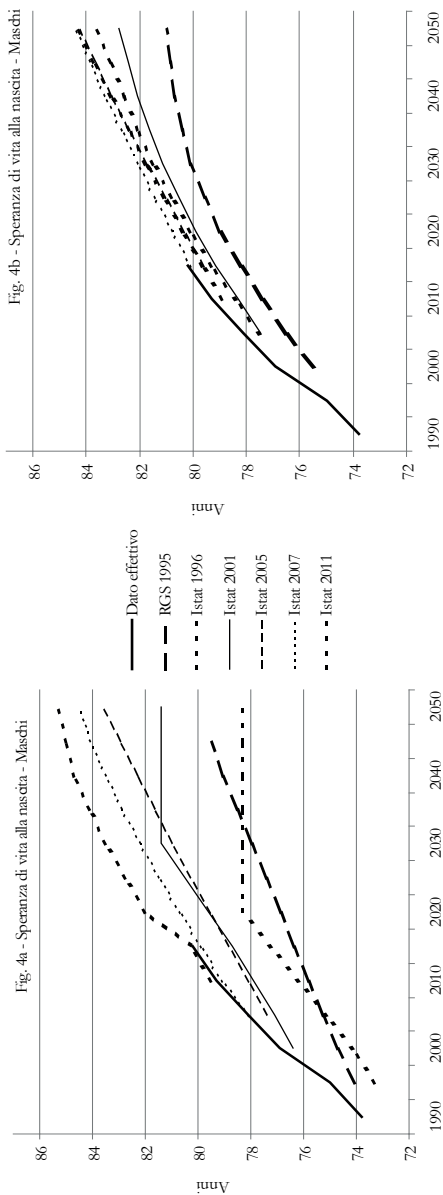
Figura 3 - Tasso di fecondità totale nelle proiezioni demografiche nazionali (fig. 3a) e Eurostat (fig. 3b)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

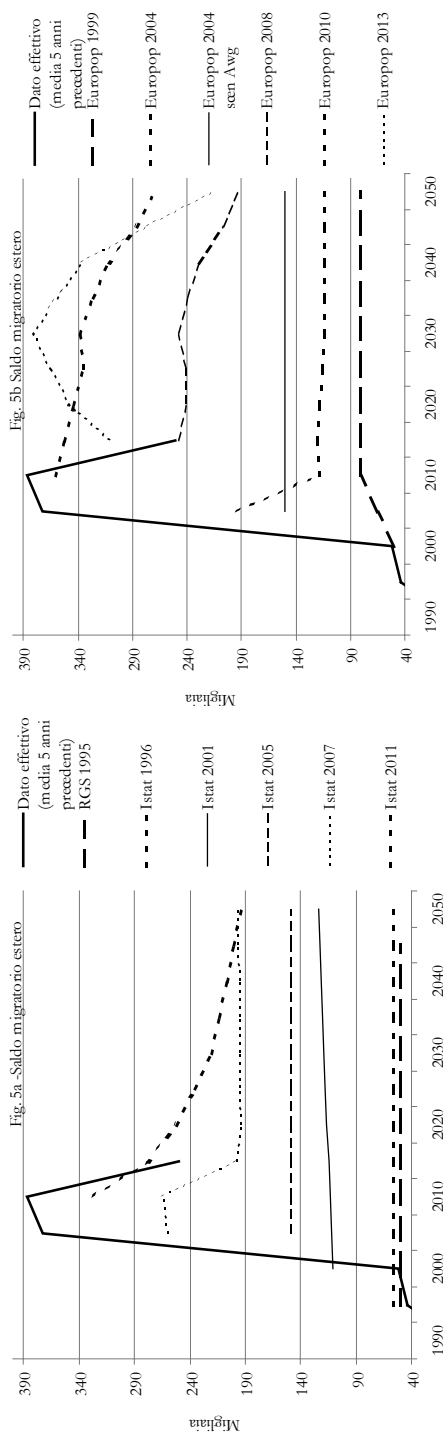
PREVISIONI DEMOGRAFICHE E RIFORME PENSIONISTICHE. UN RIPENSAMENTO DOPO QUINDICI ANNI

Figura 4 - Speranza di vita alla nascita dei maschi nelle proiezioni demografiche nazionali (fig. 4a) e Eurostat (fig. 4b)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

Figura 5 - Saldo migratorio estero nelle proiezioni demografiche nazionali (fig. 5a) e Eurostat (fig. 5b)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

Rimane da rispondere all'altro quesito che ci eravamo posti, ovvero se tutto ciò implichi che debba essere considerato un abbaglio, oltre alla riduzione della dimensione della popolazione residente, anche il trend verso il suo invecchiamento complessivo, che tanta preoccupazione ha suscitato, determinando, in buona parte, il segno delle riforme del welfare italiano ed europeo negli ultimi quindici anni. In realtà, se gli effetti della sottostima di tutti e tre i parametri (fecondità, longevità, flussi migratori) nelle prime previsioni demografiche si sommano l'uno all'altro nel calcolo della dimensione della popolazione residente, amplificando l'errore, ai fini dell'invecchiamento, invece, fecondità e longevità hanno effetti contrastanti, mentre i flussi migratori hanno sicuramente un effetto iniziale di contenimento dell'invecchiamento, che viene però indebolito mano a mano che la stessa popolazione immigrata invecchia. L'effetto complessivo è illustrato nella figura 2 e nella seconda sezione della tabella 1 in termini di tasso di dipendenza degli anziani, ovvero di rapporto fra il numero degli ultrasessantacinquenni e quello della popolazione di età compresa fra 20 e 64 anni. Come già accennato, tutte le previsioni considerate sono concordi nel prevedere entro il 2050 un quasi raddoppio del tasso, dal 35% del 2000 al 66%-68% nel 2050, con una variabilità molto bassa delle stime, in particolare quelle Istat. Fanno eccezione le due ultime proiezioni Eurostat, Europop 2010 e Europop 2013, che fissano il tasso di dipendenza nel 2050 al 63% e al 58% rispettivamente, 3-5 punti e 8-10 punti più in basso rispetto alle altre previsioni, una differenza che, pur non pregiudicando la conclusione sull'esistenza di un forte problema di invecchiamento, nondimeno ne cambia significativamente le proporzioni e potrebbe avere effetti non secondari sulla spesa per il welfare.

4. Dalla demografia alle riforme pensionistiche e del welfare

In un libro sulla storia delle politiche dell'immigrazione in Italia, Luca Einaudi dedica un paragrafo al quesito «Ci si può fidare delle previsioni demografiche?» concludendo, dopo aver illustrato storia antica e recente, non solo italiane, che, «sebbene si tratti di strumenti necessari per individuare tendenze e rischi, non possono essere interpretate come indicazioni precise, soprattutto quando guardano a un futuro lontano» (Einaudi, 2007, p. 77)⁸. In effetti, l'evidenza fin qui discussa

⁸ Einaudi circostanzia la sua affermazione anche confrontando con l'evoluzione reale le previsioni demografiche formulate negli anni trenta del 1900

sembra confermare la necessità di un'estrema cautela nell'uso delle proiezioni demografiche. Viene, allora, da interrogarsi sulle modalità attraverso le quali esse entrano nelle policy.

Prima di tutto, vanno evidenziati tre elementi. In primo luogo, che le previsioni demografiche qui considerate sono formulate secondo criteri per quanto possibile rigorosi, sia con riferimento agli strumenti statistici che alle banche dati disponibili. In secondo luogo, che coloro che le realizzano ne sottolineano costantemente l'incertezza, che aumenta con l'estendersi dell'orizzonte temporale considerato. Infine, che in quasi tutte le previsioni vengono esaminati anche scenari alternativi a quello base, fin qui considerato.

Con riferimento a quest'ultimo punto, ad esempio, nel più vecchio esercizio previsivo esaminato, quello Rgs 1995, a fianco dello scenario base vengono elaborati molti scenari alternativi (sei differenti ipotesi di evoluzione della fecondità, due di longevità e cinque diversi saldi migratori con l'estero – da 0 a 400 mila annui), cosicché, se è vero che lo scenario base prevede un flusso netto di immigrati pari ad appena 50 mila unità l'anno, potrebbe ben obiettarsi che anche ipotesi in linea con gli effettivi saldi successivamente realizzatisi sono stati considerati, sebbene in realtà solo tre ipotesi (saldi pari a 0, 50 mila e 150 mila unità annue) sono state poi effettivamente utilizzate nelle associate previsioni della spesa pensionistica. Allo stesso modo, Istat elabora sempre (con l'eccezione della previsione 2005) tre scenari previsivi: uno «centrale», uno «alto» (più elevati natalità, longevità e saldi migratori) e uno «basso». Anche Eurostat, a fianco di uno scenario «base», produce alcune varianti dello stesso, anche in risposta alle richieste che pervengono dai paesi membri nelle varie sedi; in Europop 2013, ad esempio, sono esaminate quattro varianti: una che pone i saldi migratori a 0, una che li riduce del 20%, una che aumenta la speranza di vita di due anni in più entro il 2060, una che considera, entro lo stesso anno, un ulteriore calo del 10% della fecondità.

Tuttavia, in tutte le previsioni la tendenza è a costruire uno scenario base attorno al quale tutto ruota, perché gli scenari alternativi sono

per Germania, Francia, Stati Uniti e Italia. Per i primi tre paesi la sentenza è senza appello, la popolazione effettiva è cresciuta, e da subito, in ognuno di essi di gran lunga oltre i più ottimistici scenari previsivi. Solo per l'Italia, sia a causa dell'ampia forchetta ipotizzata che del più ristretto orizzonte di previsione, il dato effettivo del 1961 risultava compreso fra le previsioni minima e massima formulate da Gini e De Finetti nel 1931.

costruiti modificando o in modo simmetrico le ipotesi di quello base o una a una le singole ipotesi. Ciò dà un'apparenza di centralità alle stime dello scenario base, laddove, tuttavia, esse soffrono vuoi del peso che si decide di assegnare ai trend passati, vuoi delle assunzioni, alcune volte necessariamente arbitrarie, fatte dal ricercatore. In questo modo, malgrado le avvertenze, tende ad alimentarsi una lettura dei dati sbilanciata sullo scenario base, letto come lo scenario più probabile⁹.

Da questo punto di vista, anche innovazioni quali il passaggio, che dovrebbe essere implementato prossimamente dall'Istat e in prospettiva da Eurostat, da un modello di previsione di tipo deterministico, come l'attuale, a uno di tipo probabilistico (Corsetti e Marsili, 2013) non costituisce una soluzione. Si passerebbe, infatti, da un approccio per scenari alternativi, che definiscono a priori i confini alternativi alla variante ritenuta più probabile, a un approccio nel quale vengono forniti gli intervalli di confidenza delle variabili demografiche e della previsione centrale, ma non verrebbe scalfito il ruolo della stessa previsione centrale, mentre l'assegnazione di distribuzioni di probabilità a parametri la cui previsione mantiene elevati gradi di discrezionalità rischia di rendere solo apparente l'aumento di precisione.

Va anche detto che, a volte, malgrado le cautele espresse, sono gli stessi autori delle proiezioni a dare indicazioni che possono essere facilmente lette come autorizzazioni a utilizzare il solo scenario centrale. Ad esempio, nella presentazione delle previsioni Istat 2001 si legge che «lo scenario centrale è stato costruito sulla base di ipotesi ritenute le più probabili nel momento stesso in cui queste venivano adottate. Pertanto, i risultati delle previsioni [...] costituiscono una buona base di partenza per i policy makers che, nel predisporre i loro programmi d'intervento, necessitano di conoscere la futura consistenza della popolazione con un ampio livello di fiducia» (Istat, 2002, p. 11). Nelle previsioni Istat 2005 si dà anche una precisa indicazione al policy maker: «al di là delle possibili deviazioni di traiettoria, un fatto rimane

⁹ Va anche considerato che negli esercizi di previsione della spesa per il welfare le dinamiche demografiche costituiscono l'input iniziale sul quale vengono innestati gli scenari macroeconomici e occupazionali, cosicché l'esame completo di scenari diversi diviene intrattabile a livello espositivo a causa dell'elevato numero di combinazioni che andrebbero considerate, ergo per cui ci si limita, solitamente, ad un'analisi di sensitività modificando un solo parametro per volta.

comunque assodato: per un paese quale l'Italia, la prospettiva di dover convivere con un anziano ogni tre persone nel lontano, ma non lontanissimo 2050, deve portare a predisporre da subito riforme e strutture per assorbire positivamente l'impatto della nuova situazione» (Istat, 2006, nota metodologica, p. 5). Dal canto suo, anche la Ragioneria generale interiorizza indicazioni in tal senso: «l'ipotesi centrale rappresenta la previsione vera e propria in quanto assume, per ciascuna componente demografica, l'andamento futuro "più probabile" sulla base delle tendenze osservate negli ultimi anni» (Ministero del Tesoro-Rgs, 1998, p. 6).

Così, lo scenario centrale delle simulazioni demografiche è diventato spesso, quasi sempre nelle previsioni del primo decennio considerato, lo scenario unico di partenza per le ulteriori elaborazioni previsionali, in particolare quelle della spesa pensionistica e sanitaria prodotte dagli uffici governativi dei singoli paesi e dal Comitato di politica economica della Ue, ottenute inserendo sul quadro demografico specifiche ipotesi sui tassi di partecipazione e occupazione, sull'andamento di produttività e Pil, sulle scelte di pensionamento e sulla domanda di consumi sanitari. In questo modo, è stato fornito al policy maker ciò che chiedeva, ovvero una stima quanto più possibile puntuale e *non problematica* delle dinamiche future, da usare per individuare le criticità e quantificare gli effetti delle riforme.

È così che le previsioni demografiche formulate dalla metà degli anni novanta e quelle a livello comunitario del 2001 pur, come visto, rivelatesi *ex post* molto disallineate rispetto all'effettiva evoluzione demografica, hanno avuto un impatto grandissimo: in Italia hanno mostrato l'apparentemente indiscutibile urgenza degli interventi, creando la cornice delle riforme pensionistiche. A livello europeo hanno imposto all'attenzione generale un problema di invecchiamento comune all'area e le sue conseguenze per le finanze pubbliche, portando la Commissione europea a estendere progressivamente il monitoraggio del *Patto di stabilità e crescita* alle prospettive future della finanza pubblica dei paesi e, in particolare, della spesa per il welfare, con conseguente pressione al suo ridimensionamento.

Di fatto, con rare eccezioni, in tale processo si è rivelata molto debole l'analisi critica e la qualificazione dei risultati. Da un lato i tecnici, soprattutto nei primi esercizi, raramente hanno fatto girare i modelli di previsione della spesa con scenari demografici alternativi; al limite si sono aggiornati i calcoli con le più recenti proiezioni (sempre con rife-

rimento al nuovo scenario centrale), ma quasi mai si è provveduto a isolare, nelle differenze che emergevano da una simulazione all'altra, l'effetto del fattore demografico da quello delle riforme e dell'aggiornamento delle ipotesi macroeconomiche. D'altro lato, anche in ambito accademico, se un qualche dibattito e confronto vi è stato, in Italia e a livello europeo, sulle tendenze della spesa pensionistica e sulle ipotesi di riforma, tale confronto si è quasi sempre concentrato sullo scenario macroeconomico sottostante le simulazioni e sugli effetti degli interventi (ad esempio l'impoverimento dei pensionati, il ruolo della spesa privata, le ipotesi di evoluzione della domanda di consumi sanitari al crescere della speranza di vita). Molto raramente sono state, invece, messe in questione le ipotesi sottostanti lo scenario demografico centrale, sostanzialmente considerato come base di partenza data, e altrettanto raramente sono stati messi in discussione i modelli di simulazione della spesa sociale. Ciò, peraltro, è almeno in parte spiegabile con la situazione di monopolio di fatto delle basi dati necessarie alle previsioni (sia quelle demografiche che quelle di spesa pensionistica) che si è venuta a creare in capo ai soggetti istituzionali titolati.

Eppure, considerando, in particolare, l'andamento dei flussi migratori, se l'effetto complessivo sull'invecchiamento, come abbiamo visto, può non essere molto significativo, l'effetto sulla dinamica pensionistica appare sicuramente non trascurabile¹⁰.

Al riguardo, la figura 6 presenta tre esercizi, fra i pochi disponibili, nei quali viene valutato l'effetto sulla spesa pensionistica di un'ipotesi di aumento dei flussi migratori: in primo luogo, la previsione di spesa formulata nel 1996 della Ragioneria generale sulla base delle proprie proiezioni demografiche dell'anno precedente, nell'ipotesi centrale di un saldo migratorio di 50 mila unità annue e nell'ipotesi alternativa di 150 mila unità annue (Ministero del Tesoro - Rgs, 1996); in secondo luogo, la previsione elaborata da Massimiliano Tancioni (2007) sulla base dello scenario Istat 2001, che ipotizzava un saldo migratorio estero di 110 mila-120 mila unità annue, e di uno scenario alternativo che ipotizza un flusso più elevato in media di 50 mila unità l'anno, con punte di 60 mila-70 mila nel 2022-2036; in terzo luogo, la previsione più recente della Ragioneria generale (Ministero dell'Economia e

¹⁰ Si prescinde in questa sede dall'effetto dei maggiori flussi migratori sulle entrate fiscali e contributive, che pure hanno un significativo effetto sull'equilibrio finanziario del sistema pensionistico e di protezione sociale.

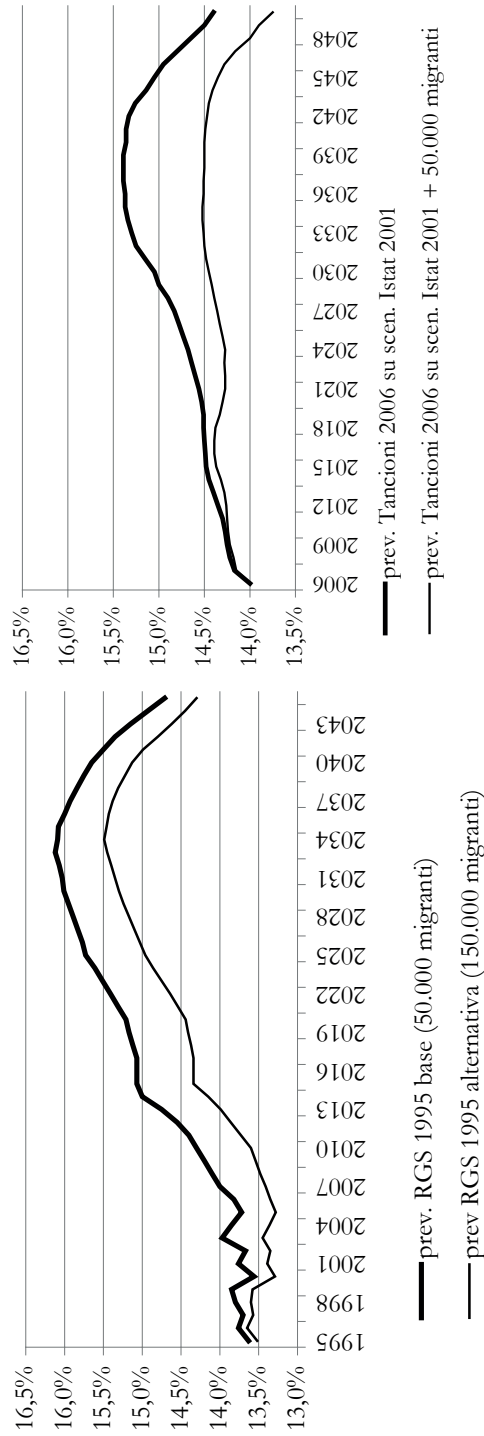
delle Finanze - Rgs, 2014), nel quale viene utilizzato lo scenario demografico Istat 2011 (che prevede un saldo migratorio pari a 200 mila - 250 mila unità annue) e vengono effettuate alcune analisi di sensitività, fra le quali quella riportata, che ipotizza un flusso più elevato in media di 40 mila unità l'anno, crescente nel tempo fino a 60 mila nel 2060.

Le prime due simulazioni mostrano come l'aumento dei flussi migratori abbia un significativo effetto di contenimento della spesa pensionistica in rapporto al Pil, rapidamente crescente fin dai primi anni e che può arrivare quasi all'1% del Pil (0,8 nella simulazione della Ragioneria generale, 0,9 in quella di Tancioni), scemando poi lentamente. Si noti che, anche con l'ipotesi di flussi migratori «maggiorati», si rimarrebbe sotto la dinamica migratoria manifestatasi nel primo decennio del secolo e sotto le ipotesi migratorie delle più recenti simulazioni Istat e Eurostat, come si può notare dalla figura 5 già discussa in precedenza. Dunque, le previsioni di spesa pensionistica, con la caratteristica «gobba» che tanta attenzione ha catturato nel dibattito italiano, sarebbero risultate più basse se lo scenario demografico avesse utilizzato saldi migratori più vicini a quelli poi effettivamente verificatisi; ad esempio, nella simulazione di Tancioni, di fatto, la «gobba» scompare. Meno rilevanti le differenze nella simulazione più recente della Ragioneria generale, che arriva a stimare una minore spesa di 0,3 punti di Pil nel 2050 (0,4 nel 2060), in ragione sia del minor aumento nei flussi migratori considerato, sia del fatto che tale aumento viene fatto decorrere dal 2014, dunque venti e dieci anni dopo le altre due simulazioni, sia, infine, del minore impatto di un dato aumento dei flussi migratori su una popolazione ora prevista di maggiori dimensioni. Peraltro, tale previsione, essendo basata sullo scenario demografico Istat 2011, già incorpora un'ipotesi di saldi migratori molto più ampi che in passato e sostanzialmente in linea con l'esperienza degli ultimi anni.

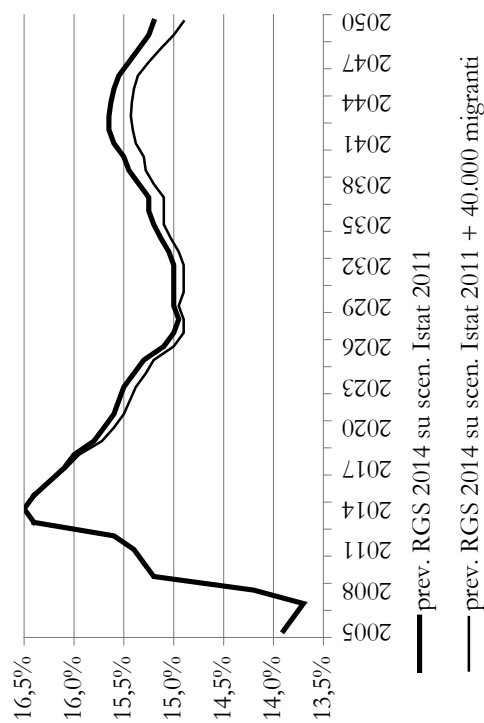
Il confronto dei diversi profili di spesa nella figura 6 evidenzia, nondimeno, che la spesa pensionistica rimane sui livelli previsti in precedenza e, anzi, cresce nel quinquennio appena concluso. Ciò, malgrado i risparmi rispetto alle previsioni di spesa che avrebbero dovuto scaturire da flussi migratori molto più consistenti del previsto e dalle pesanti riforme pensionistiche, tutte volte al contenimento della spesa, succedutesi negli anni (l'ultima nel 2011).

PREVISIONI DEMOGRAFICHE E RIFORME PENSIONISTICHE. UN RIPENSAMENTO DOPO QUINDICI ANNI

Figura 6 - Previsioni di spesa pensionistica negli scenari di base e assumendo maggiori saldi migratori



segue Figura 6 - Previsioni di spesa pensionistica negli scenari di base e assumendo maggiori saldi migratori



Nota: Le previsioni 2006 basate su Istat 2001 ipotizzano un saldo migratorio estero di 110.000-120.000 unità annue; lo scenario alternativo ipotizza un flusso migratorio più elevato in media di 50.000 unità l'anno, con punte di 60.000-70.000 nel 2022-2036. Lo scenario base Rgs 2014 è quello Istat 2011 (saldo migratorio pari a 200.000-250.000 unità annue); lo scenario alternativo ipotizza un flusso migratorio più elevato in media di 40.000 unità l'anno, crescente nel tempo fino a 60.000 unità nel 2060.

Fonte: Ministero del Tesoro - Rgs 1996 per le previsioni Rgs 1995; Tancioni 2007 per le previsioni 2006; Ministero dell'Economia e delle Finanze - Rgs 2014 per le previsioni Rgs 2014.

Questo porta a una conclusione di valenza generale: l'andamento ancora problematico della spesa pensionistica è da ascrivere al fatto che i risparmi originati da immigrazione e riforme sono stati compensati, o più che compensati, da altri elementi, in particolare il crollo del Pil a causa della crisi, dell'insufficiente sviluppo della produttività e dell'aumento della disoccupazione. Il calo del Pil del 5,5% nel 2009 ha, per esempio, provocato, da solo, l'aumento di 1 punto di Pil della spesa pensionistica. Di fatto, se ancora vi è un problema di spesa pensionistica in Italia, questo va ricondotto non più agli effetti dell'invecchiamento o alle mancate riforme, bensì, interamente, al più generale problema dell'incapacità di sviluppo dell'economia italiana.

5. *Considerazioni conclusive*

Il confronto fra le previsioni demografiche della seconda metà degli anni novanta, l'andamento effettivo della popolazione e le previsioni più recenti mostra che la ventilata riduzione della popolazione residente in Italia, che tanto allarme aveva suscitato, non si è verificata e, verosimilmente, non si verificherà neanche in futuro: la popolazione viceversa è aumentata e dovrebbe crescere ulteriormente almeno fino al 2050. È confermata, invece, l'esistenza di un importante problema di invecchiamento, pur un poco attenuato nelle previsioni più recenti. Rispetto alle ipotesi sui tre parametri chiave utilizzate nelle prime previsioni, la natalità si è rivelata un po' più elevata, la mortalità significativamente più bassa e, soprattutto, i flussi migratori molto più elevati. Gli scostamenti di tali previsioni rispetto al dato effettivo e alle più recenti previsioni al 2050 sono riconducibili da un lato al fatto che i primi esercizi di simulazione soffrivano di tecniche inferenziali e basi dati meno sofisticate delle attuali, dall'altro al fatto che l'inferenza sull'andamento futuro dei tre parametri chiave presenta significativi margini di arbitrarietà, sia nel caso in cui si assegni un peso molto rilevante ai trend passati, come generalmente fatto nelle previsioni demografiche, sia nel caso si cerchi di costruire più elaborati modelli di stima multivariata. Inoltre, la dipendenza dei parametri dalle policy rende, comunque, oltremodo problematica la formulazione di previsioni di lungo periodo.

I demografi e gli statistici che realizzano le proiezioni demografiche

evidenziano sempre l'incertezza che le caratterizza e presentano anche scenari alternativi a quello centrale. Tuttavia, tali cautele metodologiche in passato non sono state realmente considerate nel dibattito tecnico e politico. Di fatto, nelle valutazioni della spesa per il welfare in Italia e in Europa sono quasi sempre stati acriticamente considerati i soli scenari demografici centrali, il che ha portato a conclusioni molto nette circa l'urgenza di riforme forti, volte al contenimento delle dinamiche di spesa, in particolare in campo pensionistico. Le previsioni demografiche nazionali ed europee della seconda metà degli anni novanta sono state così elemento determinante sia delle riforme pensionistiche nazionali che dell'affermarsi, a livello europeo, della spinta a estendere il controllo comunitario sui conti pubblici alle prospettive della spesa per il welfare.

Da questo punto di vista si può ben dire che, *ex post*, le riforme fatte – condivisibili o meno – si sono basate su scenari demografici profondamente diversi da quelli effettivamente realizzatisi o correntemente previsti e che, come minimo, qualcosa non ha funzionato nella trasmissione delle informazioni dai demografi e dagli statistici agli economisti e ai tecnici dell'amministrazione pubblica, e da questi ai politici che hanno realizzato le riforme.

Per altro verso, deve fare riflettere il fatto che, malgrado le riforme pensionistiche siano state quasi esclusivamente volte al contenimento della spesa e gli sviluppi demografici effettivi si siano rivelati tali da assicurare significativi risparmi di spesa rispetto agli andamenti previsti, l'andamento della spesa pensionistica in Italia sia ancora percepito come problematico. Ciò suggerisce la conclusione che i problemi, ormai, non vadano ricercati tanto nella demografia o nel sistema pensionistico in sé, quanto nel cattivo andamento economico complessivo. In effetti, sono gli andamenti del Pil, della produttività e dell'occupazione considerati nei modelli di previsione della spesa a essersi rivelati sempre troppo ottimistici, il che ha, di fatto, fagocitato i risparmi aggiuntivi originati dalle riforme e dall'effettiva evoluzione demografica. Da questo punto di vista, ora più che mai, il problema del sistema pensionistico è totalmente riconducibile al problema di non crescita e perdurante crisi dell'economia italiana.

Riferimenti bibliografici

- Corsetti G. e Marsili M., 2013, *Previsioni stocastiche della popolazione nell'ottica di un Istituto Nazionale di Statistica*, «Rivista di Statistica Ufficiale», n. 2-3, Roma, Istat.
- Economic policy committee, 2000, *Progress report to the Ecofin Council on the impact of ageing population on public pension system*, Epc/Ecfin/581/00, Commissione europea, Dg Ecfm, Bruxelles.
- Economic policy committee, 2001, *Budgetary challenges posed by ageing populations. The impact on public spending on pensions, health and long term care for the elderly and possible indicators of the long term sustainability of public finances*, Epc/Ecfin/655/01-En final, Commissione europea, Dg Ecfm, Bruxelles.
- Economic policy committee, 2006, *The impact of ageing on public expenditure: projections for the Eu-25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, «European Economy», Special Report, n. 1, Commissione europea, Dg Ecfm, Bruxelles.
- Economic policy committee, 2009, *The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the Eu-27 Member States (2008-2060)*, «European Economy», n. 2, Commissione europea, Dg Ecfm, Bruxelles.
- Economic policy committee, 2012, *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 Eu Member States (2010-2060)*, «European economy», n. 2, Commissione europea, Dg Ecfm, Bruxelles.
- Economic policy committee, 2015, *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 Eu Member States (2013-2060)*, «European economy», n. 3, Commissione europea, Dg Ecfm, Bruxelles.
- Einaudi L., 2007, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari.
- Eurostat, 2006, *Long-term population projections at national level*, «Statistics in Focus», n. 3.
- Eurostat, 2008, *Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies*, «Statistics in Focus», n. 72.
- Eurostat, 2013, *Europop 2013 (European Population Projections, base year 2013)*, disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data>.
- Golini A., De Simoni A. e Citoni F. (a cura di), 1995, *Tre scenari per il possibile sviluppo della popolazione delle regioni italiane al 2044 (base 1994)*, Cnr-Irp, Roma.
- Istat, 1989, *Previsioni della popolazione residente per sesso, età e regione – Base 1.1.1988*, «Note e Relazioni», nn. 4 e 5.
- Istat, 1997, *Previsioni della popolazione residente per sesso, età e regione – Base 1.1.1996*, «Informazioni», n. 34.
- Istat, 2002, *Previsioni della popolazione residente per sesso, età e regione dal 1.1.2001 al 1.1.2051*, «Informazioni», disponibile all'indirizzo internet: www3.istat.it/dati/catalogo/20030326_01/volume.pdf.

- Istat, 2006, *Previsioni demografiche nazionali: 1° gennaio 2005 - 1° gennaio 2050*, «Nota informativa» e «Nota metodologica» (a cura di M. Marsili), disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/demografia/altridati/previsioni_naz/note.pdf.
- Istat, 2008, *Previsioni demografiche: 1° gennaio 2007 - 1° gennaio 2051*, «Nota informativa», 19 giugno, disponibile all'indirizzo internet: www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080619_00/testointegrale20080619.pdf.
- Istat, 2011, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, «Statistiche Report», 28 dicembre, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/archivio/48875.
- Istat, 2014, *Proceedings of the Sixth Eurostat/Unecw work session on demographic projections*, Istat, Roma.
- Ministero del Tesoro - Rgs, 1995, *Tendenze evolutive della popolazione italiana. Un'analisi per sesso, età, regione (1994-2044)*, Istituto Poligrafico e Zecca di Stato, Roma.
- Ministero del Tesoro - Rgs, 1996, *Tendenze demografiche e spesa pensionistica. Alcuni possibili scenari*, «Conti pubblici e congiuntura economica», quaderno monografico n. 9, Ministero del Tesoro, Roma.
- Ministero del Tesoro - Rgs, 1997, *Sanità, scuola, pensioni. Le nuove previsioni basate sugli scenari demografici Istat*, Ministero del Tesoro, Roma.
- Ministero del Tesoro - Rgs, 1998, *Dinamiche demografiche e spesa pensionistica: il caso italiano*, Ministero del Tesoro, Roma.
- Ministero del Tesoro - Rgs, 1999, *Aggiornamento del modello di previsione del sistema pensionistico della Rgs: le previsioni '99*, Ministero del Tesoro, Roma.
- Ministero del Tesoro - Rgs, 2000, 2001, 2002, 2004a, 2004b, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2014, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, «Studi e pubblicazioni», Rapporti nn. 2-15, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma.
- Tancioni M., 2007, *Simulazioni a lungo termine della spesa e del saldo previdenziale*, in R. Pizzuti (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2007*, Utet, Torino.
- United nations, 2001, *World population prospects*, Revisione al 2000, Un Department of Economic and Social Affairs, New York.
- United nations, 2013, *World population prospects*, Revisione al 2012, Un Department of Economic and Social Affairs, New York.

DIBATTITO

Una politica per il lavoro
e una nuova qualità dello sviluppo

Hyman Minsky, *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*,
Ediesse, Roma, 2014

Il contributo di Hyman Minsky alla teoria economica¹

Alessandro Roncaglia

L'articolo richiama l'analisi di Minsky, dalla interpretazione di Keynes alla teoria delle crisi e del money manager capitalism, e la proposta di considerare lo Stato come datore

di lavoro di ultima istanza, sottolineando in particolare la severità dei controlli sul lavoro necessari in questo caso come nel caso dell'esercito del lavoro di Ernesto Rossi.

RPS

Il contributo si concentra sul retroterra culturale del libro (Minsky, 2014), poiché dietro questo testo c'è una discussione teorica in cui Minsky si è confrontato con la tradizione economica prevalente e ha costruito una posizione organica di opposizione alla teoria neoclassica dominante.

Minsky lo fa attraverso una serie di tappe. I saggi contenuti nel libro vengono scritti gradualmente e in un certo senso si può scorgere anche la corrispondenza tra le stagioni politiche e quelle teoriche.

Il primo passo Minsky lo compie con un libro del 1975, *John Maynard Keynes*, che è un'interpretazione di Keynes diversa non solo da quelle alla Samuelson, della sintesi neoclassica, ma anche dall'interpretazione che dominava a Cambridge, nella terra in cui operavano gli allievi diretti di Keynes. Minsky sottolineava un punto che sia la Robinson sia Kahn avevano lasciato piuttosto in ombra, ovvero il ruolo dell'incertezza. Keynes aveva lavorato parecchio a un libro sulla teoria della probabilità² in cui spiegava che in fondo noi tutti operiamo senza sapere bene qual è la situazione che ci circonda, ma sviluppando questa sua concezione come se vivessimo in una situazione che è sempre intermedia tra due estremi che ben difficilmente vengono raggiunti. Un estremo è quello della conoscenza perfetta, che è poi l'ipotesi di base della teoria neoclassica; un altro estremo è quello dell'ignoranza completa. Noi operiamo in un mondo in cui dobbiamo prendere decisioni

¹ Per una illustrazione più ampia della teoria di Minsky si rinvia a Roncaglia (2013).

² Per un approfondimento della teoria della probabilità di Keynes si rinvia a Roncaglia (2009).

sulla base di quel che sappiamo e dobbiamo tenere conto del fatto che quel che sappiamo non è tutto e può essere sbagliato.

Keynes distingueva dunque tra diversi tipi di operatori e diversi tipi di operazioni a seconda del tipo di incertezza che si trovavano ad affrontare. L'incertezza che affronta l'imprenditore che deve decidere se investire in un impianto è diversa da quella che ha l'imprenditore stesso quando deve decidere quanto produrre, perché diverso è l'orizzonte temporale. E l'incertezza dell'operatore finanziario è di un altro tipo ancora.

Su questa base Minsky sviluppa un suo modello teorico in cui il soggetto che decide si confronta con flussi attesi di attività e di passività, di entrate e di uscite. Ed è questo modello che usa nel suo secondo passo teorico, che è la costruzione del modello di fragilità finanziaria – un insieme di saggi pubblicato nel 1982, raccolti in un libro (Minsky, 1982) – e che si basa sulla distinzione tra posizioni coperte, speculative e Ponzi³. Le posizioni coperte sono quelle in cui si prevede di avere entrate che regolarmente superano le uscite. La posizione speculativa è una posizione in cui invece si sa in partenza che ci saranno periodi in cui si avranno spese maggiori rispetto alle entrate. La posizione Ponzi è una posizione duramente speculativa, di chi in realtà fa una speculazione sul valore degli asset, indebitandosi all'inizio e continuando poi a indebitarsi per pagare gli interessi che man mano maturano, puntando sul fatto che il prezzo dell'asset acquistato alla fine avrà un valore superiore a quello del debito complessivo.

Perché questo può essere collegato a una teoria delle crisi e della fragilità finanziaria? Perché, secondo Minsky, quando si costruisce una posizione speculativa o Ponzi, lo si fa sulla base di certe aspettative. Se le cose per un certo periodo vanno bene, si diventa sempre più ottimisti e si costruiscono posizioni sempre più rischiose. Quindi la fragilità finanziaria nel periodo di ottimismo cresce e prima o poi esplose.

Questa è la prima pietra della costruzione di Minsky.

La seconda pietra è costituita dal fatto che, quando le posizioni esplodono e ci sono fallimenti diffusi, la banca centrale interviene e salva il sistema economico da un collasso completo. Dopo il salvataggio a opera della banca centrale, il sistema economico riparte in una situa-

³ Ponzi era il nome di un banchiere italoamericano un po' truffaldino, di quelli che raccoglievano i soldi pagando gli interessi con i soldi che man mano raccoglievano.

zione di crescita e le posizioni diventano ancora più ottimistiche anche perché si è visto che c'è qualcuno che salva la situazione quando le cose vanno male. E – dice Minsky – così si arriva a una seconda crisi e di nuovo a un secondo intervento della banca centrale; da un episodio all'altro, le dimensioni della fragilità crescono e, invece di avere delle banche, degli istituti finanziari, degli operatori finanziari «too big to fail» (troppo grandi perché sia possibile lasciarli fallire), ci si ritrova con banche o istituti finanziari «too big to be rescued» (troppo grossi per poter essere salvati).

Minsky in un certo senso dice: attenzione, il sistema economico in cui viviamo provoca una serie di crisi che di volta in volta vengono affrontate dalle autorità di politica economica, ma provoca anche una tendenza verso un aumento delle dimensioni delle crisi, quindi verso una crisi potenzialmente disastrosa, nonostante tutti gli sforzi che potranno essere messi in atto dalle autorità di politica economica. È per questo che in molti sosteniamo che Minsky aveva visto correttamente lo sviluppo degli eventi che hanno portato alla situazione di questi ultimi anni.

Il terzo passo di Minsky, ricordato meno di frequente, è l'idea che il capitalismo cambia nel corso del tempo e che si è passati da un sistema di imprese manageriali, di capitalismo manageriale, a un «*money manager capitalism*», un capitalismo dei gestori di istituzioni finanziarie. In questo tipo di capitalismo, quando si parla di creazione di valore significa che al posto dell'imprenditore c'è il manager finanziario che ha come obiettivo in via immediata la massimizzazione del valore delle azioni, anche perché ormai tutti gli stipendi dei manager sono collegati, attraverso i meccanismi delle stock option, ai risultati finanziari immediati.

Ciò significa che Minsky ha un'idea molto forte dell'instabilità del capitalismo. Allo stesso tempo, Minsky era un socialista. Non si ferma all'idea di un pacchetto di investimenti pubblici che possono essere utilizzati nelle fasi di crisi, perché questo lo aveva già sostenuto Keynes in scritti minori e poco conosciuti che sono stati riproposti alla nostra attenzione in un lavoro di Guger e Walterskirchen del 1985.

Minsky va oltre e fa la proposta, che è quella sviluppata nei saggi inclusi in questo libro (Minsky, 2014), dello Stato come datore di lavoro di ultima istanza. Dietro questa proposta c'è una visione sociale abbastanza complessa, di cui si accenneranno in sintesi gli aspetti principali.

Primo punto: la povertà non è un problema solo di distribuzione del reddito, ma anzitutto di occupazione. C'è quindi un rifiuto dell'idea

dell'economia come scienza della scarsità. La teoria classica e keynesiana ci dice che la scarsità non esiste, nel senso che non costituisce una barriera insuperabile. La scarsità può essere superata attraverso una produzione aggiuntiva. La povertà non è impossibile da sconfiggere, soprattutto se, invece di pensare semplicemente di combatterla tramite politiche redistributive, levando ai ricchi e dando ai poveri, che pure è un aspetto essenziale, la si vede quale ripartizione degli incrementi di produzione, perché questo semplifica anche il problema politico della lotta alla povertà.

Secondo aspetto: servizi sociali. A differenza di Keynes, Minsky è un fautore del welfare state ma di un welfare state in cui non si dà un sostegno puramente economico. Minsky a un certo punto del libro ricorda il circolo vizioso della persona che è inserita in uno schema di sostegno del reddito e ci si adagia; un circolo vizioso da cui occorre uscire. In altri termini, il welfare state non deve essere un sistema di sostegno del reddito, ma un sistema in cui si trova il lavoro per tutti e nel contesto di un sistema in cui tutti lavorano si forniscono servizi di assistenza sanitaria, pensioni, istruzione e così via.

Dietro questa visione c'è l'idea che il lavoro non sia solo fatica o lo strumento per guadagnare il reddito, ma sia anche un valore positivo in sé. È solo la teoria neoclassica che vede il lavoro come fatto puramente negativo, dimenticando l'importanza risolutiva del lavoro per la piena realizzazione della persona, sottolineata già da tanti testi dell'antichità classica. E questo in una società che – dice Minsky – crea e definisce i bisogni. Cioè, a differenza di quello che sostiene la teoria neoclassica, che attribuisce alle preferenze dei consumatori il ruolo di guida del mercato, è la società in cui viviamo a indirizzare nelle scelte di consumo e nelle scelte di vita. Di questo occorre tenere conto perché si può essere indirizzati in direzioni più o meno adeguate, più o meno compatibili con uno sviluppo rispettoso dell'ambiente – lo «sviluppo sostenibile» della Brundtland (1990) – e di una crescita civile, culturale e sociale oltre che economica.

Per valutare questa proposta del lavoro come aspetto di sviluppo della personalità umana occorre ricordare che Minsky era un moralista accanito, alla stregua di Sylos Labini di cui tutti ricordano le battaglie. Questo spiega alcuni aspetti della proposta di Minsky che non vanno passati sotto silenzio. Ad esempio, quando fa riferimento allo Stato come datore di lavoro, intende che coloro che ricevono un lavoro poi devono svolgerlo effettivamente. Minsky parla di un piano di occupazione dei giovani e dice: questi giovani noi li dobbiamo mettere in

campi di lavoro. E – aggiunge – la sorveglianza dei campi di lavoro va affidata ai militari.

Questo ricorda l'esercito del lavoro di Ernesto Rossi.

Le proposte di Ernesto Rossi (1947) su come abolire la miseria in Italia sono state riproposte molto più spesso di quanto non sia accaduto a quelle di Minsky in America o altrove; e molte volte quanti hanno conosciuto Ernesto Rossi e hanno lavorato con Sylos Labini a formulare queste proposte, specificandole nei dettagli, scoprono che peccano di un difetto enorme, ovvero il fatto che se non c'è una contropartita di creazione di prodotto, di creazione di servizi, mancano le risorse per poterle realizzare. I calcoli per quest'aspetto spesso sono troppo ottimistici. Ad esempio, molti calcoli sul salario di cittadinanza sono fatti prendendo il numero dei disoccupati e dicendo: il costo è quello che corrisponde al salario minimo moltiplicato per questo numero. Ma non è così, perché il tasso di attività, nel momento in cui si dà un salario di cittadinanza, arriva al livello scandinavo. Quindi i costi sono il triplo o il quadruplo di quelli visti in alcune proposte di legge, fatte in modo un po' garibaldino.

Se si adottano le tecniche «militari» proposte da Minsky per controllare il lavoro svolto in cambio di quello che viene comunemente chiamato salario di cittadinanza, è possibile che ci sia un limite alla corsa che si verificherebbe a prendere un salario senza contropartita, rendendo fattibili progetti che altrimenti non lo sarebbero. E di questi aspetti occorre pure ragionare, abbandonando la tradizione di un sindacato che difende comunque il lavoratore, anche quando lavora male.

Minsky aveva dunque un retroterra teorico molto solido, anche molto concreto, e una visione sociale a tutto campo. Di questa visione sociale faceva parte – ed è un aspetto che condivideva con il suo amico Paolo Sylos Labini – anche il rifiuto del pressapochismo, il rifiuto delle fughe in avanti demagogiche che purtroppo, da parte di alcuni pezzi della nostra sinistra, ci sono state e hanno impedito di realizzare quel che, formulato con le inevitabili durezza, sarebbe forse stato meno attraente ma sarebbe anche stato fattibile.

Riferimenti bibliografici

Brundtland G.H. (a cura di), 1987, *Our common future* (Brundtland Report, World Commission on Environment and Development), Oxford Uni-

- versity Press, Oxford; trad. it., 1990, *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, Milano.
- Guger A. e Walterskirchen E., 1985, *Fiscal and monetary policy in the Keynes-Kalecki tradition*, in Kregel J., Matzner E. e Roncaglia A. (a cura di), *Barriers to full employment*, Macmillan, Londra, pp. 103-132.
- Keynes J.M., 1921, *A treatise on probability*, Macmillan, Londra; trad. it., 1994, *Trattato sulla probabilità*, Clueb, Bologna.
- Minsky H.P., 1975, *John Maynard Keynes*, Columbia University Press, New York; trad. it., 1981, *John Maynard Keynes*, Boringhieri, Torino.
- Minsky H.P., 1982, *Can «it» happen again? Essays on instability and finance*, Sharpe, Armonk, New York; trad. it., 1984, *Potrebbe ripetersi? Instabilità e finanza dopo la crisi del '29*, Einaudi, Torino.
- Minsky H.P., 2014, *Combattere la povertà. Lavoro, non assistenza*, Ediesse, Roma.
- Roncaglia A., 2009, *Keynes on probability: an assessment*, «European Journal of the History of Economic Thought», vol. 16, n. 3, pp. 489-510.
- Roncaglia A., 2013, *Hyman Minsky's monetary production economy*, «Psl Quarterly Review», vol. 66, n. 265, pp. 77-94.
- Rossi E., 1947, *Abolire la miseria*, La fiaccola, Milano (1987, nuova edizione a cura di Paolo Sylos Labini, Laterza, Roma-Bari).

La tight full employment di Minsky. Cosa ci suggerisce?

Claudio Gnesutta

RPS

La rilevanza del contributo di Minsky per la comprensione della dinamica del capitalismo dei suoi e dei nostri tempi – di quel Wall Street capitalism dalle ormai consolidate dimensioni globali – è ampiamente nota.

*Tuttavia gli interventi di Minsky raccolti in *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, tradotto e pubblicato dalla Ediesse (2014), affrontano una questione, come combattere la disoccupazione, che sembra distaccarsi dai temi*

a lui più propri; ma è un'impressione erronea poiché instabilità finanziaria e carenza occupazionale sono questioni tra loro strettamente connesse. La rilettura dei suoi saggi e il confronto tra la sua realtà e quella odierna stimolano un'opportuna riflessione sulla possibilità che la sua proposta per una piena occupazione «in senso stretto» costituisca uno strumento di una «politica per il lavoro» dei nostri giorni.

1. Crisi finanziarie e ristagno produttivo: un intreccio insolubile?

Se le analisi e le proposte di Minsky non hanno ricevuto negli scorsi decenni l'apprezzamento che meritavano – nonostante che le ricorrenti crisi finanziarie, e soprattutto quella esplosa nel 2007-2008, ne costituissero una importante verifica – non sono invero mancati negli ultimi tempi i riconoscimenti, non sempre però espliciti, della loro validità. Il miglior apprezzamento sembra essere quello di Summers¹ quando interpreta il capitalismo – per come è strutturato e per come funziona – incapace di evitare un lungo periodo contrassegnato da tendenze al ristagno produttivo, situazione che, per essere contrastata, necessita la formazione di sistematiche bolle finanziarie. In effetti, una politica economica che persegue strutturalmente la stabilità dei prezzi – la distribuzione tra salari e profitti – risulta vincolata da un tasso di disoccupazione «naturale» scarsamente comprimibile; se la possibilità

¹ Si veda il suo intervento al Fondo monetario internazionale (Summers, 2013) che ha avviato il dibattito sulla *secular stagnation* con l'immediato commento di Krugman (2013).

di espandere gli investimenti al livello di piena occupazione non può essere affidata a una politica monetaria che ha ormai già compreso il livello «naturale» del tasso reale dell'interesse a valori negativi, la soluzione è ricorrere a una finanza privata che, per essere indotta ad assumere posizioni più rischiose, deve contare su una sopravvalutazione dei rendimenti attesi e una sottovalutazione del rischio a essi connessi. Ma questi sono gli ingredienti tipici per la creazione di *bubbles*², come Minsky ha ampiamente dimostrato. Caduta del tasso d'interesse naturale e aumento del tasso di disoccupazione naturale sono quindi due facce della medesima visione di politica economica per cui l'analisi di Summers non va vista come la previsione di un destino inevitabile, ma va interpretata come l'inevitabile esito di una politica economica che dovesse rimanere ancorata alla visione *mainstream*. In sostanza, ci conferma che finché questa visione risulterà politicamente dominante non ci sarà alcuno spazio per realizzare una *buona e piena occupazione*.

2. *La tight full employment di Minsky*

Può sembrare una conclusione molto forte, ma occorre partire da essa nella convinzione che sia la medesima che aveva ispirato Minsky³. Non è azzardato sostenere che l'impianto analitico dominante ai suoi tempi (anni sessanta e settanta) non sia sostanzialmente diverso da quella odierno – solo analiticamente più sofisticato – al quale Summers fa riferimento. La discussione verteva, e verte, sempre su come distinguere disoccupazione volontaria e involontaria; su quale rapporto si stabilisce tra livelli di disoccupazione e crescita dei salari e dei prezzi; se si può parlare e in quale senso di disoccupazione naturale; se il livello dell'occupazione debba essere lasciato alle forze di mercato o debba prevedersi un intervento al riguardo. Ciò che è significativamente cambiato da allora è la realtà sociale e politica che, a quel tempo, coltivava la convinzione – anche del nostro Autore – che interventi a favore della piena occupazione fossero, oltre che socialmente necessari, anche politicamente desiderabili; un'idea che era possibile costruire degli assetti istituzionali che avrebbero garantito un equilibrio macrosociale permettendo di accrescere l'occupazione anche ac-

² Summers (2014).

³ Si veda, in particolare, Minsky (2014, pp. 177-179).

cettando un po' più di inflazione. Una prospettiva che attualmente non sembra godere, specie in Europa, di alcuna accettabilità politica. In un contesto in cui l'ammontare dell'occupazione è determinato da condizioni produttive che non possono garantire l'impiego di tutte le risorse disponibili, si pone la questione sociale di come affrontare le condizioni di quella parte di popolazione che risulta eccedente sul mercato del lavoro. A meno che la società se ne disinteressi, giustificando l'esclusione dei singoli da tale mercato a causa di loro carenze individuali (capacità inadeguate, impegno insoddisfacente, ecc.), occorre predisporre delle forme di intervento pubblico. A questo riguardo, la proposta di Minsky per colmare lo scarto tra processo economico e processo sociale è netta: lo Stato deve assumersi il ruolo di «datore di lavoro di ultima istanza» (*employer of last resort*).

Nelle sue linee essenziali la proposta è semplice: lo Stato deve organizzarsi per offrire un'occupazione – remunerata da un reddito «modesto» – a tutti coloro che si rendono disponibili per un'attività indirizzata alla creazione di valori sociali⁴. In questa proposta vanno sottolineati tre elementi: a) l'occupazione è offerta a chiunque si renda disponibile a prestare la sua opera; b) il lavoro offerto è destinato alla creazione di utilità collettive; c) il salario è fissato dallo Stato a un livello uniforme (e «minimo»). La combinazione di questi tre punti dovrebbe realizzare quello che Minsky ritiene sia l'obiettivo di uno Stato democratico (e socialista), ovvero realizzare quella che definisce una *tight full employment* (una piena occupazione in senso stretto). L'obiettivo è costruire un meccanismo in grado di riassorbire la disoccupazione a un livello (il 2,5%, nella sua valutazione) che, eliminando strutturalmente l'esistenza di quello che una volta era indicato come l'«esercito industriale di riserva», crei una situazione sistematica di eccesso di domanda sull'offerta di lavoro al «salario minimo nazionale»⁵. Un salario garantito per un impiego assicurato significa fissare istituzionalmente nel sistema economico il «salario di riserva», il salario al di sotto del quale – in quanto disponibile a chiunque su richiesta – non può scendere quello praticato nei rapporti di lavoro privato. La riduzione dei disoccupati e il salario minimo dovrebbero essere in

⁴ Si veda, in particolare, lo scritto del 1965 (Minsky, 2014, pp. 69-71).

⁵ Si veda Minsky (2014, p. 91). C'è già l'individuazione della presenza dei *working poors* nella società opulenta statunitense degli anni sessanta: «molti lavoratori con un'occupazione sia privata che pubblica ricevono paghe al livello della soglia della povertà o al di sotto di essa» (Minsky, 2014, p. 94).

grado di contrastare la concorrenza al ribasso nella contrattazione salariale e ostacolare la diffusione della povertà.

In termini di politica del welfare, la proposta di Minsky si configura nella sua sostanza come un intervento (di politica dei redditi) per una garanzia del reddito a carattere *universale*, in quanto aperto a tutti coloro che lo richiedono, e *incondizionato*, poiché subordinato alla sola disponibilità a partecipare a un lavoro utile. Come sottolinea anche Roncaglia (*infra*), è questa partecipazione a una effettiva creazione di valori sociali – e quindi alla valorizzazione della dimensione qualitativa del lavoro in quanto realizzazione personale e produzione di relazioni sociali – che spiega la convinta preferenza di Minsky per un tale meccanismo di tutela in alternativa a quello assistenziale basato su benefici monetari senza contropartita⁶.

3. I Piani del lavoro come risposta

Si tratta di capire se la sua ricetta è ancora valida. Come sostengono Laura Pennacchi e Riccardo Bellofiore (2014) nel loro denso saggio di presentazione del libro, questa proposta, nonostante una certa «meccanicità», costituisce un suggerimento importante anche per l'oggi. È una valutazione pienamente comprensibile per i punti di contatto che essa ha con i vari «piani del lavoro» – e con l'«esercito del lavoro» di Ernesto Rossi ricordato da Roncaglia (*infra*) – che da tempo vengono avanzati da sinistra come quello, da ultimo, della Cgil nel 2013⁷; ma anche quello di Airaud e Gallino e altri ancora⁸. Va sottolineata peraltro la differenza sostanziale che queste ultime proposte presentano rispetto a quella di Minsky in modo da far risaltare il nodo fondamentale cui, a mio avviso, ci troviamo di fronte. Per gli obiettivi e le azioni concrete che prospettano, tutti questi piani del lavoro si configurano, per i limiti finanziari che sono costretti ad autoimporsi, più come interventi per una «buona» occupazione che per una «piena» occupazione; sono, in altre parole, proposte che puntano (giustamente)

⁶ Corrisponde a questa scelta il sottotitolo (*Lavoro non assistenza*) utilizzato per questi saggi.

⁷ Una sintesi efficace del Piano della Cgil si ha in Sateriale (2013) e per i materiali di riferimento si rinvia a Pennacchi (2013).

⁸ Sul ruolo dei piani per creare occupazione si veda il cap. 7 del *Workers' Act* di «Sbilanciamoci!» (2015, pp. 79-84).

alla creazione di occupazione per produrre beni utili alla collettività, ma che non sono, e non lo possono essere realisticamente, in grado di risolvere la questione della piena occupazione⁹. Sono interventi diretti ad alleviare il problema della disoccupazione, non a realizzare la *tight full employment* minskiana, dato che i loro effetti previsti rimangono molto lontani dall'obiettivo di riportare il tasso di disoccupazione a un livello minimo (al fatidico 2,5% di Minsky). Se si pensa che le persone «ufficialmente» disoccupate sono superiori ai 3 milioni e che in questo numero non sono comprese diverse fasce significative di lavoratori potenziali (sottoccupati, scoraggiati, Neet, ecc.)¹⁰ risulta difficile immaginare di poter realizzare la *piena occupazione* attraverso il solo intervento pubblico quale datore di lavoro di ultima istanza. Forse lo era anche ai tempi in cui Minsky scriveva, ma certamente non sembra credibile in questo momento; esso può essere raggiungibile in qualche data futura non molto prossima, sempreché si ritenga che l'attuale capitalismo lo permetta. Per definire bene la realtà che dobbiamo affrontare occorre, a mio avviso, ritornare per un attimo alle riflessioni di Summers sul ruolo della finanza privata nell'attuale modello di capitalismo finanziario. Secondo questa visione, alle istituzioni finanziarie è attribuito l'onere dell'equilibrio macroeconomico in quanto sono esse che devono garantire il volume di investimenti necessario a sostenere un ritmo di accumulazione (a livello globale) corrispondente alle potenzialità produttive del sistema economico. Ma per garantire un tale risultato è necessario che le aspettative di rendimento degli investimenti siano tali da stimolarne un volume in grado di assorbire il risparmio potenziale di piena occupazione. È evidente che per conse-

⁹ Per inciso, in tutti i piani del lavoro si assume, a differenza di quanto suggerisce Minsky, un salario sostanzialmente collegato a quello di mercato. È una condizione perché la produzione di beni pubblici avvenga nel modo più efficiente sia come risultato che come garanzia dei diritti dei lavoratori. È in questo senso che parlo di un intervento volto alla «buona» occupazione.

¹⁰ La dimensione del problema occupazionale in Italia non può essere rappresentata dal pur elevato numero dei disoccupati risultanti dalla definizione «convenzionale» (oltre 3 milioni di persone). Se si passa, sulla base dei dati del Cnel (2014, p. 60 e ss.), a una definizione più ampia di disoccupazione, comprendendo anche gli inattivi disponibili a lavorare, il numero di persone sale a oltre 6 milioni e a quasi 9 milioni se si includono anche i disoccupati parziali. Se si considerano anche i Neet – i giovani (15-29 anni) che non sono impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico e formativo – il numero delle persone aumenta di quasi 3 milioni (dati del 2013).

guire questo risultato il mercato del lavoro deve operare in maniera coerente con le aspettative finanziarie per non limitare sia la formazione di risparmio che i rendimenti attesi dell'investimento. Per questo, in una tale concezione, diviene essenziale accrescere la flessibilità dei rapporti di lavoro in modo che la mobilità del lavoro tra imprese, tra settori e tra nazioni permetta di favorire le attività di maggiore produttività ed efficienza e di aumentare le prospettive di profitto.

Se le necessità produttive possono spiegare le trasformazioni microeconomiche del mercato del lavoro con l'ampliamento dei rapporti di lavoro meno tutelati, intermittenti e con lo sviluppo – spesso obbligato – di quello indipendente e autonomo¹¹, sono le esigenze macropolitiche di controllo dell'intero sistema che rendono necessario regolare il livello complessivo dell'occupazione vigilando sul rapporto strutturale esistente tra disoccupazione e crescita salariale¹². Da qui l'importanza che assume la definizione del tasso «naturale» di disoccupazione, ovvero di quel tasso di disoccupazione – indicato con l'acronimo Nairu (*Non-accelerating inflation rate of unemployment*) o Nawru (*Non-accelerating wage rate of unemployment*) – al di sotto del quale si ritiene (per stima econometrica) che la minore disoccupazione generi pressioni sui salari e sui prezzi e produca instabilità economica. Il livello di disoccupazione che frena la crescita salariale e non mette in discussione la stabilità dei prezzi (e la distribuzione del reddito) diviene l'obiettivo della politica economica; esso determina il livello massimo di occupazione accettabile (quand'anche lontano dalla *tight full employment*) e quindi il livello del prodotto potenziale. Qualsiasi intervento per l'occupazione deve quindi confrontarsi con questi meccanismi istituzionali che generano comportamenti micro e controlli macro essenziali, nel pensiero *mainstream*, per la realizzazione dell'equilibrio

¹¹ La tendenza a trasformare i lavoratori in *workers on tap* era già stata individuata da Minsky (2014, p. 110) anche se ora assume caratteri strutturali tanto da meritare una copertina dell'«Economist» («The Economist», 2015). Per dare una misura del grado di precarietà delle condizioni del lavoro si può segnalare che, secondo i dati disponibili (Cnel, 2014; Ministero del Lavoro, 2015), i *working poor* erano nel 2011 2,6 milioni tra i lavoratori dipendenti e 0,8 milioni tra quelli autonomi; il part-time involontario coinvolgeva 2,5 milioni di lavoratori e quello femminile era il 32% delle occupate; solo un quarto delle attivazioni di nuovi rapporti di lavoro – nel I trimestre del 2015 – era a tempo indeterminato.

¹² A cavallo tra gli anni sessanta e settanta – il periodo degli scritti di Minsky – la curva di Philipps è stata lo strumento attraverso la quale, con i lavori di Friedman e di Phelps, si è sviluppata la critica monetarista alle politiche keynesiane.

macroeconomico. È un meccanismo che viene salvaguardato attraverso conseguenti politiche monetarie e fiscali (quelle dell'austerità europea, ad esempio) che, ratificando come necessitati livelli di disoccupazione di dimensioni inusitate¹³, costringono il sistema economico al tendenziale ristagno.

4. *Contro la disoccupazione «naturale» una «politica per il lavoro»*

Se questo è il contesto che si è venuto rafforzando dai tempi di Minsky, il suo obiettivo di una *tight full employment* risulta socialmente ancora più pressante, ma economicamente ancora più problematico. È l'esistenza di un tasso di disoccupazione assunto come obiettivo di politica economica che non lascia alcuno spazio a uno Stato che intenda operare come datore di lavoro di ultima istanza: la dimensione dell'intervento è condizionata da ragioni finanziarie che impediscono di distogliere risparmio (privato) all'investimento (privato); la riduzione (pubblica) della disoccupazione ridimensiona le risorse di lavoro destinate all'attività privata e contrae il prodotto potenziale; il ricorso a un salario «minimo» per impedire la deflazione salariale intralcia la richiesta flessibilità e mobilità dei lavoratori per aumentare l'efficienza dell'apparato produttivo. In sostanza, la soluzione minskyana risulta improponibile nell'attuale contesto così come, fino a quando questo rimane dominante, gli strumenti di intervento della tradizione keynesiana (politiche di domanda e politiche dei redditi) non sono plausibilmente implementabili proprio per l'assenza di un assetto istituzionale che li possa supportare.

Individuare le difficoltà, per quanto grandi esse siano, non significa rinunciare all'obiettivo. La loro consapevolezza serve invece per sostenere la necessità di ricostruire un contesto, istituzionale e culturale, in grado di rendere praticabile una politica della domanda e una politica dei redditi. Solo in una prospettiva così riformata, la presenza di un datore di lavoro di ultima istanza diviene uno strumento essenziale, anche se probabilmente non sufficiente, per garantire la piena occu-

¹³ Nella misura in cui la disoccupazione naturale è una valutazione della forza di lavoro in eccesso alle potenzialità produttive, le stime per il 2014 riguardanti la Grecia (19,4%), la Spagna (18,9%) e l'Italia (10,8) indicano come, permanendo l'attuale contesto di politica economica, non sia possibile per una quota rilevante delle forze di lavoro di aspirare a un'occupazione decente.

pazione. Per raggiungere questo obiettivo, una «politica per il lavoro» deve estendersi, a mio avviso, almeno in due direzioni che, complementari all'intervento pubblico di occupatore di ultima istanza, ne rafforzano l'azione.

La prima riguarda gli orari di lavoro. Credo sia essenziale porre in discussione l'attuale assetto contrattuale dell'orario normale di lavoro; se, per il progresso tecnologico in atto, le previsioni sono che il volume complessivo di ore lavorate non è destinato a crescere in futuro (anzi, non è improbabile che diminuisca) è allora necessaria una redistribuzione del lavoro per allargare la platea delle persone impiegate. Ridimensionare le ore di lavoro pro capite (che oggi in Italia sono superiori a quelle medie dell'Europa) comporta che l'aumento dei posti di lavoro non debbano provenire solo dall'intervento pubblico, ma anche dalle attività di mercato. Si tratta di un discorso politicamente difficile, che cozza con convinzioni e interessi consolidati; che però occorre iniziare ad affrontare in maniera articolata e approfondita per individuare modalità concrete affinché la riduzione degli orari avvenga, anche attraverso forme di sussidio pubblico, senza una corrispondente riduzione salariale¹⁴.

La seconda richiede di affrontare il tema scelto come sottotitolo per il libro di Minsky: *Lavoro non assistenza*. Se interpretato in maniera perentoria – come sembrerebbe – non credo nella validità di quel messaggio. In un mercato del lavoro in profonda trasformazione, in cui cresce l'individualizzazione e la precarizzazione delle relazioni di lavoro e pertanto una pressione anarchica per forme di lavoro indipendente, è essenziale proporsi una ricomposizione del mondo dei lavoratori ripensando un welfare, un'architettura dell'assistenza, che non sia limitato al lavoro dipendente o ai soli occupati. Un welfare che copra nella medesima maniera tutti coloro che hanno o hanno avuto o potranno avere un rapporto di lavoro, anche se come lavoratori intermittenti, falsi lavoratori autonomi o coinvolti in una di quella miriade di contratti inventata dalle riforme del lavoro degli ultimi decenni. Ciò significa includere in questa prospettiva anche quella parte del mondo (potenziale) del lavoro che rimane sul limitare del mercato e non può accedervi senza subire condizioni vessatorie. Se non si offre

¹⁴ Nel *Workers' Act* di «Sbilanciamoci!» (2015, pp. 89-90) si avanza la proposta di «calibrare il carico fiscale e contributivo sul salario a seconda della durata dell'orario, alleggerendolo per gli orari ridotti e aggravandolo per quelli di più lunga durata».

un'assistenza anche monetaria a coloro che non hanno una concreta possibilità di impiego, né pubblico né privato, non è possibile implementare qualsiasi politica *tight full employment*.

Non va dimenticato che la creazione diretta di lavoro è uno strumento, non è un obiettivo. Per Minsky, l'obiettivo è dare un'opportunità di lavoro a *tutti*, di garantire a *tutti* una prospettiva di vita dignitosa e, per questo, una politica *per* il lavoro deve avere caratteri di universalità ed essere incondizionata. È illuminante, a questo riguardo, la critica alla politica dell'occupazione dei suoi tempi in quanto la ritiene non progettata a difesa delle persone escluse dal mercato, ma vista, primariamente, come sostegno della domanda aggregata¹⁵. Se l'obiettivo è invece dare una garanzia di lavoro e di reddito a tutti, rafforzare la politica della domanda è una condizione necessaria che deve essere integrata – come si è brevemente accennato in precedenza – da un complesso coordinato di altri interventi, non escluse forme di redditi minimi garantiti. Mi rendo conto che queste considerazioni costituiscono delle semplici indicazioni su un tema irto di difficoltà; non intendo affrontare qui i modi concreti per attuare una politica per il lavoro la cui discussione, per la sua complessità e problematicità, richiede sedi di confronto più specifiche; ritengo comunque che non sia utile agitare pregiudizialmente la bandiera «niente assistenza e solo lavoro» prima di aver definito il quadro strategico necessario ad affrontare, in maniera innovativa, un mercato del lavoro investito da una trasformazione epocale.

5. *La necessità di un «radicalismo riformista»*

Le considerazioni sollecitate dalla lettura del libro di Minsky permettono di apprezzare pienamente il suo «radicalismo riformista»: «riformista» poiché ritiene che sia possibile intervenire nel funzionamento del sistema capitalistico per migliorarne gli esiti sociali; «radicale» perché individua le radici dell'incapacità del sistema di produzione privato a soddisfare le esigenze delle persone garantendo loro una piena e buona occupazione. Una radicalità pienamente condivisa da Bello-

¹⁵ «La politica per l'occupazione è stata progettata in modo insoddisfacente dal punto di vista di una campagna per l'eliminazione della povertà. Non è stata diretta ai poveri, ma piuttosto alla percezione della deficienza generalizzata della domanda aggregata» (Minsky, 2014, p. 139).

fiore e Pennacchi che, nella loro presentazione del libro, sostengono che «per contrastare lo sconvolgimento epocale che la crisi globale sta provocando non bastano strategie difensive, occorre una *rivoluzione culturale* (corsivo aggiunto) che faccia uscire dall'inerzia e dall'afasia, inducendo a riscoprire la discriminante destra/sinistra nello sviluppo dei "beni pubblici", dei beni sociali dei "beni comuni"» (Minsky, 2014, p. 39). Viene così messo bene in evidenza che le prospettive qui discusse sono chiaramente controcorrente, si muovono in una direzione opposta a quella verso cui spingono le forze materiali (sostenute da quelle politiche e culturali)¹⁶. In sostanza, che dette prospettive sono l'espressione di una politica economica fondamentale diversa da quella attuale per gli obiettivi perseguiti e, di conseguenza, per gli strumenti innovativi per raggiungerli; tutt'altro che di immediata attuazione¹⁷.

A parte le difficoltà che incontrerebbe l'implementazione e gestione di una tale politica, l'ostacolo pregiudiziale alla sua realizzabilità è il «nodo» politico (e culturale) dato dall'assenza nel contesto attuale di un governo che possa e voglia assumersi il compito di datore di lavoro di ultima istanza. Nel mondo di Minsky, ancora fordista, si poteva pensare fosse possibile (anche se non del tutto realistico) che Stato, *corporations* e sindacati dei lavoratori potessero concordare nella loro autonomia su una politica dell'occupazione che avesse come finalità l'aumento del benessere sociale. La realtà di inizio secolo XXI si presenta radicalmente diversa per l'assenza di un soggetto pubblico che abbia la volontà, e il potere, di farsi promotore di un compromesso sociale a favore della piena occupazione. Ma, come sosteneva Keynes nelle ultime pagine della Teoria Generale¹⁸, un equilibrio internazionale stabile può essere garantito solamente se la singola nazione ha la possibilità di condurre al proprio interno una efficace politica per

¹⁶ Lo scarto con la situazione presente risulta evidente nel momento in cui si individua il riferimento istituzionale di Minsky – nelle parole di Bellofiore e Pennacchi (2015, p. 31) – in «un "socialismo di mercato" che controlli i centri di comando [...] e promuova il consumo collettivo [...]; a cui potremmo aggiungere [...] il controllo diretto dei movimenti di capitale».

¹⁷ Il più volte citato *Workers' Act* di «Sbilanciamoci!» (2015) delinea una politica per il lavoro alternativa all'attuale politica europea dell'austerità, ponendo in luce come una tale politica richieda una ridefinizione dell'intera politica economica a partire dalla politica industriale e dalla politica fiscale.

¹⁸ Keynes (2005 [1936], p. 576).

l'occupazione. Questo richiederebbe una politica economica europea, in particolare dell'Eurozona, che avesse il compito di favorire e sostenere un sistema di equilibrate e coordinate politiche dell'occupazione all'interno dei singoli paesi; le politiche di austerità in atto non si pongono affatto un tale obiettivo creando inevitabilmente quelle tensioni all'interno e tra le nazioni europee che, purtroppo, sono sotto i nostri occhi.

In conclusione, il contributo di Minsky, e le sollecitazioni che provengono dal saggio introduttivo di Riccardo Bellofiore e Laura Pennacchi, fornisce materiale abbondante per individuare e affrontare le difficoltà economiche e politiche che stiamo vivendo. Porre il tema della praticabilità della sua proposta permette di prendere atto dei termini dell'attuale conflitto politico-istituzionale tra soggetti sociali connotati da una forte asimmetria di potere e che si presenta, rispetto ai tempi passati, come una coalizione di tutti (Bank, Corporation, Government) contro il Labour. Permette anche di registrare la trasformazione che ha subito la funzione intellettuale dell'economista che da «politico sociale» – come lo era Minsky ai suoi tempi – capace di sollecitare dibattiti su soluzioni innovative a questioni rilevanti per la società, si è trasformato (principalmente) in un «tecnocrate politico» con il compito di definire i limiti e gestire i vincoli economici cui deve sottostare la società¹⁹. Al problema di come garantire la piena occupazione si è sostituito il problema di come premunirsi che la riduzione della disoccupazione non intacchi la stabilità della produzione e l'equilibrio salari/profitti garante dell'accumulazione. Si è trasformato in un problema tecnico, una questione che tecnica non è.

In sostanza, l'obiettivo è chiaro, il terreno di conflitto definito, soluzioni prefabbricate non ci sono. Esperienze, istanze, urgenze esistono e possono suggerire come riempire gli ampi spazi di sperimentazione, locale e generale, per costruire un percorso alternativo nella costruzione di un assetto sociale più rispondente ai bisogni della società. La sfida sta tutta qui: nella capacità di una riflessione e di una pratica finalizzata a realizzare una *politica per il lavoro* attraverso la costruzione,

¹⁹ «È già abbastanza grave che l'economia non riesca a produrre ciò che è atteso, se non promesso. È persino peggio quando i consulenti di politica economica non possono offrire una diagnosi, un programma per risolvere i problemi percepiti. Invece di considerare seriamente le difficoltà economiche, i consulenti di politica economica suggeriscono di continuare ad applicare le politiche economiche consuete per curare la malattia in atto» (Minsky, 2014, p. 197).

in via prioritaria, di un assetto istituzionale che permetta di superare la subordinazione del benessere dei lavoratori alle esigenze economiche della crescita quantitativa. Nella speranza che sia fondato l'ottimismo del nostro Autore che «per gli economisti moderni il vincolo costituito dalle forze economiche potenti non è così stretto da rendere inevitabile l'accettazione passiva di ciò che esiste» (Minsky, 2014, p. 115).

Riferimenti bibliografici

- Bellofiore R. e Pennacchi L., 2014, *Crisi capitalistica, socializzazione degli investimenti e lotta all'impoverimento*, in Minsky H.P., *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma, pp. 11-44.
- Cnel - Commissione speciale per l'informazione, 2014, *Rapporto. Il mercato del lavoro 2013-2014*, Cnel, Roma.
- Gnesutta C., 2014, *Economia e società in un orizzonte di lungo periodo: quanto e quale lavoro?*, «Politiche sociali/Social policies», n. 2, pp. 181-199.
- Keynes J.M., 2005, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Utet, Torino (ed. originale 1936, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, Londra).
- Krugman P.R., 2013, *Secular Stagnation Coalmines Bubbles and Larry Summers*, disponibile all'indirizzo internet: http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/11/16/secular-stagnation-coalmines-bubbles-and-larry-summers/?_php=true&_type=blogs&_r=0.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Sistema delle comunicazioni obbligatorie, 2015, *I rapporti di lavoro nel I trimestre 2015*, 13 giugno.
- Minsky H.P., 2014, *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma.
- Pennacchi L. (a cura di), 2013, *Tra crisi e «grande trasformazione». Libro bianco per il piano del lavoro 2013*, Ediesse, Roma.
- Roncaglia A., 2015, *Il contributo di Hyman Minsky alla teoria economica*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2-3, pp. 187-192.
- Sateriale G. (a cura di), 2013, *Il Piano del lavoro della Cgil su Twitter e Facebook*, disponibile all'indirizzo internet: www.rassegna.it/userdata/articoli/allegati/2015/04/ilpianodellavoroin100tweet_456068.pdf.
- «Sbilanciamoci!», 2015, *Workers Act Le politiche per chi lavora e per chi vorrebbe lavorare*, disponibile all'indirizzo internet: www.sbilanciamoci.org/wp-content/uploads/Workers_act_2015_web.pdf.
- Summers L.H., 2013, *Remarks*, Imp's 14th Annual Research Conference on the Economic Crisis, 8 novembre, disponibile all'indirizzo internet: www.youtube.com/watch?v=KYpVzBbQIX0; www.fulcrumasset.com/files/summersstagnation.pdf.

Summers L.H., 2014, *U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound*, «Business Economics», vol. 49, n. 2, pp. 65-73.
«The Economist», 2015, *The on-demand economy, Workers on tap*, n. 3, gennaio, disponibile all'indirizzo internet: www.economist.com/news/leaders/21637393-rise-demand-economy-poses-difficult-questions-workers-companies-and.

RPS

Claudio Gnesutta

DIBATTITO

Soggettività e politica nella costruzione
di un nuovo modello di sviluppo

Laura Pennacchi, *Il soggetto dell'economia*,
Ediesse, Roma, 2015

Per una nuova politica economica: riformulare il fine, riformulando i mezzi

Danilo Barbi

RPS

Il contributo introduce la discussione sul libro di Pennacchi (2015) che si caratterizza per il proficuo intreccio tra discipline differenti: economia, filosofia, antropologia, sociologia. Un rapporto quello tra etica ed economia fondamentale per costruire un «nuovo modello di sviluppo» e mostrare che il soggetto non è homo oeconomicus. Dopo una lunga stagione di «disincanto», è possibile dare vita a un nuovo «reincantamento»,

riarticolando un discorso neoumanistico sui «fini» e liberando il pathos sottostante a una nuova apertura affettiva verso il mondo. Resta da chiedersi quale sinistra abbia la cultura politica in grado di farlo. Una sinistra di massa, fondata su una critica al capitalismo contemporaneo, che ne persegue la riforma radicale ma su una scala sovranazionale e mondiale.

Il libro di Laura Pennacchi si struttura su un doppio livello: da un lato riassume, facendone quasi un compendio, le voci critiche, anche con le loro differenze, che si collocano nel solco di un'interpretazione più radicale della crisi; dall'altro, traccia i lineamenti di un nuovo modello di sviluppo¹.

Il libro dunque compie questo percorso attraverso un ricchissimo excursus delle posizioni, delle discussioni, degli autori che, a livello internazionale, in modo più significativo, si sono confrontati con queste questioni, quasi sempre fuori dal *mainstream*. Dà conto anche della complessità di una ricerca e della forza analitica di un'interpretazione economica, sia della crisi che dell'indicazione di un modello di sviluppo per risolverla, diversa da quella che si ritrova sui tavoli istituzionali. Ci sono quindi tutti i temi del dibattito sulla crisi e sulla necessità di una nuova politica economica: il lavoro come inquietudine creatrice,

¹ Questa seconda parte, lineamenti di un nuovo modello di sviluppo, e anche ovviamente la discussione sulla riforma del capitalismo che questo trascina con sé, sfocerà in un libro di prossima pubblicazione (Aa.Vv. 2015, *Riforma del capitalismo e democrazia economica. Per un nuovo modello di sviluppo*, Ediesse, Roma).

RPS

PER UNA NUOVA POLITICA ECONOMICA: RIFORMULARE IL FINE, RIFORMULANDO I MEZZI

le nuove trappole della liquidità, la stagnazione secolare, la crisi permanente, la discussione su reddito o lavoro di ultima istanza, la post-democrazia e la socializzazione degli investimenti, la riforma del capitalismo finanziario.

Ma, accanto a un approccio di tipo economico, la discussione è affrontata anche dal punto di vista filosofico e antropologico, e questa è la sua caratteristica peculiare. Una discussione su etica ed economia, nella sostanza, e cioè sulla rivendicazione, per le dottrine economiche quasi originarie dell'economia politica classica, del fatto che la discussione in economia ha inevitabilmente a che fare con un'idea di filosofia sociale e di filosofia tout court del mondo, di visione del mondo. Un'idea neo-umanistica che dovrebbe riformulare il fine dell'economia riformulandone i mezzi. Qui la discussione è più su Keynes che su buona parte dei keynesiani, sul Keynes erede di una parte del pensiero kantiano. Oltretutto, dall'altra parte, il pieno recupero di Karl Polanyi e della sua interpretazione della crisi degli anni trenta, ovvero la negazione che sia mai esistito in natura l'*homo oeconomicus* e l'idea di Polanyi che l'eccesso di mercantizzazione dei fattori costitutivi (terra, lavoro e moneta) è all'origine della Seconda guerra mondiale oltre che della vittoria del fascismo e del nazismo. La grande trasformazione per Polanyi non è affatto positiva: è piuttosto la mercantizzazione globale, vera causa della crisi degli anni trenta. È la teoria dell'insostenibilità del mercato autoregolantesi.

Sappiamo tutti però che Polanyi dà per scontato che questo tema, cioè l'eccesso di mercantizzazione, sia finito con la socializzazione del mercato negli Stati nazionali costruiti dopo la guerra (questa è la conclusione del suo libro scritto tra il '44 e il '46 e pubblicato nel '54 in America e in Italia solo alla fine del '73)².

Per Polanyi la socializzazione di terra (dove per terra è da intendersi l'ambiente, non a caso è il primo grande autore che affronta criticamente il rapporto tra economia, società e ambiente) è avvenuta già nei nuovi Stati nazionali sociali; e pensa che si tratti di un fatto definitivo: a suo avviso terra, lavoro e moneta sono stati socializzati nei nuovi Stati dopo la Seconda guerra mondiale e quella socializzazione statutale

² In questo pensiero c'è un ottimismo che poi apparterrà anche al gruppo dei keynesiani: tranne Minsky e la Robinson, gli altri penseranno di aver riformato la cultura economica per sempre, Kaldor dirà: «Noi siamo come il cannocchiale di Galileo Galilei, abbiamo risolto il problema», e anche Nixon dovrà dire: «Siamo tutti keynesiani».

durere nel tempo, sarà definitiva e quindi il mercato autoregolantesi non tornerà più.

Noi sappiamo che non è andata così e sappiamo che la crisi deriva dal processo avviato, dagli anni ottanta in poi, con la globalizzazione dei capitali. Globalizzazione dei capitali che Polanyi e Keynes escludevano in via di principio, pensando che la regolazione dell'economia internazionale dovesse essere una regolazione degli scambi delle sole merci e che i capitali non dovessero essere mai liberi di vagare per il mondo. È andata diversamente.

Credo che questa impostazione di radicale democratizzazione – di una socializzazione dei fini, in cui è l'essere umano il fine anche della teoria economica – proposta da Pennacchi sia necessaria. Tuttavia bisogna sapere che, nell'altra «squadra», ci sono dei giocatori strutturalmente scorretti, che non accettano le regole.

Come si vede anche nelle vicende attuali, quali il caso Grecia, c'è una parte a cui non si può dimostrare che sta sbagliando con gli argomenti, con la ragione o con il logos, perché c'è una parte, almeno, della squadra avversaria che non è interessata alla verità, bensì al potere.

C'è qualcuno che dice: «A me sembra che il mio interesse sia l'interesse generale. Comunque, anche se non fosse così, scelgo il mio interesse». E bisogna saperlo anche quando si porta avanti un discorso radicalmente democratico e basato sulla discorsività e sul logos. Il riferimento è alle ultime due righe della «Teoria generale» di Keynes, se quello che conta alla fine è la lotta intellettuale o gli interessi.

La lotta intellettuale discorsiva è determinante, e va quindi fatta come se fosse risolutiva, ma occorre tenere in considerazione che una parte dell'altra squadra gioca su un altro piano. Su questo punto concludo rispetto a un punto del libro che lascia una grande domanda politica: chi può farsi promotore del «reincantamento»? Bisogna ridare un valore a questa discussione economica, politica, filosofica, culturale, sociale; bisogna re-innamorarsi di questa discussione, farne di nuovo un grande pathos, addirittura un eros sociale. Il tema che mi sembra davanti a noi, soprattutto qui in Europa, è qual è la sinistra che ha la cultura politica in grado di farlo, una sinistra non elitaria ma di popolo, ma una sinistra che non si arrende al fatto che il liberismo, il neoliberismo e la sua crisi, siano l'unico orizzonte entro il quale stare.

Una sinistra di massa, fondata su una critica al capitalismo contemporaneo, che ne persegue la riforma radicale ma su una scala sovranazionale e mondiale.

Alla ricerca del soggetto dell'azione nella teoria economica e nella società

Massimo Paci

RPS

L'analisi, dopo aver ricordato brevemente le conseguenze negative provocate nelle ultime decadi dall'affermarsi del paradigma neoliberista, e in particolare la mercificazione che si è impadronita della vita economica e sociale e il restringimento dello spazio dello «Stato di diritto» e della sfera pubblica in generale, si concentra sulla concezione che il neoliberismo ha del «soggetto»

dell'azione economica. Nel delineare poi i tratti di un nuovo modello di sviluppo da contrapporre a quello neoliberista, si evidenzia la necessità invocata da Pennacchi di una «mutazione antropologica» della società, in direzione di un ritorno a un soggetto dell'azione integro nei suoi valori. A riguardo il contributo chiude sull'integrazione che la sociologia può suggerire all'economia mainstream.

In questo importante lavoro, Laura Pennacchi mostra come il modello di sviluppo economico neoliberista abbia nettamente fallito: non ha saputo prevedere la crisi in atto e oggi non la sa gestire. La debolezza di questo modello riguarda anzitutto i suoi presupposti filosofici e antropologici, che risultano rozzi, se non addirittura inesistenti. In particolare, è la concezione che il neoliberismo ha del «soggetto» dell'azione economica che emerge come la sua più vistosa fallacia, ed è su questo punto che si concentra l'analisi proposta di seguito.

Prima però conviene ricordare brevemente le conseguenze negative, provocate nelle ultime decadi dall'affermarsi del paradigma neoliberista. Esse sono soprattutto due: la mercificazione (o «commodification») che si è impadronita della vita economica e sociale e il restringimento dello spazio, se non il soffocamento, dello «Stato di diritto» e della sfera pubblica in generale. Nel primo caso si è osservata progressivamente una sottomissione alle regole del mercato e una vera e propria «riduzione a merce» di importanti settori della società, anche di aree che fino a pochi anni fa erano non trattabili dal calcolo del profitto, come l'università e la ricerca; i patrimoni storici e i domini culturali, l'acqua, la salute, l'istruzione, le comunicazioni, il welfare, ecc.

Nel secondo caso, e in parallelo, si è sviluppato un processo di «denormativizzazione», cioè di svuotamento delle norme e dello Stato di diritto, tramite l'esaltazione dello «Stato minimo» e, di fatto, la progressiva esternalizzazione verso il privato di importanti funzioni e servizi pubblici. Pennacchi parla in proposito di «evaporazione della mediazione istituzionale» e di distacco dell'individuo dalla vita pubblica. Si riduce in tal modo, se non si elimina del tutto, la forza normativa del diritto pubblico, indebolendo fortemente il ruolo di «terzietà» dello Stato, come garante nelle dispute e nei contratti.

Questi due processi degenerativi, d'altra parte, ne presuppongono un terzo, che è poi quello al centro del libro: cioè il processo di «desoggettivazione» o di drammatico impoverimento del soggetto sociale e politico. Secondo l'ortodossia economica dominante, infatti, nonostante la glorificazione formale dell'individuo, questi non è pienamente autonomo nelle sue scelte, ma è un mero suffisso della funzione di utilità, una macchina calcolatrice che massimizza dati mezzi per dati fini *senza mai interrogarsi su questi ultimi* (Pennacchi, 2014). La sola motivazione all'agire, per questo individuo, è la pulsione alla massimizzazione economica in un quadro di razionalità puramente strumentale e utilitaristica, che elimina ogni altro fine o valore dell'azione. Si giunge così a uno «svuotamento della soggettività». Come dice assai bene l'autrice: paradossalmente, nel momento in cui il primato dell'individuo si erge a dogma, il soggetto viene mutilato, se non totalmente esautorato (*ivi*). E qui, in questa parzialità dei suoi presupposti filosofici e antropologici, che il paradigma neoliberista mostra tutta la sua debolezza.

Ma, in questo libro, non c'è solo l'asserzione di questo processo di desoggettivazione: c'è anche un'analisi di tutte le sue sfaccettature (la finanziarizzazione dell'economia, il ruolo delle disuguaglianze; la negazione dell'autonomia e della relazionarietà tra gli individui; il declino dello Stato democratico e la depoliticizzazione della società). In particolare si mostra che questo processo è andato molto avanti nella società contemporanea, essendo riuscito a penetrare estesamente nelle coscienze degli individui, i quali appaiono fortemente inquinati dal consumismo e dal narcisismo, in un mondo in cui il denaro è considerato la misura di tutte le cose.

Nell'ultima parte del libro, la *pars costruens*, Pennacchi delinea i tratti di un nuovo modello di sviluppo da contrapporre a quello neoliberista. A questo proposito richiama l'esperienza storica americana del New

Deal e la fortunata «accoppiata» – teorica e politica – di Keynes e Roosevelt, che permise agli Stati Uniti di uscire dalla grande crisi del 1929. In questa parte, l'accento si sposta essenzialmente sui compiti dello Stato. È di assoluta preminenza – dice l'autrice – ribadire la crucialità del pubblico: «pensando a strumenti pubblici incorporanti maggiore efficienza e attenzione alla qualità» (*ivi*, p. 240). Occorre restituire pregnanza alla parola programmazione e dare uno spazio adeguato alla politica industriale e, in particolare, a una politica industriale che incorpori chiare finalità sociali. Soprattutto occorre sviluppare una strategia pubblica volta a creare direttamente lavoro. E a questo proposito ritorna più volte il tema degli investimenti pubblici, su cui l'autrice molto insiste. L'attuale scarsità degli investimenti del settore pubblico è oggi la questione cruciale. In Italia, ad esempio, c'è un assoluto bisogno di un programma di spesa in grandi progetti sulle criticità fondamentali del paese (l'ambiente, l'istruzione e la ricerca, la *green economy*, l'alta tecnologia e così via). Si tratta di lanciare un grande Piano per il lavoro, analogo a quello che lanciò la Cgil nel 1949-1950.

Inoltre e più in generale Pennacchi pensa a uno Stato strategico che nel suo intervento persegua non solo obiettivi di riforma economica, ma recuperi anche il piano dei fini e dei valori, «rivitalizzando ambiti del vivere individuale e sociale», «favorendo le relazioni interpersonali pubbliche e private» e le «esperienze cooperative e altruistiche», «rigenerando la sfera pubblica, il bene e il bello» e dando vita a «un nuovo umanesimo». In sostanza si invoca qui una rivoluzione culturale o, come Pennacchi dice, una «mutazione antropologica» della società, in direzione di un ritorno a un soggetto dell'azione integro nei suoi valori. Su questo punto è forse necessario soffermarsi un momento, perché esso ha importanti implicazioni teoriche e metodologiche. L'autrice stessa, del resto, a questo proposito auspica una integrazione dell'approccio economico con quello della sociologia e della antropologia culturale.

In effetti, lo scenario desolato della società attuale descritto da Pennacchi, in cui individui isolati vagano come monadi ossessionate dalla ricerca della loro «massima utilità», è forse eccessivamente pessimista e forse lo è proprio perché è osservato attraverso la lente con cui la teoria economica dominante guarda la società, che è una lente analiticamente settaria. L'economista che vuole spiegare i fenomeni macroeconomici non sente il bisogno di una loro fondazione a livello micro perché muove dall'assunto che gli agenti dell'azione si comportano a

priori in modo conforme al modello della razionalità strumentale o utilitaristica. Non è così, invece, per la sociologia, almeno a partire da Weber, il cui sforzo teorico, nel caso specifico, porta a «complicare» il quadro delle motivazioni imputabili al soggetto dell'azione. Quest'ultima, per Weber, può essere certo un'«azione razionale rispetto allo scopo» (o di tipo strumentale utilitaristico), ma può essere anche un'«azione razionale rispetto al valore», un'«azione tradizionale» e un'«azione affettiva». È evidente qui che l'introduzione di questa gamma di possibili azioni introduce un elemento di incertezza nel modello ipotetico neoliberaista e rimanda alla necessità di una sua verifica storica empirica.

È per questo che da parte della sociologia analitica contemporanea si richiede una «microfondazione» della spiegazione delle relazioni osservate tra i macrofenomeni sociali (che sono quelli che pur sempre interessano). Da questo punto di vista, l'integrazione che la sociologia può suggerire all'economia *mainstream* è anzitutto di ordine metodologico: le ipotesi o i modelli relativi alle relazioni causali tra i macrofenomeni economici non si possono ritenere fondati soltanto sulla base della loro coerenza empirica (assumendo che i soggetti dell'azione «seguiranno»), ma devono passare al vaglio di una verifica storico-empirica (assumendo inizialmente la incertezza motivazionale dei soggetti dell'azione).

L'idea di un'azione unicamente guidata da motivazioni individuali utilitaristiche, da questo punto di vista, appare una estremizzazione dell'individualismo moderno nato con l'Illuminismo, il quale è essenzialmente l'espressione di un affrancamento dell'individuo dalle forme tradizionali di «appartenenza obbligata» (la famiglia, il clan, il villaggio e la comunità locale, il gruppo etnico e religioso, ecc.) entro cui egli era stato costretto per secoli. Ma questo affrancamento non comportava necessariamente la caduta nel solipsismo o nell'individualismo assoluto: un tratto tipico della modernità, infatti, è la nascita di gruppi o forme di associazione sociale «elettive» o liberamente scelte, ispirate dalla più vasta gamma di motivazioni sociali, ivi comprese quelle di tipo altruistico o solidale. Nel modello neoliberaista, per contro, anche l'associazione e l'interazione con gli altri sono sempre strumentali e utilitaristiche, il che comporta, come dice Pennacchi: «una mutilazione dell'individuo in termini di intersoggettività». E, a questo proposito, nel libro si fa più volte riferimento alla riflessione di Habermas e alla sua difesa della intersoggettività e del dialogo, come tratti tipici della

modernità, antinomici rispetto al «deficit di relazione sociale» prodotto dalla razionalità strumentale e utilitaristica.

Seguendo questo filo del discorso, relativo agli apporti che la sociologia e l'antropologia possono offrire, non è un caso che Pennacchi richiami anche il pensiero di Polanyi. A tal fine può essere utile ricordare la teoria di questo autore relativa alle tre fondamentali modalità di allocazione delle risorse economiche che si osservano in vario grado in tutte le società storiche: lo scambio di mercato, la redistribuzione autoritativa o di Stato e la reciprocità solidale o di comunità. In questo modo Polanyi complica il modello dominante «a due settori» (Stato e mercato) proprio dell'analisi macroeconomica. La reciprocità solidale in particolare è per Polanyi una modalità di allocazione delle risorse di pari grado rispetto allo Stato e al mercato, essa inoltre è socialmente incompressibile oltre un certo limite e prima o poi ricompare nella storia, anche se per qualche tempo ha costituito soltanto un giacimento di risorse di altruismo e solidarietà poco visibile e utilizzato. Certo, oggi essa emerge spontaneamente soprattutto in caso di guerra, calamità naturale o grave crisi economica. Ma è anche vero che è la reciprocità solidale che ha fornito la base culturale e motivazionale necessaria per la costruzione dei moderni welfare states. In sostanza, essa è una forma di «autoprotezione della società» che contraddice l'idea che esista un solo sistema efficiente di allocazione delle risorse, quello conforme al paradigma neoliberista fondato sul mercato.

L'introduzione qui di questi spunti di teoria sociologica è fatto principalmente ai fini di una integrazione, sul piano metodologico sostantivo, dell'approccio macroeconomico dominante. Tuttavia essa può forse essere utile anche da un punto di vista politico: l'idea di una società ricca e complessa, popolata da soggetti dell'azione variamente motivati, inclini a interagire tra loro e ad associarsi liberamente in vista di fini non riducibili al tornaconto personale, sulla base di giacimenti di risorse di solidarietà sempre disponibili tra le pieghe della società, può complicare alquanto il nostro lavoro di analisi e di ricerca, ma lascia aperta la porta alle nostre speranze di cambiamento sociale e istituzionale.

Quali risposte alla crisi e al neoliberismo

Stefano Petrucciani

RPS

Il volume di Pennacchi (2015) si interroga su come rispondere alla crisi presente e su come riprendere un ragionamento che possa andare nella direzione di una trasformazione della società e della costruzione di un «nuovo modello di sviluppo». Tra gli aspetti

più importanti della riflessione di Pennacchi si segnalano la diagnosi dei tratti distintivi del neoliberismo contemporaneo, la critica della concezione liberale dell'individuo, l'insistenza sulla necessità di una nuova politica per il lavoro.

1. Un «nuovo modello di sviluppo»: le questioni da considerare

Il volume di Laura Pennacchi si interroga su come rispondere alla crisi presente e su come riprendere un ragionamento che vada nella direzione di una trasformazione della società e della costruzione di quello che Pennacchi chiama un «nuovo modello di sviluppo». Si tratta, va detto subito, di un problema difficilissimo. Ci si muove infatti su un terreno dove le difficoltà di formulare una proposta coerente, credibile, ben organizzata sono tantissime. Il testo ha il merito di affrontare questo tema difficile e urgente e di offrire un contributo a quello che dovrebbe essere un lavoro collettivo, quanto mai necessario perché la crisi della cultura politica della sinistra è estremamente profonda. Ma vediamo rapidamente quali sono alcune delle difficoltà di fondo con le quali, dal mio punto di vista, si deve confrontare questo lavoro di ricostruzione.

Un primo punto da tenere presente è che, al momento attuale, le culture della sinistra critica appaiono profondamente divise, completamente divaricate. C'è una linea, rappresentata egregiamente nel libro di Laura Pennacchi, che si ricollega positivamente, pur con tutta l'innovazione, all'eredità socialdemocratica: che dà una valutazione altamente positiva delle migliori esperienze socialdemocratiche, innanzitutto quella svedese, e che insiste sul tema della riformabilità del capitalismo. Ma a questa si oppone un'altra prospettiva di pensiero critico che va in una direzione decisamente contraria, che sposa senza mezzi

termini un'opzione post-socialista, post-lavorista e post-statalista. Anche con questa bisogna misurarsi: e questo è già un indice della difficoltà nella quale ci troviamo.

L'altro grande punto di difficoltà rinvia al rapporto tra questione italiana e dimensione globale, perché ci sono una serie di problemi teorici che hanno un loro profilo quando li si affronta su un piano generale (cosa che prevalentemente fa Pennacchi nel libro); e ne hanno uno completamente diverso quando li si guarda nell'ottica dello Stato nazionale italiano. Si pensi per esempio alle tasse. Pennacchi difende giustamente la tassazione come finalizzata ad assicurare il welfare, ma, se si guarda all'Italia, è difficile non vedere che c'è qualcosa che non funziona. Non è strano che redditi medi siano tassati al 40 per cento? Cioè, non ci sono nel nostro paese delle forme di distorsione, di ipertassazione di alcuni ceti a scapito di altri? Oppure, ancora, pensiamo alla questione del lavoro pubblico. Sul piano generale siamo d'accordo ma nello specifico del caso italiano (guardiamo per esempio l'Italia meridionale, ma non solo) si pongono delle questioni. Quante sacche di quasi inestirpabile inefficienza ci sono nel lavoro pubblico? In altri termini, c'è una dimensione di ragionamento teorico e una che riguarda specificamente il caso italiano. I due piani spesso non vanno d'accordo: ed è importante tenere conto sempre di entrambi perché, per un verso, vogliamo fare dei ragionamenti su un piano generale e, per altro verso, abbiamo a che fare anche con una nostra specifica arretratezza.

L'altro problema che si collega a questo è: politica nello Stato o politica globale? Le due dimensioni si intrecciano e complicano il ragionamento, rendendo difficile elaborare una cultura politica della sinistra persuasiva, convincente, per non dire addirittura egemonica. Per esempio, noi ragioniamo molto della democrazia (e della sua crisi) giustamente a livello di nazione, di Stato, e naturalmente anche di Europa, però poi vediamo che la politica nazionale è sovradeterminata da grandi problemi globali sui quali siamo abbastanza balbettanti. Pensiamo alle migrazioni, ai fondamentalismi, a tutte le altre problematiche che scuotono oggi il mondo globale.

Fatte queste premesse, ci si soffermerà su alcuni punti che, nel libro di Laura Pennacchi, appaiono di particolare interesse.

2. *Il neoliberalismo tra deregulation e iper-normativismo*

Il primo punto su cui soffermarsi attiene al grande tema del neoliberi-

smo, questione centrale nel volume, la cui categorizzazione attorno a tre grandi parole-chiave – finanziarizzazione, *commodification*, cioè mercificazione, e deregolamentazione – appare molto ben riuscita. E tuttavia anche su questo tema ci sono due interpretazioni, due sinistre che ne danno letture completamente diverse. Al polo opposto rispetto a quello rappresentato da Pennacchi, c'è l'interpretazione, proposta recentemente da Dardot e Laval nel libro *La nuova ragione del mondo* (2013), che mette in questione l'idea del neoliberismo come fondamentalmente deregolante e invece propone, sulla scia di Michel Foucault, una visione del neoliberismo come fenomeno che sarebbe caratterizzato addirittura da iper-normativismo, iper-regolazione e iper-paternalismo.

Ma come mai due letture così radicalmente diverse? Io credo che le differenti interpretazioni vadano entrambe prese in seria considerazione. Certamente l'aspetto più evidente è quello del neoliberismo come *deregulation*, soprattutto per quanto riguarda la soppressione delle limitazioni ai movimenti di capitale, che è stato un aspetto decisivo dell'ondata neoliberista. Però, attenzione, non si deve anche riconoscere che c'è una parte di verità nella tesi degli autori che sostengono che, nell'età del neoliberismo, ci troviamo di fronte anche a una sorta di patologica ipertrofia normativa?

Pensiamo per esempio alle dinamiche delle privatizzazioni. Le privatizzazioni passano attraverso la creazione, con norme pubbliche, leggi e regolamenti, dei quadri, a volte anche molto faticosi e confusi, nei quali si dovrebbe introdurre la concorrenza o il mercato, trasformando ambiti che in precedenza erano gestiti dalla mano pubblica (quali la fornitura di energia, la telefonia ecc.). Il paradosso in questo caso è che, per creare mercato o concorrenza, cioè quella che secondo il neoliberismo è la panacea di tutti i mali, si va nella direzione di una sorta di iper-normativismo, si crea una giungla regolamentare nella quale gli utenti non riescono più a raccapezzarsi.

Oppure pensiamo all'università. In questo caso l'ansia mercatizzante e razionalizzante si sposta sul terreno del pubblico e la questione diventa: come regoliamo, come valutiamo le università? E allora qui si scatena il lato iper-regolatorio del neoliberismo, che, per mettere sotto controllo, razionalizzare o valutare quello che si fa negli apparati pubblici, produce norme, parametri, algoritmi che finiscono per schiacciare la normale attività o per renderla più difficile e farraginosa.

Ciò vuol dire che l'elemento dell'ipertrofia normativa e della iper-regolazione non è affatto da escludere, ma anzi convive paradossal-

RPS

Stefano Petrucciari

mente, quasi come una doppia faccia, con quello della deregolazione. Va anche detto però, per riprendere il tema sollevato in precedenza, che questa ipertrofia normativa, questa illusione di normare tutto, è anche un aspetto tipico del caso italiano, che ha dunque una sua ben precisa specificità rispetto ad altri sistemi.

3. *La concezione relazionale dell'individuo*

Altro punto centrale per il ragionamento che il libro conduce è quello della soggettività. Pennacchi giustamente rileva che è necessario mettere in discussione quella concezione dell'individuo – propria del liberalismo classico e successivamente del neoliberalismo – secondo la quale l'individuo esiste prima e a prescindere dalla società o dalla collettività. Questa è la concezione che ha fondato il liberalismo, quella che per esempio troviamo in quel pensatore paradigmatico del liberalismo che è John Locke: l'individuo esiste come soggetto e come produttore prima ancora di essere membro di un corpo sociale.

A questo modo di vedere bisogna opporre innanzitutto, come Pennacchi sottolinea molto efficacemente, la consapevolezza che l'individuo è relazionale. La costituzione dell'individuo si ha nella relazione con gli altri, non solo nella relazione come fattore costitutivo dell'identità dal punto di vista psicologico, ma anche nella cooperazione lavorativa: cioè l'individuo soddisfa i suoi bisogni in un quadro che è da sempre un tessuto di cooperazione sociale. È quanto sosteneva Marx contro i teorici di quelle che definiva «robinsonate», cioè contro coloro che pensavano l'individuo come un Robinson nella sua isola deserta. Vero è invece che gli individui sono da sempre dentro un tessuto di relazioni e di cooperazione sociale senza la quale nessuno lavora, nessuno sviluppa la propria identità, nessuno soddisfa i propri bisogni.

Ma quali sono le conseguenze che dobbiamo trarre dall'idea della originaria relazionalità e cooperatività degli individui (idea appunto che è del tutto estranea all'impostazione liberale)? Anzitutto crolla immediatamente il mito dell'individuo auto-interessato e massimizzatore della propria utilità, nel senso che, se ciò che io sono dipende in buona misura dalle relazioni che ho con gli altri, allora la buona riuscita della vita degli altri mi tocca direttamente. Non è qualcosa di cui io mi possa disinteressare perché ognuno deve occuparsi soltanto di realizzare il meglio per sé. Al contrario: se io sono quello che sono perché

ho delle riuscite relazioni con gli altri e dei buoni rapporti di cooperazione, allora la cura per la vita degli altri è qualcosa che riguarda direttamente la buona vita per me stesso.

Ecco quindi che viene a cadere proprio un presupposto fondamentale di molti approcci liberali o anche di certi approcci contrattualisti più recenti, nel senso che avere cura delle relazioni e preoccuparsi degli altri è un'attitudine che fa parte a pieno titolo della ricerca del proprio bene. Non è estranea al perseguimento della propria soddisfazione ma anzi ne è parte integrante. In sintesi, si potrebbe dire che il vero interesse personale include anche la responsabilità per la collettività della quale facciamo parte.

Ciò significa modificare l'impostazione anche di un tipico paradigma del pensiero liberale contemporaneo, quello del contrattualismo. Perché? Sappiamo che il pensiero politico moderno si fonda sulla figura del contratto sociale, ma il contratto sociale liberale è un contratto dove gli individui si uniscono insieme per garantire fondamentalmente la sicurezza e la proprietà. È quello a cui ci vorrebbe riportare il neoliberalismo di oggi, cioè una situazione dove la politica non deve occuparsi del bene comune ma semplicemente di garantire la sicurezza, la proprietà, la regolarità e il buon funzionamento degli scambi e del mercato.

Questa è la visione tipica del contratto sociale di tipo liberale. Ma proprio questa visione cade perché se si ha un concetto dell'individuo come necessariamente cooperante con gli altri e relazionato agli altri, allora non ha senso parlare del contratto sociale come di un patto dove si devono semplicemente condividere le norme della sicurezza, della proprietà e del mercato. Se gli individui devono darsi delle regole, è chiaro che devono darcele per organizzare al meglio la cooperazione sociale in tutti i suoi aspetti. In altre parole, bisogna superare il grande limite del contratto sociale liberale che è stato quello di ritenere che l'autorealizzazione personale, il lavoro, la produzione del necessario alla vita siano sfere che non rientrano nel campo specifico del contratto politico.

Dalla concezione relazionale dell'individuo conseguono quindi due o tre punti-chiave che dovrebbero essere alla base di un diverso modo di pensare la società. Primo: il bene mio richiede anche il bene degli altri perché, in quanto siamo esseri relazionali, le due dimensioni sono interdipendenti. Secondo: il bene pubblico deve prevalere sul bene privato, proprio per la stessa ragione. Terzo: ovunque sia possibile, la solidarietà, come principio organizzativo delle relazioni sociali, è preferibile alla competizione.

4. *Una nuova politica per il lavoro*

Sulla base di questi valori di fondo si giunge poi ad affrontare quello che è il punto d'approdo della riflessione di Laura Pennacchi, e cioè la questione della politica. Quest'ultima, andando esattamente all'opposto di quello che vorrebbero un certo liberalismo e soprattutto il neoliberismo, deve porsi delle finalità sociali. Su quali debbano essere si potrebbe discutere molto a lungo, ma alcuni temi che emergono nel volume sono senz'altro condivisibili. In primo luogo, occorre costruire, rafforzare, ristabilire le istituzioni che assicurino una vera sfera pubblica e un'autentica democrazia deliberativa, quindi promuovere la discorsività democratica e contrastare le forme più invasive di manipolazione e di costruzione del consenso.

In secondo luogo, Pennacchi insiste con forza sul tema della centralità del lavoro, che soprattutto nelle ultime parti del libro diventa uno dei nodi più rilevanti. Anche qui però riemerge la problematica del confronto tra le due ottiche di sinistra prima richiamate, perché appunto c'è una sinistra che insiste sulla centralità del lavoro e un'altra che invece, partendo dall'idea che occorre rassegnarsi alla *Jobless Society*, punta tutto sul reddito di cittadinanza, dando per scontato il definitivo tramonto dell'obiettivo della piena occupazione.

Il confronto tra queste due opposte prospettive, a mio avviso, dovrebbe essere vissuto in un modo molto post-ideologico, adottando un approccio duttile che combini l'esigenza di politiche per la buona occupazione con altri sistemi di integrazione sociale.

Diversamente da Pennacchi, quindi, prediligerei un approccio più dialogico e più integrativo delle diverse linee che sono in campo; anche perché, se è vero quello che scrive Pennacchi, e cioè che non si può rinunciare alla politica del lavoro perché il lavoro è fondamentale per l'identità e l'autorealizzazione della persona, è anche vero che il lavoro può essere anche una dimensione di alienazione, mentre il reddito di cittadinanza può tanto sancire una condizione di marginalità quanto costituire la base per positive esperienze di auto-realizzazione.

5. *La soggettivazione dell'economia*

Concludo su un ultimo punto che potremmo chiamare la soggettivazione dell'economia. La questione sulla quale Pennacchi non si stanca

di insistere è che l'economia costituisce una dimensione artificiale e istituita, governata da regole che sono, tra le altre cose, anche prodotte dalla politica. È necessario uscire, perciò, da due modalità mitiche di guardare al capitalismo: quella liberale per cui, come diceva il padre dell'economia politica Adam Smith, l'uomo è naturalmente scambiatore, e il mercato e il capitalismo sono appiattiti in una dimensione di naturalità. E quella del marxismo ortodosso, secondo il quale c'è una logica inflessibile del modo di produzione capitalistico che non può essere mutata finché non si sopprime il capitalismo stesso. Ma, come spiega molto bene Pennacchi, le cose non stanno affatto così: nel capitalismo non c'è nulla di naturale; anzi, ci sono molti capitalismi possibili; il capitalismo è, in linea di principio, riformabile, come hanno mostrato tante esperienze avanzate del Novecento. Del tutto convincente sembra dunque, nella riflessione di Pennacchi, il superamento di tutti i determinismi, sia quello liberale che quello marxista. Occorre cercare una strada diversa, che è quella di ragionare sul modo in cui la soggettività e la politica possono dare forma all'organizzazione anche economica della società, trasformandola e rinnovandola. È un percorso difficile, ma è proprio quello che dovrebbe essere perseguito.

RPS

Stefano Pennacchi

Le autrici e gli autori

Daniilo Barbi, sindacalista, segretario confederale Cgil dal 2010. Si occupa di politiche macroeconomiche, politiche dello sviluppo, fisco e ambiente.

Daniele Checchi insegna Economia del lavoro all'Università statale di Milano. È *research fellow* di Iza (Bonn) dal 2003. Collabora con l'Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche (Irvapp) della Fondazione Bruno Kessler di Trento ed è membro del Comitato provinciale di valutazione del sistema scolastico trentino. Si occupa di comportamenti sindacali e di economia dell'istruzione.

Gianni Geroldi, economista, già professore ordinario di Scienza delle finanze. Ha insegnato in diverse università e attualmente è professore a contratto di Economia della previdenza e dei sistemi pensionistici presso la Facoltà di Economia e Giurisprudenza dell'Università «Cattolica del Sacro Cuore» di Piacenza. Ha pubblicato volumi monografici e articoli su riviste in Italia e all'estero riguardanti vari temi di economia del welfare state.

Claudio Gianesin, sociologo, è stato ricercatore *junior* presso l'Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche (Irvapp), dopo aver lavorato per alcuni anni come ricercatore presso l'Osservatorio permanente per l'economia, il lavoro e la valutazione della domanda sociale (Opes). I suoi interessi di ricerca riguardano l'analisi del mercato del lavoro, la salute e le condizioni sociali, la coesione sociale.

Claudio Gnesutta, economista, già docente di Economia politica e Politiche economiche presso la Facoltà di Economia della «Sapienza» Università di Roma. I suoi interessi di ricerca riguardano la teoria e politica monetaria, l'analisi del sistema finanziario italiano e dei suoi effetti sul governo dell'economia, la politica economica italiana nell'ambito delle trasformazioni istituzionali registrate dai paesi industrializzati negli ultimi decenni; Partecipa al dibattito sulla politica economica attraverso il sito «Sbilanciamoci!», della cui redazione fa parte.

Maria Guidotti è responsabile dell'Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale territoriale Cgil e Spi. È stata membro della segreteria nazionale dello Spi, presidente nazionale dell'Auser, portavoce nazionale del Forum del terzo settore, consigliere del Cnel, presidente dell'Istituto italiano della donazione.

Gaetano Lamanna è stato dirigente della Cgil calabrese e dal 1991 ha lavorato in Cgil nazionale con la responsabilità delle politiche abitative. Attualmente collabora con «Il Quotidiano del Sud».

Chiara Lodi Rizzini è ricercatrice per il laboratorio «Percorsi di secondo welfare» presso il Centro Einaudi di Torino, dove si occupa principalmente di innovazione del welfare locale, *social housing* e politiche abitative. Ha recentemente esteso la sua area di ricerca al tema dell'inclusione sociale, con particolare attenzione alle politiche di contrasto alla povertà alimentare.

Franca Maino è ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli studi di Milano e direttrice del Laboratorio «Percorsi di secondo welfare» presso il Centro Einaudi di Torino. I suoi interessi di ricerca riguardano le politiche sociali in prospettiva comparata.

Angelo Marano è economista e dirigente pubblico. Ha insegnato in varie università ed è stato rappresentante italiano nel Comitato di protezione sociale Ue, membro del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, direttore del Fondo nazionale per le politiche sociali. Attualmente è sindaco Inail.

Massimo Paci è professore emerito di Sociologia economica presso la «Sapienza» Università di Roma e ha pubblicato o curato molti libri in tema di politica sociale e mercato del lavoro.

Stefano Petrucciani è professore ordinario di Filosofia politica presso la «Sapienza» Università di Roma. È direttore responsabile della rivista «Politica e Società» edita da il Mulino ed è presidente della Società italiana di filosofia politica. Nei suoi studi si è occupato di Marx, della Scuola di Francoforte e della teoria politica contemporanea.

Emanuele Polizzzi è attualmente ricercatore in Sociologia generale presso l'Università degli Studi «Ecampus» e dottore di ricerca in Sociologia presso la Graduate School in Social, Economic and Political Sciences dell'Università degli studi di Milano. I suoi interessi di ricerca riguardano le forme di partecipazione politica della società civile e le politiche di welfare.

Samuele Poy, economista, sociologo e scienziato politico, è ricercatore presso il centro «Transcrime», Università «Cattolica del Sacro Cuore» di Milano. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la valutazione delle politiche pubbliche sia dal punto di vista della valutazione d'impatto sia dell'analisi di *public policy*.

Alessandro Roncaglia è docente di Economia politica presso la «Sapienza» Università di Roma, e socio dell'Accademia nazionale dei Lincei.

Cristina Tajani è attualmente assessore alle Politiche del lavoro, Sviluppo economico, Università e Ricerca del Comune di Milano e dottore di ricerca in Studi del lavoro presso la Graduate School in Social, Economic and Political Sciences dell'Università degli studi di Milano. I suoi interessi di ricerca riguardano la sociologia economica e le relazioni industriali.

Raffaele Tangorra è direttore generale per l'inclusione e le politiche sociali presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali dal 2006, dopo esser stato dirigente della Presidenza del Consiglio dei ministri dal 1999. È rappresentante italiano nel Comitato di protezione sociale della Unione europea. Ha pubblicato numerosi articoli e rapporti di ricerca in materia di politiche sociali e del lavoro.

RPS

gli autori

English Abstracts

RPS

New Organizational Forms of Local Welfare

Gianni Geroldi

The changes in social protection in the last twenty-five years have extended the role of local welfare systems, with a wider range of more complex types of expertise being assigned to decentralized levels, though not always accompanied by corresponding access to the financial resources necessary for an adequate provision of services. Various analyses have tried to give plausible explanations for this process. Economic approaches have emphasized the reasons underlying the theories of tax federalism, while sociologists have insisted more on the adaptability of the provision of local welfare services, both public and private, as a response to a demand for more diversified and fragmented social protection, which has characterized the post-Fordist period. Some political scientists have noted the increasingly hybrid forms of the original welfare models and claim that the importance of local levels cannot be ascribed to a particular model, but is rooted in cultural factors and the historical-political events that have shaped the democratic institutions and forms of participation in each country. The recent crisis has been a severe test for the local welfare systems, which have found themselves torn between a growing demand for protection and ever more stringent financial constraints. Consequently, there has been a series of experimentations in the forms of intervention, which has given greater space to non-public subjects, while the function of local administration has changed from a role of government to a task of governance. The monographic section of this issue analyzes these changes, bringing out a series of particularly interesting aspects, synthesized in the second part of this introductory note.

Local Welfare in Italy: Held in the Vice of Long Standing Deficits and Lack of Future Planning

Raffaele Tangorra

The article deals with the reasons for the failure to create an inte-

grated system of interventions and social services that would be at least homogeneous in the different parts of the country, as envisaged by the framework law for the sector, no. 328 of 2000. This failure can be explained by the extremely heterogeneous nature of local welfare expenditure – something that may not have been realized when the reform was passed, at least not to the extent that was later revealed by Istat. Added to this was a system of rules that tended strongly towards administrative decentralization, which was increasingly reinforced by the reform of Title V of the Constitution, which, coming immediately after, made social policy the competence of the regions alone. Both the Constitution and law no. 328 guarantee uniformity in the exercise of social rights in different parts of the country on the basis of a definition of essential levels of service, but this does not seem to have been a good idea, because, as recent history has shown, it is difficult to carry out when local expenditure on welfare not only varies from one region to another, but when it is also mainly financed at local level, with the sum of national financing not being pegged to planning decisions (which are the competence of the regions alone), but to mere overall requirements of public finance. Some signs of change can be seen, however: from the parliamentary discussion of constitutional reform to the reform processes of the «infrastructure» of the system (reform of Isee and the launch of a computerized system of social services), and from the interest in welfare that is shown in the planning of community structural funds in the seven-year period 2014-2020, with the government proposal of a «National Operational Plan for Social Inclusion», to the decision of the last Budget Law to make the financing of the Social Policy Fund and the Fund for Long-Term Dependency structural, even though the funds being set aside are still far from sufficient for the requirements of the system.

Towards what Kind of Welfare? New Social Needs and Scarce Resources for Local Welfare

Chiara Lodi Rizzini

Towards the growing complexity of social risks and needs and the financial constraints of austerity, local authorities have undertaken interesting social innovation programs which are re-designing the patterns of local welfare and the conceptualization of «public policy».

According to the second welfare framework, in these experimentations municipalities encourage networks and cooperation between all the social stakeholders and guarantee social services and entitlements when the networks fail. This model involves some risks as well, above all of spreading inequalities among territories, and requires adequate investments and evaluation practices.

Business, Workers and Local Institutions: Towards a More Local Welfare

Franca Maino

The economic crisis deeply changed the nature of the Italian welfare system. Due to the cuts in social spending, and in the face of rising risks and needs, the public sector appears, in fact, unable to respond effectively to the growing social demands. Acknowledging the present scenario, the analysis aims at reviewing the different solutions that can be undertaken in order to renew the economic system and the provision of welfare, and more specifically at understanding what are the perspectives for the development of new forms of welfare within the for-profit sector. These new forms of protection might also have positive effects on the territories through the involvement of local governments as well as local communities. After analyzing the context of economic and financial crisis coupled with the emergence of new needs, the article investigates the role of companies in the process of renewal of the welfare state and the potential for development of company-level occupational and contractual welfare benefits for small and medium-sized enterprises. The work also displays a number of cases that have been developed through the establishment of multi-stakeholder networks, within which different actors work together in order to offer organizational tools and financial support for facing new forms of vulnerability, not only to workers but to a wider audience of beneficiaries.

What Kind of Local Autonomy for Welfare Innovation?

Cristina Tajani and Emanuele Polizzi

In the '90s, Italy started a process of decentralization of its welfare policies, as other European countries were doing in the same period.

RPS

English Abstracts

This process was based on the idea that the most effective way for the public administrations to acknowledge and promote possible innovations was to design policies at the local level. Twenty years later, an opposite process of centralization of planning of public services is taking place, as an effect of the retrenchment of the public expenditure. The ongoing reform of the fifth part of the Constitution, the recent creation of a National Agency on the employment policies run by the central government, as well as the reduction of the local based Health-care Agencies are examples of this process.

This article will discuss some elements of this process, by looking at two practices of local welfare that have been carried out in the last few years in the Milan area: the Social Zone Plans designed by the municipalities of the Milan province and the Fondazione Welfare Ambrosiano in the municipality of Milan.

Best Practices in Social Cohesion Projects: Evidence from a Case Study

Daniele Checchi, Claudio Ganesin and Samuele Poy

Social projects are frequently designed to improve social cohesion and social innovation in disadvantaged communities. Third sector organizations are often granted to implement truly heterogeneous activities with respect to both their goals and results. The article analyzes 13 social cohesion projects financed by Fondazione Cariplo of Milan (Italy), one of the most important philanthropic organizations in Italy. The main scope of an implementation analysis is to discuss best practices in the realization of the projects. Particularly, the authors identify some activities that have been commonly executed in the 13 communities, and scrutinize the operative conditions that can contribute to explain their results. The conclusions cannot be neither easily nor extensively generalized to the entire third sector. However, the study can give some relevant advice to public institutions and philanthropic organizations involved in boosting social cohesion through community-based development.

Social Housing and Local Welfare

Gaetano Lamanna

The housing question in Italy is a fundamental component of redistribu-

tion policies and, in many cases, is connected with the struggle for legality and respect for the rules. In short, it reflects both the poor distribution of wealth and the ill-functioning of the Italian system of social protection, and is often also a trigger factor for conflicts between the worse-off. Even today government policy for housing is that of the Housing Plan of the Berlusconi government from as long ago as 2008. Seven years later, the supposed National Plan for Social Housing is still at the starting-blocks. In Italy, which continues to build 150,000 homes each year, the problem is not one of quantity, but concerns access to accommodation. Measures for town planning and construction are of little use if there is not a shift in the market from ownership to renting. What is required is a swift response to a demand for new housing that will take account of types, size, services required, and, above all, rent levels that are compatible with wages. In this context there is an urgent need to revise law no. 431/1998 (the Rent Act), to reform the former Iacp (the bodies that managed social housing), to set up a nation-wide system of Housing Agencies, and to try to create a system of local welfare linked to housing needs.

RPS

English Abstracts

Why We Need «Good» Local Bargaining

Maria Guidotti

The Unions need, at all levels, a new, more widespread capacity to analyze social, economic and political events, and to build a wide network of relations around their proposals for society, social innovation and development. Involvement needs to be extended more than ever, because, through bargaining and participation, power will be more widely shared (including among genders), rather than being concentrated, and relations of horizontal solidarity will be built up, awareness of rights and responsibilities increased, and, the decision-making pyramid will be upended and we shall be able to start again from the centrality of the person/citizen and their needs, but also from the development of their expertise and their knowledge.

Demographic Forecasts and Pension Reforms. Second Thoughts After Fifteen Years

Angelo Marano

Contrary to what has been predicted during the '90s, the resident

population in Italy is not declining, indeed growing, although the problem of aging remains. Demographic projections of the '90s tended to underestimate fertility, longevity and, above all, migration, which proved much higher than originally predicted. Although demographic forecasting institutes, namely Istat and Eurostat, always highlight the uncertainty of forecasts and present alternative scenarios to their central ones, for a long time the central scenarios were the only ones considered in the debate on pension and welfare reforms at the national and European level. This has meant that problems have been identified, and socially costly interventions legislated, based on scenarios which proved *ex post* far from reality. In particular, the dynamic of pension expenditure and its «hump», that so much attention captured in the Italian debate on reforms, would have been quite different with assumptions about net migration flows closer to reality. From this point of view, the fact that pension expenditure shows critical elements still today should not be attributed to demographic trends, but, rather, to the poor economic and employment performances.

The Contribution of Hyman Minsky to Economic Theory

Alessandro Roncaglia

The article refers to Minsky's analysis, from his interpretation of Keynes to his theory of crises and of «money manager capitalism», and his suggestion to regard the state as an employer of last resort, underlining particularly the severity of labour controls that are necessary in this case as in the case of Ernesto Rossi's army of labour.

Which Suggestions from the Minsky's tight Full Employment?

Claudio Gnesutta

It is widely known the importance of the Minsky's contributes for the understanding of the dynamics of capitalism of his and our time, the actual global Wall Street Capitalism. But his papers collected in *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza* (translation of his *Ending poverty: jobs not welfare* by Ediesse) face a question, how to fight unemploy-

ment, which seems to be detached from his themes; but this is a false impression as financial instability and unemployment are issues closely related. The re-reading of his essays and the comparison between his reality and our stimulate a reflection on the possibility that his proposal for a «tight full employment» is an actual instrument of a «policy for the workers».

For a New Economic Policy: Reformulating the Ends, Reformulating the Means

Danilo Barbi

This essay introduces the discussion of Pennacchi's book (2015), which is a fruitful combination of different disciplines: economics, philosophy, anthropology and sociology. It offers a relation between ethics and economics that is fundamental for building a «new model of development» and showing that the subject is not *homo oeconomicus*. After a long season of «disenchantment», we can now set about creating a new «re-enchantment», re-articulating a neo-humanist discourse on «ends» and freeing the pathos underlying a new emotional openness towards the world. It remains to be asked what form of the left has the political culture able to bring it about. The answer is a mass movement of the left, founded on a critique of present-day capitalism, that seeks to radically reform it but on a super-national, world scale.

In Search of the Subject of Action in Economic Theory and Society

Massimo Paci

After briefly recalling the negative consequences of the recent decades, from the rise of the neo-liberal paradigm, and, in particular, the commercialization that has taken over economic and social life, and the reduction of space for the Rule of Law and the public sphere in general, the analysis concentrates on the neo-liberal conception of the «subject» of economic action. The account that follows of the features of a new development model to oppose the neo-liberal one empha-

size the need insisted on by Pennacchi (2015) for an «anthropological mutation» of society, in the direction of a return to a subject of action that can maintain his/her values intact. On this point the article ends on how sociology can help mainstream economics.

RPS

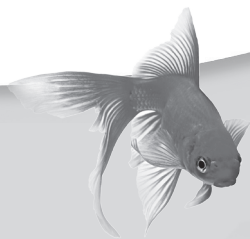
English Abstracts

How should we respond to the crisis and neo-liberalism

Stefano Petrucciani

Laura Pennacchi's book (2015) considers how we should respond to the present crisis and how we can fashion an argument that goes in the direction of transforming society and building a «new development model». Some of the most important points Pennacchi makes concern the diagnosis of the distinctive features of present-day neo-liberalism, a critique of the liberal conception of the individual, and an insistence on the need for a new jobs policy.

Il salto di qualità con **CGIL**!



CGIL

CONVENZIONE CGIL - UNIPOLSAI

VOGLIAMO ESSERE OGNI GIORNO ACCANTO A TE PER OFFRIRTI:

- Soluzioni innovative ■ Tariffe scontate
- Garanzie esclusive ■ Servizi aggiuntivi gratuiti

Scopri i vantaggi esclusivi previsti dalla Convenzione per gli iscritti e i loro familiari presso le Sedi CGIL e le Agenzie UnipolSai Assicurazioni.

UnipolSai
ASSICURAZIONI

Divisione **Unipol**

