indice

RPS

Nota del Direttore 7

Governance locali: assetti e temi

Lavinia Bifulco, Vando Borghi 13
Governance, territorio, capacità: le questioni in gioco

Andrea Ciarini 37
Le politiche sociali regionali in Italia.
Costanti storiche e trasformazioni istituzionali

Marco Accorinti 53
Innovazione e ruolo degli attori pubblici e privati
nel contesto della crisi di finanziamento del welfare

Massimo Campedelli 69
La programmazione regionale di fronte alla crisi:
note a partire da un caso di eccellenza

La legge 329/2000: bilanci

Emanuele Ranci Ortigosa, Valentina Ghetti 91
A dodici anni dalla 328/2000: eredità, dispersioni e temi aperti

Emanuele Ranci Ortigosa, Valentina Ghetti 111
Per non disperdere l'eredità della legge 328/2000:
la proposta di «Prospettive Sociali e Sanitarie»

Innovazione: significati e dimensioni

Giovanni B. Sgritta 123
Altre vie. Note sull'innovazione sociale

Francesco Pirone 137
Innovazione sociale: l'estensione semantica
di un concetto in ascesa politica

Manuela Olagnero 151
L'innovazione nelle politiche abitative:
programmi e collaudi di realtà

Secondo welfare: dentro la nozione

Franca Maino 167
Il secondo welfare: contorni teorici
ed esperienze esemplificative

Laura Canale 183
Innovazione sociale e secondo welfare:
quale impulso dall'Unione europea?

Esperienze

Beppe De Sario, Maria Guidotti 207
La contrattazione sociale:
diritti, democrazia, azione sindacale

Ilaria Madama 221
Le reti territoriali di conciliazione in Lombardia

Soggetti

Adriana Luciano 239
Le società di mutuo soccorso
tra memoria e nuovo welfare

Paolo Venturi, Flaviano Zandonai 259
L'impresa sociale come agente di innovazione

Bernardino Casadei 271
Le fondazioni di comunità: valore del dono
e funzioni della filantropia

Strumenti

Antonello Scialdone 287
Il microcredito come leva
di inclusione finanziaria

Valentina Moiso 313
L'accesso al credito come innovazione
di welfare e contrasto alla vulnerabilità

Un focus

Giuliana Costa 335
Il *Social Investment Approach* nelle politiche
di welfare: un'occasione di innovazione?

Rubrica

OSSERVATORIO EUROPA 357
Ose - European social observatory con *Osservatorio europeo Inca - Bruxelles*
Nota periodica di informazione sulle principali notizie relative all'azione sociale della Ue

Gli autori 377

English Abstracts 381

Con questo fascicolo si conclude la mia direzione de «la Rivista delle Politiche Sociali». Le strutture sindacali che ne hanno sostenuto e condiviso il progetto e l'operato hanno recentemente stabilito di dar vita ad un suo nuovo corso, i cui contorni sono attualmente in via di definizione. Il primo fascicolo del 2013, già programmato e basato sui lavori del Forum annuale che si è svolto nel novembre 2012, verrà pubblicato come numero speciale, pressappoco in forma di atti, fungendo così da ponte verso la nuova serie.

Lascio questa attività soddisfatta di poter consegnare, a quanti la proseguiranno, risultati – secondo la considerazione di molti – pregevoli. Risultati ottenuti in anni di lavoro dedito e costante da parte mia e di quanti hanno voluto mettere a disposizione di «Rps» le loro competenze e capacità, collaborando in maniera essenziale al progressivo sviluppo e consolidamento della sua elevata qualità scientifica e alla realizzazione dell'accurata veste editoriale.

«La Rivista delle Politiche Sociali» si caratterizza oggi per essere una delle più importanti riviste italiane di politiche sociali e sui sistemi di welfare. Ha espresso una non facile identità «a cavallo» fra mondi del sapere scientifico e mondi dell'azione sociale e politica; ha reso disponibili ai suoi lettori elementi del dibattito internazionale sul welfare pubblicando materiali selezionati e tradotti con la massima cura; è stata partner di interessanti network di esperti sui temi del welfare; ha recentemente ottenuto la classificazione massima da parte dell'Anvur (Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca) fra le riviste di interesse sociologico ai fini della valutazione formale dei curricula accademici.

Ora, altre vie seguiranno.

Maria Luisa Mirabile

Nota del Direttore

Non è la prima volta che «Rps» affronta il tema del welfare territoriale. In precedenza lo si è fatto sia in modo diretto, dedicando al tema – come in questo caso – un'intera monografia, sia attraversando l'argomento da angolazioni correlate, in particolare quella dell'integrazione socio-sanitaria e quella dei nuovi mix d'offerta nel sistema di interventi e servizi sociali.

Una ricorrenza non casuale, e anzi dovuta all'ormai «storica» considerazione che il welfare territoriale si configuri come ambito elettivo di un necessario riequilibrio dei sistemi di welfare in prospettiva più universalistica e inclusiva.

La lunga marcia di questa prospettiva di riequilibrio del welfare ha in Italia un suo primo e ormai remoto antefatto già nel ciclo delle riforme degli anni '70, caratterizzate per un verso dall'avvio dei processi di decentramento dei ruoli istituzionali di governo anche dei sistemi socio-assistenziali e sotto altri profili dal ruolo svolto dai movimenti di partecipazione sociale che hanno fortemente sostenuto le riforme dei servizi sociali e sanitari e i relativi processi di apertura al territorio e alla cittadinanza. Entrambe le traiettorie sono tuttora rintracciabili in alcune delle dinamiche attuali del welfare locale italiano, su cui influisce il lungo susseguirsi di riforme e interventi spesso contraddittori al loro interno, che – insieme ai tagli alla spesa per il sociale – hanno lasciato sul terreno una varietà composita di realtà non sempre facilmente riconducibili né a criteri d'intervento assimilabili né a livelli di prestazioni comparabili. Le stesse istanze innovative ne risentono, e anche da qui l'effetto di un'impossibile rappresentazione lineare della situazione presente.

E in effetti la *ratio* del fascicolo può dirsi consistere – a nostro avviso non senza interesse – nell'intenzione di tratteggiare almeno in parte l'attualità del welfare locale nella sua tensione fra istanze innovative e tipi di eredità storiche, in particolare nelle aree centro-settentrionali, comprese quelle lasciate in dote dalla disillusione per riforme a lungo attese e poi presto disattese (basti per tutti il caso della legge 328/2000). Il tentativo è stato quindi di rappresentare una gamma a vasto spettro

di prospettive e tentativi agiti «dal basso» nella situazione di stallo in cui la dimensione sociale versa pure a causa di mancate visioni complessive sul suo ruolo e sul possibile ridisegno.

In tal senso il tentativo fatto nel fascicolo è per qualche verso quasi «etnografico», collocandosi al crocevia fra l'esplorazione spesso critica di concetti in parte nuovi («innovazione sociale» ma anche «capacitazione» e «negoziazione sociale» sono alcuni di essi); l'approfondimento attento dell'influenza giocata dalle storie regionali sulle attuali scelte di policy; l'indagine (per quanto possibile) di ciò che oggi si profila come innovativo: tipologie di attori (anche storici) in sistemi di partnership funzionali al miglioramento dell'offerta e nuove iniziative contro l'esclusione.

Come sempre il fascicolo è strutturato per sezioni che, in questo caso più che in altri, hanno la funzione di snocciolare la varietà detta.

Nella prima sezione, dopo il saggio di Bifulco e Borghi dedicato all'analisi delle relazioni fra il concetto europeo di governance e quello di territorio nel quadro delle trasformazioni (del capitalismo democratico, dei processi di riproduzione sociale e di individualizzazione) in atto e nell'ottica del concetto di capacitazione, i contributi proseguono sul versante dell'analisi degli assetti, e dei riassetti, dei sistemi regionali di governance e di offerta sociale. Il saggio di Ciarini affronta i temi della qualità delle reti di offerta regionali e territoriali, delle caratteristiche dei bisogni sociali e della domanda, per concludere con un'analisi della natura dei rapporti che si sono storicamente determinati tra il centro del sistema politico-amministrativo e i vari livelli territoriali implicati nell'offerta delle prestazioni sociali. A sua volta Accorinti approfondisce l'argomento della gestione dei servizi sociali nell'attuale contesto socio-economico determinato dalla crisi e alla luce del concetto base di servizio alla persona. Segue l'analisi di Campedelli che – concentrandosi sull'esperienza emiliana – pone sotto osservazione le trasformazioni in corso nei sistemi regionali di welfare fra resilienza e retoriche (discutibilmente) improntate all'idea di «nuovo».

La seconda sezione segue invece un approccio focalizzato e si basa sul duplice contributo di Emanuele Ranci Ortigosa e Valentina Ghetti, il primo relativo al bilancio della legge 328/2000: uno spartiacque di riforma che rimane fondamentale, pur nei limiti intrinseci e in quelli immediatamente incontrati nel suo processo di attuazione; poggiando su quest'analisi, il secondo contributo consiste in una sintesi della proposta di riforma, che volentieri «Rps» ha deciso di ospitare, messa a punto circa un anno addietro dagli autori con un gruppo di esperti,

improntata al conseguimento di maggiori efficacia ed equità e tenendo conto del vincolo finanziario definito dalle risorse disponibili per il welfare sociale dopo i tagli del 2011.

Il fascicolo prosegue con una sezione di stacco, in cui viene declinato analiticamente il significato della nozione di innovazione. Lo sguardo di Giovanni B. Sgritta ci guida attraverso un interessante percorso di lettura critica delle soluzioni «innovative» (e in realtà condizionate da un elevato tasso di conformismo autoreferenziale) individuate da economisti espressione delle diverse posizioni teoriche; Pirone analizza la fortunata ascesa del concetto di innovazione sociale nel lessico delle politiche sociali, in relazione al suo polimorfismo semantico. La sezione si conclude con il contributo di Olagnero, dedicato allo studio della «tracciabilità» non facile dell'innovazione nei percorsi di realizzazione delle politiche innovative (il caso esaminato è quello delle politiche abitative), suggerendo percorsi e soluzioni improntate alla maggiore contestualizzazione e verifica.

Una delle prospettive d'innovazione illustrate nel fascicolo è quella che va sotto il nome di «secondo welfare». L'innovazione in questo caso consiste nella «sistematizzazione» teorica e conseguente valorizzazione delle pluralità di fonti di intervento nel sociale da parte di soggetti non pubblici, cui spetterebbero funzioni integrative dell'azione pubblica, comunque da perorare e preservare nel suo suolo primario. Dopo un'analisi generale delle condizioni di operatività del welfare contemporaneo e delle sfide cui è sottoposto, Maino propone una definizione di «secondo welfare», delineandone i contorni teorici e collocandone le soluzioni e le misure nei confronti dei nuovi bisogni sociali e dei nuovi attori socio-economici. Considerato questo inquadramento, Canale approfondisce il tema dell'azione comunitaria sui temi legati all'innovazione sociale (fenomeno che l'autrice considera nelle sue implicazioni inerenti alla costruzione di nuove reti tra attori pubblici, del privato for-profit e del terzo settore, in grado di elaborare risposte appropriate ed economicamente sostenibili ai differenti bisogni sociali presenti sul territorio) e illustrando il tipo di diffusione di sperimentazioni che possono essere ricondotte al cosiddetto «secondo welfare».

Seguono ancora tre sezioni dedicate rispettivamente alle esperienze, ai soggetti e agli strumenti. Dopo un'ampia ricostruzione delle sue prime affermazioni, De Sario e Guidotti ripercorrono l'azione negoziale del sindacato italiano sul welfare, evidenziando come essa si sia intrecciata alle riforme istituzionali e amministrative (titolo V della Costituzione;

leggi elettorali amministrative), alla legislazione sociale (legge 328/2000 sul sistema integrato dei servizi sociali), allo sviluppo di processi decisionali partecipati, nonché agli strumenti di regolazione delle relazioni industriali e come attualmente la contrattazione sociale si sviluppi soprattutto nella programmazione negoziata del welfare territoriale e nel confronto sulle politiche di bilancio delle amministrazioni locali. Nel contributo seguente Madama ci riporta ai temi del «secondo welfare» riflettendo sulle numerose esperienze realizzate in Lombardia con il concorso di una pluralità di attori e nell'ambito del progetto «Reti territoriali di conciliazione» per la definizione di politiche di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. E ancora, nella sezione dedicata ai soggetti, Luciano attualizza il ruolo storicamente già giocato dalle Società di mutuo soccorso nella fornitura – in particolare – di servizi sanitari, discutendone le implicazioni in prospettiva teorica generale in relazione al tema dell'equità. Sempre in questa sezione Venturi e Zandonai analizzano il ruolo e le potenzialità ulteriori dell'imprenditoria sociale italiana ai fini della produzione, anche strategica, di beni di interesse collettivo, mentre Casadei approfondisce il significato del dono come fine e non in via strumentale, evidenziandone la centralità nell'azione delle fondazioni di comunità. La sezione «Strumenti» è stata infine interamente dedicata all'approfondimento del microcredito. Scialdone ne delinea un inquadramento (si tratta di uno strumento che assomma in sé obiettivi plurimi: sostegno all'occupazione, lotta alla povertà, contrasto alla marginalità sociale, promozione imprenditoriale, sviluppo locale, emancipazione femminile), fornendo allo stesso tempo una ricognizione comparata sulla diffusione in Europa e in Italia; Moiso, entrando maggiormente nei meccanismi di funzionamento, esamina le partnership innovative tra banche, governo e attori del terzo settore implementate in progetti in cui l'attore pubblico, facendosi garante nei confronti delle banche per i debiti di alcune categorie di famiglie considerate «più rischiose», ne garantisce l'accesso al credito.

Conclude la monografia un approfondimento di Giuliana Costa dedicato all'analisi del concetto di «investimento sociale» con riferimento al dibattito sociologico in corso. Nel suo insieme il fascicolo si chiude – come sempre – con la rubrica di rassegna dei principali provvedimenti economici e sociali assunti dalla Ue.

Maria Luisa Mirabile

RPS

Governance locali: assetti e temi

IL I

Governance, territorio, capacità: le questioni in gioco

Lavinia Bifulco, Vando Borghi

L'articolo è diviso in tre parti. Nella prima sezione vengono esplorati alcuni dei principali nodi che si presentano laddove si cerchi di penetrare la realtà sociale attraverso due chiavi di comprensione: la prima è quella che fa riferimento al concetto di governance, la seconda a quello di territorio. Queste due chiavi di lettura vanno in realtà messe in relazione con trasformazioni profonde del sociale e della sua organizzazione, sintetizzate nel saggio in termini di trasformazioni del capitalismo democratico, dei processi di riproduzione sociale e di individualizzazione. La seconda parte si concentra invece in modo più circoscritto sul rapporto tra governance e azione pubblica nel contesto italiano, dando poi particolare rilevanza al ruolo e al significato che in esso giocano le crescenti disuguaglianze sociali. Infine, nell'ultima parte, si cerca di identificare un possibile percorso di risposta agli scenari e ai problemi che essi sollevano, e più in particolare all'esigenza di ripensare e ridefinire il rapporto tra autonomia e dipendenza degli individui, avvalendosi dell'approccio della capacitazione e di alcune specifiche letture che di esso vengono avanzate in campo sociologico e antropologico.

1. Una fitta trama: gli scenari in gioco e le parole per dirli

Una prima modalità per interrogare criticamente i processi e i problemi che ci circondano consiste, per riprendere un'immagine di Walter Benjamin, nel passare la storia «contropelo». La trama in cui siamo immersi viene percorsa, per così dire, in direzione opposta rispetto al verso con cui si presenta e si afferma, aprendo in tal modo la possibilità, nel riflettere sul *presente*, di pensare anche il *possibile*. L'esigenza di interrogare le parole, il registro cui rimandano e il vocabolario che si trascinano, è appunto uno dei modi in cui questa interrogazione può essere intrapresa. Solo attraverso tale interrogazione diviene possibile resistere all'effetto di oggettivazione che le «parole di plastica» (Pörksen, 2011) producono e alla spirale tra pensiero e azione cui «non c'è alternativa» che esse ingenerano.

I terreni problematici qui richiamati ruotano attorno a due termini in particolare, di cui proviamo a mettere in evidenza i punti che maggiormente ci premono in questa sede. Il primo è quello di «governance»: ciò che occorre sottolineare in questo caso è che, al di là del dibattito interpretativo (Rhodes, 2007), in gioco qui è la questione del *potere*. Pur avendo una storia assai lunga, rintracciabile nell'etimologia latina nella quale si identificava con il «dirigere una nave» («*gubernum*» era il timone stesso della nave), il termine governance ha acquisito nel dibattito contemporaneo un significato specifico in contrapposizione a «government», cioè allo stampo di un esercizio e di una amministrazione del potere pubblico tipico dell'Europa continentale. Laddove quest'ultimo chiama in causa un decisore unico e, per quanto articolato in una pluralità di istanze istituzionali, centralizzato, che agisce entro forme di coordinamento di tipo gerarchico, a partire da una posizione sovraordinata rispetto agli altri soggetti e che fa perno sull'applicazione di procedure amministrative, la governance evoca un insieme di soggetti, che insiste su un perimetro più ampio di quello descritto dalle istituzioni e dalle procedure burocratico-amministrative, che concorre alla gestione del potere di decisione. Quest'ultimo termine rimanda, dunque, ad un piano relazionale e di coordinamento tra questa pluralità di soggetti di tipo orizzontale, che a sua volta ha un ruolo centrale nelle trasformazioni cui ci stiamo riferendo, vale a dire quello della rete[1]. Molto ci sarebbe da dire, a questo proposito, circa il riprodursi di una parabola già altre volte osservata nella storia e che Weber descriveva con l'immagine del caldo mantello (nel nostro caso: l'idea di una società sempre più capace di auto-organizzarsi tramite dispositivi di organizzazione sociale che ritiene di poter fare a meno dei vincoli verticali istituzionali, normativi; de Leonardis, 2008), che si trasforma in una «gabbia di ferro» (nella nostra esperienza contemporanea: un insieme di target, vincoli oggettivi – le «leggi di mercato» – standard, certificazioni, indicatori quantitativi; Supiot, 2011) cui le istituzioni della democrazia e i cittadini, nei loro diversi ruoli sociali e lavorativi, vengono sempre più subordinati, per esigenze di «sincronizzazione capitalistica» (Sheuermann, 2004). L'intrinseca ambivalenza del termine in questione fa sì che, a partire da circa vent'anni, «mentre il pensiero e la pratica politica in Europa continentale

[1] Anche questo è un termine che genera mondi: per una discussione di come esso ha a che fare con alcune delle principali trasformazioni del capitalismo contemporaneo, si rimanda a Borghi, 2011b.

si entusiasmano per le valenze tanto euristiche quanto normative» di esso, nei paesi sottoposti alle cure di Banca mondiale e Fondo monetario internazionale (Africa, America latina) – che andavano affrontando allora ciò che oggi, anche qui, siamo «invitati» ad applicare – «il termine viene trattato, dall'*intellighenzia* critica, alla stregua più o meno di una parolaccia» (Sebastiani, 2010, p. 64)

Il discorso europeo sulla governance, per di più, è imbevuto di due orientamenti differenti. Il primo orientamento è intimamente legato alla «commercializzazione» che dà rilievo alla competizione come meccanismo regolativo e criterio di coordinamento fra attori, pubblici e privati. Nel secondo confluiscono le prospettive che valorizzano lo sviluppo di network fiduciari e cooperativi (Rhodes, 2007). Questa coesistenza può essere letta come espressione delle evoluzioni del neoliberismo e dei modi nient'affatto lineari con cui esso si imprime nei vocabolari e nei repertori nell'azione pubblica (Moini, 2012). Contano anche i contesti geografici e politici. Come osserva Newman (2001), la versione della teoria della governance prevalente nell'Europa continentale accorda una certa attenzione alla dimensione sociale e tende a enfatizzare le interazioni fra Stato e società e l'interdipendenza fra attori pubblici e privati. In ogni caso, la governance sembra aver imboccato, recentemente, una direzione più netta a favore di temi quali il coinvolgimento di cittadini e comunità locali, la costruzione di partnership cooperative e lo sviluppo di processi decisionali inclusivi. Il caso inglese, che da convinte posizioni pro mercato è passato a dare centralità alla cosiddetta rigenerazione di comunità, è paradigmatico di questo spostamento. Ma lo stesso genere di passaggio verso la centralità della partecipazione è rilevabile anche altrove, ad esempio in Francia.

«Territorio» è il secondo dei due termini che sono al centro delle questioni qui affrontate. Qui ad essere in gioco è una dimensione chiave della ricerca sociale, laddove essa identifica nell'analisi di «fatti sociali formati nello spazio» (Bagnasco, 1994) una delle pratiche che maggiormente la caratterizzano. L'organizzazione sociale dello spazio, detto in altre parole, costituisce una chiave fondamentale per la comprensione dei principi che regolano il funzionamento dell'insieme sociale. La dimensione territoriale rappresenta appunto una delle modalità attraverso le quali i processi di spazializzazione si manifestano concretamente e in cui è possibile rintracciare quei principi e quelle logiche di funzionamento, indagarne la riproduzione e il mutamento. Si tratta 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 (Sassen, 2008). I processi di de-nazionalizzazione, in particolare, dischiudono nuove possibilità della geografia politica a livello sovra e sub-nazionale (*ibidem*). La riorganizzazione territoriale che ha avuto avvio all'incirca negli anni '80, con il varo della cosiddetta Europa delle Regioni promossa dalla Presidenza di Jacques Delors, è di fatto coincisa con una ricomposizione profonda dello spazio politico grazie alla quale «la nazionalizzazione, l'orientamento spaziale delle politiche urbane regionali del dopoguerra, è stato ampiamente superato» (Brenner, 2009).

Uno schema può aiutare a semplificare il complicato rapporto fra governance e territorio. Il punto di partenza è, ovviamente, il modello del government, basato su una relazione rigida fra lo Stato e il territorio e sulla corrispondenza fra confini della società e Stato nazionale (Ferrarese, 2011). Il rapporto fra governance e territorio è insieme più mobile e incerto dal momento che «i domini spaziali delle pratiche di governance non possono essere dati per scontati, come entità *a priori*, poiché la scala delle attività sociospaziali è in corso di ridefinizione nei campi dell'economia, della politica e della cultura» (Gualini, 2006, p. 884). La governance, da questo punto di vista, è legata alla costruzione di nuove scale per l'intervento statale (quartieri, regioni, reti urbane transnazionali), che dovrebbero essere esaminate non solo come ambiti di strategie politiche ma anche come meccanismi e risultati chiave di tali strategie (Brenner, 2009, p. 125).

Su questo sfondo, la governance commercializzata si distingue per la scarsa redistribuzione di potere verso i livelli locali e/o per la tendenza a scaricare su di essi responsabilità significative ma in assenza di risorse adeguate, secondo i meccanismi tipici del «decentramento della penuria». Gli approcci e i discorsi incentrati sulla governance terrritoriale partecipata, invece, tendono a valorizzare il territorio come un sistema d'azione e una varietà di attori mobilitabili, inclusi i cittadini.

Tabella 1. Azione pubblica e territorio

Government	Governance commercializzata	Governance partecipativa
Territorio nazionale come medium cristallizzato dei diritti, della solidarietà e della democrazia	Territorio come risorse da sfruttare	Territorio come sistema d'azione e attori mobilitabili

Nonostante una certa ridondanza di significati, la territorializzazione può essere sintetizzata in due assi fra loro intersecati: il territorio come posta in gioco di una riorganizzazione del potere; il territorio come strumento di policy[2]. Questi due assi pongono una serie di questioni. Le considerazioni che seguono non servono certo a dare delle risposte e a esprimere delle considerazioni conclusive. Semmai, dovrebbero aiutarci a precisare delle domande: come si configura attualmente la connessione tra l'organizzazione sociale del potere, nei modi e nelle forme della governance, e l'organizzazione sociale dello spazio, per quanto essa si manifesta nei processi di territorializzazione? Quali sono le principali caratteristiche di questo rapporto? In che modo questi processi di fondo sono reinterpretati nel momento in cui vengono alla superficie della situazione del nostro paese, a sua volta profondamente caratterizzato da disuguaglianze che trovano nella dimensione territoriale una delle principali modalità di manifestazione?

2. Capitalismo democratico, riproduzione sociale e individualizzazione: tre terreni di trasformazione

L'esplorazione che possiamo intraprendere a partire dalle domande appena avanzate deve tenere conto di ulteriori processi, che a loro volta impongono una nuova, diversa struttura di vincoli (e di opportunità?) rispetto a quelli che hanno caratterizzato l'evoluzione della governance territoriale e dello stato sociale fino ad oggi. In termini estremamente schematici, possiamo richiamare l'attenzione su tre fattori in particolare che sembrano caratterizzare una nuova grammatica del sociale.

A. Si manifestano oggi, con drammatica evidenza e portata, gli effetti

[2] Tra i molti aspetti che si potrebbero sottolineare in tema di territorializzazione, ci preme mettere l'accento su una tendenza in corso nei processi di spazializzazione che segnano la società contemporanea e che si riflettono poi in concrete dinamiche territoriali: la proliferazione di confini, muri, barriere, che, come è stato fatto autorevolmente notare (de Leonardis, 2012), pare andare ben oltre obiettivi di tipo strettamente funzionale e acquisire appunto lo statuto di una vera e propria logica di organizzazione sociale. «Possiamo dire che nella diffusione dei nuovi muri si condensa un disegno (design) sociale che organizza la società organizzando lo spazio; e che è una logica della separazione che dà l'impronta a tale organizzazione» (de Leonardis, 2012).

di un processo in corso da diversi decenni, vale a dire la metamorfosi radicale (la crisi definitiva?) del «capitalismo democratico» (Streeck, 2011). Quest'ultimo, per quanto diversificato a seconda dei confini nazionali e degli impianti istituzionali attraverso cui di volta in volta si è concretamente manifestato, ha rappresentato l'assetto socioeconomico all'interno del quale si è potuto produrre un complessivo, relativo, equilibrio sociale tra interessi, obiettivi e pressioni differenti e potenzialmente in conflitto. Un assetto che rimanda ad una economia politica alimentata dalla coesistenza di «due principi o regimi di allocazione delle risorse in conflitto tra loro: uno fondato sulla produttività marginale, o su ciò che secondo "il libero gioco delle forze di mercato" si rivela come merito; l'altro basato sul bisogno sociale o gli *entitlements*, così come vengono certificati dalle scelte collettive della politica democratica» (Streeck, 2011, p. 7). Questo assetto, l'equilibrio su cui si reggeva l'economia politica che a partire da quest'ultimo ha potuto svilupparsi, è ciò che attualmente non è più possibile dare per scontato: il confronto sulle nuove strategie dello stato sociale e della governance territoriale, la sua estensione, ne esce quindi dilatata e amplificata, la posta essendone parte delle scelte complessive e di fondo su un nuovo assetto da ricercarsi, un nuovo equilibrio da costruire.

B. Le dinamiche e gli esiti della trasformazione appena richiamata si intrecciano con un secondo processo, il cui profilo è forse meno evidente dal momento che i sintomi concreti che ne indicano il decorso sono da rintracciare in terreni e fenomenologie disparati e non sempre messi in relazione tra loro; tuttavia l'identità più incerta non implica affatto una minore rilevanza, che anzi esige – a parere di chi scrive – una presa in carico analitica da parte delle scienze sociali più sistematica di quanto non sia avvenuto fin qui. Ci si riferisce qui ad un processo consistente nella profonda riconfigurazione di un impianto, insieme simbolico e materiale, sul quale si è lungamente fondata la nostra organizzazione sociale, in generale, e che ha innervato lo statuto sociale del lavoro e delle politiche sociali, vale a dire la distinzione tra produzione e riproduzione sociale (Sebastiani, 2012). Senza che da tale riconfigurazione sia derivata la scomparsa della divisione di genere del lavoro (anzi), si tratta di una distinzione che segue oggi linee diverse da quelle del passato, che si è fatta porosa e labile in molti punti – in diversi segmenti delle catene globali del valore, le dimensioni e le

facoltà comunicative e relazionali, tradizionalmente associate ad attività riproduttive, svolgono un ruolo decisivo nei processi produttivi, senza che questo abbia implicato necessariamente una qualificazione del lavoro stesso – e si è socialmente ristrutturata per altri versi (si pensi, ad es., al crescente ruolo di donne migranti nell'erogazione di servizi in passato delegati al lavoro non remunerato delle donne in famiglia). Questa trasformazione chiama in causa direttamente le questioni centrali della definizione dei soggetti, di cosa si debba intendere oggi per individuo, del fatto che abbia ancora senso, o meno, insistere sull'idea (che pure continua ad essere il baricentro assunto implicitamente nelle politiche del lavoro) del soggetto come individuo astratto indipendente, questione su cui ci si soffermerà ancora nell'ultima parte di queste note. Ma già qui è possibile vedere come, in generale, essa implica una revisione, tanto profonda quanto quella che si impone con la prima trasformazione sopra richiamata, del modo in cui vengono costruite e messe all'opera le nostre classificazioni e le basi informative che orientano le scelte di policy: la consapevolezza di una tale profonda ristrutturazione del rapporto tra produzione e riproduzione sociale dovrebbe immediatamente rendere evidente tutta l'inadeguatezza di una impostazione, prevalsa nel modo convenzionale in cui tale rapporto è venuto istituzionalizzandosi, che definisce un investimento la spesa nelle politiche per la produzione e un costo quella nelle politiche per la riproduzione.

C. Infine, le domande che emergono a ridosso dei tentativi fin qui condotti di esplorazione delle questioni in gioco si sovrappongono all'ambito del terzo processo di trasformazione cui occorre qui accennare, vale a dire il processo di individualizzazione. Esso non solo costituisce storicamente un pilastro delle nostre società e dei modi in cui esse sono venute (auto)rappresentandosi (Dumont, 1984), ma il suo perseguimento è divenuto nel corso degli ultimi decenni il perno stesso delle principali trasformazioni economiche (sistemi produttivi sempre più orientati alla «personalizzazione del prodotto») e dello stesso stato sociale. Basti qui pensare all'enfasi che è stata posta sull'individualizzazione, in questi ultimi decenni, trasversalmente a diversi ambiti istituzionali: la libertà di scelta e la centralità del cliente nel *New public management*; l'individualizzazione dei servizi e l'insistenza sulla «*employability*» (che è appunto una proprietà degli individui, laddove il «lavoro» su cui invece insistevano le policy tradizionali è un esito sistemico e collettivo)

nelle politiche di attivazione; la flessibilizzazione e la rincorsa a ridisegnare il perimetro delle condizioni occupazionali facendole aderire puntualmente alla prestazione individuale nelle politiche del lavoro. Il tema dell'individualizzazione è venuto assumendo, per stare nella sfera dei fenomeni che riguardano più strettamente il territorio della nostra esplorazione, una rilevanza cruciale per l'evoluzione dei sistemi di welfare e di quello spazio di ampia sovrapposizione tra politiche sociali e politiche del lavoro (Paci, 2005; in part. cap. 1). E tuttavia, proprio il crescente assorbimento del progetto di individualizzazione nelle logiche produttive si è verificato attraverso una pervasiva ridefinizione del suo stesso significato: da progetto qualitativo finalizzato al perseguimento dell'autorealizzazione e della emancipazione, l'individualizzazione è venuta sempre più configurandosi in un prerequisito sistemico; da obiettivo da costruire collettivamente, essa si è trasformata in terreno di messa alla prova e di responsabilizzazione (moralizzante, nell'ambito delle politiche sociali) degli individui; da progetto di autodeterminazione a nuovo terreno di esercizio del dominio (Boltanski, 2010; Thevenot, 2010). «Con le trasformazioni istituzionali che negli ultimi due decenni hanno interessato il capitalismo occidentale, l'agognato ideale pratico-esistenziale dell'autorealizzazione si è trasformato in ideologia e forza produttiva di un sistema economico deregolato […]. Da questo processo di rovesciamento di ideali in costrizioni, di pretese in richieste, si sono sviluppate forme di disagio sociale e di sofferenza che fino ad oggi, nella storia delle società occidentali, non si erano mai presentate come fenomeni di massa» (Honneth, 2010, pp. 52-3). Si tratta di un capovolgimento di senso, di uno sviluppo paradossale particolarmente evidente nell'ambito delle politiche sociali (Borghi e van Berkel, 2007; Borghi, 2011a). Quali sono le conseguenze dell'intreccio delle due trasformazioni sopra accennate con quest'ultima evoluzione in tema di soggettività? Se sono abbastanza chiare le criticità di tale intreccio, quali sono invece le opportunità che pure si dischiudono? Detto in altri termini, come è possibile reinterpretare questi passaggi storici in una chiave di ripensamento e riprogettazione degli obiettivi di uguaglianza sociale e autodeterminazione individuale?

A conclusione di queste considerazioni, si vuole dedicare soltanto un rapido inciso a due questioni, in realtà troppo rilevanti per poter essere qui approfondite come richiederebbero.

La prima riguarda il rapporto fra welfare e diritti di cittadinanza. Una tradizione autorevole di studio individua nelle assicurazioni di Bismarck il primo tassello di un'architettura che ha avuto il suo acme nel «trentennio glorioso». Secondo Heclo (1983) la straordinaria invenzione storica delle assicurazioni è consistita nel passare dalla logica dell'elargizione (o dispensazione), aleatoria e contingente, a metodi standardizzati di calcolo, certi e oggettivi. Ma è la certezza dei diritti di protezione l'invenzione veramente portentosa. La protezione sociale, riconosciuta come un diritto, diventa esigibile. Non solo: si istituisce un nuovo patto fra Stato e cittadini che ha come suo elemento costitutivo l'interdipendenza fra democrazia e giustizia sociale. Si tratta, cioè, di essere protetti in quanto cittadini e non in quanto sudditi. Molto sinteticamente, la titolarità di accesso a un paniere adeguato di risorse – reddito, istruzione, conoscenze, salute, ecc. – fa sì che la partecipazione alla vita democratica sia una possibilità reale, non una prerogativa formale o un lusso per pochi, per di più futile. Dove si trascura di salvaguardare e alimentare le condizioni di questa partecipazione, la giustizia sociale genera vassalli. Il punto importante da sottolineare è che il legame fra giustizia sociale e democrazia, cioè fra redistribuzione di risorse e redistribuzione di potere, oltre a essere parte integrante della storia dei welfare state (non solo delle loro varianti socialdemocratiche) è una chiave fondamentale per comprendere i limiti e le contraddizioni dei sistemi di protezione sociale odierni così come le loro possibilità.

La seconda questione concerne la partecipazione e il ruolo che, in relazione agli orizzonti fin qui tratteggiati della governance territoriale vecchia e nuova, dovrebbe avere a tale proposito la cosiddetta «società civile». Assistiamo infatti in questi anni alla proliferazione e al dominio di retoriche sulla centralità della società civile[3]. In queste retoriche la società civile viene intesa come un corpo sociale virtuoso in sé, omogeneo, impolitico (o pre-politico) e, anzi, virtuoso proprio in quanto separato dall'agire politico e animato dalla condivisione di valori di fondo. La dimensione territoriale (in particolare, lo spazio urbano) ri-

[3] In modo un po' provocatorio, alcuni spunti di riflessione in forma di «decalogo» di difesa da tali retoriche sono proposti in un intervento seminariale intitolato «Contro la *società civile*, per una *civile società*» (Borghi) che (insieme ad una preziosa relazione di Chiara Sebastiani) può essere scaricato al seguente indirizzo: http://www.laboratoriourbano.info/wp-content/uploads/101108-documento_sebastiani_borghi.pdf.

sulta spesso quella in cui tali retoriche sono più pervasive, assunte implicitamente grazie ad una loro potente forza inerziale, come premesse naturali e irriflesse della discussione sugli indispensabili cambiamenti della nostra vita collettiva. La partecipazione è spesso riletta attraverso queste retoriche, che la orientano ad obiettivi di coesione sociale e di disinnesco del conflitto sociale. Ma se si riflette criticamente rispetto a questa impostazione, ci si accorge immediatamente che la società non *è* civile ma, eventualmente e a determinate condizioni, *lo diventa* (Cassano, 2004). Al contrario, ciò che spesso è accaduto è che l'invocazione alla coesione sociale ha presto preso le forme della difesa di «piccole patrie» e l'invocazione alla società civile, depurata di ogni progettualità politica, è stata sovente tradotta in populismi e «plebeismi» (Donolo, 2011) di effetto non certo virtuoso. La domanda da porsi, allora, diviene: in che modi – attraverso quali pratiche, in base a quali dispositivi di organizzazione sociale – una società diviene dunque civile? Sulla base di quali modelli relazionali tra gli attori in campo (individui, associazioni, gruppi, movimenti, attore pubblico…)? All'opposto di quanto spesso sostenuto nelle retoriche sulla società civile, alimentatesi attraverso la diffusione di concezioni di quest'ultima che enfatizzano la dimensione dell'orizzontalità e dell'auto-organizzazione (una matrice sociale apparentemente nuova, ma in realtà ampiamente ricalcata dall'archetipo dello scambio di mercato; si veda quanto già detto prima a proposito del temine governance), le analisi più approfondite mostrano che la partecipazione e l'attivazione virtuosa di cittadini e società civile si realizza laddove esiste una regia autorevole e competente dell'attore pubblico (Bifulco, 2008).

Ma occorre vedere più da vicino alcuni nodi dell'azione pubblica sullo sfondo delle questioni che la concettualizzazione della governance da un lato, e la dimensione territoriale dall'altro, si vengono a delineare.

3. Azione pubblica e governance territoriale in Italia

Restringiamo il campo di osservazione all'Italia. Qui l'intreccio fra possibilità e problemi che contraddistingue la governance territoriale viene decisamente in evidenza con l'avvio, negli anni '90, della stagione della programmazione negoziale. Lo sviluppo locale, innanzitutto, ma anche le politiche socioassistenziali e la rigenerazione urbana sono da allora i campi di applicazione di strumenti e approcci di policy in-

centrati sulla mobilizzazione e sul coordinamento di una varietà di attori (Lascoumes e Le Galès, 2004), che enfatizzano dimensioni quali la cooperazione e la condivisione di obiettivi e sono orientati a concepire il territorio vuoi come target, vuoi come serbatoio di risorse di azione. Nello sviluppo delle pratiche negoziali confluiscono fattori propulsivi diversi. Alcuni sono specifici del contesto nazionale: per esempio, la tradizione di concertazione che ha alimentato per anni il confronto tra istituzioni e partner sociali principalmente sui temi del lavoro; e la riforma della politica locale che nel '93, grazie al nuovo sistema di rappresentanza, ha concentrato nei sindaci poteri decisionali e potenzialità di cambiamento inedite in Italia. Vanno poi considerate le dinamiche isomorfiche di diverso tipo che operano da circa venti anni nel quadro europeo, cui va sicuramente associata l'ascesa dell'«imperativo» della partecipazione nel repertorio dell'azione pubblica.

Pur essendo apprezzabili le dinamiche virtuose che possono scaturirne – sul piano dell'efficacia, del rafforzamento dei potenziali cooperativi e del miglioramento del processo democratico – le pratiche negoziali e partecipate della governance presentano evidenti problemi, a cominciare da quelli relativi al tipo e grado di legittimità di attori non sottoposti ai dispositivi di controllo che normalmente regolano il rapporto fra rappresentanti e rappresentati (Papadopoulos, 2000).

Un nodo molto delicato e assolutamente centrale riguarda il rapporto fra particolare e generale. Detto diversamente, si tratta del rischio di strozzature particolaristiche. Il che chiama in causa, in primo luogo, le condizioni grazie alle quali le istanze specifiche e parziali trattate ai tavoli della governance sono mediate e ricomposte in un orizzonte di generalità. Condizioni che non sono affatto scontate in Italia, caratterizzata da una tradizione di relazioni spartitorie e collusive fra attori pubblici e privati. In teoria, un elemento di differenza importante rispetto a questa storia è la trasparenza: l'idea o l'intenzione è, infatti, che scambi e accordi debbano aver luogo non più all'ombra della gerarchia ma in piena luce e secondo principi di *accountability* che impongono di render conto di ciò che si fa e che si consegue (Bifulco e de Leonardis, 2003). Inoltre, la governance dovrebbe mirare a rafforzare le logiche integrative, fondate su comportamenti reciprocamente orientati, anziché favorire quelle distributive, orientate alla spartizione di risorse.

Occorre considerare, in secondo luogo, i modelli e gli approcci che hanno ispirato le scelte di policy in tempi abbastanza recenti. Per come è stato disegnato sulla carta dalla legge 328 del 2000 – la cosid-

detta riforma dei servizi e degli interventi sociali – il welfare locale in Italia è un congegno quasi perfetto per accrescere, da un lato, l'equità e la qualità dei servizi, dall'altro lato, la democrazia (de Leonardis, 2006) e per invertire, in questo modo, una storia che ha cumulato scarsità dei servizi, incertezza dei diritti, logiche istituzionali accentratrici e top-down, rapporti asimmetrici fra amministrazioni e cittadini/utenti. È in questa cornice che va colto il potenziale innovativo del Piano sociale di zona, lo strumento chiamato dalla riforma a realizzare un modello di governance territoriale in grado al tempo stesso di costruire un sistema dei servizi e degli interventi sociali appropriato e commisurato su risorse e bisogni delle comunità territoriali (la sostanza delle politiche), e forme partecipate di programmazione (le logiche delle politiche). Un potenziale fragile, come sappiamo. Dei problemi cui è esposta la territorializzazione delle politiche sociali in Italia si discute molto, in particolare per quanto riguarda il rischio che si esacerbino le disuguaglianze fra aree del paese e si allarghi il divario fra territori ricchi (di risorse e di *entitlements*) e territori poveri (Kazepov, 2009). L'avvento di diritti sociali locali – a base regionale o urbana – per quanto apprezzabile in uno scenario storicamente afflitto da incertezza o assenza dei diritti, testimonia più la debolezza della cittadinanza sociale che la sua capacità di adattamento a tempi e contesti in trasformazione.

Qui, però, si vuole evidenziare un altro problema più specifico, comunque collegato alla tensione fra particolare e generale. In effetti, pur essendosi inceppato più di una volta, non si può dire che il congegno abbia deluso tutte le speranze di cambiamento che vi erano riposte. Tuttavia, occorre rilevare una situazione sbilanciata fra l'anima «redistributiva» e quella «democratizzante» del welfare locale. La prima langue sotto gli attacchi inferti dalle scelte nazionali di finanza pubblica assunte nell'ambito degli ultimi governi nazionali. La riduzione della spesa per politiche e servizi sociali è inesorabile e costante negli ultimi anni (il Fondo per le politiche sociali è passato dai 584 milioni del 2009 ai 435 del 2010 e si stima che si ridurrà nel 2013 a 44 milioni[4]). La seconda anima, dopo una fase di fioritura, si è stabilizzata in pratiche di programmazione negoziale che, insieme a qualche ombra persistente, presentano molte luci (Paci, 2008; Bifulco, 2010;). A distanza di più di dieci anni, le potenzialità innovative hanno preso cor-

[4] Si veda su questo il *Rapporto sui diritti globali* curato da Associazione Società Informazione (2011). Fra gli altri dati da segnalare, vi è la scomparsa del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati e del Fondo per la non autosufficienza.

po più sul versante degli approcci e strumenti di governance che su quello della giustizia sociale e delle sue implicazioni redistributive. Basti pensare alla centralità persistente della famiglia come soggetto responsabile del ben-essere e della protezione delle persone in assenza (anch'essa drammaticamente persistente) di trasferimenti e sostegni che corrispondano adeguatamente a tale centralità. O alla fragilità e alla frammentazione degli interventi rivolti ai giovani e alla loro emancipazione. Due limiti che oggi mostrano i loro effetti più deleteri, riducendosi complessivamente la capacità di tenuta e compensazione delle famiglie per i noti problemi che stanno interessando il nostro paese.
La dinamica redistributiva, in realtà, è sempre stata un punto assai debole del welfare italiano, come rilevava Massimo Paci anni orsono parlando di processi distorsivi e di redistribuzione alla rovescia. Un aspetto complementare è il disinteresse che l'agenda pubblica riserva al tema delle disuguaglianze. Questo chiama in causa non solo le culture e le scelte politiche di casa nostra, ma anche il quadro normativo e cognitivo in cui prendono forma il discorso e le scelte di policy europee, un quadro che ha portato a relegare il tema delle disuguaglianze in secondo piano. Il punto è che ultimamente la stessa agenda della coesione si è sbilanciata verso una prospettiva economica incardinata sulla competitività. Come osserva Leonardi (2009) la dimensione sociale è poco valorizzata anche a causa della stessa predominanza degli attori politici economici − cioè dei ministri dell'economia – al livello europeo. Per molti aspetti, la debolezza delle politiche sulle disuguaglianze è contemporaneamente un effetto e un indicatore della debolezza della dimensione sociale del modello sociale europeo *tout court*.

4. Disuguaglianze e individualizzazione

Tuttavia occorre occuparsi delle disuguaglianze. Innanzitutto perché le disuguaglianze sono cambiate. In un saggio di alcuni anni fa, Robert Castel (1997) ha sviluppato una riflessione ancora oggi preziosa incentrata sul declino della questione delle disuguaglianze nella scena pubblica e sulla complementare ascesa della questione dell'esclusione sociale. Sono chiamati in causa, a suo parere, due modelli sociali differenti. Quello cui fa riferimento la disuguaglianza è la società salariale: «un continuum di posizioni gerarchizzate all'interno del salariato» (p. 48), basata sulla differenziazione e sulla continuità, e in cui «non ci sono differenze irriducibili di statuto ma solo differenziazione e disu-

guaglianze» (*ibidem*). L'esclusione sociale si riallaccia invece a un modello duale basato sulla contrapposizione fra gli *in* e gli *out*, fra chi è dentro e chi è fuori. Si tratta anche di due prospettive «politiche» diverse. «Voler ridurre le disuguaglianze significa inscriversi nella traiettoria ascendente di una società caratterizzata dalla centralità del lavoro salariato e alimentata dalla crescita economica e dalla fiducia nel progresso sociale. Una volta spezzata questa dinamica, invece, il problema diventa tentare di ridurre i rischi di disgregazione sociale» (p. 42). Il primo modello non trova più corrispondenza nella realtà. Il secondo nasconde i processi di erosione che riguardano le situazioni intermedie fra le due posizioni estreme dentro/fuori. Situazioni di vulnerabilità che rimandano a trasformazioni profonde del lavoro e delle relazioni di lavoro: precisamente ai processi di destabilizzazione di chi è stabile, all'insediamento nella precarietà, alla ricomparsa di una popolazione in sovrannumero. Castel ritiene che il timore suscitato dai nuovi rischi sociali derivanti da questi cambiamenti abbia soppiantato la preoccupazione di migliorare la propria posizione sociale, dalla quale aveva tratto alimento la lotta contro le disuguaglianze. Questo cambiamento, secondo Castel, corrisponde sicuramente a un cambiamento della realtà sociale. Ma è importante rendersi conto che le disuguaglianze sono cambiate. Occorre perciò riformulare il problema in modo diverso sia dal modello di promozione del salariato, sia dal modello duale dell'esclusione, focalizzando il concetto e i fenomeni della vulnerabilità legati alla metamorfosi della società salariale.

Il dibattito scientifico sul cambiamento e sulla complessificazione delle disuguaglianze è ovviamente estremamente ampio e ricco ed è impossibile rendere conto qui (fra i contributi più recenti, si veda Checchi, 2012). Ma un punto abbastanza chiaro e semplice da fissare è il seguente: le disuguaglianze in Italia sono cresciute e sono cambiate, assumendo caratteristiche tali da risultare (in parte) inaccettabili (Franzini, 2010). C'è poi il problema del peso specifico che oggi rivestono le disuguaglianze economiche. L'Italia è un paese a disuguaglianza economica alta e persistente (*ibidem*). La disuguaglianza di mercato è cresciuta molto negli ultimi venti anni del secolo scorso, a fronte di una bassa capacità redistributiva delle politiche di welfare. Alla fine degli anni '90, si può rilevare una vera e propria polarizzazione: crescono gli strati estremi, in alto e in basso, i più ricchi e i più poveri; si riducono gli strati intermedi. Il divario in termini di ricchezza complessiva è molto alto. I dieci individui più ricchi posseggono una quantità di ricchezza quasi pari a quella dei tre milioni di italiani

più poveri (D'Alessio, 2012). Il peggioramento – di reddito e di opportunità complessiva – ha riguardato in modo schiacciante i lavoratori dipendenti appartenenti alla classe media e medio-alta. Queste disuguaglianze rischiano di compromettere seriamente la coesione sociale e hanno conseguenze difficilmente giustificabili dal punto di vista della giustizia sociale (Franzini, 2010).

Questi diversi fattori e processi (le loro ambivalenze, ambiguità, contraddizioni) costituiscono la foresta che si è solo iniziato ad esplorare. Ma le trasformazioni, in quanto tali, sono in ogni caso un processo di metamorfosi mai univoco e lineare: ad essere ridefiniti, come si è già scritto, sono certamente i vincoli e le condizioni di necessità, ma anche le possibilità e le strutture di opportunità. In questo senso, la possibilità di orientarsi in una foresta di cui sono stati messi in evidenza alcuni dei pericoli e degli ostacoli più rilevanti, ha a che fare con l'esigenza di identificare i segni di un nuovo sentiero, che possa far uscire da una condizione di immobilità di fronte alle minacce, certo non trascurabili, della foresta stessa. Questo sentiero va rintracciato in relazione ad un nodo, profondo e decisivo rispetto ai modi in cui le istituzioni dello stato sociale, in quanto «relazioni che producono relazioni» (De Leonardis, 1998, p. 122) e pertanto veri e propri «contesti formativi» (Unger, 1987), contribuiscono a prefigurare la domanda cui sono poi chiamate a rispondere. Questo nodo, la cui definizione è caratterizzata da elementi di continuità ma anche di significative trasformazioni nel quadro dei fenomeni fin qui richiamati, attiene al rapporto tra autonomia e dipendenza. Un rapporto il cui trattamento rimanda alle questioni toccate da queste note, in particolare quella del rapporto tra produzione e riproduzione sociale. «Si tratta di smetterla – ha di recente scritto efficacemente a questo proposito Alisa Del Re (2012, p. 168) – di pensare ad un soggetto astratto e perfettamente autonomo, paradosso che diventa evidente in situazioni in cui i rapporti di dipendenza, di affetto e autorità sono leggibili solo assumendo la parzialità e la concretezza del punto di vista, che fa riconoscere relazioni complesse in rapporto ai bisogni e alla loro soddisfazione (madre/figlio, infermiera/paziente ecc.). Non è solo questione di rivendicare dei diritti, ma anche di riconoscere dei bisogni. Il diritto tende a negare che siamo tutti reciprocamente dipendenti da qualcuno e accentua la dipendenza di persone che sono "diverse", poiché come riferimento c'è l'individuo autonomo. Infatti, assistiamo al paradosso di politiche del lavoro e di politiche sociali e familiari che operano con una concezione dell'individuo "indipendente", cioè colui che opera

sul mercato del lavoro libero da impegni familiari. In realtà la possibilità stessa di questo individuo di agire sul mercato dipende dal lavoro di cura, dal lavoro riproduttivo di qualcuna che, viceversa, è concepita come "dipendente" (sovente dal salario altrui)».

Nel corso dello sviluppo dello stato sociale (ammesso che per un istante sia lecito ragionare in termini così generali, che prescindono da differenze di percorso legate a storie e cornici statuali e nazionali invece assai rilevanti), il concetto di autonomia è stato prevalentemente pensato in contrapposizione a quello di dipendenza: si è autonomi in quanto non si dipende da nessuno, secondo quella rappresentazione di una individualizzazione «per eccesso» – la concezione di individui autosufficienti nel senso «che hanno in se stessi, o credono di avere in se stessi, i supporti necessari per affermare la loro indipendenza sociale» (Castel, 2009, p. 431) – che ancora oggi continua ad essere il *frame* interpretativo dominante del rapporto tra autonomia e dipendenza. Che si tratti del tradizionale modello «ingegneristico-burocratico», il cui paradigma cognitivo si basa su un rapporto top-down tra istituzione e cittadino e nel quale la dipendenza è una condizione di deficit prevalentemente associabile alla non integrazione nella «società salariale» (Castel, 1995), rispetto alla quale l'intervento di policy si configura come un'azione orientata da rigide classificazioni amministrative; o che si tratti invece di un modernizzante modello «ingegneristico-di mercato», che fa riferimento ad un paradigma cognitivo in cui l'autonomia si configura in termini di performance di rete (la capacità di stare nelle, e attivare le, reti in quanto modi di coordinamento proprie del contemporaneo capitalismo reticolare; Boltanski e Chiapello, 1999; 2002) e in cui pertanto la dipendenza coincide con il fallimento di tale prestazione di rete, rispetto al quale prende forma un intervento di policy inteso come imposizione di obiettivi, target da raggiungere, in chiave di responsabilizzazione degli individui (e – nella versione comunitarista pienamente esemplificata nel «Libro verde» del precedente ministro del Lavoro e del Welfare, su *La buona vita nella società attiva* – delle famiglie; Borghi, 2009); in entrambi i casi, pur nelle profonde diversità di cornice politico-istituzionale, prevale una impostazione fondata sulla definizione per contrapposizione di autonomia e dipendenza. In ambedue questi impianti istituzionali è all'opera inoltre un paradigma cognitivo per cui i cittadini sono sempre oggetto, mai soggetto, di conoscenza. Sulla base di tale paradigma, la partecipazione dei soggetti alla costruzione delle soluzioni ai problemi di cui fanno esperienza o non ha ragione di esistere (il primo modello),

oppure è tradotta in termini di responsabilizzazione, di «messa alla prova» del cittadino stesso (il secondo). In entrambi i casi, i cittadini sono, al massimo, portatori di domande, le cui risposte sono sempre definite altrove (da categorie burocraticamente predefinite, nel primo caso; da saperi tecnici ed esperti, nel secondo). Non si tratta di modelli meccanicamente leggibili in senso diacronico: per quanto sia evidente una periodizzazione secondo la quale, in termini di prevalenza relativa, il secondo succede al primo, è altrettanto vero che il presente è fatto tanto di persistenze quanto di rotture, di combinazioni (diverse anche per contesto territoriale e ambito istituzionale) tra, e coesistenza di, pratiche e logiche d'azione che rimandano all'uno o all'altro.
Ed è sempre nelle pieghe di questo presente, nel pulviscolo di innovazioni e mutamenti ispirati a obiettivi di trasformazione – che talvolta, in determinate circostanze, si condensa nelle forme più solide ed estese del mutamento strutturale (in questo senso, ad esempio, la vicenda del movimento di de-istituzionalizzazione dei manicomi ha una valenza appunto paradigmatica[5]) – che vanno cercate le tracce del sentiero cui sopra si accennava.

5. Alcune coordinate concettuali: capacitazione

Senza pretese di fornire una conclusione definitiva all'analisi fin qui sviluppata, ci pare che un tentativo di avanzare rispetto alle questioni segnalate finora possa e debba fecondamente attingere all'approccio della «capacitazione» di Amartya Sen (1999)[6].
Al di là delle diverse chiavi interpretative che ad esso possono ispirarsi e delle questioni che esso pone in termini di applicazione sociologica (e pratica), l'approccio delle «capacità» in primo luogo dischiude la possibilità di ridisegnare significativamente il significato del rapporto

[5] Si veda, a questo proposito, il modo in cui de Leonardis (2011) ne ha recentemente ripreso alcuni aspetti di fondo per riflettere sul tema della «capacità di aspirare», che è a sua volta uno degli aspetti cruciali dell'approccio che ci si accinge a richiamare nelle righe successive.

[6] Come noto, il lavoro di Amartya Sen che ha elaborato questo approccio, è molto vasto e articolato. Una chiara esposizione delle sue tesi di fondo si trova in Sen (2009). Per coglierne le implicazioni (e le problematizzazioni) più significative da un punto di vista sociologico e in relazione alle questioni che più ci interessano in questa sede, si vedano Bonvin e Favarque (2008), de Munck e Zimmerman (2008), Bifulco e Mozzana (2011).

tra autonomia e dipendenza e le modalità in cui esso è assunto nelle pratiche istituzionali e negli interventi di policy, consentendo «se non di bloccare, almeno di arginare la tendenza al ribaltamento tra mezzi (economici) e fini (umani)» che diviene sistematica nel capitalismo contemporaneo (Supiot, 2011, p. 109). Il paradigma cognitivo è infatti sottoposto qui ad una significativa riconfigurazione: l'insistenza di tale prospettiva sulla centralità della relazione tra la dimensione individuale (le capacità, i funzionamenti) e i suoi presupposti collettivi (sociali e istituzionali), cioè i «fattori di conversione» in assenza dei quali quelle capacità rimangono del tutto irrealizzabili, dischiude un orizzonte progettuale in cui autonomia, in quanto libertà *di* scegliere la vita cui si ritiene di attribuire valore, e dipendenza come fattore insopprimibile e universale, fisiologicamente costitutivo dell'autonomia stessa (ovviamente, in misura diversa a seconda del contesto di vita, dell'estrazione sociale, dell'istruzione, del genere, e così via), possono essere pensate uscendo da una logica dicotomica e di mera contrapposizione. La dipendenza, infatti, non è (soltanto) limite e vincolo, ma anche legame e relazione attraverso cui prende forma e si evolve l'elaborazione stessa di quel progetto di vita cui si ritiene di attribuire valore. Legame e relazione che travalicano ampiamente la sfera privata dei soggetti e che appunto chiama in causa l'insieme dell'ambiente sociale e istituzionale in cui le capacità emergono (o vengono impoverite). L'intervento di policy è allora declinato in chiave di azione di capacitazione, che investe insieme l'autonomia e la dipendenza degli individui e che assume come campo di riferimento i «fattori di conversione» da cui tale capacitazione dipende; questo implica, tra le altre cose, la necessità di ripensare i confini delle materie oggetto delle politiche e delle logiche operative che da questa definizione discende: per fare solo un esempio in tal senso, «le politiche per l'occupazione non possono soltanto prevedere di intervenire entro i confini del mercato del lavoro, perché le capacitazioni *nel* lavoro sono collegate ad altre che maturano *fuori* del mercato del lavoro: l'abitazione, la mobilità geografica, la salute, l'inserimento in reti sociali, una divisione sociale del lavoro non discriminante, ecc.» (Leonardi, 2009, p. 38). È dunque evidente lo scarto significativo, rispetto all'impostazione degli altri due modelli schematicamente delineati, sia per quanto concerne l'interpretazione del processo di individualizzazione (che rimane centrale, ma che viene reinterpretato nella sua stretta relazione con i «fattori di conversione» sovra-individuali), sia rispetto al paradigma cognitivo che alimenta le scelte di policy le cui basi informative sono sottratte a definizioni pre-

valentemente burocratico-amministrativo (come nel primo caso) o formulate prevalentemente da saperi esperti ed espresse sotto forma di target oggettivi (come nel secondo).

In secondo luogo, e di conseguenza, questa prospettiva aiuta a comprendere in che senso la redistribuzione di risorse e la redistribuzione di potere sono compenetrate fra loro. L'approccio della capacitazione si caratterizza, infatti, sia per la rilevanza conferita al dibattito pubblico[7], sia per la centralità che entro tale cornice viene accordata alla capacità di *voice* dei soggetti, alla possibilità di esercitare la propria *agency* e quindi di non limitarsi ad essere oggetto di conoscenza, ma al contrario di produrre conoscenze pertinenti (anche da parte di cittadini più deboli e marginalizzati) relativamente alla definizione e al trattamento dei problemi sociali di cui essi fanno esperienza. Le *capabilities*, da questo punto di vista, comprendono il coinvolgimento dei cittadini nelle discussioni pubbliche in cui le opzioni e le priorità vengono discusse e fissate. Perché quando la scelta riguarda opzioni predeterminate, secondo Sen non c'è vera libertà. La libertà che conta, infatti, è quella di agire come cittadini la cui *voice* ha un peso «piuttosto che vivere come vassalli benvestiti, ben pasciuti e intrattenuti» (Sen, 1999, p. 288). È in questa specifica prospettiva sulla libertà che la *voice* assume rilevanza come espressione «politica» delle capacità. Più precisamente, la *capability for voice* è «la capacità che ognuno ha di esprimere la propria opinione e il proprio pensiero e di farli pesare nell'ambito di una discussione pubblica» (Bonvin e Thelen, 2003). In questo senso Sen evidenzia che la *voice* non è un accessorio ma è una parte integrante del ben-essere. Ritorniamo in questo modo alla questione del rapporto fra democrazia e giustizia sociale. Dalla prospettiva di Sen, infatti, le condizioni che permettono un'effettiva partecipazione delle persone alle decisioni che le riguardano sono complementari a quelle necessarie per avere una buona salute, un'adeguata nutrizione, ecc. E il fondamentale lavoro che, nel solco inaugurato da Sen, l'antropologo Appadurai ha fatto a proposito del rapporto tra cultura e capacità va, non a caso, ad enfatizzare esattamente questo terreno: la cultura, in quanto «capacità di aspirare», consiste appunto nella capacità che gli individui hanno – ma che può anche essere indebolita o negata; o, al contrario, coltivata e consolidata – di «praticare il possibile» (de Leonardis, 2011), vale a dire di far valere concretamente spazi di possibilità di

[7] Su questo aspetto, cfr. le pagine dedicate a *Valutazione e riflessione pubblica* in Sen (2009, pp. 251 ss.) e Salais (2008).

vita cui essi attribuiscono valore e che consente loro di non accettare le condizioni date (di deprivazione, di ingiustizia, di sofferenza) come destino incontestabile e inesorabile (Appadurai, 2011; de Leonardis e Deriu, 2012).

Un sentiero molto complesso, dunque, e la cui percorribilità non è garantita da nulla se non dalla volontà di volerlo effettivamente intraprendere. Ma comunque una proposta di esplorazione che consente di non sentirsi del tutto spersi nella foresta.

Riferimenti bibliografici

Appadurai A., 2011, *Le aspirazioni nutrono la democrazia*, et al. Edizioni, Milano.

Associazione Società Informazione, 2011, *Rapporto sui diritti globali*, Ediesse, Roma.

Bagnasco A., 1994, *Fatti sociali formati nello spazio: cinque lezioni di sociologia urbana e regionale*, FrancoAngeli, Milano.

Bifulco L., 2008, *Politiche pubbliche e partecipazione: alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», n. 2, pp. 65-91.

Bifulco L. e de Leonardis O., 2003, *Partnership o partecipazione. Una conversazione sul tema*, in Karrer F. e Arnofi S. (a cura di), *Lo spazio europeo fra pianificazione e governance*, Alinea, Firenze, pp. 67-85.

Bifulco L., 2010, *Strumenti per la programmazione negoziale. I Piani sociali di zona e i Contratti di quartiere*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 2, pp. 31-57.

Bifulco L. e Mozzana C., 2011, *La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica*, «Rassegna italiana di sociologia», n. 3, pp. 399-415.

Boltanski L., 2009, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Gallimard, Parigi.

Boltanski L., 2010, *Individualismo senza libertà. Un approccio pragmatico al dominio*, «La società degli individui», vol. 8 (37), pp. 101-118.

Boltanski L. e Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalism*, Gallimard, Parigi.

Boltanski L. e Chiapello E., 2002, *Esclusione e sfruttamento: il ruolo della mobilità nella produzione delle disuguaglianze sociali*, in V. Borghi (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Franco Angeli, Milano, pp. 105-142.

Bonvin J.M. e Favarque N., 2008, *Amartya Sen. Une politique de la liberté*, Michalon, Parigi.

Bonvin J.M e Thelen L., 2003, *Deliberative Democracy and Capabilities. The Impact and Significance of Capability for Voice*, paper presentato alla terza con-

ferenza sul *Capability Approach* «From Sustainable Development to Sustainable Freedom», Università di Pavia, 7-9 settembre.

Borghi V., 2009, *Activation and the emerging regimes of justification in the European welfare capitalism: notes from the Italian perspective*, paper per «Second ASPEN / ETUI – REHS conference Activation and Security**»,** Masaryk University, Brno, 20-21 marzo.

Borghi V., 2011a, *One-way Europe? Institutional Guidelines, Emerging Regimes of Justification and Paradoxical Turns in European Welfare Capitalism*, «European Journal of Social Theory», vol. 14 (3), pp. 321-341.

Borghi V., 2011b, *La presa della rete: tendenze e paradossi del nuovo spirito del capitalismo*, «Rassegna Italiana di Sociologia», vol. 52 (3), pp. 445-460.

Borghi V. e van Berkel R., 2007, *Contextualising new modes of governance in activation policies*, «International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 27, n. 9/10, pp. 353-363.

Brenner N., 2009, *Open Questions on State Rescaling*, «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», n. 2, pp. 123-139.

Cassano F., 2004, *Homo Civicus: la ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, Bari.

Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Parigi.

Castel R., 2009, *La montée des incertitudes. Travail, protectiones, statut de l'individu*, Seuil, Parigi.

Castel R., 1997, *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, «Rassegna italiana di sociologia», n. 1, pp. 41-56.

Checchi D. (a cura di), 2012, *Disuguaglianze diverse*, Il Mulino, Bologna.

D'Alessio G., 2012, «Ricchezza e disuguaglianza in Italia», occasional paper Banca d'Italia n. 114, Roma.

de Leonardis O., 1998, *In un diverso welfare*, Feltrinelli, Milano.

de Leonardis O. e Deriu M. (a cura di), 2012, *Il futuro nel quotidiano*, Egea, Milano.

de Leonardis O., 2006, *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3 (1), pp. 123-157.

de Leonardis O., 2008, *Nuovi conflitti a Flatlandia*, in G. Grossi (a cura di), *Conflitti contemporanei*, Utet, Torino.

de Leonardis O., 2011, *E se parlassimo un po' di politica?*, Prefazione a Appadurai A., *Le aspirazioni nutrono la democrazia*, et al. Edizioni, Milano.

de Leonardis O., 2012, *Pratiche di resistenza alla prova dell'alterità radicale*, paper per il convegno «Alterità. Rappresentazioni, politiche e pratiche di resistenza», Dipartimento di Scienze sociali, Università di Torino, 19-20 gennaio.

De Munck J. e Zimmermann B. (a cura di), 2008, *La liberté au prisme des capacités: Amartya Sen au-dela du liberalisme*, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Parigi.

Del Re A., 2012, *Questioni di genere: alcune riflessioni sul rapporto produzione/riproduzione nella definizione del comune*, «AG – About gender», vol. 1 (1): pp. 151-170.

Donolo C., 2011, *Italia sperduta. La sindrome del declino e le chiavi per uscirne*, Donzelli, Roma.

Dumont L., 1984, *Homo aequalis. Genesi e trionfo dell'ideologia economica*, Adelphi, Milano.

Ferrarese M.R., 2011, *La governance e la democrazia postmoderna*, in A. Pizzorno (a cura di), *La democrazia di fronte allo Stato*, Feltrinelli, Milano, pp. 61-109.

Franzini M., 2010, *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Università Bocconi editore, Milano.

Gualini E., 2006, *The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales*, «European Planning Studies», vol. 14 (7), pp. 991-904.

Heclo H., 1983, *Verso un nuovo «welfare state»?*, in P. Flora e A.J. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna, pp. 465-499.

Honneth A., 2010, *Capitalismo e riconoscimento*, Firenze University Press, Firenze.

Kazepov Y., 2009, *La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia*, in Kazepov Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, pp. 11-38.

Lascoumes P. e Le Galès P. (a cura di), 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Parigi.

Leonardi L., 2009, *Capacitazioni, lavoro e welfare. La ricerca di nuovi equilibri tra stato e mercato: ripartire dall'Europa?*, «Stato e mercato», n. 85, pp. 31-61.

Moini G., 2012, *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Franco-Angeli, Milano.

Newman J., 2001, *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, Sage, Londra.

Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare: sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.

Paci M. (a cura di), 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.

Papadopoulos Y., 2000, *Governance, Coordination and Legitimacy in Public Policies*, «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 24 (1), pp. 210-223.

Pörksen U., 2011, *Parole di plastica. La neolingua di una dittatura internazionale*, Textus, L'Aquila.

Rhodes R.A.W., 2007, *Understanding Governance: Ten Years on*, «Organization Studies», vol. 28 (08), pp. 1243-1264.

Salais R., 2008, *Capacités, base informationelle et démocratie délibérative*, in De Munck J. e Zimmermann B. (a cura di), 2008, *La liberté au prisme des capacités: Amartya Sen au-dela du liberalisme*, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Parigi, pp. 297-329.

Sassen S., 2008, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Bruno Mondadori, Milano.
Sebastiani C., 2010, *Governance*, «ERE – Emilia Romagna Europa», n. 4, pp. 61-68.
Sebastiani C., 2012, *Riproduzione sociale*, «ERE – Emilia Romagna Europa», n. 9, pp. 81-85.
Sen A., 2009, *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano.
Sen A., 1999, *Development as freedom*, Alfred A. Knopf, New York.
Sheuerman W., 2004, *Democratic Experimentalism or Capitalist Synchronization? Critical Reflexions on Directly-Deliberative Polyarchy*, «Canadian Journal of Law & Jurisprudence», vol. 17 (1), pp. 101-127.
Streeck W., 2011, *The Crisis of Democratic Capitalism*, «New Left Review», vol. 71, pp. 5-29.
Supiot A., 2011, *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale*, et al. Edizioni, Milano.
Thévenot L., 2010, *Autorità e poteri alla prova della critica*, «Rassegna Italiana di Sociologia», vol. 51 (4), pp. 627-659.
Unger R.M., 1987, *False Necessity*, Cambridge University Press, Cambridge.

Le politiche sociali regionali in Italia. Costanti storiche e trasformazioni istituzionali

Andrea Ciarini

La regionalizzazione o decentramento delle politiche di welfare è un processo comune a tutti i paesi europei. Diversi sono tuttavia i percorsi e soprattutto gli effetti che questi processi hanno innescato. In Italia essi si accompagnano da anni all'emergere di forti divari interni nella quantità delle prestazioni e nei rendimenti delle istituzioni territoriali. L'articolo affronta queste tematiche sulla base di tre dimensioni d'analisi. In primo luogo la qualità delle reti di offerta regionali e territoriali. In secondo luogo le caratteristiche dei bisogni sociali e della domanda che emergono nelle diverse regioni. Infine, la natura dei rapporti che si sono storicamente determinati tra il centro del sistema politico-amministrativo e i vari livelli territoriali implicati nell'offerta delle prestazioni sociali.

1. I processi di rescaling territoriale nel welfare italiano

Anche l'Italia come altri paesi europei è stata interessata negli ultimi anni da un forte processo di decentramento o regionalizzazione del welfare. Questi cambiamenti, al centro del dibattito sorto intorno al cosiddetto *rescaling* territoriale (Keating e al., 2003; Brenner, 2005; Ferrera, 2005; Kazepov, 2009; Kazepov, 2010) hanno determinato consistenti trasformazioni nelle responsabilità demandate alle politiche nazionali. Queste politiche appaiono oggi strette tra l'ampliamento delle funzioni trasferite ai livelli amministrativi subnazionali (Regioni e enti locali) e la crescente influenza delle istituzioni sovranazionali. In questo è certamente possibile riscontrare una qualche forma di convergenza europea. Tuttavia è bene dire che questi processi non agiscono in un vuoto storico-istituzionale, né possono essere ridotti alla mera convergenza verso comuni assetti di offerta sotto la pressione di fattori esterni, siano essi economici o istituzionali. Resta il fatto che siamo di fronte a rapporti tra centro e periferia più complessi e ambivalenti rispetto al passato. Vi sono infatti casi nei quali è effettivamente possibile riscontrare una forte scomposizione interna e casi che mantengono una unitarietà e uniformità più forte delle spinte che portano

il livello nazionale a perdere potere decisionale verso l'alto e verso il basso, per dirla con le parole di Ferrera (2005).

L'Italia in questo quadro è un caso che diverge sensibilmente da altre esperienze nazionali di decentramento. Non fosse altro che per il fatto che anche altri paesi hanno proceduto in direzione del decentramento, ma senza il livello di scomposizione territoriale che si rileva in questa nazione. In effetti, come hanno sottolineato Bifulco (2008) e Paci (2008) questa disomogeneità interna è una caratteristica che nel panorama europeo differenzia molto l'Italia da altri contesti nazionali, dove la forza dell'amministrazione centrale, anche nei processi di decentramento, ha accompagnato, coordinato, in taluni casi limitato, l'azione delle amministrazioni periferiche. In Italia il problema è da rovesciare. Sono mancati o sono stati parziali i progetti di riordino nazionali, mentre al contempo sono stati spesso i livelli subnazionali a essere caricati di crescenti responsabilità, in assenza di coerenti politiche nazionali. Il risultato ad oggi evidente è una forte divaricazione di posizioni in qualità e quantità delle prestazioni sociali tra Nord e Sud del paese.

Sugli esiti di queste trasformazioni disponiamo oramai di diverse ricerche, dal pioneristico lavoro di Fargion (1997) sullo sviluppo delle politiche sociali regionali a partire dalla prima ondata di regionalizzazione negli anni settanta, fino ai più recenti contributi di Pavolini (2005), Madama (2010), Ascoli (2011). Si tratta di analisi che da prospettive diverse hanno cercato di mettere a fuoco i differenziali regionali nei rendimenti delle politiche sociali. In particolare il contributo di Ascoli e altri (Ascoli, 2011) appare significativo in questa prospettiva per il fatto di segnalare il consolidamento di un crescente dualismo territoriale, tra le Regioni del Nord tese a rafforzare gli aspetti preminenti del modello continentale ma al tempo stesso inserite in una onda lunga di modernizzazione per la migliore resa delle istituzioni locali e la presenza di radicate reti associative di terzo settore, e un Sud incagliato nei tradizionali e persistenti caratteri dei welfare mediterranei: preminenza dei trasferimenti rispetto ai servizi, addossamento familiare della mancata politica dei servizi, debolezza delle istituzioni e del tessuto civico, particolarismo.

Messo in questi termini il sentiero tracciato sembrerebbe di più difficile rottura rispetto a dinamiche che paiono quasi rimanere immutate nel tempo, cambiando di forma, ma senza arrivare mai a porre le basi di una sostanziale modernizzazione dell'intero sistema di welfare nazionale. A tutto questo si dovrebbe aggiungere, come ha avuto modo di sottolineare Fargion (1997), il nodo problematico relativo alla natura dei rapporti tra i Comuni e gli enti regionali. Sulla base della rico-

struzione che l'autrice presenta – riferita, va detto, all'arco di tempo che intercorre tra gli anni settanta fin sul finire degli anni ottanta – il quadro che se ne evince è quello di una reciproca estraneità, non intessuta di quel rapporto di interscambio e integrazione reciproca che emerge invece per le Regioni del Centro-Nord, più solerti nella riorganizzazione della politica sociale e sociosanitaria. Ma lo stesso si potrebbe dire del rapporto con il mondo associativo e con le istituzioni private, verso le quali tanto le Regioni, quanto i Comuni ricercano rapporti diretti, più discrezionali, meno mediati da legislazioni ad hoc e da criteri formali di convenzionamento o accreditamento.

Ma fino a che punto, ci dobbiamo domandare, è possibile rintracciare questa continuità, ammesso che di continuità si possa parlare? È questo il filo rosso che unisce i deficit di resa istituzionale nelle dotazioni amministrative e nell'offerta di politiche sociali nelle regioni meridionali, alla luce dei più recenti processi di regionalizzazione?

Riteniamo che non vi sia una risposta univoca a queste domande. In realtà, come cercheremo di mostrare nel prosieguo sono diversi i fattori che incidono su queste diversità. Vi sono fattori riguardanti la qualità delle reti di offerta regionali e territoriali. Vi sono tuttavia anche fattori che riguardano più strettamente la natura dei bisogni sociali, ovvero la domanda sociale che insiste sulle istituzioni. Infine vi sono fattori che riguardano la natura dei rapporti centro-periferia. Non meno importante dei primi due anche questo elemento ha una sua rilevanza nella messa a fuoco dei determinanti che insistono sulla qualità dei divari Nord-Sud. Nel prosieguo del testo ci si concentrerà su questi tre fattori, ma senza entrare nel dettaglio di singoli percorsi regionali. Per limiti di spazio questo non è possibile[1]. Si tratterà piuttosto di come queste tre condizioni hanno interagito tra loro nel quadro del percorso evolutivo seguito dalle politiche sociali in Italia, per arrivare nelle conclusioni a dare conto dei mutamenti più recenti.

2. Domanda e offerta di protezione sociale nelle regioni italiane. Nord e Sud: modernizzazione vs *arretratezza?*

Alla luce delle considerazioni appena svolte sono due le caratteristiche che a nostro avviso occorre tenere in considerazione nel rapporto

[1] Per una ricostruzione su singoli percorsi regionali si rimanda a Ciarini, 2012.

domanda/offerta di welfare in Italia. Da una parte, come messo in evidenza anche dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2010), vi sono le pressioni poste da una domanda sociale largamente dominata nel Mezzogiorno da situazioni di disagio estremo, in cui le problematiche della povertà e della marginalità assumono una intensità di gran lunga superiore alle altre aree del paese. Dall'altra, sul versante dell'offerta, va considerato un livello di spesa finalizzata al trattamento delle problematiche socioassistenziali esiguo rispetto alle reali dimensioni dei bisogni (si veda anche Istat, 2011a). E qui trova spiegazione anche l'utilizzo improprio, ancorché spesso quasi ineludibile, di dispostivi pensati per altre finalità, come è stato per lungo tempo per le pensioni di invalidità o per l'indennità di accompagnamento, di cui si è fatto ampio uso in anni precedenti per contrastare situazioni di disagio estremo.

Certo anche al Nord e nelle regioni più sviluppate sono emerse in passato e emergono soprattutto oggi, a causa degli effetti della crisi, situazioni di disagio che, come rilevato da uno studio di Sgritta e altri (Sgritta, 2010), interessano con una certa intensità strati sociali prima al riparo dalla possibilità di cadere in situazioni di marginalità o povertà. Sono processi che anche in questa area del paese, in assenza di adeguati strumenti contro la povertà – troppo esigui per rispondere al crescere dei bisogni – stanno modificando la tradizionale geografia della disuguaglianza. Ma nel Meridione sono senza dubbio più intensi, sommandosi a condizioni di partenza dal lato della domanda di assistenza non solo più problematiche ma anche strutturalmente diverse (*ibidem*; vedi anche Istat, 2011a; 2012a).

Come riportato dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2010), in questa area del paese l'incidenza della povertà relativa nel 2009 era ancora quattro volte superiore al resto del paese. In termini percentuali, fatta 10,8 l'incidenza del fenomeno in Italia, nel Mezzogiorno la sua intensità arriva a 22,7, con punte di particolare gravità in Calabria (27,4), in Campania e in Basilicata (25,1%), in Sicilia (24,2%). All'estremo opposto si trovano tutte le regioni del Centro-Nord e del Nord. L'Emilia Romagna è la regione con la più bassa incidenza di povertà (4,1%), seguita dalla Lombardia (4,4%), dal Veneto (4,4%) e dalla Liguria (4,8%). Gli ultimi dati disponibili, relativi al 2010 (Istat, 2012b), sono sostanzialmente in linea con questa tendenza. Lombardia (4%) e Emilia-Romagna (4,5%) continuano a essere le regioni con la più bassa incidenza della povertà relativa, mentre la situazione del Mezzogiorno nel suo complesso peggiora, dal 22,7% al 23%, con

punte del 23,2% in Campania, del 21,1% in Puglia, del 26% in Calabria, del 28,3% in Basilicata.

Sono dati che fotografano una situazione di svantaggio non solo costante nel tempo ma addirittura peggiorata se si confrontano i dati pregressi con gli effetti in corso della crisi. Questo non tanto per l'aumento degli indici percentuali relativi alla povertà, stabili nel medio periodo. Tra il 2003 e il 2010 (l'intervallo di tempo per cui si hanno più dati a disposizione) l'incidenza della povertà non cambia di molto tra Nord, Centro e Sud (*ibidem*). Piuttosto, quello che colpisce è il peggioramento degli indici relativi alla disoccupazione e soprattutto alla inattività, sebbene questo fenomeno abbia interessato anche le regioni settentrionali e centro-settentrionali. In proposito l'Istat (2011a) ha sottolineato che la crescita dell'inattività nel 2010 è stata trainata dalle donne al Centro-Nord e dagli uomini nel Mezzogiorno, in particolare per quanto riguarda le fasce centrali di età. A questi dati vanno aggiunti quelli relativi alla disoccupazione. Ebbene, non solo nel biennio 2009-2010 la perdita di occupazione industriale è stata più forte nel Mezzogiorno rispetto al Nord (280 mila unità, a fronte di 228 mila nelle regioni settentrionali) ma anche il ricorso alla cassa integrazione guadagni è stato praticamente doppio al Sud rispetto al Centro-Nord (il 13,8% rispetto al 6,9 %) (*ibidem*).

Si tratta di dati dietro i quali possiamo leggere un duplice movimento relativo al Mezzogiorno. Il fatto che i flussi di entrata nell'attività colpiscano i maschi adulti, non fa certo venire meno l'incidenza dei tradizionali *stock*, riguardanti come è noto giovani e donne (Mingione e Pugliese, 2010). Il fatto è che a queste tradizionali categorie sembra sommarsi oggi anche lo sgretolamento di quel poco di occupazione maschile e industriale che in passato attutiva lo svantaggio economico di partenza.

Sul piano delle politiche di welfare questi problemi pongono questioni su diversi versanti. C'è anzitutto un nodo cruciale relativo alle politiche del lavoro, ovvero al ruolo e alle funzioni delle politiche attive ma soprattutto di quelle passive, in particolare in una fase di generale rallentamento dell'economia quale quella che stiamo attraversando. C'è poi una questione relativa alle politiche di contrasto alla povertà e al ruolo degli strumenti di sostegno al reddito di origine non contributiva per chi il lavoro non solo non ce l'ha, ma non è nemmeno in grado di accedere ai dispositivi ordinari.

C'è infine una questione relativa alle effettive condizioni di bisogno a seconda delle diverse regioni o gruppi di regioni. È evidente che an-

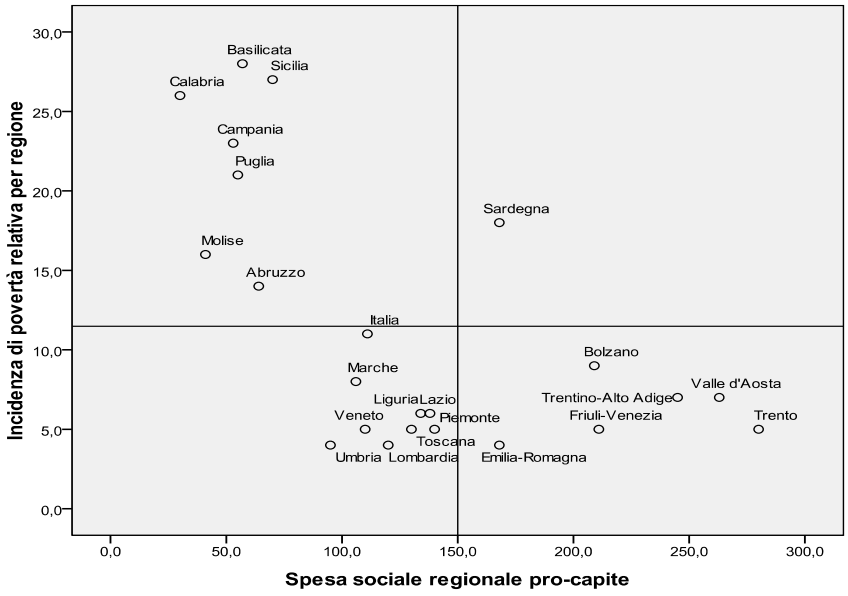
che queste diverse condizioni hanno una influenza diretta sulle modalità di concepire e orientare le politiche sociali, sulle loro priorità così come sul bilanciamento tra le prestazioni sociali e del lavoro, in servizi o in trasferimenti. Per esempio considerando insieme la bassa dotazione di servizi di cura (ai minori in particolare, su questo torneremo più avanti) e l'estensione del fenomeno della povertà al Sud, c'è una questione che riguarda il peso assistenziale sopportato dalle famiglie meridionali, per certi versi maggiormente sotto stress rispetto alla più ampia dotazione di servizi delle regioni settentrionali che meno problemi hanno sul piano della occupazione femminile. È anzi questo uno dei fattori che possiamo assumere alla base della maggiore richiesta di servizi di cura e di conciliazione nel Settentrione. Così non è al Sud, dove in parte la più bassa occupazione delle donne si riflette in una minore richiesta di servizi. Questa interpretazione coglie tuttavia solo una parte del problema. È vero che in queste regioni le donne hanno minori occasioni di lavoro, rimanendo o correndo il rischio di rimanere più a lungo nella inattività. È anche vero però che più esteso è il ricorso al lavoro sommerso, cosa che probabilmente nasconde o rende meno visibili le problematiche della conciliazione e dei servizi di cura, ma senza renderle ininfluenti ai fini del sostegno alla famiglia. D'altra parte gli ultimi rapporti Istat (2011a; 2012a) sottolineano il costante schiacciamento delle risorse familiari nel Mezzogiorno con punte di intensità superiori alle regioni del Centro e del Nord. Come viene sottolineato nel rapporto 2011 (2011a) il Mezzogiorno in questo quadro è penalizzato non solamente dal punto di vista delle risorse formali, ovvero dei servizi a sostegno della cura familiare, ma anche per quanto riguarda la disponibilità di reti informali, con meno caregiver e meno famiglie aiutate. Tutto questo nonostante il persistere di bisogni per certi versi maggiori rispetto alle regioni del Nord e del Centro-Nord, per via della più alta incidenza della povertà e per via di peggiori condizioni di salute degli anziani.

Si tratta di dati che contrastano con alcune delle visioni tradizionalmente intese del familismo meridionale capace di supplire alla mancanza di servizi e interventi sociali. In realtà la maggiore rarefazione delle politiche di welfare, soprattutto in servizi, si riflette nel Mezzogiorno sulla compressione delle risorse familiari, schiacciate, da una parte, dai crescenti bisogni, dall'altra, dalla costante riduzione delle risorse economiche trasferite dal centro per le politiche sociali.

Nel 2008 il divario variava da un minimo di 30 euro per abitante della Calabria a un massimo di 280 euro della Provincia autonoma di Tren-

to (Istat, 2011b). Lungo questo range, tutte le regioni meridionali (ad eccezione della sola Sardegna) si sono collocate al di sotto della media nazionale, pari a circa 111 euro (*ibidem*)[2]. Un facile incrocio di variabili rende abbastanza bene questa concatenazione di condizionamenti dal lato della domanda e della offerta di politiche sociali. Come si nota dalla figura 1, incrociando il livello della spesa sociale pro capite per Regione e l'indice di povertà relativa (anch'esso per Regione) tutte le regioni del Mezzogiorno (ad eccezione della Sardegna) sono nel quadrante caratterizzato da basso livello di spesa pro capite e alta incidenza della povertà relativa.

Figura 1 - Spesa sociale e incidenza della povertà relativa nelle regioni italiane (anno 2008)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Istat.

[2] Anche dall'ultima rilevazione, quella relativa al 2009 (Istat, 2012c), il divario continua a essere costante, anzi si è ampliato, variando da un minimo di 26 euro per abitante della Calabria a un massimo di 295 della Provincia autonoma di Trento.

La variabilità che corre lungo l'asse Nord-Sud percorre anche altri segmenti di policy. Ad esempio, le politiche di integrazione sociosanitarie, sulle quali insistono molti dei differenziali nei rendimenti istituzionali delle regioni. Questi differenziali hanno tuttavia caratteri diversi rispetto a quelli rilevabili per le politiche sociali *tout court*. Iniziamo con il dire che il peso del sistema sanitario al Sud assorbe risorse economiche e organizzative certamente superiori alla pochezza di trasferimenti per l'assistenza sociale. Spesso tuttavia si tratta di risorse male organizzate, incentrate su assetti organizzativi non più in linea con i bisogni emergenti, con tutto quello che ne consegue in termini di inappropriatezza delle cure ospedaliere, di più alti tassi di ospedalizzazione e di deficit di integrazione con il sistema sociale e sociosanitario territoriale (Cannari e Franco, 2011). A tale proposito possiamo richiamare un rapporto della Banca d'Italia (2010), curato dagli autori appena citati, in cui ponderando la spesa sanitaria in base all'età, all'incidenza delle malattie croniche, al reddito pro capite e alla mobilità sanitaria, risulta addirittura una spesa nelle regioni settentrionali inferiore a quella ripartita verso il Mezzogiorno. Lo scarso sviluppo dell'assistenza distrettuale e integrata con i servizi sociali e per contro la presenza di una rete ospedaliera più parcellizzata e costosa, organizzata in strutture disperse sul territorio ma troppo piccole per garantire una gestione efficiente delle risorse e, in ultimo, un eccesso di spesa farmaceutica sono i fattori che secondo il rapporto in questione (ivi, p. 108 e *passim*) incidono sul divario Nord-Sud nella ripartizione-gestione delle risorse trasferite dal centro. In effetti se consideriamo il peso dell'organizzazione sanitaria in tutta la sua complessità, soprattutto in base alla qualità della sua organizzazione e forme di integrazione anche con il sistema dei servizi sociosanitari (cruciali ai fini della riduzione dell'eccessivo ricorso all'ospedalizzazione) il quadro che emerge per le regioni meridionali presenta una chiara connotazione ospedalizzante, con ripercussioni non solo sulla peggiore qualità delle cure, ma anche sui livelli di spesa comunque alti. A simili considerazioni giunge un recente studio di Pavolini (2011b) sulle politiche di integrazione sociosanitaria, in cui attraverso elaborazioni quantitative si mettono in luce le contraddizioni di assetti di offerta condizionati da un eccesso di ospedalizzazione e per contro da una debolezza strutturale delle politiche sociali territoriali.

In tutto ciò non sono mancati tentativi di riordino delle politiche sociali e sociosanitarie nelle regioni del Mezzogiorno, sebbene essi per

molti aspetti appaiano ancora lontani dagli assetti nel frattempo consolidatisi delle regioni settentrionali e centro-settentrionali. Certo qui la presenza di più consolidate esperienze di programmazione risalenti a molti anni addietro ha agevolato lo sviluppo di nuove prestazioni in linea con gli orientamenti emersi a seguito dell'introduzione della nuova legge quadro sull'assistenza, la 328/2000. D'altro canto, pur costituendo, nei fatti, modelli altamente differenziati tra loro, le regioni del Nord e del Centro-Nord evidenziano una dotazione complessiva di servizi più alta di quanto è rinvenibile per le regioni del Sud, dove, come ha di recente messo in evidenza Pavolini (2011a), il sistema delle politiche sociali appare più in linea con i tradizionali caratteri mediterranei di welfare residuale dei trasferimenti alle famiglie e alle categorie svantaggiate. E dove, ricorda lo stesso Pavolini (2011b), sono più spesso le problematiche legate alla creazione di occupazione a guidare la programmazione dei servizi.

3. Regolarità e trasformazioni delle politiche sociali regionali in Italia

È su queste contraddizioni che si innesta il più recente corso regionalista delle politiche sociali, in particolare a partire dalla riforma del titolo V della Costituzione nel 2000. Come è noto, questa riforma ha impresso una forte accelerazione al decentramento italiano, di fatto consegnando alle Regioni una potestà legislativa di ampia portata in materia di politiche sociali. Questo processo non è stato esente tuttavia da criticità e contraddizioni. All'orientamento municipalista e territoriale della legge 328/2000, ben presto si è sostituito un forte regionalismo che non ha risolto i problemi dovuti alla frammentazione delle competenze tra i livelli istituzionali.

Ma a ben vedere questo problema non è riconducibile alla sola riforma costituzionale. C'è una influenza qui che viene da lontano, di molto antecedente all'ultimo corso regionalista. È già infatti durante la prima ondata regionalista negli anni settanta che queste contraddizioni influiscono sulla qualità dei rapporti centro-periferia. Anche in questo caso si tratta di un equilibrio istituzionale debole, alimentato da conflitti e sovrapposizioni di responsabilità sin dal principio. Come ha bene messo in evidenza Fargion (1997; si veda anche Baldi e Baldini, 2008) sin da subito le Regioni si trovano a esercitare le proprie funzioni all'interno di un frastagliato sistema istituzionale, in special modo in materia assistenziale, senza per esempio una chiara delimita-

zione di ambiti di competenza con i livelli di governo inferiori, soprattutto i Comuni, i quali reclamano a loro volta potestà di governo su medesime materie. In certa misura possiamo dire lo stesso del ruolo delle Province, le quali hanno visto, soprattutto in anni recenti (in particolare nella seconda metà degli anni novanta), accrescere le funzioni loro trasferite a discapito delle Regioni. Tutto questo senza considerare la selva di livelli di governo intermedi (comunità montane, unioni di Comuni, consorzi) che con gli enti territoriali sovrastanti (Regioni, Province, Comuni) interagiscono per tutta una serie di interventi in materia sociale e non solo. Una architettura, dunque, a dir poco frastagliata, dispersa in competenze sovrapposte che lo Stato centrale non ha contribuito a limitare, anzi, si potrebbe dire il contrario.

In questa luce trova spazio una caratteristica fondante del sistema di welfare italiano, a monte dell'intera architettura istituzionale, dei suoi tassi di copertura e meccanismi di funzionamento. Come una ampia letteratura ha sottolineato (Ascoli, 1984; Paci, 1989; Melis, 1995; Ferrera, 1996) essa riguarda il basso grado di legittimazione delle istituzioni, tradizionalmente condizionate da logiche particolaristiche, dentro l'amministrazione centrale, nei rapporti con le categorie professionali e in quelli con le società locali. Questa permeabilità o debolezza si alimenta di una struttura amministrativa spesso condizionata da tanti interessi circoscritti, senza una vera «testa centrale» affidabile e efficiente come ha scritto Cassese (1994). Ciò non significa che siano mancati nel corso del tempo tentativi di riforma guidati dall'alto nel senso classico del termine, ovvero come spinte omogeneizzanti delle differenze interne. Il punto è che la logica centralistica, a cui in diverse epoche (e con diversi risultati) è stata affidata la spinta modernizzante, ha convissuto con una distribuzione del potere politico influenzata grandemente dalla mediazione localistica (Romanelli, 1995).

Da questo punto di vista la questione della variabilità interna è per il welfare italiano un problema che chiama in causa la conformazione storica dei rapporti centro-periferia. Ora, se questa distinzione richiama molte delle differenze che già durante le prime ondate di regionalismo erano rinvenibili tra le Regioni del Nord e del Centro-Nord, soprattutto, e quelle meridionali, oggi si può dire che il corso regionalista corre parallelo alla ripresa di una nuova divaricazione, o quanto meno al consolidamento di tendenze mai venute meno. Segnatamente questa distinzione sembra rimandare alla crescente distanza che sembra separare un Nord e un Centro-Nord che sperimentano soluzioni anche molto diverse da Regione e Regione, ma comunque accomu-

nate da una spinta alla modernizzazione, in termini di servizi e nuove prestazioni, e un Mezzogiorno più attardato su soluzioni tradizionali e emergenziali, quanto meno in bilico tra tentativi di modernizzazione e resistenze alla prosecuzione di tradizionali approcci solo assistenzialisti (Fantozzi, 2010).

Ma non è l'ottica esclusivamente locale a gettare luce su questo problema. Quello che vogliamo dire è che sul proporsi o riproporsi di determinati fenomeni non è solo il tipo e la qualità dei condizionamenti locali a incidere. Il problema è anche una questione di amministrazione centrale, di legittimazione e capacità di coordinamento delle istituzioni nazionali in rapporto alle condizioni entro le quali le politiche, soprattutto quelle regionali, vengono implementate. Non è in discussione il fatto che la spesa sociale e la dotazione dei servizi nelle Regioni del Nord sia più alta rispetto al Mezzogiorno. Inoltre è innegabile che al Sud, o meglio nei diversi Sud, vi siano criticità maggiori rispetto al problema della permeabilità delle istituzioni alle influenze dei poteri locali, legali e non.

Ma problemi di questo tenore si ritrovano anche nelle Regioni del paese più attrezzate in termini di risorse amministrative e dotazioni associative.

Come ricorda Meriggi (1996), nonostante l'evidente divario di risorse economiche e altresì civiche, se con questo si intende l'eredità di più radicate tradizioni di autogoverno e di spinte modernizzatrici dal basso, anche le Regioni del Nord hanno fatto crescere apparati di gestione del consenso, anche per mezzo dell'attività assistenziale e sociosanitaria. Se si guarda da questa angolatura all'intervento in favore del Mezzogiorno – ma il discorso può essere esteso a tutti gli ambiti territoriali – ci si accorge così che le varie forme del particolarismo si alimentano anche della mancanza di politiche nazionali, di obiettivi e procedure certi in grado di coordinare, guidare, dal centro l'azione delle amministrazioni periferiche.

4. Regionalismo e modelli regionali. Il problema del centro politico-amministrativo

La presenza di coerenti politiche nazionali è un elemento, a nostro avviso, non sufficientemente considerato nel dibattito sul regionalismo. Solo nell'ultimo periodo sembra essere maturata una consapevolezza diversa circa l'importanza dei nessi centro-periferia. È questo

per esempio il caso di Donolo (2011). Con le dovute distanze considerando la diversità della trattazione[3], anche questo autore si sofferma sul problema dei deficit strutturali delle politiche pubbliche nazionali, incapaci a suo dire di produrre contesti facilitanti per la piena espressione della società nelle sue varie espressioni economiche, associative, culturali. È interessante notare che a simili conclusioni giunge anche Trigilia (2011), seppure a partire da una riflessione più circoscritta, ancorché di non minore importanza, come il problema del persistente divario economico tra Nord e Sud. Come per Donolo, tuttavia, anche in questo caso la riflessione dell'autore converge sul ruolo delle politiche nazionali, anche in presenza di processi di sviluppo che necessariamente coinvolgono i soggetti locali. Anzi è proprio la mancanza o la debolezza del centro politico-amministrativo che influisce sul consolidarsi di spazi di discrezionalità dietro cui si celano, quasi legittimandosi, interessi particolari e clientelismo.

Questi problemi che adesso tornano ad essere sollevati costituiscono anche per noi la questione centrale dei rapporti centro-periferia. Eppure per un lungo periodo solo marginalmente hanno toccato gli studi sul decentramento. Certo, non si può negare il fatto che negli ultimi anni vi è stata una grande abbondanza di analisi sul welfare locale e sulle politiche sociali regionali. Di pari passo è però sembrato calare l'interesse verso il ruolo del welfare nazionale o di quello che è rimasto nella sfera di influenza dei canali di offerta nazionali. Ora, per quello che è stato il nostro procedere, a noi sembra che questi due livelli, quello meso e quello nazionale, non possano essere considerati separatamente.

Non è d'altra parte automatico il nesso mutuamente escludente tra Stato nazionale e Regioni o enti locali nei processi di *rescaling*. Come si è più volte detto, molto dipende dai contesti entro cui si collocano queste dinamiche. Senza tornare a ripetere cose già trattate, quello che qui pare opportuno sottolineare sono i deficit che agiscono su una struttura amministrativa centrale, come quella italiana, tradizionalmente debole, spesso incapace di accompagnare i processi di riforma territoriali, tanto più laddove la politica, le istituzioni e gli stessi attori associativi e della società civile agiscono o si trovano ad agire in con-

[3] Nel nostro caso il riferimento va alle politiche sociali *tout court* seppure in una accezione assai ampia; nel caso di Donolo ci si riferisce a un insieme più articolato di policy e rispetto a tematiche più generali: la crisi istituzionale e politica dell'Italia, il declino dello Stato e delle sue élite politiche e sociali.

testi più permeabili a logiche spartitorie o di compensazione tra interessi particolari.

A ben vedere, insomma, i problemi insiti nel decentramento in un paese come l'Italia non agiscono solo in periferia ma anche sul centro del sistema amministrativo. Non è allora solo un problema di risorse calanti quello che condiziona il livello non adeguato di sviluppo delle politiche sociali territoriali. Sebbene esso costituisca un nodo ineludibile, vi sono altre questioni che richiederebbero una pari attenzione, a cominciare dal ruolo e dagli strumenti di intervento in capo all'amministrazione centrale. È qui che occorrerebbe intervenire per assicurare quel giusto equilibrio di responsabilità e funzioni tra centro e periferia. Tanto più considerando lo storico policentrismo che caratterizza questo paese, il suo carattere orizzontale anche nell'espressione delle élite e della classe dirigente. Ora, se questa diversità interna con cui ci si è confrontati viene da lontano, non è certo attraverso un generico adeguamento centralistico che si può realisticamente pensare di intervenire. Questo tratto orizzontale è un fatto in qualche modo incomprimibile che apre gli sbocchi a soluzioni già in partenza differenziate tra loro. Ma anche il polo opposto, ovvero la ricerca di sole soluzioni autoindotte, appare inadeguato, prestando il fianco alla riproduzione di diversità e differenze interne senza soluzioni di discontinuità. Da questo punto di vista quello che appare ineludibile è semmai il rafforzamento di una infrastruttura amministrativa centrale in grado di promuovere quei contesti facilitanti di cui parla Donolo (2011), soprattutto nel caso delle Regioni meridionali che meno possono contare su tradizioni amministrative consolidate, affacciandosi solo negli anni più recenti primi tentativi di riordino della macchina amministrativa locale.

In questo quadro, l'attuale fase di ridefinizione dei rapporti tra centro e periferie appare aperta a diversi esiti, così come il futuro prossimo del sistema delle politiche sociali territoriali. Non si può sapere esattamente quali effetti produrrà il riflesso delle tendenze decentralizzanti. Certo è che questa è una sfida per l'unitarietà del sistema di welfare. Ma esiste una ricetta comune verso cui incardinare lo sviluppo delle politiche sociali regionali? Sulla base delle analisi che sono state condotte si ritiene si possa dire che non esiste, né probabilmente è auspicabile, un modello unico di governance territoriale cui uniformare i vari sistemi regionali. È per questo che disegni troppo omologanti calati dall'alto rischiano di non essere adeguati, tanto più alla luce della complessità policentrica che caratterizza l'Italia. Cosa ben diversa è ragionare in termini obiettivi di sistema cui ancorare il rendimento

istituzionale delle Regioni o intervenire sulla architettura amministrativa, riducendo, semplificando, le tante forme di sovrapposizione che limitano l'agire razionale delle istituzioni.

Per concludere si può dire allora che il problema non è la contrapposizione tra centro e periferia, né lo scambio tra centralismo e autonomia, come panacea a tutti i ritardi e deficit che insistono su una parte del paese. Il fatto ben più problematico allo stato attuale dei rapporti tra i livelli amministrativi centrali e periferici è la ricerca di soluzioni che vincolino tutti gli attori, istituzionali e non, centrali e periferici, al rispetto di obiettivi condivisi, a cominciare dalla razionalizzazione di tutti quegli spazi di discrezionalità a cui le stesse reti, se non ben congegnate, non sono immuni. Anzi per certi versi, nella misura in cui discrezionalità e incertezza di responsabilità la fanno da padroni, le reti sono l'ambiente ideale al rafforzamento di un certo capitale sociale, chiuso su sé stesso e sulle relazioni spartitorie tra gli attori coinvolti. Ma anche questa, a ben vedere, è una questione di lungo periodo per l'Italia.

Riferimenti bibliografici

Ascoli U. (a cura di), 1984, *Welfare State all'Italiana*, Il Mulino, Bologna.

Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Baldi B. e Baldini G., 2008, *Italia*, in Ventura S. (a cura di), *Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Il Mulino, Bologna, pp. 69-109.

Banca d'Italia, 2010, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Roma.

Bifulco L., 2008, *Politiche pubbliche e partecipazione: alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, «La Rivista Italiana delle Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 65-91.

Brenner N., 2005, *Governance urbana e nuovi spazi dello Stato in Europa occidentale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 27-51.

Cannari L. e Franco D., 2011, *Il Mezzogiorno: ritardi, qualità dei servizi pubblici, politiche*, «Stato e Mercato», n. 91, pp. 3-40.

Cassese S., 1994, *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in Cassese S. e Franchini C. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna.

Ciarini A., 2012, *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, Il Mulino, Bologna.

Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, 2010, *Rapporto sulle Politiche contro la Povertà e l'Esclusione sociale*, anno 2010, Roma.

Donolo C., 2011, *Italia sperduta*, Donzelli, Roma.
Fantozzi P., 2010, *Regolazione sociale, concezioni della solidarietà e della produzione del benessere nel Mezzogiorno*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 187-210.
Fargion V., 1997, *Geografia della cittadinanza sociale*, Il Mulino, Bologna.
Ferrera M., 1996, *The Southern Model of Welfare*, «Journal of European Social Policy», n. 6, pp. 17-37.
Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford.
Istat, 2011a, *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2010*, Istat, Roma.
Istat, 2011b, *Gli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati. Anno 2008*, Istat, Roma.
Istat, 2012a, *Rapporto annuale 2012. La situazione del paese*, Istat, Roma.
Istat, 2012b, *Data warehouse sulla coesione sociale*, database, disponibile all'indirizzo internet: http://dati.coesione-sociale.it/.
Istat, 2012c, *Gli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati. Anno 2009*, Istat, Roma.
Kazepov Y. (a cura di), 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
Keating M., Luoghlin J. e Deschouwer K., 2003*, The New Regionalism in Europe: A Comparative Study of Eight Regions*, Edward Elgar, Cheltenham.
Madama I., 2010, *Le politiche di assistenza sociale*, Il Mulino, Bologna.
Melis G., 1995, *L'amministrazione*, in Romanelli R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma, pp. 187-251.
Meriggi M., 1996, *Storia dell'Italia settentrionale*, Donzelli, Roma.
Mingione E. e Pugliese E., 2010, *Il Lavoro*, Carocci, Roma.
Paci M., 1989, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.
Paci M., 2008, *Welfare solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 3-29.
Pavolini E., 2005, *Regioni e politiche sociali per gli anziani: le sfide della non autosufficienza*, Carocci, Roma.
Pavolini E., 2011a, *Welfare e dualizzazione dei diritti sociali*, in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 257-281.
Pavolini E., 2011b, *Le dinamiche dell'integrazione socio-sanitaria in Italia*, in Bronzini M. (a cura di), *Dieci anni di welfare territoriale: pratiche di integrazione socio-sanitaria*, Esi, Napoli, pp. 69-90.
Romanelli R. (a cura di), 1995, *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma.
Sgritta G.B. (a cura di), 2010, *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Angeli, Milano.
Trigilia C., 2011, *Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno? Un problema di sociologia economica*, «Stato e Mercato», n. 91, pp. 41-75.

Innovazione e ruolo degli attori pubblici e privati nel contesto della crisi di finanziamento del welfare

Marco Accorinti

Attraverso un'analisi di casi locali, il saggio approfondisce le prospettive della gestione dei servizi sociali nell'attuale contesto socioeconomico e il concetto base dei servizi alla persona inteso come l'interazione sociale tra attori (pubblici e privati) operanti nei territori. Sembra infatti adeguato porre attenzione alle azioni da realizzare a livello locale frutto della collaborazione tra ente pubblico e organismi privati, in cui lo Stato non ha solo il compito della programmazione e della gestione degli interventi sociali, bensì anche quello del controllo dei processi con un protagonismo nuovo dei cittadini associati, nello spirito dell'articolo 118 secondo comma della Costituzione.

1. Introduzione

Nel 1977 Joan e Richard Sweeney raccontavano sul «Journal of Money, Credit and Banking», la propria esperienza nell'ambito di una cooperativa di baby-sitting costituita da 150 giovani coppie di dipendenti del Congresso degli Stati Uniti d'America, a Washington, che assistevano a turno i bambini degli stessi soci della cooperativa, risparmiando così il costo delle baby-sitter. L'esperienza prevedeva che il nucleo che si associasse alla cooperativa, ricevesse 20 buoni ognuno del valore di mezz'ora di baby-sitting e, grazie all'elevato numero dei soci, era possibile trovare sempre una coppia disponibile ad assistere i figli di chi doveva uscire la sera. Il saggio dei coniugi Sweeney, dal titolo *Monetary theory and the Great Capitol Hill Baby Sitting Co-op Crisis*, associava la lotta all'inflazione del governo statunitense con l'esperienza della cooperativa di baby-sitting; infatti il sistema di buoni ben presto venne a trovarsi in recessione economica poiché molte coppie che utilizzavano i buoni iniziarono a risparmiare sulle uscite e a conservarsi una quota di buoni in caso di necessità, diminuendo le opportunità «sul mercato» per sostituire i buoni consumati: si determinò così la crisi del sistema cooperativo, che si risolse soltanto quando gli economisti del gruppo imposero l'emissione di un numero maggiore di buoni e quindi

l'immissione di nuovi elementi nel micro-sistema economico (in economia sarebbe «la trappola della liquidità»). La cooperativa tra i genitori dipendenti pubblici è ancora operativa oggi, valutata da P. Krugman (1999) come «*life-changing*», ovvero come modo alternativo di gestire un'economia. Del resto anche allora gli autori concludevano il loro articolo affermando che: «ci sono un paio di insegnamenti pratici da trarre da questa infelice vicenda. Il primo è che la cooperativa è un'organizzazione di persone, basata su relazioni sociali e individuali, ma al tempo stesso è anche un sistema economico. […] Il secondo insegnamento è che in molte relazioni sociali è incorporato un elemento economico, e una corretta gestione dell'economia può dare garanzie di benessere, un sistema economico mal gestito può comportare disagio, mancanza di coesione, infelicità» (Sweeney J. e Sweeney R., 1977, p. 3, nostra traduzione).

Il caso della *Capitol Hill Baby-Sitting Co-operative* introduce questo saggio sulle esperienze di superamento delle condizioni di crisi del sistema di finanziamento pubblico del welfare locale grazie all'autonoma iniziativa dei cittadini. A differenza dell'esempio statunitense di allora, le esperienze che verranno descritte nel paragrafo 3, pur essendo autonome iniziative civiche (proprio come nella Washington degli anni sessanta), vedono uno specifico ruolo dell'ente pubblico territoriale, e si caratterizzano per elementi di innovazione nella gestione dei sistemi locali di welfare. Anticipando alcune conclusioni derivanti dall'analisi dei casi locali, la crisi sembra aver chiamato in causa il concetto alla base delle relazioni e dei servizi sociali, ovvero l'interazione tra attori (pubblici e privati) operanti nei territori, ovvero i nessi più profondi che connettono le persone alle loro comunità. Per cui, la gestione dei servizi sociali, nell'attuale contesto socio-economico, implica l'inopportunità nel pensare di poter ricorrere a modelli precostituiti di intervento definiti a livello centrale, ma è maggiormente adeguato porre attenzione ai processi partecipativi locali.

2. Ruolo della partecipazione civica nel welfare

Come è noto, a seguito della promulgazione della legge 328/00 e della promozione di un sistema imperniato da una parte sulla pratica della programmazione centrale e diffusa territorialmente, e dall'altra parte sul criterio dell'integrazione a più livelli, è stato approfondito il tema della governance nelle politiche sociali, anche se, nel tempo, si è rive-

lato essere un processo complesso in cui è ovvia una ripartizione dei compiti a livelli diversi, in piena e completa cognizione dell'intero processo e delle competenze richieste al singolo livello. Per tali motivi, ai fini dell'implementazione di un sistema di risposta alla crisi, risulta strategico collocare i compiti dell'amministrazione centrale, degli enti locali, degli enti gestori, dei cittadini, nell'ambito di un progetto con regia forte e unica. Considerando, infatti, la disamina degli aspetti operativi della funzione di centralizzazione del governo dello Stato e del decentramento amministrativo locale dell'intervento sociale, non si può non tenere conto di tutti gli attori del contesto sociale all'interno del quale vengano adottate politiche di intervento sociale. L'attenzione deve essere quindi sul processo e sugli effetti che si determinano per raggiungere gli obiettivi normativi, i fini istituzionali, e la soddisfazione di tutti gli attori (compresi i destinatari) presenti nel sistema (Donolo, 2003, parla anche di «regime») di welfare locale.

Nel caso dei servizi sociali, nel nostro paese le dichiarazioni di principio – come è noto – sono state raramente accompagnate da impegni di spesa e ancor più raramente da effettivi strumenti di implementazione. Inoltre gli effetti della legge 328/00 sulla realizzazione del «sistema integrato di interventi e servizi sociali» hanno fatto sì che i rapporti tra le Regioni e gli enti locali fossero lasciati alla programmazione delle Regioni stesse, creando così differenti modelli organizzativi (soprattutto dopo l'introduzione della pianificazione di zona) e «ratificando» l'autonoma iniziativa locale, pubblica e privata. La crisi del sistema di finanziamento dei servizi sociali sta – in un certo senso – esplicitando i fenomeni di frammentazione territoriale che molto male si stanno adattando alla capacità delle Regioni quale livello gerarchico superiore, il cui effettivo potere è quello di controllo amministrativo della gestione operativa o nel caso di inderogabile *extrema ratio* alla condivisa pratica del «*lasciar fare* alla società civile». Se, da una parte, emergono modelli di cittadinanza sociale definiti non tanto dalle regole nazionali, ma piuttosto dagli orientamenti politici e dalle risorse presenti sui territori, è pur vero che fra costrizioni istituzionali, difficoltà di definire un'agenda politica sul sociale e ambivalenza del tema della crisi nell'opinione pubblica, le politiche sociali sembrano mancare di metodologie di intervento condivise.

Negli anni ottanta e novanta, molti studiosi ma anche funzionari pubblici e operatori sociali, sottolineavano i vantaggi degli approcci partecipativi in termini di valore aggiunto e potenzialità per la realizzazione di sistemi di welfare. Del resto, come anche sottolineato di recente da

Colombo e Gargiulo (2012) la legge 328/00 ha rappresentato il punto di arrivo di un processo di localizzazione del welfare che ha avuto inizio con l'introduzione del d.p.r. 616 del 1977, per effetto del quale ai Comuni sono state affidate competenze di gestione anche in campo sociale, prima svolte da uffici nazionali. Successivamente, tuttavia, la riforma del titolo V della Costituzione[1] – come è noto – attribuendo alle Regioni la potestà normativa esclusiva in materia di assistenza sociale, ha lasciato così agli enti regionali la possibilità di scegliere se rimanere nel solco tracciato dalla legge 328/00 o se, viceversa, costruire forme alternative di welfare locale (Gualdani, 2004). Nelle Regioni che hanno fatto propri i principi contenuti nella legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, è diventato centrale il processo di localizzazione dei diritti, attraverso lo strumento principale del piano di zona. Con il consolidarsi dei processi di localizzazione dei diritti sociali, continuano Colombo e Gargiulo (*ibidem*), termini come «devolution», «governance», «sussidiarietà», oppure argomenti quali «la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali» e «l'*empowerment* del cittadino», entravano nell'agenda di politici e funzionari, e anche nella ricerca sociale. L'interesse per la partecipazione civica era emerso più che altro per una serie di preoccupazioni relative ai contestuali fallimenti dello Stato nello sviluppare servizi di intervento sociale e con la crescita di formazioni sociali (poi generalmente denominate «terzo settore»). Il rischio che sembrava si stesse correndo era relativo proprio allo sviluppo della fornitura di servizi che richiamavano la partecipazione della comunità come elemento determinante nell'operatività, idealizzando così la coerenza tra il servizio di intervento sociale e la comunità stessa, e facendo perdere al pubblico il proprio compito in termini di sostegno, di responsabilità e di trasparenza nell'intervento sociale, che essendo partecipato comunitariamente era già considerato sociale. Si andava affermando così la cultura della «cittadinanza attiva» come visione del principio, esplicitato maggiormente nella riforma del titolo V della Costituzione, di sussidiarietà orizzontale e verticale. Fino a quel momento, nell'articolo 2 della Costituzione si era fatto implicitamente riferimento a tale principio, secondo un concetto di antropologia positiva. Ebbene, dal 2001 viene introdotto nel nostro ordinamento il principio personalista-pluralista secondo il quale il cittadino non è più considerato come un limite all'azione statale bensì come una risorsa, che ha capacità di attivarsi autonomamente

[1] Riforma attuata con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

per risolvere non solo i propri problemi individuali, ma anche quelli che riguardano la collettività. Il «nuovo» articolo 118 della Costituzione dispone che le istituzioni siano chiamate a sostenere gli sforzi del «*cittadino attivo*» e le amministrazioni locali, secondo il principio di sussidiarietà, dovranno agire nell'interesse generale e attraverso politiche multilivello di «co-governance». Ne consegue l'esigenza di un recupero di responsabilità delle amministrazioni pubbliche nella dimensione più strettamente sociale: sarebbe quindi partecipativa una governance pubblica di processi sociali che creasse le condizioni perché tutti possano partecipare ai «tavoli di co-progettazione» non soltanto in termini formali di presenza. Infatti, dopo il varo della legge 328/00, il processo di attuazione è risultato tutt'altro che spedito e lineare, sollevando più di un dubbio sull'effettiva volontà di portare a compimento il disegno partecipativo: in molti casi, il numero dei partecipanti ai piani di zona è diventato indicatore di adesione alle decisioni assunte lontano dalle sedi pubbliche, democratiche, e fuori da un vero circuito di responsabilità che lega chi governa ai cittadini. Con tali limitazioni, la governance assomiglierebbe ad una attività promozionale piuttosto che ad un rafforzamento della democrazia, ad uno strumento per acquisire consenso, non come fine a cui tendere nel tentativo di «democratizzare» le decisioni che riguardano la società tutta. Nelle esperienze legate alla legge 328/00, come emerge da alcune ricerche (Cataldi e Gargiulo, 2011; De Ambrogio, 2004), i soggetti che sono riusciti a «entrare» nei luoghi della programmazione spesso non hanno realmente partecipato alle decisioni, ma sono stati semplicemente consultati. «In sintesi, se i cittadini, di fatto, sembrano essere quasi sempre esclusi dalla partecipazione ai processi decisionali dei Piani di zona, le associazioni del Terzo settore appaiono tanto più incluse quanto più sono strutturate e istituzionalizzate. Tali associazioni, comunque, anche quando sono incluse, spesso sono coinvolte in un ruolo ancillare» (Colombo e Gargiulo, 2012, p. 11), quello della gestione dei servizi sociali e non della loro progettazione.

D'altra parte, nella pratica partecipativa italiana si sono affermate, anche se non così velocemente come in altri continenti (come quello americano), iniziative che originano in prevalenza da esigenze dei territori, benché sostenute da convinzioni ideali, e molto legate alla contingenza. Si è più volte sentito parlare dei «comitati no Tav», oppure delle iniziative di lotta per l'acqua pubblica (ad esempio a Latina), sempre per esprimere un «no» ad una decisione politica, di portata per lo più parziale rispetto all'attività pubblica, e con un carattere speri-

mentale e «prudente» – in molti casi – pronto ad adeguamenti a seconda dei discorsi dei politici. Anche se apparentemente di poco valore nazionale, alle origini di questi comportamenti collettivi civici sta il riconoscimento dell'esistenza di uno «spazio pubblico allargato» come sosteneva Habermas nel 1977 e quindi del valore della comunità come componente attivo della vita pubblica. Ad esso dovrebbe corrispondere da parte della società, nel pieno esercizio della propria autonomia, un riconoscimento delle istituzioni e della collaborazione con esse, che non risulta sempre facile (Allegretti, 2011). Nella gestione dei servizi sociali le esperienze sono minori e molto meno diffuse sulla stampa e si differenziano nella sostanza con i movimenti civici: nei casi che verranno di seguito citati, la partecipazione dei cittadini si riferisce ad attività gestionali dirette di servizi sociali, la cui responsabilità rimane delle amministrazioni pubbliche.

3. Esperienze locali di innovazione sociale

Prima di passare a descrivere alcune iniziative locali di nuove modalità di rapporto tra attori pubblici e privati cittadini, è bene ricordare che l'approccio utilizzato nel settore sanitario e acquisito da quello socio-assistenziale, consiste nella fornitura di servizi attraverso lo strumento della convenzione in appalto (*contracting-out*). Tale modalità è legata al processo di decentramento e all'aumento delle responsabilità pubbliche locali nei confronti dei cittadini residenti. Del resto la fornitura in convenzione di servizi sociali attraverso organizzazioni di terzo settore è una pratica comune e condivisa da molti policy-maker, sia per motivi di economicità dei costi dell'intervento in appalto, sia a motivo della (molto spesso quasi eccessiva) riconosciuta capacità degli organismi non-profit nella risposta ai bisogni dei cittadini, in quanto organizzazioni su base solidaristica[2].

Dato che però i servizi sociali sono forniti a livello locale, la qualità del servizio diventa un aspetto fondamentale di qualsiasi processo di com-partecipazione alla gestione del sistema. Se è vero che in altri casi il terzo settore abbia espresso capacità e metodologie di intervento innovative, tali per cui sono state possibili progettazioni di interventi locali insieme alle amministrazioni pubbliche (come nel caso dei servi-

[2] Sull'ambiguità di molte procedure di affidamento che volgono verso una privatizzazione dell'intervento sociale, già si è scritto in «Rps» (Accorinti, 2011).

zi per la tossicodipendenza o per l'inserimento sociale dei migranti), da altra parte sembra essere terminata la stagione che riteneva una maggiore competenza del terzo settore nella definizione del sistema di offerta rispetto ad un ruolo nuovo di «protagonismo civico». Al riguardo, Da Silva (2005), seppure evidenziando la scarsa possibilità di parola nella progettazione degli interventi sociali da parte dei cittadini in situazioni di difficoltà, mostra come il rapporto con l'ente pubblico costituisca una premessa importante per collegare la partecipazione del terzo settore e anche dei privati con la responsabilità civica (*accountability*): secondo l'autore se la comunità acquisisse esperienza nella gestione dei fondi pubblici, ci possono essere condizioni di maggiore disponibilità nell'affrontare i problemi di bilancio e di finanza locale, e gli utenti dei servizi sociali potrebbero avere maggiore fiducia nello svolgimento dei compiti dei funzionari pubblici.

Partendo da queste premesse, nella parte che segue si intende concentrare l'attenzione sulla partecipazione alla gestione diretta dei servizi di natura volontaria o «indotta» (dal pubblico o dal terzo settore) dei cittadini. Dal lato dell'offerta, esempi di progettazione collettiva dei servizi sono più frequenti in settori quali l'impatto ambientale, la gestione dell'acqua, la valorizzazione e l'uso del territorio, la mobilità, la raccolta differenziata dei rifiuti, l'educazione e la cura della salute. Nei servizi sociali le esperienze sono ancora incerte e sporadiche, ma, in alcuni territori italiani, iniziano una fase di consolidamento alcune progettualità sperimentali. È bene chiarire che non sembrano risultare esserci approcci corretti o migliori per impostare la partecipazione dei cittadini nella fornitura di servizi sociali. In molti casi gli interventi specifici di istituzioni pubbliche o organismi internazionali (ad esempio le Ong di cooperazione allo sviluppo), del terzo settore o anche dei privati cittadini (o imprese), creano più problemi di quanti ne risolvano. Tuttavia, possono apprendersi lezioni da esperienze diverse che servano da guida per i responsabili pubblici. E inoltre, come sostengono Brunetta e Moroni (2011), alcune forme di governo locale che nascono dai desideri dei membri della comunità, possono costituire delle «palestre» per la diffusione di una cittadinanza attiva, e quindi una risorsa per innescare processi di apprendimento, in quanto strumenti di cambiamento istituzionale e di riqualificazione territoriale.

Ma tornando al ruolo dell'ente pubblico, nelle esperienze di partecipazione analizzate è possibile leggere tre differenti modalità di coinvolgimento pubblico, a seconda del ruolo assunto: promotore, facilitatore, spettatore. Una esperienza «governata» dall'amministrazione locale

è quella che si è svolta a Milano, dove dopo il successo del coinvolgimento di centinaia di persone per supportare e affiancare l'attività dell'amministrazione e delle organizzazioni del volontariato sociale nel cosiddetto «Piano antifreddo» per assistere i senza dimora in strada, il Comune di Milano ha promosso il progetto «Cittadini fattivi», che mira a coinvolgere i cittadini in sostegno delle iniziative di welfare in città. Il progetto annunciato di recente (2 luglio 2012) è atteso alla prova dei fatti, anche da molti utenti di *Facebook* che così diventano «giudici» dell'iniziativa pubblica. Un esempio in cui l'ente locale diventa facilitatore, e promuove l'iniziativa di un organismo di terzo settore, è denominato «Cittadinanza solidale» e si svolge nel quartiere romano di Centocelle. Il progetto è patrocinato dal Municipio Roma VII, e gestito dalla Pm1 Cooperativa sociale Onlus, attraverso un'équipe di esperti nel lavoro di comunità che intervengono sulla coesione sociale, proponendo ai cittadini del quartiere di mettere a disposizione della collettività le proprie idee e abilità per migliorare la qualità dello spazio pubblico, delle aree verdi, delle strade, delle piazze, restituendo a questi luoghi la loro funzione di incontro e di scambio. Non si gestiscono direttamente servizi sociali ma la cooperativa sociale, favorendo la coesione sociale e lo scambio culturale, punta a contribuire a migliorare la qualità della vita. L'elemento portante del progetto è quindi che la cooperativa sociale sia il propulsore al cui fianco è il Municipio. Di natura opposta sono invece quei progetti che vengono promossi dalle amministrazioni come modalità di somministrazione di interventi, spesso a carattere preventivo. Tra i tanti, nel 2007 è stata avviata l'iniziativa «Noi nella città», che ha riguardato 35 famiglie che vivevano negli alloggi popolari di via Bouganvillea, alla periferia del Comune di Caltagirone (Ct). Il progetto si è concretizzato nella realizzazione di un centro sociale polifunzionale. Un appartamento appositamente restaurato ospitava attività educative e ricreative per bambini e ragazzi, curate da associazioni partner ma anche laboratori di informatica e attività di pulizia delle aree comuni: si è così contribuito al rafforzamento delle reti primarie, dei rapporti di vicinato e della vita condominiale, alla riqualificazione della zona, ed è stato assicurato un sostegno economico alle famiglie in difficoltà.

Un ambito di confine con il settore sociale è quello della promozione di occupazione con valenza sociale. Ci si riferisce ad iniziative di vario tipo, con caratteristiche di profitto ma con modalità di impresa «sociale», attraverso ad esempio le «cooperative di comunità», in cui molto spesso l'ente locale si limita ad osservare. Un caso è quello della

Cooperativa «I Briganti di Cerreto», costituitasi nel 2006 in un Comune di 80 abitanti dell'Appennino tosco-emiliano. La società cooperativa si occupa di cura e gestione del territorio utilizzando la formula del turismo di comunità, un'accoglienza turistica che oltre a fornire alloggio e vitto, prevede che i soci siano incaricati anche di curare l'aspetto sociale e di scambio con i turisti. Un altro settore occupazionale è quello della promozione delle tradizioni e dei prodotti locali, come nell'attività della Cooperativa Cogestre, in provincia di Pescara. L'organizzazione, in collaborazione con altre associazioni, ha iniziato la propria opera tramite interventi nel settore agricolo trasformando in prodotti tipici locali e servendo i prodotti coltivati nel ristorante gestito dalla cooperativa stessa. Inoltre ha portato avanti laboratori di tessitura e case specializzate in editoria naturalistica.

L'ambito dell'agricoltura è generalmente considerato nella sua rilevanza sociale: in particolare, si stanno diffondendo a macchia di leopardo le iniziative di orti collettivi: a Milano, in via Chiodi, con 130 appezzamenti recintati di 75 mq messi in affitto dalla famiglia Cristofani proprietaria del terreno; anche a Roma alla Garbatella e nella zone pubbliche del Forte Prenestino, dove un'area verde che si trovava in stato di abbandono è stata riqualificata grazie al contributo del Centro anziani, dell'Associazione «Tandereig» che lavora con gli adolescenti e del Centro sociale «Forte Prenestino»; a Verona dove è stato occupato il giardino della vecchia sede della Banca d'Italia; ma anche a Rapallo dove il «Gotto Rosso» ha chiesto tramite una lettera al sindaco di poter gestire spazi di verde pubblico dove coltivare la terra, gratuitamente e volontariamente, e poi la distribuzione dei prodotti avverrà a seconda delle necessità ed ogni eventuale guadagno (derivante da cene collettive o dalla vendita delle eventuali eccedenze) dovrà essere obbligatoriamente reinvestito nell'attività o nella realizzazione di uno spazio giochi per bambini.

Passando più propriamente alla gestione di servizi alla persona, alcune esperienze interessanti riguardano la coabitazione come alternativa alla residenza assistita. Un esempio è a Ferrara, dove l'antica corte colonica denominata «Il Duchino» è stata individuata nel 2009 da un gruppo di persone interessate al *co-housing*. Costituitisi nell'«Associazione Cohousing Solidaria», con l'incoraggiamento della Provincia e del Comune di Ferrara, hanno progettato lo spazio abbandonato adibendo 250 metri quadrati per attività comuni, e 7000 metri quadrati di verde come orto comunitario e angoli gioco per i bambini, e, nello spazio restante, sono stati progettati 18 appartamenti completi.

L'aspetto interessante è che l'Associazione ha poi ottenuto, attraverso un bando del Comune di Ferrara, un finanziamento per un facilitatore, e cioè una persona che ha aiutato il gruppo a gestire l'organizzazione comune evitando i litigi e le incomprensioni tipici dei rapporti tra condomini. La soluzione del finanziare il costo di un professionista facilitatore è stata anche presa dal Comune di Pesaro con il progetto «Genitori insieme», nato più di 10 anni fa sulla base delle iniziative promosse dalla legge 285/1997, nell'ambito del quale si incontrano gruppi di genitori per confrontarsi sulla genitorialità. I gruppi partono con un primo livello di 8 incontri, proseguono l'anno successivo nel secondo livello (7-8 incontri), e in seguito, se i genitori desiderano proseguire l'esperienza nel gruppo, iniziano dei percorsi di autogestione, con incontri mensili con un facilitatore: si tratta quindi di un progetto di prevenzione del disagio.

Sul tema della residenzialità, che ha di solito costi molto alti, le amministrazioni sono alla ricerca di idee e soluzioni innovative. In Emilia-Romagna, ad Imola, sono alcuni anni che opera il «condominio solidale», con la finalità di creare una rete di protezione e di assistenza per fasce deboli della popolazione sotto la guida del Consorzio per i servizi sociali, che ha destinato a tale scopo un immobile del Comune. Il condominio solidale di Imola permette a persone anziane, ancora autosufficienti, di vivere in piccoli appartamenti perfettamente autonomi nei quali, però, è possibile avere assistenza domiciliare e infermieristica continuativa con l'ausilio costante di psicologi e assistenti sociali. Sempre in Emilia-Romagna, a Bologna si stanno ponendo il problema di rispondere a due fenomeni di natura demografica apparentemente contrapposta: anzitutto il tasso di invecchiamento corre velocissimo in città, come pure l'indice di dipendenza della popolazione anziana, e dall'altra parte l'offerta pubblica per la prima infanzia e per la formazione prescolare non risulta da tempo sufficiente per coprire la domanda di iscrizioni da parte delle famiglie. Per questo motivo il Piano strategico metropolitano è stato «aperto» per scovare nuove idee per dare le gambe a un progetto innovativo sul welfare cittadino, creativo ed energico, frutto dello sforzo di tutti.

Peraltro, l'ambito dei minori è sempre stato oggetto di attenzione e campo di solidarietà di molti cittadini, coordinati dall'ente pubblico. Le misure per l'affidamento temporaneo possono essere considerate una esperienza di condivisione tra i doveri di tutela delle amministrazioni locali e l'intervento dei privati, nuclei affidatari, che si impegnano ad avere cura di un minore per un periodo di tempo. Una espe-

rienza particolare tra le tante avviate nel paese è quella di Angela Lodi, che dal 1996, alle porte di Bologna, gestisce «La casa famiglia del piccolo principe» aperta all'accoglienza di minori, anche segnalati dal Tribunale dei minori di Bologna.

Lasciare quindi aperti spazi di opportunità per la partecipazione attiva dei cittadini e degli organismi associativi, sembra quindi essere una «nuova» modalità per le amministrazioni per gestire i servizi sociali a differenza di strategie che vedono una decisione dall'alto, anche se ormai consolidate nel tempo. Come il «Comitato di partecipazione» promosso dal Consorzio della società della salute di Valdera (in Toscana), che riunisce 16 organismi nella provincia di Pisa per favorire il coinvolgimento dei diversi portatori di interessi, ma per accedervi è necessario fare domanda di iscrizione ed essere accettati dal Consorzio. È chiaro che le forme di collegamento tra Stato e società sono determinate dalla ripartizione delle responsabilità tra i livelli di governo che sono decise attraverso leggi e norme. Quando però vengono apportate modifiche nelle strutture di governo, rispetto ai compiti e ai gradi di responsabilità, ci si potrebbe domandare: «esistono strumenti per riformare sistematicamente i servizi sociali locali? Quali sono i ruoli determinanti degli enti pubblici, dei privati e del non-profit, nel favorire un sistema decentrato?». Generalmente la risposta degli ultimi 10 anni è stata la relazione tra organismi formali di terzo settore e iniziative spontanee (non formali) promosse dalla comunità locale. Però sono proprio i processi di decentramento che indicano come indispensabile la valutazione complessiva delle risorse e delle capacità a disposizione, così come dei vincoli a livello locale.

Diversi fattori sembrano quindi incidere sulla possibilità che i cittadini si attivino nella gestione dei servizi sociali in forma innovativa. Anzitutto contribuisce il tipo di servizio per cui se da case di riposo si può arrivare a ideare e progettare condomini solidali o altre forme di *cohousing*, difficilmente si riesce a pensare a servizi sociali essenziali che prevedano professionalità ben definite. Incide anche la quantità di disuguaglianze all'interno delle comunità, per cui comunità coese e di piccole dimensioni, in cui il capitale sociale è molto «ricco», facilmente sono comunità inclusive, che possano operare all'interno di una progettualità definita da un professionista del sociale. Inoltre Da Silva (2005) afferma che sulla partecipazione civica agiscono anche fattori istituzionali legati all'evoluzione e alla dinamica del sistema politico nazionale, fattori culturali inclusi quelli derivanti da autorità tradizionali o religiose, e sistemi formali di controllo politico a diversi livelli di

governo. Considerati insieme, i tipi di servizi, il livello delle disuguaglianze, i fattori istituzionali e quelli culturali, possono essere anche opportunità per la partecipazione della comunità, in particolare nel modo in cui i territori formano spazi di intervento, processi decisionali, leadership. Ed in questo è proprio dell'ente locale intervenire «formando» gli obiettivi e i processi organizzativi, ovvero definire la governance del sistema di offerta territoriale.

4. Conclusioni: brevi note sul ruolo dello Stato

I casi citati rappresentano primi risultati di una ricerca che ha voluto documentare la partecipazione dei cittadini in materia di fornitura di «nuovi» servizi sociali. Sarebbe troppo semplicistico etichettare i diversi esempi di «successo» o «insuccesso», bensì potrebbe essere opportuno continuare ad approfondire le dinamiche tra pubblico e privato, caso per caso, e trarre insegnamenti dal modo in cui gli sforzi di governance a differenti livelli e la partecipazione dei cittadini abbiano concretamente operato non soltanto nella progettazione *ex lege* 328/00, ma anche nella fornitura di servizi sociali a carattere innovativo, nel loro «controllo» e valutazione.

Le esperienze sul territorio, e in generale il confronto internazionale, dimostrano che ci sono legami importanti tra la partecipazione dei cittadini nei sistemi locali di welfare e gli obiettivi di efficienza allocativa, efficienza tecnica e miglioramento dei meccanismi di finanziamento dei servizi alla persona. I collegamenti non sono tuttavia sempre semplici ed evidenti, e le esperienze che innovano il welfare sono ancora poco conosciute e diffuse. Tra le variabili riscontrate, la particolarità del servizio e la tipologia degli utenti possono migliorare gli aspetti di inclusione e di creazione del capitale sociale locale, ma possono anche rappresentare forme di conflitto proprio a causa della presenza di contesti fragili. Così, ad esempio, risulterebbe necessario inserire figure professionali di intermediazione o in generale di «governo» dei processi anche (e soprattutto) per non creare condizioni di esclusione e di iniquità: non basta cioè «lasciar fare» alla società civile per avere partecipazione all'intervento sociale. Inoltre, uno studio di Molinas (1998) relativo a 104 organismi cooperativi di contadini in Paraguay ha evidenziato che il livello di cooperazione non è necessariamente né direttamente correlato con le condizioni di disuguaglianza nelle risorse all'interno della comunità o al livello di intervento ester-

no; piuttosto, una maggiore collaborazione è correlata al livello di partecipazione delle donne e ai fattori in grado di incrementare il capitale sociale presente. Anche sulla base della ricerca citata, è possibile affermare che la varietà degli approcci metodologici alla gestione dei servizi sociali indicano che sono possibili potenziali miglioramenti attraverso le forme di coinvolgimento delle parti interessate: sono gli individui, per loro natura differenti, che determinano forme di relazione diverse. Allo stesso modo, i casi sembrano illustrare che problemi di diffusione esistano laddove si progetti per territori piccoli (un quartiere, una strada, una scuola, un gruppo di persone) e si voglia fornire servizi su una scala più ampia: è complicato innalzare il rapporto tra la partecipazione dei cittadini di un condominio e l'ambiente circostante. Piuttosto sembra esserci una attenzione maggiore verso servizi che possano definirsi in maniera differente a seconda delle dimensioni della comunità: con altre parole, in base alla grandezza della comunità i sistemi di partecipazione cambieranno e cambierà anche il ruolo dello Stato. Infine sembra che la legislazione da sola difficilmente risolva questioni relative a relazioni sociali connaturate alla natura umana: sono i processi che creano le «legature sociali» frutto della collaborazione tra diversi attori. In misura analoga, il modo in cui il decentramento venga strutturato da parte della componente politica, può aiutare (o – viceversa – incidere negativamente) nel determinare lo spazio per la partecipazione dei cittadini al «bene comune»[3].
Il rapporto *Changing Behaviours* dell'aprile 2011, nell'ambito del «*New Local Government Network*» del Governo del Regno Unito, evidenzia alcuni fattori che hanno contribuito a dare risultati positivi nella gestione dei tagli al bilancio sociale con il rinnovamento dei servizi pubblici e del rapporto con i cittadini. Secondo il documento inglese, la pubblica amministrazione, superando il tradizionale modello di erogatore unico di servizi (approccio *top-down*, unidirezionale), deve diventare facilitatore, promotore (definito «*enabler*»), di scambi, contatti e azioni, e inoltre la «comunicazione pubblica» rappresenta uno strumento istituzionale di sensibilizzazione ma anche di stimolo per consentire ai cittadini di avere un ruolo più attivo nella progettazione dei servizi. La responsabilità statale diventa quindi non soltanto un obbligo di legge nel favorire i cittadini nella gestione del «bene comune» (vedi articolo 118, ultimo comma della Costituzione), ma anche un indicatore di innovazione nella promozione di forme di gestione dei servizi, di soste-

[3] Sul tema si veda Arena G. e Iaione C., 2012.

nibilità e di consenso generale. In conclusione, dal punto di vista operativo non sembrano esserci prescrizioni standard o modalità che possano funzionare in tutti i contesti. Sembrerebbe per questo opportuno aprire un dibattito locale sul livello di attenzione al contesto, sui fattori socio-economici delle comunità, sui settori di intervento sociale, un percorso di approfondimento che possa consentire la chiarezza del ruolo dello Stato e degli operatori pubblici, e la progettazione di strutture e organismi per innovare i servizi sociali.

Riferimenti bibliografici

Accorinti M., 2011, *Terzo settore: dall'integrazione alla sostituzione del pubblico*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 299-308.

Allegretti U., 2011, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, «Rivista AIC», n. 1, disponibile all'indirizzo internet: http://www.rivistaaic.it/rivista/1.

Arena G. e Iaione C., 2012, *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma.

Brunetta G. e Moroni S., 2011, *La città intraprendente*, Carocci, Roma.

Cataldi L. e Gargiulo E., 2011, *Partecipazione e programmazione sociale: i Tavoli Tematici nei Piani di Zona della Provincia di Torino*, «Tafter Journal», n. 34, aprile, disponibile all'indirizzo internet: http://www.tafterjournal.it/2011/04/01/partecipazione-e-programmazione-sociale-i-tavoli-tematici-nei-piani-di-zona-della-provincia-di-torino/.

Colombo D. e Gargiulo E., 2012, *Tra retoriche della partecipazione e opacità delle dinamiche istituzionali. I discorsi dei documenti di programmazione sociale di alcune grandi città italiane*, paper per l'Espanet Conference «Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa», Roma, 20-22 Settembre 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://www.academia.edu/1906316/Tra_retoriche_della_partecipazione_e_opacita_delle_dinamiche_istituzionali_I_discorsi_dei_documenti_di_programmazione_sociale_di_alcune_grandi_citta_italiane>.

Da Silva S., 2000, *Community-based Contracting: A Review of Stakeholder Experience*, World Bank, New York.

Dahrendorf R., 1981, *La libertà che cambia*, Laterza, Bari.

De Ambrogio U., 2004, *Il piano di zona*, in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma.

Donolo C., 2003, *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Franco Angeli, Milano.

Gualdani A., 2004, *La legge 328 dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma.

Habermas J., 1977, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari.

Krugman P., 1999, *The Accidental Theorist and Other Dispatches from the Dismal Science*, W. W. Norton & Company, New York City.

Molinas J.R., 1998, *The Impact of Inequality, Gender and External Assistance and Social Capital on Local-Level Cooperation*, «World Development», vol. 26, n. 3, pp. 413-431.

Sweeney J. e Sweeney R.J., 1977, *Monetary Theory and the Great Capitol Hill Baby Sitting Co-op Crisis: Comment*, «Journal of Money, Credit and Banking», vol. 9, n. 1, Part 1, pp. 86-89.

La programmazione regionale di fronte alla crisi: note a partire da un caso di eccellenza

Massimo Campedelli*

*Le trasformazioni in atto nei sistemi regionali di welfare – sia eterodeterminate, da ultimo dalla «*spending review*», che autodirette in quanto riconducibili alle specifiche culture sociali e tradizioni amministrative – pongono rilevanti e ulteriori ipoteche su una delle funzioni chiave del governo delle politiche di welfare: quella della programmazione sociale e sanitaria, integrata o meno. E mentre si attivano strategie differenziate di resilienza (con ridimensionamenti, rinvii, revisioni in corso d'opera) la discussione pubblica tende a concentrarsi su retoriche improntate all'idea di «nuovo», a cui vengono attribuiti significati diversi da contesto a contesto. Sullo sfondo emerge la discrasia tra la consapevolezza della portata sempre più globale dei problemi da affrontare e il tipo prevalente di strumentazione teorica, sostanzialmente ancora pre-globalizzazione. Il contributo elabora un primo quadro istruttorio in materia, avendo come riferimento un caso di eccellenza qual è quello dell'Emilia-Romagna.*

«C'è forse qualcosa di cui si possa dire: ecco, questa è una novità?»
(Qoélet 1, 10)

1. Governare l'ingovernabile?

È difficile individuare negli ultimi due decenni *politiche* che nel nostro paese non abbiano subìto revisioni o importanti riforme. Nonostante

* Si ringraziano l'Assessorato alle Politiche sociali, nella persona della dirigente coordinatrice Maura Forni, e l'Agenzia sociale e sanitaria regionale, nella persona del direttore Roberto Grilli, della Regione Emilia-Romagna, per la disponibilità data all'utilizzo di materiali prodotti nell'ambito della collaborazione svolta nel corso del 2011. Un grazie particolare ai colleghi dell'Area Innovazione sociale della stessa Agenzia, in particolare i coordinatori, prima Raffaele Tomba e ora M. Augusta Nicoli, con cui in più di una occasione sono state discusse le idee qui raccolte. La responsabilità di quanto qui sostenuto rimane ovviamente in capo a chi scrive e non coinvolge le istituzioni né le persone citate.

ciò, paradossalmente, l'accelerazione delle trasformazioni societarie ha fatto crescere la convinzione della inadeguatezza dei processi di governance finalizzati a dare un indirizzo a tali cambiamenti. La crisi di legittimazione del sistema politico – al di là di quelle causate da comportamenti illeciti o immorali – trova qui una delle sue cause. Riprendendo Luhmann, la politica, in un quadro di crescente differenziazione, autoreferenzialità, complessità è divenuta un sottosistema al pari di altri e sembra sostanzialmente incapace di determinare obiettivi e priorità generali, nonché modalità per raggiungerli, ovvero di governare[1].

La crisi economico-finanziaria, scoppiata ormai quattro anni fa, ha accentuato tali dinamiche anche nei sistemi regionali di welfare. Dinamiche che pongono rilevanti ipoteche su una delle funzioni-chiave del governo delle politiche di welfare[2], quella della programmazione sociale e sanitaria, integrata o meno (Eutropia onlus e Dipartimento di contabilità nazionale e analisi dei processi sociali, 2004; Gosetti, 2008; Campedelli, Carrozza e Rossi, 2009), erede della programmazione socioeconomica statale e della sua crisi politica (Cafagna, 2010).

La programmazione, in quanto cifra della storia socioeconomica dello Stato repubblicano, è passata da un'impronta di tipo finalistico-strategica nella fase post-bellica, ad una di sostanziale razionalizzazione gestionale delle risorse negli anni più prossimi alla sua conclusione, gli anni '70 (Lavista, 2010). L'*eredità difficile* che si è sviluppata da allora, in alcuni casi senza soluzione di continuità e per alcuni comparti in modo fortemente interdipendente, si è innestata con notevoli difficoltà[3] tra la ridefinizione dell'architettura istituzionale (la nascita e

1 Emblematiche le problematiche relative alla misurazione e valutazione delle politiche pubbliche, come quelle dello sviluppo regionale finanziate con fondi comunitari (Barca e al., 2004).

2 E più in generale sulla ridefinizione della costituzione materiale italiana e non solo (Crouch, 2007).

3 Illuminante l'incipit di una relazione di T. Vecchiato, allora presidente della prima Sezione del Consiglio superiore di Sanità, al convegno «Priorità e prospettive della sanità italiana: il contributo del Consiglio superiore di Sanità», Roma, novembre 1998: «L'esigenza di riflettere su contenuti e metodi per qualificare la programmazione sanitaria nasce da alcuni interrogativi: dalla necessità di capire perché essa non ha dato i risultati sperati, perché è diminuita la fiducia nelle sue possibilità, perché è subentrata una vischiosità istituzionale e tecnica che ha reso poco compatibili i diversi livelli di programmazione, perché è così difficile verificare e valutare i suoi risultati. Negli ultimi anni è invalsa la propensione a ridurre la programmazione, a spenderla per aree specifiche, a ricondurla

l'implementazione del decentramento-federalismo, con al centro le Regioni), la crescente interconnessione con le politiche comunitarie[4], peraltro portatrici di un *know-how* alquanto sofisticato proprio in tema di programmazione (Aid Delivery Methods Helpdesk, 2004), e l'implementazione dei diversi sottosistemi del welfare. La storia repubblicana della sanità (Taroni, 2011) ne è un esempio eloquente.

Il trasferimento e l'incremento dei compiti programmatori di welfare alle Regioni, lì dove erano presenti specifiche culture *sociali* e tradizioni politico-amministrative di government-governance, come in Emilia-Romagna, sono correlati a una evoluzione positiva delle politiche sociali di pertinenza regionale-comunale[5]. Dire che la programmazione sia stata il fattore determinante dei risultati delle politiche direttamente agite dagli attori della stessa è forse troppo impegnativo (in quanto difficile da dimostrare). Indirettamente si può riconoscere – ad esempio in tema di innovazione dell'offerta, livello di capitale sociale, partecipazione delle formazioni sociali/corpi intermedi, cooperazione istituzionale, qualità dello sviluppo, ecc. – che l'impegno programmatorio ha reso comunque più facile il raggiungimento di significativi risultati, quantomeno perché ha permesso di costruire linguaggi, comportamenti, saperi, regole implicite comuni tra gli attori, ovvero

a linee di finanziamento settoriali, rinunziando alle sue potenzialità complessive e privilegiando programmi di azioni monotematica» (Vecchiato, 1999, p. 53).

4 Vista la quantità di documentazione disponibile, sul tema si segnalano il sito «http://www.euronote.it/» e l'*Osservatorio Europa* pubblicato con regolarità da «La Rivista delle Politiche Sociali».

5 Sia su base storica (Vecchi, 2011) che comparata, le performance del suo sviluppo (rapporto crescita-uguaglianza) e, dentro questo, del suo sistema di welfare, collocano l'Emilia-Romagna tra le Regioni italiane a statuto ordinario con i migliori risultati, come le classifiche Pil-Quars-Isu (Bonati e Campi, 2011) confermano. Anche quasi tutte le sue province al top delle varie graduatorie (sulla qualità della vita cfr. «Il Sole 24 Ore», 2011). È altresì la regione a più alto tasso migratorio interno (Cnel, 2012, p. 54). Risultati simili si riscontrano tra i vari settori del welfare: per il sistema sanitario (Laboratorio M&S, 2008; Cecconi, 2012; Ministero della Salute, 2012); per il sistema scolastico e dei servizi pubblici o convenzionati per la prima infanzia (Istat, 2012b, pp. 24 ss.); per le politiche familiari («Oggi Domani Anziani», 2012); per la spesa sociale comunale (Istat, 2012b); per gli interventi nel campo della non autosufficienza (Nna, 2009; 2010; Gori, 2010; Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2011; Del Favero, 2011); in un quadro di complessivo di buon funzionamento di una pubblica amministrazione (Cnel, 2010; 2012, p. 159) dinamica (Campedelli, 2010; Grilli e Tomba, 2011) e cooperativa (Gamberini, 2012).

di governarne meglio la conflittualità/competizione, ridurre i comportamenti opportunistici tra gli stessi favorendone le sinergie e consentire (tentare) la verifica sul raggiungimento degli obiettivi. L'incertezza, delle risorse come nelle relazioni istituzionali multilivello, determinata dalle misure adottate per affrontare la crisi[6], insieme alle trasformazioni in chiave tanto evolutiva che involutiva del cosiddetto federalismo fiscale, sta mettendo a dura prova anche queste esperienze virtuose.

La risposta data dalle singole regioni sembra oggi collocabile in un quadro differenziato di *strategie di resilienza*, di cui la programmazione è al contempo sintomo e oggetto. Ci sono casi, come quello della Regione Toscana, in cui si sta valutando la possibilità di ridimensionare contenuti e prospettive della bozza del primo Piano sociale e sanitario integrato regionale, considerato in dirittura d'arrivo solo prima dell'estate (Regione Toscana - Consiglio regionale, 2012). Altri, come quello della Regione Lombardia, in cui è stato *sterilizzato* – tramite l'approvazione di un sintetico documento (42 pagine) di indirizzi molto generali – il Piano socio-sanitario deliberato nel 2010 (Regione Lombardia - Consiglio regionale, 2010)[7]. O, ancora, il caso della Regione Veneto – il cui Piano improntato sul binomio sostenibilità finanziaria/governance federalista – è stato recentemente approvato, non da ultimo perché il precedente aveva oramai 15 anni di vigenza[8].

[6] Per una ricognizione sulle misure prese dal Governo Monti in tema di sanità cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2012.

[7] In cui, per la verità, spicca la medicina estetica (p. 18).

[8] Significative le frasi introduttive: «L'evoluzione dell'assetto istituzionale del nostro paese con l'enfasi sul federalismo fiscale, il quadro economico nazionale e l'analogo contesto europeo caratterizzati da una crescita molto contenuta del Prodotto interno lordo, i cambiamenti demografici ed epidemiologici nel Veneto, la prolungata fase di crisi economica in cui la domanda assistenziale aumenta ma si riduce la disponibilità finanziaria delle famiglie, nonché l'introduzione e la rapida diffusione di nuove tecnologie pongono oggi di fronte a crescenti problemi di sostenibilità del Sistema socio-sanitario regionale (Sssr) e richiedono uno sforzo sinergico ai vari livelli di governo per ridefinire le linee di programmazione essenziali e strategiche dell'offerta e della domanda, tenendo conto dello scenario, della storia e della specificità del Sssr veneto. In particolare, sul versante dell'offerta, occorre puntare a rivedere e perfezionare l'equità allocativa, la produttività delle strutture sanitarie, l'accessibilità dei servizi e la qualità delle prestazioni che si erogano agli assistiti del Veneto, la continuità dell'assistenza. Sul versante della domanda urge lavorare sul piano di una mirata

E il caso della Regione Emilia-Romagna, Regione che ha prorogato il suo primo Piano socio-sanitario scaduto nel 2010, integrando con risorse proprie parte dei tagli nel frattempo determinati a livello centrale e garantendo in questo modo la continuità delle attività in essere. Tale scelta è stata operata all'interno di uno scenario che, seppur con profili di gravità minore, a fianco dei trend problematici di natura sociodemografica che interessano la società italiana nel suo insieme, vede emergere e affermarsi nuove e importanti problematiche. Solo per citarne alcune: una congiuntura destrutturante (Unioncamere Emilia-Romagna e Regione Emilia-Romagna, 2011)[9]; la crescita di «microfratture» sociali[10]; il ricorso crescente a un welfare informale, caratte-

appropriatezza clinica e organizzativa, su un più accentuato senso di partecipazione civica degli utenti per una corretta fruizione dei servizi socio-sanitari. La sostenibilità economica del Sssr va, pertanto, perseguita mediante un sistema di governance multilivello, da declinare a livello regionale, aziendale e comunale, atto anche a garantire il massimo equilibrio tra la garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) e il sistema dei finanziamenti. Questa nuova fase della programmazione rappresenta, dunque, una sfida decisiva e comporta un accresciuto livello di responsabilità da parte dell'Amministrazione pubblica, dei professionisti e degli assistiti del Veneto per ridisegnare gradualmente il Sssr, anche in un nuovo quadro di diritti e doveri» (Regione Veneto, 2012, p. 5).

9 Per quanto riguarda il terzo settore (Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - Regione Emilia-Romagna, 2011), e dentro questo in particolare la cooperazione sociale, risultano confermati i segnali di rallentamento, sia sul lato dell'erosione dell'utile di esercizio – azzerato nel 2011 – che su quello della occupazione (Caselli, 2011b). Sulla percezione della crisi da parte del terzo settore cfr. Forum Terzo settore (2011); D'Angella e Marini (2012); Caritas Italiana (2012).

10 Cfr. Rapporto Istat 2012 sulla coesione sociale. Le tipologie familiari più a rischio (dati 2009) risultano essere quelle monopersonali (21% sul totale), quelle monogenitoriali (quasi il 25% del totale) e quelle numerose, con più di 3 figli a carico (il 15% del totale) (Felice, 2011; Stuppini, 2011). Gli utenti dell'area disagio adulti dei servizi sociali comunali della Regione, nel 2008 erano circa 15-20.000. Di questi: per contributi economici, utenti 1772; per servizio sociale professionale, utenti 7076; per dormitori per senza fissa dimora, utenti 2156; per integrazione sociale soggetti a rischio, utenti 3664; contributi economici per alloggio, utenti 1086. Come si sa, sia la misurazione che la interpretazione di questi fenomeni è cosa complessa (Ardito, 2009). Si tratta di indicatori di disuguaglianza crescente, che colpiscono alcune popolazioni più di altre e che, insieme alle necessarie azioni preventive e di risposta, pongono la necessità di strutturare un vero e proprio sistema epidemiologico di sorveglianza dell'impatto sociale e sanitario della crisi, sulla scorta di quanto a livello internazionale (Taroni, 2012) si sta da tempo dibattendo.

rizzato da limiti di equità, sovraccarico e incertezza[11]; i limiti di riproducibilità del suo ricco capitale sociale[12].

Parallelamente a tutto ciò anche in Emilia-Romagna la discussione pubblica da tempo ha teso a concentrarsi su retoriche improntate all'idea di *nuovo*, un aggettivo a cui vengono attribuiti significati alquanto diversi, anche da un contesto regionale all'altro, cui però sembrano corrispondere declinazioni operative molto meno differenziate. Si potrebbe dire che ad una «regionalizzazione semantica del nuovo» corrisponda una «convergenza strumentale del nuovo»[13].

[11] La condizione femminile (Regione Emilia-Romagna - Gabinetto del presidente della Giunta, 2009) vede un alto livello di scolarizzazione ma una non corrispondente presenza e riconoscimento nel mercato del lavoro, e con una disuguaglianza di genere nel carico di lavoro domestico di 1 a 4. Pur con differenze non secondarie rispetto ad altri contesti, essa fa parte a pieno titolo di un paese che «in casa genera molto Pil al femminile» (Alesina e Ichino, 2009). Se fosse come l'Umbria (Deriu, 2010) si potrebbe stimare che quanto viene svolto dalle e nelle famiglie, attraverso l'equiparazione economica a quanto acquistabile esternamente, è pari al 37% del Pil regionale. Considerando solo la valorizzazione delle risorse impiegate per l'assistenza agli adulti, senza consumi intermedi e spesa sanitaria, la stessa proporzione porta a stimare che si potrebbe arrivare ad un valore pari a 8.455.846.500 €, ovvero l'attuale ammontare del costo del Servizio sanitario regionale.

[12] L'Emilia-Romagna è una regione nota anche per la ricchezza del suo «capitale sociale» (Cartocci, 2007), espressione della sua cultura civica strutturata nel tempo (Cossentino, 2010). Le sue varie definizioni (Catanzaro, 2012) aprono alla possibilità di altrettante misurazioni. Dalle diverse comparazioni tra le Regioni italiane emerge costantemente una rilevante presenza (Unioncamere e Regione Emilia-Romagna, 2006; Degli Antoni in Noicon e Forum Terzo settore Emilia-Romagna, 2006; Sabatini, 2008; Nucleo valutazione e verifica investimenti pubblici - Regione Emilia-Romagna, 2011; Abbafati e Spandonaro, 2011; Botturi e Curcio Rubertini, 2011). In quanto risorsa *nella crisi* (Regione Emilia-Romagna - Tavolo tecnico di monitoraggio, 2011, p. 8), al contempo esso, necessitando di condizioni di riproducibilità, è depauperabile *dalla crisi* stessa e i segnali in questo senso non mancano (Caselli, 2011a; Botturi, Curcio Rubertini e Lavalle, 2011; Botturi e Curcio Rubertini, 2011; Regione Emilia-Romagna, 2011), così come non mancano i segnali di una sua *strumentalizzazione e riconversione a finalità criminali*, come quelli connessi all'infiltrazione mafiosa e, più in generale, alla diffusione di comportamenti illeciti (Frigerio e Liardo, 2011).

[13] Non è questa la sede per un'analisi comparata del rapporto tra retoriche, significazioni e strumentazioni/operazionalizzazioni dei diversi welfare regionali, basti qui solo richiamare il tema della voucherizzazione della relazione tra domanda e offerta e quello della compartecipazione, sanitaria (Cislaghi, 2012), socio-sanitaria e socio-assistenziale alla spesa.

Sullo sfondo sembra emergere la discrasia tra la consapevolezza della portata sempre più *globale* dei problemi da affrontare e la strumentazione teorica e metodologica, sostanzialmente ancora *nazionale*, con cui si è in grado di affrontarla. Queste retoriche favoriscono, altresì, la ridefinizione della rilevanza, dichiarata o praticata, dei diversi attori coinvolti, sia formali (pubblici, privati e no-profit) che informali (famiglie, assistenza familiare e reti di prossimità) in cui vengono agite soluzioni in parte *antiche* e in parte rinnovate e/o reinquadrate dentro visioni e metodiche finanziariamente compatibili.

2. La Programmazione regionale nella crisi del welfare

Nel 2011 è ricorso il 30° anniversario della deliberazione del primo Piano sanitario regionale dell'Emilia-Romagna. Primo, pure, ad essere stato approvato in Italia in seguito alla riforma sanitaria del 1978. Successivamente ne sono stati approvati altri quattro, compreso il Piano socio-sanitario 2008-2010, in cui sono confluite le diverse programmazioni settoriali del comparto socio-assistenziale e socio-educativo nonché parte della bozza, mai approvata, del piano sociale regionale[14].

Tabella 1 - Atti di programmazione socio-sanitaria della Regione Emilia-Romagna

Piano sanitario regionale	1981-1983	B.U. n. 17 dell'11.2.1981
Relazione sullo stato di attuazione	luglio 1982	
Relazione sullo stato di attuazione	dicembre 1983	
Relazione sullo stato di attuazione	febbraio 1985	
Piano sanitario regionale	1988-1990	Luglio 1987
Piano sanitario regionale	1990-1992	B.U. n. 21 del 13.3.1990
Piano sanitario regionale	1999-2001	B.U. n. 77 del 2.5.2000
Piano socio-sanitario regionale	2008-2010	B.U. n. 184 del 15.10.2007 supp.

Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

[14] A seguito dell'approvazione della l.r. 2 del 2003, con cui si aggiornava la legislazione regionale alla luce dell'approvazione della l. 328 del 2000, iniziò un lavoro di costruzione di un piano sociale regionale che però non vide l'approvazione prima della fine della legislatura; in quella successiva, molte delle indicazioni lì raccolte divennero parte del Piano socio-sanitario regionale 2008-2010.

L'approvazione del Piano socio-sanitario 2008-2010 si è inserita in una fase di forte iniziativa regionale, vale a dire in un decennio in cui è stata rivista l'intera normativa sociale e sanitaria[15], rafforzandone il carattere integrativo tra le diverse policy; si sono costruite logiche di governance che hanno previsto il coinvolgimento delle parti sociali, del Servizio sanitario regionale e degli enti locali; si è sostenuta a livello operativo l'integrazione socio-sanitaria e il cosiddetto «welfare esteso»; si sono trasformate le Ipab in Aziende per i servizi alla persona – Consorzi intercomunali per la gestione integrata dei servizi sociali e socio-sanitari; si è fondato il fulcro dell'accreditamento socio-sanitario sul produttore finale (spesso coincidente con soggetti della cooperazione sociale); si è arricchita la funzione programmatoria integrata a livello distrettuale (socio-sanitaria, ma decisamente plurale dal punto di vista degli attori coinvolti); l'innovazione è stata una delle parole chiave che ha orientato sul piano clinico-assistenziale e gestionale l'operato delle diverse figure tecniche presenti nel sistema socio-sanitario.
Il Piano socio-sanitario non ha però esaurito in sé i processi di definizione, costruzione, approvazione di programmazioni e piani di indirizzo più specifici. Successivamente ad esso sono stati approvati, tra gli altri: le linee di indirizzo per le politiche giovanili (2008-2009); il programma per la prevenzione dell'Aids (2009); il programma di sviluppo servizi educativi 0-3 anni (2009-2011); il programma per l'integrazione dei cittadini stranieri (2009-2011); il piano attuativo salute mentale (2009-2011); le linee di indirizzo per maternità e Ivg (2009-2011); il piano regionale di intervento antitabagismo (2009-2011); il piano regionale della prevenzione nei luoghi di vita e di lavoro (2010-2012). Annualmente, connesse sempre al Piano socio-sanitario, sono oggetto di approvazione: la programmazione per la ripartizione delle risorse del Fondo sociale regionale; le linee di programmazione e finanziamento del Servizio sanitario regionale; la ripartizione del Fondo regionale per la non autosufficienza.
Questa lista, peraltro incompleta, dovrebbe essere sufficiente a deli-

[15] I cui passaggi principali possono essere così sintetizzati: l.r. 2/2003 («Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»); l.r. 29/2004 («Norme generali sull'organizzazione e il funzionamento del servizio sanitario regionale»); Patto regionale per lo sviluppo 2004; Cantiere nuovo welfare 2005; Pssr 2008-2010; l.r. 3/2010 («Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»).

neare la dinamicità programmatoria della Regione Emilia-Romagna. In essa ritroviamo le ricadute delle decisioni prese a livello nazionale, così come gli sviluppi delle dinamiche settoriali, interne e/o integrate, negli e tra gli assessorati coinvolti sulle tematiche toccate (da «welfare esteso»). Dentro questo complesso crocevia sono compresenti sia le impostazioni di natura finalistico-strategica che quelle di razionalizzazione gestionale (Lavista, 2010), il cui confine in questo caso è alquanto difficile da cogliere. L'impressione, almeno per il decennio trascorso, è quella di una *programmazione regionale in costante implementazione*, senza di fatto soluzione di continuità tra un momento – generale o parziale – e un altro.

Punto di sintesi, o quantomeno di una sua ricomposizione, la programmazione integrata distrettuale (Ragazzini, 2011). Anche questa evolutasi nel corso del decennio con il passaggio e unificazione dei Piani di zona e dei Piani per la salute nel Piano di zona distrettuale per la salute e il benessere (Canu e Rebba, 2009). Ciò, peraltro, ha favorito la ricerca e/o adattamento di strumenti di monitoraggio-valutazione-*accountability* utili a questo nuovo scenario integrato, quali *audit* civico, bilancio di missione, bilancio sociale territoriale, ecc. (Capizzi, Nicoli e Cinotti, 2009; Biocca, 2010; Botturi e al., 2011; Nicoli e Pellegrino, 2011; Tieghi, Tomba e Quargnolo, 2012).

Quanto è avvenuto negli ultimi anni, in particolare negli ultimi 12-18 mesi, ha però cambiato le premesse strutturali che hanno permesso a questo modello di consolidarsi e di operare[16]. L'incertezza (o l'azzeramento, come nel caso di alcuni fondi per il socioassistenziale) delle risorse disponibili nel medio periodo, le dinamiche di rideterminazione a livello centrale delle decisioni più rilevanti in tema di policy (in parti-

16 Il Piano territoriale della Regione Emilia-Romagna, approvato ad inizio legislatura (Regione Emilia-Romagna, 2010), sottolineava che il ruolo del welfare regionale è quello di fattore dello sviluppo delle persone e delle comunità, nonché di crescita economica. Di conseguenza il nuovo Piano sociale e sanitario sarebbe chiamato a costruire comunità attraverso il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i soggetti sociali, con il Terzo settore ritenuto il secondo pilastro del welfare di comunità. In altri termini si vorrebbe perseguire un welfare che sia locale, universale e inclusivo, fondato sul principio di sussidiarietà orizzontale e verticale. Per questo, si sottolineava quanto fosse indispensabile consolidare la comunità istituzionale per la programmazione e il governo del sistema, primo pilastro su cui poggia il sistema di welfare, sviluppando un ruolo pubblico di programmazione e garanzia dei servizi, garanzia per la scelta da parte dei cittadini.

colare in sanità), la stessa messa in discussione delle attribuzioni, delle competenze e dei ruoli di Regioni, Province e Comuni (obbligo di unione per i Comuni più piccoli, riduzione/accorpamento delle Province e riforma del titolo V della Costituzione) sono alcuni dei più evidenti indicatori di quanto sta avvenendo.
Ed è all'interno di questo nuovo scenario che si pongono i quesiti del se e del come la funzione programmatoria possa ancora svolgere un ruolo, con stesse modalità o altre, e soprattutto per quali finalità. Se cioè la programmazione può continuare ad essere perno di un buon sistema di governo (Carrozza, 2011), ovvero se la capacità di resilienza dimostrata fino ad ora – anche sul piano della retorica pubblica – possa o meno essere la soluzione per andare oltre il breve periodo.

3. Conclusioni. Il «nuovo» tra vintage e bricolage

Definire cosa significhi «nuovo welfare» non è cosa semplice. Sia all'aggettivo che al sostantivo vengono oggi attribuiti significati alquanto diversi, se non a volte diametralmente opposti.
Pertinente a queste note è l'idea di welfare come (sotto)insieme di politiche pubbliche, il cui sviluppo ha determinato (o portato a definire) tipologie e modellistiche differenti, conseguenti a modi diversi di concepire i rapporti tra lo Stato e le istituzioni internazionali, tra i diversi livelli della statualità e i suoi rapporti con la società – ovvero il mercato, profit e no-profit, le famiglie e le formazioni sociali – il paniere di beni garantiti dai conseguenti meccanismi di produzione pubblici, privati o misti, le condizioni per l'accesso-fruizione a tali beni (Ferrera, 2006).
In quanto elemento caratterizzante la storia di almeno due secoli di molti paesi occidentali (ma anche su questo le posizioni sono diversificate), è difficile immaginare che si possa stabilire con nettezza un prima e un dopo delle sue molteplici forme, implementazioni, fasi, ovvero che si possa parlare di discontinuità piuttosto che di adattamenti evolutivi o di circoscritte trasformazioni settoriali. Rimane il fatto che evidenze e opinioni da tempo impongono di prendere in considerazione che i suoi caratteri costitutivi e/o distintivi sono in discussione.
Ne sono indicatori significativi i termini con cui si cerca di dare soluzioni e prospettive nuove, a cui vengono attribuiti in più di un caso significati plurimi se non contrapposti, quali: «welfare community»

(Folgheraiter e Donati, 1991; Giunta, 2011), «welfare municipale» (Campedelli, 1996; 1997; Ferioli, 2003), «welfare mix» (Fazzi, 1998), «welfare post-fordista» (Crouch, 2007), «welfare dell'ascolto» (Iori, 2008), «welfare delle opportunità e delle responsabilità» (Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2009), «welfare mutualistico e cooperativo» (Alberani e Marangoni, 2009), «welfare aziendale» (Fisascat Cisl, 2009), «stato sociale protettore» (Castel, 2010), «welfare delle capacità» (Paci e Pugliese, 2011), «secondo welfare» (Ferrera e Maino, 2011; Bianchi, 2011), «nuovo welfare» (Zamagni, 2010; De Vincenti, 2011; «La Rivista delle Politiche Sociali», 2011; Gruppo Abele e al. 2010), «welfare sussidiario» (Fiorentini, 2006; Zamagni, 2011), ecc.[17].

Un dibattito molto simile è presente anche nel contesto emiliano romagnolo, sia a livello politico (Pariani, 2011) che di organizzazioni sociali (Golfarelli, 2011; Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - Regione Emilia-Romagna, 2011; Forum terzo settore Emilia-Romagna, 2012). Dal 2005 la Regione ha avviato il Cantiere per il nuovo welfare e tutt'oggi esso rappresenta lo sfondo del confronto sia politico che tecnico. Nel corso del tempo[18] però le definizioni attribuite al termine nuovo welfare hanno assunto sottolineature, se non significati, alquanto diversi: da garanzia dell'esistente a ripensamento dell'offerta e della governance tra gli attori; da ridefinizione

[17] Questi diversi approcci si «ritrovano» anche nelle proposte più operative in tema di riforma dell'assistenza – di realtà come il Forum del terzo settore nazionale, l'Istituto per la ricerca sociale (Irs) di Milano, la Fondazione Zancan di Padova, il cartello «Cresce il welfare, cresce l'Italia» –, sollecitate dalla crisi ma frutto di confronti di ben più lungo periodo, poi in parte superate dalle decisioni del Governo Monti.

[18] Di seguito si fa riferimento ai seguenti atti o documenti della Regione Emilia-Romagna, in parte ad uso interno e in parte recuperabili nei siti della Regione Emilia-Romagna o della Agenzia sociale e sanitaria regionale sempre dell'Emilia-Romagna: *Cantiere nuovo welfare* (2005), *Piano sociosanitario regionale 2008-2010*; l.r. 3/2010; Assessorato Politiche sociali, *Bilancio di fine mandato* (2010), *Lista Errani presidente Programma di mandato 2010-2015* (2010), *Assemblea legislativa regionale* del 3.6.2010, *Relazione presidente Errani* (2010), *Assemblea legislativa regionale d.p.e.f. 2011-2015 - schede programmatiche* (2011), Assessorato Politiche sociali e Diritto alla salute/Assr, *Valutazione Pssr 2008-2010* (2011), Regione Emilia-Romagna e al., *Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (2011), *Assemblea legislativa regionale d.p.e.f. 2012-2015* (2012), Assr/Rer-Area Innovazione sociale, *La legislazione sociale della Regione Emilia-Romagna* (2012).

delle basi strutturali del welfare regionale a fattore di integrazione delle politiche o a welfare della centralità della persona, ecc. In parte questo è esito delle caratteristiche della comunicazione politica, notoriamente più evocativa che indicativa, in parte è conferma, anche nel contesto emiliano-romagnolo, del travaglio sopra richiamato.

In tema di sanità-assistenza, una possibile sinossi di questi diversi approcci (tra principi, interessi tutelati, obiettivi, regolamentazioni, modalità attuative) più che manifestare soluzioni effettivamente nuove, mette in luce aggiornamenti – qualora si tratti di strumentazioni di policy già praticate – o adattamenti – quando invece le strumentazioni appartengono a tradizioni/sistemi di altri modelli/ paesi – di quanto già si conosce. L'analisi delle politiche sanitarie, sia nazionali in senso storico (Taroni, 2011) che comparato (Maciocco, 2009), è emblematica. Non senza qualche forzatura, sembra di essere in presenza di un mix tra vintage e bricolage.

Visioni, architetture e dinamiche della statualità, concezione e politiche del lavoro e confini tra politiche di welfare formale e informale, rappresentano il perimetro di una ricerca-intervento che interpella anche le programmazioni regionali. Ovvero, così come il vecchio welfare poteva essere considerato un pilastro del modello di sviluppo capitalista pre- e post- bellico, il nuovo welfare sarà tale solo se riesce a fare i conti con le fibrillazioni che il cosiddetto capitalismo tecnonichilista (Magatti, 2009), impostosi a partire dagli anni '80, sta manifestando e i cui scenari sono quanto mai incerti. Centrale, dentro questo, la parabola che ha sancito le trasformazioni del lavoro, principio ordinatore del primo modello di sviluppo, ben sintetizzata da Colin Crouch: «se una volta la legislazione del lavoro aveva a che fare con i diritti umani, oggi ha a che fare con le risorse umane» (Crouch, 2007, p. 18).

Se è vero che tre sono le questioni principali che si stanno imponendo nei contesti istituzionali regionali: programmare per quando? (i limiti del perimetro temporale); programmare per quanto? (come efficientare il non sprecare nel/con il processo programmatorio – risorse economiche, di capitale sociale e motivazione degli attori, di consenso, ecc.); programmare quanto? (quali risorse materiali e immateriali a disposizione per fare che cosa); il combinato disposto, ovvero la difficoltà/possibilità di rispondere contemporaneamente a questi tre interrogativi, se da una parte è il fattore determinante delle diverse strategie di resilienza, dall'altra è altresì il terreno per un loro superamento nell'ottica di ricerca appena enunciata. La temporalità, si sa, oltre che

(meta) risorsa finita è funzione imprescindibile della programmazione. Non si programma se non dentro un tempo stabilito, per l'appunto il perimetro del ciclo programmatorio, dalla elaborazione alla decisione, alla realizzazione, alla valutazione. Così come una certa definizione della temporalità diviene la scelta prioritaria per rafforzare la capacità di resilienza, una diversa definizione della stessa determina la possibilità di una programmazione temporalmente plurale, dis/continua e vincolante, capace di rispondere all'oggi, di pensare il domani e di (non rinunciare a) immaginare il dopodomani.

Riferimenti bibliografici

Abbafati C. e Spandonaro F., 2011, *Capitale sociale e qualità dei sistemi sanitari. Una prima ipotesi di causazione*, «Mecosan», n. 78, pp. 57-74.

Aid Delivery Methods Helpdesk, 2004, *Project cycle management guidelines*, European Commission, EuropAid Cooperation Office, Brussels, disponibile all'indirizzo internet: http://europa.eu.int/comm/europaid.

Alberani A. e Marangoni L. (a cura di), 2009, *Cooperazione sociale Legacoop in Emilia-Romagna. Il posizionamento attuale e le prospettive future*, Maggioli, Rimini.

Alesina A. e Ichino A., 2009, *L'Italia fatta in casa. Indagine sulla vera ricchezza degli italiani*, Mondadori, Milano.

Ardito V., 2009, *Le diseguaglianze sociali in Emilia-Romagna: le soglie di povertà*, Servizio Controllo Strategico e Statistica Regione Emilia-Romagna, ppt, Bologna, 16 novembre 2009.

Barca F., Brezzi M., Terribile F. e Utili F., 2004, *Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale*, Roma, Materiali Uval, n. 2, Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per le politiche di sviluppo, Unità di valutazione degli investimenti pubblici, Roma.

Bianchi P., 2011, *Secondo welfare e universalismo. Visioni e sfide dal punto di vista giuridico*, «Oggi Domani Anziani», n. 4, pp. 9-20.

Biocca M. (a cura di), 2010, *Bilancio di missione. Aziende responsabili si raccontano*, Il Pensiero Scientifico, Roma.

Bonati M. e Campi R., 2011, *Dati economici e dati sanitari: prove ed errori per andare oltre il Pil*, disponibile al sito internet: http://lec.negrisud.it.

Botturi D. e Curcio Rubertini B., 2011, *Il capitale sociale, la salute e i servizi pubblici sociosanitari nelle regioni italiane: un'esplorazione*, «Ricerca & Pratica», 27 (161), pp. 188-200.

Botturi D., Curcio Rubertini B. e Lavalle T., 2011, *Capitale sociale e strategie per la salute: un'esperienza sul campo*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 355-370.

Botturi D., Stiassi R., Tieghi M. e Biocca M., 2011, *Contributi per la programmazione e la rendicontazione distrettuale*, Agenzia sociale e sanitaria regionale -

Regione Emilia-Romagna, Dossier 206.2011, Bologna, disponibile all'indirizzo internet: http://asr.regione.emilia-romagna.it/wcm/asr/collana_dossier/doss206/link/doss206.pdf.

Cafagna L., 2010, *Prefazione*, in Lavista F., *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni settanta*, Il Mulino, Bologna.

Campedelli M., 1996, *Verso pratiche di welfare municipale*, in Aa.Vv., *Il lavoro di comunità. La mobilitazione delle risorse nella comunità locale*, Quaderni di Animazione e Formazione, Ed. Gruppo Abele, Torino.

Campedelli M., 1997, *La rete e la dote: appunti sul welfare municipale*, in Cerio V. (a cura di), *Welfare municipale e mutualismo popolare*, Ed. Cens, Melzo.

Campedelli M., 2010, *La governance delle politiche per la salute e il benessere in Emilia-Romagna. Opportunità per lo sviluppo e miglioramento*, Agenzia sociale e sanitaria regionale - Regione Emilia-Romagna, Dossier 192, Bologna.

Campedelli M., Carrozza P. e Rossi E. (a cura di), 2009, *Il nuovo welfare toscano: un modello? La sanità che cambia e le prospettive future*, Il Mulino, Bologna.

Canu R. e Rebba V., 2009, *L'esperienza dei Piani per la Salute in Emilia-Romagna*, in Muraro G. e Rebba V. (a cura di), 2009, *Nuove istituzioni per l'assistenza socio-sanitaria. Principali esperienza nazionali e straniere*, Franco Angeli, Milano.

Capizzi S., Nicoli M.A. e Cinotti R., 2009, *La sperimentazione dell'audit civico in Emilia-Romagna: riflessioni e prospettive*, Assr - Regione Emilia-Romagna, Dossier 180, Bologna.

Carrozza P., 2010, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in Campedelli M., Carrozza P. e Pepino L., *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e di istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna.

Carrozza, 2011, *La programmazione regionale e territoriale integrate quale perno di un buon sistema di governo*, paper per Scuola superiore di Studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna, Pisa.

Caritas italiana, 2012, *I ripartenti. Rapporto sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia*, disponibile sul sito internet: www.caritasitaliana.it.

Cartocci R., 2007, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Caselli G., 2011a, *Verso la fine di un modello? «…Se potessi mangiare un'idea avrei fatto la mia rivoluzione»*, ppt, Unioncamere Emilia-Romagna, Bologna.

Caselli G., 2011b, *20 anni della cooperazione sociale in Emilia-Romagna. I numeri*, ppt, Agci, Legacoop sociali, Confcooperative-Federsolidarietà Emilia-Romagna, Bologna.

Castel R., 2010, *Nella «società degli individui». Note sulla dimensione socio-antropologica della protezione sociale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 11-30.

Catanzaro R., 2012, *Spirito civico e fiducia nelle istituzioni. Il ruolo della politica nella creazione (o distruzione) del capitale sociale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 135-152.

Cecconi O., 2012, *Il quadro italiano della mobilità regionale*, Quaderni di Monitor, *La mobilità sanitaria*, 9° suppl. al n. 29, disponibile al sito internet: www.agenas.it.

Cislaghi C. (a cura di), 2012, *Progetto di ricerca sul co-payment in sanità. Note del seminario interno di Agenas*, aprile, Roma, disponibile al sito internet: www.agenas.it.

Cnel - Comitato per l'attuazione dei compiti previsti dall'art. 9 della legge n. 15 del 2009, 2010, *Rapporto preliminare*, disponibile al sito internet: www.cnel.it.

Cnel - Commissione speciale per l'informazione, 2012, *Rapporto sul mercato del lavoro 2011-2012*, 19 settembre 2012, Roma, disponibile al sito internet: www.cnel.it.

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2012, *Dossier di documentazione. La sanità nelle manovre finanziarie 2012 (Governo Monti)*, Centro interregionale studi e documentazione, Roma, disponibile al sito internet: www.regioni.it.

Crouch C., 2007, *La governance in un mercato del lavoro incerto: verso una nuova agenda di ricerca*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 11-37.

Cossentino F., 2010, *Il welfare e l'erosione del modello emiliano*, in Boarelli M., Lambertini I. e Perrotta M. (a cura di), *Bologna al bivio. Una città come le altre?*, Edizioni dell'Asino, Milano.

D'Angella F. e Marini D., 2012, *Le imprese sociali alla prova della «grande crisi»*, «Animazione Sociale», vol. 42 (259), pp. 23-33.

Del Favero A.L. (a cura di), 2011, *Secondo rapporto sulla non autosufficienza in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma.

Deriu F. (a cura di), 2010, *Lavoro di cura e crescita economica in Umbria*, Quaderno 46, Fondazione G. Brodolini, Roma.

De Vincenti C. (a cura di), 2011, *Manifesto per un nuovo welfare*, Associazione Nuova economia nuova società, Roma, disponibile al sito internet: www.nens.it.

Eutropia onlus e Dipartimento di contabilità nazionale e analisi dei processi sociali (Università La Sapienza Roma) (a cura di), 2004, *Manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali*, Progetto Equal, Nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale It-G-Pug-0110.

Fazzi L., 1998, *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Franco Angeli, Milano.

Felice G., 2011, *La povertà in Emilia-Romagna. Le fonti statistiche per l'analisi di povertà*, Servizio Controllo strategico e Statistica Regione Emilia-Romagna, Bologna.

Ferioli E., 2003, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino.

Ferrera M., 2006, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.

Ferrera M. e Maino F., 2011, *Il «secondo welfare» in Italia: sfide e prospettive*, «Italianieuropei», *L'economia sociale ci salverà*, estratto n. 3, disponibile al sito internet: www.italianieuropei.it.

Fiorentini G., 2006, *Impresa sociale e sussidiarietà*, Franco Angeli, Milano.

Fisascat Cisl nazionale (a cura di), 2009, *L'assistenza sanitaria integrativa in Italia nell'ambito del welfare contrattuale*, «Laboratorio Terziario», III, 1/2009, supplemento n. 2.

Forum Terzo settore, 2011, *Quale futuro per il welfare? Le politiche sociali tra delega assistenziale e prospettive di sviluppo. Un'analisi a partire dai dati*, disponibile al sito internet: www.forumterzosettore.it.

Folgheraiter F. e Donati P. (a cura di), 1991, *Community care. Teoria e pratica del lavoro sociale di rete*, Erikson, Trento.

Forum terzo settore Emilia-Romagna, 2012, *Il contributo del terzo settore per un nuovo welfare. Dalla crisi alla riprogettazione del welfare. Un percorso di condivisione*, settembre, Bologna, disponibile al sito internet: www.terzosettoreemiliaromagna.it.

Frigerio L. e Liardo G., 2011, *Mafie senza confini, noi senza paura. Dossier Emilia-Romagna*, Fondazione Libera Informazione, Bologna 17.12.2011, Assemblea legislativa regionale.

Gamberini E., 2012, *Gestioni associate e unioni dei comuni: aspetti organizzativi e potenzialità*, Azienditalia I Corsi 2012.

Giunta G., 2011, *Nuovi paradigmi interpretativi e policy per lo sviluppo umano*, in Delegazione regionale delle Caritas della Sicilia e EcoSmed, *Le conseguenze della crisi viste da Sud*, Ed. Gruppo Abele, Torino.

Golfarelli L., 2011, *Bisogni delle famiglie, caregiver e servizi alla persona: una sfida sociale e imprenditoriale*, Bologna 7-8 ottobre 2011, Confederazione nazionale artigiani Emilia-Romagna, disponibile al sito internet: www.cnaemiliaromagna.it.

Gori C., (a cura di), 2010, *Il sistema di protezione e cura delle persone non autosufficienti. Prospettive, risorse e gradualità degli interventi*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma.

Gosetti G., 2008, *Qualificare la pianificazione in senso unitario: elementi per leggere la relazione fra integrazione e unitarietà*, in G. Pilati (a cura di), *Programmazione unitaria delle politiche per la salute*, Fondazione Emanuela Zancan, Padova.

Grilli R. e Tomba R., 2011, *Alcuni elementi caratterizzanti della esperienza della regione Emilia-Romagna*, in C. De Vincenti, R. Finocchi Ghersi e A. Tardiola (a cura di), *La sanità in Italia. Organizzazione, governo, regolazione, mercato*, Il Mulino, Bologna.

Gruppo Abele e al., 2010, *La carta di Terni per un nuovo welfare*, «Strada facendo», n. 4, 7 febbraio, disponibile al sito internet: www.gruppoabele.org.

Iori V., 2008, *Cura*, in Isfol, *Quattordici voci per un glossario del welfare*, I libri del fondo sociale europeo, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali - Unione europea, Roma.

Istat, 2012a, *Rapporto sulla coesione sociale 2012*, disponibile al sito internet: www.istat.it.

Istat, 2012b, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, report 25 giugno 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://www.istat.it/it/archivio/65371.

Laboratorio Management & Sanità, 2008, *Il sistema di valutazione delle performance dei sistemi sanitari. Primi indicatori ministeriali*, Ministero della Salute, Roma.

Lavista F., 2010, *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni settanta*, Il Mulino, Bologna.

Maciocco G., 2009, *Politica, salute e sistemi sanitari. Le riforme dei sistemi sanitari nell'era della globalizzazione*, Il Pensiero Scientifico editore, Roma.

Magatti M., 2009, *Libertà immaginaria. Le illusioni del capitalismo tecno-nichilista*, Feltrinelli, Milano.

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2009, *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, disponibile al sito internet: www.welfare.it.

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2011, *Rapporto sulla non autosufficienza 2010*, Roma, disponibile al sito internet: www.welfare.it.

Ministero della Salute, 2012, *Adempimento «Mantenimento dell'erogazione dei Lea» attraverso gli indicatori della griglia Lea. Metodologia e risultati dell'anno 2010*, marzo, disponibile al sito internet: www.salute.gov.it.

Nicoli M.A. e Pellegrino M. (a cura di), 2011, *L'empowerment nei servizi sanitari e sociali. Tra istanze individuali e necessità collettive*, Il Pensiero Scientifico, Roma.

Nna - Network non autosufficienza (a cura di), 2009, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti. Rapporto 2009*, Maggioli, Rimini.

Nna - Network non autosufficienza (a cura di), 2010, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti. Secondo Rapporto*, Maggioli, Rimini.

Noicon e Forum Terzo Settore Emilia-Romagna, 2006, *Azione sperimentale Noicon 2006*, mimeo.

Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - Regione Emilia-Romagna, 2011, *Un altro welfare. Esperienze generative*, Bologna, disponibile al sito internet: www.regione.emilia-romagna.it.

«Oggi Domani Anziani», 2012, *Regioni e territori alla ricerca di una bussola per la famiglia*, vol. 25 (1).

Paci M. e Pugliese E. (a cura di), 2011, *Welfare e promozione delle capacità*, Il Mulino, Bologna.

Pariani A., 2011, *Un nuovo welfare di comunità in Emilia-Romagna*, Partito democratico, Gruppo Consigliare Regione Emilia-Romagna, Bologna 15 aprile 2011, disponibile al sito internet: www.gruppopdemiliaromagna.it.

Ragazzini F. (a cura di), 2011, *L'analisi dei piani di zona distrettuali per la salute e il benessere sociale 2009-2011: Valutare l'integrazione della programmazione nei documenti e nei processi*, Bologna, disponibile al sito internet: www. emiliaromagnasociale.it.

Regione Lombardia - Consiglio regionale, Piano sociosanitario regionale 2010-

2014, Allegato «A», Deliberazione IX/0088 del 17 novembre 2010, disponibile al sito internet: www.regionelombardia.it.

Regione Emilia-Romagna - Gabinetto del presidente della Giunta, Servizio Controllo Strategico e Statistica, 2009, *Le donne in Emilia-Romagna. Quadro conoscitivo per la costruzione di un punto di vista di genere*, Clueb, Bologna.

Regione Emilia-Romagna, 2010, *Piano territoriale regionale dell'Emilia-Romagna. Una Regione attraente. L'Emilia-Romagna nel mondo che cambia*, Assemblea legislativa regionale, del. 276, 3 febbraio.

Regione Emilia-Romagna, 2011, *Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna. XIV Rapporto annuale 2011*, «Quaderni di Città Sicure», vol. 17 (38), nov.-dic., disponibile al sito internet: www.regione.emilia-romagna.it/sicurezza.

Regione Emilia-Romagna - Tavolo tecnico di monitoraggio, 2011, *Patto per attraversare la crisi*, ppt, 20 giugno.

Regione Emilia-Romagna e al., 2011, *Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 30 novembre, Bologna.

Regione Toscana - Consiglio regionale, 2012, *Piano sanitario e sociale integrato regionale 2012-2015*, copia lavoro per la quarta commissione del 15/3/12, mimeo.

Regione Veneto, 2012, Legge regionale 29 giugno 2012, n. 23: *Norme in materia di programmazione socio sanitaria e approvazione del piano socio-sanitario regionale 2012-2016*, Bollettino ufficiale della Regione Veneto, XLIII, n. 53, 6 luglio, Venezia.

«La Rivista delle Politiche Sociali», 2011, *Manifesto per un welfare del XXI secolo*, disponibile al sito internet: www.larivistadellepolitichesociali.it.

Rossi G., 2010, *La rivoluzione finanziaria e il furto*, in Prodi P. e Rossi G., *Non rubare*, Il Mulino, Bologna.

Sabatini A., 2008, *Capitale sociale, imprese sociali, spesa pubblica e benessere sociale in Italia*, in Pelligra V. (a cura di), *Imprese sociali. Scelte individuali e interessi comuni*, Bruno Mondadori, Milano.

«Il Sole 24 Ore», 2011, *La qualità della vita*, Dossier del lunedì, 5 dicembre.

Stuppini A., 2011, *La povertà e l'esclusione sociale nella programmazione regionale*, Rer, Direzione generale sanità e politiche sociali, Servizio politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale, 1° luglio.

Taroni F., 2011, *Politiche sanitarie in Italia. Il futuro del Ssn in una prospettiva storica*, Il Pensiero Scientifico, Roma.

Taroni F., 2012 (di prossima pubblicazione), *Salute e politiche sanitarie ai tempi della crisi*, «Politiche sanitarie».

Tieghi M., Tomba R. e Quargnolo E. (a cura di), 2012, *Linee guida per la predisposizione del bilancio sociale di ambito distrettuale*, Agenzia sociale e sanitaria regionale - Regione Emilia-Romagna, Bologna, Dossier 22.2012, disponibile all'indirizzo internet: http://asr.regione.emilia-romagna.it/wcm/asr/collana_dossier/doss222/link/doss222.pdf.

Unioncamere Emilia-Romagna e Regione Emilia-Romagna, 2011, *Rapporto 2011 sull'economia regionale*, Bologna, in proprio, disponibile al sito internet: http:// www.ucer.camcom.gov.it.

Vecchi G., 2011, *In ricchezza e povertà. Il benessere degli Italiani dall'unità a oggi*, Il Mulino, Bologna.

Vecchiato T., 1999, *Nuovi contenuti e metodi della programmazione comunitaria*, «Annali della Sanità Pubblica», vol. 4 (1-3), pp. 4-12.

Zamagni S. (a cura di), 2010, *Il terzo settore nel nuovo welfare. Dieci anni delle giornate di Bertinoro per l'economia civile*, Diabasis, Reggio Emilia.

Zamagni S., 2011, *Dal liberalismo welfarista al welfare sussidiario: la sfida dell'economia civile*, Aicoon, Forlì.

La legge 329/2000: bilanci

IL I

A dodici anni dalla 328/2000: eredità, dispersioni e temi aperti

Emanuele Ranci Ortigosa, Valentina Ghetti

A dodici anni dall'approvazione della legge quadro 328/2000 l'articolo evidenzia tanto la spinta innovativa da essa esercitata sulla cultura e sulla programmazione delle politiche sociali, quanto i suoi limiti e le omissioni e resistenze alla sua compiuta attuazione. Tali eredità segnano ancora profondamente il nostro sistema assistenziale e ne inficiano la capacità di risposta ai problemi che la crisi economica e sociale in atto drammatizza. Da qui la necessità di profondi interventi di riforma, di cui si prospettano la portata e i contenuti. Per valorizzare quanto la 328 ha introdotto e non disperderne l'eredità, gli autori presentano (infra, nell'articolo a seguire) una proposta di riforma dell'attuale sistema di assistenza sociale.

1. Genesi ed eredità della legge 328/2000

1.1 Una legge molto attesa

L'8 novembre 2000 il Parlamento approva la legge n. 328/00, «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», coronando un percorso di riforma, sollecitato fin dagli anni '70, di una legislazione assistenziale generale vecchia di più di un secolo, oggetto di numerosissimi progetti di legge sempre decaduti per il concludersi di legislature che mai pervenivano a discuterli in aula e ad approvarli.

Nella seconda metà degli anni '90 era molto sentita, soprattutto da addetti ai lavori ed esperti, l'esigenza di dare maggior consistenza, autonomia e unitarietà alla politica sociale ai diversi livelli di governo, per ridurne la tradizionale marginalità. A tal fine era necessario partire dalla critica al carattere settoriale, parcellizzato e spesso non equo delle principali misure vigenti, dare ad essa sbocco, aprendo prospettive di innovazione e sviluppo nel segno dell'uguaglianza dei cittadini, dell'integrazione fra le varie misure e competenze, dell'appropriatezza ed efficacia rispetto alle situazioni di vulnerabilità e di bisogno. Si attendeva un'iniziativa che rispondesse alla lunga, e tante volte delusa,

aspettativa in tal senso, per condizionare ulteriori sviluppi di pensiero e di azione, in grado di superare le logiche e le misure corporative e particolaristiche ancora di fatto dominanti, e di avvicinare l'Italia, nel campo della cultura del sociale e degli strumenti di intervento, ai paesi europei più evoluti.

Il puntare, anche con una legge quadro, a indirizzare, implementare e consolidare la maturazione in corso delle culture e delle pratiche, rappresentava un fattore di convergenza e coordinamento delle diverse posizioni ed esperienze e la condizione per poter sviluppare su questa base la costruzione di sistemi territoriali e integrati di servizi e interventi specifici per la trattazione di determinati bisogni, su criteri innovativi di appropriatezza e quindi di efficacia dell'intervento (Ranci Ortigosa, 2004b).

1.2 Una analogia eloquente

È interessante osservare le analogie fra le vicende della legge n. 833/78 di riforma della sanità, e quelle della legge n. 328/00.

Ambedue le leggi di riforma vengono approvate al termine di fasi politiche – gli anni '70 e gli ultimi anni '90 – caratterizzate, in ambito sociale e sanitario, da una serie di leggi innovative[1]. Ambedue vengono approvate dopo un lungo e faticoso iter parlamentare, nella fase finale di una legislatura e poco prima di una consultazione elettorale che segna un cambiamento di orientamenti politici. Per evitare la ghigliottina che lo scioglimento delle Camere comporterebbe, i promotori dell'una e dell'altra debbono scendere a qualche compromesso. E soprattutto, dato l'esito elettorale e la crisi degli equilibri e delle coalizioni politiche che le hanno promosse[2], tanto la legge 833/78 che la

[1] Negli anni '70: l. 1044/71 sugli asili nido, l. 151/75 di riforma del diritto di famiglia, l. 685/75 sulla tossicodipendenza, d.p.r. 616/77 di completamento del trasferimento delle competenze a Regioni e Comuni, l. 180/78 sulla psichiatria. Negli ultimi anni '90, in particolare, l. 285/97 su famiglia e minori, l. 40/98 sull'immigrazione, l. 162/98 sull'handicap grave, l. 45/99 sulle dipendenze, e, in Sanità, primo piano sanitario nazionale, nel 1998, e d.lgs. 229/99 che rivede fra l'altro le funzioni dei Comuni nei confronti del sistema delle Asl.

[2] La l. 833 viene approvata nel 1978. Il 3 giugno 1979 si effettuano le elezioni politiche. Con il quinto Governo Andreotti (20 marzo 1979) e il Governo Cossiga (20 giugno 1979) diviene ministro della Sanità Altissimo che, dopo un intervallo, è di nuovo ministro della Sanità dal 28 giugno 1981 al 4 agosto 1983, nel primo e secondo Governo Sapadolini e nel quinto Governo Fanfani. La l. 328/00 viene approvata a fine 2000 e le elezioni politiche che determinano il

328/00 non possono più contare sulla implementazione energica e coerente che ogni riforma profonda richiede per essere tradotta nella realtà.

La gestione di ambedue finisce infatti per essere affidata a forze e a uomini politici che le hanno osteggiate o al più subite, e che non si sentono quindi coinvolti o impegnati dai contenuti della riforma, ma tendono anzi a marcare rispetto ad essi una certa distanza e una propensione a oscurarli o anche, se possibile, a rimuoverli e cambiarli.

La legge 833/78 non viene direttamente attaccata e per tutti gli anni '80 non viene sostituita da una nuova legge di riforma. Ha infatti attivato nel paese processi, quali la nascita delle Usl, che sarebbe pericoloso attaccare o bloccare. La controriforma segue quindi strategie meno esposte: la legge non viene alimentata, rimane abbandonata a se stessa, se ne critica la dispendiosità, dimenticando che è stata approvata proprio per contenere l'espansione preoccupante della spesa sanitaria già in atto; si attacca sotto diversi profili il ruolo gestionale attribuito ai Comuni. La mancata implementazione della riforma porta ad una sua continua erosione e ad un effettivo deterioramento del sistema, per la non valorizzazione dei suoi punti di forza e per la mancata gestione e il conseguente incancrenimento delle debolezze e delle questioni irrisolte, fino a quando, all'inizio degli anni '90, si ritengono maturi i tempi per la seconda riforma, e viene così approvato il d.lgs. 502/92 di aziendalizzazione delle Usl.

Al rischio di un progressivo svuotamento è esposta anche la legge 328/00. In primo luogo perché la stessa maggioranza nei pochi mesi in cui ha ancora governato prima della sconfitta elettorale ha fatto scelte poco coerenti con l'impostazione della 328, quali la riforma del titolo V della Costituzione, e ha concentrato le risorse su altre voci di bilancio, come si dirà più avanti.

Anche nei confronti della 328, la nuova maggioranza non ha ritenuto conveniente un attacco frontale, una abrogazione, perché essa rappresenta un rilancio delle politiche sociali largamente condiviso e partecipato da molti operatori e amministratori locali, e da gran parte del terzo settore. Si è preferito tentarne lo svuotamento. Su di essa con il nuovo governo cala il silenzio, ed essa viene ignorata nei documenti ufficiali, e in particolare nel *Libro bianco*. Documenti che appaiono pertanto avulsi rispetto ai processi in atto nella realtà del paese, dove

passaggio da un governo di centrosinistra a un governo di centrodestra si svolgono nel giugno 2001.

invece istituti quali i piani di zona, promossi dalla l. 328/00, si affermavano e si diffondevano sempre più.
Come più di trent'anni fa la cultura del «sistema sanitario» e la nascita delle Usl, così nei primi anni 2000 la cultura del «sistema sociale» e lo sviluppo della programmazione intercomunale di zona rappresentano infatti dinamiche reali che si sviluppano nel paese, perché rispondenti ad esigenze reali che vecchi e nuovi attori delle politiche e degli interventi sociali percepiscono, assumono, cercando di ideare e attivare risposte più adeguate.
Tanto la l. 833 come la l. 328 non sono state infatti improvvisazioni politico-istituzionali, ma, come già si è osservato, sono frutto di processi culturali, sociali e politici che progressivamente hanno maturato un contesto favorevole all'introduzione e allo sviluppo di tali riforme, tanto nelle amministrazioni pubbliche, e in particolare negli enti locali, quanto nel vasto e articolato mondo degli operatori sociali, dell'associazionismo, del volontariato, della cooperazione.
La storia non si ripete mai in modo identico, perché il contesto e gli attori presentano sempre elementi di novità, ma sorprendono per certi versi le analogie rilevate fra i due processi di riforma, nella loro nascita, nella loro legiferazione, nella loro gestione mancata o di deliberato svuotamento. Quasi che il nostro sistema politico esaurisca la sua capacità di innovazione nel faticoso parto di una legge di riforma, per abbandonarla presto in mani non amiche. Incidono su questo certamente variazioni o addirittura rovesciamenti degli equilibri e dei rapporti di forza politici e elettorali, ma anche una ricorrente sovrastima del fatto giuridico, legislativo, rispetto a strategie e processi di governo e gestione, che è propria della cultura e della prassi riformatrice di questo paese.

1.3 Una legge subito depotenziata: i decreti attuativi e la riforma del Titolo V della Costituzione

Per comprendere appieno i limiti dell'attuazione degli indirizzi della legge quadro, è bene ripercorrere anche quanto è accaduto dopo l'approvazione della stessa. Nei primi mesi del 2001 vengono in gran fretta predisposti dal governo e approvati il piano sociale nazionale e alcuni dei provvedimenti attuativi previsti dalla legge: la trasformazione delle ex Ipab in Aziende di servizi alla persona, la disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento sul terreno della qualità dei servizi e della garanzia ai cittadini, la regolazione dell'affidamento dei servizi

alla persona al terzo settore e al privato in una logica di condivisione di obiettivi e di assunzione di responsabilità, la valorizzazione delle professioni sociali con l'apertura di ruoli direzionali agli assistenti sociali. Altri decreti previsti non vengono più ripresi, anche perché il ruolo nazionale nella materia viene ridefinito dalla definitiva approvazione, il 18 ottobre 2001, della legge costituzionale n. 3 che modifica il titolo V della parte seconda della Costituzione e attribuisce tra l'altro alle Regioni «la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Fra le materie riservate allo Stato (Cost. art. 117, c. 2 e 3) non si colloca quella socio-assistenziale, rispetto alla quale le Regioni hanno quindi potestà legislativa primaria, ossia non limitata dai principi fondamentali della legislazione statale, ma soltanto dal rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario europeo e degli obblighi internazionali.

La visione istituzionale della l. 328/00 è coerente con la precedente versione dell'art. 117 della Costituzione e quindi con un sistema di competenza concorrente. Non a caso l'art. 1 della legge, al c. 7, afferma che «le disposizioni della presente legge costituiscono principi fon-damentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione». È insomma coerente con il «federalismo amministrativo» disegnato dalla riforma degli anni '90, che vede nello Stato l'ente chiamato a fornire l'indirizzo e il coordinamento delle politiche sociali. La nuova prospettiva costituzionale, invece, non prevedendo più il limite dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato, affida ai legislatori regionali margini di disciplina maggiori e differenti rispetto alla materia sociale così come prevista con la legge 328/2000. Con l'inevitabile conseguenza che le Regioni possono e debbono valutare se e quanto costruire il proprio sistema di servizi sociali facendo riferimento alla normativa nazionale della l. 328/00, oggi non più vincolante, o percorrere invece diversi sentieri.

Il nuovo art. 117, al c. 2, lett. m, riserva però alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Si tratta evidentemente di una norma tesa a salvaguardare tali diritti e a contenere i rischi di forti disuguaglianze e disparità nella loro affermazione e tutela fra le diverse aree del paese. Le previsioni in merito ai livelli essenziali delle prestazioni della l. 328/00 (art. 2, c. 2 e art. 22, c. 2 e 4) mantengono quindi valore, trattando materia oggetto di potestà legislativa propria dello Stato. E si pone pertanto l'esigenza di una loro declinazione in termini più articolati, concreti e operabili.

La nuova norma Costituzionale afferma quindi una scelta federalista nel campo della politica sociale, che incide sulla l. 328/00 e in parte ne ridimensiona la portata, ma insieme riconosce e tutela l'esigenza sovraregionale di garantire il principio dell'eguaglianza nell'affermazione e tutela dei diritti di cittadinanza sociale, e ricerca un equilibrio tra tutela dei diritti e riconoscimento della pluralità degli enti. L'esigenza di impedire una eccessiva divaricazione dei livelli di prestazione nelle Regioni viene ribadita esplicitamente in altre due disposizioni del nuovo testo costituzionale: la previsione di interventi speciali (Cost. 119, c. 5) e la previsione di poteri sostitutivi (Cost. 120, c. 2).
Una ridefinizione dell'impianto istituzionale della l. 328/00, con i conseguenti elementi di criticità, viene quindi introdotta dalla riforma costituzionale.

1.4 L'eredità positiva della 328/2000

A fronte del ridimensionamento e dei rinvii citati si prospetta però un forte impatto della legge sui sistemi di governo dei servizi, soprattutto in due dimensioni, l'una istituzionale, l'altra culturale.
Sul terreno politico istituzionale, come si è detto, dopo le elezioni del 2001 e il cambio di maggioranza di governo, sulla legge 328/00 a livello nazionale è calato il silenzio.
In questo contesto politico nazionale, le Regioni hanno assunto comportamenti diversificati per l'assunzione della legge di riforma e la sua traduzione nei contesti regionali. Alcune si sono attivate con speditezza, altre più lentamente, altre infine hanno evidenziato una pesante inerzia.
Pur con diverse velocità e con diversa consistenza e maturità, tutti i territori hanno definito una configurazione istituzionale e strumenti programmatori, e hanno attivato una esperienza di piani di zona.
La programmazione di zona naturalmente non nasce dal nulla, ma si propone e si realizza grazie a un processo di innovazione delle politiche sociali e sociosanitarie che, dalla metà degli anni '90, pur con incertezze e contraddizioni, si è andato sviluppando. Passi significativi ne sono stati le esperienze programmatorie e operative della l. 285/97 nel campo degli interventi a sostegno delle responsabilità familiari e a favore di minori e adolescenti, della l. 45/99 nel campo degli interventi sulla dipendenza, e della l. 40/98 nel campo degli interventi a sostegno degli immigrati; l'istituzione di un pur limitato fondo sociale a livello nazionale; la sperimentazione del reddito minimo di inseri-

mento sociale (Rmi). Esperienze a scala nazionale, che si saldano alle elaborazioni normative e programmatorie e alle sperimentazioni sul campo di alcune Regioni ed enti locali, che hanno preparato e alimentato la formulazione della l. 328/00 e il conseguente avvio della programmazione sociale ai diversi livelli di governo.

Il processo programmatorio ha carattere di sperimentazione e comporta inevitabilmente tempi di apprendimento e limiti solo gradualmente superabili. Ma che i piani di zona vengano elaborati, negoziati e approvati costituisce un evento importante in sé per sé, come incontro e negoziazione fra più Comuni, e con l'azienda sanitaria e altri enti, per produrre una programmazione intercomunale a dimensione di ambito. Non solo: essa può implementare l'ulteriore opportunità di superare il cronico limite dimensionale e di dotazione dei Comuni per costituire sui territori un nuovo attore istituzionale, a composizione plurima, per il governo di quel sistema integrato di interventi e di servizi sociali che la 328 richiama già nel proprio titolo. Certo si tratta di una opportunità ancora troppo poco praticata, che il venir meno dei vari fondi sociali nazionali e la ridefinizione dei finanziamenti conseguente al federalismo fiscale sottopongono a forti rischi regressivi.

Occorre allora che questa ed altre opportunità di sviluppo del sistema possano essere sorrette e alimentate da una maturazione culturale diffusa. Subito dopo l'approvazione della 328, un editoriale di «Prospettive Sociali e Sanitarie» (Ranci Ortigosa, 2000) puntualmente sottolineava l'impatto simbolico e culturale che la legge, frutto anche delle forti sollecitazioni di tal natura che l'avevano promossa, poteva esercitare e che amministratori, operatori, associazioni e volontari avrebbero dovuto valorizzare e rilanciare nei diversi contesti della loro azione. Sulla consistenza di tale impatto convergono le valutazioni di molti (fra i quali Ranci Ortigosa, 2010; Gori, 2010; Giorgi e Raciti, 2010; Siza, 2010; Banchero, 2010; Pesaresi, 2010; Siza, 2011). Per impatto simbolico e culturale, non si intendono sentimenti o pensieri astratti, poco incidenti sui dati di realtà, ma il riconoscimento e consolidamento di uno spazio concettuale, politico, professionale proprio del sociale che favorisca una assunzione di identità e di consapevolezza degli attori e un loro riconoscimento da parte degli interlocutori. La 328 e, ancor prima, le leggi che negli anni '90 l'hanno preceduta, certamente hanno sollecitato l'assunzione di strategie e di approcci di prevenzione e di promozione, volti cioè a intercettare il disagio nel suo proporsi lungo i percorsi di vita, nei gruppi sociali, sul territorio, per contenerne lo sviluppo, gestirlo, riconoscendo e valorizzando le

risorse proprie delle persone, delle famiglie, delle comunità sociali, e sottolineando le esigenze di integrazione fra le diverse azioni nelle politiche sociali e fra tali politiche e altre politiche ad esse complementari, tutti elementi essenziali per perseguire obiettivi di benessere personale e sociale. Anzi, la funzione di integrazione viene dalla 328 proposta come contenuto e requisito specifico delle politiche sociali, che le ricolloca in una posizione meno marginale e più centrale anche all'interno delle istituzioni di governo interessate. Una maturazione in tal senso c'è stata, anche se le ricorrenti tentazioni alla settorializzazione degli interventi ne minacciano l'ulteriore sviluppo, la rendono precaria. Non è agevole né rapido sviluppare culture, politiche e professionalità così orientate, ma in assenza di questi fattori vi è scarsa possibilità di sviluppo delle politiche sociali e di azioni conseguenti.
Infine, si ricorda che dalla legge 328 traggono spinta anche vari processi politici e sociali che hanno concorso ad alimentare le politiche sociali del nostro paese nel corso di questo ultimo decennio. Ci limitiamo, fra i molti, a ricordarne alcuni di cui siamo stati più direttamente partecipi. Proprio dalla 328 riprende consistenza e autonomia rispetto alla sanità la Commissione politiche sociali e il relativo coordinamento tecnico, nell'ambito della Conferenza delle Regioni, un luogo di confronto e coordinamento volontario interregionale che va oltre le appartenenze politiche, importante anche se ha avuto fasi di maggiore o minore iniziativa e vitalità. Ed è sulla prospettiva aperta dalla 328 che era stato costituito e aveva mosso interessanti passi iniziali l'Osservatorio sulla attuazione della legge 328, composto da Anci, Legautonomie, Upi, Forum del Terzo Settore e i tre sindacati confederali, Cgil, Cisl e Uil, oggi purtroppo limitato da alcune tensioni interne. E infine è ancora sulla traccia della 328 che «Prospettive Sociali e Sanitarie» ha promosso nel 2007 Welforum, il forum dei dirigenti regionali, che associa 12 Regioni e Province autonome, e il Ministero del Lavoro, per stimolare e supportare un confronto su diversi aspetti del welfare e che recentemente ha «gemmato» un forum parallelo di assessori e dirigenti dei grandi Comuni.

2. Questioni irrisolte e riforme da realizzare

Se questi sono gli esiti positivi della 328, ci sono aspetti che rappresentano invece criticità non risolte, limiti tanto della 328 che dell'incompiuto percorso della sua declinazione, che si ripropongono a

noi per scelte tuttora in gioco, nel contesto della crisi economico-finanziaria e sociale che stiamo vivendo e della pressante necessità di riformare un sistema di welfare che sta mostrando tutta la sua inadeguatezza. Di seguito indichiamo le criticità attinenti le politiche generali di riforma del welfare, a nostro avviso più rilevanti.

2.1 La riforma delle erogazioni monetarie nazionali e il decentramento delle risorse

La l. 328 si limitava ad indicare alcune linee di riforma delle prestazioni monetarie nazionali delegando il governo ad emanare appositi decreti entro sei mesi (art. 24, c. 1). Su questo terreno particolarmente delicato la legge rinunciava ad entrare più nel merito e si limitava a passare la palla ai futuri governi che, come già detto, si sono ben guardati dal raccoglierla. La revisione e riforma del complesso delle erogazioni monetarie nazionali rimane ancor oggi inattuata, pur rappresentando la chiave di accesso a qualsiasi seria riforma del nostro sistema assistenziale.

Ricordiamo che una quota della nostra spesa sociale, più dell'85%, particolarmente elevata anche a confronto con i paesi europei, è assorbita da erogazioni monetarie nazionali e, di conseguenza, sono molto ridotte le risorse dedicate ai servizi, i quali generalmente sono di più certa efficacia rispetto al bisogno considerato e più egualitari e redistributivi nei loro effetti, anche intergenerazionali. E infatti le prestazioni monetarie – numerose, farraginose, parcellizzate e categoriali – non si sa se vengono utilizzate per affrontare i problemi per cui vengono assegnate; non rispondono neppure a criteri di equità, essendo regolate su criteri di accesso e di misurazione del bisogno e del reddito del destinatario (individuo o famiglia?) fortemente disomogenei e prevedendo erogazioni monetarie definite in tempi e occasioni diverse, e mai fra loro riequilibrate. Per l'accesso a queste prestazioni non viene effettuata alcuna valutazione complessiva della condizione del soggetto in difficoltà e del suo contesto di appartenenza, non si procede ad alcuna individuazione e progettazione delle misure di intervento più appropriate al caso specifico, non si monitora né si controlla se le risorse erogate sono utilizzate a vantaggio del destinatario, non si opera alcuna valutazione di efficienza ed efficacia. Per di più, tali misure non sono per nulla orientate a valorizzare e attivare le risorse del beneficiario e del contesto, per una efficace gestione e possibile emersione dalla situazione di bisogno. Date le loro caratteristi-

che, esse connotano in senso assistenzialistico l'intero sistema. Malgrado il diffuso consenso su questi limiti del nostro welfare il ricorso alle erogazioni monetarie tende a riproporsi, alimentato da visioni individualistiche, dalla facilità e rapidità di introduzione, dalla forfetizzazione dei costi che non debbono più di tanto essere rapportati ai bisogni da coprire (come invece accade per i servizi), dall'attesa di ritorni di consenso politico-elettorale da parte di quanti beneficiano dell'erogazione. Ma è una via senza sbocco. Recentemente le discussioni attorno al nuovo Isee hanno riproposto il problema, ma con grandi resistenze di posizioni costituite, che possono essere superate solo con una riforma generale del sistema, che preveda come essenziale per superare tutti i limiti di appropriatezza e quindi di efficacia rispetto ai bisogni delle prestazioni nazionali, il decentramento sul territorio delle funzioni e delle risorse proprie delle politiche sociali, spostandone quindi la gestione dall'Inps alle Regioni e ai Comuni, secondo Costituzione, e cambiandone la logica e i contenuti. Le comprensibili ansietà degli attuali beneficiari andranno contenute e gestite attuando i cambiamenti con modalità e tempi che consentano di non pregiudicare la loro attuale condizione rispettando le loro legittime attese.

2.2 La inadeguatezza dei finanziamenti, fra tagli e federalismo fiscale

Nel 1998 l'allora governo di centrosinistra costituisce il Fondo nazionale politiche sociali; poco dopo la 328 lo aumenta per gli anni successivi oltre il milione di euro. Nel 2005 il Governo Berlusconi lo riduce drasticamente; nel 2007 il nuovo Governo Prodi eleva gli stanziamenti per il sociale a oltre il milione e mezzo, ma frammentandoli in più fondi. Dal 2009 le risorse per i fondi sociali vengono di anno in anno ridotte fino quasi a scomparire. Gli stanziamenti finanziari sono stati anche uno strumento molto importante per stimolare il decollo della programmazione e il loro venir meno introduce certamente un fattore critico sul futuro di tale importante fattore.

In prospettiva, comunque, il finanziamento delle politiche sociali regionali e locali dovrebbe essere assorbito dentro il federalismo fiscale disciplinato dalla l. 42/2009, i cui decreti di attuazione escono con grandissimo ritardo e sono ancora incompleti e incompiuti. La ragione fondamentale del federalismo è quella di articolare sul territorio le responsabilità di governo relative a politiche che attengono fortemente ai diversi contesti locali. Responsabilità di governo significa responsabilità di prelievo delle risorse, di attuazione delle politiche e at-

tivazione dei relativi servizi, di verifica conseguente, anche e soprattutto con l'elettorato Non è questa la sede per trattarne in modo specifico e occorre limitarsi ad osservare che il federalismo fiscale in attuazione rivede il sistema di finanziamento in modo più decentrato e superando il criterio della spesa storica (e questo è un passo avanti), ma purtroppo con forti limiti sulla posta in gioco, sulle risorse coinvolte e sull'effettiva autonomia finanziaria. Insomma, con ancora poca chiarezza su ruoli e rapporti fra i diversi livelli di governo, e quindi sull'impianto istituzionale e finanziario del sistema. Una particolare criticità tocca proprio al sociale, che non viene considerato nelle sue specificità ma marginalmente, da un impianto tutto centrato sul sanitario, perdendo così anche questa storica opportunità per affrontare le sue storiche carenze. Permangono forti perplessità sull'entità delle risorse rese disponibili, che danno per scontati e assorbiti dal sistema dei servizi i tagli effettuati negli ultimissimi anni. Cosa che invece non è, e che quindi produrrà probabili ricadute sull'aumento del carico fiscale e tariffario dei cittadini. Il *federalismo fiscale* per ora rischia insomma di marcare più l'aggettivo *fiscale* che il sostantivo *federalismo*. Il previsto finanziamento integrale da assicurare ai livelli essenziali è quindi anche su questo fronte ancora in alto mare.

2.3 La definizione dei livelli essenziali

Legato ai punti che precedono è il tema *dell'affermazione di diritti sociali esigibili*, ancorati a livelli essenziali definiti e processualmente perseguiti, nei dovuti tempi. Anche questo tema è stato solo impostato dalla 328, con un rinvio che al momento aveva come esito solo la conferma dei «diritti soggettivi» già tutelati dalle leggi nazionali vigenti con le mere erogazioni monetarie di cui si è appena detto. Il tema peraltro veniva subito ridefinito dalla riforma costituzionale del titolo V, che con l'art. 117 riserva infatti allo Stato la definizione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». La *ratio* di tali livelli sta nell'esistenza pur nelle società relativamente ricche come la nostra, di condizioni sociali e relativi bisogni tanto pregiudizievoli per le persone, le famiglie, la nostra convivenza sociale, da comportare la definizione di diritti sociali e/o di misure ad essi correlate volte ad assicurare al cittadino una tutela e una promozione rispetto ad essi. I livelli essenziali hanno grande importanza nel sociale perché concorrono a strutturare un campo connotato dalla incertezza e discrezionalità degli

interventi e da debole legittimazione dei potenziali beneficiari a pretendere di ottenerli, fatta eccezione per alcune misure nazionali di erogazioni monetarie, dei cui limiti si è detto, o per quanto imposto da singoli atti autoritativi della magistratura a favore di minori e famiglie. I livelli essenziali sociali, declinati come diritti soggettivi esigibili e come standard di servizi, sancirebbero un forte avanzamento nell'affermazione dei diritti sociali, che si avvicinerebbero a quelli ben più consolidati relativi alla salute. Anche questo tema è rimasto a lungo abbandonato dalle politiche istituzionali, finché la questione è stata riproposta dalla progettazione del federalismo fiscale, come strumento di selezione delle competenze proprie dei diversi livelli di governo e di imputazione e quantificazione di finanziamenti adeguati a gestirle e a assicurare i relativi servizi e prestazioni ai destinatari a un livello diciamo accettabile.

Gli attuali diritti soggettivi beneficiano di una amplissima platea di soggetti che sono in effettive situazioni di bisogno e di difficoltà, offrendo però esclusivamente prestazioni monetarie che presentano tutti i limiti già rilevati.

2.4 L'integrazione sociosanitaria fra d.lgs. 229/99 e l. 328/00

La qualità del sistema integrato dipenderà ovviamente anche dal livello di integrazione con altre politiche e altri servizi e, in particolare, con i servizi sanitari, andando oltre la mera delega all'Asl o la separatezza che nel passato si sono spesso affermate.

Nella misura in cui aggrega i Comuni secondo una scala adeguata a leggere i problemi del territorio e ad affrontarli con scelte programmatorie e li sollecita ad assumere una logica interistituzionale, il piano di zona rappresenta anche una grande opportunità per realizzare l'integrazione fra servizi sociali e servizi sanitari in una logica di concertazione fra soggetti autonomi, di pari dignità.

L'integrazione tra il sociale e il sanitario e, più in generale, fra le diverse politiche influenti sul benessere e la socializzazione è una attenzione trasversale alla l. 328/00, che in più punti ne sottolinea l'importanza, rinviando alle prescrizioni del d.p.c.m. 229/99. Le funzioni e le attività sociosanitarie devono essere programmate congiuntamente da Comuni e Asl, con scelte concordate e coerenti espresse tanto nei piani di zona quanto nei programmi delle attività territoriali dei distretti sanitari, dato che sia i Comuni sia le Asl debbono impegnare risorse di varia natura per attuare interventi di tal genere (Ranci Ortigosa, 2004b).

Queste previsioni normative fino ad oggi non sono state generalmente rispettate, talora per normative regionali che pongono le Asl in posizione sovraordinata ai Comuni a dispetto del d.p.c.m. 229/99, talora per l'inconsistenza e la dispersione degli attori comunali.
Il problema è stato ulteriormente complicato dall'approvazione dei livelli essenziali di assistenza sociosanitari (d.p.c.m. 29/11/2002, allegato 1C), con l'indicazione delle quote di spesa a carico di Asl e di utenti e Comuni, definite a livello nazionale senza nessuna seria rilevazione empirica che verificasse prima la situazione in atto, quantificasse gli oneri, ne accertasse la sostenibilità. E infatti le quote di spesa previste, in molte regioni del paese, appaiono non sostenibili dai bilanci comunali senza compromettere ogni politica di sviluppo sul territorio del sistema integrato di servizi sociali, e senza mettere quindi in crisi il processo più significativo attivato dalla l. 328/00.

3. Le criticità attuative a livello locale

Anche il processo di attuazione della legge 328 a livello locale mostra alcuni temi ancora aperti, derivanti da alcune debolezze e fragilità che, pur nelle differenti situazioni territoriali, si presentano con una certa trasversalità all'interno del panorama nazionale. Temi aperti e criticità che oggi, a dieci anni dalla legge quadro e a diversi trienni di sperimentazione dei piani di zona, si ripropongono con rinnovata urgenza, rappresentando un passaggio nodale per il futuro sviluppo delle politiche sociali territoriali.

3.1 Dalla programmazione integrata delle politiche all'integrazione nella regolazione e gestione dei servizi

L'esperienza dei piani di zona, certamente la principale innovazione portata dalla 328, ha introdotto prospettive nuove nella definizione delle politiche sociali dei territori. È stata la prima e più strutturata occasione per intraprendere percorsi di integrazione su più fronti: a livello intercomunale, interistituzionale (Comuni, Asl, Province, scuola, ecc.), tra servizi e tra politiche (casa, lavoro, istruzione, pari opportunità, ecc.).
Tale integrazione certamente si è andata rafforzando e raffinando a livello programmatorio, rendendosi evidente nella lettura sempre più articolata dei fenomeni sociali e dei bisogni espressi dalle comunità lo-

cali e nella declinazione di linee di policy condivise. Infatti, uno dei risultati più rilevanti che si possono osservare a conclusione di questi primi dieci anni è proprio quello del potenziamento delle competenze sulla funzione di programmazione delle politiche sociali a livello locale, che ha reso sempre più coerenti le azioni perseguite (o da perseguire) con gli obiettivi strategici assunti e, a loro volta, con i problemi e bisogni rilevati.

Il nodo tuttora presente è però il passaggio dalla condivisione di linee programmatorie, orientate all'integrazione di servizi, istituzioni e politiche, all'attuazione operativa e organizzativa di questa integrazione. Non sempre infatti quanto disegnato nei piani è riuscito a tradursi anche a livello operativo, in modalità e procedure comuni di regolazione dei servizi o di gestione degli stessi.

Per fare qualche esempio concreto, i piani di zona sono state le prime occasioni per intraprendere percorsi di omogeneizzazione delle regole di accesso al sistema dei servizi (es. chi può accedere ad un determinato servizio, come, sulla base di quali requisiti, con quale contribuzione economica, ecc.) e di definizione di protocolli e procedure di integrazione tra servizi (chi fa cosa, in quali tempi, in collaborazione con chi, con che risorse, ecc.), orientati a ridurre la frammentazione e garantire equità al sistema.

In questi anni sono stati molti i contesti locali che si sono impegnati nella declinazione di regolamenti, protocolli e procedure condivise. Il problema è che questi percorsi non sempre sono riusciti a giungere a pieno compimento, lasciando spesso inattuato o incompleto quell'obiettivo di omogeneizzazione e integrazione previsto. Sul primo fronte – le regole d'accesso – ad esempio, il tema ancora ostico è arrivare a una omogeneizzazione delle tariffe e della compartecipazione degli utenti, per un evidente motivo di consenso politico. Sul secondo fronte – l'integrazione tra servizi – la possibilità di attuare le procedure disegnate si è scontrata spesso con rigidità organizzative, differenze culturali e professionali, resistenze rispetto all'investimento di risorse in favore dell'integrazione.

Se passiamo poi al tema della gestione associata dei servizi, il limite è ancora più evidente. È noto che le realtà che hanno dato vita a forme di gestione associata autonome sono una minoranza e sono concentrate in poche regioni che hanno fatto scelte esplicite in questa direzione (es. in Piemonte i Consorzi, in Emilia-Romagna le Aziende pubbliche di servizi alla persona, in Toscana le Società della salute, in Lombardia, in parte, le Aziende speciali dei servizi sociali), mentre

nella maggior parte questo continua a essere un tema critico. Si condividono i programmi, si condividono le regole, ma non si condivide la gestione dei servizi e le relative risorse.
Tra le ragioni di questi limiti vi sono politiche di attuazione regionale che non hanno perseguito strade e indirizzi chiari su questi temi (ad es., la Lombardia, pur dichiarandolo, non ha mai esplicitamente incentivato l'associazione per la gestione dei servizi) ma anche, e soprattutto, lo scarso livello di consapevolezza che i Comuni hanno maturato rispetto al ruolo del piano di zona e delle funzioni di governo e di gestione della rete dei servizi e a forme di resistenza, motivate dalla volontà di non perdere la propria autonomia.

3.2 La gestione della governance locale

I piani di zona hanno costituito in questi anni una preziosa occasione per attivare un coinvolgimento e una valorizzazione di tutti quegli attori che, in vario modo, contribuiscono a sostenere e realizzare il welfare locale (organizzazioni del terzo e quarto settore, parti sociali, cittadini). Le istituzioni locali sono state impegnate nel disegnare nuovi assetti attraverso cui realizzare l'indirizzo della sussidiarietà affermato nella 328: l'istituzione di organismi di governo (assemblee dei sindaci, tavoli politici, tavoli tecnici) e di partecipazione (tavoli tematici, tavoli di rappresentanza, consulte, ecc.), la definizione dei loro ruoli e compiti e, più in generale, la definizione di modalità di governo complessivo di un sistema sempre più a carattere plurale.
Pur nelle diverse specificità territoriali, l'esperienza più diffusa è certamente quella dei tavoli tematici locali. Luoghi in cui, spesso per la prima volta, i diversi attori hanno potuto mettere a confronto conoscenze, visioni, esperienze sui problemi delle proprie comunità e contribuire a orientare le politiche e gli interventi da attuare a livello locale. L'esperienza dei tavoli ha generato apprendimenti, sia per le istituzioni pubbliche che per il privato sociale, nella conoscenza, più articolata e approfondita, della conformazione del sistema sociale in cui i soggetti operano, ma anche nella interazione e nella gestione delle relazioni tra pubblico e privato. Questi luoghi rappresentano ormai una realtà consolidata nella maggior parte dei piani di zona, anche se con gradi di efficacia e soddisfazione diversi (De Ambrogio e Lazzarotto, 2007).
Su questo fronte tuttavia permangono ancora alcune zona d'ombra. La prima è relativa alla capacità di assumere un'efficace funzione di

regia dell'assetto di governance costruito. Questo è ancora un nodo debole, sul quale i piani di zona in molti casi non hanno ancora sviluppato competenze consolidate. Si evidenzia una certa connessione fra le difficoltà ad agire in chiave strategica modelli di governance efficaci e funzionali alla crescita del territorio, con l'investimento che i piani di zona hanno profuso nella dotazione e qualificazione degli Uffici di piano, quali organismi tecnici deputati alla programmazione e alla gestione della governance locale. Emergono difficoltà ad individuare figure specifiche con adeguata competenza in termini di «*social planner*» («Prospettive Sociali e Sanitarie», 2006), soprattutto ove non si è investito particolarmente in percorsi formativi specifici e di supporto ai professionisti.

Un'ulteriore considerazione attiene al livello di maturità della cultura partecipativa. Se è vero, come si è già detto, che in questi anni si sono realizzati importanti sviluppi sul fronte della presenza e della qualità dell'interlocuzione tra pubblico privato, spesso questa partecipazione si è fermata ad un livello puramente consultivo e informativo senza riuscire ad evolvere verso forme più mature, quali la compartecipazione alla definizione delle policy (Avanzini e Ghetti, 2010), la coprogettazione degli interventi (Ranci Ortigosa, Ghetti e Cicoletti, 2009) e il monitoraggio e la valutazione della loro attuazione.

La partecipazione poi sconta ancora situazioni farraginose e frammentate, con attori necessari (es. aziende ospedaliere, Asl, scuola) ancora troppo parzialmente coinvolti e, soprattutto, troppo spesso coinvolti più a livello formale che sostanziale, senza che vi sia chiarezza dei compiti in capo alle diverse parti.

Infine, non si è ancora del tutto superata la fatica a governare il doppio ruolo intrinseco al terzo settore, quello di produttore di servizi, soggetto che fa «impresa», e quello di *advocacy* e testimonianza di bisogni e istanze della cittadinanza. Lo sviluppo di competenze nel distinguere e saper utilizzare correttamente i luoghi deputati all'una o all'altra funzione non sembra essere arrivato ovunque ad una piena maturità. Ci sono ancora contesti in cui si assiste a tavoli tematici utilizzati in modo strumentale, in cui si portano interessi particolari o si agiscono rivendicazioni di natura politica. Anche il soggetto pubblico non sempre ha sviluppato piena consapevolezza e competenze per gestire al meglio la regia di una governance così complessa e permane talvolta il pregiudizio verso gestori unicamente interessati all'allocazione delle risorse (De Ambrogio, 2009). Detto in altri termini dunque, non sempre gli assetti di governance costruiti e il loro governo sono riusciti a

generare processi virtuosi di integrazione e di emersione di nuove reti sociali. A dieci anni dall'avvio delle prime esperienze, si può dire che la situazione è ancora estremamente variegata (De Ambrogio, 2008).
Tuttavia il coinvolgimento e la valorizzazione delle potenzialità e risorse delle persone, delle famiglie e dei contesti di vita, delle organizzazioni del terzo settore è un tema che non va trascurato, soprattutto nell'attuale fase di crisi, particolarmente difficile per l'ente pubblico e per i cittadini, che richiede un ulteriore avanzamento, per ragioni non solo economiche ma anche di visione delle prospettive per il welfare. Tale valorizzazione comporta la maturazione di un approccio culturale, politico e professionale, che a tutti questi livelli ricerchi e riconosca le capacità e le potenzialità dei soggetti, le evidenzi e le responsabilizzi, attivando un rapporto dialogico fiducioso e promozionale, che, senza abbandoni e scarichi, continui ad accompagnare il processo attivato. Non è cosa scontata, né a livello di rapporto professionale né a livello di collaborazione fra enti e organizzazioni. Anche una forte partecipazione e collaborazione fra pubblico e privato è assai importante, ma non scontata né facile, perché insidiata tradizionalmente da approcci strumentali di scambio fra commesse e consenso, e dall'attitudine a scaricare oneri e responsabilità, che le recenti tendenze a ridimensionare l'azione pubblica e a delegare compiti al privato accentuano.

3.3 La crisi attuale e l'incentivo alla programmazione zonale

Esiste poi una criticità tutta legata al momento di crisi economico-finanziaria che si sta attraversando. Non si può negare che la spinta propulsiva all'attuazione della legge 328 a livello locale, pur con i limiti e le aree di sviluppo che sono stati ricordati, è stata generata anche grazie a risorse economiche aggiuntive, a partire dal fondo nazionale per le politiche sociali, passando poi per altri fondi settoriali che in questi anni sono stati istituiti (fondo intesa famiglia, piano straordinario prima infanzia, fondo non autosufficienza, ecc.).
Si sta parlando infatti di risorse che sono arrivate sui territori a integrazione della spesa sociale dei Comuni e di quella sociosanitaria delle Asl, che spesso sono state legate al vincolo di essere gestite in modo integrato. In un contesto di storico sottofinanziamento al welfare che caratterizza da sempre il nostro paese, si può certamente affermare che si sono sviluppate politiche e servizi integrati anche grazie alla disponibilità di risorse aggiuntive.

Le politiche di disinvestimento dei governi di centrodestra sulla legge 328 e sui temi del welfare in generale, hanno portato in questi ultimi anni a un progressivo esaurimento di questi fondi e l'orientamento dell'attuale governo tecnico, stretto tra la crisi economica e le necessità di contenimento della spesa pubblica, non sta prevedendo un cambio di rotta. Si è quindi di fronte al conseguente indebolimento di quello che ha rappresentato fino ad oggi un importante incentivo per l'attuazione locale degli indirizzi della legge quadro.

Tabella 1 - Andamento dei principali fondi di finanziamento delle politiche sociali negli anni 2007-2013

Milioni di euro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo nazionale per le politiche sociali	1.000	712	578	435	274	70	45
Fondo non autosufficienza	100	300	400	400	0	0	0
Fondo intesa famiglie (Fondo politiche per la famiglia)	220	330	239	174	51	53	31
Fondo politiche giovanili	130	130	130	81	13	13	11

Fonte: Marano, 2011, tab. 4.

La continua contrazione di risorse sta portando infatti i Comuni, e di conseguenza i piani di zona, ad affrontare una forte incertezza finanziaria, che rischia di mettere in pericolo l'investimento stesso nella programmazione zonale e di indurre movimenti opposti, di asserragliamento dei Comuni entro i propri confini. In contesti di risorse scarse e in decrescita, piuttosto che condividerle e gestirle insieme, si tende a tenere il poco che c'è per sé. Questo è tanto più vero per quei territori che hanno basato il piano di zona unicamente sulla programmazione e gestione delle sole risorse trasferite.

I territori nei quali, invece, alla programmazione associata si è affiancato un lavoro di gestione di servizi che ha potuto beneficiare anche di risorse proprie dei Comuni e dove si è investito congiuntamente anche sul potenziamento della progettazione e della ricerca di altri finanziamenti, attraverso ad esempio la partecipazione a bandi europei e la valorizzazione delle risorse territoriali, la riduzione delle risorse trasferite dal livello centrale ha e avrà un impatto certamente meno dirompente. Purtroppo però queste realtà, anche per le circostanze esposte in precedenza, rappresentano ancora esperienze minoritarie.

Riferimenti bibliografici [3]

Avanzini K. e Ghetti V., 2010, *La programmazione territoriale*, in Gori C. (a cura di), *Come cambia il welfare lombardo*, Maggioli, Bologna, pp. 105-130.

Banchero A., 2010, *Ancora sulla 328*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», vol. 40, n. 14, pp. 1-3.

De Ambrogio U. (a cura di), 2008, *Piani di zona tra innovazione fragilità*, IQuid di «Prospettive sociali e sanitarie», n. 1, Milano.

De Ambrogio U. e Lazzarotto L., 2007, *Tavoli tematici dei Pdz: risorsa o ostacolo?*, «Prospettive sociali e sanitarie», vol. 37, n. 5, pp. 1-4.

De Ambrogio U., 2009, *Potenzialità e insidie nel passaggio da una prospettiva di government ad una di governance nel rapporto pubblico-privato*, in Pesenti L. e De Ambrogio U. (a cura di), *Piani di zona in Lombardia. Le sfide della programmazione sociale*, Guerini e associati, Milano, pp. 109-114.

Giorgi G., Raciti M., 2010, *Un punto di vista diverso sulla legge 328/00*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», vol. 40, n. 3, pp. 1-4.

Gori C., 2010, *A dieci anni dall'approvazione della l. 328*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», vol. 40, n. 1, pp. 2-9.

Marano A., 2011, *I tagli all'assistenza in Italia. Motivazioni e conseguenze*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 61-87.

Pesaresi F., 2010, *La 328 nelle Regioni: un bilancio sintetico*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», vol. 40, n. 20, 3-5.

«Prospettive sociali e sanitarie», 2006, *Social planning: temi e competenze per la programmazione e la progettazione delle politiche sociali*, vol. 36, n. 10-11.

Ranci Ortigosa E., 2000, *Assistenza, prevenzione, promozione*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», vol. 30, n. 20-22, pp. 3-7.

Ranci Ortigosa E., 2004a, *A tre anni dall'approvazione della l. 328/00*, «Prospettive sociali e sanitarie», vol. 34, n. 2, pp. 1-2.

Ranci Ortigosa E., 2004b, *I temi e lo scenario* e *I rapporti fra i servizi sociali e i servizi sanitari*, in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma, pp. 21-31 e pp. 116-127.

Ranci Ortigosa E., 2007, *I livelli essenziali delle prestazioni, tra erogazioni monetarie e servizi/Essential Levels of Welfare: Cash Benefits and Services*, «La Rivista delle Politiche Sociali»/«Proceedings of RPS Forum *The health and care system in Italy – Four itineraries and essential evolutions*», n. 1, pp. 55-63/349-56.

Ranci Ortigosa E. (a cura di), 2008, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, IQuid di «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 2, Milano.

[3] Nella bibliografia ci si è limitatati ad indicare alcuni scritti elaborati o pubblicati in ambito Irs, cui si è specificamente attinto o che offrono integrazioni e approfondimenti su temi più sinteticamente trattati nel saggio.

Ranci Ortigosa E., 2010, *A dieci anni dall'approvazione della l. 328*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», vol. 40, n. 1, pp. 2-4.

Ranci Ortigosa E. (a cura di), 2011a, *Speciale. Disegniamo il welfare di domani Una proposta di riforma dell'assistenza attuale e fattibile*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», vol. 41, n. 20/22, pp. 1-64.

Ranci Ortigosa E., 2011b, *Come riformare l'assistenza in tempo di crisi*, «La Voce», 16 dicembre 2011.

Ranci Ortigosa E., 2011c, *Dalla 328 al federalismo fiscale*, «Oggi, domani, anziani», n. 2, pp. 105-120.

Ranci Ortigosa E. e Mesini D., 2012, *Le politiche di contrasto all'esclusione sociale*, in Pinelli C., *Esclusione sociale*, Libri Astrid, Passigli Editori, Firenze, pp. 367-386.

Ranci Ortigosa E., Ghetti V. e Cicoletti D., 2009, *Volontariato e policy making nelle Regioni*, «Impresa sociale», vol. 78, n. 4, pp. 137-158.

Siza R., 2010, *La 328 e gli squilibri del welfare italiano*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», vol. 40, n. 13, pp. 1-4.

Siza R., 2011, *La legge 328: la società attiva e il welfare leggero*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», vol. 41, n. 9-10, pp. 1-5.

Per non disperdere l'eredità della legge 328/2000: la proposta di «Prospettive Sociali e Sanitarie»

Emanuele Ranci Ortigosa, Valentina Ghetti

RPS

«Rps» ospita la sintesi della proposta di riforma messa a punto da «Prospettive Sociali e Sanitarie» con esperti di varie discipline e di comune sentire, e delineata alla luce del quadro presentato nell'articolo precedente. Si tratta di una proposta che mira a conseguire più efficacia ed equità, e assume complessivamente come vicolo finanziario quello delle attuali risorse, per potere essere avviata anche in questo tempo di crisi. Alla base della proposta, una scelta: non subire i termini e i confini angusti imposti al tema sia dal federalismo fiscale che dal d.d.l. di delega su fisco e assistenza del Governo Berlusconi. «Alzare la posta, ridefinire il campo», mettere sul piatto tutte le funzioni, le misure, le risorse sociali pubbliche, di qualsiasi origine storica e di qualsiasi classificazione giuridica, rivederle nel loro insieme in funzione degli attuali bisogni/domande sociali, con criteri generali e politiche specifiche coerenti. Ai fini della pubblicazione in «Rps» la proposta è stata sintetizzata e articolata in cinque tappe.

Introduzione

Le crisi sono un guaio, sono sofferenza, ma possono anche essere una opportunità a volte insostituibile per un cambiamento, nella vita personale e anche nelle vicende collettive. Finché c'è la possibilità di contenere i problemi continuando a fare le stesse cose, procedendo linearmente, la forza di inerzia prevale, perché ogni cambiamento comporta rischi e tensioni, che se possibile si evita di dover affrontare. Anche analisi politologiche convalidano la tesi che le riforme si fanno per lo più quando si è messi alle strette. La vicenda del nostro sistema assistenziale è la puntuale conferma di tale tesi. La crisi attuale non è un passaggio contingente, dopo di che tutto tornerà come prima. Non si può quindi affrontarla solo con espedienti occasionali, tanto più che problemi e fragilità nel sociale crescono e si drammatizzano, e le risorse per le politiche sociali sono poche, e diviene imperativo e urgente usarle al meglio, assumendo le iniziative e i rischi del caso.

Per valorizzare quanto la legge 328/00 ha introdotto e per affrontare le criticità e le esigenze ancora inevase è necessario rimettere profondamente in discussione l'attuale sistema di assistenza e in particolare i suoi consolidati trasferimenti monetarie. Occorre riordinare le finalità e l'erogazione degli interventi su priorità nel bisogno ed equità nei benefici, recuperare entro il sistema le risorse che è vano in questa fase critica attendersi dall'esterno, decentrare tali risorse sul territorio e sviluppare i servizi a diretto contatto con chi soffre situazione di fragilità o si trova a fronteggiare seri problemi, responsabilizzare in merito gli enti rappresentativi espressi dai cittadini e che ai cittadini dovranno rispondere secondo logiche democratiche e di effettivo federalismo. Un impegno quindi di vera riforma che purtroppo le forze politiche e sociali, e i livelli di governo finora non hanno assunto, ma che, soprattutto nell'attuale crisi, rappresenta la prospettiva su cui investire per non assistere passivamente al progressivo smantellamento della funzione sociale delle politiche pubbliche.
La proposta di riforma, di seguito sintetizzata e articolata in cinque tappe, mira a conseguire più efficacia ed equità, assume complessivamente come vincolo finanziario quello delle attuali risorse, per potere essere avviata anche in questo tempo di crisi[1].

Primo passo: ridefinire il campo

L'oggetto che si intende considerare e riformare sono specificamente le *politiche sociali* (*socioassistenziali* in termini un po' obsoleti), quelle che:

- trattano problemi di benessere della persona, delle famiglie, delle popolazioni, con prevenzione, ascolto, integrazioni al reddito, servizi (ponendosi spesso al confine con sanità, scuola, lavoro);
- sono finanziate con il prelievo fiscale, non con contributi o premi;

[1] Il testo integrale è pubblicato su «Prospettive Sociali e Sanitarie», 2011, n. 20/21. Il gruppo di lavoro è costituito da Emanuele Ranci Ortigosa (Istituto per la ricerca sociale) che l'ha coordinato, Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra (Capp, Università di Modena e Reggio Emilia), Francesco Longo (Cergas, Università Bocconi), Valerio Onida (presidente emerito della Corte Costituzionale), Alberto Zanardi (Università di Bologna), e dai ricercatori dell'Istituto per la Ricerca sociale, Ugo De Ambrogio, Daniela Mesini, Sergio Pasquinelli, Manuela Samek Lodovici, Stefania Stea.

- vanno individuate in base alla loro funzione, non alle classificazioni amministrative, di cui scavalcano infatti i confini;
- gli interventi consistono in erogazioni monetarie, servizi, detrazioni fiscali, da trattare in modo unitario e integrato;
- totalizzano una spesa complessiva pari a 62 miliardi di euro, quasi 4 punti del Pil, evidenziati nella tabella 2, che concorre a visualizzare il campo.

Tabella 1 - Spesa per assistenza sociale (anno 2010)

	Milioni	In % Pil
Spesa per assistenza sociale nel 2010	61.900	4,0
Sostegno delle responsabilità familiari	16.863	1,1
Assegni familiari	6.347	0,4
Detrazioni fiscali per familiari	10.516	0,7
Contrasto povertà	16.801	1,1
Assegno per famiglie con tre figli, social card	800	0,1
Pensioni sociali	4.001	0,3
Integrazioni pensioni al minimo (stima)	12.000	0,8
Non autosufficienza e handicap	16.394	1,1
Indennità di accompagnamento	12.600	0,8
di cui per anziani non autosufficienti	8.800	0,6
Pensioni ai ciechi e sordomuti	1.338	0,1
Altre pensioni agli invalidi civili	2.456	0,2
Offerta di servizi locali	8.605	0,6
Assistenza sociale (servizi)	8.605	0,6
Altre spese	3.237	0,2
Spesa delle famiglie per assistenti familiari (stima)	9.200	0,6
Compartecipazione delle famiglie al costo dei servizi offerti dai Comuni	933	0,1

Fonte: Ranci Ortigosa E. (a cura di), 2011a, *Speciale. Disegniamo il welfare di domani Una proposta di riforma dell'assistenza attuale e fattibile*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», vol. 41, n. 20/22.

Per ciò che riguarda la voce della tabella *spesa privata delle famiglie*, ovviamente stimata e probabilmente in difetto, essa andrebbe ricondotta a un disegno coerente e unitario insieme alla spesa pubblica sociale (e alla spesa sanitaria pubblica rivolta al sociale).
Si dovrebbe anche considerare, fuor di tabella, la spesa sanitaria *out of pocket*: circa 30 miliardi, di cui una parte rilevante è collegata al sociale. E anche il gratuito prendersi cura degli anziani e dei bambini, praticato soprattutto in famiglia da familiari.

Secondo passo: definire obiettivi e criteri per massimizzare l'efficacia e l'equità degli interventi e del sistema

Per *massimizzare l'efficacia* del sistema occorre trattare in modo appropriato e adeguato le singole situazioni di fragilità e bisogno. Questo può essere fatto solo sul campo. È quindi necessario *avvicinare le risorse ai bisogni*, metterli a diretto contatto, sul territorio: infatti, sul territorio la fragilità si forma e può essere prevenuta, si può diagnosticare, si possono coinvolgere ulteriori risorse (famiglia, vicinato, volontariato, associazionismo, ecc.), c'è possibilità di relazione fra diversi interlocutori, si può definire e anche negoziare un progetto, con mix di interventi monetari e di servizi, implementarlo, verificarlo.
Funzioni e risorse vanno quindi decentrate alle istituzioni del territorio, Regioni e Comuni, come vuole la Costituzione, sostituendo le tradizionali misure gestite dall'Inps.
Per massimizzare *l'efficacia* e *l'equità* del sistema, estendendo l'accesso e la gratuità dei servizi, occorre disporre di risorse aggiuntive. Maggiori risorse si potrebbero avere risparmiando su altre politiche, le spese militari ad esempio, e non solo, come molti giustamente chiedono. Ma questo non esime dal rimettere le cose in ordine in un sistema assistenziale che viene sempre giustamente criticato, anche per avere così più credibilità nel chiedere nuove risorse dopo avere utilizzate al meglio quelle disponibili.

Terzo passo: finanziare le riforme proposte adottando l'universalismo selettivo

Le attuali erogazioni economiche nazionali ingessano un sistema socio-assistenziale disfunzionale rispetto alle finalità proprie delle politiche sociali, non efficace e non equo. La loro revisione è quindi un passo ineludibile per la riforma del sistema socio-assistenziale e il reperimento delle risorse necessarie. Dalla Commissione Onofri degli anni '90 questo è chiaro, e va ripetuto.
In una situazione di risorse scarse, è necessario adottare come criterio generale per l'estensione dell'offerta e l'individuazione dei beneficiari, o meglio per la differenziazione fra beneficiari a titolo gratuito e beneficiari chiamati a concorrere alla copertura dei costi, l'universalismo selettivo. L'adozione diffusa della selettività sulla situazione economica (reddito + ricchezza) delle famiglie consente di conseguire più

equità nell'erogazione dei benefici e di liberare risorse per redistribuzioni entro le aree e fra le aree, per privilegiare interventi, o mix di interventi, che massimizzino appropriatezza e efficacia sul bisogno, contenendo l'esigenza di ulteriori finanziamenti dall'esterno, che oggi verrebbero comunque negati.

Il piano di finanziamento della riforma prende le mosse dalla scarsa efficacia redistributiva della attuale spesa assistenziale: il 34% della spesa per assegni familiari e il 24,2% della spesa per pensioni sociali va a integrare il reddito di beneficiari che appartengono alla metà più ricca delle famiglie italiane (oltre 19.000 euro di reddito equivalente, pari a quasi 31.000 euro di reddito disponibile non equivalente), quando molte famiglie povere non percepiscono alcun aiuto. Alla luce di una prima stima che si sta approfondendo, se si azzerassero le prestazioni indicate per beneficiari con reddito familiare equivalente superiore alla mediana, sopra quantificata, si libererebbero risorse per parecchi miliardi di euro. Se si trattassero allo stesso modo le integrazioni al minimo, per le quali non si dispone della distribuzione per decili di reddito e si deve quindi ricorrere a stime approssimate, si potrebbero recuperare risorse per alcuni altri miliardi di euro. Una revisione dei criteri di accesso così orientata, che utilizzi una Isee riformata, può insomma liberare risorse che, unite a quelle già messe in campo da Comuni e Regioni, possono finanziare nuovi servizi, e nuove forme di intervento sul territorio sostitutive delle attuali erogazioni monetarie centralizzate. Per le Regioni e soprattutto i Comuni si aprirebbe una grande sfida. Le loro risorse per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali crescerebbero moltissimo, e altrettanto crescerebbero le loro responsabilità rispetto all'insieme dei bisogni e delle domanda sociali.

Quarto passo: decentrare funzioni e risorse e ottimizzare il sistema istituzionale di governo delle politiche sociali

Sul territorio vanno quindi progressivamente allocate tutte le funzioni e risorse sociali oggi nazionali, su criteri distributivi rapportati all'entità dei bisogni, per confluire con quelle regionali e locali. Tutte queste risorse vanno governate su normativa e programmazione regionale, con amministrazione e gestione integrata a livello di ambito sociale o grande Comune, come vuole la Costituzione, in modo da fornire servizi e interventi appropriati, efficaci, efficienti, partecipati, di assisten-

za, prevenzione, attivazione e promozione, a tutti i soggetti in condizioni di vulnerabilità e di bisogno.
Un sistema di funzioni, risorse, servizi, così organizzato:

- disporrebbe di risorse pari a sei volte le attuali e di corrispondenti responsabilità;
- sarebbe programmato dal grande Comune o a livello di ambito pluricomunale, con modalità partecipative;
- attuerebbe un accesso e controllo presidiati dai servizi pubblici perché loro compito è la tutela dei diritti e il buon utilizzo delle risorse pubbliche;
- consentirebbe progettazione e produzione degli interventi effettuata dall'ente pubblico, da organizzazioni del privato sociale e da privati;
- Regioni e soprattutto Comuni dovrebbero rispondere dell'efficacia dei servizi e del buon uso delle risorse in campo sociale alle loro popolazioni, come vorrebbero democrazia e un serio federalismo.

Quinto passo: una impostazione generale e politiche specifiche

Per garantire una impostazione generale delle politiche specifiche andranno assicurati interventi universalistici e selettivi per:

- una rete territoriale di servizi per orientamento, accesso, presa in carico;
- il sostegno alla famiglia, con integrazioni di reddito, servizi per bambini, politiche di conciliazione, azioni formative e occupazionali per giovani;
- il contrasto alla povertà, l'attivazione e l'inserimento sociale e lavorativo;
- le persone non autosufficienti e le persone diversamente abili;
- altre aree di domanda che qui non vengono riprese specificamente.

La transizione alle nuove politiche comporta certo la gestione di delicati problemi di consenso e di equità che devono essere trattati con un passaggio graduale, che non determini seri contraccolpi sul tenore di vita delle persone e delle famiglie, che affermi come prioritari criteri di uguaglianza di trattamento a fronte di condizioni di fragilità personale e familiare o di onerosità di carichi assistenziali.
Per sostenere le famiglie con figli: sostituire le attuali prestazioni (assegni e detrazioni fiscali) con un «*assegno alle famiglie con minori*», selettivo sulla

condizione economica, complementare a politiche di conciliazione dei tempi di lavoro, di cura, per la casa, e all'incremento dell'offerta di servizi per l'infanzia, che possono risultare più efficaci sia in termini redistributivi e di contrasto alla povertà, che di sostegno alle responsabilità familiari. Tale razionalizzazione dei trasferimenti alle famiglie può liberare risorse per potenziare asili nidi e scuole materne e per concorrere a integrare i redditi delle famiglie più povere.

Per il contrasto alla povertà: introduzione di un «*reddito minimo di attivazione*», misura universalistica che contempla sia integrazioni economiche alle famiglie che interventi di inserimento e promozione. Attraverso l'unificazione degli istituti attuali di integrazione del reddito e l'attuazione dell'universalismo selettivo si stima che si possano liberare risorse per l'integrazione ai redditi (stima Cies, 4 miliardi di euro) e anche per lo sviluppo dei servizi territoriali per l'accesso e l'accompagnamento delle famiglie e per l'inserimento e la promozione sociale (Ranci Ortigosa e Mesini, 2012).

Per gli anziani non autosufficienti: sostituire l'indennità di accompagnamento con una «*dote di cura*» articolata su fasce distinte di gravità e fabbisogno; possibilità di scelta fra la soluzione *cash* e la soluzione *care*; gestione regionale e locale. Per questa politica risorse aggiuntive sono necessarie, in particolare per potenziare la rete dei servizi (domiciliari, residenziali e territoriali). È necessario anche defiscalizzare gli oneri contributivi per le badanti per regolarizzare i contratti e qualificare il lavoro professionale.

Le riforme delineate comportano esclusivamente redistribuzioni interne alle diverse aree, o tra le diverse aree delle politiche sociali, con l'eccezione già espressa della politica per la non autosufficienza, anche per la prevedibile continua estensione dei beneficiari.

Sesto passo: garantire diritti e livelli di servizi e contribuire allo sviluppo

Le riforme indicate comportano sacrifici e rischi e necessitano quindi di rassicurazioni e tutele per le persone e di linee di difesa contro tentativi di sottrarre nei passaggi risorse ora destinate all'assistenza, come il d.d.l. di delega sull'assistenza del Governo Berlusconi tentava di fare. Il federalismo non consente di porre vincoli all'uso delle risorse agli autonomi governi regionali e comunali, e quindi tale rischio si ripresenta ad ogni livello di governo. Per le ragioni richiamate, le rifor-

me possono essere effettuate solo se contestualmente si definiscono i livelli essenziali (Cost. art. 117, c. 2, lett. *m*) in termini di diritti di cittadinanza e di standard dei servizi. Anche perché quando le politiche sociali e le risorse per attuarle vengono decentrate, aumenta il rischio che le diseguaglianze territoriali si consolidino, mentre va assicurata equità nel singolo territorio e fra i territori. Occorre quindi attivare il fondo di riequilibrio previsto dalla l. 42/09 e più ampiamente dalla Costituzione.

La riforma proposta genera sviluppo: nel loro insieme le proposte avanzate implicano un forte sviluppo dei servizi sociali destinando a tale obiettivo una significativa quota dei 54 miliardi di euro, ora assorbiti dai trasferimenti monetari gestiti dall'Inps, che dovranno passare a Regioni e Comuni. Lo sviluppo dei servizi crea occupazione, posti di lavoro, in particolare per le donne e, ad esempio, con la dote di cura persegue anche l'emersione di lavoro informale. Essa va quindi vista non solo come innovazione dell'assistenza, ma anche come politica occupazionale e di sviluppo. Anche per i Comuni e le Regioni si prospetta una sfida: probabilità e tempi di una riforma a livello nazionale dipenderanno anche dall'impegno propositivo e innovativo di Regioni, Comuni, organizzazioni sociali e sindacali, oltre che dalle scelte del governo e dei partiti. Regioni e Comuni dovrebbero anch'essi rivedere i loro sistemi e le loro misure assistenziali sui criteri guida proposti dell'efficacia, dell'equità, del decentramento e della presenza integrata sul territorio. Occorre che si impegnino a verificare e poi innovare in tal senso politiche e sistemi assistenziali talora invecchiati, per una riorganizzazione, integrazione e riqualificazione della propria politica e azione sociale. È anche cruciale rafforzare il sistema di governo e quello organizzativo a scala adeguata, continuando a investire sugli ambiti sociali, implementando la funzione di programmazione che i tagli ai trasferimenti rischiano di indebolire, incentivando la gestione associata, investendo sulla costruzione del sistema integrato dei servizi, definito e promosso 12 anni fa dalla l. 328/00. Il passaggio delle funzioni e delle risorse potrà infatti avvenire solo verso realtà territoriali che siano in grado di gestirle efficacemente, garantendo i livelli essenziali.

Le politiche nazionali, regionali, locali devono riprendere respiro e coraggio anche semplicemente per avvicinarsi ai livelli di efficacia di welfare europei, nei confronti dei quali il nostro paese si trova spesso alle ultime posizioni. Soprattutto in una fase di gravi ripercussioni della crisi economica sul sociale, sulle condizioni di vita delle persone e delle famiglie, occorre affrontare nodi, perseguire mete che richiedo-

no comunque e contestualmente un deciso impegno per il miglioramento e consolidamento della rete territoriale dei servizi, nella logica della sussidiarietà espressa dalla stessa 328, e per l'integrazione delle politiche, condizione necessaria per qualsiasi processo di cambiamento, riforma, qualificazione del nostro welfare.

Innovazione: significati e dimensioni

IL I

Altre vie. Note sull'innovazione sociale

Giovanni B. Sgritta

In questa stagione, feconde come non mai, le ricette per superare la catastrofe che s'è abbattuta sulle economie dei paesi avanzati hanno di rado il marchio dell'originalità: anche muovendo da posizioni opposte, approdano quasi sempre a una sorta di pensiero unico e ortodosso. Fautori del neoliberismo in economia continuano a sostenere che una fiducia ben temperata nel libero mercato e il perseguimento di una severa politica di austerità siano la giusta formula per uscire dalla depressione: dunque, deregolamentazione, privatizzazioni e welfare retrenchment. D'altro canto, keynesiani e interventisti di varia schiera ritengono che «i fallimenti del mercato siano in effetti fallimenti dei governi»[1]*, sicché ciò di cui c'è bisogno è un robusto rilancio della spesa pubblica. E tuttavia, gli uni e gli altri, pur da sponde opposte, finiscono per guardare alle forze di mercato e a quelle esterne al mercato in modo alquanto manicheo (Hirschman, 1982, p. 23).*

1. L'assenza del sociale

Che le cause strutturali della crisi mettano radici in comportamenti azzardati del sistema bancario e nella speculazione finanziaria, aggravate per giunta dallo stato dei conti pubblici, e che pertanto la ripresa dell'economia richieda *anche* una seria disciplina delle transazioni finanziarie e efficaci misure di stimolo alla crescita, è fuori discussione. Dopotutto, ciascuno, banchieri, economisti e decisori pubblici, recita la propria parte: occupandosi principalmente della circolazione della moneta e di produzione e consumo di beni materiali, svolgono semplicemente il loro mestiere. Fanno, bene o male, quello che sanno fare. Il che non toglie che l'ottica in cui si muovono queste analisi sia stretta e miope. L'impressione, insomma, è che manchi qualcosa e che non tutti gli elementi del quadro siano adeguatamente rappresentati. Per quanto facciano parte di una saggia politica pubblica, i fattori

[1] L'espressione è di Stiglitz (2012, p. 171); su posizioni del tutto analoghe è anche Krugman (2012).

economici, la spinta al profitto e l'ansia dei traguardi economici nazionali – ha osservato Martha Nussbaum (2012, p. 175) – sono «soltanto una parte e un mero strumento per raggiungere altri obiettivi […] sono solo mezzi funzionali all'esistenza umana». In altre parole, ciò che difetta a queste letture della crisi è nientemeno che la dimensione «sociale». E, sia detto per inciso, per mettere le mani avanti, non è che su questo versante le riflessioni dei sociologi siano state finora molto più illuminanti e articolate; spesso sono andate semplicemente a traino delle spiegazioni economiche, scimmiottandole e legittimandone implicitamente il primato sulla scena intellettuale e mediatica.

Eppure, le conseguenze che derivano da questa assenza, dall'accantonamento della dimensione sociale, sono tutte di grande rilievo, soprattutto nello scenario della crisi in atto. Perché non v'è dubbio che l'espansione economica e finanziaria non potrà avvenire e difficilmente sarà in grado da sola di trovare un approdo sufficientemente stabile al di fuori della ricostruzione di quei legami interindividuali che la globalizzazione prima e la crisi poi hanno in larga misura indebolito e lacerato; ossia senza un profondo ripristino dei rapporti di solidarietà e di cooperazione, della coesione sociale, della fiducia nelle istituzioni, mediante la valorizzazione delle capacità individuali e collettive di invenzione e reazione, il contenimento delle diseguaglianze economiche e sociali.

In una parola, senza una spinta innovativa sul piano sociale; che non può che passare attraverso la creazione di valore economico non disgiunta dalla produzione di valore sociale, il potenziamento dell'iniziativa dei singoli con il supporto delle istituzioni, la costruzione di reti integrate di aiuto e collaborazione.

Una singolare ricaduta, con diffusi effetti corruttivi, che la crisi globale ha innescato sta proprio in questo: tutti questi discorsi sull'importanza delle «legature sociali» (l'espressione è usata da Dahrendorf), incontrano sempre maggiore difficoltà a ottenere udienza e riconoscimento da parte di autorità di governo e policy-maker. Come se la moneta cattiva avesse cacciato quella buona; sottraendo poco a poco legittimità a una dimensione – quella associativa, relazionale, solidaristica, di movimento che si sviluppa dal «basso» – che nel corso del tempo, complice anche la progressiva finanziarizzazione dell'economia, è apparsa sempre più marginale e relegata in posizione sempre meno cruciale per il funzionamento complessivo della società. Sicché, paradossalmente, è sulle cause (economiche e finanziarie) piuttosto che sulle risorse (sociali), che consentirebbero di trovare una via d'u-

scita dalla crisi, che le analisi correnti si soffermano innanzitutto. Il «sociale» contava poco prima e conta meno ancora adesso.

2. La decomposizione dei legami sociali

Quanto basta per definire i termini della questione, che in verità era già stata posta con chiarezza dalle analisi critiche di A. Giddens sulla cosiddetta «terza via» e ha ora ripreso piede sotto una nuova veste nel dibattito politico e sociale alimentato dalla crisi. Si tratta di quell'approccio che sostiene l'adozione di strategie d'investimento in campo sociale e che rinvia alla lontana alle misure adottate all'epoca della Grande Depressione e all'affermazione del compromesso socialdemocratico di mezzo secolo e poi in larga misura sbaragliate o ridimensionate dalla stagione neoliberista degli anni '80. Anche queste tesi, tuttavia, non sono del tutto dissonanti rispetto alle logiche di impianto liberista e socialdemocratico, delle quali condividono in ultima istanza il principio che il mercato rimanga in ogni caso la fonte primaria del benessere di individui, famiglie e gruppi sociali[2]; e che solo parzialmente, se pure, si allontanano da una logica produttivistica, accentuando il ruolo di misure di attivazione sul mercato del lavoro rispetto alla sola compensazione passiva delle avverse conseguenze del libero gioco del mercato, e sollecitando interventi mirati nel campo dell'educazione, della conciliazione e del *childcare*. Valga per tutte la puntuta critica che Jason Beckfield rivolge a questo paradigma quando osserva che «the emphasis in "social investment" is too much on the "investment" and too little on the "social"»[3].

Più centrali e pertinenti al nostro tema sono le tesi sostenute da alcuni studiosi d'Oltralpe, a partire da quelle alquanto radicali che Alain Touraine consegna a un volume pubblicato a fine 2010, specificamente dedicato alle conseguenze della crisi (*Après la crise*). Secondo il sociologo francese, il processo di globalizzazione, poi sfociato nella recessione, avrebbe distrutto tutte le istituzioni e la stessa società: «[…]

[2] Valga per tutti, il giudizio piuttosto lapidario di Gouldner, che «L'inefficienza dello stato del benessere deriva […] dal fatto che esso deve cercare le soluzioni all'interno delle istituzioni fondamentali che sono la causa del problema» (Gouldner, 1972, p. 124).

[3] Beckfield (2012, p. 3) e anche Jenson (2009, p. 30), e più radicalmente Goodin (2001).

puisque aucun contrôle social n'a plus prise sur elle, la conclusion s'impose à tout que seul l'individu reste vivant dans ce champ de ruines» (Touraine, 2010, p. 123).

Va da sé che in queste condizioni l'integrazione della società si rivela anch'essa un obiettivo illusorio. Pertanto, per uscire dalla crisi non è più possibile contare sui soggetti tradizionali dell'economia e della politica, partiti e sindacati inclusi, bensì in un «communautarisme défensif», e cioè in un'aggregazione orizzontale delle comunità di cittadini che «faciliti l'apertura di gruppi locali su questioni di portata generale»; e dunque, esemplificando, nella forza di movimenti femministi, associazioni ecologiste o contro il razzismo e per l'eguaglianza dei diritti civili, comunque sia in soggetti sociali estranei o esterni alla sfera di governo (*ivi*, pp. 99 e 116). Occorre in altri termini «ricreare dei legami sociali», ricostruire le relazioni faccia a faccia, facendo appello il più direttamente possibile al soggetto, ovvero «ai diritti fondamentali e universali degli esseri umani». «Dans ce point de vue – scrive Touraine (*ivi*, pp. 166 e 151) – il ne s'agit pas d'organiser une action massive, mais des activités individuelles ou collectives dans lesquelles chaque individu soit engagé et non intégré».

Da altra angolatura, e tuttavia condividendo una *pars destruens* non meno pessimistica di quella, ragiona anche Pierre Rosanvallon (2011, p. 380); secondo il quale è indispensabile ri-costruire i rapporti sociali, «refaire société […] parce qu'il n'y en a plus». Dunque, rifare società per contrastare la «décomposition silencieuse du lien social et, simultanément, de la solidarité» e rifondare il progetto di una società dell'eguaglianza, di una «démocratie intégrale». Il che presuppone innanzitutto una valorizzazione della *singolarità*, di ciò che gli individui hanno di specifico, attraverso una «personnalisation de l'action publique»; il ripristino della *reciprocità* delle relazioni sociali, minata – secondo Rosanvallon (2011, pp. 381-395) – dalla progressiva erosione della logica universalistica e dalla contestuale affermazione, nell'azione dello stato sociale, di procedure di tipo selettivo[4]. Infine, ed è soprattutto su questo punto che la proposta di Rosanvallon incontra e integra quella di Touraine, sarebbe decisiva una ripresa della *communalité*, cioè del senso di appartenenza e di partecipazione dei cittadini alla vita della propria comunità, poiché «le democrazie esistono *unicamente* in virtù dell'impegno dei loro cittadini nella gestione della cosa pubblica» (Judt, 2010,

[4] Su questi aspetti, una riflessione che meriterebbe un'analisi a parte è svolta da Donati, (2011, in particolare il cap. II).

p. 119). Così, l'idea della cittadinanza si amplia in quella di «concittadinanza», alimentata, rivitalizzata, dalla condivisione di informazioni, conoscenze, comunicazioni, iniziative, esperienze, azioni solidaristiche, sentimenti di utilità, luoghi, interessi e beni-comuni; in una parola, *communalité* come modo di «faire société ensemble» (Rosanvallon, 2011, p. 357).

Sulla via tracciata da Rosanvallon si inoltra anche Robert Castel (2011, pp. 20-21), che con riferimento alla crisi dello stato sociale dei primi anni '70 parla di una «dynamique de dé-collectivisation» o di «ré-individualisation» che avrebbe profondamente alterato sia l'organizzazione del lavoro sia le protezioni sociali ad esso associate, installando l'incertezza al centro dell'esistenza, senza o quasi punti d'appoggio in grado di garantire la stabilità delle traiettorie di vita. Di qui, una critica che indirettamente parrebbe rivolta a quanti, come i teorici dell'*empowerment* o del *social investment*, propongono l'adozione di politiche che pongono come esigenza incondizionata la promozione dell'individuo. Ora, queste politiche possono indubbiamente avere un risvolto positivo: responsabilizzare coloro ai quali si rivolge l'aiuto, indubbiamente lo è. E tuttavia, avverte Castell (*ivi*, p. 24), «[…] la généralisation de cette exigence repose sur une omission et même sur une occultation. Elle économise la nécessité de s'interroger sur le conditions (et sur le supports) indispensables pour qu'individu puisse se prend en charge leu-même, "s'activer", "se mobiliser", ecc. Elle fait comme si tous le individus étaient dotés en soi de la capacité d'exister par eux-mêmes».

Nella stessa opera collettiva da cui sono tratte queste considerazioni, uno dei co-autori, François Dubet (2011, p. 87), fa osservare criticamente come nell'espressione «faire société», il sostantivo conti meno del verbo. Come dire che «fare società», ri-costruire le relazioni, è innanzitutto un'attività, una responsabilità, della politica, perché la politica, la politica democratica, rappresenta l'unità della vita sociale. Pertanto, diversamente da ciò che presuppongono quelle tesi che fanno appello alla responsabilizzazione e all'*empowerment* del soggetto, la questione che si pone è piuttosto se il sistema politico, lo Stato, siano in grado di intervenire, dispongano cioè della capacità di cambiare l'ordine delle cose. Opportunamente, osserva ancora Dubet (*ivi*, p. 89), «…l'appel à la volonté est d'autant plus exhibé que les capacités de l'action publique sont faibles, paralysées et contradictoires, en un mot bloquée».

3. La via dell'innovazione sociale

Assai più a fondo su questa strada si spinge l'analisi che Stephen Goldsmith svolge in *The Power of Social Innovation* (2010), forte di un vastissimo e stimolante campionario di esperienze concrete per la sua attività di imprenditore e amministratore pubblico[5]. Il punto di partenza delle riflessioni di Goldsmith non è la crisi, bensì la difficoltà dei moderni sistemi di welfare, con i mezzi e le risorse di cui dispongono, di rispondere efficacemente a una parte tutt'altro che trascurabile dei principali, vecchi e nuovi, problemi e rischi presenti nelle società a economia avanzata: dalla povertà alla cronica marginalità di ampi settori della popolazione, dall'esclusione scolastica, particolarmente grave negli Stati Uniti, specie tra afro-americani e ispanici, alla situazione degli homeless, alla criminalità, alle dipendenze, ecc.

Pertanto, rispetto alla consueta tematica affrontata dai teorici del *social investment*, il raggio d'azione è più ampio. L'analisi di Goldsmith non focalizza l'attenzione soltanto sul rischio, le politiche di conciliazione famiglia-lavoro e i programmi *edu-care*, ma si allarga all'intero arco dei problemi sociali di una società complessa. E tuttavia, non v'è dubbio che quest'approccio all'innovazione sociale possa per taluni versi essere visto come complementare al paradigma dell'investimento sociale. Perché di questo in fondo si tratta.

Vale la pena di riportarne i contenuti in esteso. Anche Goldsmith propone in un certo senso una soluzione di mediazione, tra le posizioni ideologiche della sinistra e della destra, semplificabili schematicamente in keynesiane e neoliberiste, interventiste e non. Ma, a differenza dei teorici del *social investment*, questa soluzione non fa appello principalmente alla responsabilità dello Stato, quanto a una strategia che, muovendo dalla critica all'inefficacia delle politiche pubbliche, chiama direttamente in causa il ruolo attivo, il protagonismo, delle reti comunitarie di base e in particolare il ricorso a una nuova figura di mediazione, il «civic entrepreneur». Le domande da cui parte l'analisi di Goldsmith (2010, pp. xxiii-xxiv) sono le seguenti: «How much value is produced when public and private sectors engage one another constructively […] How public entities create public value, rather than perform public activities […] [How] engaged leaders – whether indi-

[5] Docente all'Harvard Kennedy School, Goldsmith è stato per due successivi mandati sindaco di Indianapolis e ha presieduto, sotto le Presidenze Bush e Obama, la Corporation for National and Community Service.

vidual, government, philanthropic, or social – can supply the catalytic energy to produce civic progress in a community».

A queste domande, sostiene Goldsmith, tanto la destra quanto la sinistra (il riferimento è ovviamente alla situazione politica degli Stati Uniti) hanno fornito risposte inadeguate. La destra, perché ritiene che negli ultimi cinquant'anni l'azione del governo abbia aggravato i problemi con interventi che hanno contribuito a indebolire le capacità di reazione autonome (*self-help*), il capitale sociale e i programmi di sostegno organizzati dalle comunità di base; la sinistra, perché sostiene che un maggior impegno dello Stato basti da solo a risolvere i problemi «[…] as if individual values, families, community and faith organizations, and economic success were incidental» (*ivi*, pp. XIX-XX).

«The real question should be not whether government should participate in lifting up people whom "prosperity has left behind" but how it should participate […] Government has become ill-equipped to handle the complex task of solving our increasingly intractable social challenges […] Government now must deliver its assistance not through traditional rule-bound hierarchical programs but through effective civic entrepreneurs operating in dense social and community networks» (*ivi*, pp. XX-XXI).

Che questa argomentazione sia fortemente condizionata dal riferimento alla storia politica americana, s'è detto. In tutta l'opera di Goldsmith, il richiamo insistente all'*imprenditorialità civile* evoca chiaramente i capisaldi fondamentali della democrazia americana così come descritta da Tocqueville: lo spirito d'impresa e le virtù civiche; dunque, l'individuo come centro d'iniziativa, la cura per il proprio privato benessere, l'affidamento sulle proprie risorse personali, e il principio che la condotta degli affari sociali dipenda in ampia misura dall'iniziativa dei singoli individui.

In realtà, la critica che Goldsmith muove al sistema statunitense è che l'azione del governo si sarebbe «ingessata» (*calcify*) nel corso del tempo, e il sostegno finanziario alle iniziative sociali avrebbe per lo più agito sulla base di «short time horizons» piuttosto che sulla base dei risultati raggiungibili. Inoltre, l'azione di governo in campo sociale non avrebbe tenuto il passo con la crescente complessità dei problemi sociali (l'equivalente dei «nuovi rischi» di cui parlano i paladini del *social investment*), che divengono intrattabili in una dimensione esclusivamente verticale dell'intervento: «Creative, caring, and effective efforts […] demonstrate that great opportunity lies in our untapped civic potential […] Without the active support of neighbors and

block-by-block organizations, no outside funding will succeed […] The litaly of current crisis mandates change not just in the way government provides services, but in the community-wide delivery systems built up around social problems» (Goldsmith, 2010, pp. 13, 14 e 17).

Per Goldsmith, l'«abbraccio fatale» dell'intervento pubblico rischia dunque di soffocare l'autonomia delle comunità e di indurre dipendenza, anche negli organismi del terzo settore; una dipendenza che si traduce col passare del tempo in immobilismo, rigidità dei programmi e degli impegni di spesa e perdita di creatività nella soluzione dei problemi[6]. «To produce civic renewal and social progress, any system must emphasize individual conduct and responsibility»: un'affermazione che incontrerebbe agevolmente il consenso dei portavoce del «*social investment State*», ma che l'autore non porta alle estreme conseguenze sostenendo che l'aiuto dello Stato debba essere erogato se, e solo se, i destinatari mettono in atto comportamenti virtuosi.

Si tratta comunque di osservazioni sulle quali riflettere criticamente, senza pregiudiziali, anche in un'ottica diversa da quella dello studioso americano. Effettivamente, non è infrequente il caso che il sostegno pubblico alle iniziative del terzo settore dia luogo a «vested interests», introducendo rigidità nei bilanci degli enti finanziatori e barriere all'ingresso, che impediscono la copertura di bisogni emergenti e la possibilità di esplorare nuove e più efficaci vie di intervento; così come non è insolito che per una parte consistente dei programmi finanziati non sia prevista una valutazione *ex post* che consenta di misurare l'efficacia dei risultati raggiunti. Nelle parole di Goldsmith (2010, p. 106): «[…] organizations pursue legitimacy, not performance. Legitimacy comes from doing the thing everybody thinks is the right thing to do, even if in practice it turns out to be ineffective».

Un caso classico in cui l'azione pubblica, gestita direttamente o tramite organismi di volontariato, rischia di sfociare in assistenzialismo, cioè nel perpetuare lo status quo ante, è quello dell'*homelessness*. Gli aiuti erogati sotto forma di pasti gratuiti, ostelli notturni o la distribuzione di cibo sulle strade rispondono sul momento al bisogno dell'assistito, ma non lo risolvono alla radice; sicché il problema, affrontato all'insegna della formula «reward the needy, not what works», si ripresenta tale e quale, se non aggravato, all'indomani dell'inter-vento. Goldsmith cita in proposito il programma intrapreso dalla città di New York, *Homebase*, affidato a un commissario straordinario, che si

[6] Un tema, questo, ripreso anche da Donati (2011, p. 208).

era prefisso tre principali obiettivi: «(1) Preventing homelessness; (2) helping families find immediate alternatives to temporary shelter or, failing that, shortening their time in shelters; and (3) preventing repeated stays. *Homebase* extended its reach well beyond housing concerns. It provided clothes for job interviews; funded job training; and secured child care, mental health care, education, and employment services. It even provided mediation for family and landlord disputes. The impact on the families and communities served was significant. By July 2008, more than 90 percent of the 10,042 households served by *Homebase* had stayed out of shelters for a year after being served. Moreover, from July 2004 to June 2007, *Homebase* showed a 10 percent difference between the increase in the rate of shelter entry in its six communities and in a "control" group» (Goldsmith, 2010, pp. 108-109).

Il testo riporta peraltro un intero e articolato campionario di esperienze consimili, sulle quali non è possibile fermarsi in questa sede; la stragrande maggioranza delle quali affidate all'iniziativa di una figura di imprenditore civico indipendente che, non essendo condizionato da pressioni locali, non si preoccupa del proprio vantaggio politico, quanto di risolvere il problema nell'interesse degli assistiti.

Di fronte a molteplici problemi, le politiche pubbliche si rivelano talvolta incapaci di fornire risposte adeguate. Diviene pertanto indispensabile il ricorso all'azione comunitaria, alla «fertile community», alla partecipazione attiva dei cittadini con il sostegno delle amministrazioni a tutti i livelli di governo che agiscono da catalizzatori di iniziative innescate e partecipate dal basso. «[…] helping government become a catalyst for excellence instead of a bureaucratic stumbling block that protect mediocrity […]. In the end, civic progress has to occur at the community level […]. Catalythic transformation […] relies on the interactions between people in the community, through their social networks, that trigger changes in behavior, norms, or culture» (Goldsmith, 2010, pp. 198-220).

5. Opportunità e limiti

Nel valutare la possibilità di trasporre questa formula ad altri paesi, non è trascurabile che la realtà statunitense, specie per quanto riguarda la propensione al volontariato, sia tutt'altro che tipica. Per quanto la recessione possa aver ridimensionato l'impegno filantropico, per gli

anni precedenti si stima in 300 miliardi di dollari il totale delle donazioni da parte di privati cittadini, fondazioni e imprese incluse; l'equivalente di circa 1000 dollari per abitante. Le adesioni all'*AmeriCorps* (un programma federale per l'istruzione e la protezione dell'ambiente) sono aumentate del 40% nel 2009 rispetto al 2008; quelle al *Teach for America* (organizzazione non-profit che combatte l'esclusione educativa) del 36% tra il 2007 e il 2008; e, in complesso, il numero di volontari è cresciuto di 441.000 unità nello stesso arco di tempo. Cifre ragguardevoli, probabilmente non riscontrabili in alcun paese europeo.

Naturalmente, questi ultimi hanno alle spalle una diversa tradizione e hanno (almeno finora) potuto contare su impegni di spesa e programmi di intervento in campo sociale indubbiamente più generosi. Il che tuttavia non esclude che alcune delle innovative esperienze d'intervento dal basso, attraverso le reti di comunità, tramite l'intermediazione di forme d'imprenditoria civica, il coinvolgimento delle amministrazioni locali, il ricorso alla ricerca sociale e l'impiego costante di efficaci strumenti di valutazione, di cui Goldsmith fornisce ampi e documentati ragguagli nella sua analisi, possano essere replicate con successo anche altrove. Non difettano certo le risorse umane; se mai, il problema è come eliminare o comunque contenere lo sperpero e la rendita parassitaria; dunque riuscire a fare quanto è necessario con ciò che è disponibile, attivando e valorizzando lo spirito di iniziativa spontanea e le capacità individuali, mobilitando le energie disponibili per la produzione di valore sociale.

Basti pensare, per dire, all'enorme capitale di risorse, umane e sociali, di energie e competenze tecniche, resosi disponibili grazie all'allungamento della durata della vita negli ultimi due decenni, oggi in larga misura inutilizzato o «sequestrato» dalle famiglie, in ambiti di solidarietà corte che non catalizzano su cerchi più ampi; alla crescita delle iniziative di cittadini per la difesa del territorio, la tutela dei beni comuni, la rappresentanza di singoli interessi locali, e alle innumerevoli realtà di self-help e mutuo aiuto, che spesso operano in forme e modalità autonome, estranee all'azione delle pubbliche amministrazioni. Ne dà un interessante elenco R. Carlini (2011) in un testo dedicato all'economia del noi: «[…] esperienze fondate su legami sociali, nelle quali gruppi di persone entrano in relazione e cercano soluzioni comunitarie a problemi economici, ispirate a princìpi di reciprocità, solidarietà, socialità, valori ideali, etici o religiosi. Fuori dalla logica esclusiva dell'*homo oeconomicus* […] ma dentro il mercato. Fuori dalla scena politica istituzionale, ma con l'ambizione di portare una propria visione politica del fa-

re quotidiano. Fuori dall'universo chiuso della proprietà privata, nello spazio aperto dei beni comuni».

Il ricorso a queste logiche, a queste risorse e a questi capitali, non necessariamente comporta una proporzionale limitazione delle responsabilità pubbliche. Da questo punto di vista, l'innovazione sociale, così come proposta dal docente di Harvard, non si pone affatto in alternativa all'iniziativa dello Stato, né è rivolta – come parrebbero suggerire alcune proposte dei teorici del *social investment* – esclusivamente all'inserimento produttivo delle risorse così recuperate nel mercato del lavoro; ma si affaccia piuttosto come un'integrazione virtuosa, un mix di competenze, energie, idee e capacità manageriali disponibili a livello di base, della rete dei servizi e dei finanziamenti pubblici.

Come attivare tutto questo, è un'altra questione. In ogni caso, non sono certamente da sottovalutare le difficoltà e gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento di questi obiettivi. Di ordine culturale, in primo luogo. Laddove difetti la coesione sociale, il compito di innescare quelle reazioni positive, quei protagonismi di base, si rivela indubbiamente più complesso; nel breve periodo, forse persino insuperabile. Quindi, difficoltà imputabili all'apparato amministrativo, spesso incapace di collegarsi al territorio al di fuori di una logica di tipo gerarchico e burocratico, quando non asservita a meri interessi politici di parte, e che non sempre dispone della capacità di utilizzare adeguatamente gli strumenti tecnici, conoscitivi e valutativi che in iniziative di questo tipo sono assolutamente necessari. Il compito pertanto è tutt'altro che facile e la realizzazione di significativi passi avanti in questa direzione molto incerta.

Per giunta, grava come un macigno sull'intrapresa di un cambiamento nel senso dell'innovazione – certamente nel nostro paese ma non solo – il peso di una cultura civica e politica che per troppo tempo è stata abituata, e si è di conseguenza a poco a poco adattata, a ritenere che le soluzioni dovessero giungere esclusivamente o primariamente dall'alto, per delega elettorale; di una tradizione civica e culturale che rende ancor oggi difficile e imbarazzante affrontare in una chiave diversa questi temi, perché è da sempre stata indotta a giudicare il primato della politica e dell'amministrazione dello Stato come una conquista di civiltà, come la sola efficace fonte delle protezioni e delle tutele di fronte ai rischi sociali; che «bene comune» e «bene pubblico» fossero la medesima cosa e che ai pubblici amministratori competesse l'onere di far coincidere l'uno e l'altro. Senza porsi il problema di che cosa le persone, i cittadini, gli amministrati, fossero in grado di essere

e di fare; di quali opzioni sostanziali potessero godere, di quali libertà e opportunità disponessero di scegliere e agire: di conseguire, per dirla con A. Sen e M. Nussbaum, «combinazioni alternative di funzionamenti». Rompere queste incrostazioni paralizzanti è alquanto complicato. I legami sociali non si ricostruiscono spontaneamente; servono dei catalizzatori, ed è auspicabile che la crisi possa, paradossalmente, agevolare la conversione delle minacce in opportunità. E tuttavia, la questione resta aperta.

Resta aperta soprattutto per ciò che riguarda la dinamica dei rapporti tra il pubblico e il privato, tra il centralismo ai vari livelli dell'azione pubblica (statale) e il localismo territoriale dei gruppi e degli individui. La soluzione che propone Goldsmith del ricorso a una figura di mediazione, l'imprenditore civico, è senz'altro una strada che merita di essere esplorata se serve a mettere in moto un processo di cambio che consenta di superare l'immobilismo e i freni burocratici che rallentano e rendono alla fine inefficaci, parziali e tardivi gli interventi; indubbiamente può rappresentare un progresso rispetto all'esistente se permette di ridurre la distanza tra il riferimento ad un generico interesse generale e la dimensione locale, là dove – come ha scritto Castel – «si costruisce o si demolisce concretamente l'integrazione sociale»[7]. L'importante è che la crisi non concorra a innescare e stimolare l'intrapresa di strade che accelerino e allarghino la divaricazione fra centro e periferia, riducendo la sfera d'azione del pubblico (la cui definizione, sia detto *en passant*, è divenuta quanto mai problematica, incerta e sfuggente) e lasciando alle iniziative dei gruppi di base la soluzione di problemi che non sono in grado di affrontare con le loro sole risorse; al tempo stesso creando spazi di opportunità, perlomeno in quegli ambiti di intervento in cui ciò si rivela possibile (che non sono pochi, ma nemmeno molti), per la partecipazione attiva delle comunità. Ma qui il discorso non si chiude affatto; se mai, si apre ad una riflessione che fuoriesce non dal tema, ma dai limiti di questa nota.

[7] Castel nella «Rivista delle Politiche sociali» 2/2006 (p. 87). L'intero fascicolo della Rivista è dedicato ai temi, alle politiche e alle trasformazioni della sfera pubblica. Segnalo, in particolare, oltre al pezzo di Castel sopra citato, i contributi di O. de Leonardis (2006) e di C. Donolo (2006).

Riferimenti bibliografici

Beckfield J., 2012, *Comment on Anton Hemerijck/3. More Europe, Not Less: Reversing the Long, Slow Decline of the European Social Model*, «Sociologica», n. 1 (doi: 10.2383/36890).

Carlini R., 2011, *L'economia del noi. L'Italia che condivide*, Laterza, Bari.

Castel R., 2006, *L'assistenza nella storia dell'État providence*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 71-89.

Castel R., 2011, *Les ambiguïtés de la promotion de l'individu*, in *La République des idées* e P. Rosanvallon, *Refaire société*, Seuil, Parigi.

de Leonardis O., 2006, *L'onda lunga della soggettivazione: una sfida per il welfare pubblico*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 13-37.

Donati P., 2011, *Sociologia della riflessività. Come si entra nel dopo-moderno*, Il Mulino, Bologna.

Donolo C., 2006, *Riflessività nel dominio pubblico. Primi appunti*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 91-106.

Dubet F., 2011, *Faire société par le côté gauche*, in La République des idées e P. Rosanvallon, *Refaire société*, Seuil, Parigi.

Goldsmith S., 2010, *The Power of Social Innovation. How Civic Entrepreneurs Ignite Community Network for Good*, Jossey-Bass, San Francisco.

Goodin R.E., 2001, *Work and Welfare: Towards a Post-Productivist Welfare Regime*, «British Journal of Political Science», vol. 31 (1), pp. 13-39.

Gouldner A.W., 1972, *La crisi della sociologia*, (trad. it.) Il Mulino, Bologna.

Hirschman A.O., 1982, *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, (trad. it.) Bompiani, Milano.

Jenson J., 2009, *Redisigning Citizenship Regimes after Neoliberalism. Moving toward Social Investment*, in N. Morel, B. Palier, J. Palmer (a cura di), *What Future for Social Investment?*, Institut for Future Studies, Stoccolma.

Judt T., 2010, *Guasto è il mondo*, (trad. it.) Laterza, Bari.

Krugman P., 2012, *End This Depression Now!*, W.W. Norton & Company, New York.

Nussbaum M.C., 2012, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, (trad. it.) Il Mulino, Bologna.

Rosanvallon P., 2011, *La société des égaux*, Éditions de Seuil, Parigi.

Stiglitz J.E., 2012, *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W. W. Norton & Company, New York.

Touraine A., 2010, *Après la crise*, Seuil, Parigi.

Innovazione sociale: l'estensione semantica di un concetto in ascesa politica

Francesco Pirone

L'articolo analizza il concetto di innovazione sociale in relazione alla sua ascesa nel lessico delle politiche sociali. La rapida diffusione dell'idea di innovazione sociale anche nel lessico scientifico ha generato molteplici definizioni e concettualizzazioni che ne hanno ampliato il campo semantico. Se da una parte l'introduzione dell'espressione innovazione sociale ha permesso di analizzare con questa specifica lente concettuale dell'innovazione fenomeni di mutamento sociale che non rientrano nel tradizionale campo economico e tecnologico, dall'altra la polisemia emergente del termine è stata fonte di ambiguità crescente rispetto al sistema di significati che ad esso sono stati associati. Il contributo assume problematicamente tali ambiguità e si focalizza sui processi di significazione dell'innovazione sociale, basandosi su una rassegna critica della letteratura socio-economica e sulla documentazione istituzionale teoricamente rilevante rispetto a tali processi. L'obiettivo è ricostruire i contorni e l'articolazione del campo semantico dell'innovazione sociale, affrontando sia la dimensione dell'intenzione-connotazione, sia quella dell'estensione-applicazione.

1. Introduzione

Il tema dell'innovazione ha assunto una crescente centralità nel discorso pubblico e nella letteratura scientifica in relazione alle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale. Soprattutto con riferimento all'evoluzione più recente del quadro strategico dell'Ue relativo al passaggio dalla *Knowledge-Based Society and Economy* alla *Smart Economy Growth*, l'innovazione – intesa in generale come un processo sociale di cambiamento in grado di produrre esiti desiderabili in termini di miglioramento della competitività economica, della sostenibilità ambientale e della solidarietà sociale (Commissione europea, 2010) – è diventata un concetto-chiave, utilizzato anche per ricondurre ad unità l'impostazione strategica delle diverse aree di policy, compresa quella delle politiche sociali.

In questo dibattito si colloca l'ascesa del concetto di innovazione sociale (Is) come forma distinta rispetto all'innovazione economica, definita sia in senso stretto in relazione a prodotti, processi produttivi e mercati, sia in una prospettiva ampia che include le dimensioni organizzative e istituzionali dei processi economici[1] (Fagerberg, 2005).
L'attenzione sull'Is è, d'altra parte, cresciuta anche in relazione al dibattito sulla crescita dell'*economia civile* (Bruni e Zamagni, 2004) e sulle risorse che per questa via potrebbero attivarsi per fronteggiare la crisi del welfare state e gli effetti dello sviluppo del capitalismo neoliberista[2] in termini di aumento delle diseguaglianze e delle marginalità sociali (soprattutto nell'attuale fase di crisi economica e di contrazione della spesa pubblica). Il dibattito sul rapporto tra Is e sviluppo dell'economia civile si focalizza, infatti, sulla capacità del terzo settore di innovare i meccanismi di cooperazione sociale per soddisfare i bisogni che non hanno risposta né dallo Stato, né dal mercato[3], in una prospettiva di *pluralismo societario* (Pestoff, 1998) alternativo alla privatizzazione radicale di ispirazione neoliberista.
La rapida diffusione dell'espressione Is nel lessico politico e scientifico ha però alimentato la proliferazione di definizioni e significati con un conseguente problema teorico di delimitazione del campo semantico dell'espressione. La polisemia del termine ha, inoltre, comportato una crescente ambiguità anche dell'estensione empirica del concetto e, quindi, un certo margine di indeterminatezza nella individuazione dei casi concreti ai quali l'Is si può riferire.
L'articolo si focalizza su queste due tematiche, ovvero la definizione del campo semantico e l'estensione empirica del concetto di Is, assumendo una prospettiva limitata ai cambiamenti dei sistemi di welfare e delle politiche sociali. Il lavoro si basa su una rassegna critica della letteratura socio-economica, integrata da un'attività di selezione e analisi di documenti d'indirizzo strategico – con particolare riguardo alle esperienze di Usa, Uk e Ue – rilevanti per l'area delle politiche sociali.

[1] Sulle interconnessioni tra Is e le altre forme di innovazione economica cfr. Pol e Ville (2009).

[2] Sul neoliberismo cfr. Saad-Filho e Johnston (2005), Glyn (2007), Harvey (2007).

[3] Sui bisogni che il mercato non soddisfa e lo Stato non è in grado di soddisfare, l'approccio dell'economia civile supera la letteratura sui fallimenti del mercato e quella sui fallimenti dello Stato (Hansmann, 1980; Weisbrod, 1988) a partire dal riconoscimento polanyiano di una terza forma di scambio – la reciprocità – alternativa e complementare allo scambio di mercato e alla redistribuzione politica.

2. Definizioni e dimensioni concettuali

Riprendendo Alessandro Bruschi (2005), la ricerca scientifica ha la necessità di costruire un «buon linguaggio» attraverso un lavoro per «ben formare» i termini e le espressioni adottate. Allo stato attuale della ricerca, l'espressione Is richiede questo lavoro in quanto è ancora debole la stipulazione di una definizione condivisa dalla comunità scientifica e non c'è di conseguenza un'immediata corrispondenza con il suo contenuto empirico.

Tabella 1 - Approcci all'innovazione sociale: definizioni e riferimenti disciplinari

Approccio	Definizione	Riferimento bibliografico	Approccio disciplinare prevalente
Sistemico	L'innovazione sociale è un processo complesso di introduzione di nuovi prodotti, processi e programmi che cambiano profondamente le routine di base, i flussi di risorse e di autorità, o le credenze del sistema sociale in cui l'innovazione si realizza. Le innovazioni sociali di successo hanno un impatto ampio e duraturo nel tempo.	Frances e Nino (2010, p. 2)	Sociologia
Pragmatico	L'innovazione sociale si riferisce ad attività e servizi innovativi che hanno l'obiettivo di rispondere ad un bisogno sociale e sono diffusi per lo più attraverso organizzazioni con finalità sociali.	Mulgan (2006, p. 146)	Economia politica
Manageriale	L'innovazione sociale è una nuova soluzione a un problema sociale che si distingue dalle soluzioni esistenti per la maggiore efficacia, efficienza e sostenibilità. Il valore da essa creato ricade primariamente nella società piuttosto che sui singoli individui.	Phills, Deiglmeier e Miller (2008, p. 36)	Economia d'impresa e management[4]

Fonte: Bassi (2011); adattamento e traduzione a cura dell'autore.

[4] L'Is nell'ambito delle scienze aziendali è spesso associata ai processi innovativi che si basano sull'applicazione delle Ict e in particolare dei social network (Furlani e Lutman, 2012).

L'espressione Is viene spesso considerata un «termine ombrello» sotto il quale rientrano fenomeni di natura molto diversa che hanno come comune denominatore il fatto che riguardano genericamente cambiamenti dei rapporti sociali con effetti positivi in termini di qualità di vita e benessere delle comunità. Una recente tassonomia di definizioni elaborata da Bassi (2011) individua tre principali approcci all'Is (cfr. tab. 1) che si riferiscono ad altrettante prospettive disciplinari.

Queste tre definizioni condividono un analogo percorso di sviluppo concettuale. Il termine Is, nel suo significato attuale[5], infatti, affonda le radici in un dibattito iniziato nei primi anni '90 e che ha sviluppato un sistema di significati che oggi definiscono il campo semantico dell'espressione. L'estrazione analitica di tali significati consente di individuare la connotazione concettuale del termine a cui, in diverso modo, si riferiscono oggi policy-maker e analisti delle politiche sociali e dei programmi di ristrutturazione dei sistemi di welfare (Pol e Ville, 2009).

L'analisi della letteratura e dei documenti istituzionali evidenzia quattro ambiti di connotazione concettuale dell'Is intesa come *azione collettiva*: a) la distinzione rispetto all'innovazione orientata al profitto economico individuale; b) il riferimento ad attività e organizzazioni con prevalente finalità sociale; c) il riferimento alla produzione del bene pubblico; d) il riferimento a mutamenti che riguardano le istituzioni sociali.

Il primo di questi ambiti è stato enfatizzato dall'Oecd, tra le più precoci istituzioni internazionali a promuovere un programma di ricerca sull'Is[6]. L'Organizzazione parte dall'assunto che la capacità dello Stato di far fronte direttamente alla domanda sociale nelle economie post-industriali sia decrescente e soltanto parzialmente compensata dal funzionamento del mercato (Hansmann, 1980); l'Oecd assume perciò – nel *Forum sull'innovazione sociale* del 2000 – che l'espressione Is debba riferirsi a tutte le iniziative sviluppate in autonomia nel sociale capaci di trovare nuovi modi per far fronte a bisogni sociali non soddisfatti

[5] Sulla storia del concetto di Is si veda Nilsson (2003) e Moulaert (2005); per una precedente concettualizzazione, diversa da quella qui analizzata, si rimanda a Gershuny (1983) che colloca l'Is – intesa come mutamento nel modo di provvedere ai bisogni indotto dalla crescita economica – in un modello di analisi macro-economico, che si focalizza sulle modalità d'uso del tempo nell'alternativa tra consumo e lavoro.

[6] Per l'attuale approccio dell'Oecd sull'Is, cfr. Noya (2011).

dal mercato (Oecd, 2000). La distinzione con le altre forme di innovazione viene individuata nelle finalità: le diverse forme di innovazione economica, infatti, sono orientate al profitto privato, mentre si assume che l'Is sia motivata immediatamente da obiettivi di miglioramento della qualità della vita collettiva.

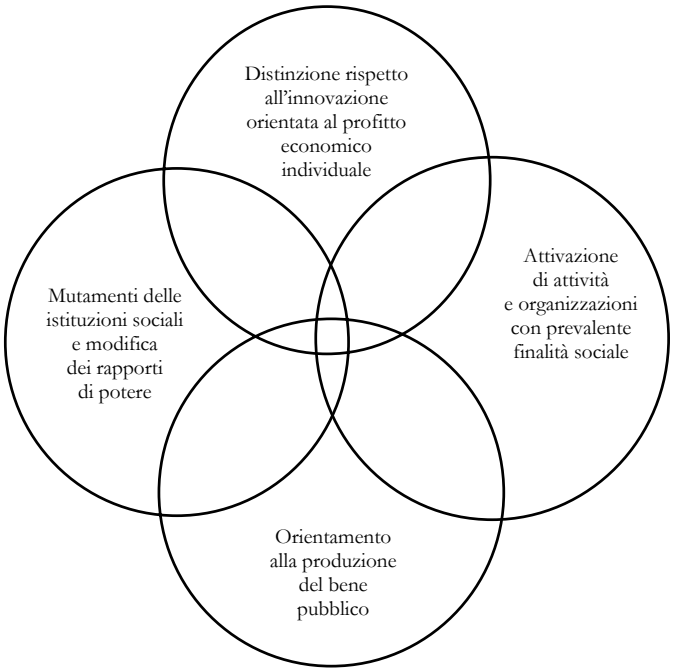
Tale impostazione individua l'ambito di pertinenza dell'Is nel terzo settore – anche se non esclusivamente – in quanto composto da organizzazioni animate da finalità sociali (Drucker, 1989). Questo aspetto rappresenta un secondo ambito di connotazione concettuale dell'Is che è stato sviluppato dalla *Young Fondation*. Secondo l'impostazione della Fondazione, infatti, «l'innovazione sociale si riferisce ad attività e servizi innovativi che sono motivati dall'obiettivo di soddisfare un bisogno sociale e che sono prevalentemente sviluppate e diffuse attraverso organizzazioni con finalità sociali» (Mulgan, 2007, p. 8). Questa definizione supera la concettualizzazione residuale iniziale dell'Oecd e assume due criteri per individuare il campo dell'Is: la finalità sociale e l'azione di organizzazioni non-profit, escludendo dal campo dell'Is sia le imprese, sia le istituzioni pubbliche.

L'attributo «sociale» alla finalità dell'innovazione – la terza dimensione concettuale – è enfatizzato nella letteratura che si rifà alle ricerche del *Centre for Social Innovation* della Standford University. Per i ricercatori del Centro «l'innovazione sociale si riferisce a nuove idee che trovano soluzione a sfide sociali, culturali, economiche e ambientali a beneficio delle persone e del pianeta. Una vera innovazione sociale implica un cambiamento sistemico che modifica in maniera permanente le percezioni, i comportamenti e le strutture alla base delle sfide sociali affrontate» (Phills e al., 2008, p. 39). In questa definizione non si limita il campo di pertinenza al terzo settore e alla finalità sociale, ma si riconosce come elemento distintivo dell'Is la produzione del *bene pubblico*, nella doppia specificazione che riguarda le persone e il sociale, da una parte, e il pianeta e l'ecosistema dall'altra.

La seconda parte della definizione introduce il quarto ambito di connotazione che riguarda il cambiamento istituzionale. L'Is, da questa prospettiva, è concettualizzata come la produzione di nuove istituzioni, intese sia culturalmente, sia come nuove forme delle strutture sociali. Si tratta di aspetti che negli studi sull'innovazione sono etichettati come innovazione regolativa, normativa e culturale (Heiskala, 2007) e che sono alla base di un'idea di Is intesa come «i cambiamenti nelle strutture culturali, normative o regolative della società che ne accrescono le risorse per l'azione collettiva e ne migliorano la perfor-

mance economica e sociale» (*ivi*, p. 59). In questa prospettiva rientrano anche quelle definizioni di Is che considerano il cambiamento istituzionale nella direzione di aumentare la capacità di azione per individui e gruppi sfavoriti e di incidere sulle relazioni di potere, garantendo a questi ultimi una più ampia inclusione nei processi decisionali (Vicari Haddock, 2009). A differenza delle prospettive analitiche viste sopra, questa concettualizzazione non presenta limitazioni di settore e/o di attore, ma si focalizza sui processi e sugli effetti dell'azione innovativa, valutando in particolare gli esiti in termini di crescita delle risorse per l'azione collettiva.

Figura 1 - Rappresentazione grafica degli ambiti di connotazione concettuale dell'innovazione sociale



Fonte: elaborazione a cura dell'autore a partire da Pol e Ville (2009).

È opportuno accennare al fatto che il concetto di Is apre un più vasto campo di ricerca sui legami tra innovazione, imprenditorialità sociale[7] e capitale sociale[8]. L'imprenditorialità – nella definizione classica di Schumpeter (1934) – è, infatti, costitutivamente connessa con la funzione dell'innovazione, anche di quella sociale; mentre il capitale sociale (del tipo *bridging-linking*) non è solo un fattore che accresce la capacità innovativa localizzata (Trigilia, 2007), ma è anche il principale esito dell'innovazione in termini di valore aggiunto sociale (Zamagni, 2011).

3. Terzo settore, innovazione sociale e mutamento delle politiche sociali

Il concetto di Is è entrato nel lessico politico nel decennio scorso, con un'accelerazione negli ultimi anni, quando con la crisi i sistemi di welfare, già ridimensionati in linea con il paradigma di sviluppo neoliberista, hanno subìto un'ulteriore riduzione di risorse a fronte di un bisogno sociale crescente, sia per l'ampliamento dell'area del disagio sociale, sia per la sua differenziazione qualitativa. In questo contesto, il concetto di Is è stato adottato nei programmi sociali come *label* (Bassi, 2011) per racchiudere nuovi modelli e pratiche per la produzione di beni pubblici con l'attivazione di attori terzi rispetto allo Stato e al mercato (Donolo, 2005; Rasimelli, 2011).
Una prima esperienza rilevante d'introduzione del concetto di Is nell'ambito delle politiche sociali riguarda gli Usa con l'amministrazione Obama (Goldsmith, 2010). Qui l'Is entra nel lessico politico identificando tutti quei processi di collaborazione tra pubblico, privato e terzo settore che sostengono lo sviluppo dell'economia sociale. Per raggiungere questo fine è stata istituita una struttura governativa – *Office of social innovation and civic participation* (Osicp) – con la missione di promuovere l'Is attraverso un fondo dedicato (*Social innovation fund*) da impiegare per identificare e sostenere le iniziative spontanee di successo, privilegiando due aree di policy: l'assistenza socio-sanitaria e le

[7] Sull'imprenditoria sociale cfr. Leadbeater (1997), Martin e Osberg (2007), Abu-Saifan (2012).

[8] Del vasto dibattito sul capitale sociale cfr. Portes (1998) e, in prospettiva critica, Fine (2010). Secondo McElroy (2002), tuttavia, l'Is non è distinguibile dal capitale sociale, ma ne rappresenta una forma che l'autore definisce *social innovation capital*.

politiche per l'occupazione. Individuate le iniziative che mostrano validità e sostenibilità, l'Osicp interviene per promuovere la loro «crescita di scala» (*upscaling*) (Novy, 2008) attraverso il riconoscimento istituzionale e il sostegno finanziario.

Lo slogan del programma è: «investire in ciò che funziona», in quanto si assume che l'Is sia un processo «emergente» dalle pratiche sociali collaborative che il pubblico si impegna a sostenere attraverso l'istituzionalizzazione[9]. Questa metodologia ha l'obiettivo di ottimizzare la spesa pubblica nell'ambito delle politiche sociali, agendo in parallelo su altre due leve che sono di supporto alla promozione dell'Is: il volontariato e l'*open government*. Si tratta di due aspetti complementari dell'attivazione dei cittadini. Da una parte, i volontari sostengono le attività delle organizzazioni del terzo settore; dall'altra, le istituzioni pubbliche incentivano e agevolano la partecipazione dei cittadini attraverso pratiche di amministrazione aperte alla collaborazione con la società civile organizzata.

In Europa l'esperienza della Gran Bretagna ha dato visibilità al tema dell'Is all'interno dell'approccio della «*Big Society*» che rappresenta la cornice ideologica dentro la quale si colloca la razionalizzazione della spesa pubblica, soprattutto con riguardo alle politiche sociali. Nel discorso pubblico britannico, infatti, si riscontra che, da una parte, il «conservatorismo di matrice cameroniana sostiene che la *Big Society* – attraverso il volontariato, il lavoro di comunità, la cosiddetta "democrazia di prossimità" – è il modo migliore per perseguire il benessere sociale rispetto agli obiettivi stabiliti in maniera burocratica e centralizzatrice» (Baldini e Hopkin, 2011, p. 225); dall'altra, la posizione dei liberaldemocratici di Clegg considera che «nell'ottica del nuovo progressismo il vero test cruciale non è più relativo al peso dello Stato, ma al rapporto tra quest'ultimo e il cittadino. La questione centrale non è più quanto lo Stato spende, ma come spende» (ivi, p. 227). Questo confronto politico ha rappresentato il terreno fertile per la rapida ascesa dell'idea di Is come processo sociale emergente che non impegna direttamente l'attore pubblico, ma valorizza l'impegno civico dei cittadini e i partenariati locali, enfatizzando le nuove possibilità offerte da Internet e dai social network. Al cittadino viene proposta la filosofia «*just do it*» (Addarii, 2012) con cui si sollecitano le persone (singole e associate) a farsi carico dei problemi della comunità, adope-

[9] Trattandosi di iniziative radicate territorialmente (*bottom-linked*) (Garcia e al., 2008) si escludono metodologie basate sulla diffusione di *best practices*.

randosi direttamente per risolverli, assumendosi i rischi della sperimentazione delle possibili soluzioni. L'attore pubblico riduce il suo ambito di azione diretta, per sviluppare invece le condizioni affinché i privati si impegnino in pratiche sociali capaci di produrre beni pubblici (Donolo, 2005). Questa filosofia trova legittimazione in una prospettiva europea che vuole il pubblico impegnato in *politiche di capacitazione* (Salais e Villeneuve, 2005), attraverso lo sperimentalismo sugli assetti di governance (Sabel e Zeitlin, 2008) della partecipazione e il coinvolgimento di attori terzi nella produzione delle politiche pubbliche.
Soltanto più di recente l'Ue – con la *European Social Innovation Pilot. Innovation Union Committment* (2011) – ha valorizzato l'idea dell'Is nella Strategia *Europa-2020*, sotto la priorità «*Smarth Growth*», all'interno dell'iniziativa-faro «Unione dell'innovazione». Nei documenti relativi a tali iniziative l'Is viene considerata un elemento strategico per la crescita economica, lo sviluppo sociale e l'*empowerment* dei cittadini, adottando una definizione mutuata dalla *Young Foundation*[10].
Per comprendere la portata dell'introduzione del concetto di Is nella prospettiva strategica dell'Ue è utile soffermarsi sui negoziati per la ridefinizione dei regolamenti dei fondi strutturali con specifico riguardo al Fondo sociale europeo (Fse). Tra i cambiamenti più rilevanti proposti per il periodo 2014-2020[11] rientra proprio il sostengo all'Is, riferendosi al «collaudo e all'applicazione su vasta scala di soluzioni innovative per rispondere a esigenze sociali» (art. 9). La Commissione europea considera essenziale il sostegno all'Is per raggiungere il duplice obiettivo di rinnovare le politiche pubbliche e sostenere lo sviluppo delle organizzazioni innovative del terzo settore. A tal fine la proposta di regolamento del Fse prevede una misura di incentivazione: un tasso più elevato di cofinanziamento per quegli assi prioritari che riguarderanno specificamente il tema dell'Is. Tenuto conto che uno degli obiettivi prioritari del Fse è quello di «promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà» (a cui sarà destinato almeno il 20% delle risorse), le iniziative sostenute dal Fse in questo ambito saranno in

[10] Per l'Ue l'Is «attiene alla ricerca di nuovi modi di rispondere a quei bisogni sociali che non ricevono una risposta adeguata né dal mercato né dal settore pubblico, sfruttando il potenziale delle associazioni della società civile e dei soggetti dell'imprenditoria sociale» (Mulgan, 2007).
[11] Commissione europea, *Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio*, Com (2011) 607 final/2, Bruxelles, 14 marzo 2012.

misura rilevante quelle capaci di Is. È probabile che ciò comporti una maggiore spinta alla crescita e alla qualificazione delle organizzazioni del terzo settore, accentuando il processo di sussidiarizzazione delle politiche sociali (Kazepov, 2009; 2010), con il rischio però di aumentare le differenziazioni territoriali dei sistemi di protezione sociale.

4. Estensione empirica del concetto di innovazione sociale

Consideriamo qui il tema dell'estensione empirica del termine Is, focalizzando l'attenzione su alcune dimensioni analitiche che emergono dalle ricerche che hanno operazionalizzato il concetto.

Un'esperienza significativa a tale fine è rappresentata dalla ricerca di Murray e al. (2010), sintetizzata nella pubblicazione del *Libro bianco sull'innovazione sociale*. In questo studio si adotta la definizione ampia di Is elaborata dalla *Young Foundation* (Mulgan, 2007), motivando che tale scelta sia la più efficace per individuare casi emergenti di Is in ragione della natura stessa del fenomeno che sfugge a definizioni troppo rigide. Murray e al. (2010) elaborano tre criteri per l'identificazione dei casi empirici di Is:

a) *risultati*. Il primo criterio riguarda quello che gli autori chiamano «la misurazione del successo», ovvero la valutazione della misura in cui l'esperienza considerata contribuisce a risolvere un problema sociale, migliorando la qualità della vita collettiva.
b) *attori*. Il secondo riguarda le «forme dell'organizzazione». Si assume che l'Is sia frutto di attori già organizzati in qualche modo e se ne rilevano due caratteristiche costitutive: 1) la struttura aperta a rapporti oltre i confini della singola organizzazione; 2) un orientamento normativo rivolto al cambiamento delle relazioni di potere.
c) *collaborazione*. Il terzo criterio considera la creazione di «coalizioni e network» di attori e organizzazioni radicati nel sistema sociale locale, considerando tali reti di organizzazioni come la forma specifiche di collaborazione e cooperazione che genera e sostiene l'Is.

Una proposta alternativa emerge dal lavoro curato da Moulaert e Vicari Haddock (2009) che adottano una definizione operativa di Is che identifica: «azioni collettive tese a: a) soddisfare bisogni materiali e non, che non trovano risposta dallo Stato o dal mercato; b) aumentare le capacità di azione e partecipazione di individui e gruppi sfavoriti (*empowerment*); c) cambiare le relazioni di potere in direzione di una più ampia inclusione dei processi decisionali e di una maggiore giustizia

sociale nella redistribuzione delle risorse» (Vicari Haddock, 2009, pp. 201-202). Le iniziative rilevate in «quattro ambiti di vita» – lavoro e esclusione sociale, istruzione e formazione, casa e quartiere, salute e ambiente – lette trasversalmente, consentono agli autori di identificare empiricamente due dimensioni costitutive dell'Is. La prima riguarda il *processo di istituzionalizzazione*, attraverso il quale la società civile stabilisce relazioni di reciproco riconoscimento con lo Stato con un certo grado di stabilità, portando l'innovazione nelle politiche pubbliche e influenzando il discorso pubblico relativamente all'agenda dei problemi e delle possibili soluzioni. La seconda dimensione riguarda l'*orientamento valoriale* alla base delle motivazioni degli attori, cioè l'intensità con cui sono orientate verso cambiamenti sociali progressisti (ad esempio giustizia sociale, democrazia, riconoscimento dei diritti delle persone e delle diverse identità, difesa dei beni comuni). Questa dimensione influisce sul grado di legittimità della pratica innovativa nel discorso pubblico ed è anche misura della capacità di avere effetti sull'orientamento valoriale e normativo delle istituzioni pubbliche.
L'incrocio di queste due dimensioni consente di classificare in tre gruppi le iniziative di Is. Un primo tipo riguarda le iniziative connotate da un grado elevato di orientamento valoriale progressista e che hanno trovato la istituzionalizzazione in una strategia politica formalizzata di cambiamento sociale inclusivo. Un secondo tipo di Is si riferisce alle iniziative a bassa istituzionalizzazione e elevata instabilità che coinvolgono le forme di mobilitazione sociale e di impegno civico dei cittadini e delle organizzazioni del terzo settore, orientate da valori progressisti e inclusivi. Il terzo tipo riguarda, infine, le esperienze che vedono le organizzazioni del terzo settore impegnate nella produzione ed erogazione di beni e servizi pubblici – con un'enfasi più sui fattori produttivi che non sugli orientamenti valoriali – in relazione stabile con le amministrazione pubbliche. L'individuazione delle esperienze di Is, da entrambe le prospettive illustrate, si pone comunque nell'ottica di comprendere i processi evolutivi che conducono (o potrebbero condurre) alla istituzionalizzazione della pratica sociale innovativa, attraverso un processo di *upscaling* (Novy, 2008), ovvero con un «meccanismo di risalita di generalità dell'iniziativa» (Vicari Haddock, 2009, p. 219).

5. Spunti critici conclusivi

La teoria degli atti linguistici di Austin (1962) ci ricorda che il linguaggio

– compreso quello scientifico – ha un carattere performativo, ovvero che non solo descrive i fenomeni, ma li pone in essere. In questo senso l'espressione *innovazione sociale* pone in essere un modo nuovo di intendere il rapporto tra le persone, lo Stato e le politiche sociali in una prospettiva generale di transizione dal *welfare state* alla *welfare society* (Pestoff, 1998). Questo passaggio, tuttavia, viene spesso rappresentato ottimisticamente come naturalmente orientato all'estensione dell'inclusione sociale, trascurando le ambiguità dei processi sociali e i relativi rischi di involuzione della cittadinanza sociale, soprattutto in una fase di espansione del processo di mercificazione. Non ci sono ricerche approfondite in questa direzione, tuttavia, la letteratura sull'inclusione del terzo settore nello sviluppo dei sistemi di *welfare mix* (Ascoli e Ranci, 2002) ha evidenziato diversi dilemmi – relativi ad esempio alla governance, alla qualità e l'efficienza dei servizi, alla responsabilità – la cui soluzione ha avuto implicazioni rilevanti per l'esistenza, la tutela e l'esigibilità dei diritti sociali. Ciò ha alimentato, inoltre, una sensibile differenziazione territoriale della cittadinanza sociale che rischia di aumentare in un contesto che punta sulla promozione dell'Is e al ridimensionamento degli orientamenti universalistici del welfare state: la disomogenea distribuzione e composizione del terzo settore, la diversa propensione imprenditoriale e le variegate culture locali del welfare sono, infatti, soltanto alcuni dei fattori che hanno effetti sull'intensità, la qualità e la sostenibilità dell'Is su scala territoriale.

Tali considerazioni suggeriscono di ricalibrare il programma di ricerca sull'Is, focalizzando l'attenzione sui dilemmi dei processi attuali di ridefinizione delle politiche sociali nella cornice di senso proposta dall'approccio dell'economia civile (Bruni e Zamagni, 2004), ma superando la contrapposizione semplicistica tra *welfare state* e *welfare society*.

Riferimenti bibliografici

Abu-Saifan S., 2012, *Social Entrepreneurship: Definition and Boundaries*, «Technology Innovation Management Review», febbraio, pp. 22-27.

Addarii F., 2012, *Scenari europei di innovazione sociale*, paper presentato al Forum Pubblica Amministrazione 2012, Giornata dell'Innovazione Sociale, 17 maggio, Roma.

Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), 2002, *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Springer, New York.

Austin J.L., 1962, *How To Do Things with Words*, Clarendon Press, Oxford.

Baldini G. e Hopkin J. (a cura di), 2011, *La Gran Bretagna di Cameron*, Il Mulino, Bologna.

Bassi A., 2011, *Social Innovation: Some Definitions*, European Summer School on Social Economy, Bologna.
Bruni L. e Zamagni S., 2004, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.
Bruschi A., 2005, *Metodologia della ricerca sociale*, Laterza, Bari-Roma.
Commissione europea, 2010, *Strategia Europa 2020 per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Com (2010) 2020, Bruxelles.
Donolo C., 2005, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, «Stato e Mercato», n. 75, pp. 33-65.
Drucker P.F., 1989, *Economia, politica, management*, Etas, Milano.
Fagerberg J., 2005, *Innovation: A Guide to the Literature*, in Fagerberg J., Mowery C.D. e Nelson R.R. (a cura di), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, New York, pp. 1-26.
Fine B., 2010, *Theories of Social Capital: Researchers Behaving Badly*, Pluto Press, Londra.
Frances W. e Nino A., 2010, *Making a Difference: Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact*, «The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal», vol. 15 (2), pp. 1-19.
Furlani A. e Lutman F., 2012, *Social Innovation. Reti sociali: le nuove protagoniste dell'innovazione*, Franco Angeli, Milano.
García M., Pradel M. e Eizaguirre S., 2008, *Governance Integration Exercise*, Wp3 Final Report, Katarsis Project.
Gershuny J., 1983, *Social Innovation and the Division of Labour*, Oxford University Press, New York.
Glyn A., 2007, *Capitalismo scatenato*, Brioschi, Milano.
Goldsmith S., 2010, *The Power of Social Innovation*, Jossey-Bass, San Francisco.
Harvey D., 2007, *Breve storia del neoliberismo*, Il Saggiatore, Milano.
Hansmann H., 1980, *The Role of Nonprofit Enterprises*, «The Yale Law Journal», vol. 89 (5), pp. 835- 901.
Heiskala R., 2007, *Social innovations: structural and power perspectives*, in Hamalainen T.J. e Heiskala R. (a cura di), *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 52-79.
Kazepov Y. (a cura di), 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
Leadbeater C., 1997, *The Rise of Social Entrepreneur*, Demos, Londra.
Martin R.L. e Osberg S., 2007, *Social Entrepreneurship: The Case for Definition*, «Stanford Social Innovation Review», Spring, pp. 29-39.
McElroy M., 2002, *Social Innovation Capital*, «Journal of Intellectual Capital», vol. 3 (9), pp. 30-40.
Moulaert F. e Vicari Haddock S. (a cura di), 2009, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna.

Moulaert F. (a cura di), 2005, *Social Innovation, Governance and Community Building*, Ue-Singocom, Final Report, Bruxelles.

Mulgan G., 2006, *The Process of Social Innovation*, «Innovations. Technology, Governance, Globalizations», Mit press, Spring, pp. 145-162.

Mulgan G., 2007, *Social Innovation: What It Is, Why It Matters, How It Can Be Accelerated*, The Young Foundation, Oxford Said Business Scholl, Skoll Centre for Social Entrepreneurship.

Murray R., Calulier-Grice J. e Mulgan G., 2010, *The Open Book of Social Innovation*, The Young Fondation - Nesta, Londra.

Nilsson W.O., 2003, *Social Innovation: An Exploration of the Literature*, McGill University, Montreal.

Noya A., 2011, *Social Innovation: Improving Individual and Collective Well Being. The Oecd Perspective*, 2nd European Forum for Innovation, Roma.

Novy A., 2008, *Governance and Democracy*, Wp4 Report, Katarsis.

Oecd, 2000, *LEED Forum on Social Innovations*, Parigi.

Pestoff V.A., 1998, *Beyond the Market and State. Civil Democracy and Social Enterprises in a Welfare Society*, Ashgate, Aldershot.

Phills A.J., Deiglmeier K. e Miller D.T., 2008, *Rediscovering Social Innovation*, «Stanford Social Innovation Review», vol. 6 (4), pp. 34-43.

Pol E. e Ville E., 2009, *Social Innovation: Buzz Word or Enduring Term?*, «The Journal of Socio-Economics», vol. 38, pp. 878-885.

Portes A., 1998, *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*, «Annual Review of Sociology», vol. 24, pp. 1-24.

Rasimelli G., 2011, *Pubblico non statale*, in Agenzia per il Terzo Settore (a cura di), *Il Terzo settore dalla A alla Z*, Editrice San Raffaele, Milano.

Saad-Filho A. e Johnston D. (a cura di), 2005, *Neoliberalism: A Crital Reader*, Pluto Press, Londra.

Sabel C. e Zeitlin J., 2008, *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*, «European Law Journal», vol. 14 (3), pp. 271-327.

Salais R. e Villeneuve R., 2005, *Introduction: Europe and the Politics of Capabilities*, in Salais R. e Villeneuve R. (a cura di), *Europe and the Politics of Capabities*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-18.

Schumpeter J., 1934, *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge.

Trigilia C., 2007, *La costruzione sociale dell'innovazione. Economia, società e territorio*, Firenze University Press, Firenze.

Vicari Haddock S., 2009, *Innovazione sociale e rigenerazione*, in Moulaert F. e Vicari Haddock S. (a cura di), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna, pp. 196-228.

Weisbrod B.A., 1988, *The Non Profit Economy*, Harvard University Press, Cambridge.

Zamagni S. (a cura di), 2011, *Libro bianco sul terzo settore*, Il Mulino, Bologna.

L'innovazione nelle politiche abitative: programmi e collaudi di realtà

Manuela Olagnero

Il problema affrontato in questo articolo riguarda la non facile «tracciabilità» dell'innovazione nei percorsi di realizzazione delle politiche abitative e la necessità di attrezzare osservatori adeguati per seguirne i passaggi e valutarne gli esiti. L'ipotesi avanzata è che la progettazione e la realizzazione degli interventi innovativi indirizzati all'abitare richiedano di essere costantemente «nutrite» di brani di realtà. Molto può fare, in questa prospettiva, l'investimento in analisi e ricerca; ancora di più fa il coordinamento tra tipi di saperi, formali e informali, che sono mobilitati durante i vari step dell'intervento, ma che non sempre «si parlano».

1. Innovazione. Le parole per dirlo

Si potrebbe dire che i nuovi bisogni e i nuovi modi di abitare che si stanno sviluppando nelle nostre città sottopongono le politiche abitative a un severo test di attendibilità delle parole con cui raccontano se stesse, gli scenari in cui ambientano le loro pratiche, i bisogni e i diritti dei loro destinatari.

Il termine di *innovazione*, spesso ospitato nei discorsi che presentano scenari di cambiamento nelle politiche, merita, se non un vero e proprio test, almeno qualche considerazione circa la sua area semantica.

Con la parola innovazione ci si richiama di frequente alla novità collegata alla comparsa di idee, procedure, tecnologie e saperi entro programmi di azione che suonano, per tutti questi motivi, diversi da quelli di prima.

In realtà l'innovazione è qualcosa di più e anche qualcosa di meno di una novità. Si produce innovazione quando, a partire da una base già esistente di risorse, di idee e di tecnologie si provano a ricombinare i fattori che costituivano l'iniziale tipo di «prodotto» (Aiken e Alford, 1970). Non di novità, quindi, si tratta, ma di un'attività non prevedibile di modificazione di una struttura esistente. Il che dà luogo a un paradosso: lo sforzo, proprio dell'innovazione, per andare oltre i limiti di una struttura, si può manifestare soltanto attraverso gli elementi

che danno forma a questa struttura. Dunque, se l'innovazione non può essere pianificata, essa non può in alcun modo far piazza pulita del già esistente (Delaunay, 1979). L'esistente è ciò che permette all'innovazione di non fluttuare nel vuoto, ma di radicarsi nel *già fatto*: «[…] senza il riconoscimento basato su un'esperienza precedente la ricerca [di innovazione] procederebbe con la velocità di una lumaca […]» (Simon, 1984, p. 62).

Inoltre l'innovazione ha bisogno di energia sociale (competenze e fiducia) e non solo di input tecnici o comandi istituzionali (Hirshman, 1987).

Può infatti succedere che, specie quando l'innovazione riguarda la materia sociale, quel «sociale» resista alla richiesta di prendere la forma attesa dalle politiche; che diventi, per dirla con Donolo, «insocievole», cioè poco «trattabile direttamente» (Donolo, 2011).

Questa difficoltà intrinseca viene poi esaltata da situazioni di crisi in cui si riduce, insieme alla capacità finanziaria di intervento, anche la legittimazione sociale e politica delle istituzioni pubbliche. E ciò accentua la tensione già esistente tra immagini diverse (modulazione *vs* generalizzazione) dei diritti alla protezione sociale (Castel, 2010).

Dati questi vincoli, in quali condizioni dunque si può progettare e realizzare innovazione, in particolare nelle politiche abitative, che, diversamente da altre, interpellano in modo ugualmente forte la dimensione sociale, fisica ed economica di un territorio? Proviamo qui di seguito a definire i confini istituzionali, culturali e tecnici delle nuove politiche abitative, peraltro in corso ormai da una quindicina d'anni.

In primo luogo l'innovazione è promossa e «sorvegliata» dall'Unione europea, le cui linee guida costituiscono, ormai da una ventina d'anni, il riferimento per (ri)progettare case, quartieri e città e fornire nuovi standard alle politiche indirizzate al territorio.

In secondo luogo l'innovazione abitativa si progetta e realizza con riferimento a scale territoriali circoscritte (i quartieri) che dispongono di strumenti normativi e tecnici relativamente flessibili e possiedono risorse culturali e politiche mobilitabili in fase di progettazione e di attuazione dell'intervento (Nomisma, 2010).

In terzo luogo le politiche in cerca di innovazione possono oggi arruolare saperi disciplinari che ne supportano la costruzione tecnica, la rappresentazione pubblica, il rapporto con platee di destinatari sempre più esigenti e informati, mettendole quantomeno al sicuro da errori dovuti a «ignoranza» o superficialità.

2. L'Europa e l'innovazione guidata

La formula discorsiva del «non solo ma anche» può riassumere il nuovo approccio, di matrice europea, che, nel segno della discontinuità culturale con i paradigmi precedenti, chiede alle politiche territoriali (urbane e abitative) di integrare coesione sociale e sviluppo, prefigurando interventi di natura complessa e integrata. Ciò significa che ci si indirizza non solo a territori deprivati (le politiche cosiddette *area-based*) ma ai loro abitanti «fragili» (politiche *people-based*); si forniscono alloggi, ma contestualmente si promuovono capacità; si presidia la solvibilità economica degli abitanti, ma si prova altresì a costruire relazioni di cooperazione e condivisione, coinvolgendo attori privati e terzo settore, oltre agli abitanti stessi (Governa e Saccomani, 2010).
L'adozione di una retorica della coralità e della molteplicità di fronti di azione rinforza il carattere culturale dell'innovazione, accanto a quello più tecnico o istituzionale. Ciò favorisce un *effetto di isomorfismo* di formule e meccanismi che consente ai vari paesi europei di sperimentare e scambiarsi, alla pari, «buone pratiche» di innovazione abitativa.
Le conseguenze si rendono in primo luogo visibili a livello lessicale. Emerge un frastagliato repertorio che rinomina i soggetti sociali entrati nel cono d'attenzione delle politiche (la famosa «fascia grigia»), e combina termini già presenti nel discorso pubblico, come «*housing* sociale» , con parole che appartengono ad altri domini semantici come «qualità» e «qualità sociale» (Cecodhas, 2007; Nomisma, 2010; Olagnero, 2008; Palvarini, 2006).
Anche una nuova parola d'ordine come «condividere» (il quartiere, gli spazi pubblici, le aree comuni degli edifici), si contamina con altre parole di segno diverso: per i beneficiari delle politiche abitative, «sicurezza, comfort, salvaguardia della privacy»; per chi le progetta e realizza: «sostenibilità, convenienza, compatibilità» (Franzini, 2011).
Dentro un trend che vede i confini delle comunità politiche e dei beneficiari farsi sempre meno netti (Christensen, 1985), e le relazioni tra pubblico e privato stirarsi e ridefinirsi nel comune obiettivo di perseguire obiettivi di rilevanza sociale (Bifulco e De Leonardis, 2005), le istituzioni pubbliche locali chiamano a raccolta fondazioni, associazioni e grandi investitori per finanziare e/o cogestire programmi di rigenerazione e riqualificazione urbana[1]. In tali programmi parole come

[1] Nel *Rapporto sulla condizione abitativa a Torino* (Comune di Torino, 2010, capitolo 4), si auspicano «forme di intervento di una finanza "etica", disponibile ad inve-

contrattazione e negoziazione, indispensabile corredo delle attività di governance, descrivono sia la desiderata convergenza, sia la complessità delle interazioni necessarie a che si arrivi a condividere obiettivi e procedure e anche risultati attesi di un programma.

I quartieri, contesti territoriali in cui prende forma il cosiddetto «locale urbano» (Plebani, 2006; Mugnano e Zajczyk, 2008; Bricocoli e Savoldi, 2010), costituiscono altra fonte di tensione, che si declina sul fronte sia dello stimolo che dello stress legati al cambiamento.

In primo luogo, la storica distanza che in Europa separa i paesi più maturi e quelli meno maturi con riguardo alla produzione pubblica di welfare abitativo, si accorcia. In questo scenario l'Italia non è più il fanalino di coda delle politiche abitative, ma sede di buone, anzi ottime, pratiche di rigenerazione urbana (Siu, 2011). Ma prima ancora il riferimento all'ambito locale porta in scena vocazioni e capacità, molto diverse, di *variazione sul tema* da parte delle singole città (e relative amministrazioni) italiane.

In secondo luogo, e per contro, il riferimento al quartiere riemerso, dopo una lunga fase recessiva, come terreno elettivo della progettazione e sperimentazione urbanistica e sociale rimanda a tensioni (radicate tanto nella sua identità pregressa quanto nelle sue più recenti trasformazioni) non facilmente componibili per via amministrativa: l'idea su cui c'è oggi convergenza dei ricercatori è che i quartieri siano arene di azioni sociali ad esito aperto (Briata, Bricocoli e Tedesco, 2009; Bricocoli e Savoldi, 2010; Cremaschi, 2008; Vicari-Haddock e Moulaert, 2009).

3. Effetti-territorio

Quando si analizzano, in contesti locali specifici, le ricadute osservabili di politiche abitative come quelle appena delineate, la prima cosa da prendere sul serio è proprio la forma degli spazi.

La dismissione industriale ha, ad esempio, liberato enormi spazi nelle città del Nord, offrendo l'occasione per interessanti innovazioni di politica urbanistica in termini di recupero, riqualificazione e rigenera-

stimenti immobiliari con rendimenti non speculativi, bilanciati da garanzie e agevolazioni pubbliche, e forme di gestione socio-immobiliare con attese di remunerazioni "etiche", mentre i Comuni assumono il ruolo di promotori, registi e garanti degli interventi da realizzarsi».

zione urbana. L'innovazione è quindi al lavoro su un duplice fronte: ridistribuire le funzioni economiche e sociali tra quartieri (quasi paradigmatica la modificazione delle periferie in centri di attrazione di popolazione e servizi terziari: Mela, 2006; Cresme, 2007) e intervenire sulla composizione sociale interna e sugli stili di vita dei loro abitanti.

La forma che, in questo ridisegno complessivo di un quartiere, viene ad assumere lo spazio «trattato» è fattore cruciale non solo per la progettazione urbanistica, ma anche per quella sociale.

In un quartiere oggetto di intervento, percezioni e pratiche di aggregazione e appartenenza dipendono molto da com'è disegnato e distribuito lo spazio urbano (Mongin, 2005).

Ricerche recenti sugli effetti a breve e medio termine di politiche urbanistiche indirizzate a quartieri di grandi città italiane ed estere (Olagnero e Ponzo 2010; Bricocoli e Savoldi, 2010; Sampieri, 2011), mostrano quanto contino i modi in cui sono disegnati gli spazi (orizzontali e verticali, edilizi e urbanistici, pubblici e privati) per incoraggiare o scoraggiare rappresentazioni e pratiche sociali improntate al sentirsi *entre nous*, piuttosto che meri e isolati consumatori di spazio urbano.

Per creare sentimenti di appartenenza sono cruciali i cosiddetti spazi di prossimità: cortili, giardini, loggiati, piastre, intermediano tra il dentro e il fuori dell'abitare, costruendo un ibrido di singolare interesse che possiamo chiamare spazio collettivo - non pubblico. Questo spazio stenta a diffondersi, in situazioni di crescente privatizzazione del suolo; inoltre non ha la stessa capacità di rinnovo propria degli spazi pubblici di socializzazione (scuole, campi sportivi, cinema, teatri) o di consumo (caffè, ristoranti, grandi centri commerciali). Gli spazi comuni e le strutture che li supportano possono quindi consumarsi, usurarsi, deperire e talora estinguersi, se non attentamente presidiati e regolati (Micheli, 2008, p. 104).

Un altro elemento cruciale è il sedimento culturale del contesto di intervento, che possiamo qui definire «milieu» e che rappresenta il patrimonio comune della collettività locale e la base territoriale della sua identità (Healey, 2000).

Le politiche *area-based* scommettono sulla possibilità di innestarsi facilmente su questo terreno, fertilizzandolo ulteriormente, oppure si attrezzano per importare, con attività di accompagnamento e di *empowerment*, capitale sociale e fiducia (Noll, 2002).

Anche in questo caso il successo non è assicurato. Invecchiando la popolazione già residente, o trasferendosi altrove gli abitanti di un territorio già «bersaglio» di quella politica, la partecipazione può diminui-

re e il lavoro di incentivo o sostegno alla socialità, che ne è alla base, dover ripartire da capo (Simmons e Birchall, 2007).
Una ricerca, svolta a Torino, sugli effetti prodotti in due quartieri da uno stesso programma di mix sociale, ha mostrato che solo laddove c'è un milieu preesistente, questo assorbe l'impatto, spesso traumatico, di una proposta innovativa come quella di mix sociale (Olagnero e Ballor, 2010). Dove c'è un giacimento di strutture associative è notoriamente più facile incardinare politiche di partecipazione e mobilitare saperi e pratiche di *community building*, spontanee e già collaudate.
Da qui, tuttavia può nascere l'indesiderabile effetto S. Matteo, per cui l'innovazione ha maggiori probabilità di indirizzarsi e crescere solo in contesti già di per sé forti (Dubet, 1994). Laddove, in contesti competitivi, l'attrattività di un territorio per azioni innovative sta non solo in ciò che oggettivamente possiede, ma in come è capace di rappresentarlo e comunicarlo nel costruire la sua candidatura.

4. Rischi inevitabili ed evitabili delle politiche innovative dell'abitare

Effetti collaterali, funzioni latenti, effetti mancati o indesiderati di interventi innovativi vanno dunque messi a tema e con essi va prevista la possibilità che l'innovazione corra rischi, quali più quali meno evitabili.
Un rischio pressoché inevitabile è quello del *sovraccarico funzionale dell'azione pubblica,* generato da un lato dal conformarsi a mandati molteplici e ad ampio raggio, e dall'altro dal non poter venir meno ai «vecchi» impegni, che impongono alla politica abitativa di dare risposta a carenze ancora puramente alloggiative.
Questa presa in carico, impegnativa anche perché si verifica in un contesto di «strabismo» delle politiche (aumentano le risorse investite in programmi e progetti a livello internazionale, diminuiscono le disponibilità economiche delle casse pubbliche, nazionali e locali), sconta la duplice necessità di attivare competenze ed esperienze di governance di democrazia partecipativa e deliberativa, ma al tempo stesso di non mancare all'appuntamento con l'affidabilità economica, la credibilità temporale e la garanzia istituzionale delle operazioni intraprese.
Un altro rischio difficile da evitare è legato al mandato della governance, che impegna sul fronte della costruzione condivisa degli obiettivi e della ripartizione di responsabilità tra i diversi attori, richiede

tempi lunghi (tra consultazione, contrattazione, decisioni, controlli), non assicura esiti certi e soddisfacenti per tutti. È decisamente vero, infatti, che cambiare la scala territoriale di intervento e aumentare gli attori delle politiche non è un fatto neutrale; il «farsi locale» delle politiche non assicura da tutti i rischi connessi al lasciare più autonomia e flessibilità agli attori coinvolti. Inoltre rende difficilmente accertabili meriti e responsabilità di un intervento (Donolo, 1997; de Leonardis, 2008).

Vi sono poi i rischi «evitabili» in quanto legati ad atteggiamenti e stili cognitivi per certi aspetti emendabili.

Una politica eccessivamente confidente nelle proprie capacità di creare «adattamento» corre ad esempio il rischio di *sopravvalutare* la plasticità (cedevolezza e rimodellamento) dei comportamenti individuali, specie in rapporto a situazioni di prossimità residenziale, oppure *scontare* la trasferibilità automatica di risorse dal territorio agli individui. La prossimità abitativa non genera meccanicamente socialità, né tanto meno induce alla cooperazione tra abitanti di diversi regimi e/o categorie sociali (Olagnero e Ponzo, 2010; Tosi, 2006; 2008). Si possono «importare» in un determinato territorio già segregato, altre popolazioni senza che la segregazione diminuisca (su questo si vedano le critiche al progetto di mix sociale a Milano (Coppola, 2010).

Il fatto di sopravvalutare la plasticità delle condotte individuali è stato ben messo in luce da Laino a proposito del progetto pilota di riconversione ad uso commerciale e artigianale dei bassi di un quartiere di Napoli. Laino parla di «trappola del pensiero ideativo, che suggerisce corrispondenze e determinazioni tanto chiare alle menti degli architetti quanto improbabili nei contesti interattivi e ambigui in cui si trasformano molti territori» (Laino, 2009, p. 221). Si creano così cortocircuiti cognitivi, il più noto dei quali è quello del determinismo ambientale, che consiste nell'idea di risolvere al contempo, e con la sola progettazione di spazi, problemi di integrazione sociale e di equilibrio urbano (Danemark e Elander, 1994). Possono quindi essere considerate a rischio evitabile le politiche di mix sociale con cui si pensi di «aggregare, attraverso la prossimità degli alloggi, o la condivisione degli spazi abitativi, popolazioni socialmente ed economicamente eterogenee, nell'ipotesi di subitanee interazioni dense di significato e utilità» (Ostendorf e al., 2001; Bifulco e De Leonardis, 2005). A compromettere i risultati possono intervenire processi «a carico» di diversi fattori/attori: del profilo edilizio-urbanistico del quartiere (accessibilità, pertinenza, coerenza di spazi comuni: Bianchetti, 2011); del «mi-

lieu locale» (preesistenze culturali mobilitabili contro o a favore di un intervento); delle condotte contro-adattive degli abitanti (resistenze a cooperare: Micheli, 2008); dei processi di governance e della connessa fatica nel coordinarsi e nel commisurare posizioni e interessi comunque diversi (Le Galès, 2002; Popkin, Cunningham e Burt, 2005). Il dare per scontato un virtuoso flusso di risorse tra territorio e abitanti, già definito della «trappola locale», riguarda poi l'idea che il territorio di residenza rappresenti il baluardo dell'efficacia delle politiche messe in atto al suo interno. Da un lato, si assume che l'appartenenza a una *comunità di residenti* sia requisito di cittadinanza sociale e di diritti ad essa connessi, allo stesso modo come il lavorare dà diritto a entrare in una comunità occupazionale (Rei, 2001). Dall'altro, si suppone che entro l'area sottoposta a intervento vadano cercate e trovate non solo le cause, ma anche le soluzioni ai problemi che la riguardano (quando invece vale l'affermazione per cui «gli effetti sono localizzati mentre le cause sono ancorate ai processi globali»: Governa e Saccomani, 2004). In sintesi: *non vedere prima*; oppure *perdere di vista* sono i due tipici rischi corsi dalle politiche innovative dell'abitare che si fidano troppo di sé e della loro unica, strategica, mossa. In ragione della presenza in essi di dimensioni non solo pratiche, ma anche cognitive, si può pensare che a contrastarli giovi anche, se non esclusivamente, un utilizzo avveduto di *expertise*.

5. *Usi dell'*expertise

L'innovazione delle politiche abitative chiede molto alle discipline che solitamente affiancano il policy-making in campo territoriale e abitativo. Se da un lato impegna ad aggiornare il repertorio delle novità/innovazioni prodotte o promosse dalle istituzioni, dall'altro impone di fissare l'attenzione sulle interazioni attraverso cui si realizza in loco una politica, mettendone alla prova principi e procedure attuative.
L'apporto che gli esperti (meglio se organizzati in squadre di saperi interdisciplinari) forniscono all'innovazione abitativa può variamente modularsi, sia a monte che a valle della sua realizzazione.
Occorre interrogarsi ad esempio sugli *orientamenti progettuali* delle politiche abitative nei diversi contesti; sul loro decorso, che interpella la *accettabilità sociale* dei modi e dei tempi in cui concretamente avviene l'intervento; sulle soglie con cui misurare l'*efficacia* di quelle politiche.
Sul fronte degli orientamenti progettuali la lettura del rapporto tra

welfare e casa non è univoco. Le politiche abitative possono essere ritenute ora un pilastro del welfare, ora il suo punto debole, a seconda che vengano considerate cruciali per il peso che la casa riveste nelle strategie pubbliche di attacco alla povertà e all'esclusione, ovvero residuali, data la dominanza del mercato nella gestione economica della questione abitativa (Malpass, 2008).

L'innovazione abitativa può essere altresì letta come un dispositivo per avviare una inversione di rotta in direzione opposta rispetto ai precedenti assetti ideologico-culturali ritenuti corresponsabili della crisi fiscale del welfare (oggi in particolare assecondando la *revanche* del pensiero neo-liberale: libertà contro dirigismo, privato contro pubblico, merito contro bisogno; Governa e Saccomani, 2010), oppure essere impostata come perfezionamento del precedente modello di riferimento (più solidarietà, più partecipazione, ecc.).

L'innovazione abitativa può posizionarsi all'interno di diverse ottiche: di cura-protezione (il portierato sociale, o l'albergo sociale per abitanti fragili) di emancipazione (la residenza temporanea per persone precarie o «in transito»); di autonomia (il sostegno all'affitto per redditi bassi) di sostegno all'interazione economica (le Immobiliari sociali per persone ai margini del circuito informativo); di cooperazione tra gruppi sociali capaci, ma a rischio di esclusione (l'autocostruzione associata, oppure il *co-housing* accompagnato).

La convivenza di queste logiche, diverse a tal punto da generare spesso linee parallele di interventi (per gruppi sociali fragili o molto poveri *vs* gruppi temporaneamente in difficoltà), va attentamente studiata, anche per favorire il formarsi di un vero e proprio «stile» di intervento locale, collaudato e relativamente stabile nei principi, seppure aperto nelle prassi operative.

Sul fronte dell'accettabilità sociale degli interventi, in rapporto a forme e tempi di attuazione, il compito di chi affianca una politica è quello di seguirne fin dalle prime battute il percorso, registrandone arresti e ripartenze, e il connesso generarsi di altalene di aspettative e fiducia tra i suoi beneficiari. Lo stesso atteggiamento conoscitivo aperto è utile a scorgere, dietro l'apparente insuccesso di una politica, una possibile leva per una possibile successiva riuscita.

Recenti ricerche sulle relazioni tra abitanti di zone urbane sottoposte a riqualificazione urbana e mix sociale mostrano la profonda distanza che separa comportamenti ispirati a autentica condivisione di appartenenze, propria del «sentirsi comunità», e comportamenti basati su isolamento o al massimo su scambi aleatori, propri di chi si sente

«sulla stessa barca di altri» (Todros, 2011; Olagnero e Ballor, 2010). A questo punto occorre decidere se «gettare la spugna», oppure provare a favorire un regime di scambi più frequenti e stabili (anche se improntati a strumentalità), sapendo che la realizzazione degli obiettivi di solidarietà e cooperazione passa inevitabilmente attraverso uno zoccolo minimo di socialità (Pinkster, 2007; Bricocoli, 2010). Sul fronte dell'efficacia il problema si pone a monte e tocca l'annosa discussione su che cosa debba essere considerato il *risultato* di una politica.

Dalla nota distinzione analitica tra output e outcome di un intervento[2] emerge la necessità di registrare l'eventuale modificazione dei comportamenti (gli outcome) e non solo il raggiungimento dei risultati amministrativamente attesi (gli output). Per fare questo si debbono interpellare sia gli attori che stanno in scena sia quelli «dietro le quinte»: quindi i decisori, i responsabili locali delle politiche, i professionisti, i «mediatori» e i beneficiari finali (Pawson e Tilley, 1998).

A questo punto è lecito chiedersi se può considerarsi riuscita, ad esempio, una politica di *co-housing* giovanile quando, pur non avendo centrato il suo obiettivo quantitativo, suscita, in coloro che la sperimentano, un cambiamento di mentalità e inoltre aumenta, tra gli operatori coinvolti, consapevolezza e riflessività verso il proprio ruolo professionale.

Allo stesso modo può considerarsi non del tutto fallimentare l'intervento di mix abitativo che pur non producendo il mix sociale desiderato nei tempi previsti, raggiunge l'obiettivo di ridurre o azzerare piuttosto velocemente lo stigma sociale del quartiere (dovuto, ad esempio, alla precedente concentrazione di alloggi di edilizia pubblica: Olagnero e Ponzo, 2010).

In che momento va dunque aperta la finestra dell'osservazione? Quanto in alto va posta l'asticella che misura il successo? Che cosa esattamente valutare, se tra i risultati compare qualcosa di non previsto?

6. Conclusioni

Non si sbaglia osservando che politiche come quelle considerate non possono *mancare di presidiare* nessuna delle tappe dell'intero percorso,

[2] Bezzi, 2007. È la distinzione tra i risultati riferiti alla capacità dell'amministrazione di realizzare il programma (*output*), e quelli ascrivibili al concorso di fattori innescati dai processi in atto e rilevabili dai mutamenti delle condotte e degli orientamenti dei destinatari (*outcome*).

che dallo svolgersi nel tempo deriva occasioni tanto di sviluppo quanto di stallo o crisi. La diffusione di analisi qualitative del territorio che attingono a metodologie come studi di caso, osservazione diretta, ascolto, confronti tra casi esemplari, consente oggi di integrare stock di conoscenza già disponibili, tessendo una trama di sapere fitto e articolato sui processi e gli attori del cambiamento urbano e abitativo.

Di qui il senso del richiamo a un presidio conoscitivo che, provando ad arginare le conseguenze del governare per frammenti (Donolo, 2007), lavori sia utilizzando il grandangolo, per intercettare come si muovono *stakeholders*, amministratori e abitanti in contesti comparabili a quello sotto osservazione, sia utilizzando lo zoom, per dar conto di ciò che succede di una politica là dove essa incrocia uno specifico territorio e incontra «tutto il resto» di quel territorio.

A proposito di come intercettare da vicino vincoli e risorse all'innovazione situata sul territorio, si danno sostanzialmente due vie conoscitive che, su ispirazione di Laino, definiamo rispettivamente la via *omeopatica* e la via *enzimatica*. La prima si basa sul sostegno delle difese interne che ripristinano in tempi lunghi il benessere dell'organismo aggredito. Nel caso in esame la via omeopatica si basa sulla ricognizione delle risorse, anche di sapere locale (Knorr Siedow e Tosics, 2008), che si sono diffuse e stabilizzate all'interno di un quartiere e che ne presidiano la vita quotidiana (Ciaffi, 2008). La seconda via, *«enzimatica»*, si fonda sulla mobilitazione di snodi di conoscenza e di partecipazione locale, relativamente recenti, che «ricevono e veicolano energia», catalizzando e alimentando trasformazioni sociali (Laino, 2009). L'innovazione nelle politiche (non solo abitative) è dunque un processo ad ampio spettro, non lineare e per di più ad andamento lento; per realizzare il distacco necessario a creare innovazione, occorre essere pronti a «mosse di riserva» e «collaudi di realtà».

Riferimenti bibliografici

Aiken M. e Alford R., 1970, *Community Structure and Innovations. The Case of Public Housing*, «The American Political Science Review», n. 3, pp. 843-864.

Bezzi C., 2007, *Cos'è la valutazione*, Franco Angeli, Milano.

Bianchetti C., 2011, *Il novecento è davvero finito. Considerazioni sull'urbanistica*, Donzelli, Milano.

Bifulco L. e de Leonardis O., 2005, *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali*, Carocci, Roma, pp. 193-221.

Briata P., Bricocoli M. e Tedesco C., 2009, *L'azione locale integrata in questione*, in Briata P., Bricocoli M. e Tedesco C. (a cura di), *Città in periferia. Politiche urbane e progetti locali in Francia, Gran Bretagna e Italia*, Carocci, Roma, pp. 135-60.

Bricocoli M., 2010, *Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza*, Siu XIII Conferenza Roma, 25-27 febbraio.

Bricocoli M. e Savoldi P., 2010, *Ritorno al centro*, in *Milano Downtown. Azione pubblica e luoghi dell'abitare*, et al. Edizioni, Milano, pp. 19-43.

Bricocoli M. e Coppola A., 2011, *Sguardi oltre le retoriche. Nuove politiche e progetti abitativi a Milano*, Paper per la Conferenza Espanet, «Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa», Milano, 29 settembre – 1° ottobre.

Castel R., 2010, *Nella società degli individui. Note sulla dimensione socio-antropologica della protezione sociale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 11-30.

Cecodhas, 2007, *Social Housing in Europe*, European Social Housing Observatory.

Christensen K., 1985, *Coping with Uncertainty in Planning*, «Journal of the American planning association», vol. 51, n. 1, pp. 63-73.

Ciaffi D., 2008, *Torino, dieci anni di politiche omeopatiche*, in M. Cremaschi, (a cura di), *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano, pp. 187-201.

Comune di Torino, 2010, *Osservatorio sulla condizione abitativa.* VII Rapporto, Torino.

Coppola A., 2010, *Gratosoglio. Esercizi di trasformazione sulla città pubblica,* in M. Bricocoli e P. Savoldi (a cura di), *Milano Downtown*, et al. Edizioni, Milano.

Cremaschi G. (a cura di), 2008, *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano.

Cresme, 2007, *Le costruzioni e la qualità urbana a Torino negli anni 2000*, Cresme Ricerche, novembre, Torino.

Danemark B. e Elander I. (a cura di), 1994, *Social Rented Housing in Europe: Policy, Tenure and Design*, Delft University Press, Amsterdam.

Delaunay A., 1979, *Innovazione/scoperta*, in *Enciclopedia Einaudi*, vol. VII, pp. 667-683, Einaudi, Torino.

de Leonardis O., 2008, *Una nuova questione sociale? Qualche interrogativo a proposito di territorializzazione delle politiche*, «Territorio», n. 46, pp. 93-98.

Donolo C., 1997, Istituzioni che apprendono, in L. Bifulco e O. de Leonardis (a cura di), *L'innovazione difficile*, Franco Angeli, Milano, pp.165-194.

Donolo C., 2007, *Politiche sociali. Governare per frammenti*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 235-243.

Donolo C., 2011, *Il sociale come materia delle politiche sociali*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 89-109.

Donzelot J., 2006, *Mixité sociale*, «La Rivista delle Politiche sociali», n. 3, pp. 177-201.

Dubet F., 1994, *Les figures dans la ville et la banlieu*, «Sociologie du travail», n. 2, pp. 127-50.
Franzini M., 2011, *La Big Society, il welfare state e la disuguaglianza*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 169-182.
Governa F. e Saccomani S., 2004, *From Urban Renewal to Local Development. New Conceptions and Governance Practices in the Italian Peripheries*, «Planning. Theory and practice», vol. 5, n. 3, pp. 327-48.
Governa F. e Saccomani S., 2010, *A Neo-Liberal Housing Policy? Convergence and Divergence between Italian Local Housing Policy and European Trends*, 24th Aesop Annual Conference, Finlandia, 7-10 luglio.
Knorr-Siedow T. e Tosics I., 2008, *La difficile gestione della conoscenza*, in S. Mugnano e F. Zajczyk (a cura di), *Ripensare Milano guardando l'Europa. Pratiche di riqualificazione urbana*, Edizione Libreria Cortina, Milano.
Healey P., 2000, *Institutionalist Theory. Social Exclusion and Governance*, in J. Madanipour, G. Cars e J. Allen (a cura di), *Social Exclusion in European Cities*, Jessica, Londra.
Hirschman A.O., 1987, *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Liguori, Napoli.
Laino G., 2009, *Una strategia enzimatica per il programma d recupero dei bassi a Napoli*, «Archivio di Studi Urbani e Regionali», n. 96, pp. 206-223.
Le Galès P., 2002*, European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford.
Livingston M., Bailey N. e Kearns A., 2008, *People's Attachment to Place. The Influence of Neighbourhood Deprivation*, Cih, Coventry.
Malpass P., 2008, *Housing and the New Welfare State: Wobby Pillar or Cornerstone*?, «Housing Studies», n. 1, pp. 1-19.
Mela A., 2006, *Città policentrica e risorse ambientali*, working paper, Dinse, Politecnico di Torino.
Micheli G., 2008, *Controllare lo spazio interno, radicarsi nello spazio esterno. Come disegnare lo spazio dello sconfinamento*, «Meridiana», n. 62, pp. 91-113.
Mongin O., 2005, *La condition urbaine: la ville à l'heure de la mondialisation*, Seuil, Parigi.
Mugnano S. e Zaiczyk F., 2008, *Ripensare Milano guardando l'Europa. Pratiche di riqualificazione urbana*, ed. Libreria Cortina, Milano.
Noll H., 2002, *Towards a European System of Social Indicators: Theoretical Framework and System Architecture*, «Social Indicators Research», vol. 58, pp. 47-84.
Nomisma, 2010, *Secondo rapporto sulla condizione abitativa in Italia*, Roma.
Olagnero M., 2008, *La questione abitativa e i suoi dilemmi*, «Meridiana», n. 62, pp. 14-35.
Olagnero M. e Ballor F., 2010, *Convivenza e cooperazione sociale in contesti urbani: il caso degli ex Villaggi Olimpici a Torino*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3, pp. 429-458.

Olagnero M. e Ponzo I., 2010, *Mix abitativo e mix sociale. Una difficile soluzione*, disponibile all'indirizzo internet: http: //www.espanet-italia.net/conferenza2010/programma/edocs/2B/2B_Olagnero-Ponzo.pdf.

Ostendorf W., Musterd S. e de Vos S., 2001, *Social Mix and the Neighbourhood Effect. Policy Ambitions and Empirical Evidence*, «Housing Studies», n. 3, pp. 371-80.

Palvarini P., 2006, *Il concetto di povertà abitativa: rassegna di tre definizioni*, Urbeur, Milano.

Pawson E. e Tilley N., 1998, *Realistic Evaluation*, Sage, Londra.

Perulli P., 2009 *Visioni di città. Le forme del mondo spaziale*, Einaudi, Torino.

Pinkster M., 2007, *Localised Social Networks, Socialization and Social Mobility in a Low-Income Neighbourhood in the Netherlands*, «Urban Studies», vol. 44, n. 13, pp. 2587-2603.

Plebani F., 2006, *Le politiche della casa in un'ottica comparativa*, «La Rivista delle Politiche sociali», n. 3, pp. 99-113.

Popkin S., Cunningham M. e Burt M., 2005, *Public Housing Transformation and Hard-To-House*, «Housing Policy Debate», n. 1, pp. 1-24.

Rei D., 2001, *Progetti di accompagnamento sociale nel recupero urbano a Torino. Contenuti e metodi*, Città di Torino - Progetto speciale periferie, Torino.

Sampieri A. (a cura di), 2011, *L'abitare collettivo*, Franco Angeli, Milano.

Simmons R. e Birchall J., 2007, *Tenant Participation and Social Housing in the UK: Applying a Theoretical Model*, «Housing Studies», vol. 22 (4), pp. 573-595.

Simon H., 1984, *La ragione nelle vicende umane*, il Mulino, Bologna.

Siu (Società Italiana degli Urbanisti), 2011, *Abitare*, IVX Conferenza, Torino.

Todros A., 2011, *Torino Spina 3. Comunanze*, in A. Sampieri (a cura di), *L'abitare collettivo*, Franco Angeli, Milano, pp. 41-53.

Tosi A., 2006, *Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche*, «La Rivista delle Politiche sociali», n. 3, pp. 61-77.

Tosi A., 2008, *Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche*, «Meridiana», n. 62, pp. 37-52.

Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di), 2009, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, il Mulino, Bologna.

RPS

Secondo welfare: dentro la nozione

IL I

Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative

Franca Maino

Una profonda crisi, che origina da una triplice sfida, attraversa oggi i sistemi di welfare: risorse sempre più scarse e vincoli di bilancio sempre più stringenti; l'emergere di nuovi rischi e di nuovi bisogni sociali; una crisi economico-finanziaria che dal 2008 è venuta ad aggravare la situazioni. Queste sfide impattano su sistemi di welfare che hanno già sperimentato nel corso degli anni Novanta e Duemila una lunga stagione di riforme sociali, che però hanno in alcuni paesi lasciato dietro di sé un mancato rinnovamento. È quindi questo lo scenario con cui i governi devono fare i conti, e che vede emergere – accanto a strategie di retrenchment *e/o di ricalibratura – anche una terza direttrice, quella del cosiddetto «secondo welfare». Dopo aver analizzato, nella seconda sezione, la portata della crisi e delle sfide, e contestualizzato il mancato rinnovamento del welfare italiano, nella terza sezione si propone una definizione del concetto di secondo welfare, delineandone i contorni teorici e collocando le soluzioni e le misure di secondo welfare al crocevia tra nuovi bisogni sociali e nuovi protagonisti. Soggetti privati che si affacciano nell'arena del welfare, alimentando il nesso tra secondo welfare, crescita e sviluppo. La quarta sezione mostra infine quale può essere il contributo di soggetti non pubblici come le fondazioni di origine bancaria e di comunità.*

1. Introduzione. Crisi, sfide e mancato rinnovamento dei sistemi di welfare

Dopo la straordinaria crescita economica e sociale degli anni cinquanta e sessanta che ha accompagnato e sostenuto la fase espansiva del welfare – il cosiddetto Trentennio glorioso – la crisi degli anni settanta ha lentamente condotto alla fase dell'«austerità permanente» (cfr. Pierson, 2001), caratterizzata dall'emergere di nuovi rischi e bisogni sociali, derivanti da profondi cambiamenti demografici, economici, sociali e culturali e, parallelamente, dalla necessità di contenere la spesa pubblica. Tali problemi sono presenti ancora oggi, e la crisi finanziaria esplosa nel 2008 ha contribuito a esacerbarli, in particolare in quei paesi caratterizzati da un ingente debito pubblico.

Si pensi soltanto che la disoccupazione, che si attesta in Italia al 9,8%, raggiunge tra i giovani il 35,1% (dati Istat, settembre 2012), a significare che è disoccupato più di un giovane su tre. Il tasso di disoccupazione femminile è arrivato poi nel 2011 al 46,4%. Nel 2011 più di 2 milioni di giovani (pari al 22,7% della popolazione tra i 15 e i 29 anni) risultava fuori dal circuito formativo e lavorativo (si tratta dei cosiddetti Neet, giovani che, appunto, non lavorano e non frequentano alcun corso di istruzione e di formazione). Questo fenomeno dei Neet è più accentuato al Sud, dove rappresentano il 31% della popolazione. I giovani e le donne sono i gruppi più svantaggiati nel mondo del lavoro, mentre la popolazione anziana continua a crescere, più che nel resto d'Europa. Nel 2011 in Italia la popolazione con oltre 65 anni era pari al 20,6%. L'Eurostat stima che nel 2030 gli ultra ottantenni nel nostro paese costituiranno circa l'8% della popolazione, contro una media europea del 6,5%. E parallelamente all'invecchiamento della popolazione cresce sia il numero di persone che dichiarano di essere affette da malattie croniche (dal 2001 al 2011 sono passate dal 35,9% al 38,4%, come sottolineato da un recente rapporto di Confartigianato[1]) che la domanda di assistenza. Se si pensa che i consumi sanitari di un settantenne sono circa il doppio di quelli di un quarantenne, e quelli di un novantenne addirittura il triplo, il fatto che nel 2025 in Italia ci saranno due milioni di anziani in più di oggi e che il tasso di non autosufficienza nella popolazione totale aumenterà dal 4% al 6% circa, è destinato a creare enormi problemi finanziari, organizzativi e sociali[2].

In questo scenario di sfide e trasformazioni è emersa l'esigenza di un riadattamento complessivo del welfare per rispondere efficacemente a una domanda più differenziata di tutela, che richiede il superamento dei programmi di protezione sociale resi obsoleti dai processi di cambiamento, e una maggiore capacità di tenere sotto controllo la dinami-

[1] Si rimanda all'elaborazione flash «*La crisi dello stato sociale: verso un Wel-fault? Un welfare vecchio, costoso e poco efficiente*» dell'Ufficio Studi di Confartigianato, presentata in occasione del Festival della Persona 2012, che si è svolto dal 27 al 29 settembre ad Arezzo.

[2] Sulla portata della crisi del welfare, facendo riferimento a dati e analisi recenti, si rimanda ai numerosi rapporti che sono stati pubblicati negli ultimi mesi. Solo a settembre 2012 si segnalano il Rapporto del Cnel sul mercato del lavoro in Italia, il Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno, il Dossier *Mamme nella crisi*, curato da Save the Children.

ca dei costi. Ma se la crisi dello stato sociale è di tipo strutturale, le numerose riforme del welfare e dei mercati del lavoro europei negli ultimi due decenni non sono state giudicate di tale natura, finendo in alcuni casi per aumentare la frammentazione dei sistemi di sicurezza sociale. I programmi di welfare hanno continuato a erogare prestazioni molto generose per la tutela di rischi già largamente coperti, e hanno trascurato invece nuove situazioni come la non autosufficienza e la povertà tra i minori, o i bisogni di conciliazione tra vita personale e vita lavorativa[3].

Se si considera la spesa sociale, i dati fotografano una situazione che si discosta molto poco da quella degli anni novanta, quando la crisi economico-finanziaria e la crisi politico-istituzionale avevano condotto all'approvazione di una serie di riforme in ambito pensionistico, sanitario, della pubblica amministrazione, e poi del mercato del lavoro e nel 2000 del sistema socioassistenziale. Oggi, infatti, se la spesa sociale pubblica italiana è più o meno in linea con la media Ue (circa il 26%), continuano a contrapporsi una spesa pensionistica ipertrofica (intorno al 15%) e scarsi investimenti nelle politiche del «nuovo welfare» (invalidità, disoccupazione, famiglia, politiche abitative ed esclusione sociale presentano tutti una spesa inferiore al 2%)[4].

Le soluzioni che i governi europei, tra cui quello italiano, hanno provato a mettere in campo negli ultimi due decenni sono state interventi di *retrenchment* (cfr. Pierson, 1995; Starke, 2006) o misure e programmi di «ricalibratura» (cfr. Ferrera e Hemerijck, 2003). I risultati non sono stati ovunque gli stessi, e non ugualmente efficaci nel combattere la crisi. Mentre alcuni paesi, come quelli scandinavi, sono riusciti a combinare politiche rigorose con il mantenimento di un welfare generoso e di stampo universalistico, altri – come l'Italia – non sono riusciti a correggere gli squilibri di un sistema di protezione sociale disfunzionale in termini di copertura dei rischi e dei beneficiari e di ripartizione della spesa per settori. La via della ricalibratura si è scontrata con l'enorme resistenza degli interessi costituiti intorno ai cosiddetti *entitlement programs*, gli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti «acquisiti» (cfr. Ferrera, 2010b, p. 173).

[3] Tra i nuovi rischi, Armingeon e Bonoli (2007) citano la conciliazione famiglia-lavoro, l'aiuto alle famiglie monogenitoriali, l'assistenza a soggetti non autosufficienti ma anche il potenziamento di competenze lavorative scarse o obsolete, e gli interventi in situazioni di insufficiente copertura previdenziale.

[4] Si rimanda al database Eurostat.

Ed è per questo che di fronte all'acutizzarsi dei problemi derivanti dalla crisi del 2008 si sono iniziate a valutare e sperimentare nuove soluzioni e linee di intervento. In questo contesto si è aperto negli ultimi due anni un ampio dibattito circa il contributo che attori e risorse non pubbliche potranno fornire in futuro, così come descritto e discusso nelle sezioni successive.

2. Il secondo welfare tra nuovi protagonisti e risposte innovative

Come affrontare queste sfide? Ci sono strategie che – affiancandosi e integrandosi con gli interventi di razionalizzazione ma anche di ricalibratura dei sistemi di welfare pubblico – consentano di accelerare i tempi della transizione e di fornire risposte adeguate ai nuovi bisogni sociali? Chi deve farsi carico dei costi derivanti dagli stringenti vincoli di bilancio, in larga parte fissati dal livello europeo, con cui oggi tutti i governi sono chiamati a confrontarsi? Studiosi e policy-maker si interrogano se la strada più promettente sia oggi quella di promuovere misure e interventi di secondo welfare, ovvero iniziative che mobilitano risorse non pubbliche per sostenere e integrare il welfare tradizionale[5]. Sui quotidiani, nel dibattito pubblico e tra gli scienziati sociali, si è fatta strada l'idea di un secondo welfare caratterizzato dall'ingresso nell'arena del welfare di soggetti non pubblici come fondazioni bancarie e di comunità, aziende, sindacati, associazioni datoriali, imprese sociali, assicurazioni, rappresentanti del terzo settore e del volontariato (Ferrera e Maino, 2011; 2012). Tali soggetti possono, grazie al loro forte radicamento territoriale e in partnership con gli enti locali, contribuire a dare risposte ai nuovi bisogni, per arginare l'arretramento del welfare state pubblico. Nel secondo welfare confluiscono quindi programmi di protezione e misure di investimento sociale, da finanziarsi con risorse non pubbliche, messe a disposizione da un insieme ampio e variegato di attori economici e sociali fortemente ancorati sul territorio (senza che questo impedisca anche forme di collaborazione translocale e/o transnazionale) e disponibili alla creazione di reti *multi-stakeholder*.

[5] Una strada che i principali paesi europei sembrano aver imboccato già da alcuni anni. È per questo che guardare oltre i confini può aiutare a interpretare meglio il cambiamento in atto anche in Italia. Su questo punto si rimanda a Maino (2012a).

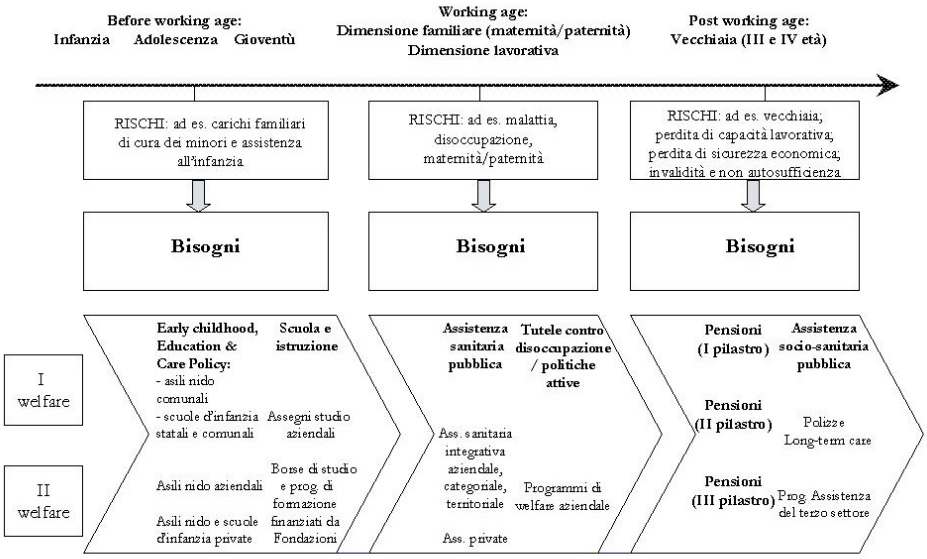
Per arrivare a una definizione e migliore comprensione di ciò che si intende per secondo welfare, è utile ricordare che nel corso del tempo lo Stato ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel garantire la tutela dei principali rischi e bisogni, definendo le norme, le regole e gli standard di valutazione in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità fra i cittadini. A rischi e bisogni si può tuttavia 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[6]. Le condizioni di vita degli individui (e dunque il loro benessere) dipendono proprio dal posto che essi occupano all'interno delle reti familiari, lavorative e associative, dalle modalità di organizzazione e funzionamento di queste reti e dai rapporti tra i componenti.

Primo e secondo welfare sono quindi sfere che si intrecciano, che sfumano l'una nell'altra a seconda dei settori di policy e delle aree di bisogno (come espresso anche dalla figura 1). La seconda si deve configurare come integrativa rispetto alla prima e non come sostitutiva. Lo Stato, il mercato, il terzo settore e la famiglia sono tutti attraversati dalla stessa crisi e sottoposti a sfide analoghe. L'ipotesi è che dalla loro capacità di individuare un nuovo equilibro dipenda la tenuta del sistema sociale, e l'individuazione di un nuovo modello di «welfare sostenibile». Una soluzione che non presuppone più la separazione tra le quattro punte del «diamante del welfare» (cfr. Ferrera, 2012b), o rapporti bi-direzionali tra lo Stato e le altre sfere. Si auspica invece una compenetrazione e sovrapposizione tra tutte e quattro le aree, per mettere in campo soluzioni partecipate e frutto di collaborazioni tra i soggetti che si muovono al loro interno.

Quanto alle prestazioni e ai programmi, secondo gli orientamenti Ue e in via puramente indicativa, nel primo welfare dovrebbero stare i regimi di base previsti dalla legge e i regimi complementari obbligatori di protezione sociale che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza, quali quelli connessi alla salute, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, alla vecchiaia, al pensionamento e alla disabilità.

[6] Con quest'ultima espressione si fa riferimento alle comunità informali come il vicinato o il quartiere di residenza, ma anche a gruppi organizzati come le associazioni di categoria e ai soggetti del cosiddetto «terzo settore», ossia le organizzazioni di «volontariato» che operano senza fini di lucro (cfr. Ascoli e Ranci, 2002).

Figura 1 - Corsi di vita, rischi e bisogni, e possibili misure/programmi



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice.

Ma anche le prestazioni e i servizi considerati «essenziali» per una sopravvivenza decorosa e per un'adeguata integrazione nella comunità, oltre che a garantire i diritti fondamentali di cittadinanza. Al secondo welfare dovrebbero invece appartenere il settore della protezione sociale integrativa volontaria, soprattutto nel campo delle pensioni e della sanità, e la parte rimanente di servizi sociali, alla persona, alla famiglia, con confini da definire pragmaticamente: bisogno per bisogno, territorio per territorio, comunità locale per comunità locale. Il welfare statale (i suoi fondi, il suo personale, i suoi standard di prestazione) non è messo in discussione nella sua funzione redistributiva di base, ma solo integrato dall'esterno laddove vi sono domande non soddisfatte.

A questo è strettamente collegata la riflessione su cosa siano i diritti e in particolare che cosa distingue i diritti sociali da quelli civili e politici. Come sottolineato da Marshall (1950), definendo il più ampio concetto dei diritti di cittadinanza, mentre quelli civili e politici tutelano libertà e facoltà dei cittadini e sulla loro certezza non si può transigere, i diritti sociali sono diversi perché conferiscono «spettanze», ossia ti-

toli a partecipare alla divisione del bilancio pubblico, che a sua volta dipende dal gettito fiscale e dal funzionamento del sistema economico. I diritti sociali, per loro natura, non possono quindi essere considerati come delle garanzie immodificabili nel tempo; al contrario il loro contenuto deve essere programmaticamente commisurato alle risorse di cui uno Stato dispone, all'andamento dell'economia e alle trasformazioni sociodemografiche[7].

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

Due sono gli elementi che appaiono sempre più cruciali nell'identificazione di misure e interventi di secondo welfare: l'innovazione sociale e nuovi modelli di governance. Con riferimento al primo punto si sottolinea il ruolo propulsivo e di sostegno che sempre più il livello

[7] Sul punto si rimanda a Ferrera (2011) e, per illustrare lo snodo che nella fase espansiva del welfare state ha spostato il baricentro da una logica redistributiva ad una distributiva, a Ferrera (1993).

comunitario va promuovendo[8]. Non a caso la definizione di innovazione sociale a cui facciamo riferimento è quella proposta dall'Ufficio dei consiglieri di politica europea della Commissione: «L'innovazione sociale consiste in nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni» (cfr. Bepa, 2011). Si pensi alle numerose iniziative finalizzate all'innovazione sociale attraverso lo sviluppo di nuove forme di co-operazione tra attori pubblici, del privato for-profit e del terzo settore. Tali attori, se coinvolti e valorizzati ciascuno nel proprio ruolo, sono in grado di elaborare risposte appropriate ed economicamente sostenibili ai differenti bisogni sociali presenti sul territorio e di mobilitare a questo scopo risorse e competenze private, producendo valore per la società nel suo complesso e non per singoli individui. Per i diversi *stakeholders*, che tradizionalmente hanno operato quasi in isolamento, la sfida è comprendere e sfruttare la rete come valore aggiunto. Per quanto riguarda la governance, la letteratura che si occupa di questo tema e le ricerche a esso connesse hanno cercato di indagare le caratteristiche dei nuovi modelli evidenziando come, in risposta alla nuova configurazione assunta dai rischi e dai bisogni sociali, il welfare state apre spazi sempre più ampi di protagonismo ad altri attori. Gli enti locali sono invece chiamati a ricoprire un ruolo di coordinamento degli attori in campo, configurando modalità innovative di rapporto tra i soggetti deputati a programmare, finanziare e produrre servizi e interventi sociali (Cnel, 2010). Questo significa ridisegnare i processi di policy-making aprendo alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi *stakeholders*; superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato a favore di una ripartizione degli stessi tra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; sostenere una logica di rete piuttosto che una logica gerarchica e processi di negoziazione e copartecipazione piuttosto che di imposizione burocratica; incentivare l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione in un'ottica di welfare mix.

Un secondo welfare con queste caratteristiche si inquadra negli approcci che hanno ispirato la Strategia di Lisbona di rinnovamento dei sistemi di welfare europei, e che continuano a essere al centro di Europa 2020. Questa strategia fa perno su quattro dimensioni: in primo

[8] Si rimanda a Canale (2012) per un excursus sulla rilevanza che il concetto di innovazione sociale riveste a livello europeo.

luogo, i sistemi di protezione sociale devono prestare attenzione e dare risposte ai nuovi rischi e bisogni sociali; in secondo luogo, è necessario aumentare l'erogazione di servizi limitando i trasferimenti; terzo, è prioritario stimolare lo sviluppo di capitale umano; infine, è necessario ricorrere a soluzioni innovative sotto il profilo sociale. All'interno di questa impostazione si inserisce l'approccio dell'*investimento sociale* proposto da Giddens (1998): lo Stato deve svolgere una funzione preventiva, non limitandosi a correggere o limitare a posteriori eventi negativi già accaduti; deve offrire un servizio il più possibile adeguato al bisogno, riducendo gli spazi per interventi standardizzati e impersonali; deve occuparsi di promuovere stili di vita positivi, attraverso la formazione di capitale umano e di capitale sociale, coinvolgimento e valorizzazione delle organizzazioni della società civile, del Terzo settore, della filantropia (cfr. Jenson, 2010; Morel, Palier e Palme, 2011).

Ripensare il welfare pubblico, facendo spazio e valorizzando nuovi protagonisti e nuove risorse non pubbliche, rappresenta anche una via per creare occupazione e rilanciare la crescita e lo sviluppo di un paese, oltre che accrescere le sue capacità «innovative» di risposta ai nuovi rischi e bisogni sociali (cfr. Maino, 2012a). Sotto questo profilo si pensi ai servizi alla persona e alle famiglie che, se garantiti, potrebbero sia rispondere ai nuovi bisogni (ad esempio quelli di conciliazione tra lavoro e vita personale) sia offrire opportunità occupazionali ai giovani e alle donne.

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

Nei principali paesi europei lo sviluppo di questo settore è anche legato alla diffusione di strumenti di secondo welfare in grado di favorire e sostenere il potenziale di crescita dei nuovi servizi portandoli al di fuori della famiglia, dove – in paesi come l'Italia – invece continuano

a essere prodotti e consumati. L'esperienza di altri Stati dimostra che è possibile mobilitare capitali privati (profit e non-profit, nazionali e persino stranieri, ma anche ricorrere al risparmio privato) per far decollare il settore e che sono già ben avviate molte sperimentazioni e azioni concrete[9]. Sotto questo profilo, il secondo welfare – visti i numerosi e diversi *stakeholders* coinvolti – può appunto dare un contributo significativo che chiama in causa e contribuisce ad attivare i soggetti che a vario titolo si muovono e operano in settori oggi strategici per promuovere occupazione e sviluppo.

3. Misure e interventi di secondo welfare in Italia: alcuni esempi

Diversi sono i soggetti coinvolgibili per la realizzazione di interventi e misure di secondo welfare[10], e fra di essi possono essere annoverate anche le fondazioni di origine bancaria, enti che, con un patrimonio complessivo di circa 43 milioni di euro, svolgono un importante ruolo in termini economici[11] ma anche progettuali, attraverso il notevole contributo fornito dal loro personale altamente specializzato, che opera favorendo l'infra-strutturazione e l'innovazione sociale nei diversi territori. Tuttavia, se le fondazioni sono in grado di svolgere un ruolo integrativo e innovativo rispetto al welfare tradizionale, non possono sostituirne la funzione. Esse possono essere considerate un aiuto, ma non la soluzione alla crisi del welfare[12]. I due esempi che seguono mo-

9 Ad esempio in Francia il Cesu, il C*hèque emploi service universel*, ha originato una vera e propria ondata di nuovi consumi nel terziario sociale, che dal 2006 ha creato annualmente più di 100 mila posti di lavoro e che vale almeno un punto di Pil aggiuntivo all'anno. Sempre in Francia nel 2005 è stata creata l'*Agence nationale pour les services à la personne* in grado di coordinare i diversi soggetti coinvolti a vario titoli nella produzione di servizi sociali di interesse generale.

10 Si rimanda a Maino e Mallone (2012) per un approfondimento sul welfare aziendale; a Maino (2012b) sul tema delle reti territoriali di conciliazione in Lombardia.

11 Nel corso del 2011 le 88 fondazioni di origine bancaria hanno erogato 1092,5 milioni di euro attraverso poco meno di 25.000 interventi. L'importo medio per iniziativa è stato di 43.866 euro, mentre il numero medio di interventi per fondazione è stato pari a 283 progetti (cfr. Acri, 2012).

12 Questo è un punto importante che è stato ribadito nella Carta delle Fondazioni, approvata il 4 aprile 2012 dall'assemblea dell'Acri. Nella Carta, infatti, con riferimento all'attività istituzionale che le fondazioni bancarie sono chiamate a

strano quale può essere il loro ruolo nell'interazione con altri *stakeholders*. Rispetto al tema della disabilità, la ricerca promossa da Fondazione Cariplo e da Ania, l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici, esplora il possibile impatto di una sinergia tra due degli attori del secondo welfare – l'industria assicurativa e il privato sociale – nel tentativo di trovare risposte nuove per tutelare questo rischio e i bisogni a esso connessi. Di fronte alla disabilità le famiglie sentono di non riuscire a rispondere ai bisogni dei propri membri con l'accumulazione di capitale «fai-da-te», e vivono con angoscia il «durante noi», travolti dai tagli all'assistenza pubblica, ma ancor di più il «dopo di noi» (cfr. Mallone, 2012b). L'analisi evidenzia come i bisogni sociali siano oggi altamente diversificati e necessitino per questo di assistenza mirata e coinvolgimento diretto dei beneficiari. Propone dunque alcune soluzioni assicurative per integrare l'intervento pubblico in questo settore. La sinergia tra soggetti diversi prevede che gli operatori del mercato assicurativo usino il proprio *know-how* per l'innovazione dei prodotti, mentre il terzo settore potrebbe contribuire a promuovere l'aggregazione della domanda necessaria per la «socializzazione del rischio», cercando di favorire l'incontro tra domanda e offerta e di sensibilizzare famiglie e associazioni verso una nuova consapevolezza e «cultura» del rischio.

Una seconda esperienza significativa è costituita dal Trapezio, un progetto promosso da circa quaranta *stakeholders* – tra enti non-profit, istituzioni pubbliche e soggetti privati – operanti nel territorio di Torino. A questi va aggiunta la rete interna dell'Ufficio Pio e della Compagnia di San Paolo, una iniziativa nata nel 2008 per prevenire la povertà attraverso un processo di inversione della condizione personale fino ad arrivare a una situazione soddisfacente di recupero dell'indipendenza economica dei soggetti coinvolti. La logica con cui opera il Trapezio non è solo erogativa, ma prevede un lavoro preliminare di progettazione di un percorso individuale, e presuppone il coinvolgimento attivo dei beneficiari e l'intervento di una pluralità di soggetti che lavorano insieme per realizzare e finanziare «progetti a rete». Gli interventi possono essere sia a fondo perduto sia volti a finanziare una attività.

svolgere, si sottolinea il principio secondo cui le attività delle fondazioni non potranno e non dovranno mai essere sostitutive dell'intervento pubblico, ma dovranno bensì essere complementari, e capaci di catalizzare e mobilitare risorse provenienti da terzi (cfr. Bandera, 2012b).

Le fasi del progetto sono quattro. La prima, di selezione dei beneficiari, valuta la presenza di tre requisiti: la situazione di equilibrio preesistente, la presenza di un avvenimento destabilizzante e il rischio connesso di impoverimento economico. La seconda fase prevede analisi e valutazione della sostenibilità del progetto. C'è poi la consulenza vera e propria, con il supporto alla progettazione del percorso e il sostegno alla realizzazione. La fase finale è costituita dal patto, che sancisce il coinvolgimento del destinatario, dell'Ufficio Pio e della Compagnia di San Paolo. La sottoscrizione del patto avvia le attività previste (che possono prevedere anche un sostegno economico), il monitoraggio, e la predisposizione di un'eventuale «restituzione» dell'aiuto.

Come riportato da Mallone (2011), dall'inizio del progetto a maggio 2011 le proposte avanzate da giovani sotto i 35 anni sono aumentate, fino a raggiungere il 33% del totale, mentre quelle degli over 50 rappresentano il 19%. Dal 2009 al 2011 l'offerta di servizi è cresciuta del 190% e le persone coinvolte sono aumentate del 93%. I volontari del progetto hanno «individuato» e incontrato 419 persone. I patti stipulati sono stati 115, del valore medio di 22.000 euro, di cui 32 già conclusi. È stato realizzato un elenco di tutte le imprese economiche attivate, che oggi restituiscono, con una donazione economica, di tempo o di competenze, l'aiuto ricevuto.

Accanto alle fondazioni di origine bancaria, si segnalano anche le fondazioni di comunità, enti non-profit di diritto privato il cui obiettivo è quello di migliorare la qualità della vita della comunità presente su uno specifico territorio e promuovere al loro interno la cultura del dono e della solidarietà. A differenza di altri soggetti non-profit queste organizzazioni non hanno come scopo l'accumulo di risorse per il perseguimento di una causa precisa: puntano piuttosto a favorire l'attività filantropica dei soggetti attivi nella comunità, siano essi cittadini, imprese, enti pubblici o organizzazioni del terzo settore. Le fondazioni di comunità si prefiggono di stimolare erogazioni e contributi a favore di progetti d'utilità sociale rimuovendo tutti quegli ostacoli di natura fiscale, legale e amministrativa che normalmente impediscono ai membri di una comunità di contribuire allo sviluppo del bene comune[13].

[13] Queste realtà sono nate negli Stati Uniti all'inizio del 1900 per organizzare forme di filantropia basate su erogazioni provenienti da trust gestiti dalle banche, creati da soggetti facoltosi per il perseguimento di scopi caritatevoli. Solo nel corso degli anni novanta hanno iniziato a svilupparsi, con modalità e tempi-

Il Fondo emergenza lavoro, promosso nel 2009 dalla Fondazione della Comunità del Novarese in collaborazione con Fondazione Banca Popolare di Novara, sindacati (Cgil, Cisl, Uil), Prefettura, Provincia, Comune e Diocesi di Novara, dispone oggi di un milione di euro di dotazione e rappresenta un chiaro esempio di cosa si intenda per secondo welfare, oltre che di quale possa essere il ruolo delle fondazioni di comunità. Il Fondo risponde, infatti, a bisogni, perdita della casa e/o del lavoro, che di fronte al perdurare della crisi economica risultano essere sempre più gravi, soprattutto a causa dell'incapacità del welfare pubblico di rispondere adeguatamente alle necessità emergenti[14]. In questo contesto soggetti privati e appartenenti al terzo settore hanno costituito una rete alla ricerca di una via innovativa per sostenere la comunità locale.

4. Primo e secondo welfare. Quale incastro?

Il welfare state non sembra oggi in Italia in grado di fronteggiare tutti i bisogni espressi dalla società e dai territori. Anche una volta che sarà superata l'emergenza legata alla crisi economica, i problemi sono destinati a restare a causa dei vincoli di finanza pubblica e dei bisogni crescenti. La strategia più promettente per far fronte alla crisi strutturale del nostro stato sociale – come anche messo in luce dagli esempi proposti in merito al ruolo di due protagonisti del mondo della filantropia, le fondazioni bancarie e quelle di comunità –, sembra essere quella di affiancare al primo welfare un «secondo welfare» alimentato da risorse non pubbliche. Molti potranno essere i finanziatori e i pro-

stiche diverse, al di fuori del Nord America. Negli Stati Uniti le *communities foundation* hanno svolto e svolgono tuttora un ruolo importante, indirizzando e coordinando le risorse presenti sul territorio verso tutti quegli enti e quelle attività ritenute socialmente utili per la comunità. Attualmente negli Stati Uniti se ne contano oltre 700 e il loro valore economico sia in termini patrimoniali che di risorse erogate risulta particolarmente significativo.

[14] Dal 2009 ad oggi il Fondo emergenza lavoro ha consentito di emettere tre bandi in favore di famiglie che, a fronte della perdita del posto di lavoro, si sono improvvisamente trovate in difficoltà economica. Le prime due edizioni del bando hanno permesso a 490 famiglie di ottenere un contributo straordinario di 1000 euro per ciascuna. Il terzo bando si è invece orientato a forme di sostegno più mirate, incentrate sui problemi abitativi (cfr. Bandera, 2012a).

tagonisti di questo secondo welfare. Le fondazioni bancarie e quelle di comunità potrebbero, ad esempio, svolgere un ruolo di primo piano (che in parte già svolgono) nel promuovere la transizione anche sotto il profilo progettuale.

Tale transizione verso un nuovo modello di welfare vede il secondo chiamato ad integrare i programmi di protezione sociale esistenti o ad aggiungere nuove misure di intervento integrando e completando quanto già offerto dal primo welfare. Più difficile è che il secondo welfare possa sostituirsi al primo e, certamente, non può competere in termini di risorse e di volumi di spesa. Vi sono tuttavia due seri rischi su cui occorre riflettere: in primo luogo, il rischio di un incastro «distorto» e opportunistico fra primo e secondo welfare, con implicazioni negative in termini di efficienza ed equità; in secondo luogo, il rischio che emerga una configurazione incompleta e/o troppo disordinata del secondo welfare, incapace di cogliere e sfruttare complementarità e sinergie tra le sfere dello Stato, del mercato, della famiglia e del terzo settore. Si deve evitare che le risposte ai bisogni si concentrino dentro le singole sfere perché questo porterebbe ad un ampliamento del gap tra insider e outsider, rafforzando le tutele dei primi e lasciando i secondi sempre più esposti ai nuovi rischi. Se invece la capacità di innovazione sociale venisse progressivamente promossa e attivata – grazie alle reti di attori e dentro modelli di governance multi-livello e *multi-stakeholder* – nelle aree di sovrapposizione tra le quattro sfere, attribuendo alle istituzioni pubbliche, in particolare a livello locale, il compito di coordinare e monitorare i processi, le possibilità di continuare a garantire un welfare diffuso potrebbero risultare più significative.

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv., 2011, *Un altro welfare: esperienze generative*, Nucleo Valutazione e Verifica Investimenti pubblici, Regione Emilia-Romagna, disponibile all'indirizzo internet: http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/ricerche-e-statistiche/ricerca-welfare.pdf.

Acri - Associazione di Fondazioni e di Casse di risparmio, 2012, *Diciassettesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria, Anno 2011*, Acri, Roma.

Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), 2002, *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Kluwer Academic, New York.

Armingeon K. e Bonoli G., 2007, *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, Routledge, Londra.

Bandera L., 2012a, *Novara e il Fondo emergenza lavoro: rispondere alla crisi partendo dal bisogno*, «Percorsi di secondo welfare», 16 luglio, disponibile al sito internet: www.secondowelfare.it.

Bandera L., 2012b, *La Carta delle Fondazioni di origine bancaria*, «Percorsi di secondo welfare», 27 luglio, disponibile al sito internet: www.secondowelfare.it.

Bepa - Bureau of european policy advisers, 2011, *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Commissione europea, Bruxelles.

Canale L., 2012, *Unione Europea, innovazione sociale e secondo welfare*, «2Wel Working Paper», n. 4, disponibile al sito internet: www.secondo.welfare.it.

Cnel - Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, 2010, *Percorsi locali di riforma del welfare e integrazione delle politiche sociali*, Roma.

European Commission, 2010, *Second Biennial Report on social services of general interest*, Bruxelles, 22.10.2010 Sec (2010) 1284 final.

Farnsworth K. e Irving Z. (a cura di), 2011, *Social Policy in Challenging Times: Economic Crisis and Welfare Systems*, The Policy Press, Bristol.

Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna.

Ferrera M., 2010a, *From the Welfare State to the Social Investment State*, Wp/Lpf 1/10, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.

Ferrera M., 2010b, *Fondazioni e welfare di comunità*, in Acri, *Quindicesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria*, supplemento a «Il risparmio», n. 3, pp. 171-203.

Ferrera M., 2011, *Le verità nascoste dello Stato sociale*, «Corriere della Sera», 12 settembre.

Ferrera M., 2012a, *Idee e crescita: il circolo virtuoso del terziario sociale*, «Corriere della Sera», 16 aprile.

Ferrera M., 2012b, *L'analisi delle politiche sociali e del welfare state*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, pp. 11-54.

Ferrera M. e Hemerijck A., 2003, *Recalibrating European Welfare Regimes*, in J. Zeitlin e D. Trubeck (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, pp. 88-128.

Ferrera M. e Maino F., 2011, *Il «secondo welfare» in Italia: sfide e prospettive*, «Italianieuropei», n. 3, pp. 17-22.

Ferrera M. e Maino F., 2012, *Quali prospettive per il Secondo Welfare?*, in M. Bray e M. Granata (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Solaris, Roma, pp. 125-134.

Giddens A., 1998, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge.

Goldsmith S., 2010, *The Power of Social Innovation*, Jossey-Bass, San Francisco.

Greve B. (a cura di), 2012, *The Times They Are Changing? Crisis and The Welfare State*, Wiley-Blackwell, Londra.

Jenson J., 2010, *Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, «Global Social Policy», vol. 10, n. 1, pp. 59-84.

Maino F., 2012a, *Un secondo welfare per i nuovi bisogni*, «il Mulino», n. 5, pp. 833-841.

Maino F., 2012b, *Regione Lombardia, un laboratorio innovativo di politiche di conciliazione*, «Arel. Europa, Lavoro, Economia», n. 4-5, pp. 38-45.

Maino F. e Mallone G., 2012, *Secondo welfare e imprese. Nesso e prospettive*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 195-212.

Mallone G., 2011, *Il Trapezio: vulnerabilità e progetti di autonomia*, «Percorsi di secondo welfare», 4 novembre, disponibile al sito internet: www.secondowelfare.it.

Mallone G., 2012a, *Il welfare aziendale in Italia: una risposta ai nuovi bisogni sociali?*, in M. Bray e M. Granata (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Solaris, Roma, pp. 135-144.

Mallone G., 2012b, *Assicurazioni e Terzo settore: risposte nuove per la disabilità*, «Percorsi di secondo welfare», 28 maggio, disponibile al sito internet: www.secondowelfare.it.

Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.

Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), 2011, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, Bristol.

Osborne S., Chew C. e McLaughlin K., 2008, *The Innovative Capacity of Voluntary Organizations and the Provision of Public Services. A Longitudinal Approach*, «Public Management Review», vol. 10, n. 1, pp. 51-70.

Pierson P., 1995, *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press, Cambridge.

Pierson P., 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Starke P., 2006, *The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review*, «Social Policy & Administration», vol. 40, n. 1, pp. 104-120.

Innovazione sociale e secondo welfare: quale impulso dall'Unione europea?

Laura Canale

RPS

Le istituzioni dell'Unione europea sono ormai da tempo impegnate nell'individuazione di soluzioni che permettano di conciliare le esigenze legate alla competitività dell'economia europea sul mercato globale con quelle di tutela dei principi sui quali si incardina il processo di costruzione dell'«Europa sociale», avviato da Delors più di vent'anni fa. È in questa cornice che ha preso recentemente avvio l'approfondimento in sede comunitaria dei temi dell'innovazione sociale, fenomeno che implica la costruzione di nuove reti tra attori pubblici, del privato for-profit e del terzo settore, in grado di elaborare risposte appropriate ed economicamente sostenibili ai differenti bisogni sociali presenti sul territorio. In questo articolato contesto, si assiste alla diffusione di sperimentazioni che possono essere ricondotte al cosiddetto «secondo welfare».

1. Introduzione

I paesi dell'Unione europea sono ormai da diversi anni alle prese con complessi e articolati processi di riforma del proprio sistema di protezione sociale[1]. In questa cornice, la crisi finanziaria ed economica che ha investito il Vecchio Continente rischia di compromettere le capacità dei paesi europei, e in particolare di quelli più «esposti» a causa dell'ingente debito pubblico, di garantire adeguate politiche pubbliche che sappiano fare fronte alle sfide sociali del presente e del futuro. Nello stesso tempo, un sempre più evidente processo di «*boundary redrawing*» dei confini dei welfare state nazionali prende forma, attraverso il coordinamento europeo (Ferrera, 2005; Leibfried e Pierson, 2000).

Al suo interno, le istituzioni dell'Unione sono impegnate nell'attiva-

[1] Sul tema della «ricalibratura» dei welfare state nazionali si vedano in particolare i lavori di Esping-Andersen (2002; 2009), Ferrera e Hemerijck (2003), Streek (2009) e Palier, (2010).

zione di una serie di processi di *policy learning*[2], tesi all'individuazione di soluzioni che permettano di conciliare le esigenze legate alla competitività dell'economia europea sul mercato globale con quelle di tutela dei principi sui quali si incardina il processo di costruzione dell'«Europa sociale», avviato da Delors più di vent'anni fa.

È in questa cornice che ha preso recentemente avvio l'approfondimento in sede comunitaria dei temi dell'*innovazione sociale*[3]. In particolare, il documento «Europa 2020» disegna per l'innovazione un ruolo cruciale, nel quadro di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva[4]. Le iniziative dell'Unione europea ruotano attorno ad un'idea di innovazione sociale che è anche la definizione elaborata, per conto della Commissione europea, dall'Ufficio dei consiglieri di politica europea (Bepa). Secondo tale definizione, l'innovazione sociale consiste in nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni. Il processo sotteso all'innovazione sociale implica quindi la costruzione di nuove reti tra attori pubblici, del privato for-profit e del terzo settore, che siano in grado di elaborare risposte appropriate ed economicamente sostenibili ai differenti bisogni sociali presenti sul territorio[5].

[2] Sui processi di apprendimento politico e di cambiamento istituzionale, nei contesti di crisi, si veda l'autorevole interpretazione di Heclo (1974).

[3] L'attenzione per questi temi non è del resto una prerogativa della sola Unione europea. L'Ocse sta approfondendo da vari anni le prospettive legate ad una nuova definizione della relazione tra sfera economica e sociale, nell'ottica di rendere la seconda un potenziale volano di crescita nei paesi dell'area (Oecd, 2010); non meno significativa, da questo punto di vista, è l'iniziativa dell'Amministrazione Obama, adottata nel 2009, di insediare un organismo denominato «Office for Social Innovation and Civic Participation», che mira a costruire partnership tra autorità governative, società civile e imprese for-profit, nell'ottica di disegnare servizi innovativi per la comunità. Per un approfondimento su questa iniziativa si veda Canale (2012).

[4] Il presidente della Commissione europea Barroso a tale proposito ha sottolineato: «Social innovation is not a panacea, but, if encouraged and valued, it can bring immediate solutions to the pressing social issues with which citizens are confronted. In the long term, I see social innovation as part of the new culture of empowerment that we are trying to promote with a number of our initiatives […]» (Barroso cit. in Bepa, 2011, p. 14).

[5] La scarsità delle risorse disegna nuovi scenari, in cui l'innovazione diviene strumento dell'azione delle pubbliche amministrazioni, la responsabilità sociale d'impresa perde i connotati dell'atto paternalistico per assumere quelli dell'in-

In questo complesso contesto, si assiste alla diffusione di sperimentazioni di innovazione che possono essere ricondotte al fenomeno del cosiddetto «secondo welfare»: «Sempre più spesso in Italia nascono e si sviluppano programmi di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico che si aggiungono e intrecciano al "primo welfare" di natura pubblica e obbligatoria, integrandone le carenze in termini di copertura e tipologia di servizi. Questo "secondo welfare", generalmente caratterizzato da un marcato radicamento territoriale, coinvolge una vasta gamma di attori economici e sociali quali imprese, sindacati, enti locali e il terzo settore, creando un sistema ancora embrionale ma dotato di grandi potenzialità» (Ferrera e Maino, 2011).

2. Dalla Strategia di Lisbona all'Agenda sociale rinnovata: il modello sociale europeo sotto pressione

Nel febbraio del 2012, Mario Draghi, presidente della Bce, affermava che il modello sociale europeo, a causa dei tassi di disoccupazione giovanile raggiunti in diversi paesi europei, può ormai considerarsi superato[6]. Quel giudizio ha, come era prevedibile, alimentato il già vivace dibattito attorno alle sorti dell'Unione europea[7]. In un confronto serrato tra istituzioni e rappresentanti degli Stati membri, analisi economiche e considerazioni politiche si intrecciano, oggi, alla ricerca di una via d'uscita alla crisi economica da cui l'Europa è stata investita negli ultimi anni. Le ricette dell'austerità finanziaria si mischiano al ti-

vestimento, tanto nella produttività del capitale umano dei propri dipendenti, quanto nello sviluppo del territorio in cui l'impresa opera; infine, i soggetti del terzo settore vengono chiamati a contribuire in modo deciso alla crescita economica, rafforzando in particolare gli spazi di azione dell'economia sociale.

[6] «The Wall Street Journal», 23 febbraio 2012.

[7] Del resto, i padri fondatori delle Comunità europee, pur consapevoli delle cruciali conseguenze politiche derivanti dalla sottoscrizione dei Trattati, non avevano affatto progettato una dimensione «sociale» dell'integrazione: la prospettiva trainante di tale processo sovranazionale, accanto alle aspirazioni di pace postbellica e alla definizione di nuovi equilibri politici internazionali, fu prevalentemente quella della crescita economica, perseguita in primis attraverso la creazione di un mercato comune delle materie prime (Nugent, 2008). Sulla base di tali premesse di crescita, ciascuno Stato membro sarebbe stato così messo nelle condizioni di costruire il proprio sistema di protezione sociale, in sostanziale autonomia.

more che i welfare state nazionali vengano progressivamente smantellati a causa dei vincoli di bilancio e della ridotta crescita.

La dimensione sociale dell'integrazione europea rappresenta l'esito di un processo incrementale di accumulo di interventi *regolativi* (diritti dei lavoratori, pari opportunità e politiche antidiscriminatorie), *distributivi* (attraverso lo strumento del Fondo sociale europeo) e di *coordinamento delle politiche* (la progressiva estensione del «Metodo aperto di coordinamento») (Falkner, 2009) che hanno contribuito a definire, nel loro complesso, la fisionomia di un «modello»[8]. C'è ormai sostanziale convergenza del mondo accademico sul fenomeno del sempre più consistente condizionamento, da parte del livello europeo, delle politiche sociali nazionali (Leibfried e Pierson, 1995; Ferrera, 2005; Falkner, 2009), seppur nella cornice di iniziative che continuano ad avere carattere perlopiù incrementale e talvolta frammentario. Tuttavia, tale sforzo analitico rischia, oggi, di perdere salienza: se un vero e proprio modello sociale europeo si è andato definendo nel corso degli ultimi decenni, quello che è certo è che oggi si trova in condizioni di forte pressione. Prodotto dell'innesto di una serie di iniziative comunitarie sull'eterogeneo paesaggio dei welfare state nazionali, l'Europa sociale è destinata a subire il riverbero delle complesse e talvolta dolorose riforme dei sistemi di protezione sociale oggi in atto.

La Commissione è sembrata voler giocare, in quest'ultimo decennio, un ruolo assai attivo nell'elaborazione di una visione per il futuro del modello sociale europeo. Tale visione, fondata sui principi della crescita sostenibile e della coesione sociale, disegna una traiettoria per i processi di ammodernamento dei sistemi di welfare europei che mira a salvaguardare le conquiste di civiltà realizzate a partire dal dopoguerra, in particolare sotto il profilo dell'equità e della giustizia sociale. Questa linea di azione sembra quindi confermare la volontà delle istituzioni comunitarie di continuare ad incidere, anche in futuro, e con gli strumenti regolativi e persuasivi a disposizione[9], sui settori delle politiche sociali.

[8] Per approfondire il tema controverso dell'esistenza di una «Europa sociale» si vedano in particolare i lavori di Risse e al. (2001), Sharpf (2002), Obinger e al. (2005).

[9] Nel 2009 si contavano circa 80 atti vincolanti nei principali ambiti di intervento della regolazione sociale europea (salute e sicurezza, condizioni di lavoro e non discriminazione), una novantina di provvedimenti per l'estensione della normativa vigente ai processi di allargamento e più di 120 atti di *soft law*, quindi non vincolanti, indirizzati agli Stati membri (Falkner, 2009, p. 5).

In particolare, la necessità di un «cambio di passo» nella definizione di linee di sviluppo armoniche e convergenti per i welfare state nazionali veniva affermata – a pochi anni di distanza dal Trattato di Amsterdam, che aveva a sua volta segnato un'accelerazione nel processo di integrazione delle politiche sociali degli Stati membri – durante il Consiglio di Lisbona. Attraverso un piano organico di medio periodo, assai articolato e ambizioso, la «Strategia di Lisbona» prevedeva infatti un complesso di azioni finalizzate a trasformare, entro i successivi dieci anni, l'Unione «nell'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. La visione che emergeva dalle *Conclusioni della Presidenza* era quella del perseguimento di uno sviluppo economico e sociale sostenibile, nella prospettiva di far fronte alle sfide della competizione globale senza rinunciare al modello sociale europeo. La «modernizzazione» di quest'ultimo si configurava come uno dei fulcri della Strategia, e veniva definita attraverso una serie di azioni mirate essenzialmente alla definizione di uno stato sociale attivo, centrato a sua volta sull'idea che il lavoro «paghi» e che costituisca la migliore garanzia contro l'esclusione sociale (Consiglio europeo di Lisbona, 2000).

L'innovazione, nel contesto della Strategia, assumeva del resto un ruolo cruciale, non ancora nella dimensione «sociale», come avverrà nei documenti successivi, bensì nel tradizionale contesto della ricerca e dell'imprenditoria.

Nelle *Conclusioni della Presidenza*, l'innovazione veniva infatti invocata come la via maestra per innescare processi di crescita economica[10], in un'ottica schumpeteriana. È interessante segnalare, a questo proposito, l'esistenza di giudizi critici – espressi in particolare da alcuni esponenti del mondo accademico d'Oltreoceano – sull'approccio di Lisbona all'innovazione. Tali giudizi si fondano sulla constatazione che la classe politica europea non si sia mai realmente resa disponibile ad accettare, nel loro complesso, i processi di «distruzione creatrice» implicati dall'innovazione descritta da Schumpeter (1954) – in particola-

[10] «[...] in un sano contesto macroeconomico, un tasso medio di crescita economica del 3% circa dovrebbe essere una prospettiva realistica per i prossimi anni» (Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm).

re proprio per quanto attiene il profilo «distruttivo»[11] – per ragioni di strategia elettorale.

A pochi mesi di distanza dal Consiglio europeo, con la Comunicazione 379 del 2000, la Commissione europea inaugurava l'Agenda sociale per il periodo 2000-2005, nell'ambito dell'approccio europeo integrato per il rinnovamento economico e sociale, avviato con la Strategia di Lisbona.

Sono almeno due gli aspetti rilevanti che emergono dalla lettura di questo documento, nella prospettiva dell'innovazione sociale e del secondo welfare. In primo luogo, la politica sociale veniva definita «fattore produttivo», con un focus sulle potenzialità del welfare state di trasformarsi, da voce di costo nel bilancio statale, in leva dello sviluppo economico e sociale dell'intera Unione.

Tale processo doveva essere alimentato, nella visione di medio periodo dell'Agenda, dalla valorizzazione delle strette interdipendenze esistenti tra politiche economiche, sociali e per l'occupazione, anche alla luce della constatazione che «l'Unione europea ha un potenziale occupazionale enorme in quasi tutti i settori dei servizi» (Commissione europea, 2000, p. 9). In secondo luogo, l'Agenda poneva in primo piano l'esigenza di coinvolgere, nella realizzazione dell'ammodernamento del modello sociale europeo, tutti i soggetti a vario titolo protagonisti della relazione circolare esistente tra politiche economiche, sociali e occupazionali: «L'Agenda dovrà essere basata su una nuova forma di governo. Ciò significa fornire un ruolo chiaro e attivo a tutte le parti e a tutti i soggetti interessati consentendo loro di partecipare alla gestione delle politiche collegate a questo nuovo programma.

«Tutti i soggetti, le istituzioni dell'Unione europea, gli Stati membri, i

[11] Nella prospettiva di Lisbona, nella futura società europea «della conoscenza» nuovi processi e prodotti, in grado di competere sul mercato interno e internazionale, avrebbero contribuito all'incremento dei tassi di crescita. Tuttavia, Michael Schrage, research fellow del Massachusetts Institute of Technology (Mit), ha recentemente commentato la natura dei processi innovativi promossi dall'Unione come dominati da una inaccettabile ambiguità di fondo: «The immaturity, trendiness and ahistorical quality of Europe's discussions on innovation policy are dangerously disingenuous. If "innovation" is the answer, then what – exactly – is the question? […] Policy-makers take note. Schumpeter deserves to be taken more seriously. The empirical reality is that "innovation" isn't a euphemism for economic growth but a dynamic that comes with risks and costs attached».

livelli regionali e locali, le parti sociali, la società civile e le aziende hanno un ruolo importante da svolgere»[12] (*ivi*, p. 14).

La seconda fase dell'Agenda sociale (Commissione europea, 2005), nata sotto lo slogan «Un'Europa sociale nell'economia mondiale: occupazione e nuove occasioni per tutti», veniva approvata nel contesto del processo di valutazione di metà percorso della Strategia di Lisbona. Infatti, nel maggio del 2004, la Commissione europea aveva incaricato un «gruppo di alto livello» formato da esperti indipendenti e presieduto dal primo ministro olandese Wim Kok, di fornire una valutazione dei risultati fino ad allora raggiunti nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona. Il gruppo di esperti produsse, a tal fine, un interessante report dal titolo *Accettare la sfida*. Nel documento, ad un'analisi dettagliata delle principali debolezze[13] riscontrate nell'attuazione della Strategia – anche alla luce del deteriorato contesto internazionale a seguito dello scoppio della bolla speculativa americana dei titoli tecnologici e dell'attacco terroristico dell'11 settembre del 2001 – faceva seguito l'esortazione alle istituzioni europee di coordinare, in modo più efficace di quanto fatto fino ad allora, lo sforzo degli Stati membri teso a colmare il crescente gap di competitività nei confronti degli Stati Uniti e delle economie emergenti. Secondo il rapporto, la difesa del modello sociale europeo, senza crescita, sarebbe stata vana.

In tale contesto, si raccomandava anche una efficace campagna di sensibilizzazione nei confronti dell'opinione pubblica sulla improrogabile necessità di riformare i sistemi di protezione sociale, soprattutto alla luce delle prospettive di invecchiamento demografico della popolazione: «La necessità di attuare le riforme deve essere spiegata, in particolare, ai cittadini, non sempre consapevoli dell'urgenza e della gravità della situazione. La "competitività" non è soltanto un semplice indicatore economico, spesso incomprensibile per l'uomo della strada,

[12] Questa stessa attenzione ai soggetti a vario titolo coinvolti nella produzione di prestazioni di carattere sociale, in una prospettiva integrativa del primo welfare si ritrova negli studi sul secondo welfare (Ferrera e Maino, 2011).

[13] «A prescindere dall'incidenza negativa degli avvenimenti esterni verificatisi dal 2000 ad oggi, l'Unione europea e i suoi Stati membri hanno indiscutibilmente rallentato il conseguimento degli obiettivi fissati per la scarsa determinazione dimostrata nell'attuare gran parte della Strategia di Lisbona. Un programma d'azione troppo denso, un coordinamento insufficiente e delle priorità incompatibili tra di esse spiegano in parte questo risultato deludente, ma l'assenza di un'azione politica risoluta ha avuto un impatto altrettanto determinante» (Gruppo ad alto livello, 2004, p. 5).

ma dà un'idea precisa delle condizioni economiche di un paese o di una regione. Considerata la situazione attuale, è chiaro che dobbiamo assolutamente evolvere se vogliamo conservare e migliorare il nostro modello sociale: non è troppo tardi per cambiare. Comunque sia, il mantenimento dello status quo è escluso» (Gruppo ad alto livello, 2004, p. 51). Si confermava così la crescente salienza che, intorno alla metà di quest'ultimo decennio, andava assumendo, in seno alle istituzioni europee, l'idea di coinvolgere progressivamente la società civile nella ricerca di soluzioni per la sostenibilità futura dei sistemi di welfare. Un nuovo protagonismo, questo, che caratterizza in modo peculiare i fenomeni del secondo welfare, nella prospettiva dell'innovazione sociale.

Il processo di valutazione della Strategia di Lisbona attuato dalle istituzioni europee non è però stato, secondo alcuni analisti[14], adeguato alle sfide che l'Unione si era posta al momento dell'ingresso nel nuovo millennio. Molto critica è, da questo punto di vista, la visione di Pochet (2010a), direttore generale dell'*European trade union institute* (Etui), che lamenta come le ragioni del fallimento della Strategia di Lisbona non siano mai state indagate in modo efficace, soprattutto nel difficile contesto della crisi economica scoppiata nel 2008: «Assessment of the results of Lisbon emanating from the Community level has been essentially political and has varied depending on the moment and the ongoing momentum: positive from 2000 to 2004; negative with the Kok report from 2004 to 2007; then positive, once more, as a result of growth in 2007 and 2008; finally non-existent (or highly critical) with the advent of the crisis» (Pochet, 2010a, p. 3). In particolare, secondo Pochet, colpisce il fatto che nel processo di valutazione della Strategia non si sia adeguatamente riflettuto sul fatto che l'Unione, in questi dieci anni, abbia investito in ricerca e innovazione le medesime risorse di Stati Uniti e Giappone (circa l'1% del Pil), ma è alla scarsità degli investimenti privati delle imprese europee che deve essere principalmente imputata la mancata crescita in «ricerca e innovazione». Allo stesso modo, nonostante la notevole enfasi posta dalla Strategia di Lisbona sul tema dell'occupazione, individuata come fondamentale baluardo per la difesa del modello sociale europeo, ben poco è stato fatto nella direzione di arginare il dilagare dei contratti di lavoro atipici; fenomeno che avrebbe richiesto invece, in questi stessi

[14] Per un interessante approfondimento dei risultati della Strategia di Lisbona cfr. Tilford e Whyte (2010).

anni, un serrato confronto tra parti datoriali, sindacati e organizzazioni della società civile, centrato sulla qualità del lavoro in Europa (Pochet, 2010a).

Il «giro di boa» della Strategia di Lisbona, nel corso del 2005, sembra aprire sempre più la strada alla tematizzazione dell'innovazione, nel campo sociale, quale processo privilegiato per la modernizzazione dei sistemi di welfare[15]. Tale linea di sviluppo veniva confermata dalla Commissione europea sia con le comunicazioni *Opportunità, accesso e solidarietà: verso una nuova visione sociale per l'Europa del XXI secolo* (2007) e *Mettere in pratica la conoscenza: un'ampia strategia dell'innovazione per l'Ue* (2006), che con l'Agenda sociale rinnovata (2008)[16]. In particolare, nel primo documento, un'enfasi particolare veniva posta sull'esigenza di rafforzare – nell'ottica della riforma dei sistemi di protezione sociale – il capitale sociale a disposizione di ogni Stato membro, così come su di una concezione del welfare in termini di investimento, più che di spesa: «[…] Questi "investimenti" nel capitale umano e sociale delle nostre società richiedono uno sforzo da parte dei singoli, delle famiglie, delle collettività locali, delle istituzioni sociali e commerciali, delle Ong e dei diversi livelli di governo. In alcuni casi, ciò potrebbe determinare un riorientamento o una ridistribuzione delle spese sociali. Non si tratta soltanto di una spesa volta a sovvenzionare le conseguenze di un fallimento sociale, ma di un investimento sociale che deve essere giustificato ricorrendo alle migliori valutazioni disponibili dell'utile sociale ed economico sotto il profilo dello sviluppo sostenibile. Ad esempio, l'investimento nell'infanzia, nell'istruzione e nella

[15] Nel parere del Comitato economico e sociale europeo *Investire nella conoscenza e nell'innovazione* (2007), si ritrova già, in una formulazione matura, la definizione oggi più diffusa di innovazione sociale: «Il Comitato […] ribadisce che il progresso e l'innovazione non si fondano solo sulla scienza e sulla tecnica, ma anche sulla conversione di tali conoscenze in processi e prodotti nuovi e migliori, su nuovi modelli imprenditoriali e su metodi di gestione appropriati […]. Il progresso e l'innovazione si fondano anche su servizi innovativi, sul continuo sviluppo del sistema sanitario e, in generale, su una migliore soluzione delle questioni sociali» (*ivi*, p. 24).

[16] Nell'Agenda rinnovata si conferma un'elaborazione più articolata, rispetto alle agende precedenti, dei temi cruciali del secondo welfare: dall'idea che i sistemi di protezione sociale consolidatisi nel corso del «trentennio glorioso» debbano essere riformati, appunto, attraverso processi di innovazione sociale, all'enfasi sul ruolo centrale che in tali processi trasformativi dovranno giocare gli attori politici e sociali del cambiamento.

formazione o nella prevenzione sanitaria è estremamente redditizio e offre vantaggi considerevoli nell'età adulta o alla generazione successiva, poiché consente non solo di incrementare l'occupazione e la produttività, ma anche di ridurre i costi elevati imposti alle nostre società dalla crisi sociale. Si tratta quindi del modo di conciliare equità ed efficienza»[17].

3. Verso «Europa 2020»: l'Unione dell'innovazione

I documenti ufficiali che seguono all'inizio della crisi economico-finanziaria del 2008 riflettono un cambio di passo ancora più deciso delle istituzioni europee, verso l'adozione dell'innovazione come strategia chiave dell'Unione europea del futuro. In particolare, nel febbraio del 2010, allo scadere del termine per il perseguimento degli ambiziosi obiettivi di Lisbona, la Commissione elaborava un bilancio della Strategia, indicandone punti di forza e debolezze[18]. L'obiettivo era quello di una analisi di contesto preparatoria al varo di una nuova strategia di crescita che tenesse conto del delicato contesto internazionale e delle conseguenti difficili previsioni con riferimento alle prospettive di crescita nell'area dell'euro. Il fermento attorno alla definizione di una nuova visione per il futuro dell'Europa sociale, nel mezzo della crisi, veniva negli stessi mesi confermato dall'iniziativa di un progetto di ricerca congiunto della Commissione europea e dell'European Policy Centre[19], denominato in modo evocativo «Post-Lisbon

[17] La medesima linea di azione è confermata nella Comunicazione 502 del 2006 (Commissione europea, 2006).

[18] «Globalmente, la Strategia di Lisbona ha avuto un'influenza positiva sull'Ue, anche se i suoi principali obiettivi (tasso di occupazione al 70% e 3% del Pil destinato a R&S) non verranno raggiunti. Il tasso di occupazione dell'Ue, che nel 2008 aveva raggiunto il 66% (dal 62% del 2000), è nuovamente sceso a causa della crisi. L'Ue non è riuscita però a colmare il divario di crescita della produttività rispetto ai principali paesi industriali: la spesa totale in R&S nell'Ue, espressa in percentuale del Pil, è aumentata solo marginalmente (dall'1,82% del 2000 all'1,9% del 2008). Sarebbe tuttavia troppo semplicistico concludere che la strategia è fallita perché gli obiettivi non sono stati raggiunti. […] la strategia, promuovendo azioni comuni in risposta alle principali sfide a lungo termine cui l'Ue deve confrontarsi, ha aperto nuovi orizzonti» (Commissione europea, 2010b, p. 3).

[19] L'European Policy Centre è un think-tank indipendente e non-profit che opera nella prospettiva di favorire l'integrazione europea.

Coalition», che avrebbe dovuto indagare le opzioni di politica pubblica disponibili per migliorare il modello sociale ed economico europeo, nonché la qualità della vita dei cittadini, nella prospettiva temporale del 2030. Tra i prodotti di ricerca della coalizione si segnala, in particolare, il documento *Europe 2020: Delivering Well-Being for Future Europeans*. Pubblicato nel marzo del 2010, il documento sosteneva, attraverso una serie di autorevoli contributi[20], che la nuova strategia di lungo periodo dell'Europa si sarebbe dovuta senza dubbio fondare sul principio dell'innovazione *sostenibile*, in campo tecnologico, economico, sociale e politico (European Policy Centre, 2010, p. 48).

È in questo contesto che vede la luce la strategia «Europa 2020» (Commissione europea, 2010a). Nel documento – che rappresenta la cornice di riferimento per le iniziative dell'Unione nel campo delle politiche sociali per i prossimi anni – l'innovazione viene individuata tra i principali strumenti per perseguire una serie di obiettivi economici e sociali, nell'ambito di sette «iniziative faro» *(flagship initiatives*). In particolare, l'innovazione è al centro dell'iniziativa faro *Unione dell'innovazione*[21], che mira al potenziamento della ricerca attraverso la predisposizione di un programma strategico «incentrato su sfide come sicurezza energetica, trasporti, cambiamento climatico e uso efficiente delle risorse, salute e invecchiamento, metodi di produzione e pianificazione territoriale ecologici» (Commissione europea, 2010a, p. 12), ma soprattutto di quella denominata *Piattaforma europea contro la povertà*, all'interno della quale i temi fondamentali della modernizzazione del welfare vengono saldamente legati all'innovazione sociale: «[…] la Commissione si adopererà per […] elaborare e attuare programmi volti a promuovere l'innovazione sociale per le categorie più vulnerabili, in particolare offrendo possibilità innovative di istruzione, formazione e occupazione alle comunità svantaggiate, a combattere la discriminazione (ad esempio nei confronti dei disabili) e a definire una

[20] Si segnala in particolare, all'interno del documento, il contributo di Elsa Fornero, dal titolo *Sustaining Our European Economic and Social Model in an Ageing Society*, che anticipa alcune delle problematiche alla base della riforma da lei stessa attuata, in qualità di ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel corso del 2012, del sistema pensionistico italiano.

[21] L'obiettivo fondamentale dell'iniziativa faro *Unione dell'innovazione* è riorientare la politica di R&S e innovazione in funzione delle sfide che si pongono alla società, come il cambiamento climatico, l'uso efficiente delle risorse e l'energia, la salute e il cambiamento demografico.

nuova agenda per l'integrazione dei migranti affinché possano sfruttare pienamente le loro potenzialità; valutare l'adeguatezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici e di protezione sociale e riflettere su come migliorare l'accesso ai sistemi sanitari» (*ivi*, p. 20). Del resto, la nuova strategia «Europa 2020», chiamando a raccolta tutte le parti interessate, ovvero i parlamenti nazionali e regionali, le autorità regionali e locali, le parti sociali e la società civile «a fornire un contributo all'attuazione della strategia, lavorando in partenariato e adottando iniziative nei settori di cui sono responsabili», conferma il consolidamento, a livello europeo, di una idea di welfare «abilitante» che spinga istituzioni e cittadini, sindacati e imprese, a sperimentare nuovi processi e servizi in grado di rispondere in modo più efficiente ed efficace ai bisogni della società di quanto, ad oggi, si riesca a fare, nel mutevole contesto dei welfare state nazionali. Negli ultimi due anni, le prospettive aperte dalla strategia «Europa 2020» hanno condotto ad una serie di interessanti sviluppi. Cruciale importanza riveste, in particolare, la «*Social business initiative*». Adottata con la Comunicazione della Commissione 682 dell'ottobre 2011, la *Social business initiative* intende creare in Europa un ambiente favorevole all'impresa sociale[22], in ragione della sua capacità di produrre innovazione, nella prospettiva della promozione di una economia sociale di mercato altamente competitiva. Attraverso misure tese a migliorare la visibilità di tali imprese, il loro accesso al finanziamento e il contesto regolativo in cui operano, la Commissione ha inteso così manifestare il proprio appoggio ad un fenomeno in rapida crescita[23] e tracciare la via maestra per riconoscere a tale tipologia di impresa un ruolo chiave nei processi di innovazione sociale che dovrebbero condurre all'ammodernamento dei sistemi di protezione sociale nazionali[24].

[22] La *Social business initiative* adotta per l'impresa sociale una definizione tripartita: oltre al fatto di avere come principale scopo la realizzazione di obiettivi sociali, per il perseguimento dei quali essa reinveste i propri utili, l'impresa sociale è infatti anche caratterizzata da una governance partecipativa che coinvolge dipendenti, clienti e attori interessati alla sua attività economica. Per una analisi critica dell'impresa sociale in Italia, si veda il recente rapporto di Venturi e Zandonai (2012).

[23] I numeri del fenomeno sono consistenti: per quanto riguarda l'economia sociale, si stima che essa rappresenti il 10% dell'economia europea (Pil) e che in essa siano occupati circa 11 milioni di lavoratori; inoltre una su quattro delle nuove imprese create ogni anno nell'Unione europea è sociale (Commissione europea, 2011a).

[24] «[…] la Commissione ha posto l'economia sociale e l'innovazione sociale al centro delle proprie preoccupazioni, sia in termini di coesione territoriale che di

Sull'importanza di un'efficace promozione dell'impresa sociale, nell'ambito della *Social business initiative*, è recentemente intervenuto il Comitato economico e sociale europeo (2012), il quale ha sottolineato le potenzialità delle imprese sociali di introdurre «nuovi metodi per la realizzazione di servizi e interventi volti al miglioramento della qualità della vita delle persone» e il fatto che esse «favoriscono la creazione di nuovi prodotti per soddisfare nuovi bisogni della società» (*ivi*, p. 44); ricordando, tra l'altro, il ruolo che in questo contesto possono giocare le mutue come «strumento di protezione sociale per il mantenimento di un sistema di welfare inclusivo». Questo quadro conferma la grande attenzione delle istituzioni dell'Unione per le innovazioni sociali di prodotto e di processo che possono essere realizzate dai soggetti del secondo welfare, in particolare nell'ambito del terzo settore. Non meno importante, da questo punto di vista, sembra essere il ruolo innovativo riconosciuto, dall'Unione, alle sperimentazioni nel campo della responsabilità sociale d'impresa[25]: «La Csr costituisce il fondamento degli obiettivi della strategia Europa 2020 in materia di crescita intelligente, sostenibile e solidale, compreso l'obiettivo di un tasso di occupazione pari al 75%. La condotta responsabile da parte delle aziende assume particolare rilievo laddove operatori del settore privato forniscono servizi pubblici. Contribuire a ridurre le conseguenze sociali dell'attuale crisi economica, compresa la perdita dei posti di lavoro, fa parte della responsabilità sociale delle imprese. La Csr fornisce una serie di valori sui quali fondare una società più coesa e gettare le basi per la transizione verso un sistema economico sostenibile» (Commissione europea, 2011b).

L'evoluzione del modello sociale europeo tracciata qui con riferimento all'ultimo, cruciale decennio, pone quindi le istituzioni, la società civile, le imprese e i sindacati di fronte alla necessità pressante – nel contesto dell'attuale crisi economico-finanziaria – di contribuire

ricerca di soluzioni originali per i problemi della società, con particolare riguardo alla lotta contro la povertà e l'esclusione, nell'ambito della Strategia Europa 2020, dell'iniziativa faro *L'Unione dell'innovazione*, della *Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale* e dell'*Atto per il mercato unico*» (Commissione europea, 2011a, p. 2).

[25] Questa la definizione di *Corporate social responsibility* adottata dall'Unione europea: «un concetto secondo il quale le imprese integrano volontariamente questioni di carattere sociale e ambientale all'interno della propria gestione aziendale nonché nell'ambito delle relazioni con i rispettivi partecipanti interessati» (Commissione europea, 2001).

attivamente all'innovazione dei propri sistemi di protezione sociale. Del resto, il welfare state, costruito in Europa all'indomani del secondo conflitto mondiale, è stato esso stesso uno straordinario processo di innovazione sociale, destinato ad intercettare i bisogni della famiglia fordista[26], in un'economia fordista.

Sotto questo profilo, rimangono tuttavia aperti alcuni nodi critici dell'azione europea in difesa della propria dimensione sociale, che gettano ombre sulla capacità della nuova Strategia 2020 di consolidare il modello sociale europeo, nel contesto della crisi attuale e con gli strumenti fino ad oggi approntati. Pochet (2010b) sottolinea ad esempio come, per la prima volta dal 1970, la Commissione non abbia adottato, in coincidenza con il varo di «Europa 2020», alcuna Agenda sociale[27]. A questo aspetto di non secondario rilievo si aggiunge una considerazione legata alla governance della *flagship initiative*, che sembra destinata a riconoscere ancora una volta (come già avvenuto nella Strategia di Lisbona) il ruolo prioritario dell'Ecofin, a discapito sia di altri consigli settoriali dei ministri (più sensibilmente coinvolti nella promozione del modello sociale europeo), che delle istituzioni «ombrello» – rappresentative delle parti sociali e degli attori della società civile – nonché, ovviamente, del Parlamento europeo (Pochet, 2010a). Nella prospettiva dei processi di innovazione – che hanno il loro imprescindibile radicamento nell'intensa interazione tra istituzioni, società civile, parti sociali e mercato – l'approccio tecnocratico adottato

[26] Nel secondo dopoguerra, un numero sempre maggiore di famiglie fu in grado di vivere con un solo reddito, quello maschile. Tra il 1950 e il 1970, si assistette all'apogeo, e al successivo rapido declino, della *famiglia fordista*, organizzata sul modello *male breadwinner*, in cui la donna era destinata ad occuparsi della casa, dei figli e degli anziani dipendenti, mentre l'espansione dello stato sociale garantiva integrazioni al reddito del capofamiglia, contribuendo così ad orientare il comportamento maschile e femminile verso matrimoni precoci e stabili. Sull'evoluzione e sul tramonto della famiglia fordista si veda Barbagli e Kertzer (2003).

[27] «Over the past forty years, the Commission has been in the habit of presenting, in the form of an Agenda, the key social measures to be undertaken at European level. It is true that in the course of time and especially in the past few years the content of these Social Agendas has been increasingly watered down, particularly in terms of legislative initiatives. Even so, this exercise did represent a means of placing on record the social actions conducted (or planned). From now on, the integrated guidelines are to be de facto the only structuring instrument of social policy, and the fight against poverty as the (last) specific formal reference» (Pochet, 2010b, p. 5).

fino ad oggi dall'Unione europea potrebbe in effetti rappresentare un ostacolo significativo al perseguimento degli ambiziosi obiettivi elencati nei documenti ufficiali della Commissione (Sigaloff, 2012).

4. Il secondo welfare: laboratorio di innovazione sociale

È chiaro a tutti gli addetti ai lavori, dai politici agli accademici, dai think-tank europei agli *stakeholders*, che l'innovazione sociale, se non supportata da azioni mirate ed efficaci, rischia di rimanere poco più di un mantra. Questa consapevolezza ha recentemente spinto la Commissione a chiedere all'Ufficio dei consiglieri di politica europea (Bepa) uno studio approfondito sui principali temi e nodi dell'innovazione sociale. Il rapporto prodotto dal Bepa (2011), dal titolo *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*, mette a fuoco non solo le potenzialità di una promozione dell'innovazione sociale a tutti i livelli di governo e con riferimento a tutti gli *stakeholders* interessati (in primo luogo terzo settore, imprese for-profit e sindacati) bensì anche, e forse soprattutto, le sfide e le difficoltà insite in tale processo di cambiamento istituzionale. Infatti, se quella dell'innovazione sociale sembra essere una «direzione» promettente, per garantire anche in futuro ai cittadini europei politiche sociali capillari e inclusive, i nodi e le problematiche legate alla diffusione dell'innovazione sociale rimangono molti: dalla capacità di finanziare con modalità adeguate «i cicli di innovazione», alla definizione degli strumenti di governance della rete degli *stakeholders*; dalla individuazione delle capacità necessarie agli attori per partecipare efficacemente al processo, alla elaborazione di strumenti di valutazione e monitoraggio degli esiti del ciclo innovativo (Bepa, 2011, p. 11). Purtroppo, segnala il Bepa, ad oggi un numero ancora troppo poco consistente di ricerche empiriche ha orientato la riflessione su questi delicatissimi temi, rendendo assai difficile lo sviluppo e la diffusione di strumenti di analisi efficaci.

Il secondo welfare rappresenta, in questa complessa prospettiva, un vero e proprio «laboratorio di innovazione sociale». Da un lato, infatti, esso si compone delle iniziative di un variegato insieme di soggetti – dal terzo settore agli enti locali, dalle imprese for-profit ai sindacati, dalle assicurazioni private ai fondi di categoria – che sono tese a definire nuovi processi, modelli e servizi in grado di rispondere ai bisogni della società (vecchi o nuovi che siano). Dall'altro lato, tuttavia, pro-

prio perché di natura sperimentale nel contesto del «primo welfare», non è affatto scontato che tali iniziative si risolvano in *vere e proprie innovazioni sociali*. Il fallimento è dietro l'angolo: per mancanza di risorse finanziarie nel breve-medio periodo, per le debolezze organizzative, per l'incapacità di creare le necessarie sinergie territoriali con altri soggetti del secondo welfare o, semplicemente, perché il processo/servizio/modello si rivela non adatto a rispondere al bisogno per cui era stato progettato. L'innovazione, infatti, è tale solo se apporta *stabilmente* al sistema sociale soluzioni efficaci e sostenibili (Murray e al., 2010), e nel secondo welfare questo potrebbe non accadere. Ad oggi, quindi, il secondo welfare, in quanto laboratorio di innovazione sociale, non ha alcuna pretesa di sostituire i sistemi di protezione sociale esistenti; questi ultimi sì vere e proprie innovazioni sociali del dopoguerra, che l'Unione europea conferma di voler proteggere nelle loro strutture portanti (come abbiamo visto nei precedenti paragrafi), anche contro l'urto della crisi attuale.

Tuttavia, il secondo welfare, laddove si riveli davvero in grado di innovare, rappresenterà un prezioso strumento di integrazione e «sintonizzazione» del welfare state rispetto ai bisogni che la società europea del nuovo millennio esprime. Perché ciò accada, è necessario che i suoi «protagonisti» (terzo settore, imprese for-profit e istituzioni locali) acquisiscano la consapevolezza del proprio ruolo di innovatori sociali. Tale ruolo impone senso di responsabilità, lungimiranza e visione del futuro. Questo è tanto più vero con riferimento agli enti locali, che sono chiamati, in ragione delle loro decisive competenze nel settore delle politiche sociali, a contribuire al perseguimento degli obiettivi comunitari di «Europa 2020», cogliendo, nel secondo welfare, una fondamentale sfida: cioè quella di giocare il doppio ruolo di *facilitatori* dell'innovazione e, allo stesso tempo, di *garanti* dei diritti sociali esistenti (European Policy Centre, 2010).

5. Conclusioni

L'Unione europea, a partire dalla Strategia di Lisbona, passando per il Rapporto Kok e l'Agenda sociale rinnovata, è approdata alla definizione di una strategia di ammodernamento del modello sociale europeo centrata sull'innovazione sociale («Europa 2020»). Il percorso non è stato sempre lineare e sconta alcune incoerenze di fondo. Perché l'enfasi sull'innovazione non si risolva in quello che Pochet definisce

«*euro-jargon newspeak*»[28], è necessario che all'invocazione dei vantaggi derivanti dall'innovazione sociale corrisponda l'investimento economico in quei settori che più di altri sono capaci di alimentarla: educazione universale di qualità, sin dalla prima infanzia, e diffusi processi di *lifelong learning*. Come sottolinea Andreas Schleicher, responsabile della Divisione indicatori e analisi del Direttorato educazione dell'Oecd, l'innovazione, nella società dell'informazione, implica capacità cognitive elevate, mentre duole rilevare che in molti paesi europei il numero di persone che non posseggono livelli di educazione adeguati al contesto del mercato del lavoro attuale è drammaticamente elevato[29]. Nella presente congiuntura di crisi, la centralità assunta, a livello europeo, dagli obiettivi di riforma dei sistemi di protezione sociale – in un'ottica di sostenibilità finanziaria – rischia di minare alla base i processi di innovazione sociale, a causa di sempre minori investimenti nell'istruzione pubblica e nei processi di apprendimento durante l'arco della vita (Pochet, 2010a).

Queste considerazioni non devono tuttavia fare dimenticare che l'innovazione sociale è e rimane un processo fortemente ancorato alla dimensione locale; ciò implica un protagonismo delle istituzioni municipali e regionali che risulta ben più decisivo di quanto potrà mai essere l'iniziativa comunitaria. L'innovazione sociale richiede ai suoi protagonisti – che sono poi gli attori del secondo welfare – dinamismo, visione del futuro e capacità di fare rete; qualità che nel «primo welfare» non avevano particolare salienza e che tuttavia ora, in un contesto di risorse limitate, divengono decisive. Lo spazio di manovra della società civile è ampio, e deve essere sfruttato, in primo luogo attraverso i canali della rappresentanza democratica locale.

[28] L'espressione corrispondente in italiano suona «gergo europeo politichese».

[29] «Skills have never been as central to the prosperity of nations and individuals as they are today. Skills spur innovation by generating new knowledge, and facilitating the adoption and adaptation of existing technologies and ideas […]. Because innovation is not confined to corporate R&D laboratories, a modern economy requires broad participation in the innovation process – among users, suppliers, workers and consumers, and in the public, private and non-profit sectors alike. It is worrying, therefore, that skills are highly unevenly distributed across Europe, and that substantial numbers of people still do not even reach the minimum levels of basic skills. While some countries have managed to improve their skills base in recent years, others have stagnated or even declined – this at a time when the economic and social costs associated with low skills have been rising» (Schleicher, 2010, p. 29).

La determinazione delle istituzioni comunitarie sul versante dell'innovazione non può d'altro canto essere negata, ed è certamente confermata non solo dallo stanziamento di risorse significative, nell'ambito del Settimo programma quadro di ricerca[30], per progetti inerenti lo studio dell'innovazione nell'ambito delle scienze economico-sociali, bensì anche dalla proposta della Commissione di un nuovo «Programma per il Cambiamento sociale e l'Innovazione», che riunirà in un unico quadro di finanziamento tre programmi attualmente attivi («Progress», per l'occupazione e la solidarietà sociale; «Eures», la rete di servizi per l'impiego e la mobilità professionale e «Progress di microfinanza»), ponendo l'innovazione sociale come suo focus principale.
Se il secondo welfare sarà in grado di cogliere le opportunità di sviluppo che originano delle iniziative europee sull'innovazione sociale è però, ad oggi, una questione aperta.

Riferimenti bibliografici

Barbagli M. e Kertzer D.I. (a cura di), 2003, *Storia della famiglia in Europa*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Bepa - Bureau of European Policy Advisers, 2011, *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in The European Union*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf.

Canale L., 2012, *USA: Office of Social Innovation and Civic Participation*, «Percorsi di secondo welfare», disponibile all'indirizzo internet: http://www.secondowelfare.it/terzo-settore/fondazioni/office-of-social-innovation-and-civic-participation.html.

Comitato economico e sociale europeo, 2007, *Investire nella conoscenza e nell'innovazione*, parere 2007/C 256/04.

Comitato economico e sociale europeo, 2012, *Iniziativa per l'imprenditoria sociale*, parere 2012/C 229/08.

Commissione europea, 2000, *Comunicazione della Commissione «Agenda per la politica sociale»*, Com (2000) 379 def.

Commissione europea, 2001, *Libro Verde. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, Com (2000) 379 def.

[30] Parlamento europeo e Consiglio europeo, 2006. L'importo globale massimo della partecipazione finanziaria della Comunità al Settimo programma quadro ammonta a 50.521 milioni di euro.

Commissione europea, 2005, *Comunicazione della Commissione «Agenda sociale»*, Com (2005) 33 def.

Commissione europea, 2006, *Comunicazione della Commissione «Mettere in pratica la conoscenza: un'ampia strategia dell'innovazione per l'UE»*, Com (2006) 502 def.

Commissione europea, 2007, *Comunicazione della Commissione «Opportunità, accesso e solidarietà: verso una nuova visione sociale per l'Europa del XXI secolo»*, Com (2007) 726 def.

Commissione europea, 2008, *Comunicazione della Commissione «Agenda sociale rinnovata: Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo»*, Com (2008) 412 def.

Commissione europea, 2010a, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Com (2010) 2020.

Commissione europea, 2010b, *Documento di valutazione della Strategia di Lisbona*, Sec (2010) 114 def.

Commissione europea, 2011a, *Comunicazione della Commissione «Iniziativa per l'imprenditoria sociale»*, Com (2011) 682 def.

Commissione europea, 2011b, *Comunicazione della Commissione «Nuova strategia UE 2011-14 per la Responsabilità Sociale d'Impresa»*, Com (2011) 681 def.

Consiglio europeo di Lisbona, 2000, *Conclusioni della Presidenza*, 23 e 24 marzo, disponibile all'indirizzo internet: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm.

Esping-Andersen G., 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Esping-Andersen G., 2009, *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles*, Polity Press, Cambridge.

European Policy Centre, 2010, *Europe 2020: Delivering Well-Being for Future Europeans*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.epc.eu/documents/uploads/1103_challenge_europe_issue_20.pdf.

Falkner G., 2009, *European Integration and the Welfare State(s) in Europe*, Institute for European Integration Research, Working Paper Series, Working Paper 03/2009, disponibile all'indirizzo internet: http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/wp2009-03.pdf.

Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare*, Oxford University Press, Oxford.

Ferrera M. e Hemerijck A., 2003, *Recalibrating Europe's Welfare Regimes*, in Zeitlin J. e Trubek D.M., (a cura di), *Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford.

Ferrera M. e Maino F., 2011, *Il «secondo welfare» in Italia: sfide e prospettive*, «Italianieuropei», 3/2011.

Heclo H., 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven.

Leibfried S. e Pierson P., 2000, *Social Policy*, in Wallace H. e Wallace W. (a cura di), *Policy Making in the European Union*, 4a ed., Oxford University Press, Oxford.

Leibfried S. e Pierson P. (a cura di), 1995, *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington/Dc.

Murray R., Caulier-Grice J. e Mulgan G., 2010, *The Open Book of Social Innovation*, Nesta Publications, disponibile all'indirizzo internet: http://www.nesta.org.uk/publications/assets/features/the_open_book_of_social_innovation.

Nugent N., 2008, *Governo e politiche dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.

Obinger H., Leibfried S. e Castles F.G., 2005, *Bypasses to a Social Europe? Lessons from Federal Experience*, «Journal of European Public Policy», vol. 12 (3), pp. 1-27.

Oecd, 2010, *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, Parigi.

Palier B. (a cura di), 2010, *A Long Goodby to Bismark? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Parlamento europeo e Consiglio europeo, 2006, *Decisione concernente il settimo programma quadro della Comunità europea per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013)*, n. 1982/2006/Ce.

Pochet P., 2010a, *What's Wrong with EU2020?*, «ETUI Policy Brief, European Social Policy», n. 2/2010, disponibile all'indirizzo internet: http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Social-Policy/Whats-wrong-with-EU2020.

Pochet P., 2010b, *EU 2020 – Social impact of the new form of European Govenrnance*, «ETUI Policy Brief, European Social Policy», n. 2/2010, disponibile all'indirizzo internet: http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Social-Policy/EU-2020-Social-impact-of-the-new-form-of-European-governance.

Gruppo ad alto livello (High Level Group) presieduto da Wim Kok, 2004, *Affrontare la sfida*, relazione, disponibile all'indirizzo internet: http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/GPP/all.to_11_StrategiaLisbona_KokReport2004.pdf.

Risse T., Cowles M.G. e Caporaso J. (a cura di), 2001, *Transforming Europe: Conclusions*, Cornell University Press, Ithaca Ny.

Scharpf F.W., 2002, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, «Journal of Common Market Studies», vol. 40 (4), pp. 645-70.

Schleicher A., 2010, *Skills, education and innovation*, Tilford S. e Whyte P. (a cura di), 2010b, *Innovation: How Europe Can Take off*, Centre for European Studies, Londra.

Schrage M., 2010, *Does Europe Really Want to Be Innovative?*, in Tilford S. e Whyte P. (a cura di), 2010b, *Innovation: How Europe Can Take off*, Centre for European Studies, Londra.

Schumpeter J.A., 1954, *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen & Unwin, Londra; trad. it. 2001, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Etas, Milano.

Sigaloff C., 2012, *Social Innovation Gains New Support in Europe*, «The Guardian», 3 ottobre, disponibile all'indirizzo internet http://socialenterprise.

guardian.co.uk/en/articles/social-enterprise-network/2012/oct/03/europe-social-innovation-competition.

Streeck W., 2009, *Flexible Employment, Flexible Families, and the Socialization of Reproduction*, Working Paper 09/13, Max Planck Institute for the Study of Societies.

Tilford S. e Whyte P., 2010a, *The Lisbon Scorecard X, The Road to 2020*, Centre for European Studies, Londra.

«Wall Street Journal», 2012, *The Euro Crisis. Q&A: ECB President Mario Draghi*, 23 febbraio, disponibile all'indirizzo internet: http://blogs.wsj.com/eurocrisis/2012/02/23/qa-ecb-president-mario-draghi/.

Venturi P. e Zandonai F. (a cura di), 2012, *L'impresa sociale in Italia*, Altra Economia Soc. Coop., Milano.

Esperienze

La contrattazione sociale: diritti, democrazia, azione sindacale

Beppe De Sario, Maria Guidotti

L'azione negoziale del sindacato italiano sul welfare è diffusa almeno dagli anni settanta del XX secolo. Questa si è intrecciata alle riforme istituzionali e amministrative (titolo V della Costituzione; leggi elettorali amministrative), alla legislazione sociale (legge 328/2000 sul sistema integrato dei servizi sociali), allo sviluppo di processi decisionali partecipati, nonché agli strumenti di regolazione delle relazioni industriali. Oggi, la contrattazione sociale si sviluppa nella programmazione negoziata del welfare territoriale e nel confronto sulle politiche di bilancio delle amministrazioni locali. Negli anni della crisi economica e finanziaria la contrattazione è stata un sensore della crisi fiscale e occupazionale delle società locali. La crisi, inoltre, ha stimolato riflessioni per lo stesso sindacato: in merito al rapporto con i cittadini, con gli stakeholders *del territorio, con la propria* constituency *e con il proprio modello organizzativo.*

1. Introduzione

Chi è il cittadino? Parafrasando la definizione di cittadinanza in Aristotele (la capacità di governare e di essere governati) si può affermare che la sovranità popolare emerga nella combinazione di pratiche e condizioni assai complesse. Essa si manifesta con il voto, certamente, ma si esprime compiutamente solo nella partecipazione quotidiana, informata e organizzata, capace di coniugare diritti e libertà individuali con diritti e libertà collettive.

Tali esigenze vivono una condizione critica, a fronte di uno «sviluppo» incardinato su tre fenomeni interconnessi: liberalizzazione, deregolamentazione e privatizzazione, che hanno frantumato la funzione di governo degli Stati, assecondando la polarizzazione della distribuzione della ricchezza, con pesanti conseguenze di ingiustizia sociale. Anche l'ultima linea di difesa dei sostenitori della crescita illimitata – «questo sistema economico è un mezzo necessario per sradicare la povertà» – è risultata vana a fronte dei dati che dimostrano, al contrario, una rapida crescita della povertà e delle disuguaglianze. L'ideologia del consumismo ha portato con sé l'ossessione della quantifica-

zione; ed è unicamente su questi parametri che spesso viene definito il contenuto della qualità della vita che invece si impoverisce sempre più sul versante delle relazioni sociali, della cultura, della qualità e quantità dei servizi disponibili. In questa prospettiva le politiche di welfare sono considerate residuali, vettori di una funzione meramente caritativa/assistenziale, quando non una vera e propria zavorra per lo sviluppo. Da svariati anni, autorevoli studiosi sostengono tesi diverse. Ad esempio Jeremy Rifkin nel suo *L'era dell'accesso* scriveva: «per decenni [le istituzioni bancarie internazionali] hanno finanziato costosissimi progetti di sviluppo economico in paesi emergenti, nella convinzione che, creando un'economia solida fosse possibile sviluppare lo sviluppo sociale. Dopo anni di successi alterni e discutibili e dopo molti tentativi falliti, tali istituzioni hanno cominciato a privilegiare il finanziamento di progetti di sviluppo sociale, nella convinzione che una comunità forte, cioè una solida cultura, sia prerequisito fondamentale per lo sviluppo economico e non viceversa» (2000, p. 341). Una visione più appropriata della realtà non può prescindere quindi dalla complementarietà tra economia e società, dall'*embeddedness* dell'economico nel sociale e dal nesso tra produzione e riproduzione sociale. Pur essendo queste dimensioni necessariamente complementari, il loro rapporto è tutt'altro che pacifico e stabile. E l'egemonia o, più propriamente, il dominio sulla società è oggi sicuramente esercitato dall'economia e dal mercato mondializzato.

Dando attuazione a queste idee dal 2008 a oggi, nel nostro paese, i dieci principali canali di investimento nel welfare hanno subìto una drastica riduzione o sono stati semplicemente azzerati, per esempio il fondo per la non autosufficienza. È del tutto evidente che a fare le spese del rigore sui conti sono i più deboli. Sotto la pressione di questi processi la presenza negoziale del sindacato diventa una necessità per ridefinire un nuovo «contratto sociale» e contemporaneamente il profilo e l'efficacia del suo ruolo futuro. D'altra parte, contrattazione sociale e territorio si coniugano necessariamente. Per il sindacato territorio vuol dire *confederalità*, cioè affrontare il tema delle relazioni fra i livelli orizzontali e verticali dell'organizzazione e tra soggetti tradizionali ed emergenti della rappresentanza sociale. Senza una attiva integrazione di questi livelli la negoziazione territoriale rischia di frammentarsi e settorializzarsi invece di contrastare la dilagante corporativizzazione sociale.

2. Alle origini della contrattazione sociale nella storia del sindacato

La storia delle organizzazioni dei lavoratori illustra la coesistenza di rivendicazioni legate alla rappresentanza del lavoro e una più generale missione riformatrice, soprattutto in campo sociale. La stessa forma organizzativa del sindacato è evoluta per meglio corrispondere a questa duplice missione, a partire dall'istituzione delle Camere del lavoro.
L'orientamento della pratica sindacale verso le politiche sociali si è sviluppato intensamente a partire dagli anni settanta (Colombo e Regalia, 2011, pp. 19-24). La vicenda della contrattazione nelle relazioni industriali italiane, dopo una fase di innovazione *bottom-up* specialmente compresa tra 1968 e 1973 (Cella e Treu, 2009, pp. 81-82) che aveva avuto anche ripercussioni sul welfare locale, ha visto una ripresa della contrattazione nazionale e interconfederale. In particolare, le campagne della federazione Cgil-Cisl-Uil per il diritto alla casa, per il diritto allo studio, per l'istituzione del sistema sanitario nazionale hanno espresso l'impegno sindacale sui temi di un welfare adeguato al sistema sociale e al pieno sviluppo delle forze produttive del lavoro dipendente, in epoca fordista. L'azione rivendicativa del sindacato si è realizzata nell'interlocuzione con il Governo centrale e con le amministrazioni locali, ma anche sul piano contrattuale (ad esempio nella conquista delle 150 ore; Lauria, 2011), o nei conflitti per il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro (in un rapporto critico ma fecondo per la stessa cultura sindacale: Barca, 2011). L'implicazione del sindacato agì anche per altre vie, attraverso il coinvolgimento in organismi di natura previdenziale, sociale e assistenziale, sebbene ciò rispondesse soprattutto a bisogni di legittimazione degli enti pubblici più che ad autonome iniziative sindacali (Regalia, 2008). Certo, l'istituzione delle Regioni e dei consigli di quartiere nelle grandi città, in coincidenza con una forte avanzata della sinistra politica nelle elezioni amministrative, specie tra 1975 e 1980, fornì una cornice attraverso cui l'azione sindacale sul welfare e le istanze di cittadinanza sociale hanno potuto sostenersi a vicenda, nella rivendicazione anche conflittuale di tutele e servizi sociali.
Questo approccio ha preso corpo in una configurazione politico-sindacale assai peculiare. Ciò ha consentito di aprire il sindacato a istanze non del tutto coincidenti con quelle del lavoro dipendente (formazione, salute, benessere, parità di genere e «capacitazione» dei lavoratori anche al di fuori della stretta relazione di lavoro) condivise con soggetti sociali non necessariamente compresi nella *constituency*

tradizionale del sindacato: studenti, famiglie, abitanti di determinati contesti urbani che per vicinanza con gli insediamenti industriali condividevano con i lavoratori determinati problemi e bisogni. Diverse sono state le esperienze emblematiche dell'allargamento delle tematiche contrattate, per esempio la costituzione dei «consigli di zona» che vedevano l'impegno comune dei consigli di fabbrica e altri soggetti organizzati dell'attivismo sociale e urbano (collettivi territoriali, rappresentanze della scuola, operatori sociali, ecc.).
Un'osservazione più raffinata potrebbe articolare più precisamente il rapporto con le radici storico-sindacali della contrattazione sociale. Vi sono alcuni elementi strutturali da tenere in considerazione, relativi alla fase critica della seconda metà degli anni settanta: la crisi petrolifera, la flessione di produttività del sistema industriale, i segni di precarizzazione ed esclusione sociale (le «due società», nella definizione di Asor Rosa, 1977) avevano reso più complessa una strategia di diritti e conquiste sociali centrata sulla dimensione contrattuale, legata al conflitto industriale e ai soggetti centrali del mercato del lavoro.
Nel corso degli anni ottanta si modificarono diversi equilibri raggiunti nel decennio precedente: le istituzioni regionali e municipali persero lo slancio iniziale, anche in rapporto a un arretramento dell'attivismo territoriale; mentre l'azione sindacale sul territorio divenne meno reattiva e più strategica, specie nel sostegno alla formazione professionale, nel contrasto delle crisi occupazionali (gli anni ottanta sono il decennio delle riconversioni e ristrutturazioni di interi settori produttivi), nell'ideazione di piani di «sviluppo locale» (Pichierri, 2002; Piselli e Ramella, 2008).

3. Cambiamenti istituzionali, mutamento sociale e nuove logiche della contrattazione

Il dibattito sindacale, a partire dagli anni ottanta, dovette confrontarsi con il logoramento dell'egemonia del lavoro dipendente e del paradigma salariale (Castel, 1995). Peraltro, la stessa regolazione del mercato del lavoro e la «politica dei redditi» strutturata nel decennio precedente su basi concertative o di «scambio politico» (Pizzorno, 1977) muoveva verso politiche di «deregolamentazione», mettendo sotto pressione le capacità di rappresentanza generale del sindacato. La riflessione di Bruno Trentin (1997) è risultata centrale per la necessità di immaginare il sindacato nella cornice di un'organizzazione sociale e

del lavoro che andava perdendo gli ancoraggi al sistema fordista-keynesiano. Sul piano organizzativo e strategico, per la Cgil, fu fondamentale il biennio compreso tra il 1988 e il 1989 che portò alla Conferenza di programma della primavera 1989 e alla Conferenza di organizzazione dell'autunno dello stesso anno, con cui si tratteggiò la fisionomia del «sindacato dei diritti» e dell'organizzazione territoriale che contraddistingue ancora oggi la Cgil.

È databile proprio in questo passaggio il coinvolgimento sindacale (specie quello dei pensionati) nella negoziazione delle politiche sociali locali in forme sempre più strategiche (Regalia, 2003; Colombo e Regalia, 2011). I sindacati confederali dei pensionati hanno concepito la contrattazione sociale come un terreno di rivendicazione di migliori condizioni di vita e di riconoscimento degli anziani, intuendo la transizione verso un welfare non più lavoristico. Riguardo al contesto più ampio, ciò è avvenuto in una fase di ridefinizione delle relazioni industriali e della contrattazione (seguente agli accordi interconfederali del luglio 1993) in cui la nozione di concertazione aveva assunto una posizione centrale, meno fondata sullo scambio politico e più sulla nozione di «patto sociale» (Regini, 2000). Questa fase è stata anche segnata dall'implicazione del sindacato nella programmazione negoziata delle politiche sociali (Bifulco, 2010). L'emanazione della legge di riforma degli interventi e dei servizi sociali (legge 328/2000) è stata decisiva a questo proposito. Essa si colloca in un quadro normativo già preparato, fin dai primi anni novanta: legge sul volontariato (261/1991); legge istitutiva delle «cooperative sociali» (381/1991); legge sulle associazioni di promozione sociale (383/2000), oltre a diversi piani sociali regionali che hanno anticipato la fisionomia della legislazione nazionale. Le norme hanno così operato un riconoscimento della «funzione pubblica» esercitata dal terzo settore e dagli altri organismi della società civile. Sono del '90 anche la riforma delle autonomie locali (legge 142/1990) e la legge sul procedimento amministrativo (241/1990) che ha consentito di rafforzare accordi di programma e conferenze dei servizi, ma anche il ruolo dei cittadini di fronte all'amministrazione pubblica.

Questi riferimenti (riforme istituzionali e amministrative, legislazione sociale e associativa, sviluppo di approcci e processi decisionali partecipati e inclusivi) alludono a più ampie tendenze alla «contrattualizzazione delle politiche sociali» (Bobbio, 2000; Bifulco e Vitale, 2005); va rilevato, tuttavia, che esse hanno preso corpo più sul versante degli approcci e strumenti di governance che su quello della giustizia sociale

(Bifulco, 2012, p. 89). Per quanto tale quadro risulti decisivo per collocare la contrattazione sociale del sindacato, nella sua fisionomia intervengono altri fattori: dalle tradizioni sindacali dei diversi territori alle dimensioni di scala della contrattazione, fino alla specificità dei percorsi politico-sindacali dei protagonisti. Tutto ciò va a tracciare configurazioni culturali, organizzative ma anche di agenda negoziale sensibilmente diverse le une dalle altre. Ne risulta il profilo di un'attività sindacale varia e variabile sul territorio, poco formalizzata, allo stesso tempo creativa e mutevole, come d'altra parte è avvenuto anche per la «regolazione debole» della contrattazione nel suo complesso (Cella e Treu, 2009, parte II, capp. 1 e 2).

4. Nel mezzo della crisi: opportunità e nodi critici della contrattazione sociale

Anche a seguito dei processi di regolazione, programmazione, concertazione delle politiche sociali sopra citati, il sindacato ha sentito l'esigenza di darsi un proprio sistema informativo, che fosse capace di monitorare, interpretare e supportare la sua azione nel campo del welfare territoriale. L'attuale Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi[1] è caratterizzato da tre elementi significativi: l'attivazione delle strutture territoriali del sindacato, quali destinatari e alimentatori del sistema informativo; l'attenzione al processo negoziale, e quindi agli elementi di *agenda setting*, l'organizzazione sindacale, la partecipazione; l'adattabilità dell'Osservatorio stesso, che, nell'impianto classificatorio (tematiche, soggetti coinvolti, destinatari, ecc.) come nelle attività promozionali (seminari, formazione, divulgazione e attivazione del dibattito), ha saputo modificarsi in rapporto ai mutamenti della contrattazione e alle esigenze dell'azione sindacale, sia a livello centrale sia territoriale.

L'Osservatorio si è applicato quindi sia sul processo sia sui temi della contrattazione sociale. Sul piano dell'analisi delle agende e dei conseguimenti della contrattazione, esso è stato un punto di osservazione

[1] Evoluzione dell'osservatorio sulla negoziazione sociale, costituito nel 2007 su spinta dello Spi-Cgil nazionale, con il contributo scientifico dell'Ires nazionale. Nel 2009 è stato costituito l'attuale Osservatorio confederale (per la consultazione e la sezione pubblica, si veda all'indirizzo internet: http://www.cgil.it/contrattazione/sociale/default.aspx).

sulla trasformazione delle società locali e dei soggetti del lavoro negli anni della crisi. Dall'analisi dei temi negoziali degli ultimi tre anni (Cgil, Spi e Ires, 2012) è emerso un carattere ambivalente della contrattazione sociale nel territorio. Sullo sfondo, i due processi maggiormente incidenti sono stati la crisi economica con i suoi drammatici risvolti occupazionali e il progressivo taglio dei trasferimenti nazionali al finanziamento del welfare e alle amministrazioni locali. Il precipitare di tali processi sulla contrattazione risulta pertanto nell'intreccio di elementi difensivi e di innovazione.

1. Laddove la crisi ha inciso su un tessuto produttivo avanzato (il Centro-Nord), fin dal 2009, le intese hanno portato a provvedimenti «anticrisi», soprattutto rivolti a lavoratori in Cig o Cigs, Cassa in deroga o mobilità, in misura minore a favore di disoccupati, inoccupati e lavoratori precari. Ciò si è realizzato attraverso erogazioni monetarie o riduzioni delle tariffe e delle rette dei servizi pubblici (azioni presenti in circa il 35% degli accordi, nel 2011), anche tramite lo strumento Isee «istantaneo», ovvero calcolato sui redditi (ridimensionati) dell'anno in corso. La situazione di crisi ha di conseguenza portato a innovazioni indirettamente redistributive anche nella compartecipazione al welfare locale e alle tariffe pubbliche, parallelamente alla generalizzazione dello strumento Isee (63,3% degli accordi).
2. Sempre nei contesti più strutturati risultano interventi sulla fiscalità locale in prospettiva di maggiore equità, da una parte, ma anche attività di contrasto dell'evasione (in generale presenti nel 34% degli accordi 2011), con la definizione di «Patti» che coinvolgono enti locali, Agenzia delle entrate, Agenzia del territorio, Catasto, Guardia di Finanza e altri soggetti.
3. Il campo sociale e assistenziale è stato contrassegnato sostanzialmente dalla tenuta dei servizi a livello comunale e di consorzio/ambito sociale, a costo di un aumento della compartecipazione da parte dei cittadini. I maggiori interventi di tenuta o «manutenzione» sono avvenuti nel campo dei servizi domiciliari (46,8% degli accordi), soprattutto riducendo gli interventi complementari (integrazione, socializzazione, cura leggera) o introducendo criteri di compartecipazione ai costi del servizio.
4. Gli investimenti strutturali di ampio respiro progettuale e di forte onere finanziario risultano in contrazione, in tutte le aree di politica sociale territoriale: gli interventi di sviluppo locale (4% degli accordi 2011) e di sostegno alle imprese (4,5%), le opere infrastrut-

turali (4,6%) e il recupero urbano e la cura del territorio (9,4%), i progetti di edilizia sociale (17,4%), l'investimento nel trasporto pubblico (8,4%).

L'iniziativa negoziale del sindacato si è espressa pertanto su due direttrici: da una parte, la resistenza alle logiche della globalizzazione liberista e la difesa dei diritti esistenti; dall'altra, la sperimentazione di nuove forme di crescita locale integrando la sfera della produzione e quella delle riproduzione, a partire dalla capacitazione delle persone.

Tutto questo, comunque, non è stato sufficiente a impedire l'allargarsi della forbice tra disponibilità di servizi e bisogni crescenti dei cittadini, anche a seguito della crisi e del drastico e ripetuto ridimensionamento dei fondi disponibili, i cui effetti, oggi, costringono al taglio dei servizi o all'abbassamento della loro qualità e, di conseguenza, anche della qualità e della tutela del lavoro in essi impiegato. Si compie l'assunto dell'ideologia economicistica per cui il welfare non solo non è precondizione dello sviluppo, ma ne è un fattore di ostacolo, in quanto considerato «improduttivo». Una delle più pericolose conseguenze di questi processi è il diffondersi di altre forme di welfare, non sempre negoziate o integrate (welfare aziendale) oppure non integrabili (caritativo, corporativo) nel sistema dei servizi. Queste rappresentano una rottura del principio di universalità delle prestazioni e di «esigibilità» dei diritti.

Nel secondo caso si è agito in termini di innovazione sociale, ricercando relazioni con la pluralità dei soggetti locali per determinare le condizioni sociali, culturali, economiche di una nuova idea di crescita che valorizzasse le peculiarità del territorio: le esperienze di distribuzione a «filiera corta»; la messa a disposizione di spazi di vendita per i piccoli produttori; l'individuazione di infrastrutture (mobilità, risparmio energetico) rispondenti alla realtà effettiva del sistema dei servizi e di quello produttivo; l'interazione fra le potenzialità e le opportunità della tecnologia per qualificare i servizi; l'«invenzione» di nuovi strumenti di sostegno al reddito (Isee «istantaneo», fondi sociali e anticrisi comunali o di distretto). Da evidenziare la nuova attenzione che si pone ai «beni comuni», la consapevolezza della loro scarsità e la maggiore attenzione ai beni relazionali, che al contrario con «l'uso» si riproducono.

Nel complesso, il profilo della contrattazione ha visto una larga prevalenza di relazioni con i Comuni (88% degli accordi, nel 2011). Il livello di copertura rispetto alla popolazione è una dimensione variabile e non univoca, e ciò in relazione al tipo di contrattazione che viene

svolto nei differenti livelli territoriali e che prende corpo negli accordi. Difatti, accanto a un cuore di interventi rivolti all'intera popolazione (82,1% degli accordi 2011), vi sono azioni rivolte a categorie specifiche di popolazione: anziani (81,6%), non autosufficienti (51,2%), infanzia (50,6%), disabili (42,2%), persone in condizione di povertà (41,3%), lavoratori di aziende in crisi (36,6%). Assai meno rappresentate sono le donne, gli immigrati, i lavoratori precari e i giovani. Senza pretesa di stimare la popolazione beneficiata dalla contrattazione sociale, ma solo con l'intenzione di fornire un inquadramento di scala, si può affermare che i circa 900 accordi raccolti nel 2011 concentrati sulle sole dimensioni comunali e intercomunali vanno a coprire ben 1250 Comuni, ovvero circa il 15% dei Comuni italiani, per una popolazione interessata senz'altro proporzionalmente più significativa dal momento che nella contrattazione sono sovrarappresentati i Comuni capoluogo e le regioni più popolose (la contrattazione sociale rilevata copre il 20% dei Comuni lombardi, un terzo di quelli emiliano-romagnoli, il 40% di quelli toscani).

A questo proposito, va segnalato anche un ulteriore corollario: la contrattazione sociale è tradizionalmente concentrata nel Centro-Nord, laddove la maggioranza delle intese e dei percorsi negoziali si raggruppa in poche regioni (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, con buona diffusione anche nelle Marche e in Veneto). Ne consegue che nell'interazione con un sistema di welfare di per sé segnato da effetti distorsivi, una struttura socioeconomica del paese già storicamente divaricata tra Nord e Sud, in cui la crisi ha accentuato le distanze territoriali rispetto agli indicatori di esclusione sociale, povertà, tenuta delle performance amministrative locali (Altieri e Galossi, 2010), la contrattazione sociale rischia di avere un impatto assai meno rilevante proprio laddove il bisogno risulta invece più intenso e diffuso. In tal modo, le potenzialità perequative della contrattazione sociale potrebbero essere sottoposte a un effetto paradosso, confermando distanze e divaricazioni già affermate.

5. Conclusioni. Partecipazione, soggettività, territorio: la contrattazione sociale interpella il sindacato

È indubitabile che la crisi istituzionale e di legittimazione che vive oggi il sistema politico, collocata nella transizione incompiuta che perdura da oltre vent'anni – il «paese mancato», nella definizione di Guido

Crainz (2003) – non abbia incoraggiato le potenzialità della programmazione negoziata, della partecipazione e delle innovazioni nel campo del welfare locale e territoriale. Inoltre, fin dagli anni ottanta, la società italiana ha vissuto processi di differenziazione sia a livello strutturale – l'accentuazione e la trasformazione qualitativa delle diseguaglianze e della struttura delle opportunità (si veda Franzini, 2010) – sia sul piano degli stili di vita, dei consumi, nonché dei valori e dei bisogni. L'avanzare di questi cambiamenti ha senz'altro messo alla prova la strategia e la visione alle quali si è formata l'attuale generazione dirigente del sindacato, che aveva combinato l'assunzione delle spinte della società, *dal basso*, con una sistemazione strutturale del welfare e dell'accesso ai diritti sociali, prevalentemente *dall'alto*.

La logica composita della contrattazione sociale, posta di fronte alle impasse istituzionali e alla morsa della crisi, potrebbe giovarsi di un approccio ispirato a ciò che Amartya Sen ha definito «capacitazione» (2009). Ciò implica la non sufficienza di policy solo redistributive e semmai richiede un potenziamento delle persone. La capacitazione induce una visione meno segmentata di soggetto: occorre difatti considerare le diverse dimensioni dell'esperienza di vita, di lavoro e di relazione. La capacitazione valorizza l'*agency* e la presa di parola, nel dibattito pubblico e nella dimensione negoziale. In questa prospettiva, parafrasando Vando Borghi (2012, pp. 98-100), gli interventi di policy sociale e territoriale andrebbero intesi, anche dal sindacato, in termini di congiunzione tra «autonomia» (il rafforzamento delle libertà delle persone e dei lavoratori, e delle basi socioeconomiche di tali libertà a cui sono ispirate le politiche redistributive) ma anche di «dipendenza» (ovvero le dimensioni di parzialità, conversione e relazione che ciascuna posizione soggettiva, singolare o collettiva, porta in sé). Forzando il senso del discorso, o meglio situandolo nella pratica sindacale di rappresentanza – che sia *sul* lavoro e *del* lavoro, o *nel* territorio e *del* territorio – la capacitazione può intendersi allo stesso tempo dei cittadini e dei lavoratori, nel continuum che va dal lavoro al non lavoro, dalla condizione occupazionale a quella esperienziale, dal territorio della vita sociale a quello della produzione, dalla relazione con gli altri all'autorealizzazione.

Le «logiche» della contrattazione sociale si ripercuotono pertanto anche sulla *constituency* tradizionale del sindacato. Ida Regalia ha sottolineato (2012, p. 81) come tale logica sia allo stesso tempo «sovrabbondante» – nella proiezione verso il policy-making – e «deficitaria» – perché in certa misura sottorappresenta proprio i soggetti di riferi-

mento tradizionali del sindacato. Tale tensione si riscontra nelle sperimentazioni come nelle impasse vissute nei territori; ad esempio, l'investimento sulle «competenze sociali» delle rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, nella prospettiva di rendere più permeabile il confine tra contrattazione di lavoro e contrattazione sociale, si colloca su sfondi istituzionali e pratiche contrattuali che non sono scevre da rischi: dagli effetti distorsivi del welfare pubblico italiano (Paci, 2005), alle sollecitazioni particolaristiche del welfare aziendale, per come si è talvolta riaffermato nella scena contrattuale e nella strategia delle imprese (Ferrera, 2009).

Il sindacato è pertanto sia soggetto della contrattazione – categoriale e confederale – nella ripartizione/redistribuzione della ricchezza prodotta, sia attore della concertazione riguardo alle sue allocazioni in quanto rappresentante della domanda di servizi emergente dai lavoratori (-trici), dai pensionati (-e) e dai loro nuclei familiari. Da un punto di vista organizzativo, il problema non è quello dell'assunzione del canale orizzontale (confederalità) in alternativa a quello verticale (categorialità). L'organizzazione sindacale, a tutti i livelli, deve attrezzarsi per instaurare e alimentare con continuità un effettivo rapporto democratico non solo tra base e vertice, 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. Dagli stessi responsabili sindacali della contrattazione sociale (Cgil, Spi e Ires, 2012, pp. 61-77) 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 in settori necessariamente intrecciati tra loro (servizi sociali territoriali, conciliazione vita-lavoro, sostegno al reddito e qualificazione del lavoro in rapporto ai bisogni del territorio).

Tali linee di tensione sono percepibili, oggi, nei risultati positivi come nei limiti della contrattazione sociale. Esse si esprimono nelle innovazioni dell'iniziativa negoziale; nella complessa interazione tra politiche sociali, del lavoro e di sviluppo; nell'insufficienza della configurazione organizzativa del sindacato in rapporto alle reti di relazione esterne a esso; nelle difficoltà di comunicazione tra gli attori e nelle strettoie dei meccanismi partecipativi. Tutto ciò sullo sfondo della necessità di maggiore apertura e orizzontalità dell'azione sindacale sul territorio.

Riferimenti bibliografici

Altieri G. e Galossi E. (a cura di), 2010, *Mezzogiorno: una questione nazionale*, Ediesse, Roma.

Asor Rosa A., 1977, *Le due società. Ipotesi sulla crisi italiana*, Einaudi, Torino.

Barca S., 2011, *Pane e veleno. Storie di ambientalismo operaio in Italia*, «Zapruder», n. 24, pp. 100-107.

Bifulco L. e Vitale T., 2005, *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali, temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.

Bifulco L., 2010, *Strumenti per la programmazione negoziale. I Piani sociali di zona e i Contratti di quartiere*, «La Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 2, pp. 31-57.

Bifulco L., 2012, *Programmazione negoziale, giustizia sociale e democrazia*, in Cgil, Spi e Ires, *Terzo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, supplemento a «Rassegna Sindacale», n. 24, pp. 86-92.

Bobbio L., 2000, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, «Stato e Mercato», n. 58, pp. 111-141.

Borghi V., 2012, *Questioni della nuova governance territoriale: note per una esplorazione*, in Cgil, Spi e Ires, *Terzo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, supplemento a «Rassegna Sindacale», n. 24., pp. 93-102.

Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Parigi.

Cella G.P. e Treu T., 2009 (1a ed. 1982), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Il Mulino, Bologna.

Cgil, Spi e Ires, 2012, *Terzo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, supplemento a «Rassegna Sindacale», n. 24.

Colombo S. e Regalia I. (a cura di), 2011, *Sindacato e welfare locale. La negoziazione delle politiche sociali in Lombardia nel primo decennio degli anni Duemila*, Franco Angeli, Milano.

Crainz G., 2003, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Donzelli, Roma.

Ferrera M., 2009, *Luxottica e i rischi dell'azienda-mamma*, «Corriere della Sera», 14 febbraio 2009.

Franzini M., 2010, *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Università Bocconi editore, Milano.

Lauria F., 2011, *Le 150 ore per il diritto allo studio. Analisi, memorie, echi di una straordinaria esperienza sindacale*, Edizioni Lavoro, Roma.

Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.

Pichierri A., 2002, *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Il Mulino, Bologna.

Piselli F. e Ramella F. (a cura di), 2008, *Patti sociali per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.

Pizzorno A., 1977, *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in Crouch C. e Pizzorno A. (a cura di), *Conflitti in Europa*, Etas libri, Milano.

Regalia I. (a cura di), 2003, *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale a tutela della popolazione anziana*, Franco Angeli, Milano.
Regalia I., 2008, *L'azione del sindacato a livello territoriale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 97-124.
Regalia I., 2012, *Quali prospettive per la negoziazione sociale. Note a margine delle rilevazioni dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale di Cgil e Spi*, in Cgil, Spi e Ires, *Terzo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, supplemento a «Rassegna Sindacale», n. 24, pp. 78-85.
Regini M., 2000, *Dallo scambio politico ai nuovi patti sociali*, in Della Porta D., Greco M. e Szakolczai A. (a cura di), *Identità, riconoscimento, scambio. Saggi in onore di Alessandro Pizzorno*, Laterza, Roma-Bari.
Rifkin J., 2000, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori, Milano.
Sen A., 2009, *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano.
Trentin B., 1997, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Feltrinelli, Milano.

Le reti territoriali di conciliazione in Lombardia

Ilaria Madama

Nell'era dell'austerità permanente, in diversi contesti nazionali i livelli di governo sub-nazionali, vittime del decentramento della penuria, hanno messo in luce grandi potenzialità nell'individuare soluzioni innovative ai nuovi rischi e bisogni lasciati irrisolti dagli schemi di welfare nazionale di stampo tradizionale. Tali soluzioni spesso prevedono la partecipazione di attori non pubblici nella co-progettazione e co-produzione delle misure di welfare, rientrando così in quell'area che è stata recentemente definita «secondo welfare».
In questa prospettiva, l'esperienza della Regione Lombardia in materia di politiche di conciliazione appare un caso particolarmente interessante. La Regione ha infatti recentemente avviato una strategia ambiziosa, uno dei cui ingredienti principali consiste nella costruzione delle Reti territoriali per la conciliazione (Rtc). Dopo aver illustrato lo scenario complessivo in cui si inserisce la sperimentazione delle reti, l'articolo cerca di far luce sugli esiti del primo anno di attività indagandone due dimensioni salienti: la costruzione di una governance multi-livello e multi-attore e la co-produzione di nuove misure nell'ambito della conciliazione. L'articolo si conclude con alcune considerazioni circa le potenzialità e le sfide della via seguita in questo contesto regionale.

1. Introduzione: la conciliazione famiglia-lavoro e il «secondo welfare»

A partire dagli anni settanta i paesi europei hanno visto l'emergere di una molteplicità di nuovi rischi e bisogni sociali derivanti da profonde trasformazioni di natura demografica, sociale ed economica. Parallelamente a questi cambiamenti, l'inizio di quella che è stata definita l'*era dell'austerità permanente* (Pierson, 1998), contrassegnata da vincoli macro-economici e finanziari pressanti, ha aperto nuove sfide per i welfare state europei ormai maturi. Nel nuovo scenario, i livelli di governo sub-nazionali, vittime del *decentramento della penuria* (Keating 1998), in diversi contesti nazionali hanno messo in luce grandi potenzialità nell'individuare soluzioni innovative ai nuovi rischi e bisogni lasciati irrimediabilmente irrisolti dagli schemi di welfare nazionale di stampo

tradizionale. Sebbene in gradi differenti, tali soluzioni comunemente prevedono la partecipazione di attori non pubblici nella co-progettazione e co-produzione delle misure di welfare. Tutte queste iniziative intraprese dai governi decentrati anche attraverso modalità innovative di governance rientrano nell'ambito di quell'area che è stata recentemente definita «secondo welfare» (Ferrera e Maino, 2012).

Con riferimento al caso italiano, il settore delle politiche di conciliazione rappresenta un'area di policy particolarmente interessante a questo riguardo per almeno tre ordini di motivi. In primo luogo, perché gli interventi in materia di conciliazione data la natura multidimensionale dei bisogni rappresentano una sfida, sia in termini di policy sia in termini di governance. Essi richiedono infatti elevate capacità di coordinamento tra settori di policy (servizi sociali, politiche attive del lavoro, regolamentazione dell'occupazione) e di mediazione tra gli interessi dell'ampia costellazione di attori coinvolti, cruciali per la formulazione, il finanziamento e l'attuazione delle misure.

In secondo luogo, le politiche di conciliazione rappresentano un'area interessante per indagare le trasformazioni «di frontiera» del welfare italiano in ragione del tradizionale approccio familista e dello scarso investimento nell'ambito dei servizi e del sostegno alle famiglie che storicamente hanno caratterizzato il nostro sistema di protezione sociale (tra gli altri, Ferrera, 1996; Naldini, 2003; Saraceno, 2003). Solo negli ultimi anni infatti, a fronte di dinamiche demografiche ed economiche scoraggianti e grazie ad una serie di stimoli provenienti dall'arena sovranazionale (cfr. Graziano e Madama, 2011), le politiche di *work-life balance* hanno iniziato ad acquisire maggiore rilevanza nel dibattito domestico, sia pubblico che politico. In particolare, la *Strategia europea per l'occupazione*, prima, e *Europa 2020* oggi hanno posto grande enfasi su tutte quelle misure che possono accrescere la partecipazione complessiva al mercato del lavoro e promuovere così la crescita economica. Tra queste, cruciali appaiono gli interventi che incidono sull'occupabilità dei soggetti, come i congedi, l'organizzazione del lavoro, le politiche dei tempi e i servizi sociali, in quanto consentono di superare le barriere all'ingresso o alla rimanenza nel mercato del lavoro di chi ha responsabilità familiari.

In terzo luogo, a fronte del processo di *rescaling* delle politiche sociali (cfr. Kazepov, 2009) in ambiti chiave per la conciliazione famiglia-lavoro – come l'assistenza, i servizi sociali e le politiche attive del lavoro – i livelli di governo decentrati si candidano ad essere terreni privilegiati di innovazione sociale.

Rispetto alle trasformazioni avvenute in altri paesi europei, gli interventi normativi e gli investimenti pubblici destinati al settore in Italia sono rimasti limitati, sebbene alcuni segnali di modernizzazione possano essere colti. Tra questi va menzionato lo sforzo condiviso dai vari livelli di governo per accrescere la disponibilità di servizi per la primissima infanzia, attraverso il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia (2007-2009). Riguardo al sostegno pubblico all'avvio di misure innovative da parte dei livelli di governo subnazionali, va poi segnalato il fondo stanziato dal Ministero per le Pari opportunità nel 2009 di 40 milioni di euro[1], destinato a Regioni e Province autonome per iniziative «finalizzate a rafforzare la disponibilità dei servizi e/o degli interventi di cura alla persona per favorire la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro nonché a potenziare i supporti finalizzati a consentire alle donne la permanenza, o il rientro, nel mercato del lavoro». La successiva intesa approvata in sede di Conferenza unificata circa la ripartizione delle risorse ha poi definito le finalità specifiche per l'utilizzo dei fondi, tra cui: l'avvio di nidi e servizi innovativi per la cura nella prima infanzia; gli interventi formativi volti a facilitare il rientro al lavoro delle lavoratrici in congedo; l'erogazione di incentivi all'acquisto di servizi di cura in forma di voucher/buono; il sostegno a soluzioni organizzative facilitanti (come il telelavoro, il part-time, i programmi locali dei tempi e degli orari, ecc.).

Concentrando l'attenzione sui percorsi di riforma avviati in materia di conciliazione a livello sub-nazionale, l'esperienza della Regione Lombardia appare un caso emblematico nello scenario italiano. Vari studi hanno da tempo evidenziato gli aspetti distintivi nel panorama nazionale del sistema di welfare lombardo in una varietà di settori, in cui si distingue un marcato orientamento alla sussidiarietà, sia di tipo verticale che orizzontale (tra gli altri, Carabelli e Facchini, 2011; Gori, 2005; Maino, 2001; Neri, 2010; Pesenti, 2008). Coerentemente con questo approccio, a partire dal 2010 la Regione ha avviato un percorso innovativo sia sotto il profilo delle soluzioni di governance del processo, sia rispetto alla produzione di policy anche nell'ambito delle politiche di conciliazione, uno dei cui ingredienti principali consiste nella costruzione delle Reti territoriali per la conciliazione (Rtc).

Partendo da questo quadro, l'articolo si propone di indagare gli esiti della produzione di misure di conciliazione in Lombardia, con un fo-

[1] Decreto del Ministero delle Pari opportunità del 12 maggio 2009 seguito dall'intesa approvata in sede di Conferenza unificata del 29 aprile 2010.

cus specifico sulle Rtc. Più nel dettaglio il prossimo paragrafo è dedicato a illustrare la strategia complessiva in cui si inserisce la sperimentazione delle reti. Il paragrafo 3 invece cerca di far luce sugli esiti del primo anno di attività del progetto indagandone due dimensioni: la costruzione di una governance multi-livello e multi-attore e la coproduzione di misure innovative nell'ambito della conciliazione. L'articolo si conclude con alcune considerazioni circa le potenzialità e le sfide della via seguita in questo contesto regionale.

2. Le reti territoriali di conciliazione in Lombardia: genesi e obiettivi della sperimentazione

Negli ultimi anni la Regione Lombardia ha dato rilevanza crescente al tema della conciliazione famiglia-lavoro. In particolare, una maggiore attenzione per le politiche di *work-life balance* può essere riscontrata nell'agenda del governo regionale a partire dal 2009, quando ne è stato messo in evidenza il ruolo strategico per lo sviluppo socio-economico territoriale. Questi interventi, infatti, consentirebbero di coniugare una doppia finalità: da un lato rappresentano un'opportunità per rilanciare la performance economica e produttiva delle aziende, dall'altro vengono visti come una via per ampliare i gradi di libertà dei soggetti e delle famiglie rispetto alle esigenze di partecipazione al mercato del lavoro e di risposta ai bisogni familiari.

Nel novembre del 2010, il processo di consultazione pubblica avviato con *Lombardia 2020 - Libro verde sulla conciliazione famiglia-lavoro* rappresenta uno dei primi passi concreti verso l'identificazione e la promozione di un modello lombardo per il *work-life balance* (Regione Lombardia, 2010). Pochi mesi più tardi, nel settembre 2011, la strategia della Regione in materia di conciliazione viene tracciata nel *Lombardia 2020 - Libro bianco: roadmap per la conciliazione famiglia-lavoro* (Regione Lombardia, 2011), documento che delinea l'approccio della Regione e la sua proposta d'intervento. Il documento anticipa, inscrivendolo in un ciclo di programmazione triennale (2011-2013), la creazione di un sistema di «governance regionale multi-livello e multi-attore».

Il piano delineato dalla Regione individua tre obiettivi generali tra loro interconnessi, che riguardano la promozione del benessere delle famiglie, con particolare riferimento alla condivisione dei compiti di cura e ad una migliore gestione dei tempi della famiglia; il miglioramento del benessere dei lavoratori e delle lavoratrici nell'ambito della loro atti-

vità professionale; il progresso in materia di pari opportunità e crescita economica attraverso la partecipazione delle donne al mercato del lavoro (tab. 1).

Tabella 1 - Obiettivi e linee d'azione in materia di politiche di conciliazione

I tre macro-obiettivi della strategia
a) Migliorare il benessere all'interno del nucleo familiare, con particolare riferimento alla condivisione dei compiti di cura e ad una migliore gestione dei tempi della famiglia; sostenere la libera partecipazione al mercato del lavoro dei genitori, dei lavoratori e delle lavoratrici gravati da compiti di cura dei familiari;
b) favorire il miglioramento del benessere dei lavoratori e delle lavoratrici sul posto di lavoro; facilitare la creazione e la condivisione di competenze – sia all'interno del sistema economico che sociale – nell'ambito dei servizi per la conciliazione, delle politiche dei tempi, del secondo welfare, della valorizzazione del personale, della organizzazione del lavoro;
c) favorire le pari opportunità e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.
Le 7 linee d'azione
1. *Family mainstreaming*
2. governance multilivello e «reti di conciliazione»
3. comunicazione e sensibilizzazione
4. sostegno alla famiglia nei compiti di cura
5. politiche dei tempi
6. promozione di una «responsabilità familiare d'impresa»
7. la conciliazione nella Regione Lombardia

Fonte: Regione Lombardia, 2011.

La realizzazione concreta di questi obiettivi generali viene affidata a sette specifiche linee di intervento, riprese nella tabella 1. Fra queste, la costituzione delle Reti territoriali per la conciliazione rappresenta una delle scelte più innovative sia sotto il profilo delle potenzialità di innovazione di policy, sia rispetto alla governance. Facendo un passo indietro, va precisato che l'idea delle reti per la conciliazione nasce come progetto sperimentale nell'ambito dell'attuazione dell'intesa sottoscritta nell'aprile 2010 fra governo, Regioni, Province autonome,

Anci, Upi e Uncem per l'utilizzo di un fondo di 40 milioni di euro messo a disposizione dal Ministero delle Pari opportunità. Interessante è quindi notare come l'input iniziale sia venuto da dinamiche multi-livello fra il governo centrale e quelli decentrati. Dello stanziamento complessivo quasi 7 milioni sono stati assegnati alla Regione Lombardia, che li ha successivamente integrati attraverso un cofinanziamento regionale. La finalità principale delle reti è quella di «sostenere la costruzione e lo sviluppo di un coerente sistema di politiche e di azioni volte alla conciliazione famiglia-lavoro, con particolare riferimento alle esigenze espresse dal territorio e alle risorse presenti, per sostenere la massima integrazione tra le tre aree del lavoro, della formazione e dei servizi alla persona/famiglia».

La costituzione delle reti per la conciliazione si basa su accordi (Accordi di programma), sottoscritti dai partner pubblici e privati che decidono di aderire alla rete, in cui si definiscono obiettivi, priorità, modalità di partecipazione. Le azioni concrete volte al raggiungimento degli obiettivi proposti sono poi specificate nei Piani di azione territoriale, che rappresentano dunque il programma operativo in cui si delineano i progetti e le modalità di attuazione nel territorio, nel rispetto dei principi enunciati nell'accordo.

Secondo quanto disposto dalla Regione, il piano di azione viene formulato dai soggetti promotori, a partire dall'analisi dei bisogni e da una mappatura delle risorse già presenti sul territorio. Nelle aspirazioni, la territorialità dei piani e la partecipazione di molteplici soggetti dovrebbero così consentire «una lettura trasversale dei bisogni espressi dai territori e quindi un'intercettazione innovativa della domanda, più vicina alle persone». Inoltre, attraverso le reti di conciliazione il territorio può divenire «luogo di sperimentazione e di integrazione delle politiche e di rinnovo dei modelli organizzativi, attraverso il confronto, rafforzando le relazioni e generando risorse» (Regione Lombardia, 2011, p. 16).

Le reti territoriali di conciliazione attivate nel territorio lombardo dovrebbero inoltre consentire di sperimentare strumenti d'intervento diversificati a livello locale, offrendo così l'opportunità al governo regionale di procedere ad una valutazione comparativa delle esperienze migliori, di misurarne gli effetti e conseguentemente valutare quali politiche di sistema attuare a medio-lungo termine. In altre parole, i territori sono visti come potenziali laboratori di innovazione sotto un duplice profilo, quello della governance e quello di policy.

Tra il 2010 e il 2011, sul territorio regionale sono state avviate tredici

reti territoriali, con la sottoscrizione dei relativi accordi di programma. Gli ambiti che hanno attivato una Rtc sono: Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Monza e Brianza, Pavia, Sondrio, Varese, Vallecamonica. Agli accordi hanno fatto poi seguito tredici piani di azione, sottoscritti tra maggio e settembre 2011[2]. Partendo da questo scenario, le prossime pagine offrono una lettura dei principali risultati raggiunti negli scorsi dodici mesi rispetto al raggiungimento delle due principali finalità legate all'attivazione delle reti: l'avvio di arene partecipative multi-livello e multi-attore e la sperimentazione di pratiche innovative in materia di conciliazione.

3. Le reti territoriali per la conciliazione: prime evidenze

3.1 Le reti come arene partecipative multi-livello e multi-attore

Come anticipato, le reti territoriali di conciliazione si propongono, attraverso la creazione di arene di governance multi-livello e multi-attore, di dar vita a processi locali partecipati. Nel disegno del progetto, per dar vita a ciò, le competenze di natura gestionale sono affidate ai livelli istituzionali e ai soggetti sia pubblici che privati più vicini ai bisogni da soddisfare e ritenuti in grado di farlo con maggiore economicità ed efficienza. La Regione, in un'ottica multi-livello, assume invece il ruolo di cabina di regia del processo. Il principio di sussidiarietà, declinato sia in senso verticale che orizzontale, appare dunque un elemento centrale nell'esperienza delle reti, come peraltro avviene già in altri settori di policy a livello regionale.

Il ruolo di coordinamento a livello regionale viene svolto dalla Direzione Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà sociale, che collabora con la Direzione Istruzione, Formazione, Lavoro e la Direzione Impresa attraverso l'istituzione di un gruppo interdirezionale. Le azioni di accompagnamento dei territori si esplicano in particolare in tre tipi di attività: il monitoraggio della domanda sociale, attraverso la rilevazione e l'analisi delle esigenze di conciliazione presenti sul territorio lombardo; la formazione dei soggetti coinvolti (sensibilizzazione, orientamento e tutoring); il monitoraggio e la valutazione del processo e delle iniziative avviate. Con riferimento a quest'ultima funzione, il sistema di monitoraggio e valutazione si basa su indicatori qua-

[2] Ad eccezione di Pavia dove è stato siglato a novembre 2011.

litativi e quantitativi rispetto all'operato delle reti, analizzando ad esempio la periodicità degli incontri dei tavoli, la percentuale di risorse aggiuntive e di co-finanziamento messe a disposizione, il numero di azioni prodotte, il numero di attori attivi sul totale dei partecipanti all'accordo; la quota di azioni co-progettate e co-prodotte, il grado di coesione interna e interoperatività della rete.

Sempre con riferimento agli attori, a livello regionale il partenariato economico-sociale viene invece sostenuto attraverso l'insediamento nel novembre 2010 del Comitato strategico Conciliazione donna famiglia lavoro (CsCdfl), composto da esponenti del mondo imprenditoriale, accademico, della pubblica amministrazione e del terzo settore. Questo soggetto ha funzione consultiva ed è volto a promuovere l'attenzione sulla tematica famiglia-lavoro e ad individuare strategie coerenti che pongano la conciliazione tra tempi familiari e lavorativi al centro dell'azione delle politiche sociali regionali.

Ciascuna Rtc ha prodotto per lo scorso giugno un rapporto di monitoraggio e valutazione dell'esperienza, a partire dal quale la Regione ha organizzato diversi focus group con i territori, volti a far emergere buone pratiche e aspetti problematici del processo. La lettura trasversale dei rapporti, con riferimento agli aspetti di governance, consente di rilevare una serie di aspetti positivi ma anche alcune criticità.

Con riferimento alla dimensione orizzontale della sussidiarietà, le reti hanno coinvolto un ampio numero di attori pubblici e privati. Questo rappresenta senz'altro un elemento di successo. Nel complesso sono circa 324 i soggetti coinvolti, suddivisibili in due categorie generali: i soggetti promotori e i soggetti aderenti. I primi sono quelli che hanno avviato la rete stessa fra cui si ritrovano in tutti i territori: la Asl come capofila, la Regione Lombardia attraverso le sedi territoriali, la Provincia, alcuni Comuni e ambiti territoriali coinvolti, la Camera di Commercio, la Consigliera provinciale di parità. I secondi invece variano nei diversi contesti territoriali, ma in generale si trovano principalmente sindacati, associazioni datoriali, organizzazioni del terzo settore e del privato sociale, istituzioni scolastiche, Inps, Inpdap e Inail, aziende pubbliche e private, fondazioni bancarie, università e diocesi. Alcuni dei Piani esplicitano, inoltre, la presenza di un soggetto esterno con una funzione di accompagnamento, supervisione o formazione in ordine al conseguimento degli obiettivi dichiarati e alla gestione della rete.

Le dimensioni delle reti variano da un minimo di 6 soggetti (Rtc Varese) ad un massimo di 42 soggetti (Rtc Bergamo). In quasi tutti i casi, la

numerosità dei soggetti aderenti è superiore a quella dei soggetti promotori, segnalando una certa ricettività da parte della società civile rispetto al tema.

Passando alle criticità, fra quelle sollevate dalle reti una delle principali riguarda le difficoltà nel coinvolgimento concreto di tutti gli attori. Questo aspetto è stato sollevato in particolare dalle reti più ampie, in cui all'adesione e all'entusiasmo iniziali non sempre hanno fatto seguito partecipazione e impegno effettivi. In alcuni casi tuttavia, i risultati rispetto al coinvolgimento degli *stakeholders* appaiono incoraggianti. Nel caso della Rtc di Monza e Brianza, ad esempio, il partenariato ha promosso dinamiche positive. Nel rapporto si sottolinea infatti l'importanza del contributo delle parti sociali per la riuscita dei lavori della rete[3]. Una seconda criticità, fortemente connessa alla prima, concerne l'eccessiva delega rilevata in alcune Rtc al soggetto capofila, l'Asl, a discapito di un ruolo più attivo da parte degli altri soggetti promotori e/o aderenti. Un terzo aspetto sollevato concerne poi l'orizzonte temporale dell'esperienza delle reti (dodici mesi in media), percepito come troppo ristretto per permettere l'attivazione di percorsi di medio-lungo periodo. Infine, una quarta criticità – forse quella più delicata per l'esito della sperimentazione – ha a che fare con la capacità d'integrazione tra l'attività delle reti e la programmazione sociale locale attraverso i piani di zona. Solo in alcuni contesti infatti la complementarietà e l'integrazione tra questi due processi è stata effettivamente perseguita evitando la frammentazione degli interventi e la dispersione di risorse.

3.2 Le reti come opportunità di innovazione in materia di politiche di conciliazione

Anche con riferimento al fronte degli interventi l'attività delle reti è risultata molto diversificata. A giugno 2012, ciascuna rete aveva attivato

[3] Come sottolineato dal referente dell'Asl in occasione di un focus group organizzato dalla Regione nel luglio 2012, nel caso della Rtc di Monza e Brianza «sia i sindacati che le parti datoriali hanno lavorato nei sottogruppi portando la propria esperienza e fornendo utili suggerimenti in particolare per la pubblicazione dei bandi, che sono stati promossi all'interno delle aziende. Le organizzazioni sindacali e datoriali hanno dato prova di essere il cardine della Rete perché sono, grazie alle competenze acquisite e ai rapporti sviluppati nel tempo, il "braccio operativo" per le iniziative della Rete. In futuro le competenze dei sindacati saranno utilizzate per la formazione degli operatori dei servizi sul territorio».

da 3 (Rtc Brescia) a 20 (Rtc Milano) progetti in materia di conciliazione, per un totale di 101 azioni (tab. 2). Alcune di queste hanno una finalità generale, legata a esigenze di formazione e/o diffusione delle informazioni.

Tabella 2 - Le azioni progettuali avviate dalle Rtc, numerosità complessiva e alcuni esempi

Rete territoriale	Azioni progettuali	Esempi
Bergamo	10 progetti	Promozione della conciliazione nelle aziende pubbliche del sistema regionale
Brescia	3 progetti	Associazione tra imprese: investimento su alcuni strumenti specifici del rapporto di lavoro (promozione del part-time e del telelavoro)
Como	13 progetti	Servizi integrativi in orario extra-scolastico a sostegno della conciliazione
Cremona	7 progetti	Creazione di un albo provinciale delle baby sitter
Lecco	7 progetti	Misure di accoglienza per bambini di età compresa fra 2 e 3 anni
Lodi	4 progetti	iniziative in materia di conciliazione nella pubblica amministrazione con Aziende ospedaliere, Asp e Asl
Mantova	5 progetti	Bando per la creazione di reti interaziendali
Milano	20 progetti	Progetto «Io concilio»: implementazione e ampliamento offerta servizi già offerti da *Radiomamma* (per facilitare la scelta dei servizi di conciliazione già presenti sul territorio e ampliare l'offerta territoriale tramite i bisogni espressi dalle mamme coinvolte)
Monza Brianza	9 progetti	Sperimentazione di ticket family e altre forme di sostegno
Pavia	8 progetti	Emanazione bando valorizzazione reti di impresa in materia di conciliazione
Sondrio	6 progetti	Iniziative sul fronte della mobilità: accesso e fruibilità dei servizi (flessibilità orari e adeguatezza spazi)
Vallecamonica Sebino	3 progetti	Progetto «Nonni di giorno»: integrazione alle strutture di accoglienza diurne dei minori
Varese	6 progetti	Sportello consulenza in materia di conciliazione per le imprese e le reti di imprese
Totale	101	

Fonte: Éupolis Lombardia, 2012.

Altre invece hanno perseguito iniziative più mirate con azioni rivolte al territorio, alle famiglie, alle imprese, alle reti di imprese e/o alle pubbliche amministrazioni. Nel complesso il budget attivato dalle reti è stato di 850 mila euro, solo in due casi è stato integrato da altri attori (Camera di Commercio e Comune).

Sul piano della diffusione di conoscenza, va menzionata l'esperienza della Rtc Lecco che ha prodotto un rapporto di monitoraggio sul mercato del lavoro femminile, in cui una sezione è dedicata ad indagare gli effetti della maternità sull'occupazione a livello locale e le difficoltà di conciliazione[4]. È poi interessante notare che quasi tutte le reti (12 su 13) hanno avviato azioni rivolte alle imprese locali, con contributi economici che sono oscillati tra i 3000 e i 50.000 euro, coprendo dal 70% al 100% del costo delle iniziative. In generale possono essere individuati tre filoni di intervento: il sostegno economico per la creazione/estensione di reti per servizi di conciliazione interaziendali; i servizi di consulenza alle imprese (come ad esempio il *family audit*); la creazione di sportelli informativi dedicati (es. sportelli territoriali).

Tra gli strumenti privilegiati di azione delle reti, grazie ad un finanziamento specifico della Regione, va poi ricordata la sperimentazione in sei ambiti territoriali – Bergamo, Brescia, Cremona, Lecco, Mantova e Monza e Brianza – della *Dote conciliazione*. Questa misura si articola in due linee d'intervento, una destinata alle famiglie (la *Dote servizi alla persona*) e una rivolta alle imprese (la *Dote servizi all'impresa*). La prima è finalizzata a sostenere genitori rientrati al lavoro dopo l'astensione obbligatoria o facoltativa. La seconda invece è un voucher premiante per l'impresa per l'assunzione di madri escluse dal mercato del lavoro o in condizioni di precarietà lavorativa. Ciascun territorio coinvolto nella sperimentazione aveva una disponibilità finanziaria specifica per i due interventi di 480.000 euro per la prima e 100.000 euro per la seconda.

A queste risorse si sono aggiunte, nell'ambito dei servizi all'impresa, 50.000 euro per ciascuno degli stessi territori, per l'erogazione del bonus pari a 500 euro una tantum a favore delle imprese che avessero intrapreso percorsi di consulenza finalizzati ai piani di congedo e/o ai piani di flessibilità aziendale. Per un totale dunque di oltre 3,7 milioni di euro.

Seguendo le linee guida regionali, i requisiti per accedere agli incentivi

[4] Il Rapporto ha messo in luce che in provincia circa 200 donne ogni anno interrompono il rapporto di lavoro per incompatibilità a seguito della nascita di un figlio.

economici sono stati resi particolarmente stringenti. I destinatari della Dote servizi alla persona sono genitori dipendenti di Pmi e microimprese[5], rientrati al lavoro entro il primo anno di vita del minore dopo l'astensione obbligatoria o facoltativa, che non usufruiscano del part-time. La Dote consiste in un rimborso, pari ad un massimo di 200 euro mensili per un massimo di otto mesi, per l'utilizzo di servizi di cura per la prima infanzia tradizionali o innovativi (asilo nido, micro-nido, centro prima infanzia, nido famiglia, baby sitting, baby parking, ludoteca, ecc.).

La Dote conciliazione premialità assunzione consiste invece in un voucher di 1000 euro una tantum, destinato alle micro, piccole e medie imprese, con sede in uno dei territori della sperimentazione, che notificano l'assunzione, con un contratto di durata non inferiore a 6 mesi ovvero a tempo indeterminato, di madri con figli fino a cinque anni di età compiuti, escluse dal mercato del lavoro o in condizioni di precarietà lavorativa.

Tabella 3 - Doti conciliazione e bonus per piani di conciliazione, risorse assegnate e residui (situazione maggio-giugno 2012)

	Doti assegnate	Risorse disponibili (euro)	Risorse residue (euro)
Servizi alla persona	1.240	2.880.000	977.200
Premialità assunzione	267	600.000	194.000
Bonus piani conciliazione/congedo	99	300.000	269.500

Fonte: Regione Lombardia, 2012.

A maggio 2012, il successo delle due iniziative è apparso contenuto. Le Doti servizi alla persona attivate sono state circa 1240 (nella maggior parte dei casi utilizzate per fruire dell'asilo nido), a cui si aggiungono 267 doti premialità assunzione e circa 99 bonus per le piccole e medie imprese che hanno attivato piani di flessibilità e/o congedo. Una quota rilevante delle risorse assegnate ai territori non è dunque stata utilizzata (tab. 3), situazione che ha portato a decidere di estendere l'apertura del bando di un anno.

[5] La Dote è fruibile anche da esercenti attività libero professionali iscritti alla gestione separata, che rientrano al lavoro dopo aver usufruito dell'astensione obbligatoria.

Provando ad avanzare una sintesi, con riferimento all'innovazione in termini di policy dalla lettura trasversale dei piani di monitoraggio i risultati appaiono nel complesso positivi riguardo all'avvio di un percorso di sensibilizzazione e informazione di una larga platea di soggetti interni ed esterni alle reti di conciliazione. In alcuni casi è possibile rilevare anche esperienze di rilievo in termini di progettazione e attuazione di interventi conciliativi, soprattutto con riferimento alla promozione dei progetti interaziendali (cfr. Maino, 2012). La sperimentazione delle Doti conciliazione ha sollevato invece maggiori perplessità dovute essenzialmente alla difficoltà di intercettare il target di beneficiari dello strumento a fronte di criteri di accesso troppo rigidi ed escludenti. Con riferimento alla Dote conciliazione servizi alla persona, la bassa generosità dell'importo e la durata limitata a otto mesi nel primo anno di vita del bambino hanno contribuito a ridurre l'attrattività della misura per le neo-madri. Inoltre, dai colloqui con i potenziali beneficiari è emerso che la Dote, se non abbinata a strumenti di maggiore flessibilità all'interno del luogo di lavoro, non appariva uno strumento di per sé sufficiente per offrire alla lavoratrice la possibilità di conciliare le responsabilità familiari e lavorative in una fase così delicata del ciclo di vita.

4. Sfide e prospettive di una policy multi-livello e multi-attore

Il percorso avviato dalla Regione Lombardia sul tema della conciliazione è senza dubbio ambizioso e apre una molteplicità di sfide su più fronti. Sebbene sia iniziato da poco, e una sua valutazione complessiva esuli dalle possibilità di questo contributo, alcune considerazioni possono essere avanzate con riferimento all'analisi sin qui proposta incentrata sull'esperienza delle reti territoriali di conciliazione che ne rappresentano un tassello chiave. Dalla lettura dei piani e dei rapporti di monitoraggio emergono infatti alcune questioni cruciali per l'efficacia della strategia nel medio-lungo periodo.

Con riferimento agli aspetti di governance, le reti sono riuscite a coinvolgere una platea ampia e differenziata di attori, portatori di competenze, risorse e interessi diversificati. La strategia di sensibilizzazione e informazione rispetto al tema della conciliazione tra responsabilità familiari e partecipazione al mercato del lavoro appare dunque avviata. Per valutarne gli esiti, tuttavia, è necessario un periodo di maturazione più lungo, essenziale per cambiamenti culturali, organizzativi e

istituzionali così ampi, per i soggetti pubblici ma anche per gli attori privati – famiglie e imprese in primis.

Guardando all'esperienza nel suo complesso, le 13 reti per la conciliazione hanno evidenziato differenze molto marcate, sia con riferimento all'impegno nella costruzione della rete, sia riguardo agli esiti in termini di azioni e iniziative di policy. La sfida principale per il governo regionale appare dunque quella di promuovere ulteriormente il confronto fra pari per diffondere expertise e buone pratiche anche nei territori che si sono mostrati meno attrezzati. Questo aspetto chiama in causa anche l'esigenza di una strategia di comunicazione, informazione e sensibilizzazione su questi temi più efficace e mirata, che aiuti a superare gli ostacoli che molte reti hanno incontrato nel coinvolgimento in iniziative in materia di conciliazione delle aziende, specialmente quelle più piccole.

Con riferimento all'innovazione in termini di policy, un aspetto cruciale appare quello dell'integrazione e del coordinamento. A livello regionale, questo diventa essenziale rispetto agli interventi promossi dalle varie direzioni generali. A livello locale invece la sfida riguarda l'integrazione fra la programmazione sociale di zona e le reti al fine di evitare la proliferazione di micro-interventi tra loro disorganici e convogliare gli sforzi e le risorse esistenti verso obiettivi condivisi.

Riferimenti bibliografici

Carabelli C. e Facchini C. (a cura di), 2011, *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassestamenti, prospettive*, Franco Angeli, Milano.

Éupolis Lombardia, 2012, *Monitoraggio delle Reti territoriali di conciliazione*, documentazione prodotta in occasione dei workshop organizzati per il monitoraggio delle Rtc, giugno-ottobre 2012.

Ferrera M., 1996, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna.

Ferrera M. e Maino F., 2012, *Quali prospettive per il Secondo Welfare?,* in M. Bray e M. Granata (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Solaris, Roma, pp. 125-134.

Gori C. (a cura di), 2005, *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Carocci, Roma.

Graziano P e Madama I., 2011, *The Dark Side of the (Pink) Moon. The Role of Europe in the Recent Evolution of Italian Conciliation Policies*, «European Journal of Social Security», numero speciale, vol. 13 (1).

Kazepov Y. (a cura di), 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.

Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Elgar, Cheltenham.

Maino F., 2012, *Le reti territoriali di conciliazione in Lombardia*, Paper per Convegno Arel, Roma.

Naldini M., 2003 *The Family in the Mediterranean Welfare State*, Cass, Londra.

Neri S., 2010, *Il mercato preso sul serio?*, Paper presentato al XXIV Convegno Sisp, Venezia, 16-18 settembre.

Pesenti L., 2008, *Politiche sociali e sussidiarietà. I modelli, gli attori, le esperienze*, Edizioni Lavoro, Roma.

Pierson P., 1998 *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare State Confront Permanent Austerity*, «Journal of European Public Policy», vol. 5 (4), pp. 539-560.

Regione Lombardia, 2010, *Lombardia 2020 - Libro verde sulla conciliazione famiglia-lavoro*, Regione Lombardia, novembre, disponibile all'indirizzo internet: http://www.famiglia.regione.lombardia.it/shared/ccurl/582/590/Libroverde.pdf.

Regione Lombardia, 2011, *Lombardia 2020 - Libro Bianco, Roadmap per la conciliazione famiglia-lavoro. Tabella di marcia verso un sistema regionale favorevole alla conciliazione famiglia-lavoro, 2011-2013*, Regione Lombardia, settembre, disponibile all'indirizzo internet: http://www.famiglia.regione.lombardia.it/shared/ccurl/962/786/Libro%20Bianco.pdf.

Regione Lombardia, 2012, *Decreto dirigente unità organizzativa 5 giugno 2012, n. 4942*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.agendadigitale.regione.lombardia.it/shared/ccurl/156/663/burl%20dgr%203540%20e%203541.pdf.

Saraceno C., 2003 *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Soggetti

Le società di mutuo soccorso tra memoria e nuovo welfare

Adriana Luciano

Le società di mutuo soccorso sono comparse in Europa tra il XIX e il XX secolo. Si tratta di una delle prime forme di solidarietà della classe lavoratrice – antielitarie, libere dal controllo statale e autogestite – istituite per affrontare le spese inerenti malattia, decessi e disoccupazione. Sulla base di uno studio della situazione italiana, l'articolo analizza il ruolo che la mutualità svolge oggi in risposta alla crisi del welfare. Molte di esse, oltre alle attività previste per legge (fornitura di assicurazione sanitaria integrativa e sostegno per la copertura di spese funerarie), svolgono attività ricreative, attività culturali e di assistenza rivolte non soltanto ai soci. Tuttavia, in Italia le società di mutuo soccorso hanno un ruolo limitato nell'ambito dell'assicurazione integrativa; un loro ulteriore sviluppo si potrebbe immaginare solo se si producessero innovazioni sociali capaci di coniugare la sostenibilità economica con la democrazia, di evitare i rischi di selezione avversa e azzardo morale; di svolgere un ruolo di advocacy in favore delle giovani generazioni.

1. Introduzione

In anni recenti le società di mutuo soccorso (Soms) hanno vissuto una sorta di risveglio, stimolato e accompagnato da iniziative degli enti locali e della Fimiv (Federazione italiana mutualità integrativa volontaria)[1], e da un interesse crescente per tutte quelle forme di sussidiarietà che possono venire in soccorso di un sistema di welfare avvitato in

[1] Sorta su sollecitazione della Lega delle cooperative per rappresentare il mutuo soccorso nei rapporti con le Camere del lavoro e il movimento cooperativo, nei suoi primi anni di vita, con la denominazione assunta nel 1912 di «Federazione italiana delle società di mutuo soccorso e delle casse e degli istituti di previdenza», diede visibilità e voce alla realtà frammentata delle società per condividerne poi il declino negli anni del fascismo. Fu ricostituita nel 1948 come Federazione italiana della mutualità e dal 1984 ha assunto l'attuale denominazione di Federazione italiana della mutualità integrativa.

una crisi senza precedenti. Grazie a numerosi studi di storia locale non è difficile farsi un'idea di che cosa le Soms sono state. Più difficile immaginarne il futuro, soprattutto perché in un unico universo di discorso sono oggi presenti realtà che stanno su piani diversi. Da un lato, le piccole Soms in cui generosi soci, perlopiù anziani, si incontrano per organizzare insieme la vita sociale e per intraprendere azioni di volontariato. Dall'altro lato, poche grandi Soms che si candidano a rispondere a una domanda crescente di assistenza e di cura, in alternativa alle compagnie di assicurazione che offrono polizze sanitarie ad elevato costo. Dunque, attività che sfumano e si confondono con l'ampia galassia del volontariato, a fronte di ambiziosi disegni di protagonismo in cui le Soms si candidano, come segmento non secondario dell'economia civile, a riempire il vuoto che si è aperto tra Stato e mercato.

Il ricordo di un'esperienza storica che tra Ottocento e Novecento ha prodotto un'innovazione sociale di grande portata, induce a riflettere sulle innovazioni sociali di cui oggi ci sarebbe bisogno, immersi come siamo in una nuova «grande trasformazione». E la solidarietà tra pari, il fare insieme per rafforzare le capacità di ognuno, la rivendicazione della dignità del lavoro, appaiono come principi di organizzazione sociale di grande modernità che chiedono di essere riaffermati e reinterpretati.

L'esperienza pratica di alcune società di mutuo soccorso che hanno intrapreso la strada dell'assistenza sanitaria integrativa, in continuità con la tradizione, ma con l'obiettivo ambizioso di diventare un secondo pilastro del welfare, pone tuttavia nuovi interrogativi. Se le Soms, come imprese sociali che non distribuiscono utili e praticano forme di organizzazione democratica, rappresentano sicuramente un antidoto alle pericolose derive finanziarie delle compagnie di assicurazione, resta aperto il problema di come queste forme di mutualità, per definizione particolaristiche, possano evitare di sottrarre energie a un welfare pubblico in crisi, ma pur sempre universalistico e ispirato a criteri di eguaglianza e di giustizia distributiva.

Sono questi gli interrogativi che hanno guidato un lavoro di ricerca e di osservazione partecipante[2] i cui risultati permettono ora di guardare con più realismo alle alternative che la mutualità ha di fronte a sé in Italia.

[2] La ricerca è stata realizzata grazie a un finanziamento della Confartigianato. Alla raccolta dei dati hanno collaborato Antonella Bastone e Monica Demartini. Una sintesi del rapporto di ricerca è stata pubblicata in Luciano, 2012.

2. Nuovi interrogativi per vecchie storie

Il mutuo soccorso moderno nasce, come forma organizzata di reciproco aiuto, con il capitalismo. Costituisce una prima risposta collettiva alle conseguenze drammatiche del processo di industrializzazione e testimonia della rivendicazione di dignità e di autonomia di interi gruppi sociali i quali affermano la volontà di difendersi collettivamente dai rischi del mercato sfuggendo all'umiliazione di dover chiedere aiuto nei momenti drammatici dell'esistenza: la perdita del lavoro, la malattia, la morte.

La ricerca storica sul mutualismo, intessuta di microstorie emerse da una ricca messe di archivi pazientemente conservati da chi ha costruito in tempi lontani la propria emancipazione, non è giunta a una lettura univoca di un fenomeno che, proprio per la sua spontaneità, si è articolato fin dalle origini in diverse forme. Il mutualismo è stato di volta in volta letto come una forma residuale di autodifesa, superata poi dai grandi movimenti di massa, o, al contrario, come un prezioso esperimento di democrazia diretta messo ai margini da forme di azione collettiva rapidamente egemonizzate da élite burocratiche. Ne sono stati messi in evidenza i limiti dovuti all'eccessiva frammentazione e alla fragilità di un sistema assicurativo basato sulla regola di «una lira al mese per una lira al giorno», in una fase storica attraversata da continui sconvolgimenti economici e politici. Al contrario, se ne è valorizzata la capacità di autorganizzazione e l'intelligenza di coniugare l'autodifesa materiale con la volontà di riscatto morale e intellettuale e la rivendicazione della dignità personale e collettiva.

Ma non è la ricerca di un giudizio storico univoco ciò che oggi induce a riandare a quell'esperienza e a ciò che di quell'esperienza è rimasto vivo. Le vistose crepe di un modello sociale fondato su un mercato che si pretendeva capace di autoregolazione e di uno Stato che ci si aspettava in grado di ridurre le disuguaglianza e di rispondere alla domanda sociale di sicurezza, hanno sollevato dubbi sulla possibilità di recuperare equilibri perduti facendo leva sui meccanismi consueti.

Ci si interroga ora su come sia possibile coniugare l'interesse individuale a migliorare le proprie condizioni materiali e a tutelarsi contro i rischi della vita con forme di socialità che evitino la guerra di tutti contro tutti. La mutualità, che definisce cerchie più o meno ristrette di interessi da tutelare ma esclude il principio del «fare utili» e definisce le regole di salvaguardia di una proprietà comune da tramandare di generazione in generazione, rappresenta un modello riproducibile alle condizioni attuali?

È possibile praticare modelli di vita e di consumo sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale non facendo leva soltanto su incentivi e disincentivi a livello individuale ma promuovendo forme di agire collettivo? Interrogare le forme di mutualità avendo in mente le domande del presente significa chiedersi non solo che cosa sia sopravvissuto di quell'esperienza storica, ma che cosa da quell'esperienza sia nato e meriti di essere valorizzato e riproposto come uno degli strumenti possibili di un nuovo assetto dei rapporti tra mercato, Stato e società civile.

3. Dalla mutualità al welfare pubblico e ritorno

Le società di mutuo soccorso sono nate come associazioni senza scopo di lucro, cui le persone aderivano in maniera volontaria, su base territoriale o professionale per scopi di mutuo aiuto.
Se in altri paesi europei come l'Inghilterra, la Francia e la Germania, le prime forme di mutualità sorgono sin dagli inizi dell'Ottocento, in Italia le condizioni giuridiche della loro affermazione sono state poste, nel 1848, dallo Statuto albertino del Regno Sabaudo che riconosce la libertà di associazione.
Nasce in quell'anno a Pinerolo la prima Società di mutuo soccorso e nel 1850 nasce a Torino la Società degli operai, tra le prime a inaugurare nel 1853, in un periodo di rincari speculativi dei prezzi dei generi alimentari, il «distributorio sociale», dove venivano immagazzinati generi di prima necessità acquistati all'ingrosso e poi rivenduti ai soci al prezzo di costo.
La seconda metà dell'Ottocento è l'età dell'oro delle Soms che si sviluppano sia su base territoriale che professionale, sia nei centri urbani che nelle campagne, di orientamento socialista ma anche di orientamento cattolico. Numerose associazioni mutualistiche a base professionale (dai fabbri ai farmacisti, dai sarti ai tipografi) derivano da antiche corporazioni di mestiere. Una legge promulgata nel 1886 (la legge n. 3818 del 15 aprile 1886[3]), e tuttora in vigore, attribuisce a queste

[3] All'art. 1 la legge recita: «Possono conseguire la personalità giuridica, nei modi stabiliti da questa legge, le Società operaie di Mutuo Soccorso che si propongono tutti od alcuni dei fini seguenti: assicurare ai soci un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia; venire in aiuto alle famiglie dei soci defunti».

organizzazioni una personalità giuridica e ne definisce gli ambiti di intervento.

In realtà, negli anni in cui il numero delle Soms cresce e crescono gli aderenti, si estende anche la sfera delle loro attività per rispondere a bisogni che via via si allontanano da quelli di stretto sostegno economico, per promuovere istruzione, prevenzione sanitaria, attività culturali e ricreative, collocamento al lavoro, trasmissione del mestiere. La mutualità si intreccia con, e dà vita a, altre forme di organizzazione: cooperative, organizzazioni sindacali, organizzazioni artigiane, associazioni culturali e ricreative.

Ma ciò che fa da cemento alle associazioni e ne garantisce la stabilità e la crescita è il meccanismo assicurativo, le regole che lo governano, il lavoro volontario dei soci che provvedono a raccogliere il denaro e a ridistribuirlo, ma anche ad animare la vita sociale e a elaborare e trasmettere il sistema normativo e valoriale che dà ordine ai rapporti sociali all'interno delle Soms e nelle loro relazioni con altre Soms e con le istituzioni pubbliche.

Fino al primo decennio del Novecento le società di mutuo soccorso continuarono a espandersi in tutto il paese sia come numero di associazioni (che toccano il picco di 6722 nel 1894) che di associati (il culmine è nel 1904 con 926.000 soci) e ne fecero parte le più svariate categorie professionali, le stesse che in tempi successivi diedero vita a sindacati, ad associazioni professionali e a forme di rappresentanza delle imprese artigiane.

All'effervescenza organizzativa di quegli anni e alla sua capacità germinativa di differenti forme di organizzazione, comprese le prime Camere del lavoro, ma anche le prime banche di credito cooperativo, le prime scuole di formazione professionale, i primi presidi di sanità preventiva e di medicina del lavoro, seguì una battuta d'arresto con la prima guerra mondiale.

Violenta e allo stesso tempo minuziosa e paziente fu poi l'azione del fascismo nel ricondurre sotto il controllo del partito tutte le forme associative che avevano mostrato di rendere protagonisti i cittadini nel soddisfacimento dei loro bisogni, di fare cultura e di fungere da palestra di democrazia e di sviluppo di competenze politico-organizzative. Molte società cedettero alla violenza del regime e scomparvero dalla scena; altre sopravvissero, talune facendo atto di obbedienza al regime, altre mostrandosi inoffensive. Ma la distruzione sistematica di tutte le forme di democrazia, l'abrogazione delle libertà individuali e dei diritti politici privarono intere generazioni di quella socializzazione

a una cittadinanza democratica di cui le società di mutuo soccorso erano state espressione.

Non furono certo le Soms sopravvissute al fascismo i luoghi in cui rinacque la democrazia in Italia. I trenta gloriosi del dopoguerra sono gli anni in cui accanto alle grandi fabbriche fordiste cresce una pubblica amministrazione sempre più sollecitata a rispondere direttamente ai bisogni dei cittadini e crescono i partiti e i sindacati. Domande di partecipazione, di sicurezza e di tutela dei diritti trovano nelle grandi organizzazioni di massa le risposte che il mutualismo aveva faticosamente costruito tra Ottocento e Novecento. Quello delle Soms diventa un fiume carsico. C'è un patrimonio immobiliare che non è andato disperso durante il fascismo e la guerra. Ci sono i figli di coloro che con fatica hanno tenuto viva la memoria della mutualità. C'è un paese povero con un esercito di lavoratori che ancora non hanno avuto accesso ai consumi di massa. I locali delle Soms si rianimano nei giorni di festa, ospitano attività ricreative, si trasformano in bar, ristoranti, cooperative di consumo. Attività residuali di cui non meriterebbe dar conto se non fosse perché quel fiume carsico è riaffiorato negli anni novanta e si sta ora intrecciando con un'altra storia: quella della crisi del welfare, ma anche delle istituzioni democratiche e delle forme di socialità che hanno accompagnato lo sviluppo del paese.

Nella storiografia sulle società di mutuo soccorso talvolta si legge in filigrana il rimpianto per l'abbandono di quelle forme di auto-organizzazione e si enfatizzano i limiti dello statalismo. Come se il chiedere allo Stato di estendere la sfera dei diritti sociali esigibili (dall'istruzione, alla salute, alla casa, al lavoro) e di rispondervi direttamente non solo finanziando i servizi ma, spesso, gestendoli direttamente, avesse comportato la rinuncia a un modello di democrazia partecipativa che il mutuo soccorso aveva prefigurato.

Si mette così tra parentesi il fatto che il welfare moderno, nei suoi frutti migliori, è stato costruito su principi di universalismo e di redistribuzione che erano contenuti in nuce nelle ideologie di matrice socialista e cristiana che hanno alimentato la tradizione mutualistica e che non avrebbero potuto mai essere realizzati entro il recinto di solidarietà di piccolo raggio e di criteri locali di giustizia distributiva quali quelli delle società di mutuo soccorso.

Poter finanziare istruzione e salute attraverso la fiscalità generale, coinvolgere i datori di lavoro oltre che i lavoratori nel finanziare un sistema previdenziale a vocazione universalistica sono state grandi conquiste di cui anche il movimento delle società di mutuo soccorso,

progenitore delle moderne forme di organizzazione sindacale e politica, è stato artefice.

Insomma, la crisi che oggi il welfare attraversa non sembra riconducibile alle scelte che vennero fatte negli anni cinquanta e che allora rappresentarono una risposta evolutiva alle domande di sicurezza e di eguaglianza di opportunità che nel passato prefascista avevano trovato nella mutualità risposte eroiche ma inevitabilmente residuali. Tuttavia, la crisi attuale interroga ancora quell'esperienza. Quali ne sono le ragioni?

Se scorriamo rapidamente l'elenco delle cause che hanno messo in crisi i moderni sistemi di welfare si scorgono innanzitutto fattori strutturali. Quello demografico, in primo luogo. In un equilibrio demografico ad alta natalità e ad alta mortalità, quale era ancora quello degli anni cinquanta è stato possibile costruire un regime previdenziale a ripartizione, tendenzialmente universalistico, perché il numero dei contribuenti sopravanzava di molto il numero dei percettori di pensioni. Ora quell'equilibrio si è rotto. Seguono elementi di crisi fiscale. L'aumento della domanda e dell'offerta di servizi ha comportato un aumento della pressione fiscale che non riscuote più il consenso dei cittadini. Anche perché si accompagna al sospetto che il costo dei servizi erogati attraverso burocrazie pubbliche sia troppo elevato se commisurato alla qualità dei servizi medesimi. Nei vent'anni passati, a misura che la crisi avanzava, ritornavano in auge ideologie liberiste che invitavano a sottrarre alla regolazione pubblica, per riaffidarle al mercato, numerose prestazioni di welfare. La recente crisi internazionale, che ha avuto come principale protagonista proprio il mercato finanziario e gli scandali che hanno bruciato il risparmio previdenziale di milioni di persone, ha gettato una luce sinistra su questa strategia di uscita dalla crisi del welfare e ha indotto a volgere lo sguardo verso un settore della società che ha più di un punto di contatto con la tradizione della mutualità: il terzo settore o, altrimenti detto, l'economia sociale. Dunque, nel suo recente riemergere, il fiume carsico della mutualità si è trovato in compagnia di un'ampia gamma di organizzazioni che con essa hanno in comune la capacità di produrre innovazioni economiche e sociali attraverso il protagonismo diretto dei cittadini.

4. Nuove forme di mutualità

Non esiste un censimento delle Soms attualmente operanti in Italia. Secondo la Fimiv a tutt'oggi ce ne sono ancora circa 2000 e in ogni

Regione è presente qualche forma di coordinamento. Alla sopravvivenza e al rilancio delle società hanno contribuito non poco quelle Regioni che, in assenza di una rinnovata legislazione nazionale, hanno emanato leggi e hanno realizzato politiche orientate a non disperdere il patrimonio storico e a favorire nuove iniziative. Ma sono nate anche nuove Soms. Per fare solo qualche esempio: Mairi (Mutua associazioni degli immigrati residenti in Italia) è la prima mutua volontaria che associa cittadini immigrati con prestazioni pensate per e con loro. A Udine opera l'associazione «Vicini di casa», che ha trasformato le vecchie latterie sociali in case per immigrati. «A casa mia» è il servizio di assistenza domiciliare e ospedaliera del quale possono beneficiare i soci delle società di mutuo soccorso della provincia di Varese. A Torino è nata «Solidea» per rispondere a bisogni emersi nel mondo della cooperazione. Altre esperienze richiamano la centralità della solidarietà e la necessità di offrire servizi assicurativi e sussidi economici, ma se ne discostano per altri aspetti, quali ad esempio la partecipazione attiva di tutti i soci alla vita dell'organizzazione. Sono i progetti di «finanza umana». A Brescia è stato avviato il progetto «Mutuo soccorso», in cui la Cgil raccoglie nei luoghi di lavoro denaro che la Caritas ridistribuisce alle famiglie in difficoltà sotto forma di microcredito. E si fanno spazio anche in Italia forme di prestito sociale sul web, in cui la transazione avviene alla pari tra persone: il prestatore e contraente del prestito vengono messi in comunicazione diretta da società on-line con costi di intermediazione decisamente ridotti.

In Piemonte, una ricognizione effettuata su 34 delle circa 100 società attive sul territorio[4] ha mostrato che, oltre alle attività previste per legge di assistenza sanitaria integrativa e di erogazione di contributi per spese funerarie, le Soms combinano attività di tipo ricreativo (ristoranti, bar e circoli ricreativi) con attività culturali e attività assistenziali rivolte non soltanto ai soci.

[4] Il volume *Il mutuo soccorso a carte scoperte*, curato nel 2009 dalla Fondazione Centro per lo studio e la documentazione delle società di mutuo soccorso, ha consentito di censire 91 Soms ancora attive. Di queste, 34 sono state raggiunte telefonicamente ed è stato possibile raccogliere informazioni sulle loro attuali caratteristiche. Le società hanno un numero di soci limitato (tra i 100 e i 200 in media) e mantengono una composizione prevalentemente maschile (le donne rappresentano meno del 30%). Hanno tutte una base territoriale e sono frequentate da una popolazione di età mediamente superiore ai cinquant'anni con poche, interessanti, eccezioni di società che si stanno aprendo a un pubblico più giovane.

Gli stimoli innovativi che sono venuti dal desiderio dei soci di innestare sull'antico ceppo mutualistico nuovi significati dello stare insieme tra persone che spesso hanno lasciato il lavoro e hanno tempo e competenze da mettere a servizio della comunità, hanno indotto la maggior parte delle società a svolgere le proprie attività in rapporto con gli enti locali e le altre realtà associative del territorio. A Comuni, Province e Regioni si chiedono piccoli finanziamenti in cambio di servizi da offrire alla collettività; con altre associazioni si progettano attività in comune. Con altre Soms ci si coordina e si dibatte sul futuro della mutualità. Accanto ad attività di tipo mutualistico di assistenza sanitaria integrativa, le società che più si sono adoperate nell'interpretare l'antica vocazione mutualistica in rapporto con il territorio e con i bisogni di una platea più ampia di interlocutori lo fanno secondo le modalità tipiche delle associazioni di volontariato. E a questo scopo operano anche attraverso associazioni fondate ad hoc.

L'unica Soms che può vantare di non aver mai interrotto la tradizione mutualistica delle origini è la Cesare Pozzo, nata nel 1877 a Milano tra i ferrovieri e aperta a tutti a partire dal 1993. Conta attualmente 86.000 soci e ha sportelli in tutta Italia gestiti sia da personale dipendente, sia da volontari. L'aver avuto fin dalle origini un insediamento non solo locale e rivolgendosi via via non solo ai ferrovieri ma a tutti i lavoratori dei trasporti le ha garantito una base associativa ampia che è una delle ragioni della sua longevità. Da anni gestisce anche Fondi sanitari integrativi di origine contrattuale che dal 2010 sono confluiti in un nuovo ramo di azienda. Sempre nel 2010 ha dato vita, insieme alla mutua francese *Harmonie mutuelle*, alla Società cooperativa europea.

Ma altre iniziative sono nate negli anni in cui in Italia si è consolidato un sistema sanitario integrativo gestito su base mutualistica[5]. Secondo una recente ricerca realizzata da Aiccon (Rago, 2012), su 20 Soms (delle 68 attive in Italia) circa la metà è sorta dopo il 1980. Nell'insieme le 20 mutue hanno circa 360.000 soci e un numero limitato di dipendenti (531 in tutto); il 40% dei soci ha una tradizione familiare di partecipazione a questo tipo di organizzazioni e la durata media del rapporto associativo va dai 15 ai 20 anni. Le quote associative hanno un valore medio di 166 euro e il contributo associativo medio si aggira intorno ai 224 euro. Il quadro che ne emerge è quello di organizza-

[5] Già la legge n. 833/1978 istitutiva del Ssn prevedeva la possibilità che assicurazioni commerciali o soggetti non-profit come le Soms riconosciute dessero vita a forme di mutualità volontaria.

zioni che riescono a raggiungere un buon equilibrio economico grazie a una gestione accorta, che si rivolgono a una compagine associativa solida che ottiene buone prestazioni a costi accettabili e che sono sempre più inserite in una rete di relazioni con altre Soms e con organizzazioni del mondo cooperativo come Federsalute e Legacoop Salute che associano cooperative di medici e di operatori sanitari. Coloro che vi aderiscono diventano soci con diritto di partecipazione agli organismi di governo. Non discriminano all'accesso e non praticano il diritto di recesso. Hanno tariffe inferiori a quelle di altre organizzazioni grazie alla loro capacità di realizzare economie di gestione, di avvalersi, almeno in parte, di volontariato, di stipulare convenzioni vantaggiose soprattutto con organizzazioni che fanno parte del sistema cooperativo, di godere di una fiscalità agevolata.
Il dibattito che ha accompagnato e accompagna questa recente evoluzione delle società di mutuo soccorso non ruota tanto intorno alla formula gestionale che queste organizzazioni si sono date, e che mostra concretamente la possibilità di coniugare efficienza e democrazia, salvaguardando valori di giustizia sociale. Si tratta piuttosto di interrogarsi sul contesto in cui il dibattito sul mutualismo si è riaperto, sui fattori che hanno generato la crisi del sistema sanitario pubblico e sui possibili effetti che un sistema mutualistico integrativo può avere sul pilastro principale del sistema sanitario, quello universalistico basato sulla fiscalità generale.

5. L'assistenza sanitaria integrativa di tipo mutualistico

Quando si discute di sistema sanitario pubblico si dimentica che esso è solo in parte un sistema pubblico. Si stima infatti che in Italia la spesa «*out of pocket*» delle famiglie per la salute, ovvero la spesa che viene sostenuta direttamente, escludendo anche i premi assicurativi, si aggira tra il 25 e il 30% della spesa sanitaria complessiva. I dati dell'*Indagine multiscopo* dell'Istat del 2005 mostrano che più del 50% delle visite specialistiche vengono pagate dai pazienti, con una netta prevalenza delle visite odontoiatriche e ostetrico-ginecologiche. Molto inferiore il peso del pagamento diretto degli accertamenti diagnostici (il 6,6% degli esami del sangue e il 21% degli esami specialistici), ma pari a poco meno del 50% la spesa privata per farmaci. Nella maggior parte dei casi la scelta di rivolgersi a prestazioni a pagamento discende dall'urgenza, segno evidente che è soprattutto la lunghezza delle liste di atte-

sa nel servizio sanitario pubblico ad alimentare la spesa privata. Ma dipende anche dalla qualità delle prestazioni. Molti di coloro che pagano di tasca propria visite specialistiche ed esami lo fanno perché non si fidano della sanità pubblica. Soprattutto al Sud.

Va inoltre sottolineato il fatto che, nonostante siano ormai più di 500 i fondi integrativi negoziati e volontari, poco meno dell'83% della spesa privata è sostenuta direttamente dalle famiglie. Meno del 4% è garantita da compagnie di assicurazione e quasi il 14% da organizzazioni mutualistiche non-profit.

Coloro che vedono come inevitabile la necessità di rafforzare il sistema sanitario nazionale dando più peso all'assistenza integrativa guardano con favore a questo settore mutualistico che negli anni recenti ha rivendicato con maggiore consapevolezza del passato una linea di continuità con il mutualismo storico. Ed è una linea di continuità che ricongiunge in un'unica storia le società di mutuo soccorso, gli enti mutualistici sorti durante il fascismo e soppressi con la creazione del Servizio sanitario nazionale, le nuove forme di mutualità.

Quando vennero soppresse, per dar spazio a un sistema sanitario di stampo universalistico, finanziato dalla fiscalità generale, le istituzioni mutualistiche erano numerosissime e spesso articolate fino al livello comunale, come nel caso dei coltivatori diretti. La loro soppressione non comportò la scomparsa di forme di assistenza sanitaria integrativa che anzi continuarono a crescere tanto da sollecitare nel 1988 un'indagine conoscitiva da parte delle Commissione Affari sociali della Camera, che consentì di censire circa 200 tra mutue, casse e fondi e 97 imprese di assicurazione (80 italiane e 17 estere) operanti sul territorio nazionale[6].

A seguito dell'indagine vennero approvati una serie di provvedimenti per regolare i Fondi sanitari integrativi[7]. In particolare, l'art. 9 del decreto 229 del 1999 esplicita l'intenzione di favorire l'erogazione di forme di assistenza sanitaria integrative rispetto a quelle assicurate dal Servizio sanitario nazionale e quindi destinate a offrire prestazioni

[6] Queste informazioni sono contenute in una relazione approvata nel 1988 dal titolo *Documenti per l'indagine conoscitiva sulla spesa dei cittadini per la salute*.

[7] Si tratta del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502: «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», successivamente integrato dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 «Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419», e collegati.

non comprese nei Livelli essenziali di assistenza, definiti dal Piano sanitario nazionale, ivi compreso il rimborso di quote a carico degli assistiti per prestazioni a carico del Ssn. Il decreto prevede che questi fondi possano essere istituiti all'interno di contratti di lavoro nazionali e aziendali, tramite accordi tra associazioni di lavoratori autonomi e liberi professionisti, da associazioni non lucrative e, in particolare, da società di mutuo soccorso riconosciute. In tutti i casi sono vietati comportamenti di selezione dei rischi o di discriminazione nei confronti di particolari gruppi di persone.

Nel 2008, poco prima della conclusione anticipata della legislatura, venne emanato il decreto che, in attuazione della Finanziaria 2008, individuava gli ambiti delle prestazioni dei fondi integrativi e degli enti, casse e società di mutuo soccorso autorizzate a fornirle[8].

Se il dibattito giurisprudenziale ha oscillato nel configurare le società di mutuo soccorso come associazioni o come imprese, i recenti provvedimenti che autorizzano le società a istituire e gestire fondi di integrazione sanitaria riconducono il fenomeno mutualistico alle sue origini ma, allo stesso tempo, aprono alle Soms la possibilità di agire come imprese sociali estendendo la loro base associativa e creando relazioni stabili con altri tipi di organizzazioni: società mutualistiche internazionali di grandi dimensioni, cooperative sociali, imprese nonprofit che operano nel settore sanitario, ma anche liberi professionisti e strutture sanitarie profit.

Quanto alle 95 compagnie di assicurazione che operano in Italia, coprendo il 4% della spesa sanitaria, fonti Istat e Banca d'Italia mostrano una prevalenza di utenti nelle regioni del Centro-Nord, nelle fasce centrali di età, con livelli alti di istruzione, professioni e redditi medio-alti.

Delle varie voci di spesa sanitaria direttamente sostenute dalle famiglie, il ricorso a cure ospedaliere compare in misura preponderante tra le prestazioni erogate tramite contratti di assicurazione con una evidente sovrapposizione fra le prestazioni offerte dalle assicurazioni e quelle garantite dal Ssn. Emergono dunque evidenti segnali di selezione avversa. L'offerta di servizi sanitari da parte delle compagnie di assicurazione risponde a una domanda di servizi di elevata qualità da parte di famiglie ad alto reddito e alimenta fenomeni di consumismo.

[8] In base all'articolo 51, comma 2, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, che identifica gli enti che non rientrano nell'ambito di operatività dei fondi sanitari integrativi del Servizio sanitario nazionale.

Le famiglie che ricorrono alle assicurazioni private sono le stesse che hanno una spesa sanitaria diretta più elevata.
Un recente rapporto Ceis (Ceis, 2008) conclude un'analisi sulla sanità integrativa di tipo assicurativo rilevando che l'essere questa spesa sostanzialmente aggiuntiva rispetto a quella del Ssn e complementare a una consistente spesa *out of pocket* delle famiglie assicurate, segnala una scarsa efficienza del sistema sanitario nel suo insieme e un ostacolo allo sviluppo di una sanità integrativa finalizzata a migliorare le prestazioni complessive del sistema (Doglia, 2008).

5.1 Mutualità integrativa e Soms

In Europa il sistema mutualistico coinvolge 60 milioni di persone e copre il 15% del mercato assicurativo. Pur non esistendo uno statuto europeo condiviso di questo tipo di organizzazioni esiste un accordo nel definirle a partire da quattro criteri: l'essere associazioni volontarie, finalizzate al soddisfacimento dei bisogni dei propri soci, gestite in forma democratica attraverso la partecipazione attiva dei soci, impegnate a reinvestire nell'impresa gli utili eventuali. Operano in tre tipi di contesti. In Germania e in Belgio il regime obbligatorio di sicurezza sociale è gestito direttamente dalle mutue. In paesi come la Spagna le mutue hanno un ruolo complementare a quello della sanità pubblica. In paesi come la Francia le prestazioni sanitarie sono offerte sia in regime pubblico che in regime mutualistico.
Se la crisi finanziaria di questi anni ha messo a nudo gravi disfunzioni nella gestione delle imprese, in primo luogo nel rapporto tra azionisti, amministratori e dirigenti con i consigli di amministrazione e con i portatori di interesse interni e esterni alle imprese, nelle organizzazioni di tipo mutualistico, invece, i soci sono contemporaneamente azionisti e clienti e agiscono secondo logiche solidaristiche. Per quanto complessi possano essere i rapporti tra la tecnostruttura che gestisce l'impresa e i soci che hanno il diritto di governarla, in queste organizzazioni sono all'opera meccanismi che mettono al riparo da comportamenti gravemente lesivi degli interessi degli azionisti. Da questo punto di vista, l'obbligo di reinvestire gli utili[9], costituisce un evidente punto di forza.

[9] L'art. 5 della Carta dell'Economia sociale recita infatti che gli utili «non possono essere utilizzati che per la crescita delle imprese e per rendere un servizio migliore ai soci che ne assicurano il controllo».

5.2 Le Soms: equità e rischi

Dal punto di vista della teoria economica, dunque, il vantaggio che queste organizzazioni rappresentano nel gestire prestazioni sanitarie riguarda la selezione avversa e l'azzardo morale. Non escludono le persone che presentano maggiori rischi assicurativi e si prestano meno a comportamenti opportunistici grazie ad alcune loro caratteristiche: la volontarietà dell'adesione e la partecipazione democratica alla gestione.

Anche da questo punto di vista, tuttavia, non si tratta di soluzioni prive di rischi. Il primo rischio riguarda proprio la selezione avversa. Se nel confronto con le pratiche in uso presso le assicurazioni commerciali, l'assenza di selezione all'entrata e la mancanza di diritto di recesso pongono le organizzazioni mutualistiche in posizione di netto vantaggio, lo stesso non si può affermare se il confronto viene fatto tra la sanità integrativa, ancorché di tipo mutualistico, e il Ssn. Non solo per le ragioni storiche che nel 1978 hanno consentito di superare un sistema frammentato e ineguale con un sistema nazionale, aperto a tutti e finanziato in maniera progressiva, ma per come oggi si configura la struttura delle disuguaglianze sociali nei confronti della sanità.

Sul lato delle prestazioni, sono i gruppi sociali più istruiti e benestanti che godono di speranze di vita superiori alla media della popolazione, ad accedere più di altri gruppi sociali a cure preventive e specialistiche. Sul lato del finanziamento, l'iniquità del sistema fiscale poco incline a tassare patrimoni e rendite e cronicamente affetto da un'elevata evasione fiscale rende assai meno progressivo di quanto in teoria dovrebbe essere il finanziamento del Ssn. A pagare di più sono i lavoratori dipendenti e, in termini relativi, quelli a più basso reddito. Dunque, un sistema di sanità integrativa dovrebbe porsi, tra gli altri obiettivi, quello di ridurre le disuguaglianze nell'accesso ai servizi.

Di fatto, la sanità integrativa a base contrattuale, che è quella attualmente più diffusa, offre servizi soprattutto a quelle categorie di lavoratori che già godono di maggiori tutele contrattuali. Anche se nei documenti e nei discorsi di sindacalisti e di gestori di fondi ricorre spesso il richiamo alla necessità di realizzare prodotti di sanità integrativa accessibili a quelle categorie di lavoratori temporanei e discontinui che non godono della rete di protezione di coloro che hanno contratti a tempo indeterminato, non esistono al momento soluzioni davvero accessibili a lavoratori a basso reddito e ad elevata precarietà. E anche i fondi di tipo mutualistico che non hanno barriere all'ingresso di tipo

professionale non vedono questo tipo di lavoratori rappresentati in maniera significativa tra i propri soci. In generale, scarseggiano i giovani tra coloro che aderiscono ai fondi mutualistici con immaginabili rischi di insostenibilità a lungo termine dei fondi stessi. Dunque anche quando gli effetti di selezione non nascono da esplicite barriere all'ingresso, sembra inevitabile che, soprattutto in periodi di crisi economica e di crescenti difficoltà per i giovani di trovare occupazioni stabili, si restringano, anziché aumentare, gli spazi per la costruzione di nuove forme di mutualità aperte alla parte più vulnerabile della popolazione.

Per fronteggiare questi rischi di selezione, grandi società, in associazione con altre mutue locali, hanno varato specifici prodotti rivolti ai lavoratori atipici e all'interno del mondo della cooperazione sociale è in corso una riflessione e qualche esperienza significativa di una mutualità che abbia come soggetti soprattutto le giovani generazioni.

Resta il fatto che le informazioni frammentarie che si hanno sulla composizione dei soci delle Società di mutuo soccorso che offrono prestazioni di sanità integrativa mostrano che si tratta di una composizione a tutt'oggi sbilanciata verso una popolazione adulta di ceto medio residente soprattutto nel Centro-Nord.

Un secondo possibile rischio riguarda l'offerta di prestazioni sanitarie integrative e i suoi possibili effetti. L'offerta delle società di mutuo soccorso in materia sanitaria si articola in tre principali settori. Il primo opera nel solco della mutualità storica per sostenere il reddito delle persone e delle famiglie in occasione di eventi dolorosi. Integra il sistema sanitario nazionale rimborsando in tutto o in parte ticket sanitari.

Il secondo settore è quello che sta al confine tra sanità e assistenza e che offre o finanzia cure e assistenza domiciliare per pazienti che hanno subito interventi chirurgici, soffrono di malattie croniche o si trovano in situazioni di non autosufficienza spesso connesse con l'età avanzata. Si tratta in quest'ultimo caso di un'emergenza sociale che tende a crescere in maniera esponenziale[10] e che sta impegnando il Ssn, il terzo settore, le famiglie nella ricerca di soluzioni economicamente sostenibili e adeguate a migliorare la qualità della vita di chi vive in condizioni di grave sofferenza. Se anche società relativamente piccole ma ben radicate sul territorio e in rete con organizzazioni del

[10] Se nel 2010 le persone non autosufficienti erano 1.740.000, si calcola che aumenteranno entro il 2050 dell'80% (Beltrametti, 2000).

terzo settore sono in grado di offrire a costi molto contenuti servizi di buona qualità in caso di ricoveri ospedalieri e di degenza postoperatoria[11], per una domiciliarietà di breve durata, grandi innovazioni devono essere prodotte per rendere vivibile ed economicamente sostenibile una fase della vita che continua ad allungarsi con rischi crescenti di perdita di autonomia e di cronicizzazione di malattie invalidanti.

Il terzo settore di intervento, quello del rimborso di spese mediche sostenute dalle famiglie in alternativa all'utilizzo del Ssn si configura invece come sostitutivo della sanità pubblica e come sintomo di un fenomeno di *exit* che non favorisce certo il superamento dell'attuale crisi del welfare. Come per tutte le organizzazioni, quando ad uscire sono coloro che hanno un potere d'acquisto maggiore e anche una maggiore capacità di scelta, i rischi di declino dell'organizzazione da cui si esce aumentano (Hirschman, 1970). Nel caso della sanità pubblica aumenta il rischio che a restare all'interno del sistema siano i più deboli e i meno capaci di difendere i propri diritti e che questo favorisca un ulteriore peggioramento della qualità. In sintesi, una mutualità rivolta prevalentemente a ceti abbienti, aumenterebbe la capacità di scelta di alcuni e le eventuali derive consumistiche di queste scelte, a scapito del sistema pubblico che si avvierebbe a diventare residuale.

Per un paese come l'Italia, in cui la spesa privata per la sanità è solo in piccola parte mediata da assicurazioni e mutue, il rischio appare remoto ma va tuttavia tenuto in conto se il movimento mutualistico intende svolgere rispetto al welfare un ruolo coerente con quello delle sue origini.

In Europa numerose organizzazioni mutualistiche, alle prese con problemi di finanziamento, di efficienza e di adeguamento ai cambiamenti demografici, tendono a svolgere, insieme al ruolo di prestatori di servizi, quello di *advocacy* presso i decisori politici affinché non venga meno l'impostazione universalistica e solidaristica dei sistemi di welfare. E, in quanto rappresentanti dei diritti dei pazienti, offrono loro servizi che li rendano protagonisti della loro salute. A questo scopo migliorano i loro servizi in rete[12] e realizzano nuovi tipi di servizi che

[11] È il caso, ad esempio, della Mutua Pinerolese ma anche del progetto «A casa mia» che ha coinvolto cinque mutue in provincia di Varese per fornire assistenza dopo interventi chirurgici o infortuni.

[12] Il Rapporto dell'Aim 2008 *Trends in health systems 2006-2008* riporta alcuni esempi di questi servizi come quello dell'irlandese Vhi Healthcare, che offre informazioni su malattie, cure e stili di vita appropriati, servizi infermieristici 24

integrano prestazioni e coniugano la prevenzione con la cura. È il caso, ad esempio, della *Mutualité sociale agricole* che ha realizzato le «Maisons de la santé rurales», che riuniscono nello stesso luogo numerose specializzazioni mediche, infermieristiche e paramediche per coordinare meglio le cure e dar loro continuità. Altre società francesi si preoccupano anche di coordinare le cure necessarie in diversi stadi di sviluppo di gravi malattie. In paesi come la Germania, in cui le società di mutuo soccorso agiscono in competizione le une con le altre, questo tipo di servizi, rivolti soprattutto ai pazienti cronici, rappresentano anche un elemento importante di competitività (Aim, 2008; Amice, 2008).

6. Conclusioni

In Italia, se si volesse immaginare un sistema mutualistico integrativo che facesse perno sulle poche società che hanno una dimensione e una solidità finanziaria adeguata e che volesse utilizzare, non solo come collettori di polizze, le centinaia di piccole società di mutuo soccorso che ancora vivono sul territorio nazionale, il tema della prevenzione e dei servizi da offrire ai soci per renderli protagonisti della propria salute potrebbe diventare la chiave di volta per evitare che il movimento mutualistico mantenga nel sistema sanitario nazionale un ruolo marginale, parzialmente surrogatorio di servizi che il Ssn non offre.
Da questo punto di vista è la storia stessa delle società di mutuo soccorso che può offrire suggerimenti non banali per produrre innovazioni sociali in grado di affrontare le difficoltà attuali. La formula che ha reso potente il movimento mutualistico fino a renderlo protagonista nell'edificazione delle moderne democrazie è consistita infatti nell'integrazione di diverse forme di azione: la *solidarietà*, ovvero il far fronte comune nel soddisfacimento di bisogni fondamentali, l'*educazione* e la *cultura* come strumenti di emancipazione individuale e collettiva, l'esercizio di forme di *democrazia* diretta come palestra per l'e-

ore su 24, indirizzi di specialisti a cui chiedere consigli. O quello della *Mutualité Chrétienne* e della *Mutualité socialiste* in Belgio, che consente di fare comparazioni di costi di diversi ospedali. Sui siti di molte società compaiono anche consigli per la prevenzione delle malattie come nel caso delle *German KrankenKassen*. La *Mutualité sociale agricole* offre workshop ai propri aderenti sopra i 55 anni per incoraggiarli a prendersi cura della propria salute.

sercizio di diritti di cittadinanza da far valere anche presso le istituzioni del mercato e dello Stato, l'*organizzazione della protesta*. Per usare un'espressione oggi in uso quando si ragiona di innovazioni, l'esperienza mutualistica storica ha rappresentato un'innovazione sistemica, capace di coinvolgere più livelli dell'organizzazione sociale e di produrre nuove istituzioni. Una logica analoga dovrebbe essere messa in atto ora se si vuole evitare che il sistema mutualistico si riduca a una forma di assicurazione low-cost o a una compagine sociale di anziani dediti alla conservazione della memoria e del patrimonio immobiliare ereditato dalle generazioni precedenti.

In questa prospettiva, una mutualità integrativa che si ispiri a criteri di *solidarietà*, in una società in cui i bisogni delle persone e delle famiglie diventano sempre più complessi, può produrre innovazioni sociali di rilievo grazie alla sua maggiore vicinanza con i suoi utenti che, in veste di soci, possono avere più strumenti per esprimere le proprie esigenze. Servizi di informazione in rete, prestazioni integrate fornite da cooperative sociali che operano nel settore assistenziale, integrazione tra servizi pubblici, prestazioni mutualizzate e volontariato… le vie da esplorare per produrre innovazioni sociali non mancano.

Lo stesso dicasi per la dimensione *educativa e culturale* che può informare una nuova mutualità in grado di rivolgersi a una popolazione che non è più fatta di analfabeti come lo erano i soci delle società di fine Ottocento ma di individui confusi dal rumore dei media, dai troppi messaggi pubblicitari, da un consumismo che sta peggiorando la qualità della vita di tutti. Iniziative di prevenzione sanitaria e di educazione alimentare, gruppi di acquisto solidale, gruppi di auto-mutuo aiuto, teatro e animazione sociale, sono le forme che oggi può assumere un'azione educativa di cui le Soms potrebbero essere protagoniste più di quanto non lo siano ora, potendo contare sulla loro presenza diffusa sul territorio anche in zone in cui l'offerta culturale è assente, su confortevoli spazi di ritrovo, quando non di veri e propri teatri, sulla rete di relazioni attraverso le quali far circolare le informazioni e creare le condizioni della partecipazione.

Resta poi la dimensione strettamente politica della mutualità, quella dell'esercizio di forme di *democrazia partecipativa e deliberativa*. In società complesse, in cui la democrazia tende a ridursi a uno stanco rito e le forme storiche della partecipazione rappresentate da partiti e sindacati di massa mostrano segni di grave crisi, ritrova senso una partecipazione che non si riduca al passare insieme il tempo libero ma che affronti i problemi che oggi vivono i giovani senza lavoro, gli anziani soli, le

famiglie sovraccariche di compiti di cura. E appare evidente che questi problemi non possono trovare risposta soltanto in una solidarietà di piccolo raggio e che altri strumenti vanno trovati. E vanno integrate le forme di auto-organizzazione con la messa in rete con altre organizzazioni dell'economia civile e della pubblica amministrazione, con la protesta e l'*advocacy*. Si può organizzare un servizio di trasporto per disabili, l'assistenza domiciliare, un micronido, un luogo di incontro per giovani che stanno cercando lavoro, ma contemporaneamente si deve entrare in rapporto con chi offre servizi analoghi, con le amministrazioni locali, con le fondazioni bancarie, agire perché ognuno faccia la sua parte, protestare quando i bisogni dei cittadini vengono disattesi.

L'obiettivo è di promuovere politiche integrate in cui ognuno possa fare la sua parte: i cittadini nell'auto-organizzarsi, le pubbliche amministrazioni nell'offrire in qualità e quantità adeguate i servizi che loro competono, i soggetti privati nel rispettare le leggi e i diritti di tutti. Per questa via si possono produrre innovazioni sociali in cui la mutualità ritrova un ruolo che non tradisce le proprie origini.

Riferimenti bibliografici

Aim - Association Internationale de la Mutualité, 2003, *Les Mutualités en Europe*, contributo alla preparazione del documento per la Commissione europea, Bruxelles.

Aim - Association Internationale de la Mutualité, 2008, *Trends in Health Systems 2006-2008*, Bruxelles.

Amice - Association of Mutual Insurers and Insurance Cooperatives in Europe, 2008, *The Market Share of Mutual and Cooperative Insurance in Europe*, Bruxelles.

Beltrametti L., 2000, *Progetti alternativi di assistenza ai non autosufficienti: costi e meccanismi di finanziamento*, Ricerca per la Ctsp, Ministero dell'Economia, Roma.

Cislaghi C. e Giuliani F., 2006, *L'out of pocket sanitario nelle regioni italiane. Analisi dei dati dell'indagine multiscopo 2005*, mimeo.

Ceis - Center for Economic and International Studies, 2008, *La Sanità delle Regioni. Bilancio e prospettive a sette anni dalla riforma del Titolo V e alla vigilia del federalismo fiscale*, Rapporto Sanità del Ceis 2008, Università Tor Vergata, Roma.

Doglia M., 2008, *L'equità nel Ssn*, in Ceis - Center for Economic and International Studies, *La Sanità delle Regioni. Bilancio e prospettive a sette anni dalla*

riforma del Titolo V e alla vigilia del federalismo fiscale, Rapporto Sanità del Ceis 2008, Università di Roma Tor Vergata, Roma, pp. 373-384.

Fimiv - Federazione italiana mutualità integrativa volontaria, 2008, *Rapporto di missione della mutualità volontaria. Il contributo del mutuo soccorso alla sussidiarietà, alla responsabilità partecipata, al vivere civile e solidale*, Roma.

Fondazione Centro per lo studio e la documentazione delle società di mutuo soccorso, 2009, *Il mutuo soccorso a carte scoperte*, a cura di B. Menegatti e D. Robotti, Centro Studi Piemontesi, Torino.

Hirschman A., 1970, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline of Firms*, *Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge Mass.

Camera dei deputati, 1988, *Spesa dei cittadini per la salute*, Indagine conoscitiva del Parlamento italiano, Roma.

Istat, 2007, *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari. Anno 2005*, disponibile all'indirizzo internet: http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070302_00/testointegrale.pdf.

Luciano A., 2012, *Dalle società di mutuo soccorso alla mutualità. Risposte alla crisi del welfare*, Euricse (European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises) Wp n. 32/12.

Rago S., 2012, *Il valore aggiunto della mutualità sanitaria integrativa nel sistema di welfare italiano*, Aiccon (Associazione Italiana per la promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit), Università di Bologna.

L'impresa sociale come agente di innovazione

Paolo Venturi, Flaviano Zandonai

Il rapporto tra impresa sociale e innovazione è al centro dell'attenzione di una pluralità di soggetti: oltre alle stesse imprese sociali, importanti policy-maker come la Commissione europea riconoscono a queste organizzazioni una posizione più centrale nei sistemi economici e sociali. Il contributo si propone di verificare se l'imprenditoria sociale italiana è pronta ad affrontare questa sfida, guardando sia alle sue caratteristiche e dinamiche strutturali, sia alle peculiarità del suo modello di business dove si combinano elementi di efficienza gestionale e di relazionalità tipici dei beni di interesse collettivo prodotti da queste imprese.

1. Impresa e innovazione sociale: un rapporto non scontato

Il contributo all'innovazione dell'impresa sociale è un tema di grande attualità e interesse e che, proprio per questa ragione, è necessario analizzare criticamente. Le ragioni di questa crescente attenzione sono diverse. In primo luogo, per il fatto che il focus dell'innovazione si è progressivamente spostato su fattori di natura sociale e ambientale, cercando di individuare nuove tecnologie e soluzioni organizzative per affrontare i problemi epocali su questo fronte: lotta all'inquinamento, protezione sociale, nuovi modelli educativi e di convivenza, ecc. (Hubert, 2010). In secondo luogo, perché la declinazione in senso sociale dell'innovazione si lega alla ricerca di una più generale riformulazione dei rapporti economici e sociali e delle relative istituzioni che li hanno fin qui determinati (Becchetti, 2012). Sono le conseguenze di una crisi di legittimità e di efficacia che investe, in forme e modi diversi, sia lo Stato che il mercato, chiamando quindi in causa tutti quegli attori che, storicamente, si sono posti al di fuori di questa dicotomia, proponendo nuovi obiettivi e schemi di azione. Ad esempio, per garantire una redistribuzione della ricchezza economica secondo principi di equità e di condivisione con tutti i soggetti che contribuiscono alla sua produzione e consumo. Oppure per realizzare sistemi di welfare che perseguono finalità di inclusione e universalismo a par-

tire non da un'offerta standard, ma riconoscendo le peculiarità dei bisogni e mobilitando a tal fine uno spettro di risorse ampio e diversificato.

Da questo punto di vista l'impresa sociale è l'attore organizzativo che forse più di altri raccoglie in sé gli elementi di alternativa allo status quo: si tratta infatti di un'impresa, soggetta a tutti i vincoli tipici di questa forma, ma che persegue finalità di interesse collettivo che la distinguono dalle imprese lucrative e anche da quelle basate su principi di mutualismo volti a soddisfare in primis i bisogni dei soci (Bruni e Zamagni, 2009). Inoltre, il fatto che in Italia operi, ormai da qualche decennio, una popolazione di imprese sociali cospicua in termini numerici, strutturata al suo interno e ben posizionata in alcuni settori chiave del welfare (servizi socioassistenziali ed educativi soprattutto), fa sì che si possa disporre di un corpus di conoscenze scientifiche e di dati esperienziali utili a comprendere se queste imprese si possano qualificare, nei fatti, come veicoli di innovazione sociale (Venturi e Zandonai, 2011). Il tutto in una fase in cui importanti policy-maker come la Commissione europea si apprestano a intervenire con piani di sviluppo che mobiliteranno consistenti risorse pubbliche e di finanza privata allo scopo di assegnare all'impresa sociale una posizione di centralità nel sistema economico e sociale (Commissione europea, 2011).

2. Il welfare tra efficienza e relazionalità

Nella fase attuale l'attenzione per i sistemi di welfare si concentra su due aspetti strettamente correlati: l'efficienza e la sostenibilità economica. A fronte del ridimensionamento della spesa pubblica – che rappresenta, ancora oggi, il principale meccanismo di finanziamento della protezione sociale – si assiste a un utilizzo sempre più massiccio di pratiche manageriali che hanno l'obiettivo primario di garantire una maggiore efficienza del sistema dei servizi, ottimizzando i costi e, più in generale, le risorse a disposizione (Borzaga e Fazzi, 2011). Ma queste strategie non sono solo l'effetto di procedure di revisione della spesa adottate dalle amministrazioni pubbliche per far fronte a criticità contingenti e strutturali. Anche i soggetti privati, for profit e non lucrativi, che si affacciano sempre più numerosi nel campo dei servizi sociali, assistenziali, educativi, sanitari, tendono ad approcciare queste attività soprattutto dal lato dell'efficienza e del contenimento dei costi.

Si tratta certamente di una impostazione che risponde non solo a esigenze interne dei produttori, ma che è anche legata alla domanda di welfare espressa da una quota crescente di cittadini per i quali l'efficienza e l'accessibilità rappresentano importanti criteri di scelta. D'altro canto l'enfasi sull'efficienza lascia scoperta un'altra dimensione, ugualmente (se non più) rilevante. Si tratta delle risorse di rete che caratterizzano contenuti e modalità di produzione e di consumo dei servizi di protezione sociale (Venturi e Rago, 2012). Nel definire sia la natura dei bisogni che le risposte ad essi gioca, infatti, un ruolo cruciale la disponibilità di legami di natura interpersonale e interorganizzativa da coordinare in vista di obiettivi che riconoscono il welfare non come un insieme di prestazioni parcellizzate, ma come un bene di «interesse collettivo» (Laville e La Rosa, 2009). Si potrebbe quindi ipotizzare l'esistenza di un trade-off tra pratiche di «efficientamento» e di networking, in cui al crescere dell'efficienza si sacrifica il carattere relazionale del servizio e, viceversa, la presenza di sistemi ad elevata densità relazionale rappresenta un vincolo per la sostenibilità. In realtà, il rapporto è più articolato e complesso e, soprattutto nel caso dell'imprenditoria sociale, non rappresenta un'opzione alternativa. Queste imprese, infatti, nel corso del tempo, seppur con gradi diversi di intensità, hanno perseguito entrambi gli obiettivi: hanno adottato procedure volte a efficientare il loro sistema produttivo e insieme si sono impegnate per attivare e combinare risorse provenienti da una pluralità di attori: beneficiari dei servizi e loro reti informali, fornitori, enti finanziatori, istituzioni con compiti di governance (Mazzoli, 2010). La casistica è piuttosto ampia: dai sistemi di accreditamento e certificazione adottati per operare nei quasi-mercati pubblici, fino a marchi volontari e reti di franchising per posizionarsi all'interno di mercati privati. Strumenti e pratiche diverse, dove l'innovazione consiste nell'incorporare in forme nuove e specifiche le dimensioni dell'efficienza e della relazionalità (Scaratti e Zandonai, 2007).

3. La geografia dell'impresa sociale in Italia[1]

Un primo passo analitico per comprendere se l'imprenditoria sociale è

[1] Gli autori desiderano ringraziare i colleghi Chiara Carini di Euricse e Domenico Mauriello di Unioncamere per aver fornito dati e suggerimenti utili alla stesura di questo paragrafo.

effettivamente un agente di innovazione sociale consiste nel guardare ai suoi «fondamentali», ovvero a dati relativi al numero e alle principali caratteristiche strutturali e di performance di queste imprese. In questo modo si potrà verificare se l'imprenditoria sociale ha raggiunto una «massa critica» tale da potersi candidare a fattore di cambiamento, se non nel sistema economico e sociale nel suo complesso, almeno all'interno di alcuni settori particolarmente rilevanti.

In termini generali, il comparto dell'imprenditoria sociale dimostra una notevole vitalità rispetto al resto dell'economia nazionale. Cresce infatti in termini di numero di organizzazioni presenti sul territorio attestandosi a circa 13 mila unità. Come dimostra la tabella 1, nella quasi totalità dei casi si tratta di cooperative sociali, ovvero della forma d'impresa sociale fin qui più diffusa e consolidata, non solo in ambito nazionale ma anche europeo (Borzaga e Ianes, 2006). Esiste inoltre una quota minoritaria di «nuove imprese sociali» costituite ai sensi della normativa più recente in materia (l. n. 118/05 e successivi decreti). La legge rappresenta, di per sé, un elemento di innovazione in quanto non riconosce una forma giuridica ad hoc ma una qualifica adottabile da qualsiasi soggetto giuridico privato riconosciuto dal codice civile a patto che assuma alcune caratteristiche: a) la missione di perseguire obiettivi di «interesse generale»; b) il divieto, anche indiretto, di distribuzione degli utili; c) l'operatività in settori che approssimano il carattere di «utilità sociale» dei beni prodotti (oltre ai servizi socio-assistenziali e all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati già riconosciuti per le cooperative sociali, si tratta di ambiti come produzione culturale, turismo sociale, educazione e formazione, tutela ambientale, ecc.); d) il coinvolgimento, attraverso modalità diverse, di lavoratori e beneficiari delle attività; e) l'obbligo di produrre oltre al bilancio economico anche quello sociale (Fici e Galletti, 2007). Sin qui la normativa si è però dimostrata poco efficace nell'intercettare un più vasto potenziale di imprenditorialità sociale presente sia nel tradizionale bacino costituito dalle organizzazioni non lucrative (sono oltre 22 mila quelle iscritte nei registri camerali poiché svolgono una qualche attività commerciale), sia presso imprese for-profit (sono più di 85 mila quelle che operano nei settori indicati dalla norma come di particolare rilevanza sociale).

Oltre al dato sul numero di organizzazioni, nel rapporto Iris Network sono disponibili altre informazioni di carattere aggregato, grazie alle quali è possibile misurare l'impatto economico e sociale delle imprese sociali.

Tabella 1 - La geografia dell'impresa sociale in Italia

	Tipologia	Numero	Anno	Fonte
Imprese sociali	Costituite ai sensi della l. n. 118/05 e iscritte alla sezione L	365	2011	Unioncamere - Infocamere
	Altre imprese con la dicitura «impresa sociale» nella ragione sociale	404	2011	Registro delle imprese - Infocamere
	Cooperative sociali costituite ai sensi della legge n. 381/91	11.808	2011	Unioncamere - Infocamere
Potenziale di imprenditorialità sociale	Organizzazioni non-profit diverse dalle cooperative sociali	22.468	2011	Repertorio economico e amministrativo (Rea) - Infocamere
	Imprese for-profit operative nei settori di attività previsti dalla legge n. 118/05	85.445	2009	Archivio statistico imprese attive (Asia) - Istat

Fonte: Elaborazioni Iris Network sulle fonti indicate.

Tabella 2 - Le imprese sociali nei settori di attività previsti dalla normativa

	V.a.	%
Assistenza sociale	3.082	25,9
Assistenza sanitaria	511	4,3
Assistenza sociosanitaria	1.732	14,6
Educazione, istruzione e formazione	3.596	30,2
Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	306	2,6
Valorizzazione del patrimonio culturale	43	0,4
Turismo sociale	153	1,3
Formazione universitaria e post	43	0,4
Ricerca	139	1,2
Formazione extrascolastica	143	1,2
Servizi strumentali alle imprese sociali	131	1,1
Altro	2.019	17,0
Totale	11.899	100,0

Fonte: Iris Network - Unioncamere, stime indagine imprese sociali, 2011.

I dati, in questo caso, sono ricavati dalla Sistema informativo Excelsior e da un'indagine realizzata da Unioncamere e Iris Network a partire da questa stessa base di dati (Venturi e Zandonai, 2011).
Una prima serie di misure riguarda i settori di attività nei quali operano le imprese sociali (tab. 2). Dai dati emerge come il 75% delle imprese sociali concentri la propria attività principale nei comparti dell'assistenza sanitaria e sociale (nel complesso 44,8%) e dell'educazione (30,2%). La maggiore concentrazione di organizzazioni in questi due

settori si registra nelle regioni meridionali dove circa un'impresa sociale su due si occupa di assistenza sanitaria o sociale (52,6%) e una su tre (30,2%) offre servizi educativi.

Una seconda serie di misure riguarda il numero delle persone che producono e che usufruiscono dei beni e dei servizi prodotti dalle imprese sociali. Per quanto riguarda i lavoratori salariati a fine 2010 erano presenti circa 383 mila dipendenti, con un incremento medio annuo del 5,0% rispetto al 2008. Decisamente preponderante è la quota operante nel campo dei servizi (il 96% del totale), a partire da quelli sanitari e di assistenza sociale che da soli concentrano il 69% dell'occupazione (quasi 266 mila dipendenti, 24 mila in più rispetto al 2008). In termini comparativi l'occupazione generata dalle imprese sociali corrisponde a una quota non trascurabile (3,3%) del totale dell'occupazione dipendente a livello nazionale, escludendo l'agricoltura e il settore pubblico. Tale percentuale risulta però più consistente nei servizi, dove i dipendenti delle imprese sociali rappresentano il 5,5% del totale. La rilevanza di queste imprese risulta ancor più evidente con riferimento alle attività sociosanitarie e dell'istruzione, dove coprono rispettivamente il 58% e il 33% dell'occupazione privata.

Oltre ai lavoratori retribuiti nelle imprese sociali possono operare anche volontari. Questi ultimi sono presenti in un'impresa sociale su due (54,8%), un dato costante rispetto ad altre rilevazioni, seppur condotte sulle sole cooperative sociali, e che dimostra una certa persistenza del volontariato nell'ambito dell'imprenditoria sociale italiana (Istat, 2008).

Il complesso delle persone impiegate nelle imprese sociali produce beni e servizi a favore di circa cinque milioni di utenti. Tra questi, il 60,6% ha usufruito di servizi socioassistenziali e sanitari e in particolare il 26,6% ha beneficiato di servizi di sola assistenza sanitaria, dato che, se rapportato al numero di imprese sociali attive nel settore, evidenzia la grande dimensione di tali organizzazioni. Tra i rimanenti settori, risulta elevato il peso del settore educativo (circa 780.000 beneficiari, il 15,5% del totale) e dei servizi destinati all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (circa 956.000 utenti, il 19,1%).

Infine una terza serie di misure riguarda l'impatto economico. I dati evidenziano che il 53,4% ha registrato un valore della produzione inferiore a 250 mila euro. Tale percentuale raggiunge il 71,8% spostando la soglia a 500 mila euro e solo il 12,5% presenta un valore superiore al milione di euro. Dall'analisi per ripartizione geografica emerge come nelle regioni meridionali e insulari si registri una maggiore inci-

denza delle imprese sociali di più piccole dimensioni: il 66,3% delle imprese (contro il 55,1% del Centro e il 44,2% del Nord d'Italia) ha prodotto un valore inferiore ai 250 mila euro e solo il 7,9% (contro il 17,8% delle organizzazioni localizzate nelle regioni settentrionali) supera il milione di euro. Osservando i dati per settore di attività, si rileva come siano soprattutto le imprese sociali attive nel settore dell'istruzione e dei servizi, eccezion fatta per educazione e assistenza sociosanitaria, a registrare la maggiore percentuale di imprese di piccole dimensioni, con un valore della produzione inferiore ai 250mila euro (rispettivamente il 58,7% e il 61,4% delle imprese attive nei due settori). Per contro, nel settore della sanità e dell'assistenza sociale si registra la maggiore concentrazione di imprese sociali con un valore prodotto superiore al milione di euro (15,1%). Nel complesso, la maggior parte delle imprese sociali ha chiuso l'esercizio con un risultato non negativo: un'impresa su tre (34,2%) ha concluso il 2010 in pareggio, mentre il 40,3% ha registrato un utile.

4. L'innovazione dell'impresa sociale alla prova dei fatti[2]

Nell'ambito della stessa indagine effettuata da Iris Network e Unioncamere sono emersi ulteriori spunti derivanti dall'analisi del modello di business delle imprese sociali, in particolare rispetto alla capacità di perseguire obiettivi di efficienza gestionale e di qualità sociale dai quali scaturisce il contributo innovativo generato da queste imprese (Venturi e Zandonai, 2012).

Il primo riscontro viene dalla parte dell'indagine dedicata alla propensione all'investimento e all'innovazione. Dai dati emergono alcune interessanti suggestioni: investire non è una scelta generalizzata perché riguarda poco meno della metà delle imprese sociali (45%). D'altro canto, fra quelle che investono, una parte significativa (40%) supera la quota di diecimila euro l'anno. Una cifra non consistente, ma che va parametrata considerando che, come si ricordava in precedenza, le imprese sociali sono organizzazioni di piccole e piccolissime dimensioni, soprattutto in termini economici. Altro aspetto rilevante riguarda l'origine delle risorse destinate a investimento: nella maggior parte dei casi si tratta infatti di autofinanziamento (68%) e in casi minoritari

[2] Questo paragrafo riprende alcuni contenuti del position paper redatto dagli autori e presentato alla decima edizione del «Workshop sull'impresa sociale».

si ricorre al debito bancario o altre modalità simili. Il carattere «autogenerato» degli investimenti si conferma anche nel campo dell'innovazione. Circa 1/3 delle imprese sociali ha introdotto una qualche innovazione nel corso del 2010 e la maggior parte di queste si è concentrata sulla ricerca di maggiore efficienza dei processi produttivi e dell'organizzazione interna (19%) e meno sull'innovazione di prodotto (10%). L'indagine conferma quindi le ambivalenze dell'innovazione portata avanti dalle imprese sociali: da una parte, è l'esito di una strategia attenta a non fare «il passo più lungo della gamba», investendo risorse proprie su progetti di miglioramento interno. Ma, d'altro canto, è un'innovazione che non sembra ancora in grado di «scalare» le varie sperimentazioni e soluzioni gestionali messe in atto in questi anni, trasformandole in vere e proprie progettualità orientate a realizzare trasformazioni di sistema. Il tutto in un quadro che si sta arricchendo, anche in Italia, di soggetti finanziari che sono invece orientati a investire risorse proprio allo scopo di far crescere l'imprenditoria sociale.

Una seconda serie di misure emerse dall'indagine riguarda il rapporto delle imprese sociali con i principali portatori di interesse. Un aspetto ben conosciuto che ormai da tempo viene identificato come un importante vantaggio competitivo di queste imprese (Av.Vv., 2007). Il coinvolgimento di alcuni *stakeholders* chiave realizza infatti la loro missione, ma riguarda più in profondità il loro funzionamento. L'*engagement* di lavoratori, volontari, utenti dei servizi, comunità territoriali può rappresentare infatti un'importante condizione di efficacia degli interventi, nella misura in cui questi ultimi rispondono a obiettivi di interesse collettivo. D'altro canto, la consistenza del rapporto con questi stessi soggetti è legata alla sostenibilità del progetto imprenditoriale perché consente di accedere a un più vasto spettro di risorse. I dati di ricerca delineano, da questo punto di vista, un cantiere con diversi stati di avanzamento: poco più che embrionale, per quanto riguarda il rapporto con i beneficiari dei servizi (solo il 15% delle imprese sociali agisce una qualche forma di coinvolgimento), in un'epoca in cui l'apporto dei beneficiari in veste di coproduttori viene considerato l'obiettivo primario delle imprese innovative in senso lato. Più sviluppato il rapporto con i lavoratori (che è praticato dal 70%), confermando l'impostazione laborista delle imprese sociali che si realizza sempre più spesso anche attraverso modalità diverse dalla tradizionale adesione alla governance societaria tipica del modello cooperativo. Infine si ripresenta, in forma strutturata e continuativa nel tempo, la vo-

cazione comunitaria delle imprese sociali: molte di esse (circa il 50%) realizza attività a favore delle proprie comunità locali, non solo attraverso l'offerta standard di servizi, ma anche utilizzando il medium della produzione culturale e degli eventi di carattere ricreativo. In questo quadro gioca un ruolo tutto sommato limitato la rendicontazione sociale. Lo strumento del bilancio sociale è, sì, molto diffuso tra le imprese sociali (lo redige il 70%), ma circola però a corto raggio (solo il 6% lo distribuisce agli utenti dei servizi).

Terzo e ultimo riscontro sulla propensione all'innovazione delle imprese sociali emerge guardando ai dati su attività e mercati. Si conferma, in primo luogo, il deciso orientamento alla specializzazione, grazie alla identificazione di un *core business* che genera la maggior parte delle risorse economiche (e presumibilmente dell'impatto sociale). Per quasi la metà delle imprese sociali, infatti, l'attività principale produce la totalità delle risorse economiche di cui dispongono. In secondo luogo, si evidenzia l'articolazione del sistema cliente che vede ancora prevalere (per il 45%) l'ente pubblico, ma per una quota piuttosto rilevante (38%) il cliente principale è rappresentato da persone e famiglie. Questa impostazione basata sulla concentrazione in alcuni settori di attività e sulla diversificazione del sistema cliente sembra, per il momento, reggere i mutamenti in atto. L'andamento del fatturato per l'anno venturo rispetto alla data di rilevazione (2011) indica in modo piuttosto netto un'aspettativa di stabilità (72%) che può essere interpretata ipotizzando, da una parte, la tenuta del modello di resilienza basato sulla ricerca di una maggiore efficienza interna e dall'altra un *sentiment* di attesa rispetto a possibili, ulteriori modifiche, anche strutturali, delle arene mercantili in cui le imprese sociali hanno fin qui operato. Torna così l'interesse per il soggetto imprenditoriale chiamato a governare lo sviluppo. L'indagine fornisce un'indicazione sulla conformazione generale lungo l'asse individuale/collettivo. Prevale, da questo punto di vista, un modello di imprenditorialità collettiva caratterizzato da un collante valoriale che accomuna soggetti diversi (68%). Accanto a quello che può essere definito – almeno in Italia – l'archetipo dell'imprenditore sociale, emerge in forma non residuale e in forte crescita la figura dell'imprenditore individuale (18%), fin qui diffusa soprattutto in contesti come quello anglosassone.

Tredicimila imprese, cinque milioni di utenti, 380mila addetti, 50mila volontari, 10 miliardi di euro di giro d'affari. Questi sono i numeri di un'imprenditoria sociale che è trainata dallo storico modello della cooperazione sociale, mentre invece ancora faticano ad emergere in

forma strutturata e consistente nuovi modelli, anche a causa dello scarso successo fin qui registrato dalla nuova normativa. Ma nell'ottica del contributo all'innovazione sociale da parte di questa forma d'impresa quel che conviene far emergere sono le variabili che modulano le tendenze descritte in precedenza. L'indagine ne mette in luce alcune in modo chiaro: 1) le dimensioni, perché accanto al pulviscolo delle piccole organizzazioni cresce la capacità di assorbimento dei *big players* (soprattutto in termini occupazionali e di ricchezza economica, ma anche di investimento e innovazione); 2) il settore di attività, evidenziando, oltre ai servizi sociali e all'inserimento lavorativo, il ruolo, fin qui poco approfondito, delle imprese sociali che operano in campo educativo; 3) infine l'ultima variabile riguarda l'età aziendale, dove a colpire non sono i pionieri e le start-up, ma piuttosto le imprese sociali sorte «nell'era di mezzo» (per le cooperative sociali quelle nate a ridosso dell'approvazione della legge 381 del '91). Queste ultime sembrano infatti in possesso di una quota più consistente di risorse (economiche e culturali in senso lato) da investire per una nuova fase di sviluppo.

5. Risorse per l'innovazione

«A metà del guado». Si potrebbe riassumere con questa immagine un po' scontata il percorso dell'impresa sociale come agente di innovazione. I dati presentati nelle pagine precedenti infatti mettono in luce un impegno in questa direzione che non è generalizzabile all'intero comparto. Ciò non deriva solo dal fatto che una parte consistente, ma minoritaria, di queste imprese ha esplicitamente dichiarato di investire in innovazione. Esistono infatti altri riscontri, ad iniziare, ad esempio, dalla presenza di un bacino consistente di organizzazioni private che agiscono, in parte se non in tutto, comportamenti da impresa sociale ma che per ragioni diverse non hanno assunto uno statuto formale e visibile in tal senso. Inoltre la suddivisione per settore di attività mette in luce che esistono ancora notevoli margini di sviluppo non solo nei settori ormai consolidati, come i servizi socioassistenziali ed educativi, ma anche in altri ambiti ove è possibile produrre beni di interesse collettivo. E ancora le modalità di coinvolgimento di importanti *stakeholders* – i beneficiari dei servizi soprattutto – presentano ancora notevoli margini di miglioramento, così come la rendicontazione dell'impatto sociale che pur essendo una pratica diffusa è ancora limitata rispetto alla distribuzione.

Come è possibile sostenere un ulteriore salto di qualità dell'imprenditoria sociale come agente di un'innovazione che riguarda il suo «oggetto sociale», ovvero l'attivazione di relazioni in grado di coalizzare attori diversi per ricercare nuove soluzioni a vecchi e nuovi problemi sociali e ambientali? La risposta, paradossalmente, la si può trovare interrogando chi non ha innovato. Secondo queste imprese infatti la mancata innovazione non è frutto di una scelta esplicita in tal senso, ma piuttosto deriva dall'assenza di risorse dedicate a sostenere politiche e attività di carattere innovativo (Venturi e Zandonai, 2011).

Da questo punto di vista, nonostante la crisi in atto si possono individuare alcune risorse che opportunamente attratte possono sostenere un progetto ad ampio raggio che accrediti l'imprenditoria sociale come agente di innovazione sociale. Ciò richiede di far leva su quello che, a distanza di tempo, rappresenta il suo autentico «valore aggiunto», ovvero la capacità di produrre beni e servizi combinando criteri di efficienza gestionale e networking sociale.

In primo luogo l'imprenditoria sociale italiana è chiamata a risintonizzarsi sulle nuove forme di autorganizzazione e mutualismo che riguardano nuovi ambiti di attività e, più in generale, nuovi stili di vita rispetto ai quali queste imprese rischiano di essere marginalizzate o addirittura escluse in quanto rappresentate come meri fornitori low cost della pubblica amministrazione (Carlini, 2011). In secondo luogo sembra necessario rafforzare il confronto, oggi ancora poco strutturato con i soggetti imprenditoriali e finanziari non solo in un'ottica filantropica ma per realizzare iniziative di «business sociale» congiunte, assecondando una tendenza sempre più diffusa nel settore for-profit ad operare nei contesti delle imprese sociali, sia per realizzare un proprio orientamento «sociale», sia perché si riconosce un potenziale sviluppo di mercato fino ad oggi sottovalutato (Elkington e Hartigan, 2008). In terzo luogo è necessario ristrutturare su nuove basi i rapporti con le articolazioni locali della pubblica amministrazione che saranno protagoniste del nuovo assetto federale dello Stato. Attraverso questa relazione passa infatti il recupero (quasi un salvataggio) di un sistema di welfare che alcuni osservatori indicano ormai alla fine del suo ciclo di vita, ma che in realtà contiene importanti risorse di conoscenza e innovazione che possono essere ulteriormente valorizzate (Gori, 2012). Infine pare necessario sostenere i processi di change management attivi all'interno di organizzazioni che, in molti casi, sono giunti ad uno stadio di maturità e che quindi richiedono un ricambio di competenze e di culture dell'intraprendere a scopi sociali, sfrut-

tando in tal senso il crescente *appeal* dell'imprenditoria sociale presso un pubblico sempre più vasto e articolato (Demozzi e Zandonai, 2008).

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv., 2007, *Quando le risorse umane fanno la differenza: il modello imprenditoriale delle cooperative sociali*, «Impresa Sociale», numero monografico, vol. 75 (3).

Becchetti L., 2012, *Il mercato siamo noi*, Bruno Mondadori, Milano.

Bruni L. e Zamagni S. (a cura di), 2009, *Dizionario di economia civile*, edizioni Città Nuova, Roma.

Commissione europea, 2011, *Social Business Initiative. Creating a Favourable Climate for Social Enterprises, Key Stakeholders in the Social Economy and Innovation*, Bruxelles, Sec (2011)1278.

Borzaga C. e Fazzi L., 2011, *Le imprese sociali*, Carocci, Roma.

Borzaga C. e Ianes A., 2006, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli, Roma.

Carlini R., 2011, *L'economia del noi. L'Italia che condivide*, Laterza, Roma-Bari.

Demozzi M. e Zandonai F., 2008, *Sviluppo e cambiamento organizzativo nell'impresa sociale*, «Impresa Sociale», vol. 77 (1), pp. 151-170.

Fici A. e Galletti D. (a cura di), 2007, *Commentario al decreto sull'impresa sociale (d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155)*, Giappichelli, Torino.

Elkington J. e Hartigan P., 2008, *Fuori dagli schemi. Gli imprenditori sociali che cambiano il mondo*, Etas, Milano.

Gori C. (a cura di), 2012, *L'alternativa al pubblico? Le nuove forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, Franco Angeli, Milano.

Hubert A. (a cura di), 2010, *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Bruxelles.

Istat, 2008, *Le cooperative sociali in Italia*, Informazioni, n. 4, Roma.

Laville J.L. e La Rosa M. (a cura di), 2009, *Impresa sociale ed economia globale*, Sapere 2000, Roma.

Mazzoli G., 2010, *Articolare la partecipazione in tempi di esodo dalla cittadinanza: rianimare la politica*, «Animazione Sociale», vol. 40 (245), pp. 30-67.

Scaratti G. e Zandonai F. (a cura di), 2007, *I territori dell'invisibile. Culture e pratiche di impresa sociale*, Laterza, Roma-Bari.

Venturi P. e Rago S., 2012, *Le politiche sociali nell'era della vulnerabilità*, short paper Aiccon, Forlì, disponibile al sito internet: www.aiccon.it.

Venturi P., Zandonai F. (a cura di), 2011, *L'impresa sociale in Italia. Pluralità dei modelli e contributo alla ripresa. Rapporto Iris Network*, Altreconomia Edizioni, Milano.

Venturi P. e Zandonai F., 2012, *Innovazione sociale e imprese sociali*, short paper Aiccon, Forlì, disponibile al sito internet: www.aiccon.it.

Le fondazioni di comunità: valore del dono e funzioni della filantropia

Bernardino Casadei

Le caratteristiche della crisi presente ci impongono di cercare nel dono una fonte d'energia sociale alternativa che ci permetta di ripensare il modello sociale esistente. Affinché questa strategia possa avere successo è necessario costruire un'infrastruttura che possa promuovere il dono come fine e non in via strumentale. Le fondazioni di comunità sono strutturate per conseguire questo risultato. Esse non raccolgono fondi, ma promuovono il dono e, attraverso l'intermediazione filantropica e favorendo le collaborazioni inter- e intra-settoriali, contribuiscono a creare le condizioni affinché le energie che ogni comunità potrebbe mobilitare per il perseguimento del bene comune non vadano disperse, ma si trasformino in fiducia e capitale sociale.

1. La crisi presente

Per poter analizzare il ruolo che le fondazioni di comunità potrebbero svolgere nello sviluppo del welfare nel nostro paese è necessario, a mo' di premessa, riflettere sulla natura della presente crisi. Bisogna chiedersi se si tratti di una crisi strutturale o congiunturale. Qualora si propendesse per questa seconda ipotesi basterebbe razionalizzare l'esistente, eliminare alcuni sprechi, incrementare l'efficienza del sistema e, soprattutto, stringere la cinghia sino a quando il vento cambierà e si potrà riprendere a operare sostanzialmente come prima. L'obiettivo diventa quello di ammodernare il paese, di renderlo normale. In questa prospettiva il ruolo della filantropia di comunità, e più in generale del privato sociale, è quello di operare come palliativo, in quanto la vera risposta ai bisogni presenti non può che essere cercata nel giusto bilanciamento fra automatismi del libero mercato e intervento della pubblica amministrazione. Si tratta a grandi linee della politica messa in campo dall'attuale governo che, malgrado gli elogi nei confronti del terzo settore, non sembra avere sviluppato una strategia che ne possa valorizzare il contributo, ma dà anzi l'impressione contraria.

Radicalmente diverso sarebbe il discorso per tutti coloro che, e a parole sembrerebbe la grande maggioranza, considerano la crisi attuale come una crisi strutturale, per il cui superamento è fondamentale un ripensamento radicale del modello socio-economico sino ad oggi dominante, nella convinzione che essa stia colpendo anche quei paesi che vengono detti normali e che quindi non sono necessariamente un esempio da seguire. Perché una simile revisione possa essere concretamente perseguibile e non si riduca ad un mero esercizio retorico è però necessario individuare una fonte d'energia sociale, magari rinnovabile, che possa permettere di dare una risposta convincente alle esigenze del presente. Si tratta, in altri termini, di domandarci se la modernità non abbia trascurato, relegandola nella sfera strettamente privata, se non addirittura negandone l'esistenza, una dimensione sociale che invece potrebbe rivelarsi estremamente feconda e se questa dimensione non debba essere cercata nel dono e nella gratuità, ossia proprio in quelli che dovrebbero essere gli elementi costitutivi del privato sociale e dello stesso agire civile. Come numerosi studi evidenziano[1], parlare di dono e di gratuità significa non solo rifiutare la visione riduzionista della persona umana, unicamente concentrata nella soddisfazione delle proprie utilità marginali, ma anche la contrapposizione fra altruismo ed egoismo, attraverso la constatazione che il bene privato non è necessariamente in contrasto con l'interesse sociale[2]. Il dono infatti diventa fondamentale non tanto per le risorse che è in grado di mobilitare, le quali pure possono essere consistenti, ma soprattutto come «lubrificante» dell'intero sistema sociale. L'importanza del dono nella creazione del capitale sociale e nella diffusione della fiducia è un'evidenza che è impossibile negare. Non vi è dubbio che il dono favorisca il rafforzamento dei legami e della coesione sociale,

[1] Si veda in particolare il saggio, ricco di riferimenti bibliografici, di Francesco Brezzi e Maria Teresa Russo, *Oltre la società degli individui. Teoria ed etica del dono*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011.

[2] Il dono infatti non è necessariamente un sacrificio, ma può rivelarsi un'opportunità per affermare la propria dignità e conseguire delle emozioni ben più profonde e autentiche rispetto alle illusioni che ci vengono quotidianamente fornite dalla società dei consumi. Si tratta, per una cultura che non può non dirsi cristiana, indipendentemente dalla fede personale, di riscoprire il significato della frase evangelica: «Misericordia io voglio, non sacrifici»; e di chiedersi se proprio in questa strada non debba essere cercata la via a quella felicità che è illusorio sperare di conseguire con il solo aumento del benessere materiale o della tanto invocata crescita.

con conseguenze innegabili non solo nello sviluppo morale e civile, ma anche economico delle nostre comunità. Concetto, quest'ultimo, che proprio la globalizzazione ci sta obbligando a riscoprire, essendo difficile competere sul mercato globale, soprattutto per un'economia avanzata come la nostra, se non si può contare su un'adeguata struttura sociale e relazionale di supporto, struttura di cui però l'attuale modello economico fondato sull'atomizzazione e l'isolamento dei singoli sta, più o meno rapidamente, erodendo le fondamenta.

2. Il compito delle fondazioni di comunità

In questa prospettiva, il compito delle fondazioni di comunità non è tanto quello di raccogliere risorse private con cui tentare di compensare la riduzione dei trasferimenti pubblici, anche se di fatto ciò avviene, ma piuttosto quello di promuovere il dono come valore. Non sono solo i vizi privati a potersi trasformare in pubbliche virtù, ma spesso è necessario che tali virtù pubbliche siano sostenute da virtù private, le quali non devono essere intese come eroici sacrifici, ma piuttosto come opportunità concrete per affermare la nostra umanità.
Nel perseguimento di questo compito le fondazioni di comunità possono operare essenzialmente in varie direzioni. Esse sono degli ottimi intermediari filantropici, ma possono altresì svolgere un ruolo di facilitatori nel favorire forme di collaborazione e di partenariato all'interno della loro comunità di riferimento, fino a dar vita a veri e propri processi d'impatto collettivo.
L'intermediazione filantropica consiste nel dotare la propria comunità di riferimento di un'infrastruttura sociale che abbia come obiettivo quello di aiutare le persone a donare eliminando gli ostacoli, massimizzando gli incentivi e soprattutto trasformando il donatore da mezzo in fine. Troppo spesso per gli enti che fanno raccolta fondi l'obiettivo sono i soldi e non è raro che il donante si senta in qualche modo strumentalizzato. Per le fondazioni di comunità invece il donatore dovrebbe essere il fine e la donazione la naturale conseguenza del fatto che quest'ultimo stia, anche grazie all'assistenza della fondazione, sperimentando la «stupefacente esperienza del dono»[3].
Fra gli ostacoli che le fondazioni di comunità possono contribuire a rimuovere è possibile citare: la mancanza di informazioni, l'insuffi-

[3] Benedetto XVI, *Caritas in Veritate*, 2009, paragrafo 342.

cienza delle garanzie, la complessità della normativa, il sentimento di impotenza e soprattutto le continue distrazioni di una società frenetica. Inoltre ciò che ha una scadenza, per quanto futile esso sia, finisce quasi sempre per prevalere su ciò che, per quanto importante, non ne ha e, visto che per vivere le emozioni del dono c'è sempre tempo, se non vi è un'infrastruttura che in qualche modo ci obblighi a fare ciò che vogliamo, finiamo inevitabilmente per non farlo. La fondazione di comunità, permettendoci di dissociare il momento della donazione dalla scelta dell'iniziativa che si vuole sostenere, crea le condizioni affinché sia per noi possibile vivere tale esperienza. La decisione di donare è infatti semplice e immediata, basta considerare il proprio bilancio familiare e fare un bonifico o un assegno, non così la scelta del progetto da sostenere, che deve in qualche modo rispondere alla nostra sensibilità e ai nostri valori più profondi. Una volta che le donazioni sono posteggiate presso la fondazione di comunità esse rimangono a disposizione del donatore sino a quando quest'ultimo non troverà il tempo per stabilire come utilizzarle e, dato che l'uscita di cassa è ormai avvenuta, prima o poi questa opportunità verrà sicuramente colta.

3. Costruire garanzie

Da un punto di vista tecnico, uno dei principali ostacoli alla donazione deve essere cercato nella perdita di fiducia che contraddistingue la nostra società. Per questo le fondazioni di comunità si sono strutturate per offrire il massimo delle garanzie. Si tratta, attraverso l'istituto della donazione modale[4], di garanzie giuridiche che permettono di chiedere l'intervento del giudice qualora la fondazione non dovesse rispettare la volontà del donatore, ma anche di garanzie politiche, in quanto il consiglio d'amministrazione di una fondazione di comunità ha come suo principale compito quello di assicurare il perseguimento di tale volontà; in caso contrario, non solo tradirebbe la missione della fondazione, ma metterebbe a rischio il suo stesso sviluppo, dato che ben difficilmente nuovi donatori potrebbero utilizzarla se questa dovesse aver mostrato di tradire la fiducia dei vecchi. Inoltre, per rendere più efficaci queste garanzie, le fondazioni di comunità pubblicano automaticamente su internet tutte le informazioni sui fondi costituiti e sui progetti da essi sostenuti ad ecce-

[4] Art. 793, Codice civile.

zione di quelle che il donante ha preferito mantenere riservate. In questo modo è possibile promuovere un vero e proprio controllo sociale che solo una completa trasparenza può garantire.
Le fondazioni di comunità italiane hanno anche sviluppato una particolare contabilità che potremmo chiamare a «doppia partita doppia» in grado di fornire una completa tracciabilità di tutto quanto accade. In pratica ogni operazione viene scritta due volte così da tenere traccia sia della natura, sia della destinazione. In questo modo è sempre possibile mostrare che le risorse sono state utilizzate proprio come stabilito dal donante. Inoltre le fondazioni di comunità non si limitano a raccogliere la rendicontazione illustrante come l'ente non-profit abbia effettivamente utilizzato il contributo, ma la verificano con una competenza professionale frutto di una continua esperienza, cosa che ben difficilmente il donante potrebbe maturare autonomamente.
La fondazione rappresenta poi un vero schermo in grado di proteggere il donante nei confronti di qualsiasi contestazione da parte del fisco. Essa ha tutti i requisiti stabiliti dalla norma e le conseguenze negative di un uso non corretto delle risorse ricevute, anche se fatto per realizzare specifiche richieste da parte del donante, non sono da considerarsi responsabilità di quest'ultimo, ma ricadrebbero totalmente sugli organi della fondazione. Infine, proprio perché si tratta di un ente puramente erogativo, non ci sono quei rischi imprenditoriali che invece gli enti non-profit operativi hanno e quindi non c'è il pericolo che potenziali creditori accampino diritti sulle somme donate, così da distoglierle dalla loro finalità originaria.

4. Sapere, relazioni e semplicità

Le fondazioni di comunità possono poi mettere a disposizione del potenziale donatore preziose informazioni sui bisogni e le opportunità presenti nel proprio territorio, così come sui punti di forza e di debolezza dei singoli enti non-profit. Si tratta di un sapere che si genera spontaneamente dal quotidiano confronto con tutte queste realtà e che perciò stesso è precluso ad altri soggetti. Questo sapere che la fondazione mette a disposizione dei donatori in modo discreto, e senza mai pretendere di conoscere la soluzione migliore, è anche libero da conflitti d'interesse, in quanto, non avendo progetti propri verso cui indirizzare le risorse disponibili, essa può veramente cercare di trovare la soluzione che meglio risponde alle esigenze e ai valori di chi

vuole contribuire al perseguimento del bene comune. Queste fondazioni possono rivelarsi un ottimo strumento per aiutare il singolo a superare il senso di impotenza che troppo spesso non ci permette di sfruttare al meglio le risorse di cui pur disponiamo. La società complessa in cui viviamo rende infatti qualsiasi attività d'utilità sociale estremamente difficile. Spesso sono necessarie, accanto a risorse ingenti che superano le disponibilità della maggior parte dei donatori, anche competenze specifiche che non è sempre facile individuare. La fondazione invece può rappresentare un luogo d'incontro fra una pluralità di soggetti, donatori, enti non-profit, volontari, così che tutti possano dare il loro contributo per il perseguimento di un obiettivo condiviso. Essa inoltre è in grado di realizzare campagne di raccolte fondi su progetti specifici permettendo, anche a chi ha mezzi modestissimi, di partecipare all'iniziativa, nella consapevolezza che il proprio dono non andrà disperso, ma permetterà, assieme a quello di molti altri, di realizzare qualcosa di cui essere fieri. Infine, le fondazioni di comunità facilitano la donazione eliminando tutti quegli ostacoli di natura burocratica e amministrativa che contraddistinguono la nostra società. Al di là di tutte le problematiche di natura fiscale, spesso di non semplice e chiara soluzione, bisogna infatti aggiungere la necessità di gestire una miriade di altri aspetti dalla privacy all'antiriciclaggio, per non citarne che un paio, che possono finire per trasformare quello che dovrebbe essere un momento di gioia in un vero incubo amministrativo. D'altra parte la creazione di una propria fondazione o altro ente non-profit per gestire professionalmente queste attività è sicuramente molto onerosa, laboriosa e complessa, anche perché spesso non si trovano professionalità adeguate. Costituire un fondo presso una fondazione di comunità, piuttosto che donare ad un progetto specifico attraverso di essa è invece un'operazione semplicissima che può essere fatta in pochi minuti. Dal canto suo la fondazione solleva il donante da qualsiasi onere amministrativo collegato alla gestione dell'ente (non occorre ottenere riconoscimenti, predisporre bilanci, tenere la contabilità, ecc.), a quella dell'eventuale patrimonio, piuttosto che a quella delle erogazioni (strategie, scelta dei progetti, rapporti con le non-profit, raccolta della rendicontazione, ecc.) tranne per quelle attività che il donante desidera gestire in prima persona.

5. Un servizio su misura che massimizza i benefici vigenti

Caratteristica di una fondazione di comunità è infatti l'estrema flessi-

bilità. Essa non raccoglie donazioni per sostenere i propri progetti, ma si pone al servizio del donante permettendogli di confezionare un vestito su misura. Oltre a stabilire la destinazione della propria donazione: un progetto specifico, un fondo già esistente per i progetti futuri di un determinato ente, piuttosto che un settore d'intervento (infanzia, ambiente, ecc.) o un'area geografica, il donante può costituirsi un proprio fondo, in pratica una propria fondazione. Di questo fondo, oltre a indicare il nome, le finalità, le persone che possono contribuirvi, la durata, le modalità attraverso le quali dovrà essere investito un eventuale patrimonio, l'eventuale composizione e compiti di un comitato consultivo, può decidere quale dovrà essere il proprio ruolo o quello dei suoi cari. Rispetto alla creazione di una propria fondazione, oltre alla semplicità sopra ricordata e alla possibilità di usufruire di una struttura già costituita immediatamente operativa, l'unica vera differenza è che il consiglio d'amministrazione della fondazione di comunità ha diritto di veto su quelle iniziative che non dovessero essere compatibili con la normativa vigente e con lo statuto della fondazione. Grazie a questo vincolo il donante è però sgravato da ogni responsabilità e può quindi dormire sonni tranquilli nella certezza che nessuno potrà mai trasformare un atto di generosità in una fonte di problemi, cosa che, purtroppo, a volte accade, a causa di una normativa e una prassi amministrativa spesso confuse, lacunose e arbitrarie come quelle che vigono attualmente nel nostro paese.

Un'altra modalità che le fondazioni di comunità perseguono per promuovere il dono consiste nell'aiutare il donante a massimizzare i benefici e gli incentivi, in particolare quelli fiscali che pur sono presenti nel nostro ordinamento, ma che in realtà non vengono utilizzati dai più. Sono infatti molto numerose le persone che non deducono dalla loro dichiarazione dei redditi le donazioni e ciò sostanzialmente per evitare di incorrere in possibili futuri problemi. Proprio per superare queste reticenze, che potrebbero in alcuni casi costare al donante circa il 50% del valore della donazione e quindi mobilitare maggiori risorse per finalità d'utilità sociale, le fondazioni di comunità si sono costituite come vero e proprio schermo nel confronti dell'amministrazione fiscale. La fondazione di comunità è infatti dotata di tutti i riconoscimenti necessari, è iscritta all'anagrafe onlus, ha una contabilità estremamente rigorosa e altrettanto trasparente e quindi tutte le donazioni ad essa destinate sono senz'altro deducibili. Inoltre, come è già stato accennato, una volta fatta la donazione il donante è esente da qualsiasi responsabilità sul suo uso, anche se di fatto ne mantiene il controllo.

Certo, solo chi non dona può pensare che il beneficio fiscale sia alla base della decisione di donare. Quest'ultima nasce da ben altre considerazioni, ma il beneficio fiscale può sicuramente influire sulla quantità delle risorse erogate e, una volta deciso di donare, è naturale cercare la soluzione economicamente più conveniente. Attraverso la fondazione di comunità il donante può conseguire due ulteriori vantaggi: la già ricordata possibilità di dissociare il momento della donazione da quello della scelta del progetto da finanziare e la possibilità di godere del beneficio fiscale anche per donazioni destinate a progetti d'utilità sociale che sono gestiti da enti che non sono onlus o che, benché onlus, non possono permettere al donante di usufruire dei benefici della legge «più dài, meno versi»[5], perché non tengono la propria contabilità in modo adeguato.

La dissociazione del momento della donazione da quello della scelta del progetto è particolarmente interessante e permette di evitare gli inconvenienti dovuti al fatto che il fisco italiano ragiona rigorosamente per cassa, mentre di norma il donatore pensa in termini di competenza. In questo modo il donante opera la sua donazione quando è per lui fiscalmente più conveniente e decide i progetti da finanziare, anche in anni fiscali diversi rispetto alla donazione originaria. Molto spesso si stabilisce quanto destinare a beneficenza a fine anno, ma non è detto che negli ultimi giorni di dicembre siano a disposizione i progetti che effettivamente interessano. Se però si attende gennaio per fare il versamento, questo slitterà nella dichiarazione dei redditi successiva, quando magari non sarà più deducibile. Inoltre, grazie a questo sistema, il donatore interessato a finanziare un progetto particolarmente rilevante può accumulare le risorse necessarie in diversi anni, massimizzando così il vantaggio fiscale, mentre se dovesse erogare il tutto in un'unica soluzione finirebbe per superare i massimali stabiliti, perdendo così parte del beneficio di cui altrimenti avrebbe potuto usufruire.

Nel gennaio 2009[6] è stata introdotta una chiarificazione della nozione di beneficenza nel decreto sulle onlus[7], la quale stabilisce che è da considerarsi beneficenza, ossia attività a solidarietà immanente, anche

[5] Legge n. 80 del 14 maggio 2005, che ha convertito il decreto-legge n. 35 del 14 marzo 2005.

[6] Legge 28 gennaio 2009, n. 2. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185.

[7] Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460.

la «concessione di erogazioni gratuite in denaro con utilizzo di somme provenienti dalla gestione patrimoniale o da donazioni appositamente raccolte, a favore di enti senza scopo di lucro che operano prevalentemente nei settori di cui al medesimo comma 1, lettera a)[8], per la realizzazione diretta di progetti di utilità sociale». Questo significa che le fondazioni di comunità onlus, che hanno fra le loro attività istituzionali la beneficenza, possono erogare contributi per progetti d'utilità sociale gestiti da enti che, seppure non-profit, non si sono iscritti nel registro delle onlus e accettare donazioni modali ad essi destinati. Praticamente, se il donatore dovesse decidere di donare direttamente a favore di questi progetti non potrebbe dedurre la propria donazione, ma se lo fa attraverso l'intermediazione della fondazione di comunità, la quale è chiamata a verificare che il progetto sia effettivamente di utilità sociale e che le risorse donate vengano effettivamente utilizzate per questo fine, la donazione diventa pienamente deducibile.

Altri benefici che è possibile massimizzare attraverso l'utilizzo di una fondazione di comunità sono quelli d'immagine e di reputazione. La fondazione può infatti garantire la massima diffusione della notizia relativa alla donazione grazie ai suoi rapporti con i media e le istituzioni locali. Come soggetto terzo e indipendente la fondazione è infatti nelle condizioni migliori per celebrare la generosità di specifici soggetti che desiderano valorizzare in capitale relazionale quanto hanno contribuito a realizzare. D'altro canto la fondazione può rivelarsi anche un ottimo schermo in grado di proteggere l'anonimato del donante, qualora quest'ultimo esprima tale desiderio.

[8] 1) assistenza sociale e sociosanitaria; 2) assistenza sanitaria; 3) beneficenza; 4) istruzione; 5) formazione; 6) sport dilettantistico; 7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409; 8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22; 9) promozione della cultura e dell'arte; 10) tutela dei diritti civili; 11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca e altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo emanato ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

6. Una soluzione economica

Grazie alle economie di scala dovute al fatto che, gestendo una pluralità di fondi, essa può ripartire i propri costi fissi, che nel mondo delle fondazioni sono particolarmente elevati, su una pluralità di soggetti, le spese per ogni donatore sono particolarmente basse. Inoltre, avendo la possibilità di conseguire dimensioni rilevanti, essa può sfruttare opportunità nell'automazione dei processi e nella gestione patrimoniale che sono senz'altro precluse ad enti di minori dimensioni. Tutto ciò fa sì che il rapporto costi benefici sia migliore rispetto a quello di una fondazione autonoma. Infine, il contributo a carico di ogni fondo viene di norma deciso a priori assieme al donatore, il quale sa già, prima di iniziare ad operare, quanto del suo denaro sarà effettivamente destinato al perseguimento dei suoi fini e quanto verrà utilizzato per la copertura dei costi amministrativi, informazione indisponibile in caso di costituzione di un nuovo ente.

Rispetto ad una fondazione autonoma, la creazione di un fondo presso una fondazione di comunità, non solo è più economica, ma offre maggiori garanzie circa il perseguimento nel tempo della volontà del donante. Purtroppo sono diversi gli enti che, o per stanchezza da parte degli organi amministrativi, o perché lo scopo originario si è rivelato non più perseguibile, finiscono per diventare delle vere e proprie manomorte, mentre ve ne sono altri che operano dimenticandosi della volontà originaria del fondatore. Astrattamente, l'organo di controllo – Prefettura o Regione – dovrebbe intervenire, ma ciò non accade mai. Per le ragioni già illustrate, i fondi custoditi presso le fondazioni di comunità, sorte a Cleveland nel 1914 proprio per evitare la manomorta, non corrono un simile rischio. Infine è anche possibile utilizzare la fondazione di comunità come strumento per maturare le esperienze e competenze necessarie per costituire una propria fondazione.

Le fondazioni di comunità italiane non sono al servizio dei soli grandi donatori, ma stimolano donazioni anche estremamente modeste sia attraverso la costituzione di fondi dedicati a particolari enti, sia incentivando contributi a favore di progetti già selezionati impegnandosi, a volte, a moltiplicare le liberalità che i singoli individui piuttosto che imprese hanno deciso di destinare loro. In questo modo il donante, oltre a poter dedurre il proprio contributo, ad avere la certezza che i suoi soldi verranno spesi per un'iniziativa da lui scelta e la cui utilità e fattibilità sociale è garantita da un'analisi preventiva, avrà la soddisfazione di vedere moltiplicata la sua offerta.

7. Facilitare le relazioni

Infine, può essere opportuno ricordare come le fondazioni di comunità stiano sperimentando la possibilità di farsi promotori e facilitatori di iniziative di impatto collettivo. Alla base di questo approccio c'è la convinzione che, più che di progetti innovativi, abbiamo bisogno del coordinamento fra i tanti soggetti pubblici o privati, profit e non che contribuiscono al bene comune e come, in una società complessa, atomizzata e disgregata come la nostra, tale collaborazione non nasca spontaneamente, ma necessiti di cure e attenzioni particolari. Consapevoli di come sia inutile finanziare i progetti in rete, in quanto, nella maggior parte dei casi, si tratta di collaborazioni fittizie, fatte solo ai fini di ottenere il contributo, bisogna dar vita ad un lavoro molto più lungo e complesso, fatto di incontri, dell'elaborazione di una visione e missione comune, dell'identificazione di obiettivi condivisi che possano essere facilmente misurabili e comunicati all'intera opinione pubblica, anche al fine di stimolare un suo più ampio coinvolgimento.
Le fondazioni di comunità grazie alla loro neutralità, alle relazioni che hanno coi diversi settori della società e al fatto di poter mobilitare risorse economiche sono nelle condizioni migliori per dar vita a un'attività nuova che esige lo sviluppo di particolare competenze, tempi lunghi e un investimento nel personale che deve organizzare gli incontri e favorire una comunicazione costante fra tutti i partecipanti, i quali, dal canto loro, devono superare alcune gelosie e idiosincrasie, particolarmente diffuse nel privato sociale, e fare un importante investimento in termini di tempo, cosa che per degli enti che sono in stato di costante emergenza non è sempre facile. Questo approccio sta suscitando un notevole interesse, specialmente negli Stati Uniti, ed è stato al centro della riflessione del primo incontro del *Council for Community Solutions*[9] costituito dalla Casa Bianca per «identify local initiatives that expanded civic participation, helped solve our nation's most serious problems, and created opportunity for youth who are out of school and work», anche a causa del successo di iniziative come il progetto Strive[10] che a Cincinnati ha coinvolto centinaia di realtà con l'obiettivo di garantire il successo delle giovani generazioni.
In Italia la fondazione comasca[11] sta elaborando una propria via. Par-

[9] http://www.serve.gov/council_home.asp.
[10] http://www.strivetogether.org/.
[11] http://www.fondazione-comasca-it/.

tendo da un problema immediato, la drastica riduzione dei contributi pubblici per i servizi del diurno a favore dei ragazzi, ha coinvolto gli enti interessati con l'obiettivo di elaborare un progetto, anche se articolato, che possa sensibilizzare e coinvolgere l'intera comunità. Lo scopo è creare le premesse per l'elaborazione di una vera e propria strategia sociale in cui le varie realtà, compresi gli enti pubblici, non siano coinvolte in funzione del loro ruolo istituzionale, ma del contributo concreto che possono dare alla soluzione del problema comune. Il ruolo della fondazione è infatti quello di facilitatore e stimolatore, non di stabilire contenuti che dipendono dai contributi di tutti.
Caratteristica di questo approccio è anche quella di cercare degli indicatori che non servono a misurare la performance dei singoli partner e neppure dell'intero progetto, ma a informare la comunità di quanto sta avvenendo e fare emergere gli aspetti sui quali è necessario concentrare l'attenzione. Lo scopo non è quello di premiare il migliore, ma di individuare un orizzonte comune che possa favorire la collaborazione e, nel contempo, coinvolgere l'intera comunità in una logica di vera sussidiarietà.

8. Conclusioni

Le fondazioni di comunità sono diffuse in tutto il mondo[12] e hanno saputo radicarsi con successo anche nel nostro paese[13]. Esse sono un'importante infrastruttura sociale il cui fine non è quello di sostituirsi allo Stato o di risolvere i problemi della comunità, ma piuttosto di mettersi al servizio di tutti coloro che vogliono contribuire al bene comune, evitando che tante energie positive giacciano inutilizzate o addirittura si trasformino in comportamenti antisociali, nella convinzione che per superare la crisi presente occorre riuscire a mobilitare quelle energie che la società moderna ha trascurato superando una competizione che isola l'individuo e realizza il dispotismo di cui parlava de Tocqueville[14]. Non solo il welfare, ma in generale anche lo

12 http://www.wings-community-foundation-report.com/gsr_2010/gsr_home/ home.cfm.

13 http://www.wings-community-foundation-report.com/gsr_2010/assets/images/pdf/ ITALY_final_2010GSR.pdf.

14 «Se cerco di immaginarmi il nuovo aspetto che il dispotismo potrà avere nel mondo, vedo una folla innumerevole di uomini uguali, intenti solo a procurarsi

Stato e il mercato hanno invece un evidente bisogno di fiducia, fiducia che non sono capaci di generare autonomamente. Promuovere il dono e favorire la collaborazione sono due modalità sicuramente efficaci per conseguire questo obiettivo. Le fondazioni di comunità sono nate per promuovere lo sviluppo di un'infrastruttura che riconosca in questi obiettivi il proprio fine ed è per questo che, al di là delle risorse da loro erogate, possono svolgere un ruolo decisivo nella costruzione di quella comunità solidale e sussidiaria di cui si ha un così evidente bisogno.

piaceri piccoli e volgari, con i quali soddisfare i loro desideri. Ognuno di essi, tenendosi da parte, è quasi estraneo al destino di tutti gli altri: i suoi amici formano per lui tutta la specie umana; quanto al rimanente dei suoi concittadini, egli è vicino ad essi, ma non li vede; li tocca ma non li sente […]. Al di sopra di essi si eleva un potere immenso e tutelare, che solo si incarica di assicurare i loro beni e di vegliare sulla loro sorte. È assoluto, particolareggiato, regolare, previdente, mite […]. Lavora volentieri al loro benessere, ma vuole esserne l'unico agente e regolatore; provvede alla loro sicurezza e ad assicurare i loro bisogni, facilita i loro piaceri, tratta i loro principali affari, dirige le loro industrie, regola le loro successioni, divide le loro eredità; non potrebbe esso togliere interamente loro la fatica di pensare e la pena di vivere» (A. de Tocqueville, *La democrazia in America*, Rizzoli, Milano, 2007, p. 733).

Strumenti

Il microcredito come leva di inclusione finanziaria

Antonello Scialdone

Dopo un inquadramento teorico della misura, l'articolo fornisce una ricognizione comparata sulla diffusione in Europa e in Italia dell'offerta di microcredito, uno strumento che assomma in sé obiettivi plurimi (sostegno all'occupazione, lotta alla povertà, contrasto alla marginalità sociale, promozione imprenditoriale, sviluppo locale, emancipazione femminile) e capacità di esaltare fattori produttivi nascosti o sottoutilizzati. L'Italia esprime una situazione di esclusione finanziaria fra le più critiche, con persone e gruppi vulnerabili che incontrano difficoltà nell'accesso a servizi finanziari basici e nell'uso di prodotti appropriati ai loro bisogni. In questo quadro l'articolo illustra i dati di un'indagine empirica inedita, riferita a imprenditori beneficiari di piccoli prestiti in Toscana, Puglia e Calabria e focalizzata sui comportamenti della domanda e sull'impatto sociale ottenuto dalle erogazioni.

1. Introduzione

In anni recenti anche le economie industriali avanzate hanno sperimentato il ricorso a strumenti di microfinanza per agevolare l'accesso al credito di soggetti marginalizzati o ritenuti poco affidabili («non bancabili») dai circuiti tradizionali in quanto privi di garanzie patrimoniali consistenti. Le esperienze di microcredito[1] che si sono generate intorno a due tipologie prevalenti (quello «imprenditoriale» che sostiene la creazione di microimprese e l'autoimpiego, e quello «sociale», diretto alla soluzione di situazioni emergenziali e difficoltà economiche che toccano individui e famiglie) coinvolgono sul versante dell'offerta

[1] Si parla qui di piccoli prestiti – di norma non superiori a 25.000 euro – orientati all'investimento più che al consumo e concessi a persone fisiche o soggetti giuridici titolari di piccole attività economiche, nei cui confronti gli operatori dell'offerta si tutelano con forme di garanzia alternativa. L'ambito della microfinanza, concettualmente più esteso di quello del microcredito, include oltre al prestito altri servizi che possono generarsi nella relazione tra l'istituzione finanziaria e questa clientela (es. gestione della liquidità).

coalizioni e forme organizzative spesso originali che riguardano operatori bancari, consorzi di garanzia, soggetti no profit, amministrazioni territoriali. Il «mercato» di riferimento, giusta l'ampiezza dei possibili destinatari e la varietà dei fabbisogni, rende tale famiglia di interventi appetibile anche per gli intermediari *profit-oriented*, che possono vantare strumenti articolati di raccolta dei fondi e giocare ruoli di promozione oltre che di finanziamento effettivo (Abi, 2009). Ma probabilmente l'elemento di maggior rilievo nell'evoluzione corrente sta nella tendenziale congruenza degli interessi di operatori diversi, i quali concorrono per sostenere i sistemi economici locali e contrastare i rischi di vulnerabilità che riguardano fasce crescenti di popolazione[2].
Ciò che in tal senso più rileva nel funzionamento di uno strumento che in sé assomma obiettivi plurimi (sostegno all'occupazione, lotta alla povertà, contrasto alla marginalità sociale, promozione imprenditoriale, sviluppo locale, emancipazione femminile) è la capacità di esaltare fattori produttivi nascosti o sottoutilizzati, propri dei sistemi di relazioni sociali: ovvero la dimensione cruciale del conferimento di fiducia e di dignità (Becchetti, 2008, pp. 76-81)[3]. Le reti di operatori che offrono microcredito, agendo virtuosamente secondo logiche di prossimità, si qualificano come vere e proprie *enabling institutions*, ovvero istituzioni capacitanti che possono dinamizzare i circuiti locali (Andreoni e Pelligra, 2010) e servire fabbisogni che resterebbero altrimenti privi di supporto. Naturalmente riflessione teorica ed evidenza empirica restituiscono un quadro che contiene anche zone d'ombra: il microcredito funziona meglio laddove pre-esiste capitale sociale e non sempre pare in grado di crearne di nuovo (Orsini, 2011); strategie commerciali di offerta indirizzate a clienti più affidabili o a territori più forti implicano il rischio di un ridimensionamento della mission sociale e dei valori originari[4] nonché di una ulteriore marginalizzazione di aree geografiche poco servite (Lupone, 2008, p. 564); la stessa relazione tra lo strumento e le politiche di welfare è assai dibattuta,

[2] Si vedano sul tema della vulnerabilità Gloukoviezoff (2007) e Moiso (2011). Che la distanza da forme anche elementari di servizi finanziari non sia un problema esclusivo di aree deboli è testimoniato per il contesto italiano dal caso discusso in Mori e Rigon (2010).

[3] Sul valore etico della relazione con la persona bisognosa è appena il caso di ricordare il codice deuteronomico, che prescrive: «davanti a lui aprirai la mano e davvero gli presterai quanto occorre alla necessità in cui si trova» (Dt 15, 8).

[4] Di *mission drift* parlano le conclusioni di Hermes e Lensink (2007).

giacché in sede teorica si trovano tanto riflessioni orientate a rimarcare come nelle economie avanzate la coerenza tra iniziative di microfinanza e obiettivi di solidarietà corrisponda alla riduzione di schemi di protezione sociale (Canale, 2010) quanto studi che al microcredito ascrivono esplicitamente – e anzi raccomandano – il profilo di una «direct competition with welfare benefits» (Brooks e al., 2010, p. 53): crediti al posto di sussidi. In termini generali vi sono tracce di una sopravvalutazione – e di una retorica – di questa tipologia di «finanza di frontiera» che ne trascurano talora i limiti strutturali[5] e possono snaturarne il senso, attribuendole funzioni improprie o irrealistiche. Analisi avvertite e valutazioni puntuali delle sperimentazioni in atto possono aiutare a contenere tali rischi. Questo contributo[6] presenta di seguito una sorta di overview sulla situazione del microcredito in Europa[7] e in Italia, alla luce della questione capitale del contrasto all'esclusione finanziaria; discute poi alcuni dati di un'inedita indagine sul campo relativa a imprenditori beneficiari di piccoli prestiti in Toscana, Puglia e Calabria, che evidenziano funzionalità dello strumento e criticità in un'ottica *context-specific*; infine si richiamano alcune prospettive di ricerca.

2. Il contesto europeo e la situazione in Italia

L'Unione europea ha da qualche tempo preso a riflettere sulla dimensione di ciò che in letteratura viene definito come «esclusione finanziaria»: con questo termine si intende il processo per cui le persone incontrano difficoltà nell'accesso e nell'uso dei servizi finanziari e dei prodotti appropriati ai loro bisogni, che permettano di condurre una vita normale. Lo sforzo di perimetrazione di tale ambito testimoniato

[5] Dimenticando ad esempio che si tratta di una strumentazione forse poco adatta a supportare investimenti di lungo periodo.

[6] Alcune tracce di analisi derivano dalle attività di ricerca Isfol sul tema del microcredito dirette da chi scrive negli anni 2010-11 per conto del Ministero del Lavoro e sostenute da risorse del Fse. Il progetto di cui si tratta si è avvalso del supporto scientifico di 5 accademici esperti di intermediari finanziari e lotta all'esclusione, che qui si ringraziano per la collaborazione: R. Adamo (Univ. della Calabria), L. Anderloni (Univ. di Milano), E. Morlicchio (Univ. di Napoli), M.L. Ruiz (Univ. di Pisa) e G. Tagliavini (Univ. di Parma).

[7] Per vincoli di spazio non vengono analizzati in questa sede i diversi fondi e programmi comunitari (Jeremie, Jasmine, Progress Microfinance, ecc.) connessi al tema.

dalle istituzioni comunitarie (European Commission, 2008) si inserisce in un più ampio ragionamento riferito al coordinamento delle strategie nazionali orientate al contrasto alla povertà: tema emerso in tutta la sua rilevanza a livello internazionale con l'esplosione della crisi economica tuttora in corso. Un recente studio della Banca mondiale segnala che nei paesi sviluppati quasi un adulto su cinque resta fuori dai circuiti bancari e che nella comparazione internazionale l'Europa è tra le regioni più colpite dagli effetti della crisi in ciò che concerne la contrazione del volume dei prestiti e del numero di depositi (Ardic e al., 2011). Varie ricerche d'altro canto insistono sul nesso tra inclusione finanziaria e stabilizzazione dei sistemi economici (Cull e al., 2012). Il contrasto a questa peculiare fattispecie di esclusione, che come intuibile si associa ad altre forme di marginalità, diviene fatalmente un obiettivo centrale dell'agenda pubblica[8].

Alcuni aspetti critici della situazione continentale erano visibili già un decennio fa. Balkenhol e Guerin (2003) rilevano ad esempio uno squilibrio nell'eccessiva concentrazione del credito in alcuni ambiti e nella parallela emersione di veri e propri «vuoti bancari»[9], e contestualmente evidenziano la fragilità finanziaria di molte microimprese create da disoccupati. Sul tema della microfinanza, mentre già si profila la tipizzazione del microcredito imprenditoriale e di quello finalizzato all'inserimento sociale, è dato di cogliere una qualche eterogeneità delle prime esperienze in atto, e si suggerisce di strutturare le strategie pubbliche di intervento nella materia in termini di complementarietà e di sussidiarietà, promuovendo la condivisione di rischi e responsabilità con altri operatori. Resta la percezione di un fabbisogno reale, che va presidiato. Cinque anni più tardi stime prudenziali sulla consistenza del mercato del microcredito in Europa (Laureti, 2008) si attestavano al di sopra degli 11 milioni di soggetti, di cui 4 riferiti a microimprese[10]. Ma la domanda potenziale di microcredito è di difficile computo perché è in gran parte nascosta.

[8] Che naturalmente riguarda non solo le istituzioni comunitarie ma diversi livelli di governo.

[9] Facendo riferimento al caso del Regno Unito. In quel contesto nazionale il problema era già studiato (cfr. Collard, Kempson e Whyley, 2001), ma resta tuttora un'emergenza che richiede robusti interventi: si vedano le proposte di Mc Ateer e Evans (2010).

[10] Il resto concernerebbe il sostegno ad attività informali che coinvolgono persone a rischio di esclusione.

In ambito comunitario comunque si era avviata una stagione di analisi finalizzata a rilevare i modelli di intervento esistenti nei vari Stati, a caratterizzare il microcredito in termini di strumento per la costruzione di «*welfare bridges*» e di facilitatore di transizioni, e infine a raccomandare l'adozione di una più puntuale regolazione in materia (Siewertsen e al., 2006). Altri studi insistono sulla necessità di rinforzare i profili gestionali e l'analisi delle performance delle iniziative di microcredito, aspetti particolarmente deboli in Italia, e di guardare al rapporto tra banche e altre istituzioni attive sul fronte dell'offerta in termini di collaborazione piuttosto che di competizione (Jung, Lahn e Unterberg, 2009). Istituti di credito, fondazioni, organizzazioni non-profit e strutture pubbliche, ovvero i diversi soggetti presenti tra i *microfinance providers*, nell'analisi di Kraemer e Conforti (2009) mostrano fasi distinte di un processo di trasformazione che mira a intercettare una domanda di servizi considerata comunque in crescita, ma tardano a realizzare analisi approfondite sul campo che servano a far emergere e tratteggiare compiutamente i fabbisogni della clientela potenziale.
Studi più recenti, che sembrano consapevolmente orientati dall'emergere della crisi economica, fanno rilevare un aumento significativo del numero e del valore dei prestiti (Jayo e al., 2010) e tuttavia sottolineano il permanere di un vistoso gap tra il numero effettivo di clienti e l'enorme bacino potenziale dei soggetti non bancabili (Armendariz, 2009). In termini generali, la crisi ha innescato un aumento della richiesta di servizi per le organizzazioni di microcredito, ma solo in misura limitata questo fenomeno è cresciuto in parallelo con l'aumento di fondi e capitali corrispondenti all'obiettivo dichiarato (Thiel, 2009). Sul versante dell'offerta, l'ambito della microfinanza in Europa – con la sola differenza dei paesi dell'Est – sembra concentrata in contesti urbani piuttosto che rurali; rispetto alle imprese assistite, pare crescere proporzionalmente il supporto alla fase di *start up*; ma, seppure la mission prevalente resta ispirata alla promozione imprenditoriale, i gruppi-bersaglio effettivamente raggiunti sono soprattutto rappresentati da soggetti a rischio di esclusione[11]; si conferma inoltre la grande varietà delle iniziative presenti (Botti e Corsi, 2011). In un mercato che resta «immature and fragmented» seppure in via di sviluppo (Bruhn Leon e al., 2012) i prestiti che hanno un tratto più schiettamente coerente con obiettivi di inclusione sociale hanno una consistenza media assai ri-

[11] Lammermann (2011) evidenzia il peso di donne e migranti tra i destinatari delle erogazioni.

dotta, mentre sono di norma più elevate le somme di riferimento negli interventi di microcredito imprenditoriale.

Veniamo al contesto domestico. Ben prima della corrente congiuntura negativa varie fonti istituzionali inserivano l'Italia tra le economie avanzate con i più elevati tassi di esclusione finanziaria. Nel 2008 si sarebbe ritrovata in quella condizione almeno una persona su quattro nel nostro paese, con una consistente concentrazione nelle aree meridionali (e una vistosa connotazione che riguarda il genere: donne in proporzione più lontane degli uomini da un agevole utilizzo delle opportunità finanziarie). Vi è poi il tema della perdurante marginalità di fasce svantaggiate: i migranti su tutti, per i quali, pur registrandosi un progressivo miglioramento degli indicatori di bancarizzazione, non può parlarsi di situazione comparabile con quella del resto della popolazione del nostro paese. Nel 2010, in occasione dell'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, la Commissione europea ha pubblicato alcune statistiche da cui risulta una qualche criticità nell'accesso ai servizi bancari per il 29,8% della popolazione italiana, laddove la media comunitaria si attesta sul 18,3%. L'impermeabilità del sistema del credito ordinario rispetto alle esigenze di famiglie e imprese in difficoltà è oggetto di un giudizio critico assai diffuso: secondo dati pubblicati da Eurobarometro, gli italiani considerano con tutta evidenza (82%, il valore più alto in Ue) che essere poveri incida significativamente anche sull'accesso a servizi bancari di base, mentre ritengono che dovrebbero essere maggiormente agevolati prestiti e sostegni finanziari per disoccupati e indigenti. E anche qui il confronto tra gli orientamenti nazionali e la media comunitaria lascia emergere nel nostro paese una più accesa sensibilità al tema (Eurobarometer, 2010). Nascono anche da queste valutazioni le stime sulla crescita della domanda di microfinanza nei prossimi anni: anche quando le si voglia attribuire un valore meramente indicativo, la stima di un volume pari a circa 4 miliardi di euro da distribuirsi in egual misura tra famiglie e imprese (Terreri e Galimberti Faussone, 2008) segnala contemporaneamente un fabbisogno in aumento e uno spazio di nuovo intervento per operatori del credito e altri attori già presenti su questo ambito: consorzi di garanzia, amministrazioni territoriali, organizzazioni non-profit. Ma quali sono i caratteri prevalenti del microcredito in Italia? Per Botti e Corsi (2010) solo in misura marginale il microcredito risulta nel nostro paese uno strumento focalizzato allo sviluppo locale e al sostegno all'autoimpiego, laddove nel confronto con la media Ue è piuttosto orientato a contrastare l'esclusione di

soggetti vulnerabili: inclusione e lotta alla povertà rilevano come obiettivi principali per più di un terzo delle organizzazioni, e più di un quarto dei clienti è rappresentato da vittime di usura[12]. Per altri indicatori quantitativi che facciano risaltare le differenze rispetto al contesto comunitario, basti ancora sapere che insieme con l'Ungheria vantiamo in Europa la più bassa percentuale di donne tra i beneficiari (meno di uno su tre), e che il numero di prestiti annui per organizzazione resta esiguo, al pari della consistenza media delle erogazioni[13].
Nelle analisi comparate il nostro è tra i paesi dell'Europa occidentale che nell'infrastruttura tecnica delle organizzazioni di microfinanza vengono accreditati di un livello basico, ampiamente passibile di miglioramento: le procedure operative sembrano poco standardizzate, spesso per la ristrettezza dei capitali di riferimento o per la difficoltà di intercettare i target dichiarati: di qui la necessità di investire sul fattore umano e di contemperare la vision sociale con obiettivi di performance sostenibili (Jung, Lahn e Unterberg, 2009, p. 36). I limiti vengono identificati con la scala degli interventi, mediamente limitata sia dal punto di vista dei volumi che dell'ambito territoriale e settoriale di riferimento, e con il fatto che poche iniziative mostrano livelli apprezzabili di sostenibilità finanziaria mentre molti progetti mancano di trasparenza sui risultati operativi. Risalta un tratto che potrebbe definirsi di eterogeneità (o frammentazione) dinamica: vi sono numerosi attori di piccola dimensione che usano modi differenti per sostenere con la leva di servizi finanziari proiettati su scala locale gruppi marginali di vario profilo. Nella lettura di Di Castri (2010) che pure rimarca questo dinamismo dello scenario nazionale, si nota criticamente come per i privati spesso il microcredito si apparenti a forme di marketing filantropico, poco compatibile con logiche di investimento economico, e come d'altro canto negli orientamenti delle istituzioni pubbliche sul punto non appaiano diffuse strategie a medio-lungo termine. Ma il settore viene comunque ritenuto in crescita, e sulle opportunità di professionalizzazione del comparto un ruolo positivo può essere giocato dal coinvolgimento del terzo settore e da un'adeguata capacità di

[12] Tale peculiarità italiana poteva evincersi già da Gatti e Papetti (2007, pp. 107-8) i quali denunciavano una presenza significativa di iniziative collegate alla prevenzione e al contrasto del fenomeno dell'usura, ma pure la complessivamente scarsa presenza delle funzioni di promozione e di follow-up.
[13] Questi autori citano dati del 2007 secondo cui l'ammontare del prestito medio in Italia sfiorava 9600 euro contro gli oltre 11.000 della media Ue.

innovare i profili tecnici dell'offerta da parte di network misti di operatori.

Anche la ricostruzione di sfondo di una ricerca Isfol, realizzata nel 2011 ed effettuata principalmente tramite attività *desk*, pur non restituendo un quadro esaustivo dell'universo, ha suggerito l'idea di un comparto in forte evoluzione grazie ad un incremento relativo delle piste di offerta, che intorno al 2010 ha interessato il Nord in misura più consistente del Mezzogiorno. Tre sono le principali categorie di attori coinvolti nelle iniziative: Istituti di credito e Fondazioni di origine bancaria[14], presenti in più di un centinaio di iniziative, con una consistente incidenza delle Banche di credito cooperativo; organizzazioni del privato sociale ed enti religiosi, di analogo rilievo e diffusione (ma all'interno di questo aggregato si nota la pervasività delle iniziative di microcredito Caritas, in valore assoluto il più elevato per una singola organizzazione)[15]; infine Regioni ed enti locali, che risultano promotori di un numero di iniziative inferiore alla metà di quelle avviate da ciascuna delle altre due categorie. L'analisi di sfondo restituisce una rappresentazione della realtà piuttosto frammentata e disomogenea, con una molteplicità di attori e «modelli di sviluppo» che si prestano con difficoltà a letture di sintesi. Alcuni punti essenziali da tenere presenti sono i seguenti: l'intensità delle reti territoriali a supporto delle iniziative di microcredito, in cui attori appartenenti a settori diversi collaborano alla realizzazione di modelli di sviluppo territoriale innovativi; il ruolo attivo delle banche locali, con forte radicamento territoriale; il profilo emergente di alcuni attori istituzionali – in

[14] Oltre a svolgere un ruolo propulsivo di diffusione del microcredito, il ruolo delle Fondazioni nell'ambito in esame è fornire attraverso appositi fondi di garanzia le necessarie tutele per l'erogazione del credito. Infatti le Fondazioni non sono istituti di credito e la concessione di credito è loro vietata per legge. Per tale motivo sarebbe pure possibile sostenere una sostanziale familiarità con le organizzazioni del privato sociale, che qui sono apparentate all'ambito degli enti religiosi.

[15] In prossimità della chiusura di questo testo per la stampa sono stati anticipati da Caritas Italiana (2012) alcuni dati del *Rapporto 2012 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia*, da cui risulta che nell'ultimo anno è aumentato il numero delle diocesi (oggi 137) che hanno attivato sportelli di microcredito socioassistenziale, in specie per effetto di nuove iniziative al Sud; sono solo 61 e risultano invece in calo quelle realtà che riservano interventi anche ad aziende in difficoltà (qui arretrano le aree del Centro e resta più elevata l'incidenza delle diocesi settentrionali).

particolare le Regioni[16] – come promotori di iniziative di microcredito; la difficoltà di ricostruire l'effettivo numero di beneficiari di misure di microcredito nelle sue diverse forme; l'insufficiente diffusione di esperienze di microcredito nel Mezzogiorno.

Infine, veniamo alla più recente delle fonti disponibili in materia: dalla mappatura a cura di Borgomeo (2012) che include 182 programmi di microcredito attivi sul territorio nazionale a dicembre 2010 – e che in analogia a quanto sopra scritto registra tra i promotori la crescita del ruolo del pubblico, specie delle Regioni – si mette in luce un incremento vistoso[17]: nel corso di un quinquennio il numero delle iniziative è raddoppiato, mentre l'ammontare dei prestiti è più che triplicato. Il valore medio dei prestiti più alto si registra nelle iniziative di Calabria, Molise e Abruzzo, ovvero territori che non vantano un'offerta consolidata e storicamente strutturata di microcrediti. La quota maggiore delle iniziative presenti nel paese (sei casi su dieci) è destinata a soddisfare fabbisogni finanziari indistinti: solo 15 programmi vengono rivolti esclusivamente ad imprese (e le iniziative di sostegno ad un'attività economica sembrano proporzionalmente più rilevanti nelle aree

16 Pur con differenze significative, singole Regioni destinano/mobilitano cospicue risorse finanziarie a sostegno dello strumento, in alcune realtà regionali in cui tale attività di promozione/sostegno può definirsi consolidata e, dalla lettura dei dati a disposizione, efficace. Ci si riferisce in particolare a tre Regioni (Toscana, Marche e Lazio), le quali in un arco temporale di circa quattro anni sono riuscite a sviluppare interventi piuttosto strutturati, che hanno come denominatore comune una forte attenzione alla fase di animazione/accompagnamento delle iniziative e il coinvolgimento di soggetti bancari/finanziari locali a supporto della fase di istruttoria ed erogazione dei (micro)prestiti. Altre esperienze quali ad esempio Piemonte, Sardegna e Abruzzo rappresentano realtà emergenti poiché solo in tempi recenti hanno deciso di adoperarsi attivamente nel settore del microcredito, strutturando schemi di intervento complessi. Quanto emerso da altri contesti regionali – in specie meridionali – non sembra permettere ad oggi l'individuazione di altre esperienze «di peso» nel sostegno al microcredito. Segnaliamo incidentalmente che nell'estate 2010 un protocollo d'intesa Ministero del Lavoro - Upi individuava «microcredito e sostegno all'autoimpiego» come focus dell'attività di orientamento che i centri per l'impiego avrebbero dovuto erogare in favore di soggetti in cerca di occupazione, ma non si hanno riscontri sull'attuazione.

17 L'Ente nazionale microcredito in vari eventi susseguitisi nell'ultimo anno ha annunciato come imminente un aggiornamento della mappatura dell'offerta, che ormai supererebbe la soglia delle 200 iniziative, ma ad ottobre 2012 non vi sono dati pubblicati che possano essere qui citati.

del Centro). Nell'ultimo biennio disponibile entrambi i modelli di microcredito risultano in vertiginoso aumento, ma si confermano i differenziali già tratteggiati: il numero dei prestiti sociali è cinque volte quello della tipologia imprenditoriale, mentre il rapporto è di due volte e mezzo quanto al volume di risorse[18].

3. Sistemi territoriali di opportunità e accesso al microcredito imprenditoriale. Un'indagine sui destinatari dei prestiti

La letteratura internazionale sulla microfinanza non è scevra da rilievi relativi ai limiti delle ricerche attualmente disponibili. Tra le altre cose, è stata messa in luce la difficoltà di individuare l'effettività dei risultati dei programmi di intervento stante l'assenza di standard condivisi di valutazione (Phan, 2009); si è sottolineata l'insufficiente attenzione riservata al tema dei prestiti individuali (Hermes e Lensink, 2007)[19]; si è invocata la necessità di intensificare la ricerca sul campo insieme con l'elaborazione di ordine teorico, e di connettere meglio al lavoro dei *practitioners* e alla dimensione operativa le riflessioni scientifiche di derivazione accademica (Fischer e Ghatak, 2011). Inoltre non sono mancati accorati richiami sull'opportunità di riassestare il focus delle indagini, oggi assai squilibrato a favore delle strutture e delle strategie dal lato dell'offerta, restituendo maggior enfasi ai soggetti e ai comportamenti della domanda (Stroh De Martinez, 2011)[20] e considerando che proprio riguardo ai cambiamenti dell'utenza si fanno via via più ricche la modellistica e le metodologie che insistono sull'analisi degli impatti delle erogazioni[21].

[18] Tra gli aspetti più rilevanti nell'analisi del contesto nazionale, questa fonte utilmente rimarca con molta pertinenza la riforma del Testo unico bancario che all'art. 111 oggi contiene una definizione di microcredito. Per economia di argomentazione non ci si può soffermare qui sulla disamina di tale percorso di regolazione, ma si rinvia all'utile ricostruzione del par. 1.3 di Borgomeo (2012).

[19] Tipologia che peraltro sembra in crescita rispetto alle storiche esperienze di *group lending* a cui sono legati il modello originario di microcredito e il successo della Grameen Bank di M. Yunus.

[20] Nella preferenza accordata ad approcci *supply-side* si può criticamente leggere l'assunzione – più o meno consapevole – di una sorta di automatismo tra provvista di leve finanziarie e impatti positivi attesi.

[21] Per due esempi di utili rassegne si vedano Dayson (2010) e El-Zoghbi e Martinez (2011).

Muovendo dalla consapevolezza di questi aspetti problematici, la ricerca Isfol ha realizzato un'indagine su un campione di beneficiari di microcredito imprenditoriale con l'obiettivo di contribuire alla conoscenza delle opinioni di coloro che hanno usufruito di un prestito – in corso o anche nel passato – e degli effetti/relazioni che tale strumento finanziario produce sui percorsi di inclusione sociale e lavorativa[22]. In questo articolo si presentano alcuni risultati dell'analisi descrittiva, confrontando due regioni dell'obiettivo Convergenza (Puglia e Calabria) e una regione dell'obiettivo Competitività (Toscana) per verificare l'esistenza di caratteristiche o comportamenti diversi da parte delle aziende/beneficiari riconducibili, a loro volta, a differenze nei contesti di appartenenza. Tra i casi esaminati 56 (il 44,8%) sono allocati in Toscana, mentre provengono da Puglia e Calabria rispettivamente 30 e 39 beneficiari (24 e 31,2% del campione). Più della metà degli intervistati toscani sono ultraquarantenni: è qui che troviamo il maggior numero di aziende che hanno ottenuto il prestito in fase di consolidamento[23]. Al contrario hanno meno di 39 anni otto persone su dieci tra quelle selezionate in Puglia e in Calabria. In quest'ultimo territorio rileva pure la maggiore presenza di donne (53,8% del totale) a causa di una misura esclusivamente destinata ad imprese femminili[24].

[22] Per 125 destinatari di finanziamenti si è provveduto alla somministrazione telefonica di un questionario strutturato e alla raccolta di informazioni quali/quantitative sull'esperienza di microcredito, con la finalità di ottenere un quadro delle tappe del percorso con le relative opportunità e difficoltà. La rilevazione con tecnica Cati è stata effettuata nel primo semestre 2011: i dati, tuttora inediti, di seguito presentati derivano dal report di riferimento curato dalla società Iter di Napoli e a successive elaborazioni che hanno privilegiato quegli ambiti territoriali in cui la numerosità delle interviste effettivamente realizzate garantisse al campione una consistenza rilevante. Il questionario di indagine è stato predisposto con l'obiettivo di ricostruire il percorso compiuto dai beneficiari a monte, nel corso e a valle dell'esperienza del microcredito, allo scopo di far emergere il ruolo assunto dal ricorso a tale strumento finanziario nell'ambito del più ampio contesto della scelta imprenditoriale e delle opportunità/vincoli incontrati nella realizzazione di tale progetto. Si ringraziano qui le organizzazioni di microcredito che hanno reso disponibili gli elenchi dei beneficiari delle erogazioni, consentendo così la realizzazione dell'indagine.

[23] Si consideri che il progetto Smoat (Sistema microcredito orientato assistito toscano) da cui proviene la maggioranza di quel campione regionale non pone alcun vincolo riguardo alla variabile età, come si dirà più oltre.

[24] In relazione alla maggiore presenza di donne e soprattutto di giovani troviamo titoli di studio più elevati nelle aree meridionali. Non è in possesso neppure del diploma di scuola superiore il 41,1% del campione toscano.

Prima di addentrarsi nell'esame dei risultati è necessario descrivere sinteticamente le diverse iniziative maturate nei tre territori, cercando di capire le specificità e le differenze dovute al contesto socioeconomico e al tipo di operatori di microcredito che hanno garantito i prestiti in esame. In base al mix di soggetti promotori/finanziatori e valutatori/erogatori e all'approccio con la domanda, si può distinguere una prima tipologia che vede operare sul versante dell'offerta soggetti fortemente radicati sul territorio, capaci di notevole capacità di intercettazione dei bisogni e di attivazione di reti significative di relazioni. Qui la dimensione economica dei progetti di microcredito è abbastanza contenuta e conseguentemente i beneficiari hanno a disposizione un prestito di importo limitato. Una seconda fattispecie si caratterizza per la presenza determinante di un ente pubblico locale che promuove, nell'ambito delle proprie politiche attive per il lavoro, interventi a sostegno dello sviluppo locale attraverso lo strumento del microcredito, disponendo in genere di fondi più consistenti rispetto agli operatori di cui al profilo precedente. Questa tipologia in alcuni focus group è stata definita come «microcredito istituzionale». Nelle interviste toscane sono presenti ambedue i modelli: un esempio significativo per la prima tipologia è il Fondo etico e sociale delle Piagge che si avvale della Cooperativa finanziaria Mag 6 per l'erogazione di prestiti sia di natura sociale, sia imprenditoriale; per questa finalità l'importo massimo previsto è di 7000 euro sia per l'avvio che per il consolidamento di un'attività. Un'altra iniziativa, assimilabile invece al modello istituzionale, è stata messa in atto dalla Provincia di Lucca nell'ambito della programmazione di Fondi comunitari Por 2007-2013. Il bando Linea credito Nuova impresa prevede la presentazione di progetti innovativi finalizzati alla realizzazione di un percorso integrato per la creazione di microimprese e lavoro autonomo e a sostegno dell'imprenditoria femminile. La linea di credito è concessa dall'istituto bancario convenzionato per un massimo di 25.000 euro a ciascuna impresa di nuova costituzione senza la richiesta di garanzie personali. I rimanenti casi che costituiscono l'83,9% del campione regionale[25] sono beneficiari del progetto Smoat (Sistema microcredito orientato assistito toscano), iniziativa che appartiene alla tipologia di microcredito istituzionale e che si basa su un fondo di garanzia messo a disposizione della Regione Toscana a valere su fondi del Por, gestito da Fidito-

[25] Le imprese intervistate per Le Piagge sono solo sei, quelle del Fondo della Provincia di Lucca sono tre.

scana con il coinvolgimento di numerose banche che hanno sottoscritto un protocollo di intesa con la Regione. L'importo massimo fissato in 15.000 euro per un investimento massimo di 20.000 euro è rivolto a microimprese con sede legale in Toscana, da avviare o avviate nei trentasei mesi precedenti la richiesta.

Anche in Puglia si ha una situazione composita. Per il profilo cosiddetto istituzionale si segnala il progetto «Credito al Futuro», iniziativa del Comune di Molfetta realizzata nell'ambito della sperimentazione dei Piani locali giovani[26] che intende favorire l'accesso al credito dei giovani che vogliono intraprendere un progetto di autonomia economica e professionale. Il Comune di Molfetta ha erogato prestiti fino a 5000 euro a singoli giovani di età compresa tra i 18 e i 35 anni e fino a 10.000 euro a società di persone o di capitali composte per i due terzi da giovani. L'ammontare complessivo delle risorse disponibili è di 150.000 euro destinati a soggetti «non bancabili»[27]. Di segno diverso il progetto «Barnaba» della Diocesi di Andria, intervento dal basso incentrato su garanzie etiche e relazioni sociali, avviato nell'Avvento 2002 con una prima colletta destinata alla creazione del fondo di garanzia diocesano costituito presso Banca Etica: i primi microprestiti sono stati erogati nel 2007. In ogni caso gli importi ammessi a prestito sono del tutto simili al caso precedente e quindi con un massimo di finanziamento di 10.000 euro, sia per attività in avvio, sia per attività in consolidamento[28]. A questa tipologia si può iscrivere pure il Progetto Microcredito della Fondazione Banca del Monte «Domenico Siniscalco-Ceci», promosso nel maggio 2010 in collaborazione con Banca popolare etica e il Consorzio di cooperative sociali Aranea per l'erogazione di prestiti nella provincia di Foggia. Il prestito va dai 2500 ai 10.000 euro ed è rivolto a imprese già esistenti, con possesso di partita Iva e iscritte al registro delle imprese, che siano ditte individuali, società di persone o cooperative sociali con non più di 5 dipendenti[29].

[26] Piani promossi e sostenuti dal Dipartimento della Gioventù - Presidenza del Consiglio dei Ministri con la collaborazione di Anci.

[27] Sono 9 gli intervistati che hanno beneficiato del prestito relativo a questo progetto, sui 30 del campione pugliese.

[28] Negli ultimi cinque anni il concreto sostegno ai giovani assicurato dal progetto attraverso attività di promozione di impresa ne ha fatto caso di riferimento per altre diocesi, non solo pugliesi, per l'avvio di iniziative similari. I beneficiari intervistati per Barnaba sono 15.

[29] Qui le interviste realizzate sono 6.

Tutti di tipo istituzionale sono i programmi di cui hanno beneficiato gli intervistati della Calabria, a cominciare dal progetto «Voglio Restare» avviato nel 2010, che si rivolge a persone fino a 40 anni e prevede un massimo di ben 50.000 euro di intervento[30]: ha finanziato fino a oggi 25 richieste, di cui 16 intervistate. Solo 4 beneficiari provengono dal «Fondo per il Microcredito» che ha come partner Cciaa Reggio Calabria e Banca Popolare Etica. Con l'utilizzo di un Fondo di garanzia e un Fondo abbattimento tassi di interesse è rivolto a soggetti che desiderano avviare una impresa in forma di ditta individuale, società di persone, cooperativa e a microimprese (ditte individuali e società di persone) per progetti di crescita e sviluppo aziendale o investimenti per il consolidamento dell'impresa. L'importo minimo è di 5000 euro fino ad un massimo di 25.000 (elevabile a 30.000): la durata massima del finanziamento è di 84 mesi e non sono previste spese di istruttoria e di estinzione anticipata. Presenta le stesse caratteristiche di requisiti e di ampiezza economica il progetto «Microcredito a Lametia» istituito dal Comune di Lamezia Terme in collaborazione con Banca Popolare Etica, nel quale rientrano 9 casi sui 39 intervistati nella regione. Il bando di riferimento si rivolge a persone dotate di propri progetti imprenditoriali e professionali, portatrici di patrimoni «immateriali» quali competenze, conoscenze, relazioni, reti professionali, vocazioni, che presentano difficoltà di accesso al credito, in quanto prive di garanzie reali. Infine ci sono 10 soggetti che hanno usufruito di un bando per l'accesso al microcredito rivolto ad imprese femminili della provincia di Vibo Valentia, colpite dal nubifragio del 3 luglio. Regione Calabria, Provincia di Vibo Valentia, Banca Popolare Etica, Fondazione Calabria Etica e Cciaa di Vibo Valentia si erano impegnate a mettere a disposizione per la realizzazione dell'azione un fondo dell'ammontare complessivo di 155.000 euro finalizzato all'abbattimento degli interessi maturati su interventi di microcredito. Per la realizzazione dell'iniziativa era stata coinvolta Banca Popolare Etica, incaricata dell'istruttoria delle richieste di finanziamento e della delibera per l'affidamento[31].

[30]Con una durata di un anno di pre-ammortamento, più sette di ammortamento al tasso Bce +3; i 3 punti dello *spread* sono finanziati attraverso l'istituzione di un Fondo di abbattimento interessi dalla Camera di Commercio di Cosenza, che è tra i promotori. Non vengono chieste garanzie aggiuntive, salvo il coinvolgimento dei Confidi, selezionati per settore di appartenenza che danno la garanzia al 50%.

[31] Il finanziamento concesso ai progetti risultati ammissibili veniva erogato sotto forma di mutuo chirografario tramite apposito Fondo messo a disposizione da-

Soprattutto nelle aree meridionali interessate dall'indagine, le iniziative di microcredito hanno trovato realizzazione *al di fuori delle realtà urbane più forti* o metropolitane in senso stretto. La dimensione dei comuni in cui sono localizzate le imprese destinatarie dei prestiti riguarda piuttosto realtà urbane intermedie: in Calabria la maggior parte delle attività è insediata in comuni compresi tra 10.000 e 50.000 abitanti, in Puglia in comuni della classe demografica appena superiore. Il terzo segmento del campione presenta una distribuzione più equilibrata[32].
Più consistenti le differenze nel settore produttivo delle microimprese intervistate che hanno usufruito del prestito. In Toscana si registra la quota maggiore di attività che operano nel settore manifatturiero, quasi un quarto; si tratta per la maggior parte di lavorazioni artigianali artistiche o comunque tradizionali[33] connotate da un forte radicamento e dall'esaltazione di saperi locali. Se si sommano tutti i settori extraterziario si arriva quasi al 45%; invece nelle altre due realtà è molto più pesante la presenza di attività che ricadono nel terziario: in particolare in Calabria è consistente la percentuale di microimprese dedite al commercio e alle attività turistiche come alloggio e ristorazione (tab. 1).

Tabella 1 - Settori di attività economica delle imprese (valori percentuali)

Settori (Ateco 2007)	Toscana	Puglia	Calabria	Totale
Agricoltura e pesca	1,8	3,3	7,6	4,0
Attività manifatturiera	23,2	6,7	10,3	15,2
Energia, gas, vapore	1,8	0,0	2,6	1,6
Costruzioni	17,9	3,3	0,0	8,8
Commercio	23,2	33,3	28,2	27,2
Alloggio e ristorazione	10,7	6,7	23,1	13,6
Altri servizi	21,4	46,7	28,2	29,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Indagine Isfol-Iter 2011.

gli enti conferitori per un importo minimo di 5000 euro e un importo massimo di 20.000. Il tasso di interesse del mutuo era completamente a carico degli enti che hanno costituito il Fondo per tutta la durata del finanziamento.

[32] Con attività insediate in tutte le classi demografiche (eccetto comuni al di sotto dei 2000 abitanti). Questo è dovuto a due ordini di motivi: il primo è che il programma Smoat, che conta il maggior numero di beneficiari, è un programma di respiro regionale, l'unico attualmente attivo nei contesti indagati, ed è in funzione già dal 2007; in secondo luogo, le iniziative «dal basso» interessate dal campione sono ubicate in quartieri di Firenze e quindi nell'area metropolitana.

[33] Botteghe di liuteria, restauro, falegnameria, oreficeria, pelletteria, lavorazione della pietra, produzioni alimentari tipiche, cosmesi naturale.

Per quanto riguarda il numero di occupati per più di tre quarti non si superano le due unità lavorative in tutte le realtà regionali sotto osservazione. La maggior parte delle attività è sorta tra 2008 e 2011, in particolare la quota più elevata di aziende giovani si trova in Calabria, dove più recentemente sono stati promossi tutti i programmi di microcredito che hanno evidentemente supportato la nascita di una buona parte delle imprese. Non trascurabile in Toscana la quota di aziende (un quarto del campione) nate prima del 1999, che sono state evidentemente rilevate dai beneficiari da parenti o anche da ex datori di lavoro e rilanciate attraverso il prestito. Non stupisce perciò il fatto che a questo ambito territoriale appartiene una percentuale nettamente superiore alla media complessiva di imprese che si considerano in fase di consolidamento: in questo caso una struttura produttiva robusta, di più antiche tradizioni, può aver costituito un'opportunità che il microcredito ha esaltato. A Sud prevale il finanziamento occorso nella fase di avvio, con la funzione di sostenere il piccolo imprenditore nell'investimento iniziale, nella realizzazione di un'idea nuova.

In questi ultimi casi (avvio di una nuova attività) è interessante rilevare quale fosse la condizione professionale del beneficiario nel periodo che precede la concessione del prestito, per valutare quale transizione ha contribuito a favorire, e di conseguenza ricavare una importante informazione sul ruolo svolto dal microcredito nel percorso lavorativo dei beneficiari. Anche qui le differenze territoriali sono profonde. La più parte dei nuovi imprenditori toscani era già inserita nel mercato del lavoro, soprattutto come lavoratori dipendenti con contratto (42,9%) o lavoratori in proprio. Anche in Puglia la maggior parte dei beneficiari aveva un'attività autonoma (31,2%), anche se non mancano anche in questa regione gli ex dipendenti, qui però suddivisi equamente tra possessori di un contratto e lavoratori irregolari con quote pari ciascuna al 18,8%. Completamente diverso lo scenario di un'area storicamente oppressa da alti tassi di disoccupazione: i neoimprenditori calabresi che erano disoccupati o in cerca di prima occupazione sono il 77,2% (tab. 2).

Da quanto fin qui delineato discende anche la motivazione che ha spinto i microimprenditori a scegliere questa forma di prestito: in Toscana dove prevalgono i processi di consolidamento e dove i neoimprenditori erano già inseriti nel circuito regolare del mercato del lavoro, emerge decisamente la motivazione dettata dall'evitare i tassi troppo elevati del sistema di credito tradizionale (76,8%).

Tabella 2 - Condizione professionale precedente alla concessione del prestito (solo attività in fase di avvio, valori percentuali)

Condizione professionale	Toscana	Puglia	Calabria	Totale
Lavoratore dipendente con contratto	42,9	18,8	4,6	22,0
Dipendente irregolare	0,0	18,8	0,0	5,1
Lavoratore in proprio/imprenditore	23,8	31,2	13,6	22,0
Disoccupato	14,3	12,5	63,6	32,2
In cerca di prima occupazione	0,0	0,0	13,6	5,1
Studente/tirocinante/cocopro	19,0	18,7	4,6	13,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Indagine Isfol-Iter 2011.

In Puglia dove le nuove attività sopravanzano di poco i consolidamenti e dove i nuovi imprenditori erano già stati lavoratori autonomi, il microcredito è stato intrapreso soprattutto per evitare le complesse modalità di accesso al credito (53,8%) che, con tutta probabilità, sono ben conosciute a chi ha, o ha avuto già, una propria attività. Infine in Calabria, dove sono più consistenti le nuove attività e dove i neoimprenditori precedentemente erano fuori dal circuito del mercato del lavoro, troviamo ben un terzo di beneficiari che hanno scelto il microcredito[34] perchè non avevano alcuna possibilità di accesso al credito ordinario. Quote consistenti anche per tassi troppo elevati e procedure troppo complesse (tab. 3).

Ma la scelta di seguire la strada del microcredito si è poi rivelata agevole? La risposta è senz'altro positiva; otto beneficiari su dieci dichiarano di non avere avuto nessuna difficoltà per ottenere il prestito, con una punta massima in Puglia[35] pari al 93,3%.

[34] Tra i canali informativi su questa opportunità che si sono rivelati più efficaci si colgono interessanti diversità territoriali. In Toscana sono al primo posto le Associazioni di categoria seguite dalle banche. In Puglia prevale il modello informale/relazionale con un ruolo prioritario di amici, parenti e conoscenti, in seconda battuta i commercialisti, e infine le associazioni religiose e sociali. In Calabria paiono decisivi mezzi di comunicazione e supporti informativi di media diversi; in seconda battuta troviamo gli enti pubblici: un esito che potrebbe discendere dalla tipologia prevalente di programmi istituzionali di microcredito.

[35] Laddove è più alta pure la percentuale di soggetti a cui in precedenza erano state respinte richieste di finanziamenti bancari ordinari. Si noti comunque che in tutte le interviste si coglie una diffusa conoscenza di varie forme di finanziamento agevolato.

Tab. 3 - Motivo della scelta della forma di prestito (valori percentuali)

Motivo	Toscana	Puglia	Calabria	Totale
Assenza di accesso al credito	3,6	6,7	30,8	12,8
Tempi lunghi di accesso al credito	5,4	6,7	5,1	5,6
Modalità complesse di accesso al credito	1,8	53,3	25,6	21,6
Tassi troppo elevati	76,8	20,0	38,5	51,2
Suggerimenti da altri fruitori	5,4	3,3	0,0	3,2
Garanzie relazionali, principi etici	7,1	10,0	0,0	5,6
Totale	100,1	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Indagine Isfol-Iter 2011.

Le difficoltà incontrate dalla minoranza riguardano comunque la complessità delle procedure burocratiche, che tocca gli altri due territori all'incirca per un sesto delle riposte[36]. Analizziamo velocemente alcuni aspetti più squisitamente tecnici dell'esperienza di microcredito. I fondi ottenuti[37] sono stati destinati ad una molteplicità di scopi che possono essere ricondotti a due principali categorie, vale a dire spese di investimento e spese correnti di gestione. Quanto alle prime l'80,8% del totale dei beneficiari ha utilizzato il prestito anche (o solo)

[36] Per valutare l'importanza della concessione del microcredito nell'esperienza lavorativa e per le prospettive dei beneficiari intervistati, conviene ancora far riferimento a differenze tra gli ambiti territoriali. In Toscana la quasi totalità degli intervistati avrebbe comunque provato a realizzare il proprio progetto (che riguarda spesso il consolidamento di attività preesistenti) magari cercando altrove le risorse finanziarie necessarie. La percentuale si abbassa via via passando dalla Puglia (76,7%) fino alla Calabria, dove si trova la quota più alta di coloro che avrebbero probabilmente abbandonato il progetto di impresa se il microprestito non fosse stato concesso, oppure che non sanno prevedere l'esito di tale eventualità. Questo dato può confermare che nelle regioni meridionali l'investimento realizzato con il microcredito costituisce a giudizio dei beneficiari un evento visto ormai come fondamentale e irrinunciabile nel percorso di inclusione o stabilizzazione lavorativa.

[37] L'ammontare del prestito è una delle variabili che risentono maggiormente delle caratteristiche dei programmi all'interno dei quali il progetto di impresa ha preso vita. In Toscana dove prevalgono i beneficiari di Smoat la maggior parte ha ottenuto un prestito tra i 10.000 e i 15.000 euro, cifra quest'ultima che corrisponde al massimo finanziabile da quel progetto. La totalità dei prestiti pugliesi non supera per tutte le iniziative il massimo consentito, pari a 10.000 euro. I prestiti più cospicui si trovano in Calabria, dove più di un terzo supera i 25.000 euro.

per acquistare attrezzature. In Calabria è alta la percentuale (46,2%) di chi ha pure ristrutturato o adeguato la sede dell'attività. In misura inferiore ma non irrilevante il finanziamento è invece andato a coprire esigenze di liquidità dei beneficiari per spese correnti: a Sud un terzo delle imprese ha utilizzato il prestito per l'acquisto di materie prime. È importante qui non trascurare il fatto che si sta parlando di intraprese economiche spesso in fase embrionale (in una intervista su tre si attesta che l'attività non è ancora a regime) e di fatturati ancora fragili, seppure stimati in crescita relativa malgrado la crisi. I mercati di sbocco hanno ampiezza circoscritta e coincidono con il Comune di insediamento per più della metà dei casi. E non ci si nasconde il fatto di operare in ambiti esposti a forte concorrenza. Per tali motivi è parso opportuno sollecitare anche una auto-valutazione della sostenibilità del progetto: l'opinione dei beneficiari sulla corrispondenza tra le previsioni economiche indicate nel progetto di microcredito e il successivo andamento dell'attività si rivela una condizione strettamente correlata al buon esito dell'investimento effettuato e alla regolare restituzione del prestito. Sul punto si rileva che in Toscana quasi tre quarti dei beneficiari affermano la piena corrispondenza delle previsioni all'effettivo andamento dell'attività, mentre prevalgono negli altri due contesti coloro che giudicano solo parziale tale corrispondenza e in taluni casi anche nulla (tab. 4). A Mezzogiorno inoltre non tutti sono ancora in grado di valutare la coerenza poiché il maggior numero di prestiti è stato concesso da poco tempo. A causa di ciò alcuni non sono ancora giunti alla fase della restituzione del prestito (fase di preammortamento) e dunque ancora non si sono confrontati con le difficoltà che eventualmente potranno sorgere in quel momento nel caso in cui le previsioni economiche nel *business plan* fossero troppo ottimistiche o comunque non aderenti all'oggettiva evoluzione dell'attività.

Tabella 4 - Corrispondenza tra previsioni economiche del progetto e andamento dell'attività (valori percentuali)

Livello di corrispondenza	Toscana	Puglia	Calabria	Totale
Piena corrispondenza	73,1	37,5	23,3	50,9
Parziale corrispondenza	25,0	54,2	56,7	40,6
Nessuna corrispondenza	1,9	8,3	20,0	8,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Indagine Isfol-Iter 2011.

Sono generalmente positivi i giudizi sulla convenienza dei tassi di interesse e sui tempi di restituzione del prestito, che per limiti di spazio non si ha qui modo di dettagliare. Coerentemente, il 92% degli intervistati consiglierebbe il microcredito come strumento di finanziamento a parenti e amici. Il che non impedisce di rilevare che vi sono alcuni aspetti che potrebbero essere migliorati: metà delle imprese toscane addita in primo luogo le procedure burocratiche, che evidentemente in qualche caso ancora presentano difficoltà o lungaggini che potrebbero essere eliminate; lo stesso problema rileva in un terzo delle interviste calabresi, mentre per la maggior parte dei pugliesi necessitano di revisione i limiti di importo dei prestiti concedibili, che paiono troppo bassi e potrebbero essere innalzati (tab. 5).

Tabella 5 - Aspetti del prestito del microcredito che andrebbero migliorati (valori percentuali)

Aspetti del microcredito	Toscana	Puglia	Calabria	Totale
Procedure burocratiche	51,5	18,9	33,3	37,7
Istruttoria bancaria	16,2	13,5	10,5	13,6
Importi dei prestiti	4,4	27,0	15,8	13,6
Rateizzazione	2,9	8,1	17,5	9,3
Tassi di interesse	4,4	8,1	1,8	4,3
Servizi di accompagnamento e consulenza	0,0	5,4	10,5	4,9
Nessun aspetto da migliorare	20,6	18,9	10,5	16,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Indagine Isfol-Iter 2011.

Per completare questa sintetica rassegna di dati *field* ci si soffermerà sulla questione dei servizi di accompagnamento[38]. Vediamo come viene vissuto questo aspetto dai beneficiari che hanno avuto accesso al

[38] Uno degli aspetti più qualificanti di tutte le iniziative di microcredito, caratteristica peculiare di questo innovativo strumento finanziario, è l'affiancamento di una gamma di servizi di assistenza che va ad aggiungersi ai tradizionali servizi che le imprese solitamente utilizzano quando richiedono un prestito tradizionale ad una banca. Nelle intenzioni dei promotori non c'è vero microcredito se non è previsto un pacchetto di servizi di supporto per tutte le fasi del rapporto che si instaura tra il beneficiario e il gruppo di soggetti attivi sul versante dell'offerta. Anche nel dibattito internazionale emerge la rilevanza strategica della configurazione di servizi di supporto che le iniziative di microcredito propongono – molto spesso impongono – a garanzia della buona riuscita dei progetti e in definitiva della restituzione del prestito.

microcredito. Il primo interessante risultato emerge dalla ripartizione dicotomica del campione in totale tra chi afferma di aver ricevuto effettivamente tale supporto nella fase iniziale, di richiesta del prestito e di sviluppo del progetto (58,4%) e chi invece nega di esser stato aiutato (41,6%). Ma il dato medio è frutto di forti diversità a livello territoriale: infatti in Toscana la quota di coloro che hanno usufruito di servizi di supporto al momento della richiesta del prestito sale all'85,7% mentre in Puglia è pari solo al 30%. Non va molto meglio in Calabria dove comunque solo il 41% delle microimprese afferma di essere stato supportato da azioni di accompagnamento[39]. I servizi di supporto in fase di progetto in Toscana consistono prevalentemente nella «consulenza alla redazione del progetto» e nell'«assistenza alla redazione del piano di impresa», utilizzati rispettivamente dall'87,5% e dal 93,8% dei beneficiari toscani. Il secondo tipo di servizio citato è anche quello più attivato in Puglia e in Calabria. I soggetti erogatori dei servizi in Toscana sono in primis associazioni di categoria (50,0%), poi liberi professionisti e consulenti (27,1%), modalità che invece prevale in Puglia (55,6%). In Calabria sono stati utilizzati, oltre ai professionisti e consulenti nella misura del 37,5%, anche le Camere di Commercio che in questa regione sono state molto attive nella promozione di interventi (tab. 6).

I numeri si fanno decisamente esigui per quel che riguarda i servizi di accompagnamento (consulenza alla fase di consolidamento dell'attività, formazione imprenditoriale, assistenza gestionale, commerciale,

[39] È intuibile che il progetto Smoat, come previsto dall'iter di accesso al prestito, è quello che con maggiore pervasività ha garantito l'attività di assistenza tecnica (che tra l'altro cessa subito dopo l'ottenimento del finanziamento). Poiché anche le altre iniziative di microcredito esaminate, cui afferiscono i progetti campionati, prevedono invece sulla carta tale supporto, sorprende una quota così elevata di casi in cui esso pare del tutto assente; questo dato rivela che esiste una differenza tra quanto affermano i soggetti di offerta e ciò che è il reale vissuto dei beneficiari. È anche possibile che sull'opinione degli intervistati pesi una valutazione personale della efficacia e qualità dei servizi offerti collateralmente al prestito, in tutti quei casi in cui il supporto e l'assistenza, pur previsti e in qualche misura offerti, non hanno a loro giudizio costituito un effettivo aiuto e non hanno potuto sostituire le risorse personali e consulenziali che necessariamente hanno dovuto in altro modo attivare. Si aggiunga che forse la diversa disponibilità (e qualità) dei servizi nella messa a punto del progetto concorre a spiegare le differenze territoriali relative alla corrispondenza tra previsioni economiche e andamento dell'attività, che sembra più problematica a Sud.

amministrativa, accompagnamento e tutoraggio nel corso dell'attività), che dovrebbero aiutare i beneficiari ad attuare il piano di investimenti previsto nel *business plan* inizialmente approntato e a gestire al meglio la rateizzazione nella fase della restituzione del prestito. Vale la pena di esaminare pertanto i valori assoluti.

Tabella 6 - Soggetti erogatori dei servizi di supporto utilizzati (percentuale aziende utilizzatrici che hanno risposto sì)

Soggetti erogatori	Toscana	Puglia	Calabria	Totale
Istituto scolastico	0,0	0,0	6,3	1,4
Università	0,0	0,0	6,3	1,4
Ente di formazione	2,1	0,0	6,3	2,7
Società di consulenza e/o formazione	0,0	11,1	12,5	4,1
Struttura sindacale, nazionale o territoriale	2,1	0,0	6,3	2,7
Associazione di categoria	50,0	0,0	12,5	35,6
Liberi professionisti e consulenti	27,1	55,6	37,5	32,9
Camera di Commercio o enti territoriali	2,1	0,0	31,3	8,2
Associazione non–profit	4,2	22,2	12,5	8,2
Istituto di credito, Mag, società finanziaria	12,5	0,0	18,8	12,3

Fonte: elaborazioni su dati Indagine Isfol-Iter 2011.

Sono 19 in Toscana le microimprese che stanno attualmente usufruendo di servizi di accompagnamento quali assistenza tecnica e tutoraggio, solo 1 in Puglia e 3 in Calabria. Alla luce di questi dati non meraviglia che un consistente gruppo di imprese meridionali attesti l'esigenza irrisolta di avere assistenza gestionale, commerciale e amministrativa.

4. Conclusioni

I dati appena presentati concorrono a confermare l'impressione di varietà relativa che caratterizza lo scenario del nostro paese. Al di là di alcuni tratti omogenei come ad esempio la prevalente presenza in realtà urbane di dimensione contenuta, vi sono elementi – quanto a tipologia di imprese beneficiarie, tecnicalità dei prestiti, modalità di accesso e disponibilità di servizi – che differiscono significativamente a seconda dei territori: ne deriverà che l'impatto del microcredito sui circuiti economici e sociali non potrà che risultare *context-specific*. Del pari si potrebbe rimarcare l'eterogeneità delle coalizioni di offerta,

l'atomizzazione degli interventi e la ridotta scala di molti tra questi. Il che renderebbe difficile pensare a questa leva come centro di una politica di sviluppo di lungo periodo[40] ma non confligge affatto con la valutazione di altri analisti circa la fase corrente del microcredito: una fase dinamica (anche se in modo scomposto).

Ci sembra che guardare al punto di vista dei destinatari aiuti a compensare letture del quadro d'insieme troppo parsimoniose e troppo squilibrate in senso «offertista». Ma l'attenzione all'utenza non passa necessariamente o esclusivamente per l'adozione di sofisticate tecnologie di *scoring* raccomandate per lo sviluppo del settore (cfr. Andreoni, 2010) in alcuni ambiti. Non si tratta di sottovalutare i problemi della valutazione del rischio e della sostenibilità finanziaria degli interventi, ma si tratta piuttosto di promuovere processi di *capacity-building* delle istituzioni presenti sui territori meno serviti: di investire nella crescita di conoscenza dei/sui clienti: e di fare trasparenza oltre che sugli obiettivi anche sugli esiti, lavorando sulla messa a punto di approcci valutativi che non sono da considerarsi neutrali ma sono da progettarsi in una logica di apprendimento organizzativo (Simanowitz, 2004). Se in queste pratiche non si trascura la dimensione sociale e anzi la si esalta (Campion e Lindner, 2008) il processo di apprendimento non si esaurisce nel circuito istituzionale e coinvolge direttamente il territorio, innescando così una sorta di parallelismo virtuoso tra *empowerment* dei soggetti a cui si conferisce credito e crescita della comunità locale[41]. A queste condizioni, il potenziale di «mobilizzazione sociale» (Lupone, 2008) e di «democratizzazione dell'accesso al credito e dell'economia» (Moiso, 2011) insito nella microfinanza potrebbe trovare risultati più concreti e profondi.

[40] È il limite di un certo quale *short-termism* del microcredito a cui fa pure riferimento Orsini (2011). Ma in senso opposto, sulla compatibilità tra microfinanza e prospettive di maggior rilievo finalizzate addirittura all'innovazione, cfr. Nugroho e Miles (2012).

[41] È l'obiettivo perseguito da quelle iniziative che hanno teso a saldare il ricorso al microcredito con gli assunti generali della programmazione sociale di zona: si veda l'esperienza siciliana richiamata in Barone e al. (2009).

Riferimenti bibliografici

Abi, 2009, *Banche e inclusione finanziaria*, Bancaria Editrice, Roma.

Andreoni A., 2010, *La tecnologia del microcredito. Stato dell'arte e prospettive di sviluppo in Italia*, Abi, Roma.

Andreoni A. e Pelligra V., 2009, *Microfinanza. Dare credito alle relazioni*, Il Mulino, Bologna.

Ardic O.P., Heimann M. e Mylenko N., 2011, *Access to Financial Services and the Financial Inclusion Agenda around the World*, The World Bank, Policy Research Wp 5537.

Armendariz B., 2009, *Microfinance for Self-Employed Activities in the European Urban Areas*, Ceb Working Paper n. 09/041.

Balkenhol B. e Guerin I., 2003, *La microfinance en Europe. Bilan d'une recherche comparative*, «Economie et Solidarités», vol. 34, n. 1, pp. 64-81.

Barone B., Bruschetta S. e Scerba S., 2009, *Microcredito e sviluppo locale di comunità*, «Plexus», n. 3, novembre, pp. 44-59, disponibile al sito internet: www.rivistaplexus.it.

Becchetti L., 2008, *Il microcredito*, Il Mulino, Bologna.

Borgomeo C. (a cura di), 2012, *Microcredito. Dimensioni e prospettive del prestito sociale ed imprenditoriale in Italia*, Donzelli, Roma.

Botti F. e Corsi M., 2010, *A Social Performance Analysis of Italian Microcredit*, Ceb Working Paper, n. 10/020.

Botti F. e Corsi M., 2011, *Measuring the Social Performance Analysis of Microfinance in Europe*, Ceb Working Paper, n. 11/037.

Brooks C., Huang J., Ndiaye A. e Oudrhiri R., 2010, *The development of Professional Microcredit in Developed Countries. Evaluation Tools and Systems: Best Models and Best Practices*, Caisse des Dépots et Consignations-Sciences Po, Parigi.

Bruhn Leon B., Eriksson P.E. e Kraemer Eis H., 2012, *Progress for Microfinance in Europe*, Eif Working paper n. 13.

Campion A. e Lindner C., 2008, *Putting the «Social» into Performance Management: A Practice-Based Guide for Microfinance*, Institute of Development Studies, Brighton.

Canale R.R., 2010, *Microcredit in Advanced Economies as a «Third Way»: A Theoretical Reflection*, Mpra Paper n. 21109-10, disponibile al sito internet: http://mpra.ub.uni-muenchen.de.

Caritas italiana, 2012, *Rapporto 2012 sulla povertà e sull'esclusione sociale. I ripartenti: povertà croniche e inedite. Percorsi di risalita nella stagione della crisi*, Caritas italiana, Roma, disponibile all'indirizzo internet: http://www.caritasitaliana.it/home_page/pubblicazioni/00002900_I_ripartenti._Poverta_croniche_e_inedite._Percorsi_di_risalita_nella_stagione_della_crisi.html.

Collard S., Kempson E. e Whyley S., 2001, *Tackling Financial Exclusion. An Area-Based Approach*, The Policy Press, Bristol.

Cull R., Aslı Demirgüç-Kunt e Lyman T., 2012, *Financial Inclusion and Stability: What Does Research Show?*, Cgap Brief, may.

Dayson K., 2010, *Measuring the Impact of EU Microfinance. Lessons from the Field*, Emn European Microcredit Research Awards 2010, disponibile al sito internet: www.european-microfinance.org.

Di Castri S., 2010, *The Microcredit Sector in Italy: Small Initiatives in a Dynamic Scenario*, in Jayo Carboni B., Lacalle Calderón M., Rico Garrido S., Dayson K. e J. Kickul (a cura di), *Handbook of Microcredit in Europe. Social Inclusion through Microenterprise Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 61-100.

El-Zoghbi M. e Martinez M., 2011, *Measuring Changes in Client Lives through Microfinance: Contributions of Different Approaches*, Cgap Brief, maggio.

Eurobarometer, 2010, *Poverty and Social Exclusion*, Report January 2010, *Special Eurobarometer 321*, Bruxelles.

European Commission, 2008, *Financial Service Provision and Prevention of Financial Exclusion*, European Communities, Bruxelles.

Fischer G. e Ghatak M., 2011, *Spanning the Chasm: Uniting Theory and Empirics in Microfinance Research*, in Armendariz B. e Labie M. (a cura di), *The Handbook of Microfinance*, World Scientific Publishing, Londra, pp. 59-75.

Gatti D. e Papetti L., 2007, *Esperienze di microcredito a confronto: approcci, modalità, strumenti*, Il Melograno, Bollate.

Gloukoviezoff G., 2007, *From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Income?*, in Anderloni L., Braga M.D. e Carluccio E.M. (a cura di), *New Frontiers in Banking Services. Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*, Springer Verlag, Berlino, pp. 213-245.

Kraemer Eis H. e Conforti A., 2009, *Microfinance in Europe. A Market Overview*, Eif Working paper, n. 1.

Hermes N. e Lensink R., 2007, *The Empirics of Microfinance: What Do We Know?*, «The Economic Journal», n. 117, february.

Isfol-Iter, 2011, *Microcredito come fattore di stabilizzazione e come strumento di nuove opportunità*, Rapporto di ricerca, mimeo.

Jayo B., González A. e Conzett C., 2010, *Overview of the Microcredit Sector in the European Union 2008-2009*, Emn Working paper, n. 6.

Jung M., Lahn S. e Unterberg M., 2009, *EIF Market Studies on Micro Lending in the European Union. Capacity Building and Policy Recommendations*, Emn, march.

Lammermann S., 2011, *Microfinance in Europe and Its Outreach to Target Groups*, Emn Working paper.

Laureti C., 2008, *Pourquoi et comment faire du microcrédit en Europe occidentale?*, Reseau Financement Alternatif, Bruxelles, disponibile al sito internet: www.financite.be.

Lupone R., 2008, *Esclusione finanziaria. Acquisizione e sfide della finanza di frontiera*, «Studi e note di economia», vol. 13 (3), pp. 551-573.

Mc Ateer M. e Evans G., 2010, *A Financial Inclusion «Manifesto»*, The Financial Inclusion Centre, Londra, disponibile al sito internet: www. inclusion-centre.co.uk.

Moiso V., 2011, *Rischi ed opportunità dell'accesso al credito per le famiglie: un nuovo campo per le politiche di welfare?*, paper presentato alla Conferenza Espanet «Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa», Milano 20 settembre - 1° ottobre 2011.

Mori A. e Rigon M., 2010, *L'esclusione delle famiglie dai servizi bancari di base in Lombardia*, Ores Working paper, n. 1.

Nugroho Y. e Miles I., 2012, *Microfinance* & *Innovation*, in Cox D. e Rigby J. (a cura di), *Innovation Challenges for the 21st Century*, Routledge, Londra.

Orsini R., 2011, *Etica economica del microcredito*, Aiccon Working Papers 87.

Phan P., 2009, *Entrepreneurship and Microfinance. A Review and Research Agenda*, The John Hopkins Carey Business School, mimeo, disponibile al sito internet: http://jscholarship.library.jhu.edu.

Siewertsen H., Evers J., Forster S., Heetvelt I., Ramsden P. e Thomas W., 2005, *Policy Measures to Promote the Use of Micro-Credit for Social Inclusion.* studio condotto su incarico della Commissione europea, Facet/Evers&Jung/Nef.

Simanowitz A., 2004, *Issues in Designing Effective Microfinance Impact Assessment Systems*, Imp-Act Wp n. 8/04, disponibile all'indirizzo internet: http://ageconsearch.umn.edu/handle/23751.

Stroh De Martinez C., 2011, *Finance for the Poor in Demand: Who Uses Microfinance and Why?*, Institute for International Political Economy Berlin, Working Paper, n. 10.

Terreri F. e Galimberti Faussone L., 2008, *Opportunità d'impresa ed esclusione dal credito: il caso italiano*, Rapporto per il convegno Ritmi «Microcredito in azione: buone pratiche per buone idee di impresa», Firenze, 19 dicembre.

Thiel V., 2009, *The Impact of the Economic Crisis on Asset Building in Europe: Using Opportunities and Creating Resilience*, «eRB-Electronic Research Bulletin», n. 1, 14 dicembre.

L'accesso al credito come innovazione di welfare e contrasto alla vulnerabilità

Valentina Moiso

L'accesso al credito delle famiglie è uno dei temi emergenti nelle azioni di contrasto della marginalità sociale. La questione riguarda soggetti che esprimono un bisogno di risorse finanziarie, sono esclusi dai tradizionali canali di sostegno pubblico e nel contempo sono considerati «rischiosi» dagli istituti bancari. Di fronte a questa situazione si sono sviluppate iniziative di vario genere volte a facilitare l'accesso al credito di soggetti in difficoltà. Innovative partnership tra banche, governo e attori del terzo settore stanno implementando progetti in cui l'attore pubblico si fa garante nei confronti delle banche dei debiti di alcune categorie di famiglie. Intanto, dal punto di vista normativo, l'art. 111 del Testo unico bancario definisce per la prima volta il microcredito sociale in Italia, stabilisce le caratteristiche degli enti abilitati all'erogazione, e identifica negli individui «finanziariamente vulnerabili» le categorie di soggetti finanziabili. La definizione di «vulnerabilità finanziaria» e i rischi e le opportunità che si aprono per le famiglie che accedono al credito, anche in relazione al contesto europeo, vengono affrontate nell'articolo con un'approfondita analisi delle più significative esperienze di partnership volte all'erogazione di credito e di microcredito sociale in Italia. L'analisi critica di queste misure è modulata in relazione ai risultati di una ricerca condotta mediante 73 interviste guidate a famiglie indebitate e a operatori del settore, in cui ricostruendo molteplici esperienze di gestione di un debito si sono rilevati particolari percorsi che richiamano l'attenzione del regolatore.

1. L'accesso al credito delle famiglie come innovazione di welfare

Giovani – spesso lavoratori precari o atipici – in procinto di acquistare la prima casa o di sostenere una spesa sanitaria ingente, donne in seguito a un divorzio con figli a carico, studenti e lavoratori temporaneamente usciti dal mercato del lavoro, sono alcuni esempi di soggetti accomunati dal fatto di aver bisogno di risorse finanziarie e di essere nel contempo considerati «più rischiosi», a parità di altre condizioni,

dalle banche tradizionali. La vulnerabilità di cui fanno esperienza è anche finanziaria, e il loro benessere futuro dipende dal modo in cui riescono a procurarsi le risorse di cui necessitano per affrontare snodi cruciali delle proprie carriere di vita.

Nei confronti di questi soggetti la concessione di credito attraverso canali tradizionali spesso amplifica i processi di trasmissione intergenerazionale della ricchezza e delle disuguaglianze: l'accesso al credito, infatti, risulta favorito laddove vi sia già la disponibilità di risorse economiche della famiglia di origine. D'altro canto risultano inefficaci i meccanismi di protezione sociale, in quanto un sistema di welfare in costante ridimensionamento non ha le risorse per far fronte a tali «nuovi rischi»: alcuni operatori parlano di «aree grigie» del sistema di protezione sociale, ovvero situazioni di difficoltà per così dire congiunturale nella vita di famiglie che altrimenti godono di un moderato benessere, e che se non adeguatamente affrontate rischiano di assumere un carattere strutturale.

Al fine di facilitare l'accesso al credito dei soggetti in difficoltà, innovative partnership nazionali tra banche, enti locali e attori del terzo settore hanno implementato progetti in cui l'attore non-profit si fa garante dei debiti di determinate categorie di famiglie nei confronti delle banche, istituendo fondi a garanzia del rimborso della cifra dovuta. Parallelamente è stato per la prima volta regolamentato il microcredito in Italia: l'art. 111[1] del Testo unico bancario (Tub) definisce *microcredito sociale* il prestito erogato a «persone fisiche in condizioni di particolare vulnerabilità economica o sociale, purché i finanziamenti concessi siano di importo massimo di euro 10.000, non siano assistiti da garanzie reali, siano accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari di bilancio familiare e abbiano lo scopo di consentire l'inclusione sociale e finanziaria del beneficiario e siano prestati a condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato». Sono abilitati all'erogazione anche enti senza fini di lucro, ma la legislazione al riguardo è ancora lacunosa e attualmente in revisione presso il Parlamento (Camera dei Deputati, 2012): ad oggi sono numerosi i casi di organizzazioni non-profit attive sul territorio che si dedicano prevalentemente ad attività di tutoraggio e assistenza verso chi chiede il prestito, e si rivolgono ad una banca locale per l'erogazione del credito di cui si fanno garanti nei confronti delle famiglie.

[1] Inserito tramite il decreto legislativo 13 agosto 2010 n. 141, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 207 del 4 settembre 2010.

Tabella 1 - L'innovazione nelle partnership per l'accesso al credito delle famiglie

	Enti pubblici/terzo settore	Banche
Innovazione di prodotto (nuovi target)	Copertura dei «nuovi rischi» nelle aree grigie del sistema di protezione sociale	Inclusione bancaria di soggetti più rischiosi (con meno garanzie reali) rispetto ai clienti tradizionali
Innovazione di processo (variazioni nell'operatività)	Sostegno a utenti con problematiche sociali tramite trasferimenti monetari che devono essere restituiti	Garanzia alla restituzione del debito di una famiglia offerta da un fondo pubblico

Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

Partnership di questo tipo contengono importanti innovazioni di prodotto e di processo dal punto di vista dei soggetti promotori (tab. 1).
Gli enti pubblici e del terzo settore rispondono alle richieste di sostegno delle famiglie facilitandone l'indebitamento: in questo modo possono raggiungere cittadini a rischio di esclusione dai meccanismi di protezione previsti dal sistema di welfare senza dover necessariamente impiegare risorse a fondo perduto, ma limitandosi a istituire fondi di garanzia. La principale innovazione è proprio utilizzare in un intervento a carattere *sociale* un meccanismo tipico degli interventi di sostegno a carattere *economico*: il debito in quest'ultimo caso viene utilizzato dai beneficiari direttamente in attività produttive che generano reddito, mentre nel primo caso viene impiegato dalle famiglie per affrontare meglio una particolare congiuntura della propria vita, cosa che solo indirettamente può facilitare la produzione di reddito con cui restituire il denaro ricevuto. Le banche, grazie alla garanzia prestata dagli enti pubblici e del terzo settore, vedono aprirsi nuove possibilità commerciali in direzione di uno sviluppo di prodotti ad hoc per finanziare soggetti più rischiosi finora esclusi dalla concessione di credito.
Più in generale possiamo definire innovativo l'intero impianto della partnership, in quanto si tratta di una collaborazione tra enti profit e non-profit in progetti in cui ciascuno dei due persegue la propria mission principale, in particolare l'attore profit agisce operando all'interno del proprio *core business*. Si tratta di un superamento della tradizionale «logica della compensazione», secondo la quale le imprese (tra cui possiamo annoverare a pieno titolo le banche) si dedicano a progetti a carattere sociale senza pretendere un ritorno economico, ma per fini riconducibili all'attività di marketing o alla responsabilità so-

ciale. Queste partnership, al contrario, hanno per le banche carattere *strategico*, perché grazie a esse ampliano il proprio business e le possibilità di generare profitto[2]. La prima questione da sollevare in relazione a questi temi è l'identificazione delle categorie di soggetti finanziariamente vulnerabili; la seconda questione riguarda i rischi e le opportunità che si aprono per le famiglie che accedono al credito con maggiore facilità, ai fini della loro tutela: il caso italiano fa registrare numerosi vuoti legislativi in relazione al contesto europeo e statunitense, in particolare riguardo all'accompagnamento nel rientro dei soggetti sovraindebitati. Queste due questioni vengono affrontate nell'articolo in seguito a un'approfondita ricognizione delle più significative partnership profit/non-profit per l'erogazione di credito e delle principali esperienze di microcredito sociale recentemente avviate in Italia.

2. Le innovazioni per facilitare l'accesso al credito: partnership profit/non-profit e microcredito sociale

L'antecedente delle partnership profit/non-profit per facilitare l'accesso al credito delle famiglie può essere individuata nella Convenzione Abi-Tremonti (legge 24 luglio 2008, n. 126) che si proponeva di «salvare il potere di acquisto delle famiglie» di fronte all'aumento delle rate dei mutui a tasso variabile del 2007-2008. Le banche aderenti all'Abi, in accordo con il Ministero delle Finanze, avevano provveduto a inviare una comunicazione a tutti i propri mutuatari proponendo un finanziamento parallelo al mutuo al fine di riportare la rata mensile ai valori del 2004: l'eventuale differenza veniva accantonata in un conto che il cliente, a meno di non essere riuscito a estinguere prima, avrebbe iniziato a pagare con i dovuti interessi alla fine dell'originario piano di ammortamento.

[2] Si tratta di una logica che per alcuni aspetti richiama la recente teoria della Creazione di valore condiviso (*Creating shared value*, Csv) sviluppata in ambito di *business school* da Porter e Kramer (2011) come evoluzione della Responsabilità sociale di impresa. La Csv si riferisce non solo alla distribuzione (*sharing*) di valore economico creato dall'impresa, ma alla creazione congiunta di valore economico, sociale e ambientale. Il valore dell'output di un'impresa deve dunque essere misurato congiuntamente in termini economici, sociali e ambientali e essere massimizzato così come il profitto lo è in un'impresa tradizionale. Per creare valore condiviso un'impresa ha necessità di collaborare con enti pubblici e del terzo settore, portatori di un prezioso *know-how* sulle modalità di intervento in ambito sociale e/o ambientale.

Tabella 2 - Fondi ministeriali di garanzia dei debiti delle famiglie

Provvedimento	Anno	Ente concessionario della garanzia	Stanziamento	Carattere dell'operazione
Fondo di solidarietà mutui prima casa	2008	Ministero dell'Economia, gestione del Fondo tramite Consap (Concessionaria servizi assicurativi pubblici)	20 milioni stanziati per il 2011, 10 milioni per l'anno 2012 e 10 milioni per il 2013. Adesione obbligatoria da parte delle banche fino a esaurimento fondi	Emergenziale
Accordo Abi-Associazioni dei consumatori «Sospensione della rata del mutuo»	2009	Ministero delle Finanze (promotore)	Nessun fondo a garanzia; il provvedimento è collegato alla sottoscrizione degli strumenti finanziari cosiddetti *Tremonti bond*. Adesione volontaria da parte delle banche	Emergenziale
Fondo per i prestiti alle famiglie con nuovi nati	2009	Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, gestione Consap	Previsti 75 milioni per tre anni, più 10 milioni per i trasferimenti in conto interessi per i bambini affetti da malattia rara. Stanziamento effettivo 35 milioni al 2011	Temporaneo
Fondo per l'accesso al mutuo prima casa giovani coppie	2011	Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, gestione Consap	Dotazione iniziale prevista di 50 milioni	Strutturale
Fondo garanzia per gli studenti	2011	Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, gestione Consap	Dotazione iniziale prevista di 19 milioni	Strutturale

Nota: in Appendice sono riportati i riferimenti normativi relativi ai singoli provvedimenti.
Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

Il target di questa misura erano tutte le famiglie con un mutuo a tasso variabile stipulato per l'acquisto della prima casa, senza alcuna distinzione di reddito, patrimonio o condizioni lavorative: l'obiettivo era permettere loro di diminuire il peso attuale della rata di rimborso sul budget familiare, rimandando una parte del pagamento nel tempo e

quindi prolungando la durata del periodo di restituzione del debito. Si trattava quindi di un provvedimento di natura congiunturale diretto a fronteggiare un'emergenza, non una regolamentazione strutturale del sistema bancario in un'ottica consumeristica: le banche non corsero il rischio di vedere erosi i propri guadagni sui mutui, come nel caso delle liberalizzazioni volute dal ministro Bersani del 2007[3], anzi videro aumentata la protezione dal rischio di insolvibilità dei loro clienti di fronte all'eccezionalità della crisi finanziaria. La Convenzione può essere considerata un antecedente delle partnership, perché la logica della *minimizzazione del rischio di insolvenza di clienti indebitati in condizioni di difficoltà economica* è stata riproposta in tutti i provvedimenti successivi che hanno visto enti locali, banche e altri attori del terzo settore attivarsi a supporto delle famiglie. I primi progetti di questo tipo sono nati proprio in seguito all'attivazione di fondi ministeriali (tab. 2).

La platea dei possibili beneficiari delle prime misure del 2008-2009 era ancora composta da mutuatari con mutuo stipulato per l'acquisto dell'abitazione di residenza (il cosiddetto «mutuo prima casa»), ma con alcuni ampliamenti e restrizioni rispetto alla Convenzione di Tremonti. Il «Fondo di solidarietà mutui prima casa» offriva la sospensione del pagamento delle rate di rimborso del mutuo e la presa in carico del pagamento della quota interessi nel periodo di sospensione. Le famiglie che potevano richiedere l'intervento del fondo dovevano presentare un indicatore Isee inferiore a 30.000 euro e aver subìto un evento negativo tra cui la perdita del lavoro, la morte di un familiare, oppure una spesa imprevista e consistente opportunamente documentata. Una seconda misura molto simile, promossa dalle associazioni di consumatori e detta «Moratoria Abi», offriva la sospensione del pagamento delle rate di rimborso del mutuo per 12 mesi, con esclusione dei mutui a tasso variabile e senza alcuna presa in carico degli interessi del debito. Potevano aderirvi le famiglie con un reddito imponibile fino a 40.000 euro che avessero subìto un evento negativo, aggiungendo a quelli elencati in precedenza l'ingresso in cassa integrazione.

In sintesi, rispetto alla Convenzione questi due progetti ampliavano la platea dei beneficiari includendo anche i mutuatari con mutuo a tasso fisso (o rivolgendosi solo ad essi), e nel contempo la limitavano tramite due tipi di restrizioni, legate al reddito e al patrimonio e all'aver subìto un evento dai risvolti potenzialmente negativi sulla capacità familiare di produrre reddito.

[3] Legge 2 aprile 2007, n. 40.

Il numero di famiglie aderenti al «Fondo di solidarietà» ministeriale è meno di un decimo di quelle che hanno fatto ricorso alla «Moratoria Abi», che a loro volta sono il 2% delle famiglie con mutuo[4] (Bartiloro e. al., 2012). Il presente articolo non è però la sede appropriata per analizzare in modo approfondito l'adesione delle famiglie, soprattutto perché le opportunità a loro disposizione per diminuire l'impatto finanziario del mutuo non si limitano a questi due progetti, ma comprendono anche una serie di altre possibilità che andrebbero valutate congiuntamente per tracciare un quadro completo. D'altro lato è importante sottolineare che il «Fondo di solidarietà» ministeriale ha completamente esaurito lo stanziamento nei primi sei mesi di applicazione: l'adesione delle banche era obbligatoria e la richiesta delle famiglie è stata immediata e massiccia, e purtroppo non completamente evasa data l'entità della dotazione. Elemento di grande attrazione era la presa in carico da parte del fondo degli interessi sul mutuo durante il periodo di sospensione: per i mutuatari il beneficio era duplice, sia perché erano momentaneamente sollevati da un peso notevole sulla contabilità familiare, sia in quanto vedevano abbattersi seppur leggermente il costo del debito. Le due motivazioni più frequenti dell'adesione delle famiglie alla «Moratoria Abi[5]» sono state la cessazione del rapporto di lavoro subordinato (41%), la sospensione del lavoro o la riduzione dell'orario di lavoro (25%) (*ibidem*). Infine, stime condotte dalla Banca d'Italia e dall'Abi indicano che le famiglie in ritardo col pagamento del mutuo che hanno potuto aderire alla sospensione sono solo un decimo delle famiglie in arretrato.

Queste prime osservazioni sulla risposta delle famiglie fanno emergere un bisogno di flessibilità nel piano di rimborso, ovvero di poter usufruire di periodi di sospensione dei pagamenti o della possibilità di diminuire l'importo della rata mensile allungandone la durata, per fronteggiare momenti di svolta o rottura nelle carriere lavorative.

Le misure introdotte successivamente ampliano ulteriormente il campo di intervento rispetto alla Convenzione voluta da Tremonti: non mirano a sostenere le famiglie indebitate durante un'emergenza congiunturale ma si propongono di facilitarne l'indebitamento per sopperire a determinate situazioni di difficoltà.

[4] Il dato è calcolato su tutti i mutuatari e non sulle famiglie potenzialmente beneficiarie, nemmeno considerando la sola restrizione dell'indice Isee.

[5] Le famiglie potevano richiedere l'adesione presso la propria banca, l'adesione degli istituti non era obbligatoria ma ha raggiunto il 92% del totale.

Il «Fondo per i prestiti alle famiglie con nuovi nati» istituito nel 2009 offre la garanzia del 50% dell'importo per prestiti a tasso fisso agevolato fino a 5000 euro, e si rivolge a famiglie nelle quali sia nato o adottato un bambino tra il 2009 e il 2014. Non è richiesto alcun requisito di reddito, né una specifica destinazione d'uso del prestito, solo la durata del piano di rimborso non deve superare i 5 anni. La garanzia aumenta al 75% per le famiglie con indicatore Isee inferiore a 15.000 euro, ed è previsto un contributo in conto interessi (cioè un ulteriore prestito) per famiglie con un bambino affetto da malattia rara[6].

Il «Fondo per l'accesso al mutuo prima casa giovani coppie» istituito nel 2011 offre la garanzia del 50% del debito per i mutui prima casa stipulati da giovani coppie. Questo provvedimento facilita l'accesso al credito dei giovani privi di elevate garanzie patrimoniali familiari: al momento di accensione del mutuo, infatti, il cliente che secondo la banca non offre sufficienti garanzie reali deve coinvolgere una terza parte come garante della restituzione del debito, di solito un genitore. Questo fondo rende possibile ricorrere all'ente pubblico quale garante del proprio mutuo, cercando in tal modo di contrastare la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze che il meccanismo innescava. Inoltre, il provvedimento prevede la possibilità di applicare una sospensione, per un periodo non superiore a 12 mesi, in caso di difficoltà con il pagamento delle rate. Le *giovani coppie* in questione devono rispondere ad alcuni requisiti: i componenti devono avere entrambi meno di 35 anni e un indicatore Isee non superiore a 35.000 euro che per almeno la metà deve derivare da un contratto a tempo indeterminato. Sono dunque esclusi i casi di coppie composte da lavoratori entrambi precari, anche in caso presentino continuità di reddito. Le coppie devono essere coniugate: in caso di coppie non coniugate o famiglie monoparentali è richiesta la presenza di figli minori. La casa per cui si accende il mutuo, inoltre, deve avere una metratura non superiore a 90 metri quadri e un valore non superiore a 200.000 euro, mentre il mutuo deve essere a tasso variabile.

Il secondo provvedimento del 2011 è il «Fondo garanzia per gli studenti», che istituisce una forma di prestito d'onore, offendo la garanzia del 70% di prestiti bancari erogati agli studenti universitari in corso

[6] I dati riportano 24.000 famiglie aderenti, per un totale di 9 milioni di garanzie realmente prestate al 18 novembre 2011. Come previsto la misura è stata riproposta per gli anni successivi, per cui si rimanda al termine del periodo di applicazione per una compiuta analisi delle cause del suo successo/insuccesso.

con gli esami e di età compresa tra 18 e 40 anni. Il prestito oggetto della garanzia deve avere determinate caratteristiche: erogato in rate annuali di importo compreso tra 3000 e 5000 euro e comunque non superiore a 25.000 euro; il rimborso deve iniziare dopo che siano passati almeno 2 anni dal conseguimento del titolo di studio. Non sono previsti requisiti reddituali o patrimoniali dei beneficiari.

I due fondi istituiti nel 2011 hanno un carattere «strutturale» perché prevedono un meccanismo che consente un continuo rialimentarsi della dotazione di garanzia iniziale: quando viene garantito un prestito l'importo corrispondente viene accantonato, ma al progressivo ridursi dell'ammontare del debito residuo diminuisce anche l'importo accantonato e le risorse liberatesi vanno ad alimentare di nuovo il fondo. Questo meccanismo dovrebbe ovviare – almeno nel lungo periodo – al rischio che lo stanziamento si esaurisca in presenza di una forte richiesta da parte dei beneficiari.

In sintesi, le situazioni di difficoltà individuate da questi ultimi provvedimenti definiscono sostanzialmente due tipi di beneficiari:

1. individui che affrontano particolari snodi del passaggio alla vita adulta (cfr. Negri e Filandri, 2010) quale la fine degli studi e la genitorialità, che richiedono un impegno in termini finanziari di media entità. In questi casi l'ente pubblico non richiede alcun requisito reddituale o patrimoniale per porsi come garante dei debiti, il cui importo è limitato.
2. individui che affrontano un momento di passaggio alla vita adulta che richiede un notevole sforzo finanziario, quale l'acquisto dell'abitazione di residenza. L'ente pubblico si rivolge a un ben definito gruppo di famiglie: non devono essere eccessivamente ricche, per cui sono imposti limiti all'Isee, alla metratura e al valore della casa, ma devono presentare una certa stabilità lavorativa, per cui almeno un componente deve essere assunto a tempo indeterminato.

A questi tipi possiamo aggiungere quello che emerge dai primissimi provvedimenti del 2008-2009:

3. famiglie che possiedono l'abitazione di residenza su cui hanno stipulato un'ipoteca, che si ritrovano in difficoltà con il rimborso del mutuo a causa di un evento negativo riguardante la propria carriera lavorativa, di salute o familiare.

Da queste prime osservazioni sembra possibile evincere che il principale beneficiario dei provvedimenti, nelle intenzioni dei promotori, sono i cittadini di ceto medio, intendendo con questa espressione gli

individui «né ricchi né poveri» (Goodin e Le Grand, 1987) che occupano una posizione intermedia nella scala sociale, in cui è particolarmente importante l'acquisizione di risorse di tipo culturale (gli studi universitari) e patrimoniale (l'abitazione) sia dal punto di vista delle strategie individuali sia da quello dell'appartenenza di status (cfr. Butler e Savage, 1995; Bagnasco, 2008). In effetti stiamo analizzando interventi che prevedono in tutti i casi la restituzione del denaro prestato: la famiglia beneficiaria deve essere in grado di sostenere un esborso futuro a fronte di un'entrata nel presente, ovvero deve potersi permettere di *far fruttare* l'aiuto ricevuto anche in termini monetari destinandolo a un migliore impiego delle proprie risorse, il che implica un possesso di risorse iniziali proporzionali all'entità del debito richiesto.

Questi provvedimenti sembrano inoltre inserirsi nella crescente tendenza all'indebitamento delle famiglie di classe media nei paesi occidentali, che ha portato alcuni analisti a parlare di *economia del debito* (Lacan e al., 2009) e a cui si sta uniformando con un certo ritardo anche l'Italia. Partendo da una situazione di elevata patrimonializzazione e basso indebitamento delle famiglie italiane[7], nel periodo 1998-2007 il denaro erogato in prestito dalle banche alle famiglie per l'acquisto dell'abitazione è aumentato in media del 17% annuo (Bonaccorsi di Patti e Felici, 2008), e nel 2008 le famiglie indebitate nel complesso (dai mutui al credito al consumo) sono salite al 27,8%. Dal punto di vista degli istituti bancari, dunque, il settore dei crediti alle famiglie (*credit retail*) prima della crisi finanziaria costituiva un mercato in espansione[8] che poteva garantire agli istituti ampi margini di guadagno. La crisi finanziaria e la congiuntura economica negativa, insieme alle più stringenti richieste di patrimonializzazione degli istituti dettate dalla regolamentazione internazionale, hanno reso più difficoltosa la concessione di crediti: il sistema bancario ha reagito con una più pressante richiesta di sostegno al finanziamento di imprese e famiglie tramite la costituzione di fondi terzi a garanzia dei debiti. La possibilità di contare su una garanzia, anche parziale, contro l'insolvenza delle

[7] Le passività finanziarie delle famiglie ammontano al 70% del reddito disponibile, contro ad esempio il 100% della Francia e il 132% degli Stati Uniti; le famiglie intestatarie di un mutuo sono il 12,6%, contro il 25-30% in Francia, Germania e Spagna, 35-40% in Irlanda e Olanda, oltre il 50% negli Stati Uniti (Banca d'Italia, 2010).

[8] Dall'intervento di Giuseppe Zadra, allora Direttore generale dell'Abi, al convegno «Credito alle famiglie 2009», Roma, 23-24 giugno 2009.

classi di debitori più rischiosi rappresenta dunque un'opportunità di sviluppo dell'operatività bancaria in una direzione intrapresa prima della crisi finanziaria e da questa messa a dura prova.

2.1 I progetti di microcredito sociale

Guardando alle operazioni di concessione di credito catalogabili nell'ambito del *microcredito sociale* ex art. 111 del Tub, la maggioranza dei prodotti offerti dagli istituti bancari sono collegati a partnership con enti locali che si offrono come garanti delle famiglie, talvolta utilizzando i fondi ministeriali sopra citati.

Lo schema-tipo di queste partnership è ben esemplificato dal caso del «Microcredito etico sociale ravennate-imolese», che deriva da un accordo di collaborazione firmato nel 2010 da diverse realtà: la Fondazione Giovanni Dalle Fabbriche, l'istituto di Credito cooperativo ravennate e imolese e diverse associazioni, enti pubblici e Caritas diocesane. Ogni ente sottoscrittore ha un ruolo preciso: il Credito cooperativo esegue i prestiti che rientrano nei requisiti previsti, la Fondazione Giovanni Dalle Fabbriche presta garanzia fino al 30% dell'importo, le associazioni effettuano il ruolo di tutor delle persone e delle microimprese finanziate. Questo schema presenta un carattere a rete fortemente locale, e viene replicato in tutte le regioni italiane (tab. 3), con leggere differenze legate ai criteri di accesso e agli enti coinvolti.

Guardando al contenuto dei 183 progetti presi in esame e riportati in tabella 3, la principale discriminante è data dal tipo di microcredito erogato, che secondo la normativa può essere *sociale*, cioè rivolgersi genericamente a «soggetti vulnerabili», oppure *di impresa*. Nel presente articolo non si è tenuto conto di questo ultimo tipo, che è piuttosto collegato a politiche del lavoro ed esula dall'oggetto di questa analisi, ovvero il credito erogato come sostituto di trasferimenti di welfare per coprire bisogni familiari «essenziali». La platea dei potenziali beneficiari è più estesa rispetto a quella dei fondi ministeriali, in quanto è molto più ampia e differenziata la casistica che permette di accedere ai finanziamenti in oggetto. Quasi tutti i progetti di microcredito sociale sono destinati a nuclei familiari in difficoltà per la copertura di spese a fronte di eventi di carattere straordinario: molti adottano l'eloquente appellativo di «microcredito di cittadinanza»[9].

[9] Nei casi che prevedono una più precisa indicazione dei settori di intervento emergono principalmente le spese a carattere sanitario e alloggiativo. Un piccolo

Tabella 3 - La distribuzione delle iniziative di microcredito in Italia al 31 luglio 2012

Regione	Numero progetti	Progetti di microcredito sociale
Abruzzo	8	6
Basilicata	5	2
Calabria	7	2
Campania	9	3
Emilia-Romagna	12	9
Friuli-Venezia Giulia	6	5
Lazio	11	3
Liguria	4	3
Lombardia	30	22
Marche	6	4
Molise	2	2
Piemonte	10	9
Puglia	10	6
Sardegna	6	2
Sicilia	15	6
Toscana	19	13
Trentino	3	2
Umbria	3	2
Valle d'Aosta	3	3
Veneto	14	11
Totale	183	115

Fonte: elaborazione a cura dell'autore dal report dell'Ente nazionale per il microcredito (2012). Si tratta di una ricognizione di tutte le iniziative operative nelle regioni italiane al 30 giugno 2012, identificate attraverso la consultazione di enti locali e nazionali, istituti di credito, organizzazioni del terzo settore, parti sociali, enti ecclesiali, associazioni di rappresentanza e dei consumatori. La definizione di microcredito utilizzata nel progetto è quella di «prestito di limitato importo (cfr. parametri art. 111 Tub) con obbligo di restituzione, concesso in assenza di particolari garanzie a soggetti svantaggiati o in difficoltà economica, mirato al finanziamento di microimprese, alla creazione di occupazione (autoimpiego), al sostegno socio-assistenziale nonché agli studi, supportato da peculiari azioni di accoglienza, ascolto e accompagnamento».

numero di progetti mirano invece a sostenere in modo specifico l'inclusione sociale e lavorativa di determinate categorie di cittadini, dalle donne vittime di violenza agli ex detenuti, per esempio i progetti della città di Reggio Emilia e della Regione Lazio.

Si tratta dunque di provvedimenti con un forte carattere di flessibilità, che lasciano una certa discrezionalità ai soggetti promotori nella valutazione e selezione dei beneficiari. Il carattere di queste partnership è fortemente locale, i soggetti che erogano materialmente i crediti sono principalmente banche del territorio – le banche di Credito cooperativo sono presenti in questi accordi in tutte le regioni[10] – ma si rileva anche la presenza di intermediari finanziari alternativi alle banche tradizionali, come Banca Popolare Etica, le Mag[11] e PerMicro, il primo operatore specializzato nel microcredito in Italia. Questi soggetti fortemente innervati nel territorio sono molto attivi nel tessere reti tra gli enti locali e le associazioni per la definizione di progetti di sostegno finanziario ad hoc per specifiche categorie di utenti e declinate a seconda del contesto socioeconomico di riferimento.

3. La vulnerabilità finanziaria come criterio di accesso al credito

Da una prima analisi dei provvedimenti sopra riportati non emerge una linea univoca sottostante gli interventi: le manovre ora agiscono nei confronti di situazioni di estremo disagio, come una grave malattia e la perdita del lavoro, ora intervengono in particolari momenti del ciclo di vita delle famiglie, quali l'acquisto della prima casa o l'arrivo di figli, ma limitano fortemente l'accesso ad alcuni tipi di famiglie o ai redditi più bassi, ora presentano ampi e indefiniti criteri di accesso.
Dato che questi provvedimenti sono stati varati da poco tempo e molti devono ancora svilupparsi a pieno, come già detto sarebbe prematura una valutazione del loro successo/insuccesso e delle relative cause. È invece possibile avanzare alcune considerazioni critiche sulla loro impostazione: a tal fine in questa parte dell'articolo si confronta la definizione dei beneficiari dei provvedimenti con quanto emerso da una precedente ricerca che ha rilevato molteplici esperienze di gestione di un debito da parte delle famiglie. Tramite 73 interviste semistrutturate a famiglie indebitate, ai loro operatori di riferimento e a associazioni di consumatori esperte del tema è stato possibile ricostruire

[10] Seguono le Casse di risparmio, le banche popolari, le casse rurali e alcune banche locali. I grandi gruppi nazionali sono direttamente coinvolti solo in Lazio, Liguria, Lombardia e Piemonte.
[11] Ovvero le Mutue autogestioni nate negli anni settanta come forma di obiezione monetaria attive soprattutto in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

particolari situazioni e percorsi che richiamano l'attenzione del regolatore[12]. In particolare, nello studio si sono poste in relazione le scelte delle famiglie con un mutuo a tasso variabile di fronte all'aumento dei tassi del 2008 con la loro alfabetizzazione finanziaria, il capitale economico e sociale posseduto, la politica bancaria dell'istituto di riferimento e le possibilità di tutela offerte dalla normativa (Moiso, 2011; 2012).

Tra i percorsi documentati sono emerse categorie molto variegate di famiglie indebitate bisognose di aiuto. Famiglie in situazione di *analfabetismo finanziario* e ostili alla consulenza degli esperti, individui con basso reddito, persone in un momento di difficile cambiamento nella vita familiare o lavorativa, giovani di fronte a condizioni economiche mutate rispetto all'epoca dei genitori. Ricostruendo a fondo queste situazioni è emerso come l'esperienza del debito non sia un *patchwork* di avvenimenti ognuno isolato e a sé stante, ma piuttosto un *percorso* che presenta importanti elementi di continuità e coerenza con il passato a fianco di fattori di forte rottura. La reazione di fronte all'aumento dei tassi del 2008 è stata dunque una tappa, per quanto inaspettata, a cui le famiglie sono approdate con il loro bagaglio di esperienze e protezioni.

È possibile infatti definire il debito come una sorta di *bene esperienziale* (*experience good*) la cui adeguatezza rispetto alle attese può essere determinata non solo una volta avvenuto lo scambio (Nelson, 1970), ma durante e alla fine del periodo di rimborso. Il tempo dei debiti è dun-

[12] Si tratta di una ricerca iniziata nel 2008 e conclusa nel 2011 nell'ambito del dottorato di ricerca in Ricerca sociale comparata dell'Università degli Studi di Torino, inserita nell'ambito del più ampio Programma di ricerca sul ceto medio in Italia coordinato da Arnaldo Bagnasco e promosso da Compagnia di San Paolo e Consiglio italiano per le scienze sociali (Css, si veda Bagnasco, 2008). Si sono condotte, trascritte e analizzate 73 interviste discorsive della durata media di un'ora, principalmente rivolte ai mutuatari, ai loro operatori di riferimento, ai direttori e ai responsabili del settore crediti, ai clienti dei loro istituti bancari; si è condotta un'osservazione partecipante nell'ufficio di concessione crediti alle famiglie della filiale centrale degli istituti considerati (un grande gruppo bancario e un istituto di credito cooperativo). L'analisi ha inoltre tratto particolare beneficio dalla partecipazione dell'autrice al progetto *Monitoraggio e analisi della situazione finanziaria delle famiglie italiane* dell'Associazione Bancaria Italiana - Ministero del Welfare che ha portato all'inserimento del concetto di vulnerabilità finanziaria nell'art. 111 del Testo unico bancario, e che ha visto il confronto dei principali attori della microfinanza, bancari o non profit, del panorama italiano ed europeo (si veda Abi, 2009).

que il lungo periodo, in cui le carriere debitorie delle persone si intersecano con quelle familiari e lavorative, con conseguenze non sempre facilmente prevedibili soprattutto in un quadro di individuazione e individualizzazione dei percorsi di vita (Bagnasco, 2008; Negri e Filandri, 2010), in cui è diventata più complessa la progettazione coerente e la costruzione di corsi di azione dotati di senso (Fullin, 2002; Luciano, 2002). Quella del debito è infatti una situazione che rimanda a un tema di grande attualità: gli incroci tra carriere dell'individuo, e tra carriere e cambiamenti istituzionali e congiunture economico-finanziarie, che definiscono l'attuale passaggio del rischio dal sistema all'individuo (cfr. Beck, 1986; Ranci, 2002; Sennett, 1998).

Si sbaglierebbe, dunque, a considerare i debitori come un gruppo omogeneo, soprattutto in vista della buona riuscita delle misure a protezione delle famiglie. Nel caso preso in esame, l'aumento dei tassi è stato certo uno shock, ma non ha avuto uguali ripercussioni negative su tutte le famiglie con mutuo a tasso variabile, nemmeno se considerate in rapporto all'importo del debito: ha impattato molto negativamente i casi in cui la combinazione dei fattori sopra riportati aveva prodotto conseguenze destabilizzanti sulla gestione delle risorse. Altri studi condotti all'estero su differenti tipi di indebitamento confermano queste osservazioni: non è «l'accidente di vita» in sé a procurare disastri finanziari nella storia delle persone, ma come questo si interseca con l'accumulazione nel tempo delle scelte e con l'intreccio delle traiettorie di vita (Perrin-Heredia, 2009).

Il concetto con cui è possibile indicare congiuntamente tutte queste casistiche è la *vulnerabilità finanziaria*. La letteratura sulla vulnerabilità finanziaria è veramente esigua, soprattutto per quanto riguarda l'analisi delle sue determinanti (Chiorazzo e al., 2009). Chiorazzo e colleghi definiscono finanziariamente vulnerabili quelle famiglie che non sono in ritardo con il rimborso del loro debito, o peggio ancora già in sofferenza, ma che rischiano di avere difficoltà nella sua *gestione futura*. Il lavoro di questi autori è il primo a comparare database italiani e statunitensi sul tema delle determinanti della vulnerabilità finanziaria, tenendo inoltre conto dell'influenza del comportamento delle banche nel facilitare percorsi di sovraindebitamento[13]. Anderloni e Van-

[13] Gli autori sostengono che le famiglie povere statunitensi hanno più probabilità di avere problemi nella gestione dei debiti rispetto a quelle italiane, e la probabilità aumenta per le famiglie che, a parità di basso reddito, hanno una casa di valore elevato: ecco l'effetto dei rifinanziamenti dei debiti possibile negli Usa

done (2011, p. 2) definiscono la vulnerabilità come «una condizione fattuale e percettiva di instabilità finanziaria, connessa a difficoltà ad "arrivare a fine mese" e/o a sostenere spese impreviste, ad *over-commitment* dovuto a eccesso di indebitamento, nonché di percezione di instabilità economica e finanziaria avvertita dall'individuo». Ancora più tecnica è la definizione adottata da Banca d'Italia, che la misura in termini di incidenza della rata del debito sul reddito disponibile (Banca d'Italia, 2010). In seguito all'indagine richiamata nel presente paragrafo è possibile articolare una definizione che tenga in considerazione il concetto di vulnerabilità sviluppato dalla letteratura sociologica, ovvero quale indicatore della maggiore o minore esposizione degli individui a subire effetti negativi in seguito a un dato evento (Ranci, 2002), e quindi definendola come «il grado di esposizione degli individui a eventi esterni o a errori nelle scelte finanziarie individuali, date le loro condizioni di partenza e la loro situazione economica, familiare, lavorativa, di salute».

Riconoscere le famiglie come vulnerabili al momento della concessione del debito significa tenere conto delle particolari condizioni socioeconomiche dei loro membri, prevedendo delle formule contrattuali quanto più adattabili alle mutevoli condizioni sociali e lavorative (si veda Abi, 2009). In questa ottica, il principale limite delle misure intraprese dal governo nel 2008-2009 può essere individuato nell'aiutare tutti i mutuatari nello stesso periodo, quasi fossero un gruppo indifferenziato che deve fronteggiare quello che viene definito un «accidente di vita». L'alternativa non è necessariamente definire rigidamente categorie o caratteristiche delle famiglie, come nei successivi fondi di garanzia ministeriali, quanto piuttosto individualizzare le misure a tutela di situazioni a rischio. Le operazioni di microcredito sociale a carattere fortemente locale sono più coerenti con questa prospettiva, ma al riguardo manca ancora una normativa che riduca le disuguaglianze di opportunità tra famiglie a seconda, per esempio, della regione di residenza, che limiti la discrezionalità dell'intermediario finanziario nel concedere i prestiti e che tuteli le famiglie dal rischio di sovraindebitamento.

grazie all'aumento del valore dell'immobile in possesso, in parte gonfiato dalle dinamiche dei mutui *subprime*.

4. Conclusioni: tutelare le famiglie dal sovraindebitamento

Nel momento in cui si cerca di aiutare le famiglie finanziariamente vulnerabili offrendo loro la possibilità di indebitarsi occorre interrogarsi sul rischio di caduta nel sovraindebitamento. Se è possibile riscontrare a livello di dibattito pubblico una tendenza a deresponsabilizzare il sovraindebitato, soprattutto all'estero, rimproverando alle banche di aver incoraggiato eccessivamente l'indebitamento di clienti bisognosi e fiduciosi nella loro consulenza, a livello di azione locale le associazioni dei consumatori insistono sul fornire ai cittadini gli elementi utili per una responsabile gestione finanziaria nel lungo periodo (Plot, 2009). La prima tendenza si adatta bene alle esigenze di consenso politico, per cui non paga puntare il dito contro la «negligenza dei consumatori-elettori» (*ivi*, p. 74) e si riconosce al consumatore un grado di «ignoranza lecita». Al contrario, il sovraindebitamento può essere riconosciuto come una responsabilità del debitore a seconda della causa che lo ha scatenato: in Francia ad esempio si distingue il *sovraindebitamento attivo*, dato dalla sottoscrizione di numerosi prestiti da parte del cliente, da quello *passivo*, che deriva da una diminuzione delle entrate, e questa differenza comporta l'accesso a misure di sostegno differenziate.

Al proposito segnaliamo un allarmante *vuoto legislativo* in merito alla mancanza in Italia di forme di mediazione da parte delle istituzioni nell'accompagnare i soggetti indebitati: in questo modo non è possibile fornire un'adeguata assistenza al debitore «civile» insolvente, come invece accade in altri paesi (cfr. Tarantola, 2007). Nell'ordinamento francese è previsto l'intervento di un'apposita commissione composta da rappresentanti di diverse istituzioni, che faciliti la negoziazione di un piano di risanamento finanziario tra il sovraindebitato e l'intermediario creditore, attivando diversi strumenti quali il rinvio dei termini di pagamento, la riduzione dei tassi, l'affiancamento al debitore per la gestione e l'eventuale vendita di beni in suo possesso. Negli Stati Uniti è prevista la possibilità di dichiarare fallimento anche per gli individui, in seguito a due riforme varate nel 1983 e nel 2005: la prima aveva introdotto misure per agevolare il ricorso alla bancarotta da parte dei cittadini, mentre la seconda ne aveva limitato alcune possibilità al fine di evitare comportamenti opportunistici. Inizialmente i debitori che ricorrevano alla bancarotta potevano scegliere tra due procedure: riparare i debiti con i propri beni, ad eccezione di quelli esentati, salvaguardando i redditi futuri, oppure salvaguardare com-

pletamente i propri beni per riparare i debiti con i redditi futuri. Dal 2005 i debitori con un alto reddito sono obbligati a scegliere la seconda procedura (Jappelli e al., 2008).

In Italia non esistono iniziative con analoghi obiettivi[14], e sarebbe auspicabile affiancare alla diffusione dei procedimenti descritti in questo articolo anche una normativa volta ad accompagnare le famiglie nel rientro dei loro debiti qualora diventino insostenibili per il bilancio familiare e la conseguente serenità della vita domestica.

Riferimenti bibliografici

Abi, 2009, *Analisi della situazione finanziaria delle famiglie italiane, Rapporto Finale*, Abi - Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, dicembre.

Anderloni L. e Vandone D., 2011, *Vulnerabilità e benessere delle famiglie italiane*, Rapporto dell'Osservatorio su vulnerabilità e benessere delle famiglie italiane, Forum Ania - Consumatori e Università degli Studi di Milano.

Bagnasco A., 2008, *Ceto medio. Perché e come occuparsene*, Il Mulino, Bologna.

Banca d'Italia, 2010, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2008*, (nuova serie), n. 8, 10 febbraio.

Bartiloro L., Carpinelli L., Finaldi Russo P. e Pastorelli S., 2012, *L'accesso al credito in tempo di crisi: le misure di sostegno a imprese e famiglie*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers) n. 111, gennaio.

Beck U., 1986, *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, Francoforte; trad. it. 2000, *La società del rischio: verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.

Bonaccorsi di Patti E. e Felici R., 2008, *Il rischio dei mutui alle famiglie in Italia: evidenza da un milione di contratti*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers) n. 32, ottobre.

Butler T. e Savage M. (a cura di), 1995, *Social Change and the Middle Classes*, Ucl Press, Londra.

Camera dei deputati, 2012, *XVI Legislatura: Documentazione per l'esame di Atti del Governo, Credito al consumo. Correttivo al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141*, schema di d.lgs. n. 486.

Chiorazzo V., D'Apice V., Milani C. e Torriero G., 2009, *The Financial Vulnerability of Italian and Us Households: Some Evidence from Microeconomic Surveys*, in G. Bracchi e D. Masciandaro (a cura di), *Dopo la crisi. L'industria finan-*

[14] L'unica misura presa a contrasto del sovraindebitamento è la legge n. 108 del 1996, che ha stabilito i limiti oltre ai quali vengono definiti «usurai» i tassi di interesse applicati alle operazioni di finanziamento.

ziaria italiana tra stabilità e sviluppo, Fondazione Rosselli, XIV Rapporto sul sistema finanziario italiano, Bancaria Editrice, Roma.

Ente nazionale per il microcredito, 2012, *Monitoraggio e Valutazione del Microcredito*, Roma.

Fullin G., 2002, *Instabilità del lavoro e vulnerabilità: dimensioni, punti di equilibrio ed elementi di fragilità*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4, pp. 553-586.

Goodin R.E. e Le Grand J. (a cura di), 1987, *Not Only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*, Allen & Unwin, Londra.

Jappelli T., Pagano M. e Di Maggio M., 2008, *Households' Indebtedness and Financial Fragility*, Centre for Studies in Economics and Finance (Csef) Working Papers, n. 208.

Lacan L., Lazarus J., Perrin-Heredia A. e Plot S., 2009, *Vivre et faire vivre à crédit: agents économiques ordinaires et institutions financières dans les situations d'endettement*, «Sociétés contemporaines», vol. 76 (4), pp. 5-15.

Luciano A. (a cura di), 2002, *Politiche del lavoro. Linee di ricerca e prove di valutazione*, Franco Angeli, Milano.

Moiso V., 2011, *Ceto medio in difficoltà: titolari di mutuo e operatori bancari in periodo di crisi finanziaria*, tesi di dottorato in Ricerca sociale comparata, Università degli studi di Torino.

Moiso V., 2012, *Ci si sposa un po', con il mutuo. Fiducia e competenze dei mutuatari italiani di fronte alla tecnologia in banca*, mimeo, Dipartimento di Scienze Sociali, Università degli Studi di Torino.

Negri N. e Filandri M. (a cura di), 2010, *Restare di ceto medio. Il passaggio alla vita adulta nella società che cambia*, Il Mulino, Bologna.

Nelson P., 1970, *Information and Consumer Behavior*, «Journal of Political Economy», vol. 78 (2), pp. 311-329.

Perrin-Heredia A., 2009, *Les logiques sociales de l'endettement: gestion des comptes domestiques en milieux populaires*, «Sociétés contemporaines», vol. 76 (4), pp. 95-119.

Porter M.E. e Kramer M.R., 2011, *Creating Shared Value. How to reinvent capitalism – and unleash a wave of innovation and growth*, «Harvard Business Review», vol. 89 (1-2), pp. 62-77.

Plot S., 2009, *Du flambeur à la victime?*, «Sociétés contemporaines», vol. 76, pp. 67-93.

Ranci C., 2002, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Sennett R., 1998, *The Corrosion of Character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*, W.W. Norton & Company, New York-Londra; trad. it. 1999, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Feltrinelli, Milano.

Tarantola A.M., 2007, *L'evoluzione del mercato del credito e dei rapporti tra banche e clientela*, intervento del direttore centrale per la Vigilanza creditizia e finanziaria alla Giornata di studio «Indebitamento delle famiglie e delle imprese in Italia (2007): il rischio usura», Banca d'Italia, Roma, 15 novembre.

Appendice

Riferimenti normativi relativi ai provvedimenti inseriti nella tabella 1

Provvedimento	Riferimenti normativi
Fondo di solidarietà mutui prima casa	Inserito nella legge finanziaria 2008 (l. 244/07), art. 2 commi dal 475 al 480, operativo nel 2010 tramite il d.m. Ministero Economia n. 132/2010; rifinanziato per gli anni 2012 e 2013 con il d.l. 201/2011 convertito nella l. 214/2011, art. 13 comma 20
Accordo Abi-Associazioni dei consumatori «Sospensione della rata del mutuo»	Accordo quadro Abi e Ministero delle Finanze del 29 marzo 2009 (nell'ambito della sottoscrizione degli strumenti finanziari previsti dall'art. 12 d.l. 185/08, i cosiddetti «Tremonti Bond») e accordo Abi e Associazioni dei consumatori del 18 dicembre 2009 rinnovato il 31 gennaio 2012
Fondo per i prestiti alle famiglie con nuovi nati	Protocollo di intesa Abi - Dipartimento per le Politiche della famiglia del 9 novembre 2009. Il fondo è stato istituito per il triennio 2009, 2010 e 2011 dalla Presidenza del Consiglio con il decreto anticrisi del 2009 (d.l. 185/08 convertito nella legge 2/09, art. 4 e d.p.c.m. 10/9/2009) ma è divenuto operativo solo nel 2010, rinnovato per gli anni 2012, 2013 e 2014 con la legge di stabilità per il 2012 (l. 183 del 12 novembre 2011, art. 12)
Fondo per l'accesso al mutuo prima casa giovani coppie	D.l. 112/08 art. 13 comma 3 bis e Finanziaria 2010 (legge 191/09 art. 2 comma 39), d.p.c.m. 17/12/2010 n. 256 e Protocollo di intesa Ministero della Gioventù/Abi del 18 maggio 2011.
Fondo garanzia per gli studenti	

Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

Un focus

IL DIAL(

Il *Social Investment Approach* nelle politiche di welfare: un'occasione di innovazione?

Giuliana Costa

L'articolo illustra l'approccio del social investment *alle politiche sociali collocandolo nel più ampio dibattito sui cambiamenti dei welfare state europei. Se ne delinea la genesi e se ne individuano i principali salienti assunti nonché le critiche che ad esso sono state mosse negli ultimi anni. Si discutono altresì i* rationale *del* social investment approach *in alcuni campi di policy sistematizzando la ormai cospicua letteratura esistente. Da ultimo, si mette in evidenza se e a quali condizioni il* social investment *mantenga un qualche livello di attualità alla luce della crisi economica in atto e si configuri come un approccio in grado di innovare le politiche di welfare del nostro paese.*

1. *Le trasformazioni del welfare e il* social investment approach *nel mercato delle idee*

Prima di illustrare e discutere le caratteristiche salienti del *social investment approach* (Sia) è necessario collocarlo, seppur brevemente e senza alcuna pretesa di esaustività, nel più ampio dibattito sui cambiamenti che hanno investito i sistemi di welfare in questo ultimo ventennio. Le ipotesi di Pierson (2001) secondo cui i welfare state sarebbero istituzioni sostanzialmente rigide perché soggette a meccanismi inerziali che le rendono difficilmente adattabili alle modifiche del contesto socioeconomico e demografico sono state in parte contestate alla luce della prova empirica (Bonoli e Natali, 2012): vi è oggi nella comunità scientifica un sostanziale accordo circa il fatto che i sistemi di welfare odierni sono in realtà profondamente modificati rispetto a venti anni fa anche se il cambiamento è avvenuto molto più spesso con trasformazioni ai margini e senza grandi visioni di insieme che attraverso grandi riforme[1]. Anche la visione dominante secondo cui i welfare state sarebbero inesorabilmente destinati a processi di «*retrenchment*» viene messa in discussione dato che non sempre e non

[1] Per un approfondimento sulle teorie relative all'«*institutional change*» si rimanda a Streeck e Thelen (2005).

ovunque la spesa dedicata al welfare è diminuita e visto che è rimasta piuttosto stabile, almeno fino alla metà degli anni '80, nella maggior parte dei paesi europei (se si escludono quelli dell'Est). Sono invece avvenute delle ricalibrature interne ai sistemi di welfare con la revisione delle politiche pensionistiche rendendole maggiormente aderenti (in termini attuariali ma non solo) al massiccio invecchiamento della popolazione e all'allungamento della speranza di vita, con il varo di politiche di attivazione nel mercato del lavoro e di sostegno a coloro che già sono occupati con – più o meno – sostitutive misure di compensazione dei redditi nel caso di perdita dell'impiego, con l'inaugurazione o rafforzamento di politiche di incremento dell'occupazione femminile (con servizi di cura dei bambini e congedi parentali). In questo lasso di tempo le politiche sociali avrebbero, secondo molti analisti, assunto maggiore centralità nel novero delle politiche in grado di condizionare il funzionamento delle economie dei paesi e territori in cui si dispiegano, arrivando ad essere considerate – almeno nelle pratiche discorsive – un vero e proprio fattore competitivo per la crescita e lo sviluppo (Berghman e al., 1998).

Ad essere invece al centro di un'accesa disputa è in che direzione tali trasformazioni si sono sviluppate e quali categorie concettuali siano utili a interpretare sia i cambiamenti avvenuti, sia quelli da venire. Così, nel «mercato delle idee» ne sono emersi vari tentativi di lettura, tra cui quello di cui qui ci si occupa, il *social investment approach,* che ha fiancheggiato la riflessione e l'emergere della necessità di fronteggiare i cosiddetti «nuovi rischi sociali» (Bonoli, 2005; Taylor-Gooby, 2004), derivanti dallo sfaldamento delle istituzioni che hanno in qualche misura supportato lo sviluppo dei welfare state a partire dalle fine della seconda guerra mondiale.

2. Genesi di un approccio e di una retorica per le politiche sociali del nuovo millennio

Il paradigma del *social investment* è emerso con evidenza nei primi anni '90[2] come contraltare alla critica neoliberista al welfare, da un lato, e

[2] Ma è opportuno avere a mente che l'idea che le politiche sociali possano avere una componente produttiva o avere una funzione di volano economico risale in prima battuta alla proposta dei coniugi Myrdal nella Svezia dei primi anni '30 (Morel, Palier e Palme, 2012b) ma è anche al cuore di numerose teorie econo-

come tentativo di aggiornare e salvaguardare almeno in parte i principi fondanti della socialdemocrazia dall'altro, oltre che come alternativa alle ipotesi di «*welfare state retrenchment*» (Jenson e Saint-Martin, 2003; Pierson, 2001). È stato al centro del lavoro di accademici influenti come Anthony Giddens e Esping-Andersen (ma non solo), che hanno preso parte a processi di policy-making tesi a riformare il modello sociale europeo, aprendo una riflessione sulla necessità di riformulare le politiche sociali in Europa.

Il termine «Stato di investimento sociale» è stato utilizzato per la prima volta da Anthony Giddens nel suo manifesto «*The Third Way*» nel 1998 con cui ha preconizzato un cambiamento paradigmatico del welfare state così come era stato concepito fino a quel momento. Mentre la «prima via» si riferirebbe al welfare basato sui diritti e sulla redistribuzione delle risorse, su scarsi incentivi al lavoro e su scarse responsabilità assegnate ai cittadini, la «seconda via» si riferirebbe a un welfare di stampo neoliberale, ritenuto essere risultato fallimentare laddove sperimentato per via dell'aggravio della disoccupazione e l'approfondimento delle disuguaglianze e delle divisioni sociali. L'autore fa riferimento ad un «*positive welfare*» che enfatizza la capacità dei singoli (individui e famiglie, gruppi intermedi) di tutelarsi dall'insicurezza. Si tratta di un welfare che non protegge gli individui dal mercato «demercificandoli» (usando l'espressione coniata da Esping-Andersen nel suo ormai classico libro del 1990) ma che li rende più forti e capaci di stare *nel* mercato (Giddens, 1998), che funge da trampolino di lancio e non da scudo protettivo (Jenson, 2012), che intende i *welfare recipients* non più come soggetti passivi ma come utenti già attivi, attivabili o in grado di attivarsi e/o di avere un atteggiamento proattivo nel fronteggiamento dei propri problemi, carenze e difficoltà. I cittadini sono oggetto di «investimenti» ed essi hanno la responsabilità di fare fruttare tale investimento secondo il lemma «no rights without responsabilities» (Giddens, 1998, p. 65). Diritti e responsabilità sono visti come parti di un reciproco scambio tra individui e società. Come si può notare, viene introdotto un nuovo vocabolario. Ancora, il manifesto promuove un'integrazione tra dimensioni sociali ed economiche delle politiche pubbliche, chiamate sì a proteggere e sostenere gli individui, ma anche a promuovere la crescita economica e la competitività di

miche anche molto lontane tra loro in termini di approccio valoriale e apparato concettuale di riferimento (da Amartya Sen a Gary Becker o James Heckman e, come noto, John Maynard Keynes).

comunità e territori. Efficienza ed equità, in questa visione, non sono in contraddizione.

Non a caso, l'idea che le politiche sociali possano essere trattate come «politiche di investimento» è stata prontamente ripresa a livello europeo sia dal Trattato di Amsterdam del 1999, sia dalla Strategia di Lisbona del 2000 (basata sull'*European employment strategy* formalizzata, a sua volta, nel 1997)[3]. Quest'ultima è, come noto, costruita attorno a concetti, indicazioni e parole chiave che ben si sposano con uno Stato di investimento sociale: il futuro dell'Europa sarebbe stato quello di costruire un'economia competitiva ma caratterizzata da alti livelli di coesione sociale e basata sulla conoscenza, qualunque cosa questi termini abbiano voluto e vogliano oggi indicare. Il contesto dell'inizio del millennio era fecondo per questo tipo di ridefinizione del quadro di riferimento delle politiche di welfare, almeno sul piano valoriale: così come erano costruite erano considerate eccessivamente costose, inefficienti o addirittura fattore di blocco e di ostacolo alla crescita e alla competitività (senza peraltro creare un'efficace barriera contro l'esclusione sociale, l'aumento delle disuguaglianze, l'impoverimento, il disagio abitativo, l'assenza di cure e di assistenza), vista anche la necessità dei paesi occidentali di contrastare la crescente concorrenza subita dalle economie fondate su un basso costo del lavoro (Giddens, 1998). Il rilancio delle politiche sociali non poteva che passare dalla capacità di ri-posizionarle, ridefinendone – almeno in parte – gli obiettivi di fondo, visti anche i vincoli socioeconomici e demografici in atto e in via di peggioramento: nel 2000 la presidenza portoghese dell'Unione europea commissionò un rapporto di ricerca sul futuro del lavoro e del welfare nel continente (Ferrera, Hemerijk e Rhodes, 2000); l'anno successivo fu il governo belga a impegnarsi in questo senso chiedendo a Gøsta Esping-Andersen di riflettere sull'evoluzione dell'architettura dei welfare state europei. L'assunto di base era che fosse in atto una convergenza dei welfare state dei paesi a capitalismo maturo (pur riconoscendone differenze istituzionali, regolative e politiche evidenti). Di fronte a questo scenario si arrivò ad affermare che non ci sarebbero state alternative alla riconversione verso un «welfare attivo» (European Commission, 2004) in grado di accompa-

[3] La lunga stagione delle politiche di coesione sociale della Commissione europea ha, in qualche modo, preparato il terreno affinché le politiche di welfare potessero – almeno teoricamente – assumere connotati innovativi rispetto al passato, sia su scala nazionale quanto su scala locale (Icsw, 2007).

gnare le dinamiche di mercato, di sviluppare robusti assetti macroeconomici, di pluralizzare gli attori nella produzione di beni di welfare, in particolare – ma non solo – nell'area dei servizi alla persona. Questi orientamenti sono stati inseriti nelle dichiarazioni programmatiche di alcuni governi quali quelli di Blair, Clinton e Lipponen (Sipilä, 2008).

3. In che cosa consiste il social investment approach*: filosofie politiche e campi di policy*

Le politiche di investimento sociale sono caratterizzate da un approccio tendenzialmente «preventivo» (e meno di riparazione del danno) e dal privilegiare alcune popolazioni tradizionalmente meno centrali nei consueti assetti di welfare[4]: in primis i bambini e le famiglie (Esping-Andersen, 2002; Jenson, 2009), ma anche soggetti che non sono pienamente integrati nel mercato del lavoro. Si ispirano all'occupabilità come perno per un benessere diffuso e sostenibile nel tempo (Oecd, 2007). L'uso del termine «investimento» è giustificato dalla volontà di impiegare risorse non tanto e non solo per soddisfare bisogni attuali e correnti, ma anche per generare più ampi «rendimenti» futuri (Sipilä, 2008; Jenson e Saint-Martin; 2003; Lindh, 2012). Le spese per il welfare, anziché essere costantemente considerate come «costo», un necessario contraltare alla produzione di disuguaglianze insita nel libero mercato, sono intese come investimenti i cui esiti economici vanno proiettati sul medio-lungo periodo, riguardando la futura configurazione degli equilibri sociali e intergenerazionali. Così, assumono nuovo significato gli investimenti in educazione di base e in formazione e aggiornamento lungo l'intero arco della vita, in servizi di accompagnamento al lavoro, in interventi in grado di garantire una migliore conciliazione dei tempi, in misure di sostegno all'acquisizione di risorse che consenta agli individui di stabilizzarle o mobilizzarle in funzione delle proprie necessità lavorative e familiari all'inseguimento di migliori chance e, più in generale, in politiche di prevenzione dei rischi,

[4] Poiché lo Stato, secondo questo approccio agisce secondo criteri di razionalità economica e in termini imprenditoriali, valorizza meglio il suo investimento su alcuni target e alcune popolazioni piuttosto che altri/e. Come afferma Palier (2006, p. 114) adottare tale approccio implica «mettere meno enfasi sugli anziani (meno spesa sulle pensioni) e metterne di più sul futuro».

tra cui anche quelli di carattere sanitario e legati allo stile di vita[5]. La centratura è sull'occupabilità degli individui, in particolare delle donne, sull'aumento delle loro capacità (non a caso si fa spesso riferimento alle teorie di Amartya Sen; si vedano Esping-Andersen, 2002 e Hemerijck, 2006) e sulla rimozione degli ostacoli ad una piena partecipazione al mercato del lavoro che equivarrebbe, in questa visione, ad un pieno protagonismo nella società di appartenenza. Se, come recitano i documenti ufficiali del governo britannico, «work for those who can; security for those who cannot» (Dss, 1998), il lavorare, a prescindere dalla sua qualità, diventa l'obiettivo prioritario delle politiche sociali. Il paradigma del *social investment* tenta di tenere insieme e di promuovere congiuntamente efficienza economica e giustizia sociale seguendo di volta in volta due argomentazioni e linee interpretative di fondo. La prima vede nelle politiche sociali interventi in grado di generare consistenti ritorni economici. Gli *economic returns* delle politiche di *social investment* riguardano innanzitutto l'allargamento della base fiscale futura. Persone con alti livelli di educazione hanno chance di posizionarsi meglio sul mercato del lavoro e di raggiungere livelli di reddito mediamente superiori rispetto a coloro che sono sprovvisti di sufficienti credenziali educative e di opportunità di aggiornamento delle proprie competenze. Si tratta dunque di investire sulla produttività degli adulti e di coloro – i bambini – che lo saranno in futuro (Esping-Andersen, 2002). Spese attuali possono dunque rendere nel lungo periodo e generare risorse per finanziare anche il welfare state (Hemerijck, 2006). Non solo. Politiche di conciliazione cura-lavoro permettono alle famiglie di sviluppare modelli lavorativi intensivi (*dual-earner* o di lavoro a tempo pieno per nuclei monoparentali), strategia che, come messo in evidenza da ormai una mole impressionante di letteratura, è ottimale nel prevenire evenienze negative dell'esistenza o quanto meno di minimizzarne le ricadute negative, con lo sgravio inoltre delle politiche di assistenza. In secondo luogo, investire in capitale umano significa generare e rigenerare il fattore produttivo

[5] Per quanto le politiche di promozione dell'*affordability* del «bene/servizio casa» (Newman e al., 2008) e quelle connesse alla prevenzione in campo sanitario siano rimaste piuttosto al margine della letteratura in materia di *social investment*, come testimoniano le pubblicazioni di varia matrice (accademica e non) che sul tema delle politiche di *social investment* hanno tentato delle sintesi negli ultimissimi anni (Morel e al., 2012a; Dellors e Dollé, 2009; Cantillon, 2011; Vandenbroucke e Vleminckx, 2011; Hemerijck, 2012b).

cardine delle economie moderne, la loro forza-lavoro. Poter contare su di una forza-lavoro produttiva, formata e costantemente aggiornata costituirebbe un fondamentale asset competitivo nonché prerequisito per una crescita economica di lungo periodo (Brettschneider, 2008). L'enfasi viene posta allora sulla funzione di «investimento» e non di redistribuzione e le politiche sociali vengono distinte tra «produttive» o pro *social investment* (Hemerijck, 2012a), o improduttive. Le prime comprenderebbero le politiche attive del lavoro, politiche educative (specialmente nella prima infanzia), politiche familiari (congedi parentali, servizi in natura) e politiche di prevenzione in campo sanitario. Le seconde rimanderebbero a politiche che generano trasferimenti economici (pensioni, ammortizzatori sociali, sussidi) e misure compensative.

La seconda argomentazione è relativa alla capacità da parte delle politiche di ridurre le disuguaglianze, di generare inclusione e giustizia sociale attraverso la formazione del capitale umano. L'obiettivo è allora non più quello di raggiungere l'uguaglianza sociale, l'uguaglianza degli outcome (rivelatosi irraggiungibile e addirittura fallimentare in tutti i sistemi di welfare) quanto quella delle condizioni di partenza, perseguibile «via mercato». Alla centralità del mercato si accompagna il concetto di «disuguaglianze accettabili» che si basa su di una reinterpretazione del principio rawlsiano secondo cui è ammissibile discostarsi dalla equidistribuzione delle risorse solamente se a favore dei più svantaggiati (Brettschneider, 2008), assumendo invece che ce ne si può discostare se si portano così benefici all'intera comunità. È seguendo tale argomentazione che il governo inglese lanciò all'inizio degli anni 2000 il proprio programma di eradicazione della povertà infantile trattando i bambini e le loro comunità di riferimento come emblemi del *social investment approach*, dando priorità ai primi come «cittadini-lavoratori del futuro» (Lister, 2003, p. 437).

Tutto ciò premesso vale la pena ricordare che uno degli assiomi alla base dell'idea che si possano contemperare obiettivi di crescita economica e di sviluppo sociale è che la prima sia sempre inclusiva, sostenibile e che porti benefici a tutti, che non sia cioè selettiva ed escludente. Si assume che l'intreccio tra politiche sociali e politiche economiche possa trasformarsi in un gioco a somma positiva (Fouarge, 2003): maggiori investimenti sociali portano a maggiori livelli di coesione, a minori livelli di devianza, ad un clima sociale positivo per maggiori investimenti e la capacità di fare *pooling* di risorse pubbliche e private per la creazione o diffusione di più alti livelli di benessere.

La prospettiva di *social investment* assume colorazioni differenti nei diversi *welfare regimes* e a seconda delle circostanze e dei momenti politici in cui è stata declinata, ma si caratterizza, almeno nel discorso pubblico e nell'apparato retorico che lo fonda, per alcuni elementi comuni nei diversi contesti spazio-temporali (Jenson 2006; 2012): il focus sull'apprendimento continuo quale strumento per assicurare un effettivo collegamento con mutevoli mercati del lavoro, un orientamento al futuro e l'idea secondo cui l'«investimento» sui singoli individui abbia effetti arricchenti sul resto della collettività. I regimi di welfare socialdemocratici del Nord Europa hanno assegnato maggior enfasi alla formazione e aggiornamento del capitale umano dedicando risorse alle politiche di *early education* e alla scuola più in generale, anche se non solo o non tanto per assicurare l'eguaglianza e alti livelli di partecipazione alla vita democratica, quanto per promuovere buoni successi scolastici (Korpi, 2007) e, quindi, alte performance nel mercato del lavoro. I regimi liberaldemocratici invece, alle prese con l'aumento della povertà e della disoccupazione, hanno fatto maggiormente leva sulla necessità di interrompere gli elementi di svantaggio socioeconomico trasmessi da generazione a generazione, puntando sui rendimenti futuri di spese di welfare effettuate nel presente. I regimi di welfare corporativisti hanno concentrato la propria azione sul terzo elemento sopra citato, avallando appunto l'idea che l'intervento sui singoli non possa che favorire la società come un tutto. Così hanno ad esempio iniziato a sviluppare servizi di *care* in modo da aumentare i tassi di occupazione femminile e i tassi di natalità.

Nikolai (2012), nell'intento di verificare se, e in che misura, i paesi Oecd abbiano ri-orientato in senso innovativo le proprie politiche di welfare, ha ricostruito l'andamento delle diverse componenti di spesa distinguendo le politiche tra «*compensatory social policies*» (politiche passive sul mercato del lavoro, politiche per gli anziani) *vs* «*investment-related social policies*» (politiche attive del lavoro, politiche per la famiglia e politiche educative) nell'arco del periodo che va dal 1980 al 2007. Ne emerge che se da un lato la spesa sociale pubblica è cresciuta in tutti i paesi analizzati, la sua distribuzione interna ha subìto delle modifiche non sempre in linea con l'approccio del *social investment*. È cresciuta la spesa per pensioni, quella più ingente e che «fa problema» nell'ambito di questo approccio, ma anche quella per le famiglie. Allo stesso tempo, ovunque il budget per le politiche educative si è ridotto, in parte controbilanciato dalla spesa privata. Le spese per politiche attive e passive del lavoro sono rimaste stabili. L'evidenza empirica mostra

tendenze contrastanti: se da un lato l'invecchiamento della popolazione e l'aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro ha indotto alla crescita di investimenti sui servizi in natura (una delle caratteristiche del *social investment*) rispetto a quelli su investimenti in trasferimenti monetari, dall'altro non emerge una chiara tendenza al riorientamento della spesa verso il *social investment*. I paesi scandinavi spendono secondo l'autrice proporzionalmente di più rispetto agli altri in programmi di *social investment*, seguiti dai paesi anglosassoni, mentre quelli continentali francofoni e i Paesi Bassi avanzano relativamente alti livelli di spesa sui due fronti, anche se hanno maggior preminenza le politiche tradizionali rispetto a quelle «nuove». Germania, Giappone, Polonia e i paesi del Sud Europa investono ancora molto in termini relativi in politiche tradizionali. La geografia del welfare, letta con questa lente interpretativa, cambia in parte rispetto alle tipologie classiche.

4. *Critiche al* social investment approach*, un paradigma nella/in crisi*[6]

Dalla fine degli anni '90 fino almeno all'innesco della crisi economica, l'occupazione è aumentata in tutti i paesi Oecd ma tale aumento ha beneficiato solo in parte le famiglie senza lavoro. Nel contempo, la protezione del reddito per gli individui in età da lavoro è diminuita così come si è ridotta la capacità redistributiva delle politiche sociali a scapito soprattutto degli individui più poveri, mettendo in evidenza tutte le ambiguità della Strategia di Lisbona e dell'approccio di *social policy investment* che ne sta alla base (Cantillon, 2011). L'inizio della nuova decade del secondo millennio ha dato avvio a una serie di critiche a tale approccio rivelatosi velleitario nel fornire risposte ai problemi che si proponeva di contrastare nel complesso intreccio tra economia, Stato e società. A più di dieci anni dalla svolta pro *social investment* sopra descritta e a quattro anni dall'innesco della grande crisi economica in atto, la necessità di rivederne i presupposti e la fattibilità si fa evidentemente forte, oltre che ineludibile, per l'aggiornamento

[6] Per motivi di spazio non è possibile dare conto degli aspetti critici delle analisi relative ad ogni area di policy ispirata al *social investment approach* ma ci si mantiene ad un livello generale. Si vedano però i riferimenti bibliografici dell'articolo.

dell'agenda europea in materia di politiche sociali e per quelle dei singoli governi. Gli elementi critici addebitati al *social investment approach* sono vari e di svariata natura, oltre alla sua sostanziale non tenuta degli obiettivi anche laddove è stato maggiormente forte, quanto meno nelle retoriche di policy. Proviamo a ripercorrerne brevemente le ragioni per due macrocategorie.

Un primo gruppo di critiche riguarda la robustezza del concetto stesso, la sua operazionalizzazione e la sua verifica empirica. Il *social investment* è giudicato essere eccessivamente «coprente» e vago al punto da costituire un «quasi-concetto» (Jenson, 2009), mai chiaramente definito e spesso utilizzato per fare riferimento a caratteristiche, processi e orientamenti anche molto dissimili tra loro. Si rileva inoltre come esso sia regolarmente associato a una sorta di promiscuità tra affermazioni analitiche e affermazioni normative dato che sono stati i governi (e in particolare alcuni di essi, come si è ricordato sopra) a farsi vettori di trasmissione di questo approccio anche se supportati da prestigiosi scienziati sociali (Barbier, 2012; Jenson, 2012). Nel ripercorrere la genesi dell'applicazione del *social investment approach* nelle politiche sociali, Jenson (2012, p. 24) attribuisce, infatti, un ruolo di rilievo agli apparati burocratici dei singoli paesi dell'Unione europea, ai network e alle agenzie transazionali che a vario titolo popolano il mercato delle idee. In particolare afferma come vi sia stato nell'ultimo quindicennio una sorta di «preminenza dei Ministri delle Finanze e una estensione dei loro strumenti nel più ampio campo delle politiche sociali»[7]. Il *social investment approach* viene talvolta criticato per non fornire un sostanziale valore aggiunto rispetto ad altre riletture del welfare state (Barbier, 2012; Sgritta, 2012)[8].

[7] Jenson (2012) dà conto di come l'evoluzione del Sia abbia, con il suo carico valoriale, comportato riforme negli assetti istituzionali del welfare, significativi slittamenti di competenze all'interno dei singoli ministeri dei diversi paesi (le politiche rivolte ai bambini dal Ministero dell'Assistenza sociale a quello dell'Educazione per esempio in Svezia) e la progressiva adozione di uno strumentario di policy caratteristico degli economisti, quali gli incentivi fiscali o comunque, più in generale, gli interventi *tax based*, rivolti cioè a coloro che sono fiscalmente capienti – e quindi sono occupati o quanto meno producono reddito – nell'ottica di fare da supplemento a quest'ultimo (per esempio in Uk, anche Lister, 2003 e Millar, 2008).

[8] Si pensi ad esempio al concetto di «*enabling State*», resa efficacemente con il motto «public support for private responsibility» (Gilbert, 1989 e 1995).

Se il concetto è poco chiaro, anche la sua operazionalizzazione, utile alla verifica empirica di *quanto c'è di social investment* nelle politiche di welfare, risulta un problema. Per ora la maggior parte degli studi comparati a livello macro si sono fondati sulla distinzione tra «spesa di investimento sociale» e «spesa non di investimento sociale» (e quindi di puro «costo» nel senso illustrato sopra), un discrimine su cui non c'è accordo. Così ad esempio, il lavoro di Hemerijck (2012a) è stato messo sotto accusa anche per come distingue un tipo di spesa dall'altra. Perché mai si chiedono Ascoli (2012) e Barbier (2012) la spesa pensionistica in senso stretto, i trasferimenti monetari per la disabilità (con esclusione della spesa per la riabilitazione) e le spese per contrastare la disoccupazione (escluse le spese per politiche attive del lavoro) dovrebbero afferire al primo tipo mentre la spesa per le politiche attive del lavoro, per i servizi all'infanzia, l'*education* e la ricerca alla seconda? Ancora, per valutare l'effettivo impatto di politiche ispirate al Sia è necessario disporre di dati longitudinali che coprano un lungo arco di tempo, proprio per coglierne gli eventuali effetti di lungo periodo come la riduzione delle disuguaglianze intergenerazionali o anche gli effetti positivi in termini di autonomizzazione, maggiore e migliore spendibilità nel mercato del lavoro da parte degli individui. Nel campo della *childcare* questo problema si coglie con maggior evidenza: come definire se e in che misura le politiche di investimento per la primissima infanzia, nell'*Early childhood education and care,* una delle principali forme d'investimento sociale (Esping-Andersen, 2002; Jenson, 2006; Ferrera, 2009, Cerea, 2012) generano frutti in età adulta dei destinatari se non raccogliendo le informazioni pertinenti almeno in due momenti a più di vent'anni di distanza l'uno dell'altro? Tale capacità di indagine richiede continuità, uniformità e congruenza dei sistemi di raccolta di dati individuali che non sono coerenti con le attuali risorse a disposizione dei sistemi statistici nazionali e/o locali. Non a caso, sono stati oggetto di valutazione in quest'ottica non politiche ma singoli programmi, come per esempio il *Sure start program* lanciato dal governo Blair (Hamm, 2010) e rivolto a combattere la povertà infantile.

Il secondo gruppo di critiche riguarda i contenuti del *social investment approach* e il reale impatto delle politiche che ad esso si sono ispirate. Per motivi di spazio qui se ne illustrano solamente alcuni aspetti, vista la mole di contributi in questa direzione. Uno dei principali aspetti problematici attribuiti a questo approccio riguarda la sua scarsa, se non inesistente, attenzione agli aspetti strutturali delle disuguaglianze,

non «aggredibili» dalle politiche che vi fanno riferimento, nonché alle differenze che intercorrono tra gli individui (per esempio Hamm, 2010) e ai contesti in cui si collocano (Delors e Dollé, 2009). Per quanto riguarda l'impatto delle politiche sono in molti ormai a mettere in evidenza come esse siano risultate funzionali alla revisione e al *downgrading* dei sistemi di welfare a scala nazionale e locale e alla «*recommodification*» degli individui da esse investiti (Barbier, 2012; De la Porte e Jacobsson, 2012; ma anche, Vandenbroucke e Vleminckx, 2011). Beckfield (2012) afferma che facendo leva anche sul *social investment* i welfare state europei siano stati «americanizzati» tra il 1986 e il 2008, passando da essere istituzioni che tentavano di rendere il capitalismo accettabile e sicuro per la democrazia (secondo un'espressione coniata da Offe) a costituire piattaforme per far sì che quest'ultima sia funzionale al capitalismo. Il *social investment approach* avrebbe allineato gli interessi dei fautori del mercato che, per quanto «sociale», «capacitante» e «*enabling*», finisce per sostituire diritti di cittadinanza (come potevano essere i diritti connessi alla condizione di disoccupazione) con il «diritto» di far parte degli scambi di mercato. In sintesi, un aspetto sottovalutato o addirittura occultato è mistificare il meccanismo allocativo che vi sta alla base, vale a dire, il fatto che il mercato, come tutti i mercati, produce dei vincitori ma, insieme, dei perdenti (Barbier, 2012; Beckfield, 2012). Da ultimo, la questione è la visione «produttivista» dell'approccio (specialmente per quanto riguarda il rischio di un uso del tutto strumentale (oltre che amorale) dell'investimento sui «bambini-adulti di domani» e non sull'infanzia e la giovinezza come fase della vita degli individui in cui lo Stato è chiamato in ogni caso ad investire, a prescindere dagli outcome economici che tale intervento genera (Delors e Dollé, 2009, Qvortrup, 2009; Sgritta, 2012; Cerea, 2012).

Come illustrato, la prospettiva del *social investment* ha dominato le retoriche relative al ruolo delle politiche sociali a partire dalle fine degli anni '90, in un contesto economico e sociale pre-crisi, in cui si cercava di preparare le singole economie nazionali e gli impianti di protezione sociale alle difficoltà che si prospettavano all'orizzonte. Si mirava a modernizzare, innovandolo, lo stato sociale per meglio fronteggiare i nuovi e i vecchi rischi sociali derivati dalla nuova struttura di bisogni delle società contemporanee e per assicurare stabilità politica e finanziaria ai sistemi di protezione sociale nell'era dell'economia della conoscenza. La crisi finanziaria globale e la recessione che porta con sé aggiunge altri elementi di criticità all'implementazione delle politiche

ad esso ispirate. Come messo in evidenza da più parti (uno per tutti Diamond e Liddle, 2012) le politiche di rigore e austerità seguite dai governi europei hanno in realtà aggravato la forza relativa delle politiche sociali, sia in termini di risorse dedicatevi, sia nella costruzione delle agende pubbliche, concentrate nel rincorrere le emergenze economiche e finanziarie. Ancora, se da un lato Hemerijck (2012a) afferma che la condizione per il pieno sviluppo del paradigma è che vi sia una coerenza interna alle politiche sociali in modo tale che l'intera catena di interventi, dalla «*early education*», passando dal «*lifelong learning*» fino all'«*active ageing*» siano collegati, dall'altro non pochi dubbi sorgono rispetto alla capacità di creare e seguire tale *fil rouge* anche solo all'interno dei singoli Stati (Ascoli, 2012). Questa operazione richiede governi forti, classi politiche responsabili ed economie dinamiche e, se proiettata nello spazio sociale europeo, richiede anche una convergenza valoriale e un aumento del coordinamento economico e politico, precondizioni la cui fattibilità appare assai ardita alla luce delle vicende in cui oggi siamo immersi.

5. Requiem o rilancio del social investment approach*? L'innovazione difficile nel caso italiano*

Il recente contributo di Hemerijck sulle sorti del *social investment approach* vuole essere di sprone a «cavalcare la crisi» facendone occasione per riorientare il modello sociale europeo con «a forceful updating of the welfare legacy of William Beveridge» (2012a, p. 3). Si tratta di assegnare a questo paradigma un ruolo fortemente innovativo per il presente e per il futuro. Come si è avuto modo di discutere, ci sono molti dubbi sul fatto che l'innovazione del welfare e delle politiche sociali possa derivare da un'adozione acritica del *social investment approach*. Per quanto esso sia, in alcuni regimi di welfare (e in quello scandinavo in particolare), servito da principio guida nel riformulare le politiche pubbliche, i suoi esiti sono difficilmente valutabili, come si è illustrato sopra. A ciò non ha certo contribuito il pesante carico di ambiguità e di retorica che ha portano con sé fin dalla sua entrata nell'agenda pubblica europea. Se da un lato non c'è accordo circa gli effetti delle varie politiche ispirate al *social investment approach*, dall'altro non sono poche le critiche mosse ai suoi *rationale*. Fin qui gli aspetti che determinano il problema. Ma se si vuole capire se e a che condizione il *social investment* può essere occasione per innovare le politiche sociali

in tempi di crisi è necessario evitare di «buttare il bambino con l'acqua sporca», facendo qualche distinguo che non può che partire dalla constatazione che le differenze tra i singoli contesti nazionali e quelli locali sono fondamentali quando si prova a rispondere a dei problemi come quelli che oggi il welfare viene chiamato a fronteggiare. Si rende allora necessario chiarire come si colloca il nostro paese rispetto a questo paradigma visto che esso è stato proposto da studiosi e policy-maker di paesi con tradizioni e infrastrutture di welfare molto diverse da quelle nostrane. Gli studi comparati succintamente illustrati evidenziano come l'Italia, insieme alla Grecia (e in parte la Spagna), rappresenti un'eccezione nel panorama europeo dato che le nostre politiche di welfare soffrono di una debolezza di fondo e cioè quella di vedersi destinate poche risorse in assoluto, siano esse di «puro costo» (per seguire l'argomentazione precedente), siano di carattere pro *social investment* (Ascoli, 2012)[9]. Le trasformazioni del sistema produttivo, le dinamiche demografiche, i cambiamenti nelle forme di convivenza, si scontrano nel nostro paese con la sostanziale inerzia dei sistemi consolidati di protezione sociale, intrappolati entro automatismi amministrativi, modelli valoriali e sistemi di interesse che rimuovono costantemente le ragioni del cambiamento, seguendo le argomentazioni di Ferrera (1998) formulate quasi 15 anni fa e ancora piuttosto attuali (fatta eccezione per le politiche pensionistiche, ampiamente già riformate a partire dagli anni '90 e in parte per le politiche del lavoro, ormai da tempo al centro di un'intensa quanto contestata azione riformista). Che senso assume il *social investment approach* in questo panorama e in ottica prospettica?

A rendere difficile l'innovazione concorrono almeno tre aspetti fondamentali, oltre a quello già citato. Il primo riguarda la bassa dotazione di risorse economiche tradizionalmente destinate alle politiche sociali (Ascoli, 2011), la complessa e frammentata architettura istituzionale di queste ultime, pesantemente sbilanciata sulla dimensione regionale e/o locale e il loro persistente dualismo, con divaricazioni territoriali molto evidenti (Pavolini, 2011). Il secondo rimanda alle dinamiche demografiche che vedono il nostro paese collocarsi tra quelli più vecchi e a più rapido invecchiamento del pianeta, il che certo non rende semplice il tentativo di ri-orientare la spesa sociale a favore delle

[9] Anche se alcuni autori (Hemerijck, 2012a; 2012b; Nikolai, 2012) affermano che l'Italia si contraddistingua per spendere relativamente molto di più in politiche *non social investment* che in quelle orientate al *social investment approach*.

nuove generazioni. Da ultimo, si consideri che l'Italia si caratterizza per alti livelli di inoccupazione e di disoccupazione, per una bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro (e in particolare, come noto, al Sud Italia), per alti e crescenti livelli di disuguaglianza economica (Oecd, 2008; Vandenbroucke e Vleminckx, 2011) e per bassi livelli di mobilità intergenerazionale e bassi tassi di rendimento dei titoli di studio (Oecd, 2008). Questi aspetti se sommati, fanno sì che per attuare politiche di *social investment* siano necessarie ingenti risorse aggiuntive pena l'aumento del carattere regressivo delle politiche stesse, un rischio non da poco per gli effetti di «*crowding out*» che le spese di *social investment* possono generare (Vandenbroucke e Vleminckx, 2011). Come è noto infatti, queste ultime tendono a beneficiare maggiormente coloro che già sono inseriti nel mercato del lavoro o che sono dotati di maggiori capacità rispetto a coloro che restano esclusi dai fondamentali meccanismi di integrazione sociale. In assenza di maggiori investimenti nelle politiche sociali le risorse attualmente dedicate al welfare potrebbero essere destinate ai primi, lasciando i secondi con sempre minori protezioni. Ancora, questi aspetti dimostrano come le condizioni di partenza siano fondamentali per valutare il potenziale innovativo di queste politiche e come l'Italia non sia ben posizionata per operazioni che vadano nella direzione del *social investment approach*. Si consideri poi che la crisi economica e le manovre di revisione e ridimensionamento della spesa pubblica ad essa connesse se, da un lato, possono rivelarsi una finestra di opportunità per le politiche sociali nostrane attraverso la ridefinizione delle loro priorità, l'eliminazione delle sacche di inefficienza, di spreco, di particolarismi e illegalità diffusi, dall'altro possono trasformarsi in una spinta verso il loro ulteriore appiattimento sull'emergenza, sul breve periodo o sulla riduzione del danno, come le vicende di questi ultimi anni indicano. Costruire quel *fil rouge* tra le politiche cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente richiede risorse economiche, di governo e di governance non indifferenti, così come capacità da parte dei policy-maker di cogliere il potenziale insito nell'incrociare e fertilizzare vicendevolmente aree di policy tradizionalmente separate. Tale capacità va costruita nel tempo attraverso la revisione di alcune storture delle politiche sociali italiane che riguardano la loro complessa configurazione multiscalare, le decrescenti risorse economiche a disposizione, e la loro tendenza a trattare amministrativamente i bisogni (Tosi, 1994). Si tratta di allargare i quadri concettuali e metodologici con i quali vengono politicamente costruiti sia i problemi, sia le risposte ai pro-

blemi[10], riconoscendo che è necessario lavorare attorno alle differenze e alle disuguaglianze e cercando di superare i limiti posti dalle logiche di breve portata (talvolta perverse) dettate dai cicli politici. Si tratta di investire sulla promozione di una visione di più lungo periodo nelle politiche pubbliche e nei loro attori/destinatari, i cittadini di oggi e quelli di domani.

Riferimenti bibliografici

Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Ascoli U., 2012, *Comment on Anton Hemerijck/1. Retrenchment Policies and the deficit of Social Europe*, «Sociologica», n. 1.

Barbier J-C., 2012, *Comment on Anton Hemerijck/2. Social Investment, a Problematic Concept with an Ambiguous Past*, «Sociologica», n. 1.

Beckfield J., 2012, *Comment on Anton Hemerijck/3. More Europe, Not Less: Reversing the Long Slow Decline of the European Social Model*, «Sociologica», n. 1.

Berghman J., Fouarge D. e Govaerts K., 1998, *Social Protection as a Productive Factor, Collecting Evidence of Trends and Cases in the EU. Report at the Demand of the Commission of the EU – DG V*, European Institute of Social Security, Lovanio.

Bonoli G., 2005, *The Politics of the New Social Policies. Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States*, «Policy & Politics», vol. 33 (3), pp. 431-449.

Bonoli G. e Natali D., 2012, *The Politics of the «New» Welfare States. Analyzing Reforms in Western Europe*, in Bonoli G. e Natali D. (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Brettschneider A., 2008, *On the Way to Social Investment? The Normative Recalibration of the German Welfare State*, «German Policy Studies», vol. 4 (2), pp. 19-66.

Cantillon B., 2011, *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, «Journal of European Social Policy», vol. 21 (5), pp. 432-449.

Cerea S., 2012, *I servizi socio-educativi per la prima infanzia come politiche d'investimento sociale*, Position paper a supporto del progetto di ricerca *Politiche locali di investimento sociale* (Prin 2009), mimeo.

[10] Per esempio comprendendo che investire sui bambini richiede di investire non solo sull'educazione, ma anche sui nuclei primari della loro socializzazione, sulle famiglie e sul benessere degli adulti che hanno il compito di crescerli e renderli cittadini autonomi.

De La Porte C. e Jacobsson K., 2012, *Social Investment or Recommodification? Assessing the Employment Policies of the EU Member States*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol, pp. 117-149.

Delors J. e Dollé M., 2009, *Investir dans le social*, Odile Jacob, Parigi.

Diamond P. e Liddle R., 2012, *Aftershock: The Post-Crisis Social Investment Welfare State in Europe*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol, pp. 285-308.

Dss (United Kingdom Department of Social Security), 1998, *New Ambitions for Our Country: A New Contract For Welfare*, Dss, Londra.

Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Esping-Andersen G. (a cura di), 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

European Commission, 2004, *Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union*, Lussemburgo.

Ferrera M., 1998, *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.

Ferrera M., 2009, *From the Welfare State to the Social Investment State*, «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», vol. 117 (3/4), pp. 513-528.

Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M., 2000, *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta Editora, Oeiras.

Fouarge D., 2003, *Costs of Non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies and the Costs of Not Having Them*, Report dell'Employment and Social Affairs, Commission of the European Communities, january, Bruxelles.

Giddens A., 1998, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge.

Gilbert N. e Gilbert B., 1989, *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford University Press, New York.

Hamm T., 2010, *Examining «Social Investment» Policy in a Multi-Ethnic Sure Start Area: Staff Perspectives*, «Social Policy & Society», vol. 9 (4), pp. 503-514.

Hemerijck A., 2006, *Recalibrating Europe's Semi-Sovereign Welfare States*, Wzb Discussion Paper n. 2006/103, Berlino.

Hemerijck A., 2012a, *When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet*, «Sociologica», n. 1.

Hemerijck A., 2012b (di prossima pubblicazione), *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.

Icsw - International council on social welfare, 2007, *Proceedings of International Expert Seminar: Social investment and social protection as productive factors – The role of decent work and social integration for an economically successful and socially cohesive society*, Madrid/Spain, 14-16 dicembre.

Jenson J., 2006, *Social Investment for New Social Risks: Consequences of the LEGO*

Paradigm for Children, in Lewis J. (a cura di), *Children in Context: Changing Families and Welfare States*, EdgarElgar Publishing, Cheltenham Glos.

Jenson J., 2009, *Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism, Moving Towards Social Investment*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *What Future for social investment*, Institute for Future Studies Research Report, Stoccolma, pp. 27-44.

Jenson J., 2012, *A New Politics for the Social Investment Perspective. Objectives, Instruments and Areas of Intervention in Welfare Regimes*, in Bonoli G. e Natali D. (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Jenson J. e Saint-Martin D., 2003, *New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State*, «Canadian Journal of Sociology», 28 (1) pp. 77-99.

Lindh T., 2012, *Social Investment in the Ageing Populations of Europe*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol, pp. 261-308.

Korpi B.M., 2007, *The Politics of Pre-school - Intentions and Decisions Underlying the Emergence and Growth of the Swedish Pre-school*, Ministry of Education, Stoccolma.

Lister R., 2003, *Investing in the Citizen-Workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New Labour*, «Social Policy and Administration», n. 37, pp. 427-43.

Millar J., 2008, *Making Work Pay, Making Tax Credits Work: An Assessment with Specific Reference to Lone-Parent Employment*, «International Social Security Review», vol. 61 (2), pp. 21-38.

Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), 2012a, *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol.

Morel N., Palier B., Palme J., 2012b, *Beyond the Welfare State As We Knew It?*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol, pp. 1-30.

Newman S., Holupka S. e Harkness J., 2008, *The Long-Term Effects of Housing Assistance on Work and Welfare*, «Journal of Policy Analysis and Management», vol. 28 (1), pp. 81-101.

Nikolai R., 2012, *Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the Oecd World*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol, pp. 91-115.

Oecd, 2007, *Matching Work and Family Commitments. Issues, Outcomes, Policy Objectives and Recommendations. Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life - A synthesis of findings for OECD countries*, Oecd, Parigi.

Oecd, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Oecd, Parigi.

Pavolini E., 2011, *Welfare e dualizzazione dei diritti sociali*, in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Pierson P., 2001, *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in Pierson P. (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 410-456.

Qvortrup J., 2009, *Are Children Human Beings or Human Becomings? A Critical Assessment of Outcome Thinking*, «Rivista internazionale di scienze sociali», vol. 117 (3/4), pp. 631-654.

Sgritta G.B., 2012, *Investimento sociale e innovazione: le politiche di childcare*, Position paper a supporto del progetto di ricerca *Politiche locali di investimento sociale* (Prin 2009), mimeo.

Sipilä J., 2008, *Social Investment State: Something Real or Just a New Discourse?*, Paper presentato a Espanet, Helsinki, 18-20 settembre.

Streeck W. e Thelen A.K., 2005, *Institutional Changes in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.

Taylor-Gooby P. (a cura di), 2004, *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Tosi A., 1994, *Abitanti*, Il Mulino, Bologna.

Vandenbroucke F. e Vleminckx K., 2011, *Disappointing Poverty Trends: Is The Social Investment State to Blame?*, «Journal of European Social Policy», vol. 21 (5), pp. 450-471.

Rubrica

Osservatorio Europa*

Nota periodica di informazione sulle principali notizie relative all'azione sociale della Ue e sul dibattito politico, sindacale e istituzionale europeo

L'attualità sociale europea ha continuato a essere segnata dall'impatto delle misure d'austerità adottate dai paesi sotto il controllo della Troika (Grecia e Portogallo) o «quasi controllati» (Spagna e Italia). Nel campo della governance economica, i Consigli Ecofin (Economia e finanza) e Epsco (Occupazione e politiche sociali) hanno adottato le conclusioni del Semestre europeo del 2012 e dibattuto sulla ripartizione delle competenze in vista del prossimo Semestre europeo. La riunione del Consiglio europeo a ottobre 2012 ha confermato che la strada verso l'Unione bancaria è complessa. Per il momento si limiterà a un controllo da parte della Bce delle cosiddette «banche sistemiche». Il crescente potere della Banca centrale europea è stato confermato con l'annuncio di un programma di accollo illimitato dei debiti sovrani. La stessa Bce si rifiuta tuttavia di svolgere il suo ruolo di prestatore di ultima istanza: si limiterà ad intervenire sul mercato secondario. Gli Stati membri dovranno farne domanda utilizzando gli strumenti di assistenza finanziaria, con la condizionalità sociale che questa implica. Per le strade, intanto, la rabbia contro i piani di austerità sta fermentando, almeno in alcuni paesi. Scioperi generali sono stati organizzati in Grecia, Spagna, Portogallo e Italia e manifestazioni di piazza si sono svolte in tutti i paesi Ue il 14 novembre 2012, quando la Confederazione europea dei sindacati (Ces) ha indetto una giornata di «azione e solidarietà», una delle prime azioni contro l'austerità in tutti gli Stati dell'Unione europea.

* La rubrica «Osservatorio Europa» è a cura di Cécile Barbier, ricercatrice dell'Osservatorio sociale europeo di Bruxelles, di David Natali, direttore scientifico dello stesso Ose e docente all'Università di Bologna-Forlì, e di Carlo Caldarini, responsabile dell'Osservatorio Inca-Cgil per le politiche sociali in Europa, con sede a Bruxelles presso l'Inca Belgio.

1. Governance economica e sociale: valutazione del secondo Semestre europeo

Diverse sedute del Consiglio hanno valutato l'attuazione del secondo Semestre europeo e l'impatto delle raccomandazioni verso i paesi membri, formulate sulla base del rapporto sulla crescita annuale elaborato dalla Commissione europea. Le divergenze non sono sull'obiettivo della crescita attraverso la competitività, su cui il consenso europeo rimane intatto nonostante la crisi e i cambiamenti politici nazionali, ma sulla ripartizione dei compiti tra il Consiglio Epsco (Occupazione e affari sociali) e il Consiglio Ecofin (Affari economici e finanziari). Il dibattito è un po' surreale, poiché per gli Stati che non sono sotto «assistenza finanziaria» la questione centrale è il principio del «*comply or explain*» (seguire o motivare) introdotto dal «*Six Pack*» nel quadro del cosiddetto «Dialogo macroeconomico». Secondo questo principio, il Consiglio dovrebbe «seguire le raccomandazioni e le proposte della Commissione o spiegare la sua posizione al pubblico». Secondo quanto riferito da vari Consigli, questa pratica ha notevolmente rafforzato il ruolo della Commissione, mentre rimangono delle zone d'ombra sulla stesura di raccomandazioni specifiche per paese. Ma in termini di governance, la nota della presidenza (14210/12) mostra chiaramente la superiorità delle procedure del Patto di stabilità e crescita rispetto alla Strategia Europa 2020 e sottolinea l'importanza della procedura in caso di squilibri macroeconomici che non è ancora effettiva.

Come mostra bene il comunicato stampa del Consiglio Epsco del 4 ottobre 2012, l'esercizio si concentra piuttosto sulle riforme strutturali: «Nel quadro della strategia Europa 2020 e della nuova governance europea, il Consiglio ha tenuto un dibattito sulla valutazione del Semestre europeo 2012, il monitoraggio annuale delle politiche economiche e delle riforme strutturali. Ha approvato i contributi del comitato per l'occupazione e del comitato per la protezione sociale su tale questione, nonché le caratteristiche principali di un monitoraggio dei risultati in materia di protezione sociale».

Nel suo contributo, il Comitato per l'occupazione sollecita l'Ue a definire più chiaramente i poteri dei vari Consigli e dei loro comitati, moltiplicando le interazioni tra Commissione e Stati membri, e a rafforzare gli strumenti del Consiglio Epsco. S'impegna inoltre a sviluppare, sulla base delle proposte della Commissione, «un meccanismo di controllo delle riforme […] per garantire un monitoraggio continuo

dell'attuazione delle politiche intese ad attuare le raccomandazioni in materia di occupazione». La prima versione di questo meccanismo dovrebbe essere presentata al primo Consiglio Epsco del 2013 e aggiornata trimestralmente.
Il parere del Comitato per la protezione sociale ricorda che gli Stati membri devono conservare tutte le loro competenze e la loro discrezionalità per quanto riguarda la scelta delle misure necessarie per conformarsi alle raccomandazioni, soprattutto quando altre misure possono avere un effetto equivalente. Il Comitato s'impegna a proseguire il suo dialogo con le parti sociali, in particolare per quanto riguarda le pensioni e l'allungamento della vita lavorativa, e con le organizzazioni della società civile a livello europeo, durante tutti i lavori preparatori del Semestre europeo.

Riferimenti:

- Semestre europeo 2012 - Insegnamenti tratti, Nota della Presidenza, 1° ottobre 2012
http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st14/st14210.en12.pdf
- Semestre europeo 2012 - La strada da seguire, Nota della Presidenza, 4 ottobre 2012
http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st14/st14300-re01.en12.pdf
- Valutazione del secondo Semestre europeo e sorveglianza tematica nelle politiche occupazionali e sociali - Contributo del Comitato per l'occupazione, 20 settembre 2012
http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st13/st13685.it12.pdf
- Valutazione del secondo Semestre europeo e sorveglianza tematica nelle politiche occupazionali e sociali - Parere del comitato per la protezione sociale
http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st13/st13722.it12.pdf
- 3188a Sessione del Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori, 4 ottobre 2012, Press 2012/10/04: 406 Nr: 14408/12
http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-406_it.htm

1.1 Nuovo programma di riacquisto dei titoli da parte della Banca centrale europea

Mario Draghi ha annunciato il 6 settembre i termini del nuovo programma di riacquisto dei titoli di debito denominato «*Outright monetary transactions*» (Omt), per contenere «le gravi perturbazioni osservate nel

mercato dei titoli di Stato che provengono da timori infondati da parte degli investitori sulla reversibilità dell'euro» (conferenza stampa a Francoforte). Un progetto, in realtà, che ha lo scopo di assistere i paesi colpiti da tagli di bilancio significativi, e che a causa dei loro crescenti tassi debitori non riescono a rifinanziarsi sui mercati. Approvato con un solo voto contrario, il piano prevede l'acquisto illimitato sul mercato secondario dei titoli di Stato con scadenza entro tre anni. I paesi che desiderano beneficiare di questo piano devono fare richiesta formale di assistenza al Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf) e sottoporsi a un programma di aggiustamento economico. Solo la Banca centrale tedesca, la Bundesbank, ha manifestato la sua opposizione, sostenendo che il programma potrebbe scoraggiare paesi come la Spagna o l'Italia a proseguire le riforme necessarie a correggere i propri conti pubblici. Questo dibattito non dovrebbe celare più di tanto il fatto che per beneficiare di questi programmi gli Stati devono fare una richiesta formale, che implica l'accettazione di una rigida condizionalità. Questa assume la forma di un «*memorandum of understanding*» con l'elenco delle riforme da realizzare. Privatizzazioni, riduzione del pubblico impiego, dei salari e delle pensioni, aumento dell'Iva, sono le soluzioni privilegiate dalla *Troika*, composta da Commissione europea, Banca centrale europea e Fondo monetario internazionale (Fmi).

Ma queste misure di austerità non funzionano, come ha riconosciuto lo stesso Fmi. Per le economie avanzate l'attuale «moltiplicatore del bilancio», sostiene il Fmi, non è di 0,5, ma tra 0,9 e 1,7. Una diminuzione della spesa pubblica pari a un punto del Pil determina quindi una diminuzione di 0,9-1,7. E poiché le entrate fiscali dipendono dal Pil, l'accanimento dei governi a contenere il disavanzo entro l'obiettivo del 3% sancito dal patto di stabilità è una soluzione che non solo distoglie dall'obiettivo, ma aggrava la situazione dell'occupazione.

La Bce ha inoltre apertamente optato per la generalizzazione del modello tedesco, basato sulle cosiddette Riforme Hartz. La relazione nel 2012 della Bce sulle politiche strutturali, pubblicata ad ottobre 2012, è dedicata ai «mercati del lavoro nell'area dell'euro di fronte alla crisi». Le riforme auspicate sono quelle introdotte in Germania con le Riforme Hartz e quelle riguardanti la flessibilità nella contrattazione salariale e la riduzione delle protezioni del lavoro introdotte in Grecia, Portogallo e Irlanda o in Spagna e Italia (pp. 9-10).

Riferimenti:

- Mario Draghi, *Introductory Statement to the Press Conference*, 6 settembre 2012, Francoforte
www.ecb.int/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html
- Comunicato stampa: *Technical features of Outright Monetary Transactionsi*, 6 settembre 2012
www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html

1.2 Consiglio europeo di ottobre 2012

Il Consiglio europeo del 18 e 19 ottobre 2012 è stato l'occasione per mostrare gli ostacoli sulla strada che dovrebbe portare a un'unione bancaria, progetto che dovrebbe precedere la realizzazione di aiuti diretti al settore bancario, secondo la Cancelliera tedesca Angela Merkel. Spingendo l'Unione in questa direzione la Germania cerca di nascondere le differenze più evidenti tra paesi, dell'Ue in generale e della zona euro in particolare. La vigilanza bancaria dovrebbe inoltre riguardare soltanto le «banche sistemiche», e quindi lasciare quelle dei *Länder* tedeschi fuori dal controllo della Bce. A differenza della Germania, il 29 ottobre 2012 Spagna e Italia hanno chiesto che la ricapitalizzazione diretta delle banche in difficoltà possa essere retroattiva, e comprendere quindi anche apporti di capitale effettuati prima dell'inizio della vigilanza bancaria nella zona euro. Il fatto di affidare questi nuovi compiti alla Bce viene presentato come una semplice implementazione dei trattati europei, nonostante il cambiamento sistemico che questo comporta in termini di aumento dei poteri della Bce, che normalmente dovrebbe essere oggetto di una revisione del trattato.
Il 18 ottobre la Merkel aveva presentato al Parlamento tedesco la sua proposta di dare all'Unione europea il diritto di rifiutare i bilanci nazionali che non rispettano la disciplina di bilancio: «Noi crediamo – ha detto la Merkel – e lo dico a nome del gruppo di tutto il governo tedesco, di aver fatto un passo in avanti nel dotare l'Europa di un vero e proprio diritto di interferire nei bilanci nazionali, quando non sono conformi ai limiti di stabilità e di crescita». La Cancelliera indica per questo compito il Commissario per gli Affari economici e finanziari. In un articolo pubblicato più avanti in «Der Spiegel», Mario Draghi appoggia la proposta di creare questa carica di «super-commissario». Va sottolineato che l'idea di un bilancio separato per l'area dell'euro è apparsa nel documento preparato dai quattro presidenti delle istitu-

zioni dell'Unione europea (Consiglio europeo, Commissione europea, Eurogruppo, Banca centrale europea).

Riferimenti:

- *Merkel veut un droit de veto de l'UE sur les budgets nationaux*, «www.challenges.fr», 18 ottobre 2012
www.challenges.fr/economie/20121018.CHA2159/merkel-veut-un-droit-de-veto-europeen-sur-les-budgets-nationaux.html
- Consiglio europeo, 18-19 ottobre 2012 - Conclusioni 19/10/2012, Eudo 156/12
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/133011.pdf

1.3 Protezione sociale: nuovo strumento di monitoraggio per il Metodo di coordinamento aperto nel settore della protezione sociale

La nota di «dibattito orientativo» redatta dalla presidenza cipriota riconosce che «mentre il coordinamento economico è sempre più rafforzato e codificato, le disposizioni per il coordinamento della politica sociale a livello di Ue non sono vincolanti (metodo di coordinamento aperto sociale). Ne sta derivando un grave squilibrio nel coordinamento generale della politica economica, occupazionale e sociale». In risposta, il Consiglio Epsco del 4 ottobre 2012 ha approvato le principali caratteristiche di un nuovo meccanismo di monitoraggio dei risultati in materia di protezione sociale (Sppm). Sviluppato dai servizi della Commissione e del Comitato per la protezione sociale, lo strumento dovrebbe rafforzare il monitoraggio della situazione sociale e lo sviluppo delle politiche di protezione sociale nell'Unione europea. Questo vale per tutti e tre i componenti del metodo aperto di coordinamento (Mac), vale a dire le pensioni, l'inclusione sociale e le cure mediche e servizi d'assistenza di lunga durata. Questo nuovo strumento dovrebbe permettere agli Stati membri di «valutare l'efficacia degli investimenti nel settore sociale a livello Ue e nazionale».

Riferimenti:

- Valutazione del secondo Semestre europeo e sorveglianza tematica nelle politiche occupazionali e sociali - Dibattito orientativo
http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st13/st13684.it12.pdf

◆ Monitoraggio dei risultati in materia di protezione sociale (Sppm) - Approvazione delle caratteristiche principali del Sppm, Comitato per la protezione sociale, 21 settembre 2012
http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st13/st13723.it12.pdf

1.4 Pensioni: risposta alla questione parlamentare sul Libro bianco della Commissione sul futuro delle pensioni

Il 19 luglio 2012 la deputata europea Karima Delli aveva rivolto alla Commissione un'interrogazione parlamentare sul recente *Libro bianco sul futuro delle pensioni*. Il 6 settembre il commissario Laszlo Andor ha respinto l'idea secondo cui il *Libro bianco* incoraggerebbe ulteriori incentivi fiscali per lo sviluppo dei fondi pensione complementari. Aveva annunciato, tuttavia, che «a partire dal 2012, la Commissione s'impegnerà con gli Stati membri ad individuare le migliori prassi per la valutazione e l'ottimizzazione dell'efficienza economica delle misure, fiscali o altre, per incoraggiare il risparmio pensionistico privato». Il Commissario insomma non risponde alla domanda dell'europarlamentare sul «perché insistere sulla necessità di rafforzare la previdenza e la gestione del risparmio privato sociale, mentre quest'ultima disposizione non è una risposta all'invecchiamento della popolazione, né una misura sociale, in quanto favorisce i più ricchi, e neanche una risposta alla destabilizzazione della nostra economia attuale».

Riferimenti:

◆ www.europarl.europa.eu

1.5 Fondo europeo per le persone a rischio di povertà

La Commissione europea ha proposto di istituire un Fondo per aiutare le persone che versano in condizione di estrema povertà nell'Ue. Il Fondo coadiuverà i regimi degli Stati membri fornendo alimenti alle persone indigenti e indumenti e altri prodotti essenziali ai senzatetto e ai bambini in condizione di deprivazione materiale. La proposta viene sottoposta ora al Parlamento europeo e al Consiglio dei ministri dell'Unione europea per approvazione. La Commissione iscrive questa proposta nel quadro della Strategia Europa 2020 e impegna l'Ue a ridurre di almeno 20 milioni di unità il numero di persone che versano in condizioni di indigenza o sono esposte al rischio di povertà.

Conformemente alla proposta del Quadro finanziario pluriennale del giugno 2011, l'importo di 2,5 miliardi di euro proverrebbe dalla voce di bilancio riservata alla politica di coesione. In altri termini, la dotazione finanziaria complessiva proposta nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale copre non solo il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale, ma anche il nuovo Fondo per gli indigenti.

Riferimenti:

- Ip/12/1141 et Memo 12/800 du 24/10/2012

1.6 Reddito di base: respinta dalla Commissione europea proposta d'iniziativa popolare

Mentre la domanda di un reddito minimo europeo è un'opzione che alcuni vogliono cercare di mettere all'ordine del giorno dell'agenda europea, la Commissione europea ha respinto il 10 Settembre 2012 una proposta d'iniziativa popolare sul reddito di base adducendo come motivazione l'assenza di un'adeguata base giuridica.
Secondo la Commissione, «Sebbene l'articolo 153, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) potrebbe servire come possibile base giuridica – al paragrafo 1, lettera *j* di questo stesso articolo figura infatti l'obiettivo della lotta contro l'esclusione sociale – va osservato che tale disposizione, essendo esclusa qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, consente alla Commissione di adottare misure per incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a "migliorare la conoscenza, a sviluppare lo scambio di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze", il che non è compatibile con la vostra richiesta di un atto giuridico. Anche se, ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 2, lettera *b* del Tfue, la Commissione può introdurre mediante direttive, "prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno degli Stati membri", l'iniziativa proposta non rientra nella lista dei campi in cui tali misure possono essere adottate a norma del paragrafo 1, lettere da *a* a *i* del presente articolo. Così, l'articolo 153 non può essere considerato una base giuridica appropriata. Per quanto riguarda le altre disposizioni del diritto comunitario primario, cui fa riferimento la vostra richiesta, si

deve rilevare che l'articolo 151 del Tfue, che definisce gli obiettivi generali della politica sociale, in quanto tale non può servire come base giuridica per una proposta legislativa, né lo consente l'articolo 156 (normativa di armonizzazione). Anche negli articoli 2 e 3 del Trattato sull'Unione europea e nell'articolo 5 del Tfue, o ancora negli articoli 1, 2, 5, 6, 8, 15 e 34 della Carta dei diritti fondamentali, non vi è alcuna base giuridica per delle proposte legislative appropriate» (nostra traduzione).

Riferimenti:

- http://revenudebase.info/2012/09/linitiative-citoyenne-europeenne-pour-le-revenu-de-base-rejete-par-la-commission

1.7 Rete europea degli economisti progressisti

Al Forum «Firenze 10+10» è stata lanciata la Rete europea degli economisti progressisti (*European progessive economists network*), che raccoglie economisti, ricercatori, istituti e coalizioni della società civile che criticano le politiche economiche e sociali dominanti che hanno portato l'Europa alla crisi attuale. Il dibattito su politiche alternative si basa sui seguenti sei punti: rovesciare le politiche di austerità, a partire dalla condizionalità imposta ai paesi che ricevono i fondi d'emergenza europei, e rimuovere le limitazioni imposte dal «*fiscal compact*»; sostenere l'armonizzazione dei regimi di tassazione per favorire la redistribuzione e ridurre le diseguaglianze; assegnare alla Banca centrale europea il ruolo di prestatore di ultima istanza e affrontare il debito con una responsabilità comune dell'Eurozona; introdurre una tassa sulle transazioni finanziarie e ricondurre tutto il sistema finanziario a forme di controllo sociale; favorire una grande transizione ecologica attraverso un grande programma di investimenti che promuovano la sostenibilità e l'occupazione di qualità; riformare il modello democratico dell'Unione europea, invertendo la tendenza alla concentrazione di potere nelle mani di pochi Stati e istituzioni.
(Per adesioni: anotherroadforeurope@gmail.com)

Riferimenti:

- www.sbilanciamoci.info

1.8 Disturbi muscolo-scheletrici: il progetto di direttiva non è più nel programma di lavoro della Commissione europea 2013

Di fronte alla forte espansione dei disturbi muscolo-scheletrici tra i lavoratori, il movimento sindacale europeo chiede da tempo una legislazione efficace e specifica. Dietro questa spinta, la Commissione europea aveva lanciato una consultazione delle parti sociali europee, la cui prima fase si era conclusa nel 2005 e la seconda nel 2007. In sintesi, i rappresentanti dei lavoratori si sono sempre detti favorevoli all'elaborazione di un testo regolamentare specifico sui disturbi muscolo-scheletrici, mentre le parti patronali sono sempre state contrarie. Fino ad ora, la protezione dai disturbi muscolo-scheletrici è regolata da una serie di prescrizioni generali contenute nella direttiva-quadro del 1989 sulla salute e la sicurezza dei lavoratori. La Ces (Confederazione europea dei sindacati) reclama invece un dispositivo di protezione specifico, che tenga conto della totalità dei fattori di rischio, come l'organizzazione del lavoro e i fattori psico-sociali. Secondo le organizzazioni datoriali una simile direttiva «non è necessaria, né desiderabile», poiché imporrebbe un carico amministrativo e finanziario insopportabile per le imprese. Dopo anni di faticosi dibattiti e consultazione, nel gennaio 2010 la Commissione aveva comunque messo sul tavolo un progetto di direttiva, progetto che purtroppo non figura più sul programma di lavoro 2013 della Commissione europea.

Riferimenti:

- Posizione delle organizzazioni datoriali europee
www.etui.org/content/download/5863/56858/file/Joint+Employers%27+letter+on+MSD.pdf
- Posizione dei sindacati europei
www.etui.org/en/Topics/Health-Safety/Musculoskeletal-disorders/EU-legislation
- Programma di lavoro 2013 della Commissione europea
http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp2013_annex_en.pdf

1.9 Sicurezza sociale: la Commissione propone che venga gestita attraverso «bandi di gara»?

La sicurezza sociale sarà sottoposta anch'essa alle leggi del mercato? Così potrebbe essere interpretata la proposta di revisione della diretti-

va europea in materia di appalti pubblici. In effetti, nel documento allegato XVI, i «servizi di assicurazione sociale obbligatoria» figurano tra quelli cui si dovrebbero applicare le regole europee sugli appalti pubblici. Se questa disposizione venisse così recepita, potrebbe significare che la sicurezza sociale obbligatoria dovrebbe essere gestita tramite un «bando di gara» ogni anno, dopo che il governo avrebbe scelto il candidato migliore. Tuttavia, la proposta della Commissione sarebbe in contrasto con varie disposizioni fondamentali dei trattati europei e della giurisprudenza, secondo le quali il settore della sicurezza sociale è, in sostanza, «non-economico». A seguito di un articolo pubblicato il 10 ottobre su «Mediapart», il commissario Michel Barnier ha detto che l'interpretazione secondo cui la proposta della Commissione avrebbe cercato di minare l'organizzazione dei servizi nazionali di sicurezza sociale per aprire alla sicurezza privata sociale è errata e priva di fondamento. La Commissione ha presentato una nuova versione della sua proposta di revisione della direttiva ai primi di ottobre, in cui è stato aggiunto un «considerando» che afferma che i servizi di sicurezza sociale obbligatoria non sono inclusi nel campo di applicazione nella misura. Tuttavia, la disposizione in questione non è stata rimossa e l'allegato XVI continua ad alimentare le tensioni tra le parti interessate e i servizi dell'esecutivo europeo.

Riferimenti:

- www.reif-eu.org

1.10 Assicurazione europea contro la disoccupazione

L'11 ottobre, durante l'annuale tavola rotonda del think-tank *Friends of Europe*, il commissario per gli affari sociali e l'inclusione sociale, Laszlo Andor, ha parlato in favore di una «struttura europea in grado di evitare un deterioramento della protezione sociale e dell'introduzione di un sistema di assicurazione contro la disoccupazione nel contesto dell'Unione economica e monetaria». La proposta intenderebbe sviluppare un «sistema europeo di indennità di disoccupazione, che fungerebbe da stabilizzatore automatico, riducendo temporaneamente la spesa pubblica sociale dei paesi più colpiti, senza introdurre trasferimenti a lungo termine. Questo potrebbe contribuire a mitigare le fluttuazioni del Pil reale in caso di shock asimmetrici che interesserebbero alcuni paesi dell'Ue (funzione assicurativa) o shock simmetri-

ci che riguardano tutti i paesi (funzione stabilizzatrice)». Il commissario europeo ha cercato anche di rassicurare gli Stati membri dichiarando di non volere invadere le competenze nazionali: «Il sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione andrebbe piuttosto inteso come un complemento, o come una prestazione europea di base, che potrebbe in seguito essere integrata dagli Stati membri che lo desiderano», precisando tuttavia di non rifiutare l'idea di una armonizzazione della copertura e delle condizioni d'ammissibilità. Cosa c'è dietro questa proposta? L'idea non è nuova: era infatti già stata enunciata come un obiettivo importante nella *Relazione del gruppo di riflessione economica e monetaria dell'Unione 1980*, pubblicata dalla Commissione europea l'8 marzo 1975, che a pagina 34 della relazione sosteneva che «l'equilibrio tra paesi della Comunità deve essere rafforzato notevolmente. Un approccio efficace potrebbe essere l'introduzione di un sistema comunitario di indennità di disoccupazione». Più di recente la stessa proposta era stata rilanciata anche dall'economista canadese Jacques Delpla. Come dichiarato dallo stesso Delpla, si tratta di «un modo per far accettare ai paesi del sud Europa le riforme del lavoro», sullo sfondo di uno scenario di piena flessibilità.

Riferimenti:

- www.reif-eu.org
- Articolo di Jacques Delpla del 30 marzo 2012
http://blog.turgot.org/index.php?post/Delplat-allocation-chomage-europeenne

1.11 Erasmus

Più di cento personalità europee del mondo dell'istruzione, dell'arte, della letteratura, dell'economia, della filosofia e dello sport hanno sottoscritto una lettera aperta ai capi di Stato e di governo dell'Unione europea a sostegno del programma Erasmus per gli scambi di studenti, attualmente a rischio. Firmando la lettera queste personalità hanno inteso rispondere alle preoccupazioni legate alla possibile drastica riduzione dei posti e delle borse di studio Erasmus a causa delle dispute sui bilanci Ue 2012 e 2013. Quest'anno il programma sta registrando un deficit di 90 milioni di euro e si teme che la situazione peggiorerà nel 2013. Negli ultimi 25 anni, il programma Erasmus ha permesso a quasi tre milioni di giovani europei di studiare fuori del loro paese. La lettera avverte che, se i bilanci dell'Ue per il 2012 e il 2013 non per-

metteranno di tenere fede agli impegni già presi con gli studenti, migliaia di giovani perderanno la possibilità di fare un'esperienza che potrebbe cambiar loro la vita. Questa minaccia al programma non poteva giungere in un momento peggiore per i giovani d'Europa: la disoccupazione giovanile nella fascia di età fra i 15 e i 24 anni è aumentata del 50% dall'inizio della crisi.

Riferimenti:

- Euractiv
www.euractiv.com/fr/node/515966

1.12 Licenziamenti collettivi

La Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di giustizia per aver escluso i dirigenti dal campo di applicazione delle regole di informazione e consultazione in caso di licenziamenti collettivi. La direttiva 98/59/Ce fa obbligo ai datori di lavoro che prevedono di effettuare licenziamenti collettivi di procedere a consultazioni con i rappresentanti dei lavoratori al fine di giungere a un accordo. Nelle consultazioni devono essere esaminate le possibilità di evitare i licenziamenti collettivi o di ridurre il numero di lavoratori interessati, nonché di attenuare le conseguenze dei licenziamenti ricorrendo a misure sociali di accompagnamento intese in particolare a facilitare la riqualificazione e la riconversione dei lavoratori licenziati. La legislazione e la giurisprudenza italiana escludono invece i dirigenti dalle garanzie procedurali legate all'informazione e alla consultazione dei rappresentanti dei lavoratori sul posto di lavoro. Secondo la Commissione, questa esclusione costituisce una discriminazione ingiustificata contro i dirigenti stessi che può anche, in certi casi, determinare un indebolimento ingiustificato della tutela di altre categorie di lavoratori. In particolare, essa può rendere più difficile raggiungere la soglia di licenziamenti richiesta dalla legge per attivare la procedura di informazione e consultazione.

Riferimenti:

- Osservatorio Inca Cgil sulle politiche sociali in Europa
www.osservatorioinca.org/12-776/NOTIZIE/litalia-viola-le-norme-ue-sui-licenziamenti-collettivi.html

1.13 Discariche abusive

La Commissione europea deferisce l'Italia alla Corte di giustizia e le impone di bonificare «urgentemente» centinaia di discariche illegali e incontrollate di rifiuti. Nonostante una precedente sentenza della Corte di giustizia al riguardo nell'aprile 2007, i problemi sussistono ancora in quasi tutte le regioni italiane e le misure in vigore non sono sufficienti per risolvere il problema a lungo termine. La Commissione ha pertanto deciso di imporre all'Italia un'ammenda forfettaria di 56 milioni di euro (28.089,60 euro per giorno tra le 2 sentenze della Corte) e un'ammenda giornaliera di 256.819,20 euro per ogni giorno successivo alla seconda sentenza fino al giorno della regolarizzazione dell'infrazione.

Riferimenti:

- Osservatorio Inca Cgil sulle politiche sociali in Europa
www.osservatorioinca.org/12-777/NOTIZIE/discariche-abusive,-multa-di-56-milioni-di-euro-allitalia.html

1.14 Diritti umani: rapporto del Consiglio d'Europa sull'Italia

Il 18 settembre il Consiglio d'Europa ha pubblicato il Rapporto sull'Italia del Commissario per i Diritti umani Nils Muižnieks, recatosi in visita con la sua delegazione in Italia dal 3 al 6 luglio 2012. Il Rapporto punta il dito soprattutto sull'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, sulla situazione dei diritti umani dei rom e dei sinti e sulla protezione dei diritti umani dei migranti e dei richiedenti asilo. Secondo il Rapporto, «l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari nelle cause civili, penali e amministrative in Italia è tra le problematiche più annose in materia di diritti umani con le quali si è dovuto confrontare il Consiglio d'Europa». Essa ha «considerevoli ripercussioni negative non solo per le persone interessate e per l'economia italiana, ma anche per il sistema europeo di protezione dei diritti umani nel suo insieme, a causa della continua iscrizione di ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo». Per quanto riguarda rom e sinti, il Commissario ritiene che «le politiche dei campi segregati e degli sgomberi forzati, che hanno caratterizzato l'approccio dell'emergenza nomadi, siano diametralmente opposte alla nuova Strategia nazionale per l'inclusione dei rom e dei sinti» che pure viene valutata positivamente dal Consiglio

d'Europa. Il rapporto denuncia anche l'antiziganismo nel dibattito politico e nei media, i crimini d'odio di natura violenta. Per quel che concerne l'accoglienza di migranti e richiedenti asilo, il Rapporto mette in evidenza le «lacune nel sistema italiano di accoglienza, principalmente a causa della sua natura frammentaria, dovuta all'esistenza di diverse tipologie di centri, alla variabilità degli standard, e alle conseguenze determinate dal rapido aumento della capacità ricettiva delle strutture durante l'emergenza». Il Commissario sollecita l'Italia a «sostituire l'apparato esistente con un sistema di accoglienza integrato e unificato, in grado di rispondere a un fabbisogno variabile e di garantire la stessa qualità di tutela su tutto il territorio italiano».

Riferimenti:

- Rapporto di Nils Muižnieks, Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, a seguito della visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012
https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1975447

2. Numeri da non perdere

2.1 Disoccupazione

Secondo i dati pubblicati da Eurostat a fine ottobre 2012, il tasso di disoccupazione al netto delle variazioni stagionali ha raggiunto 11,6% nella zona euro e 10,6% nell'Ue-27. In entrambi i casi vi è stato un aumento significativo rispetto all'anno precedente, quando i due indicatori erano rispettivamente del 10,3% e 9,8%. Secondo le stime di Eurostat, a settembre 2012 quasi 26 milioni di persone erano quindi in disoccupazione nell'Unione europea, di cui 18,5 milioni nella zona euro. I tassi di disoccupazione più bassi si registrano in Austria (4,4%), Lussemburgo (5,2%), Germania e Paesi Bassi (5,4% ciascuno). I più elevati in Spagna (25,8%) e Grecia (25,1% a luglio 2012). Il dato registrato in Italia è 10,8%.

Riferimenti:

- Eurostat, *September 2012. Euro area unemployment rate at 11.6%. EU27 at 10.6%*, Newsrelease 155/2012, 31 ottobre 2012
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31102012-BP/EN/3-31102012-BP-EN.PDF

2.2 Debito pubblico

Alla fine del secondo trimestre 2012 il rapporto tra debito pubblico e Pil era, nella zona euro, del 90%, contro 88% alla fine del primo trimestre. Nello stesso periodo, il rapporto debito/Pil dell'Ue-27 è passato da 83,5% a 84,9%. Rispetto all'anno precedente entrambi gli indicatori sono aumentati: da 87,1% a 90,0% nella zona euro e da 81,4% a 84,9% nell'Ue-27. I più elevati rapporti debito/Pil si sono registrati in Grecia (150,3%), in Italia (126,1%), in Portogallo (117,5%) e in Irlanda (111,5%). I più bassi in Estonia (7,3%), Bulgaria (16,5%) e Lussemburgo (20,9%).

Riferimenti:

- Eurostat, Second quarter of 2012 compared with first quarter of 2012. Euro area government debt up to 90.0% of GDP, Newsrelease 150/2012, 24 ottobre 2012
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-24102012-AP/EN/2- 24102012-AP-EN.PDF

3. Pubblicazioni

3.1 In Europa 14 milioni di giovani non studiano né lavorano

- Eurofound, 2012, *NEETs: Young People Not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, European Foundation for the Improvment of the Living and Working Conditions, Dublino

Secondo una recente indagine della fondazione Eurofound, in Europa 14 milioni di giovani al di sotto dei 29 anni non studiano, non lavorano e non si preparano a farlo. Sono i cosiddetti Neet (*Not in education, employment or training*). Le percentuali – rileva l'Eurofund – variano da paese a paese, con tassi che oscillano dal 7% in Lussemburgo e in Olanda, al 17% in Bulgaria, Irlanda, Italia e Spagna. In Italia i giovani Neet, tra i 15-29 anni, sono circa 2 milioni – il 22,7% del totale europeo –, ma si arriva a 3,2 milioni se si calcola anche la fascia fino ai 34 anni. Secondo Eurofound, la perdita economica dovuta al disimpegno dei giovani dal mercato del lavoro è stata nel 2011 pari a 153 miliardi di euro. Sempre in termini economici, gli italiani che non studiano né

lavorano costano al paese più del 2% del Pil, al pari di quanto avviene in Bulgaria, Cipro, Irlanda, Lettonia, Polonia e Ungheria. Ma «le conseguenze di una generazione perduta non sono solo economiche» precisa lo studio. Ci sono anche le ricadute sociali: «Si rischia che tanti giovani rinuncino alla partecipazione democratica nella società». Nel rapporto vengono quindi analizzate anche le politiche adottate dai vari stati dell'Unione per la formazione dei giovani e per il loro inserimento lavorativo.

Riferimenti:

- www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/54/en/1/EF1254EN.pdf

3.2 Le conseguenze della ristrutturazione per i lavoratori dipendenti

- Eurofound, 2012, *ERM Report 2012 – After Restructuring: Labour Markets, Working Conditions and Life Satisfaction*, European Foundation for the Improvment of the Living and Working Conditions, Dublino

La relazione 2012 dell'Erm, l'Osservatorio sulla ristrutturazione in Europa, si concentra sulle conseguenze della ristrutturazione per i lavoratori dipendenti, esaminando quali categorie di lavoratori hanno perso il proprio posto di lavoro agli inizi della crisi economica, quali hanno trovato un nuovo impiego e come la perdita del lavoro e la successiva rioccupazione abbiano influito sulla loro situazione e sul loro grado di soddisfazione di vita. La relazione considera inoltre le ripercussioni sulle condizioni lavorative dei dipendenti che rimangono nell'impresa ristrutturata. È la prima volta che questi due aspetti – i dipendenti che hanno perso il lavoro e quelli che sono rimasti nel luogo di lavoro ristrutturato – sono condotti sulla base di dati comuni e rappresentativi raccolti a livello di Unione europea. La relazione fornisce inoltre una panoramica delle recenti ristrutturazioni, realizzata sulla base della banca dati dell'Erm. Benché i casi di ristrutturazione con perdite di posti di lavoro siano calati rispetto al picco del 2009, rimangono comunque più numerosi degli annunci di nuovi posti di lavoro.

Riferimenti:

- www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/61/en/1/EF1261EN.pdf

3.3 Lavoratori anziani

- Vendramin P. e Valenduc G., 2012, *Occupations and Ageing at Work*, European Trade Union Institute (Etui) Working Paper 2012.09, Bruxelles

Questo working paper analizza i dati della quinta inchiesta europea sulle condizioni di lavoro, riferiti al 2010. In particolare, esamina i cambiamenti nelle condizioni di lavoro in funzione dell'età e delle professioni, mettendo in luce le caratteristiche della «sostenibilità» del lavoro in età anziana. Nelle loro conclusioni gli autori raccomandano «estrema prudenza» nei confronti delle politiche che tendono ad estendere in maniera indiscriminata la durata della carriera lavorativa. Le politiche europee che mirano ad aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori anziani e a innalzare l'età della pensione dovrebbero tenere conto della diversità delle situazioni e dei conseguenti possibili effetti. La responsabilità di migliorare le condizioni di lavoro e di occupazione compete anche ai datori di lavoro e dipende in larga parte dalla loro capacità di mettere all'opera pratiche innovative in materia di risorse umane.

Riferimenti:

- www.etui.org/fr/content/download/7209/65723/file/FINAL-WP-09-EN.pdf (in inglese)
- www.etui.org/fr/content/download/7210/65726/file/FINAL-WP09-FR.pdf (in francese)

3.4 Unione politica

- Chopin T., Jamet J.-F. e Priollaud F.-X., 2012, *Une union politique pour l'Europe*, Question d'Europe n. 252, 24 settembre, Fondation Robert Schuman, Parigi

Alla vigilia del Consiglio europeo del 18 e 19 ottobre, la Fondazione Robert Schuman ha diffuso il suo recente studio *Une union politique pour l'Europe?* (Un'unione politica per l'Europa?). Realizzato da Thierry Chopin, Jean-François Jamet e François-Xavier Priollaud, lo studio intende fornire «un contenuto specifico e un progetto operativo per rafforzare la legittimità e il controllo democratico delle decisioni eu-

ropee» nel quadro dei lavori in corso sulla riforma dell'Unione economica e monetaria. La fattibilità giuridica di ogni proposta individuata viene analizzata identificando il tipo di riforma che essa implica: innovazioni senza modifiche del trattato; modifiche limitate del trattato in virtù della procedura di revisione semplificata, più ampi cambiamenti nell'ambito del procedimento di regolare revisione del trattato. Secondo gli autori, il trasferimento di competenze alle grandi potenze economiche, senza corrispondente trasferimento di legittimità, esporrebbe ulteriormente l'Unione europea ad un rifiuto da parte di molti cittadini che sentono di perdere così il loro potere di decisione. Il modo migliore per evitare tutto questo sarebbe avviare un dibattito pubblico sui modi concreti per rafforzare la legittimità delle decisioni dell'Ue.

Riferimenti:

- www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-252

Gli autori

Marco Accorinti è ricercatore Cnr presso l'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali di Roma (Irpps). Si occupa di politiche e progettazione sociale, sistemi di welfare, valutazione dei servizi sociali, studi sul terzo settore nelle sue forme organizzative, immigrazione e altre problematiche sociali. È docente di Welfare locale, strutture dei servizi e terzo settore, presso il corso di laurea magistrale in Politiche e servizi sociali (Poss) della «Sapienza» Università di Roma.

Lavinia Bifulco è professore associato di Sociologia presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Milano-Bicocca dove insegna Sistemi locali di welfare e Politiche sociali. È membro del Laboratorio di Sociologia dell'azione pubblica «Sui Generis» - Laboratorio di ricerca sociale sull'azione pubblica dell'Università di Milano-Bicocca e del Comitato scientifico della sessione italiana dell'European Social Policy Analysis Network (ESPAnet). Si occupa di teorie e analisi dell'azione pubblica, politiche sociali, organizzazioni pubbliche, governance locale, innovazioni sociali e cambiamenti istituzionali.

Vando Borghi insegna Sociologia dello sviluppo e Politiche del lavoro all'Università di Bologna. È responsabile scientifico aggiunto del Centro internazionale di studi sociologici sui problemi del lavoro (CIDoSPeL), vice-direttore di «Sociologia del lavoro» e membro del Comitato scientifico di «Partecipazione e conflitto» e de «la Rivista delle Politiche Sociali». È collaboratore del centro «Sui Generis» - Laboratorio di ricerca sociale sull'azione pubblica dell'Università di Milano-Bicocca e membro dell'Active Social Policy European Network (Aspen).

Massimo Campedelli, sociologo, è coordinatore del Laboratorio di epidemiologia di cittadinanza (Lec) del Consorzio Mario Negri Sud e membro del Laboratorio Welfare innovazione servizi e sviluppo (Wiss/Dirpolis) della Scuola Sant'Anna di Pisa.

Laura Canale ha conseguito il dottorato di ricerca in Scienza politica

presso l'Università degli studi di Pavia. Attualmente collabora con il Centro di ricerca e documentazione «Luigi Einaudi» di Torino, come ricercatrice nell'ambito del progetto «Percorsi di secondo welfare».

Bernardino Casadei è segretario generale di Assifero, l'associazione fra le fondazioni e gli enti d'erogazione che ha fra i propri soci, oltre ai principali enti d'erogazione del nostro paese, la quasi totalità delle fondazioni di comunità italiane; ha precedentemente ideato e gestito il progetto «Fondazioni di Comunità» della Fondazione Cariplo.

Andrea Ciarini è ricercatore a tempo determinato presso il Dipartimento di Scienze sociali (Diss) della «Sapienza» Università di Roma, dove insegna Sistemi di welfare in Europa.

Giuliana Costa è ricercatrice in Sociologia generale presso il Politecnico di Milano. Si occupa prevalentemente di politiche di welfare, a livello sia locale, sia nazionale ed europeo. Ha pubblicato numerosi volumi e articoli sul tema delle politiche rivolte al fronteggiamento dei bisogni di cura di lunga durata. Negli ultimi due anni si dedica ad analizzare i legami tra spazio, società ed economia.

Beppe De Sario è ricercatore presso l'Ires nazionale, per il quale è responsabile operativo dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi. Per l'Ires si è occupato anche di associazionismo e partecipazione sociale. Ha inoltre approfondito i temi della contrattazione decentrata e del welfare negoziale. È coordinatore della redazione di «Zapruder. Rivista di storia della conflittualità sociale».

Valentina Ghetti è ricercatrice e formatrice dell'Istituto per la ricerca sociale, vicedirettore di «LombardiaSociale.it» e redattrice di «Prospettive Sociali e Sanitarie». Da anni si occupa di temi connessi alla programmazione, organizzazione e valutazione di politiche e servizi in ambito sociale e socio-sanitario.

Maria Guidotti è responsabile dell'Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale 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.

Adriana Luciano insegna Sociologia del lavoro all'Università di Torino. I suoi principali interessi di ricerca riguardano il mercato e le politiche del lavoro, le politiche della formazione, le relazioni di genere, le migrazioni, l'economia della conoscenza e lo sviluppo locale.

Ilaria Madama è ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università di Milano. Dal 2011 collabora con il Laboratorio «Percorsi di secondo welfare» del Centro di ricerca e documentazione «Luigi Einaudi» di Torino.

Franca Maino è ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università di Milano e dirige il Laboratorio «Percorsi di secondo welfare» presso il Centro Einaudi di Torino.

Valentina Moiso, assegnista di ricerca presso il Cnr-Ceris di Torino, ha conseguito nel 2011 il dottorato in Ricerca sociale comparata all'Università di Torino con un'indagine su mutuatari e operatori bancari in periodo di crisi finanziaria. È membro della Social Studies of Finance Association (Parigi).

Manuela Olagnero insegna Sociologia presso la Facoltà di Scienze politiche di Torino. Tra i suoi interessi di ricerca vi sono la questione abitativa, la vulnerabilità sociale in contesti urbani, la valutazione delle politiche di contrasto alla povertà e di accompagnamento all'autonomia.

Francesco Pirone è ricercatore in Sociologia presso il Dipartimento di Sociologia «Gino Germani» dell'Università degli Studi di Napoli «Federico II», dove insegna Metodi avanzati per la ricerca qualitativa presso il corso di laurea in Sociologia della Facoltà di Sociologia. Svolge attività di ricerca scientifica nell'ambito della sociologia dei processi economici e del lavoro, occupandosi di tematiche relative alle politiche sociali e al mercato del lavoro, con riferimento specifico alle conseguenze dell'invecchiamento demografico e con particolare attenzione al Mezzogiorno d'Italia.

Emanuele Ranci Ortigosa è direttore scientifico dell'Istituto per la ricerca sociale e della rivista «Prospettive Sociali e Sanitarie». Ha insegnato

Politiche sociali e Progettazione e valutazione delle politiche sociali nelle Università di Siena e Venezia e nel Politecnico di Milano. Svolge attività di ricerca, consulenza, formazione sulle politiche sociali. Ha promosso e dirige Welforum Regioni e Welforum Grandi Comuni, forum sulle politiche sociali.

Antonello Scialdone coordina in Isfol il progetto strategico «Innovazione sociale e amministrazioni pubbliche». Relatore del tema *Servizi alla persona* per il Comitato Cnel per l'attuazione dell'art. 9 legge n. 15/09, ha insegnato nelle Università di Siena e Perugia e diretto numerose ricerche sulle politiche di welfare in ambito nazionale ed europeo.

Giovanni B. Sgritta è professore ordinario presso la Facoltà di Scienze statistiche della «Sapienza» Università di Roma; direttore del master in «Fonti, strumenti e metodi della ricerca sociale», è stato membro della Commissione di indagine sull'esclusione sociale.

Paolo Venturi è direttore di Aiccon (Associazione italiana per la promozione della cultura della cooperazione e del non profit) ed è membro dell'Osservatorio Unioncamere Emilia-Romagna.

Flaviano Zandonai è segretario di Iris Network (la rete degli istituti di ricerca sull'impresa sociale) e ricercatore presso Euricse (European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises); collabora inoltre con la società editoriale «Vita».

English Abstracts

Governance, Territory and Capabilities: the Questions at Stake

Lavinia Bifulco, Vando Borghi

The article is in three parts. The first section uses two approaches to explore some of the main problems that arise when we try to understand present-day society: governance and the community. These two interpretations should actually be related to the profound changes in the social and its organization, which the article summarizes in terms of changes in democratic capitalism, processes of social reproduction and individualization. The second part deals with the relation between governance and public action in Italy, emphasizing the role and significance played in it by growing social inequalities. The last part of the article tries to identify a possible response to the scenarios and the problems that they raise, and more particularly to the need to rethink and redefine the relation between individual autonomy and dependence, drawing on the capability approach and some specific interpretations that are advanced about it by sociologists and anthropologists.

Regional Social Policies in Italy. Historical Constants and Institutional Changes

Andrea Ciarini

The regionalization or decentralization of welfare policies is a process common to all European countries, though they have taken different paths and had strikingly different effects. In Italy they have been accompanied for years by the emergence of strong internal discrepancies in the quantity of services and in the performance of local institutions. The article deals with these questions on the basis of three analytical dimensions: first, the quality of the regional and local supply networks; secondly, the characteristics of social needs and demand that emerge in the different regions; and lastly, the nature of the his-

torically-determined relations between the centre of the political-administrative system and the various local levels involved in the supply of social services.

Innovation and the Role of Public and Private in the Context of the Crisis of Financing Welfare

Marco Accorinti

Through an analysis of local cases the essay examines the prospects for managing social services in the present socio-economic context, and the basic concept of person-centred social services, and the social interaction between those public and private figures working in society. It seems sufficient to draw attention to the action to be taken at local level with innovations that are the result of collaboration between public and private, in which the state not only has the task of planning and running social intervention, but also of controlling the processes with a new involvement of citizen groups, in the spirit of article 118 paragraph two of the italian Constitution.

Regional Planning in Time of Crisis: Notes Starting from One Excellence Case

Massimo Campedelli

The ongoing changes in regional welfare systems – coming both from outside, most recently from the spending review, and inside, in that they are related to specific social cultures and administrative traditions – are staking even more claims on one of the key functions of governing welfare policies: that of social and health planning, whether integrated or not. And, though there are attempts at resistance (with streamlining, delays and revisions) the rhetoric of public discussion tends to concentrate on the idea of the «new», whose meaning varies with context. In the background is an emerging gulf between awareness of the increasingly global dimensions of the problems to be faced and the prevailing theoretical tools, which are still essentially pre (second) globalization. The essay is an initial investigation of the question, drawing on the excellent example of Emilia-Romagna.

The 328/2000 Twelve Years Later: Its Legacy, Missed Opportunities and Open Questions

Emanuele Ranci Ortigosa, Valentina Ghetti

Twelve years after the framework law 328/2000 the article brings out both its innovative thrust as regards culture and the planning of social policy, as well as its limitations and the failures – both active and passive – in putting it fully into effect. This legacy has left profound marks on the Italian welfare system and undermines its ability to react to the problems that the present social and economic crisis have made dramatic. Hence the need for profound reforms, whose scope and content are described (infra, next article)

Safeguarding the Legacy of Act of Parliament 328/00: A Reform Proposal Elaborated by «Prospettive Sociali e Sanitarie»

Emanuele Ranci Ortigosa, Valentina Ghetti

«Rps» to publish a summary of the reform proposal prepared by «Prospettive Sociali e Sanitarie» with experts from various disciplines united by the same basic outlook. It is a proposal that aims at creating a system that is more effective and fairer, and takes actual resources as the financial restraint, so that it remains unaffected by periods of crisis. Its basic proposals are them following: not to accept the narrow terms and restrictions imposed on the subject both by fiscal federalism and by the Berlusconi government's Bill on tax and welfare; to «up the ante, redefine the playing-field», and reconsider all the functions, measures, public social resources, whatever their past history and legal status in relation to present-day needs/social demand, with general criteria and coherent specific policies. For publication purposes in «Rps» the proposal has been summarized and set out in five distinct sections.

Other Paths. Notes on Social Innovation

Giovanni Battista Sgritta

This period has been unusually fertile in recipes for overcoming the catastrophe that has hit the economies of the advanced countries, but

they have rarely been original: even when they start from opposite positions, they almost always reach more or less the same orthodox conclusions. Supporters of neo-laissez-faire economics continue to claim that a moderate faith in the free market and the pursuit of a severe policy of austerity are the right formula for escaping the depression: and so, deregulation, simplification, privatization and welfare retrenchment. On the other side, Keynesians and interventionists of various hues believe that «the failures of the market are essentially failures of governments»[1], so that what we need is a vigorous re-launching of public spending. And yet, although they are on opposite sides, both of them end up seeing market forces and those outside the market in a somewhat Manichaean fashion (Hirschman, 1982, p. 23).

Social Innovation: The Semantic Extension of a New Political «Buzz-Concept»

Francesco Pirone

The article analyses the concept of social innovation in relation to its appearance in the lexicon of social policy. The rapid spread of the term in research work has caused many definitions and conceptualizations that have extended their semantic field; on the one hand, the introduction of the expression «social innovation» made it possible to analyse with the conceptual lens of innovation examples of social change outside the traditional economic and technological field, but on the other, the multiple senses of the term have been a source of growing ambiguity. The article acknowledges the ambiguities of the term and focuses on the signification processes of social innovation, basing itself on a critical review of the socio-economic literature and the institutional documentation that has a theoretical bearing on these processes. The aim is to reconstruct the context in which the semantic field of social innovation has developed, tackling both the dimension of intension-connotation, and that of extension-application.

[1] The expression is Stiglitz's (2012 p. 171); Krugman too takes a very similar view (2012).

Innovation in Housing Policies: Programmes and Reality Checks

Manuela Olagnero

This article deals with the problem of the difficulty in «tracing» innovation in the implementation of housing policy and the need to train observers able to follow the various stages and evaluate the outcomes. It suggests that planning and carrying out innovative housing initiatives needs to be kept in touch with reality. In this perspective, investment in analysis and research can do a lot, and still more coordinating types of knowledge, formal and informal, that are mobilised during the various stages of intervention but that do not always communicate with each other.

Second Welfare: Theoretical Contexts and Specific Examples

Franca Maino

Welfare states are now crossed by a deep crisis, which originates from a triple challenge: increasingly scarce resources and budgetary constraints, the emergence of new risks and new social needs, the 2008 financial and economic crisis. These challenges impact on welfare states that have already experienced a long period of social reforms, but that in some countries it has been proving not to lead to a renewal of social protection. This is the scenario with which governments today have to confront, and which sees the emergence – in addition to strategies of retrenchment and/or recalibration that still are not abandoned as possible approaches and responses to the crisis – of a third approach, the so-called «second welfare». After analyzing the extent of the crisis and of the challenges (second section), in the third section the article proposes a definition of «second welfare» outlining the theoretical contours and locating solutions and measures of second welfare at the crossroads of new social needs and new socio-economic actors. The fourth section presents some examples, showing what can be the contribution of non-public entities such as foundations.

Social Innovation and Second Welfare: What Input from the European Union?

Laura Canale

For some time now the Union's institutions have been involved in identifying solutions that can reconcile the demands linked to the competitiveness of the European economy on the global market with those of protecting the principles behind the process of constructing the «Social Europe» that Delors set in motion more than twenty years ago. This is the framework of the recent research in the community on social innovation, which involves creating new networks between the public sector, private for-profit organizations and the service industries that can develop appropriate, economically sustainable responses to the different social needs in the community. The possibilities are varied, and there is widespread experimentation that is part of what is known as «second welfare».

Social Negotiations: Rights, Democracy and Union Action

Beppe De Sario, Maria Guidotti

Negotiations by Italian trade unions on welfare have been widespread since at least the 1970s. They have been combined with institutional and administrative reforms (title V of the Constitution; administrative electoral laws), social legislation (law 328/2000 on the integrated system of social services), the development of shared decision-making processes, and tools for regulating industrial relations. Today, social bargaining takes place in negotiated planning of local welfare and in discussion of budget policies of local administrations. In the years of the economic and financial crisis bargaining has been a sensor of the fiscal and employment crisis of local companies. The crisis has also encouraged thinking in the unions too, concerning relations with the general public, with local stakeholders, and with its own constituency and with its organizational model.

Territorial Networks for Work-life balance in Lombardy

Ilaria Madama

In the current scenario of «permanent austerity», sub-national governments are often involved in seeking for innovative paths to respond to unmet social needs. These solutions, which frequently imply the participation of a number of non-public actors for the co-production of welfare policies, can be conceived as a part of what has been recently named supplementary welfare («secondo welfare»). As regards the Italian case, work-life balance policies represent an interesting case in this perspective. First, conciliation policies raise serious governance challenges, requiring the coordination of traditionally separated policy fields (such as social services and employment policies) and the involvement of a wide constellation of actors. Second, public effort in this policy field at the national level has traditionally been very limited. Third, in the last decade, work-life balance policies have gained some salience within the domestic political debate and at the sub-national level a number of initiatives have been launched. Building on this framework, the article investigates the co-production of reconciliation policies in a multilevel, and multi-stakeholder perspective, by shedding light on innovative dynamics emerged in the last few years in the Lombardy Region. Focusing on the pilot project of *Reti territoriali di conciliazione* (Rtc), local network for re-conciliation policies participated by public institutions, trade unions and employers representatives, as well as private companies, cooperatives and third sector organizations, the article addresses two issues. The first is related with the governance challenges raised by this complex institutional architecture in which heterogeneous actors and different policy fields are expected to combine. The second concerns the ability of these networks to be effective in providing solutions to work-life balance needs.

Mutual Aid Societies and New Welfare

Adriana Luciano

Mutual aid societies appeared in Europe in the late XIX and early XX centuries. They were one of the first forms of working-class solidarity – anti-elitist, free of state control and self-run – set up to deal with the

costs of disease, death and unemployment. The article takes the Italian situation as the basis for an analysis of the role that mutual aid play today in response to the welfare crisis. Many of them, in addition to the activities laid down by law (supplying additional health insurance and support for the covering of funeral expenses), are also involved in recreational and cultural activities, as well as assistance both for members and non-members. Yet, in Italy they have a limited role in additional insurance; they could develop further only if there were social innovations able to combine economic sustainability with democracy, avoid the risks of adverse selection and moral hazard, and play a role of advocacy for the younger generations.

Social Enterprises as Agents of Innovation

Flaviano Venturi, Paolo Zandonai

The relation between social enterprise and innovation is the centre of attention of various parties: as well as the social enterprises themselves, important policy-makers like the European Commission recognize these organizations as having a more central position in economic and social systems. The article tries to verify if social enterprise in Italy is ready to take up this challenge, considering both its structural characteristics and dynamics, and the peculiarities of its business model, which combines management efficiency and inter-relations typical of the goods of collective interest produced by these enterprises.

Community Foundations: The Value of Gifts and Functions of Philanthropy

Bernardino Casadei

The characteristics of the present crisis oblige us seek an alternative source of social energy in donations, which allow us to rethink the existing social model. For this strategy to succeed we need to build an infrastructure that can encourage donations as an end and not as a means. The Communities Foundations are structured in such a way as to bring about this result. They do not collect funds, but encourage donations and, by philanthropic intermediation and encouraging inter- and intra-sectorial collaboration, contribute to creating the condi-

tions whereby the energies that each community can mobilize in pursuit of the common good are not dispersed but transformed into trust and social capital.

Microcredit as a Lever of Financial Inclusion

Antonello Scialdone

After a theoretical contextualization of the measure, the article offers a comparative account of the provision of microcredit in Europe and Italy, which has various aims (encouraging employment, business, local development and female emancipation, and combating poverty and social exclusion) and that may also encourage hidden or underused production factors. Italy's own situation is one of the most critical, with vulnerable persons and groups that encounter difficulty in gaining access to basic financial services and using products appropriate to their needs. In this framework the article illustrates the results of unpublished empirical research on businessmen who have benefited from small loans in Tuscany, Puglia and Calabria, focused on the behaviour of demand and the social impact obtained by the loans.

Credit Access as Welfare Innovation and Combating Individual Financial Vulnerability

Valentina Moiso

Credit access for families is one of the emerging themes in the actions to combat social exclusion. The question concerns those who express a need for financial resources, are excluded from the traditional channels of public support, and at the same time are considered «more risky» by the banks. To deal with this situation various initiatives have developed with the aim of facilitating credit access for those in difficulty. Innovative partnerships between banks, government and the service sector are implementing projects in which the public sector guarantees some categories of families for the banks. At the same time, art. 111 of the Banking Act has for the first time defined social microcredit in Italy, established the qualifications of lending institutes, and identified the «financially vulnerable» categories of those who can be financed individually. The definition of «financially vulnerable» and

the risks and opportunities that open for families with credit access, including the European context, are dealt with in this article with an in-depth analysis of the most significant experiences of partnership aimed at providing credit and social microcredit in Italy. A critical analysis of these measures is presented in the light of the research results of 73 guided interviews with families in debt and those working in the sector. In describing the various experiences of managing debt, the article identifies particular situations needing regulation.

The Social Investment Approach in Welfare Policies: An Opportunity for Innovation?

Giuliana Costa

The article describes the *social investment approach* applied to social policies placing it in the wider ongoing debate about welfare states transformations. The emergence of this new paradigm in the «market of ideas» is outlined as well as its contents and the criticisms that it received in the last years. Some policy fields are review through this conceptual lens and discussed as empirical field of its rationale and application. The article poses some questions related to the usefulness of the social investment approach in a crisis time and it explores to what extent it can be followed to innovate Italian welfare policies.

Observatory Europe

Periodical Note of Information on the Main News Concerning the Eu's Social Action

European Social Observatory (Ose) with European Observatory by Inca - Brussels

The present social situation in Europe continues to be marked by the impact of the austerity measures adopted by the countries under the control of the Troika (Greece and Portugal) or «almost controlled» (Spain and Italy). In the field of economic governance, the Ecofin (Economy and finance) and Epsco (Employment and social policy) Councils have adopted the conclusions of the European Semester of 2012 and debated the division of competences with a view to the next

European Semester. The meeting of the European Council in October 2012 has confirmed that the road towards banking union is complex. For the moment it will be limited to a control by the Ecb of the so-called «systemic banks». The growing power of the European Central Bank has been confirmed by the announcement of a programme of unlimited purchase of sovereign debts. Yet the Ecb itself refuses to play its role as lender of last instance: it will simply intervene on the secondary market. The member states will have to apply for it using the tools of financial assistance, with the social conditioning that implies. Meanwhile, in the streets anger against the austerity plans is fermenting, in some countries at least. General strikes have been organized in Greece, Spain, Portugal and Italy and demonstrations took place in all Eu countries on 14 November 2012, when the European Trade Union Confederation (Etuc) called for a day of «action and solidarity», one of the first actions against the austerity in all countries of the European Union.

Traduzione dall'italiano a cura di Richard Bates