

Senato della Repubblica

I Commissione Affari costituzionali

**Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e
per la disciplina del Servizio civile universale**

Disegno di legge S.1870

Audizione del dott. Vincenzo Marini Marini, Vicepresidente Acri, e di Giorgio
Righetti, Direttore Generale Acri

16 giugno 2015

L'Acri, in rappresentanza di 86 delle 88 Fondazioni di origine bancaria, esprime pieno apprezzamento per l'iniziativa di riforma del Terzo Settore.

Ne condivide il processo e il metodo, che ha fatto precedere l'iniziativa legislativa da una consultazione pubblica che ha dato la possibilità e l'opportunità ai protagonisti del Terzo Settore di poter indirizzare preliminarmente le proprie osservazioni, commenti, puntualizzazioni così che le variegate voci di questo mondo potessero essere ascoltate e tenute in considerazione. Ne apprezza poi i contenuti, che in linea generale vanno nella direzione più volte auspicata non solo dalle Fondazioni, ma anche dalle rappresentanze delle organizzazioni no profit.

Gli obiettivi strategici che il disegno di riforma del Terzo Settore si ripromette di perseguire sono pienamente condivisi da Acri: in particolare l'obiettivo della valorizzazione della partecipazione e della solidarietà sociale, riconoscendo e garantendo il più ampio esercizio del diritto di associazione nell'ottica della sussidiarietà come sancito dall'articolo 118 della Costituzione della Repubblica Italiana. Nella direzione di un *welfare* partecipativo va anche l'azione delle Fondazioni che, con particolare riferimento al settore del *welfare*, hanno elaborato, con il coordinamento di Acri, il rapporto "*Le fondazioni e il welfare. Analisi, prospettive e modelli di intervento*" (allegato). Nel documento si evidenzia l'esigenza e l'opportunità di dare vita a forme di *welfare* complementari in cui gli attori del territorio, pubblici e privati, profit e no profit, lavorino insieme per dare risposte corali, concrete ed efficaci ai bisogni della comunità.

Altrettanto condivisi sono i pilastri su cui si basa l'iniziativa di riforma, che tengono conto di interventi sia di carattere "strutturale", volti a creare le condizioni per regolare la nascita e la riconoscibilità delle organizzazioni operanti nel privato sociale, che di supporto e promozione, per garantire la loro sostenibilità e il loro sviluppo. Al riguardo si sottolinea l'importanza di favorire una maggiore "longevità" delle organizzazioni, contrastando il fenomeno di eccessivo ricambio registratosi nel decennio 2001-2011¹.

Con riferimento ad alcuni specifici interventi contenuti nel disegno di legge, Acri intende mettere a disposizione l'esperienza e la competenza maturate per fornire il proprio contributo alla discussione e alla elaborazione normativa, relativamente sia ad alcuni punti che riguardano più in generale il Terzo Settore, che a quelli di più diretto interesse delle Fondazioni di origine bancaria.

Articolo 1 (*Finalità e oggetto*)

- La definizione di Terzo settore introduce un positivo elemento di chiarezza nell'ordinamento giuridico. Per evitare però che permangano elementi di incertezza interpretativa riguardo a un'ampia parte delle attuali realtà di terzo settore, sarebbe opportuno evidenziare in qualche modo che le "finalità civili e solidaristiche" qui menzionate siano da intendersi in senso non restrittivo, e siano quindi riferibili anche a comparti quali ad esempio le attività sportive, culturali, di protezione civile, di recupero ambientale, ecc. (si potrebbero ad esempio assumere quale riferimento i

¹ Da un'analisi condotta dal Prof. G.P. Barbetta sui dati elementari del censimento ISTAT 2011 risulta che il 47% delle istituzioni non profit attive nel 2011 non esisteva nel 2001, mentre oltre il 43% di quelle attive nel 2001 hanno cessato di operare nel corso del decennio.

settori di "utilità sociale" individuati nel d.lgs. n. 155 del 2006 inerente l'operatività delle imprese sociali).

- Un ulteriore sforzo di chiarezza definitoria sembra anche necessario riguardo all'esatto inquadramento dell'Impresa sociale di cui, in questo articolo come in diversi altri passaggi della delega, non si evince in modo inequivocabile l'appartenenza piena all'insieme degli enti di Terzo settore. Pare pertanto opportuno un intervento generale di rifinitura del testo, in più punti della delega, che espliciti con chiarezza la predetta appartenenza.
- Nella fase di stesura dei decreti legislativi, che sarà caratterizzato da un marcato tecnicismo, sarebbe opportuno prevedere il coinvolgimento anche degli organismi maggiormente rappresentativi dei diversi "soggetti" a cui la nuova normativa si rivolge, così come previsto dall'art. 7, comma 3, per la definizione delle linee guida in materia di bilancio e di valutazione dell'impatto sociale.

Articolo 4 (*Riordino e revisione del Terzo settore*)

- L'ampia dizione utilizzata nell'articolo per definire i principi direttivi, "riordino e ... revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore", sembra riportare nell'alveo della delega tutti i soggetti riconducibili alla definizione contenuta nell'art. 1, comma 1. Potenzialmente, quindi, il processo di riordino e revisione interesserebbe anche le Fondazioni di origine bancaria. Al riguardo, si evidenzia che la vigente disciplina, contenuta nella legge n. 461 del 1998 e nelle relative disposizioni applicative recate dal d.lgs. n. 153 del 1999, è ritenuta assolutamente attuale e da confermare nei suoi principi fondanti basati sulla natura giuridica privatistica e sulla piena autonomia statutaria e gestionale, come riaffermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 300 e n. 301 del settembre 2003. Principi che ne caratterizzano l'assetto organizzativo e l'attività operativa, svolta in un contesto di sussidiarietà e non di sostituzione o supplenza delle funzioni attribuite dalla legge ad altre istituzioni,
- Riguardo al criterio di individuazione delle attività caratterizzanti gli enti di Terzo settore, quale requisito di accesso alle agevolazioni per essi previste (comma 1, lettera b), sarebbe preferibile fare riferimento alle finalità perseguite piuttosto che alle attività svolte, essendo le prime più pregnanti ai fini della caratterizzazione dell'ente.

Articolo 5 (*Attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso*)

- Riguardo alla revisione dei Centri di servizio risulta ambigua l'espressione, utilizzata nell'elenco delle finalità dei Centri, del "sostegno di iniziative territoriali solidali". Essa infatti potrebbe essere intesa, come in passato è già avvenuto, come una forma di erogazione diretta di fondi da parte dei Csv a favore delle organizzazioni di volontariato. In tal modo si snaturerebbe la funzione dei Csv, che invece dovrebbe rimanere focalizzata sulla prestazione di servizi, e si creerebbe una sovrapposizione tra l'attività dei Csv e quella delle Fondazioni di origine bancaria (che sono tipici enti di erogazione). Sarebbe quindi opportuno espungere questa locuzione dal testo.
- Ulteriore perplessità desta la previsione, in merito all'attività di controllo dei Csv, che le spese relative a quest'ultima non possano essere poste a carico delle risorse ex art. 15 L. 266/91 messe a disposizione dalle Fondazioni di origine bancaria. Essendo del tutto

indefinita la fonte alternativa da cui attingere dette risorse, comunque necessarie, si rischia un'inadeguata copertura di questa voce di spesa, con inevitabili effetti negativi sull'assolvimento dell'importante funzione di controllo sulle attività dei Csv. Meglio sarebbe mantenere, come oggi avviene, la copertura di queste spese a carico dalle risorse ex art. 15 L. 266/91.

- Si nota una formulazione generica riguardo agli organismi preposti al controllo dei Csv, indicati nel testo semplicemente come "organismi regionali e nazionali". Sarebbe auspicabile una maggiore specificazione della natura e delle caratteristiche di tali soggetti, riconoscendo adeguatamente nella composizione, il ruolo delle Fondazioni finanziatrici (come peraltro oggi avviene nei Comitati di gestione preposti al controllo).
- In merito alla riorganizzazione dei Csv, nella sua relazione introduttiva alla I Commissione del Senato il Sen. Lepri ha aperto la riflessione sull'introduzione di *voucher* attraverso cui i fruitori dei servizi abbiano modo di scegliere liberamente la struttura a cui rivolgersi per l'ottenimento dei servizi stessi. Pur non sottovalutando le complessità di natura applicativa sottese a questa ipotesi, si ritiene che la soluzione proposta meriti di essere approfondita, in ragione della positiva valenza che essa potrebbe avere nel qualificare maggiormente l'offerta dei Csv, correlando il dimensionamento dei fondi ad essi affluenti alla capacità di "attrarre" i fruitori dei servizi con la qualità del proprio operato.
- Relativamente alla prevista revisione e razionalizzazione del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato, le Fondazioni auspicano che sia loro riconosciuto uno spazio di rappresentanza, in quanto finanziatori e *partner* primari del mondo del volontariato, sia con riferimento alla loro ordinaria attività di erogazione a favore delle realtà di volontariato operanti sul territorio, sia in relazione all'obbligo di contribuzione ai fondi speciali per il volontariato previsto dall'art. 15 della L. 266/91.

Articolo 6 (*Impresa sociale*)

- L'articolo introduce elementi di particolare innovazione per rendere l'impresa sociale maggiormente capace di svolgere il proprio ruolo sociale in coerenza con obiettivi di efficienza, efficacia e sostenibilità. L'auspicio è che gli elementi valoriali incarnati da questo tipo di organizzazioni, quali la partecipazione, il pluralismo, il dibattito, l'ascolto, la condivisione, la democraticità delle scelte, vengano salvaguardati nel pur necessario percorso di rafforzamento della loro capacità gestionali.
- La definizione di impresa sociale (comma 1, lettera a) contiene alcuni elementi che contraddistinguono tipicamente gli enti di Terzo settore, secondo le definizioni dei precedenti articoli. Se, come già auspicato, si provvederà ad esplicitare la piena appartenenza dell'impresa sociale al novero di tali enti, la definizione potrebbe essere snellita concentrandosi solo sugli elementi distintivi dell'impresa sociale, inerenti il suo operare prevalentemente attraverso "produzione o scambio di beni e servizi". E' inoltre da soppesare con attenzione la formulazione utilizzata per indicare l'obiettivo primario dell'impresa sociale (cioè il perseguimento di "impatti sociali positivi"), che, in ragione della sua genericità e difficile verificabilità, potrebbe generare confusione contrapponendosi all'indicazione contenuta nel d.lgs 155/2006, invece molto puntuale, dei settori di utilità sociale in cui l'impresa può operare.
- Riguardo alla possibilità di una limitata distribuzione di utili, introdotta con la delega, sarebbe opportuno fissarne il limite in modo più preciso e rigoroso, conformandolo a

quanto previsto per le cooperative a mutualità prevalente. Un limite troppo elevato rischierebbe infatti di snaturare l'impresa sociale quale soggetto di terzo settore.

Art. 7 (*Vigilanza, monitoraggio, controllo*)

- Le Fondazioni di origine bancaria, ancorché riconducibili nell'alveo del Terzo settore, presentano delle peculiarità non rinvenibili negli altri enti del settore, che ne fanno un unicum in termini operativi, organizzativi e gestionali. Tali specificità andrebbero tenute presenti anche sotto il profilo della vigilanza, che è già attribuita, sebbene in via transitoria, al Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- Non appare opportuno l'ipotizzato coinvolgimento dei Centri di servizio per il volontariato nell'attività di controllo degli enti di minori dimensioni (comma 2). Esso risulta infatti in contrasto con la natura promozionale e di supporto degli enti di Terzo settore che i Centri di servizio devono svolgere in via principale: una azione di sostegno, infatti, mal si concilia con una di controllo che, per sua natura, dovrebbe avere una necessaria "distanza" dal soggetto controllato. Va altresì tenuto presente che i Centri di servizio per il volontariato, essendo promossi da organizzazioni di volontariato (articolo 5, comma 1, lettera e-1), potrebbero trovarsi nella "imbarazzante" situazione di dover controllare enti da cui essi stessi sono stati promossi.
- L'intento, condivisibile, di introdurre controlli più efficaci al fine di evitare opacità e abusi, deve essere attentamente mediato con l'esigenza di semplificazione delle incombenze per gli enti di Terzo settore (esigenza largamente condivisa e richiamata tra i principi generali della delega). Sarebbe opportuno al riguardo esplicitare un principio di graduazione dei meccanismi di controllo applicabili, in funzione della dimensione degli enti, del ricorso a forme di finanziamento pubblico e all'assunzione, o meno, da parte degli enti, di caratteristiche di impresa.

Articolo 9 (*Misure fiscali e di sostegno economico*)

- La rivisitazione della disciplina fiscale (diretta e indiretta), in linea con la migliore esperienza europea che valorizzi, incentivandola, l'attività volta al perseguimento delle generali finalità di carattere sociale anche da parte di soggetti che, come le Fondazioni di origine bancaria, sostengono con le loro risorse le organizzazioni che operano nel settore, è di fondamentale importanza e urgenza.
In particolare, con riferimento alle Fondazioni di origine bancaria, le misure fiscali che le hanno negli ultimi anni colpite in misura più o meno diretta (esclusione dall'esenzione IMU su immobili destinati a finalità sociali e culturali; innalzamento della tassazione delle rendite finanziarie dal 12,5% al 20% e poi al 26%; incremento dell'imponibile su dividendi da partecipazione dal 5% al 77,74%) hanno comportato un incremento esponenziale della tassazione a loro carico. Da un carico fiscale di circa 100 milioni di euro sostenuto nel 2011 dall'insieme delle 88 Fondazioni, nel 2014 si è arrivati a circa 424 milioni di euro: tutte risorse sottratte al sistema di *welfare* delle comunità, già fortemente penalizzato dai consistenti tagli di spesa pubblica, che risulterebbe in tal modo ancora più fragile sul piano della coesione e della tenuta sociale.
- Molto apprezzabile è l'obiettivo di promuovere comportamenti donativi delle persone e degli enti attraverso la leva fiscale: se ne apprezza la funzione di stimolo a

comportamenti socialmente responsabili di individui e enti, nonché l'avvicinamento a prassi di respiro internazionale. Peraltro, detti strumenti di incentivazione potrebbero supportare una più cospicua destinazione di risorse a sostegno dell'obiettivo di rafforzamento del *welfare* partecipativo.

- Con riferimento alla diffusione dei titoli di solidarietà e di altre forme di finanza sociale (comma 1, lettera h) Acri esprime una posizione estremamente favorevole, in quanto, garantendo all'investitore un adeguato rendimento, consentono al contempo di perseguire obiettivi di carattere sociale.
- La promozione dell'assegnazione di immobili pubblici inutilizzati (comma 1, lettera i) apre promettenti prospettive per la generazione di nuove opportunità di supporto infrastrutturale per le organizzazioni di Terzo Settore. Tra i potenziali utilizzatori degli immobili oggetto di riqualificazione funzionale si segnalano i Centri di servizio per il volontariato ex art. 15 L. 266/91. La possibilità per essi di fruire di locali pubblici per le proprie sedi, a titolo gratuito o a costi fortemente calmierati rispetto a quelli di mercato, consentirebbe una significativa riduzione dei costi di struttura di queste realtà, aumentando in pari misura le disponibilità di risorse direttamente utilizzate per l'erogazione di servizi a favore del Volontariato.

LE FONDAZIONI E IL WELFARE

Analisi, prospettive e modelli di intervento

PREMESSA

L'attuale contesto sociale ed economico sta mettendo sempre più sotto pressione il welfare italiano. Alle già note difficoltà di un sistema che – nell'ultimo ventennio - non è riuscito ad adattarsi appieno ai mutamenti del Paese, si sono sommate le pressioni derivanti dalla crisi internazionale e dai suoi effetti sul mercato del lavoro. Al sistema si richiede così, oltre che di affrontare le più tradizionali cause di disagio, difficoltà e isolamento, di confrontarsi con nuove forme di vulnerabilità sociale e povertà causate dalla crisi. Parliamo di sistema perché il welfare italiano si compone di molte e diverse reti di solidarietà (organizzate o informali, pubbliche, private o del terzo settore); se ciò è di per sé positivo, è anche vero che queste reti stentano a fare fronte a tutte le nuove e vecchie esigenze e ciò mette in evidenza come il modello di welfare - nazionale e locale – richieda una riorganizzazione profonda.

Le fondazioni di origine bancaria sono ben consapevoli dei problemi e degli sforzi che, a ogni livello, sono già oggi avviati per riformare il welfare italiano, e sono esse stesse attivamente impegnate nella ricerca e nell'attuazione di modalità di intervento innovative ed efficaci. E' tuttavia necessario che i termini della loro partecipazione al processo siano intesi correttamente, avendo ben chiaro che esse, come d'altronde le altre realtà del terzo settore, non possono né intendono svolgere sistematicamente un ruolo sostitutivo dell'intervento pubblico, in un quadro di sussidiarietà responsabile che va preservato e anzi promosso; tanto meno possono generare le risorse per rispondere all'insieme dei problemi che il welfare pubblico, nelle sue diverse espressioni, non è più in grado di fronteggiare. Basti osservare, al riguardo, che a fronte di una spesa pubblica per assistenza sociale stimata in oltre 60 miliardi di euro annui¹, gli interventi delle fondazioni nel settore ammontano a circa 300 milioni di euro. D'altro canto, questa sostituzione non esiste in alcuna parte del mondo: le fondazioni, però, sentono la responsabilità di indicare il ruolo che esse possono e vogliono giocare in un processo di cui dichiarano di voler essere pienamente, ma realisticamente, protagoniste; proposito che si dimostra anche nella crescente incidenza negli ultimi anni delle erogazioni nel settore, in risposta alla crisi economica e sociale delle comunità di riferimento.

La risposta alla crisi del nostro welfare non potrà che essere collettiva e societaria, e quindi più propriamente di natura "politica": domanda e offerta di protezione sociale dovranno essere ripensate, molte incrostazioni dovranno essere rimosse a favore di nuovi e più flessibili strumenti; saranno necessarie una maggiore responsabilità degli operatori e degli utenti dei servizi, nonché l'attento governo e il rigoroso controllo dei processi. Persone e famiglie (intese come utenti, consumatori e contribuenti), stato e amministrazioni locali, società civile organizzata, mercato e imprese a fine di lucro: tutti dovranno sentirsi coinvolti nella necessaria trasformazione. Una pluralità di soggetti, ma anche di soluzioni in cui sostenibilità, equità, accesso e responsabilità dovranno articolarsi in formati nuovi e trovare un baricentro essenziale - specie in una realtà così frastagliata come quella italiana - nel territorio e nella comunità, comunque definita.

¹ IRS et altri, "Disegniamo il welfare di domani. Una proposta di riforma dell'assistenza attuale è fattibile", Prospettive sociali e sanitarie, n. 20-22/2011.

E' evidente che un tale "cambiamento di cultura del welfare" genererà processi in cui l'equilibrio tra necessità di economie di scala e di specializzazione di prodotto (per usare categorie dell'economia) e l'adeguata *governance* democratica (per riferirsi alla politica) si porranno – e in realtà già si pongono – come questioni non scontate; e che, seppur basate sui caratteri locali, non potranno che essere pensate a un livello più alto, al fine di non smarrirsi nella frammentazione, per quanto creativa, di iniziative puntiformi locali.

Questo documento si propone tre obiettivi.

Innanzitutto, vuole costituire la base per una prima interpretazione condivisa (tra le fondazioni di origine bancaria) dei problemi con cui il sistema di welfare italiano si confronta attualmente, delle loro cause e azioni che possono essere intraprese per riformare il sistema.

In secondo luogo, vuole aiutare la riflessione sul contributo che le fondazioni stesse potranno portare al processo di rinnovamento del welfare italiano nella sua componente legata alle comunità locali. Nella consapevolezza delle profonde diversità che caratterizzano l'Italia, di cui lo squilibrio Nord-Sud rappresenta l'esempio più evidente, e del ruolo assai rilevante svolto dagli enti locali, la riflessione sul contributo delle fondazioni non potrà che assumere un contenuto di orientamento e metodo, senza pretendere di indicare nel dettaglio interventi e azioni che spetterà alle singole realtà progettare e realizzare.

Infine, il documento si propone di indicare alcuni schemi attuativi, diversamente articolati in funzione delle finalità strategiche degli interventi, che – a livello locale, ma con qualche meccanismo di coordinamento – potrebbero essere seguiti dalle fondazioni nell'avvio di sperimentazioni da sostenere e intraprendere.

A ciascuno di questi punti nel documento è dedicata una specifica parte.

PARTE I

Analisi del contesto

1.1 Il contesto di riferimento del sistema di welfare in Italia

La spesa pubblica per il welfare (inteso in senso ampio) mette l'Italia nel gruppo dei paesi che destina una maggiore quota di Pil al finanziamento del sistema di protezione sociale. Nonostante questa spesa elevata, il nostro sistema di welfare ha sperimentato – nel corso dell'ultimo ventennio – molte difficoltà che hanno cause molteplici e complesse.

Alcune di esse sono comuni ad altri paesi occidentali. Tuttavia, oltre a cause strutturali comuni all'intero occidente, esistono ragioni riconducibili a problemi tipici del nostro Paese che danno conto delle specifiche difficoltà in cui si dibatte il welfare italiano.

Le caratteristiche dei servizi offerti ai cittadini e le modalità della loro erogazione (cioè l'"offerta" di servizi) contribuiscono a spiegare le particolari difficoltà del welfare italiano. La scelta di assegnare una parte rilevante delle prestazioni pubbliche sotto forma di trasferimenti monetari alle persone e alle famiglie – generalmente erogati dall'INPS senza alcun coordinamento con i Comuni, che sono gli erogatori di servizi reali - ha sicuramente contribuito a rendere il sistema di welfare particolarmente flessibile poiché poneva in capo ai beneficiari la scelta di come destinare le risorse ricevute. Di questo modello non sono mancati

però potenti effetti negativi. La scelta di privilegiare i trasferimenti monetari diretti alle famiglie non ha favorito la creazione di servizi che puntassero ad aumentare l'autonomia degli utenti ma, al contrario, ha incentivato la tendenza di questi ultimi a dichiarare condizioni di maggiore bisogno per ricevere trasferimenti più elevati (come mostrano i frequenti casi di abuso). Inoltre, questo approccio di tipo "risarcitorio" ha lasciato in capo alle sole famiglie la responsabilità di scegliere i servizi da acquistare, rendendo complicata, se non impossibile, ogni valutazione di efficacia di prestazioni alternative. Peraltro, anche nel caso dei servizi erogati in forma non monetaria e sotto la diretta responsabilità degli enti locali, la valutazione di efficacia delle prestazioni (cioè la loro capacità di raggiungere gli obiettivi previsti dall'intervento) è stata sistematicamente trascurata.

Per altro verso, il sistema di welfare è risultato fortemente sbilanciato a favore di interventi di protezione sociale a tutela dei lavoratori con forme occupazionali più stabili, trascurando quelli con impiego precario e coloro che non riescono ad accedere al mercato del lavoro e sottodimensionando le risorse rivolte più propriamente e direttamente ai servizi di tutela e assistenza delle persone. A lato, si è collocato un sistema sanitario universalistico e costoso, non privo di qualità sostanziale e di buona accessibilità, ma anche probabilmente iniquo, sbilanciato e territorialmente dualistico.

Alle questioni legate alle caratteristiche e alle modalità di erogazione delle prestazioni si sommano poi quelle connesse con l'organizzazione dei servizi, caratterizzata da una estrema frammentazione delle responsabilità finanziarie e gestionali (tra Stato, Regioni, Comuni e loro consorzi) che ha conseguenze gravi in termini di costi gestionali, individuazione delle responsabilità delle prestazioni, controllo della loro regolarità e qualità. Anche il progressivo venire meno della gestione diretta dei servizi da parte delle amministrazioni locali, che appaltano sempre più la loro provvista alle organizzazioni private (specie di terzo settore), rischia effetti controproducenti nei casi in cui la pianificazione dell'offerta dei servizi non è svolta in modo condiviso e il monitoraggio dei risultati è imperfetto.

In questo contesto, la necessità di ridurre la spesa pubblica ha indotto a effettuare tagli di bilancio che già oggi incidono molto - e c'è ragione di ritenere ancor di più in futuro - sulla spesa per il welfare. In particolare sono state toccate la componente pensionistica (con la ristrutturazione del "debito previdenziale", cioè l'insieme di aspettative pensionistiche basate su una determinata normativa, divenuto insostenibile) e quella dei servizi assistenziali reali a causa del duplice intervento di riduzione dei fondi assistenziali nazionali e di taglio dei trasferimenti statali ai Comuni, i principali erogatori di questi servizi. I tagli rischiano di essere particolarmente gravosi perché minacciano di ridurre ulteriormente una componente già poco sviluppata del sistema. Ciononostante anche nel sistema dei servizi sociali esistono spazi per perseguire obiettivi di efficacia e di efficienza a parità di spesa senza procedere ad una diminuzione delle risorse disponibili.

Per evitare che il vincolo di bilancio imponga tagli eccessivi o poco meditati delle risorse, rischiando così di travolgere il sistema di protezione sociale, è indispensabile avviare un'importante azione di adeguamento e rinnovamento del sistema stesso. Vanno introdotte trasformazioni che abbiano la capacità di rilanciare il ruolo del welfare come fattore di crescita del sistema economico e sociale, oltre che di rete di protezione a fronte dei rischi, specie demografici ed economici, che caratterizzeranno la società di qui ai prossimi decenni. Gli interventi da attuare dovranno mirare soprattutto a indirizzare le risorse verso lo sviluppo delle capacità e dell'autonomia delle persone, delle comunità e della società nel suo insieme,

basandosi su misure di universalismo selettivo, rimodulate opportunamente nell'ambito di un più ricco e articolato modello partecipativo.

Inoltre, bisogna guardare al sistema del welfare anche come a un settore produttivo capace di generare opportunità di lavoro generando valore aggiunto economico.

Come evidenziato nella premessa, le amministrazioni pubbliche non sono l'unico attore delle politiche sociali; nelle concrete esperienze, prima ancora che nella normativa, si è infatti venuto a realizzare in Italia un sistema di welfare misto, plurale, diversificato e legato alle comunità locali. Si tratta di un sistema basato su solidarietà più o meno forti di tipo territoriale e di prossimità (non senza impatto anche in termini di accentuazione di asimmetrie territoriali storicamente presenti), e che vede nel volontariato, nell'associazionismo, negli enti religiosi e nella cooperazione sociale i principali protagonisti, in diretta, ma non sempre facile, collaborazione con i pubblici poteri locali. Tale situazione si è andata rafforzando negli ultimi anni anche grazie al ruolo ricoperto da soggetti attivi a livello eminentemente locale, come le fondazioni: in primo luogo quelle di origine bancaria, ma anche quelle comunitarie, le fondazioni di impresa e di famiglia; si aggiungono poi la riscoperta del mutualismo e nuove o rinnovate pratiche, pur se ancora da consolidare, di "responsabilità sociale di impresa" e anche di contrattualistica di secondo livello. Nel dibattito pubblico, questa fenomenologia sociale ed economica di natura prevalentemente privata, a cavallo tra l'individuale e il collettivo, sta assumendo il nome di "welfare di comunità".

A livello locale, il "welfare di comunità" è una realtà potenzialmente, e talora già nei fatti, di grande rilievo. Tuttavia, non bisogna nemmeno illudersi che la vivacità e la buona volontà dal basso, o la spesa privatistica delle famiglie, possano sostituire la disponibilità di risorse che solo lo Stato può assicurare, e salvaguardare il valore umano e politico insito nei principi di universalità e equità che caratterizzano il paradigma tutt'ora vigente.

In effetti, l'accentuazione del ruolo dei soggetti locali – nella individuazione delle priorità con cui i sistemi di welfare debbono confrontarsi, nella determinazione degli strumenti da utilizzare per migliorare la qualità dei servizi e nel reperimento delle risorse necessarie a finanziarli – sembra poter rendere più responsabili i decisori locali, contribuendo pertanto a migliorare la qualità dei servizi per i cittadini. D'altra parte, la mancanza di standard universali e di stringenti meccanismi di controllo delle spese e delle prestazioni rischia di aumentare il grado di diversificazione del sistema a scala nazionale, introducendo possibili elementi di iniquità o di irrazionalità, nonché di mandare fuori controllo la spesa, come hanno mostrato le esperienze più recenti di "federalismo" nella gestione dei programmi di welfare e sanitari.

La prospettiva più utile è l'integrazione flessibile dei sistemi e l'attivazione delle risorse in ogni momento e in ogni punto del territorio. Alcuni provvedimenti legislativi già si sono mossi in questa direzione ma nella realtà il passaggio verso un sistema di welfare partecipato e plurale, e nel contempo efficiente e con un grado tollerabile di diversificazione territoriale, non si è compiuto pienamente (si pensi ad esempio alla L. 328/2000 che a quattordici anni dalla sua emanazione risulta largamente inattuata per la mancata o incompleta adozione dei principali strumenti applicativi). Si tratta pertanto di muoversi ulteriormente nella direzione segnata, sforzandosi di superare la difficoltà di dare concreta attuazione alle normative che già incorporano soluzioni adeguate ai problemi.

1.2 Le sfide del welfare

Nell'ambito di questo documento la riflessione sulla riforma del welfare si limita alle sole aree di intervento di natura socio-assistenziale (trascorrendo cioè macrosistemi come pensioni e sanità); ciò ci consente di porre all'attenzione alcune priorità che possono rispondere a sfide già presenti e ispirare interventi praticabili a diversa scala.

La **prima sfida**, indotta anche dalla restrizione delle risorse economiche disponibili, riguarda l'efficacia e l'efficienza dei modelli di intervento. Per affrontarla con successo sarà necessario partire da un'analisi degli attuali strumenti di politica sociale per verificare se il loro ripensamento possa favorire un maggiore risparmio di spesa. Occorrerà inoltre interrogarsi sull'**efficacia** di molti degli strumenti di intervento sociale sinora gestiti in Italia, cioè sulla loro capacità di raggiungere gli obiettivi che si propongono, nonché sulla loro **cost-effectiveness**, cioè sulla eventuale possibilità di raggiungere gli stessi obiettivi utilizzando gli strumenti meno costosi.

Raramente il nostro Paese si è interrogato in maniera approfondita sulla efficacia delle sue politiche di welfare, ragion per cui generazioni di strumenti si sono susseguite senza una chiara valutazione degli effetti, così che non si è mai stati in grado di individuare politiche risolutive o migliorative da replicare. Inoltre, anche il costo degli interventi appare territorialmente molto disomogeneo, svelando con ciò l'esistenza di ampie sacche di inefficienza. Una riqualificazione profonda della spesa pubblica e privata nella direzione della selezione degli strumenti più efficaci e meno costosi è dunque indispensabile e urgente. Per questo bisogna incentivare processi decisionali e allocativi basati, congiuntamente, sulla valutazione comprovata degli effetti degli interventi (operate con le analisi controfattuali che ormai anche l'Unione Europea richiede) e sull'analisi dei loro costi e benefici, superando le inerzie che inducono a non modificare lo status quo e rifuggendo dal massimalismo astratto o dal conformismo opportunistico, entrambi slegati dai dati empirici. Occorre inoltre corresponsabilizzare tutti gli attori coinvolti (compresi gli utenti e i beneficiari) al rispetto di questi obiettivi, vincendo resistenze corporative e interessi costituiti e ove necessario mettendo in discussione diritti acquisiti che non trovino fondamento in situazioni meritevoli di piena tutela. Cominciano a crescere i casi in cui le nuove politiche mirano a obiettivi di autonomia e responsabilizzazione degli utenti. Si pensi alle riflessioni avviate nel campo della tutela dei minori in difficoltà familiare, per il passaggio dalle strutture comunitarie all'affido familiare; oppure alle politiche di sostegno all'età infantile che mirano a potenziare degli interventi preventivi rispetto alla presa in carico del disagio conclamato; si pensi, nel campo degli interventi a sostegno della popolazione anziana, ai tentativi di integrare l'offerta di strutture a elevata protezione con strutture più leggere, collegate con gli ambienti di vita degli anziani e con il sistema dell'assistenza domiciliare; si pensi, nel campo della disabilità, alle politiche che favoriscono l'inserimento lavorativo attraverso figure di *case manager* piuttosto che la mera gestione del tempo libero o interventi alternativi agli ospedali psichiatrico-giudiziari. L'efficacia di questi nuovi interventi andrà valutata con rigore.

Una **seconda sfida** riguarda il superamento del carattere prevalentemente "risarcitorio" del nostro sistema di welfare, tutto concentrato a distribuire risorse economiche a soggetti colpiti da eventi avversi (una disabilità, una malattia, ecc.) e poco attento a fornire loro l'aiuto necessario a gestire la propria esistenza con la massima autonomia, anche nel momento della difficoltà, nella logica della piena inclusione sociale. Proprio questa caratteristica del sistema ha contribuito ad aumentarne a dismisura i costi. Per vincere la sfida di un welfare che

favorisce lo sviluppo e pertanto restituisce la “**massima autonomia possibile**” alle persone occorre immaginare e sperimentare l’efficacia di interventi “abilitanti” e “responsabilizzanti”, puntando a realizzare un sistema di servizi sociali che sia capace di sviluppare o potenziare al massimo le risorse delle persone e quelle delle comunità in cui esse vivono.

La **terza sfida** è quella di concorrere alla creazione di **sistemi di “governo comunitario” e di erogazione dei servizi** – a partire dai livelli locali – che siano in grado di integrare in modo virtuoso, in una logica di sussidiarietà, le risorse pubbliche e private disponibili (non solo economiche), favorendo l’attivazione di tutti i soggetti (dal non profit ai cittadini, dalle fondazioni di erogazione al welfare aziendale) in una logica rispettosa delle autonomie e – nel contempo – capace di evitare sprechi, duplicazioni e assenza di responsabilizzazione. Almeno a livello locale, la creazione di reti collaborative miste è talvolta la premessa, talaltra l’approdo, ma sempre una dimensione cruciale, delle iniziative più riuscite anche in termini di erogazione di servizi. Infine, su questo punto, ed entro i limiti di una finanza pubblica che ha ben pochi margini di manovra, sarebbero auspicabili incentivi fiscali chiari e duraturi sia per le sperimentazioni sia per i sistemi a regime in cui vengano investite risorse private.

PARTE II

Il ruolo delle fondazioni di origine bancaria

Le fondazioni, come il resto del terzo settore, non sono né Stato né mercato; con gli altri soggetti del settore condividono le difficoltà dell’approccio pubblico al welfare, in termini di risposte ai bisogni e di risorse.

A seguito della contrazione delle risorse disponibili, sempre più assorbite da una spesa sociale di tipo risarcitorio, il welfare statale mostra evidenti carenze nella sua capacità di intercettare i bisogni o a proporsi come occasione di occupazione. Benché l’intervento pubblico costituisca una componente finanziaria fondamentale sia nel c.d. primo welfare, sia in quello di comunità il suo ruolo deve essere profondamente rivisto e ricomposto con una nuova distribuzione delle responsabilità tra beneficiari, attori e *stakeholder*. Occorre operare nella valorizzazione e nella responsabilizzazione delle persone affinché queste non vengano concepite esclusivamente come portatrici di bisogni, ma vengano apprezzate come attori capaci di progetto su cui investire per costruire nuove risposte e fare del welfare anche un fattore propulsivo del sistema economico e sociale. Appare opportuno incoraggiare la capacità del terzo settore di dare risposte adeguate e sostenibili per fare emergere “coalizioni locali per la qualità sociale”, in cui i diversi attori cooperino nel rispetto dei ruoli, valorizzino le specifiche risorse, condividano le scelte di innovazione.

Nel perseguire questi obiettivi, le fondazioni di origine bancaria, nel rispetto del ruolo delle istituzioni locali preposte, possono svolgere una funzione peculiare, interpretando appieno il principio costituzionale di sussidiarietà, caratterizzato da una proattiva ricerca dell’innovazione, della valutazione dell’efficacia e dalla promozione del coordinamento tra i diversi soggetti per favorire la costruzione di “reti sociali”.

Oltre che svolgere specifiche azioni, le fondazioni possono essere animatrici del dibattito culturale su questi temi, che richiede ancora apertura di prospettive e precisazioni di concetti. E’ un’intera “cultura politica” oltretutto, forse, larga parte della “cultura del sociale” che

necessita di mettere meglio a fuoco gli assunti e le opzioni disponibili per un nuovo sistema di welfare.

Nel perseguimento di queste finalità le fondazioni possono operare secondo differenti orientamenti strategici, come evidenziato nei paragrafi seguenti.

Orientamento strategico delle politiche di intervento

Come è noto, le fondazioni determinano autonomamente, in conformità alla legge e ai loro statuti, il perimetro geografico e l'architettura settoriale della loro azione.

Intervenire nel welfare comunitario, stante l'ampiezza dello spettro tematico, rappresenta per le fondazioni un'opzione strategica più legata alla propria identità di fondo che a singole e specifiche iniziative. In altre parole, si tratta di fare del welfare un elemento saliente della propria strategia complessiva. In questa ottica si propone una lettura che porta a configurare i seguenti quattro principali orientamenti strategici degli interventi di una fondazione:

1. Orientamento all'innovazione;
2. Orientamento all'estensione del servizio;
3. Orientamento alla risposta alle emergenze;
4. Orientamento al consolidamento dei legami sociali.

1. *Orientamento all'innovazione*

Le fondazioni possono svolgere un ruolo proattivo nell'elaborazione di un approccio innovativo coerente con le finalità sin qui indicate. Esse possono promuovere l'innovazione degli strumenti di politica sociale attraverso la sperimentazione di nuove politiche e interventi, contribuendo a costruire una nuova cultura tecnica e amministrativa e favorendo la nascita di reti.

Vi sono più modalità attraverso le quali questo ruolo può essere interpretato partecipando a pratiche di welfare di comunità; l'elemento distintivo non è tanto nei contenuti dei servizi offerti, quanto nelle modalità attraverso le quali si interviene, con particolare riferimento agli attori coinvolti, alle risorse attivate e ai meccanismi organizzativi messi in atto.

Dall'esperienza delle fondazioni si possono trarre alcuni significativi esempi di obiettivi/azioni, coerenti con il ruolo in esame:

- 1) promuovere sperimentazioni pilota di modelli di intervento per valutarne l'efficacia nella soluzione dei problemi;
- 2) sostenere l'ingegnerizzazione di soluzioni organizzative promettenti da portare a regime e la diffusione di modelli efficaci, in specie con l'obiettivo di ridurre la frammentazione dell'offerta e di favorire il buon funzionamento di reti multi-attore;
- 3) contribuire a diffondere una cultura del monitoraggio e della valutazione comparativa dell'efficacia, dei costi e dei benefici delle politiche e degli interventi di welfare, rendendo possibili processi seri e fondati di documentazione e di valutazione dei risultati e degli impatti delle sperimentazioni, anche promosse da altri soggetti;
- 4) aiutare le pubbliche amministrazioni, in particolare locali, assieme al resto del terzo settore a imboccare strade di messa in efficienza delle loro organizzazioni e dei loro processi;

5) avviare sperimentazioni di co-programmazione degli interventi.

In tutte le tipologie sopra descritte la fondazione si prefigge di accrescere l'efficacia delle politiche e degli interventi volti ad affrontare un problema specifico. Ad esempio, la fondazione potrebbe mirare a capire quali interventi siano più efficaci nell'aumentare il tasso di occupazione dei soggetti con disabilità, o quali soluzioni abitative consentano di migliorare il benessere di anziani parzialmente autosufficienti, o quali modalità didattiche consentano un migliore e più rapido apprendimento dell'italiano da parte di studenti immigrati stranieri. Per raggiungere questo risultato, mostrando quali interventi sono maggiormente idonei a conseguire un obiettivo, la fondazione si propone di sostenere la sperimentazione controllata e la valutazione scientifica di modalità alternative di affrontare i problemi oggetto della sua preoccupazione; una volta realizzata la sperimentazione dell'intervento innovativo e valutata la sua efficacia, la fondazione si propone di diffondere la conoscenza riguardo ai risultati raggiunti, promuovendo – sia localmente che nazionalmente – le buone pratiche che ha contribuito a sperimentare.

L'adozione di questo orientamento alla sperimentazione controllata delle innovazioni nelle politiche sociali, deriva alle fondazioni dalla consapevolezza dei limiti e delle peculiarità che il loro intervento può realisticamente proporsi. Il limite principale è rappresentato dalla scarsità delle risorse economiche di cui la fondazione dispone e, di conseguenza, dalla difficoltà che essa incontrerebbe nel rendere disponibile un servizio alla totalità dei potenziali beneficiari, anche in territori limitati. Anziché favorire la fornitura del servizio a un numero ridotto di soggetti, la fondazione preferisce dunque comprendere meglio quali interventi siano più efficaci per poi contribuire a diffonderne la conoscenza e l'adozione da parte dei soggetti (in primo luogo quelli pubblici) che dispongono di risorse più cospicue, previa analisi delle condizioni di sostenibilità economica delle iniziative ai fini della loro replicabilità. Si tratta perciò di valutare non solo l'efficacia dei diversi interventi (cioè di valutarne i potenziali benefici), ma anche di comprenderne i costi, così da poter tenere adeguatamente in considerazione la *cost-effectiveness* delle diverse soluzioni che vengono proposte.

L'adozione di un simile approccio deriva anche dalla consapevolezza che le fondazioni godono sia di un'ampia flessibilità di azione sia di un orientamento temporale più lungo, il quale ultimo consente loro di sperimentare azioni innovative con minori vincoli rispetto all'ente pubblico, e di attendere con maggiore pazienza i risultati delle sperimentazioni.

Con l'adozione di questo "stile erogativo", le fondazioni si specializzano nella parte iniziale del "processo di *policy making*" (l'ideazione, la sperimentazione e la valutazione degli interventi innovativi che mirano ad aumentare l'efficacia delle politiche sociali), lasciando invece ad altri il compito della implementazione delle politiche più efficaci.

2. Orientamento all'estensione del servizio

In questo caso, la fondazione mira invece a contribuire al mantenimento o all'ampliamento di servizi sociali già esistenti, talvolta a fronte di una riduzione o interruzione di servizi in precedenza garantiti dalla pubblica amministrazione, a causa dei tagli di spesa intervenuti ai vari livelli, oppure per l'incremento della domanda.

Poiché le risorse delle fondazioni, come detto in precedenza, non sono neppure lontanamente sufficienti per sostenere i costi di erogazione di servizi sociali rivolti alla totalità dei cittadini,

appare consigliabile selezionare, fra le tante, quelle più meritevoli e che soprattutto siano in grado di raggiungere una sostenibilità operativa ed economica nel tempo.

La sostenibilità economica dei servizi sociali è un obiettivo perseguibile solo in alcuni ambiti di intervento, e in particolare quelli in cui:

- i beneficiari dei servizi, o le loro famiglie, hanno la possibilità di sostenere una parte dei costi del servizio stesso, ed hanno interesse a farlo perché l'erogazione del servizio può generare miglioramenti dello stato dei beneficiari e risparmi nel medio periodo, svolgendo una funzione di prevenzione dell'aggravamento dei bisogni;
- esistono opportunità di contenimento dei costi dei servizi, ad esempio attraverso il coinvolgimento operativo di realtà del volontariato.

A titolo di esempio, ambiti in cui la sostenibilità di alcune iniziative può essere esplorata sono quelli del sostegno alla domiciliarità degli anziani, delle iniziative di prevenzione in campo sanitario, delle attività di inclusione sociale per persone con disabilità, dei servizi mirati per ragazzi con comportamenti problematici.

Per gli ambiti in cui i beneficiari dei servizi appartengono alle categorie più fragili e sono privi di una solida rete familiare alle spalle è pressoché impossibile ipotizzare obiettivi di sostenibilità: per essi non sembrano esservi alternative alla presa in carico da parte della pubblica amministrazione ai vari livelli (ad esempio: servizi per l'infanzia, come quelli dell'affido familiare, o iniziative per la grave non autosufficienza).

Negli ambiti ritenuti compatibili, la ricerca della sostenibilità richiede, in genere, l'attivazione di una serie di potenziali fonti di finanziamento:

- tariffazione agli utenti del servizio o alle loro famiglie, possibilmente differenziata in funzione della possibilità di spesa, per non lasciare indietro le persone più bisognose;
- raccolta di contributi a fondo perduto da possibili enti finanziatori;
- raccolta di donazioni da privati, con le modalità più efficaci in funzione del tipo di servizio offerto e della realtà sociale in cui si opera;
- eventuali contribuzioni da parte di enti pubblici o locali preposti al servizio;
- eventuale accesso a contributi regionali, nazionali o europei.

La sostenibilità, peraltro, richiede, abitualmente, un certo periodo di rodaggio, consolidamento e ottimizzazione del servizio, oltre che di crescita reputazionale: proprio questa fase di start-up può essere sostenuta con contributi a fondo perduto da parte delle fondazioni, facendo anche leva sui servizi di consulenza e accompagnamento resi disponibili ad esempio dalle associazioni di categoria.

Occorre anche riflettere su chi siano i soggetti operativi che effettivamente sono in grado di erogare i servizi. L'Italia, anche se in modo eterogeneo sul suo territorio, vede una ricca presenza di organizzazioni operanti nel campo sociale che hanno competenze e risorse adeguate. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, questi soggetti hanno tradizionalmente operato come fornitori della Pubblica Amministrazione: il modello di attività sopra descritto richiede invece un cambiamento organizzativo, di competenze, cultura gestionale e anche di immagine, affinché questi operatori acquisiscano la capacità di proporsi direttamente agli utenti e alle famiglie. Accompagnare questa trasformazione è un altro importante compito nel quale possono cimentarsi le fondazioni.

Agli orientamenti strategici sopra indicati se ne aggiungono altri due che, rispetto ai primi, presentano caratteristiche diverse in termini di presupposti e di finalità. Si vuole fare riferimento agli interventi di tipo emergenziale, legati cioè a particolari situazioni finanziarie dei soggetti che forniscono servizi sociali primari, e a possibili azioni che la fondazione può svolgere nel campo delle reti sociali per promuovere il rafforzamento della cultura operativa del terzo settore e favorire i processi di cooperazione nel territorio, sia all'interno del settore medesimo, sia, e forse più significativamente, tra gruppi di *stakeholder* di diversa matrice.

3. *Interventi emergenziali*

Costituiscono interventi emergenziali, sottratti cioè ai criteri di ponderata pianificazione dell'azione filantropica della fondazione, quegli interventi posti in essere per rispondere a sollecitazioni esterne provenienti da altri attori territoriali (tipicamente gli enti pubblici) legate a situazioni transitorie di crisi finanziaria dell'ente locale, nel sostenere taluni servizi di welfare di particolare rilievo per la comunità, ovvero a situazioni di emergenza sociale.

E' necessario, però, affinché gli interventi prospettati possano essere presi in considerazione, che gli stessi presentino almeno le seguenti due condizioni:

- l'emergenza sia veramente tale, cioè non si tratti di una situazione di conclamato fallimento, al quale nessuno apporto potrebbe porre rimedio. Accade quando l'obiettivo dell'intervento non è un servizio bensì la mera salvaguardia di apparati e strutture;
- l'intervento della fondazione possa essere orientato a qualche forma di "razionalizzazione di medio periodo", se non già completamente esplicitata in occasione dell'intervento medesimo, almeno già presente *in nuce*.

Pertanto, i punti da considerare ai fini della decisione di intervenire emergenzialmente dovrebbero concernere:

- a. la definizione dell'intervento emergenziale inteso in un contesto di eccezionalità;
- b. la definizione a priori dell'ammontare delle risorse finanziarie, della durata temporale e delle "condizioni" dell'impegno, in cui l'apporto della fondazione può essere subordinato a specifici comportamenti degli altri partner coinvolti. La condizionalità dell'impegno, infatti, può essere un efficace strumento negoziale, pur non sottovalutandone la difficoltà e la delicatezza di esercizio nei casi di controparti "forti" come gli enti locali, le università o gli enti ecclesiastici, al fine di aumentare le probabilità che l'emergenza non si cronicizzi o tracolli;
- c. la connessione dell'intervento con l'attività di sistema della fondazione e dei suoi *stakeholder*, al fine di verificare la ricomponibilità di medio periodo del problema in un quadro di sostenibilità (di cui la fondazione può decidere o meno di essere parte). Questo punto si riconnette ai temi della programmazione ordinaria della fondazione, che hanno a che fare con la formazione di azioni a responsabilità multipla, tavoli di coprogettazione, diversificazione delle fonti di finanziamento, ecc.;
- d. la definizione di una *exit strategy* dall'intervento sin dalla fase di ingresso;
- e. la messa a punto di una strategia comunicativa pubblica che, fatte salve le esigenze di riservatezza che insorgono nella trattazione di fatti sempre delicati, chiariscano agli *stakeholder* e all'opinione pubblica le specifiche ragioni dell'intervento e le sue "regole di ingaggio", comprese quelle di fuoriuscita.

4. Consolidamento dei legami sociali

Un elemento peculiare e distintivo dei modelli di welfare di comunità può in particolare ravvisarsi nella presenza di reti territoriali che perseguano una proficua integrazione degli interventi dei principali attori della comunità e generino opportunità di cooperazione. Le fondazioni, prestando sempre attenzione all'interlocazione positiva con gli attori del territorio, possono svolgere in questo senso una funzione catalizzatrice, che assumerà forme differenti a seconda della maturità e del grado di complessità del contesto. Si potrà trattare di un ruolo di convocazione, di facilitazione, di promozione o di leadership, e ciò nella consapevolezza che le reti non richiedono solo di essere formate, ma anche di essere gestite, o aiutate a gestirsi, nella loro evoluzione.

Le reti sociali sono in genere espressione dei diversi legami sociali che uniscono gruppi più o meno omogenei sulla base della condivisione di un qualche fattore di integrazione e che spesso hanno un ruolo cruciale nel determinare le modalità di risoluzione di problemi e i sistemi di gestione delle organizzazioni.

La formazione di una valida e duratura rete sociale è un'attività estremamente complessa: non è sufficiente promuovere un incremento dei contatti fra gli individui o le organizzazioni, oppure creare semplicemente occasioni di incontro. L'utilità della rete nel tempo dipende dalla sua capacità di rispondere a bisogni reali percepiti dai partecipanti, oltreché dalla reputazione sociale acquisita. Le reti possono generare effettivo valore aggiunto quando siano in grado di contemperare il raggiungimento di economie di scala e di scopo senza perdere l'originalità dei componenti. Ogni rete può fissare le proprie ambizioni, dal mero – ma non irrilevante – scambio di informazioni ed esperienze alla predisposizione di quadri strategici condivisi come pure alla rappresentanza congiunta verso gli *stakeholder* o i committenti. Molto è affidato alla qualità delle relazioni, ma ciò non significa che non esistano modalità anche tecniche di gestire questi attori socio-economici multipli e complessi.

In questa tipologia di approccio, che può coesistere con le altre tre finalità evidenziate e talvolta costituirne una fase propedeutica, la fondazione può promuovere una rete sociale delle organizzazioni del terzo settore del territorio facendo perno sulla propria terzietà e credibilità che va oltre la dimensione dei suoi mezzi economici, oppure può partecipare a reti esistenti, costituendo essa stessa un nodo di interscambio relazionale, per assicurarne la connessione anche con le altre istituzioni locali e contribuire così al buon funzionamento delle reti in essere.

Talvolta la fragilità in termini istituzionali del terzo settore locale operante nel welfare può portare, attraverso il percorso evolutivo e aggregativo derivante dalla promozione di una rete sociale, alla realizzazione di forme di coordinamento partecipato delle attività dei diversi attori come la creazione di organismi dedicati.

Organismi che possono costituire essi stessi modalità di raccordo tra gli attori del privato sociale e al contempo costituire il mezzo per dare loro rilevanza istituzionale nei confronti degli enti locali e per proporre percorsi di razionalizzazione e articolazione del welfare pubblico con l'intento di accrescerne l'efficacia.

Ai fini della costruzione di una rete del terzo settore, che potrà coinvolgere anche altri soggetti privati appartenenti al mondo profit², occorre prendere in esame e analizzare tanto i

² Si rende necessario valutare l'opportunità/necessità di includere nella rete sociale anche i soggetti pubblici operanti nei settori del welfare.

fattori posizionali, quanto quelli relazionali che caratterizzano le organizzazioni presenti sul territorio. Fattori rilevanti per individuare il ruolo della fondazione e le modalità di coinvolgimento dei soggetti.

Nel primo aggregato, relativo ai “fattori posizionali”, assumono rilievo gli elementi relativi alla numerosità, alle attività esercitate, alla dimensione e specializzazione territoriale, alla dimensione della rete sociale di cui ognuna fa parte. L’analisi di tali fattori consente di percepire il grado di specializzazione/sovrapposizione e adeguatezza delle organizzazioni rispetto ai bisogni presenti e i possibili margini di miglioramento.

Vanno invece esaminati fra i “fattori relazionali” la capacità delle organizzazioni a cooperare e a partecipare a forme aggregative, nonché gli elementi positivi e negativi delle relazioni sociali presenti, ciò al fine di verificare l’attitudine dei componenti le organizzazioni a creare nuove e diverse forme di gestione relazionale.

Nella costruzione della rete vanno poste particolari attenzioni:

- alla continuità dell’azione avviata, che deve andare oltre l’entusiasmo iniziale;
- alla frammentazione dei rapporti perché, ove prevalgano sub-aggregazioni sociali troppo coese, possono portare a reti alternative;
- ad evitare che fattori posizionali assumano maggior rilevanza rispetto a quelli relazionali, che molto spesso rappresentano la componente più innovativa;
- all’esigenza di individuare, fin dall’inizio, il ruolo che la fondazione intende esercitare (finanziatore, promotore di iniziative, ecc.);
- al rischio di assumere un ruolo centrale nella rete sociale, che, ove vada oltre la fase di promozione, potrebbe ostacolare la continuità e la sostenibilità delle iniziative. Per cui si rende necessario riflettere circa il ruolo della fondazione anche dopo che la rete sociale si è resa autonoma.

L’attivazione di una buona rete sociale costituisce talvolta non solo il presupposto per l’avvio o l’implementazione di un’iniziativa nel settore, ma altresì la condizione necessaria affinché la stessa sia sostenibile.

Benché vi siano progetti autosufficienti, che possono trovare la loro sostenibilità nella spesa privatistica delle famiglie, nelle specifiche caratteristiche dell’iniziativa o dei soggetti promotori e attuatori, in ogni caso la valutazione circa la capacità di un progetto di durare nel tempo è un fattore strategico rilevante che va affrontato e risolto positivamente e non può essere esaminato solo sotto il profilo finanziario né essere legato al contributo economico della fondazione.

La creazione di una rete sociale finalizzata al conseguimento della sostenibilità di un progetto o, meglio, di una famiglia di progetti, anche allo scopo di intercettare risorse derivanti da donazioni o da fondi pubblici, assicura inoltre quella condivisione e socializzazione territoriale che è il presupposto stesso del welfare di comunità (ne sono espressione tipica le fondazioni comunitarie). La ricerca della migliore combinazione dei ruoli e delle responsabilità dei diversi soggetti deve infatti proporsi l’obiettivo di realizzare quella adeguata interazione, flessibile e responsabilizzante, delle risorse (finanziarie, professionali, relazionali) disponibili per una loro ottimizzazione e fare così avanzare il grado di sostenibilità delle iniziative.

PARTE III

Approccio al welfare di comunità: le fasi di un processo

E' evidente, data la vastità del tema sin qui trattato, come non vi siano rigidi schemi procedurali o soluzioni predeterminate che possano essere indicati quale univoco riferimento per l'attuazione degli interventi in esame. Sono tuttavia ipotizzabili, in alcuni casi, approcci metodologici che possono aiutare nell'orientare l'azione in funzione dell'obiettivo strategico perseguito.

In questa sede l'analisi è rivolta agli interventi che si caratterizzano per un orientamento strategico verso l'innovazione o verso l'estensione del servizio.

Per gli interventi emergenziali, infatti, la specificità dello "stato di necessità e di urgenza" sociale che fa da premessa e da sfondo all'azione della fondazione, rende complessa, se non impossibile, la predeterminazione e la standardizzazione di un processo di riferimento, che, per la natura stessa dell'intervento, va invece "disegnato" e calibrato su misura, ferma comunque restando la necessità di seguire gli elementi valutativi richiamati nel paragrafo 3 della Parte II.

Per altro verso, le iniziative finalizzate al consolidamento dei legami sociali sfuggono ai tentativi di codifica procedurale, in ragione delle innumerevoli varianti che il processo può assumere a seconda dei soggetti coinvolti e delle relazioni che la fondazione intrattiene con gli stessi.

Nella parte che segue si propone quindi, con una modalità espositiva volutamente più schematica di quella utilizzata sin qui, l'illustrazione di un processo di cui si identificano le principali fasi, declinato operativamente in relazione a ciascuno dei due orientamenti strategici richiamati. Tra gli elementi fondanti di tale approccio si evidenzia l'elaborazione di una strategia di collaborazione fra attori del territorio, imperniata su partnership che prevedano forme adeguate di condivisione delle finalità, l'allineamento della conoscenza delle informazioni, l'individuazione di obiettivi comuni pur con la debita differenziazione dei ruoli. Elementi che si trovano in tutte le fasi operative.

L'approccio in esame, inoltre, fin dall'origine, si propone come parametro la valutazione dei risultati, per quanto possibile, con modalità che andranno individuate in maniera opportuna e che dovranno accompagnare l'intero processo.

IL PROCESSO DELL'ORIENTAMENTO ALL'INNOVAZIONE

1) Analisi della situazione territoriale

Soggetti coinvolti

La fondazione e gli attori pubblici e privati attivi nell'ambito di riferimento (enti locali, enti gestori di servizi, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, altri enti del privato sociale, imprese, ecc.) per apportare informazioni ed esperienze utili all'inquadramento della tematica.

Attività

- Analisi della situazione esistente in un determinato ambito settoriale e di circoscrizione territoriale di azione;
- individuazione di uno specifico bisogno emergente;
- mappatura dei servizi esistenti in risposta al bisogno individuato, ponendo attenzione alla misura di cooperazione e collaborazione tra settore privato e pubblico;
- rilevazione delle criticità in termini di modalità di risposta al bisogno individuato;
- focus sul gap esistente e individuazione di possibili spazi di miglioramento;
- individuazione della proposta di intervento innovativa da realizzare in relazione ai bisogni individuati. Definizione di massima di una serie di servizi innovativi da offrire al target di riferimento in grado di sopperire alle carenze individuate, che siano sostenibili dal punto di vista economico-finanziario e coerenti con il profilo dei potenziali partner.

In tale contesto, potrebbe essere utile anche il reperimento e l'analisi di informazioni su esperienze di intervento già realizzate in altre realtà territoriali o in altri ambiti di intervento riconducibili a quello oggetto di studio.

2) Elaborazione programma di intervento

Soggetti coinvolti

La fondazione con il ruolo di promotore per l'individuazione della strategia di risposta al problema individuato e degli attori da coinvolgere, per la costituzione e coordinamento di tavoli di lavoro allargati, per la definizione delle modalità di realizzazione e dei relativi termini di sostenibilità.

Gli attori pubblici e privati attivi nell'ambito di riferimento individuati per la partecipazione alla realizzazione dell'iniziativa.

I soggetti terzi chiamati al monitoraggio e alla misurazione dell'effetto degli interventi.

Attività

- A. Declinazione delle finalità dell'intervento, degli specifici obiettivi di miglioramento per i destinatari dell'intervento (il cosiddetto "cambiamento") che l'intervento intende perseguire e degli strumenti che possono indurre tale cambiamento:
1. individuazione della popolazione target dell'intervento;
 2. determinazione del miglioramento che si intende realizzare (ad esempio: riduzione del tasso di abbandono scolastico, aumento del tasso di occupazione, aumento del livello dei consumi alimentari, ecc.).
- B. Definizione di dettaglio degli strumenti (il cosiddetto "trattamento") attraverso i quali si intende raggiungere l'obiettivo di cambiamento previsto, nonché delle modalità della loro gestione operativa:
1. specificazione dei servizi da realizzare (la cosiddetta "protocollazione" del trattamento), direttamente o con la collaborazione dei partner individuati;

2. analisi della fattibilità dell'intervento ipotizzato in termini normativi e amministrativi (si pensi al contesto normativo di riferimento che potrebbe costituire un vincolo alla realizzazione degli step operativi);
3. individuazione dei partner, ossia di un tavolo di soggetti interessati a realizzare l'intervento definito. Nella formazione del tavolo occorrerà tener conto sia dei benefici che ciascun partner (singolarmente o collettivamente) potrebbe offrire, sia dei costi di gestione imposti da una struttura partecipata. L'analisi dei potenziali apporti dei partner dovrà in particolare esplicitarsi in termini di:
 - risorse economiche e finanziarie: disponibilità ad assumere un rischio imprenditoriale con un'aspettativa di rendimento calmierato, donazioni da privati, crowdfunding, contribuzioni da parte dell'ente pubblico, sponsorizzazioni, fondi di garanzia per facilitare l'accesso al credito, ecc.;
 - risorse umane: individuazione di soggetti con esperienza nel settore di riferimento, utilizzo di risorse volontarie;
 - risorse materiali: donazioni di beni mobili o attrezzature, lasciti testamentari, comodati gratuiti o a canone agevolato;
 - know-how: patrimonio di conoscenze e competenze progettuali e manageriali nel settore di riferimento;
4. determinazione della articolazione operativa dell'intervento e delle responsabilità dei singoli partner.
 - definire le responsabilità e i ruoli dei singoli partner;
 - definire l'articolazione temporale dell'intervento e i momenti di verifica dell'operato dei singoli;
 - definire standard di qualità dei servizi.

C. Definizione del modello e delle modalità per effettuare il monitoraggio *in itinere* e la valutazione di efficacia dell'intervento.

E' particolarmente importante che – sin dal concepimento del progetto - si attui una collaborazione profonda tra i responsabili della pianificazione strategica dell'intervento e della sua implementazione, da una parte, e i responsabili della valutazione della sua efficacia e della sua *cost-effectiveness*, dall'altra.

E' ovvio che i responsabili dell'analisi degli esiti del progetto dovranno essere distinti dai responsabili del suo disegno e della sua implementazione, così da favorire una "valutazione terza" dei risultati conseguiti. Tuttavia, è opportuno che i responsabili del monitoraggio e della valutazione partecipino a tutti gli stadi del processo di pianificazione strategica e di definizione operativa dell'intervento, così da fornire suggerimenti utili a consentire una adeguata valutazione degli interventi. Solo in questo modo, infatti, sarà possibile disegnare l'intervento in modo da consentire l'implementazione di strategie di valutazioni adeguate.

Tali strategie valutative – ogni volta in cui ciò sia possibile - dovranno prevedere l'utilizzo di strumenti di tipo controfattuale.

3) Implementazione del programma di intervento, del suo monitoraggio e della sua valutazione

Soggetti coinvolti

La fondazione con il ruolo di indirizzo ed eventualmente di realizzatore dell'intervento.

Gli attori pubblici e privati responsabili dell'implementazione operativa degli interventi.

I soggetti terzi chiamati al monitoraggio e alla misurazione dell'effetto degli interventi.

Attività

A) Realizzazione dell'intervento.

Attivazione di un gruppo di progetto tra i partner individuati che :

1. assuma il ruolo di regia progettuale;
2. realizzi un raccordo permanente, durante la realizzazione del progetto, tra i partner coinvolti, facilitandone le interrelazioni;
3. verifichi costantemente lo stato di avanzamento delle iniziative.

Nell'ambito del gruppo di progetto ciascun partner assume un proprio compito ben differenziato: questo per far sì che non vi sia sovrapposizione di ruoli, bensì razionalizzazione e risparmio di risorse in un'ottica di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia.

E' importante che tutti i partner, pur nella differenziazione dei ruoli, condividano le medesime informazioni e gli stessi obiettivi;

B) Realizzazione delle attività di monitoraggio *in itinere*.

1. Realizzazione, da parte del valutatore, delle attività di monitoraggio *in itinere* dell'iniziativa previste dal piano di progetto;
2. Restituzione periodica, da parte del valutatore ai responsabili dell'attuazione del progetto, delle criticità, delle inadempienze e delle variazioni progettuali che si sono verificate in sede di implementazione;
3. Definizione, da parte dei responsabili dell'implementazione, delle eventuali azioni correttive da intraprendere. Realizzazione delle attività necessarie alla analisi dell'efficacia dell'intervento (costruzione del "gruppo di controllo" dell'intervento, mediante selezione casuale o con appropriate tecniche di analisi statistica; costruzione delle basi dati necessarie all'analisi finale).

4) Condivisione dei risultati della valutazione

Soggetti coinvolti

Il Gruppo di lavoro operativo (fondazione e attori pubblici e privati partecipanti impegnati nella realizzazione dell'iniziativa).

Il responsabile della valutazione dell'efficacia dell'intervento.

Attività

- Condivisione tra i partner dei risultati della sperimentazione, individuando i punti di forza e di debolezza del modello con specifico riferimento alla migliore soddisfazione del bisogno individuato inizialmente (efficacia dell'intervento);
- Realizzazione dell'analisi di *cost effectiveness* dell'intervento per valutare il rapporto tra gli eventuali migliori risultati conseguiti e gli eventuali maggiori costi sopportati;
- messa a punto definitiva del modello di intervento (o suo abbandono in caso di inefficacia o *cost effectiveness* sfavorevole).

5) Diffusione dell'informazione sui risultati della sperimentazione

Soggetti coinvolti

Il Gruppo di lavoro operativo (fondazione e attori pubblici e privati partecipanti impegnati nella realizzazione dell'iniziativa).

Attività

- Illustrazione del modello di intervento sperimentato;
- Comunicazione dei risultati conseguiti e dell'efficacia (o meno) dell'intervento;
- Nei soli casi di efficacia dell'intervento, eventuale accompagnamento della sua diffusione e del suo radicamento.

IL PROCESSO DELL'ORIENTAMENTO ALL'ESTENSIONE DEL SERVIZIO

1) Analisi della situazione territoriale

Soggetti coinvolti

La fondazione con il ruolo di promotore di un *tavolo di lavoro allargato* e gli attori pubblici e privati attivi nell'ambito di riferimento (enti locali, enti gestori di servizi, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, altri enti del privato sociale, istituti scolastici, imprese ecc.) per apportare informazioni ed esperienze utili all'inquadramento della tematica.

Attività

- Analisi della situazione esistente in un determinato ambito settoriale e di circoscrizione territoriale di azione;
- individuazione di uno specifico bisogno attraverso il dialogo della rete sociale del territorio, in particolare a fronte di una riduzione o interruzione di servizi in precedenza garantiti dalla pubblica amministrazione, a causa dei tagli di spesa intervenuti ai vari livelli;
- mappatura dei servizi esistenti in risposta al bisogno, da parte di tutti i soggetti pubblici e privati attivi nell'ambito oggetto di analisi;
- focus sul gap esistente e individuazione di possibili spazi di miglioramento;
In tale contesto, potrebbe essere utile anche il reperimento e l'analisi di informazioni su esperienze di intervento già realizzate in altre realtà territoriali o in altri ambiti di intervento riconducibili a quello oggetto di studio.

2) Elaborazione programma intervento

Soggetti coinvolti

Il tavolo di lavoro allargato avvia la fase di elaborazione del programma di intervento, con un ruolo importante per gli enti gestori dei servizi sociali, che devono garantire la coerenza del programma con il quadro dei servizi offerti e con la programmazione degli stessi (ad esempio i piani di zona).

Passando alla progettazione operativa la responsabilità passa ad un *Gruppo di lavoro operativo*, che include i futuri soggetti attuatori dei servizi e al quale può partecipare, con funzioni di indirizzo e monitoraggio, anche la fondazione.

Attività

Ricerca di sinergie ed efficienze tra iniziative in corso

- identificazione degli spazi di miglioramento di quanto già oggi viene realizzato, e perseguimento di sinergie ed efficienze tra le iniziative in corso, che possono andare dai semplici scambi informativi tra i soggetti (ad esempio la condivisione delle informazioni sulle persone beneficiarie di contributi, eventualmente tramite procedure informatiche di supporto) alla realizzazione congiunta di interventi formativi o di azioni di comunicazione pubblica.

Identificazione e selezione di possibili servizi integrativi da offrire a cittadini e famiglie e dei soggetti che possono attuare il servizio

- In funzione delle priorità dei bisogni e delle opportunità di collaborazione emergenti, si selezionano uno o più servizi in campo sociale da offrire a cittadini e famiglie, ad integrazione e in coerenza con i servizi sociali esistenti o per il mantenimento di servizi cessati per mancanza di fondi. A titolo di esempio: doposcuola per ragazzi, attività di socializzazione per persone con disabilità, servizi per la domiciliarità degli anziani;
- occorre inoltre individuare (eventualmente anche attraverso un bando) i soggetti (in particolare imprese sociali/cooperative sociali) che possano attuare il servizio e costituire il "gruppo di lavoro operativo", a cui può partecipare con funzioni di indirizzo e monitoraggio anche la fondazione.

Progettazione dei servizi e delle condizioni per la loro sostenibilità³

- Occorre progettare i servizi da offrire dal punto di vista operativo e dal punto di vista delle condizioni per la loro sostenibilità economica a regime. Per perseguire la sostenibilità economica occorre studiare un mix integrato di:
 1. utilizzo di risorse volontarie per la riduzione dei costi del servizio;
 2. tariffazione agli utenti del servizio o alle loro famiglie, possibilmente differenziata in funzione della possibilità di spesa;
 3. raccolta di contributi a fondo perduto da possibili enti finanziatori;
 4. raccolta di donazioni da privati, con le modalità più efficaci in funzione del tipo di servizio offerto e della realtà sociale in cui si opera;
 5. eventuali contribuzioni da parte di enti pubblici o locali preposto al servizio;
 6. eventuale accesso a contributi regionali, nazionali o europei.

³ Nota bene: La ricerca delle condizioni per la sostenibilità non si applica a tutti gli ambiti di servizi sociali: alcuni, in particolare quelli rivolti alle categorie più fragili, devono essere sostenuti con risorse pubbliche.

- l'attivazione dei servizi progettati può richiedere anche l'accesso al credito per investimenti infrastrutturali o strumentali che anticipi le future entrate.

3) Implementazione del programma di intervento

Soggetti coinvolti

Il gruppo di lavoro operativo

Attività di startup

La fase di startup può richiedere una contribuzione a fondo perduto da parte di enti finanziatori, e in particolare delle fondazioni, finalizzata a sostenere l'attività fino al raggiungimento delle condizioni di sostenibilità (ad esempio legate ad un certo numero di utenti del servizio), oppure a ridurre il costo del servizio per l'utente finale al fine di far conoscere l'opportunità.

Servizio a regime

A regime il servizio avviato prosegue, perseguendo la sostenibilità nel tempo con il mix di risorse in entrata definito in fase di progettazione

4) Monitoraggio e valutazione ex post

Soggetti coinvolti

Il gruppo di lavoro operativo, la fondazione e il tavolo allargato

Attività

- Monitoraggio periodico della congruenza degli interventi realizzati con quelli programmati;
- Valutazione del grado di soddisfazione degli utenti del servizio e, se applicabile, valutazione ex post degli effetti sugli stessi, attraverso una procedura rigorosa;
- Valutazione economica degli impatti sulla spesa sociale complessiva locale.