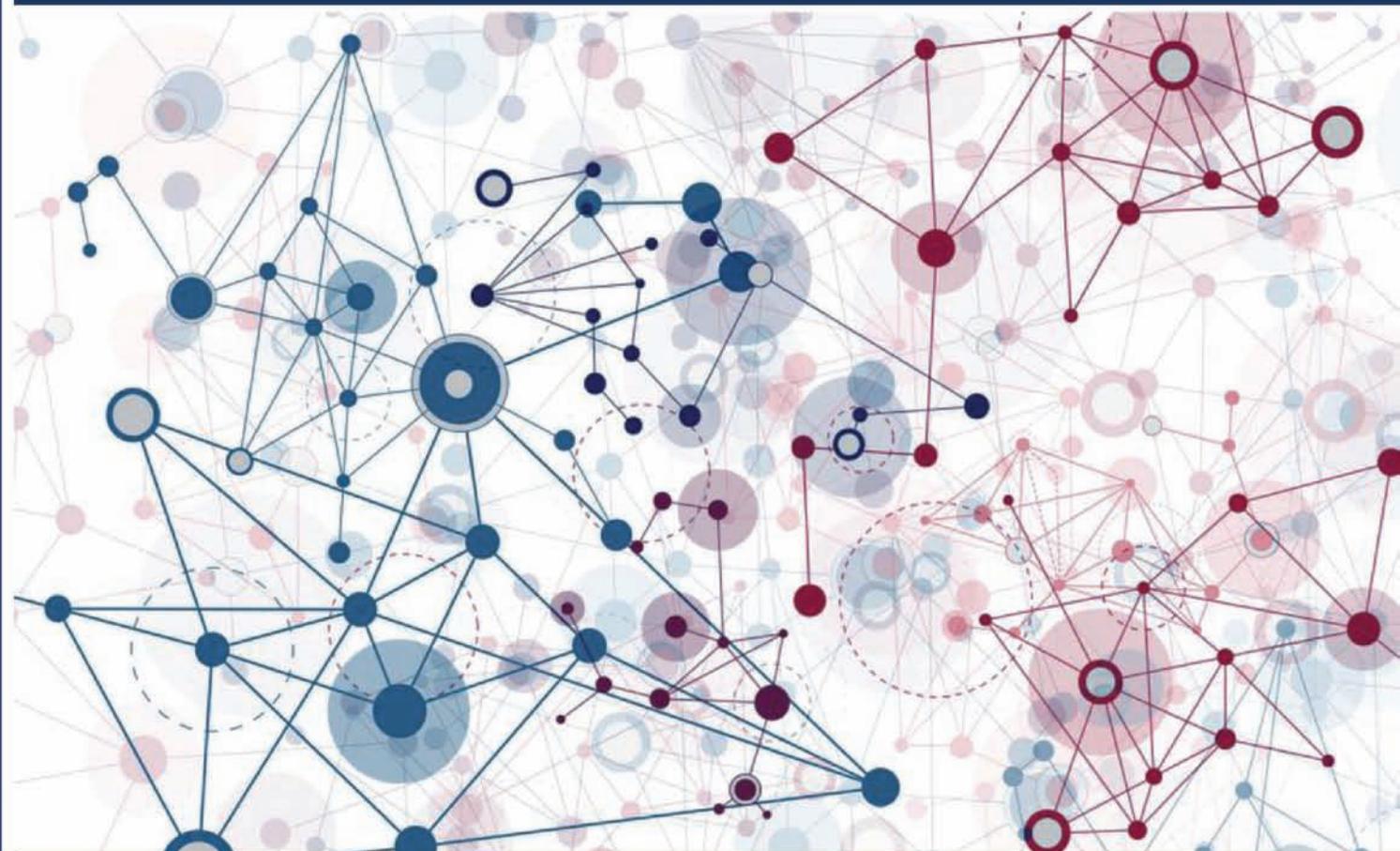


# Nuove alleanze per un welfare che cambia

## Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019

*a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera*



**Nuove alleanze per un welfare che cambia**

**Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia**

**2019**

## ***Gli autori del Rapporto 2019***

Chiara Agostini (Percorsi di secondo welfare)

Elena Barazzetta (Percorsi di secondo welfare)

Elisabetta Cibinel (Percorsi di secondo welfare)

Luca Cigna (Percorsi di secondo welfare)

Orlando De Gregorio (Percorsi di secondo welfare)

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

Chiara Lodi Rizzini (Percorsi di secondo welfare)

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

Federico Razetti (Percorsi di secondo welfare e Università degli Studi di Milano)

Valentino Santoni (Percorsi di secondo welfare)

*Percorsi di secondo welfare* è un laboratorio di ricerca nato nel 2011 su iniziativa dell'Università degli Studi di Milano e del Centro Einaudi di Torino in collaborazione con *Il Corriere della Sera*. Il progetto si propone di alimentare e diffondere il dibattito sui cambiamenti in atto nel welfare italiano studiando, approfondendo e raccontando dinamiche ed esperienze capaci di coniugare il ridimensionamento della spesa pubblica con la tutela dei nuovi rischi sociali, in particolare attraverso il coinvolgimento crescente di attori privati e del Terzo Settore. A tal fine il Laboratorio opera in quattro aree sinergiche e interconnesse – Ricerca, Informazione, Formazione e Accompagnamento – avvalendosi di un gruppo di ricerca diretto da Franca Maino con la supervisione scientifica di Maurizio Ferrera, entrambi docenti presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. In questi anni il Laboratorio ha realizzato una vasta produzione di articoli, interviste, working paper e approfondimenti scientifici, oltre ad aver contribuito a realizzare eventi e convegni intorno ai temi del secondo welfare. Le principali ricerche svolte nell'ambito del progetto sono raccolte nei *Rapporti sul secondo welfare in Italia* che, oltre a una rassegna delle esperienze di secondo welfare più interessanti presenti nel nostro Paese, offrono interpretazioni e valutazioni delle dinamiche sviluppatesi intorno a questo fenomeno. Quello che avete tra le mani è il *Quarto Rapporto*, i cui contenuti fanno riferimento alle ricerche realizzate nel periodo di 2018-2019. Questo biennio di attività è stato realizzato grazie al contributo di numerosi protagonisti del secondo welfare e, in particolare, al sostegno garantito al Laboratorio da importanti partner istituzionali – Cisl Lombardia, Compagnia di San Paolo, Edenred Italia, Fondazione Bracco, Fondazione Cariparma, Fondazione Cariplo, Fondazione CRC, Fondazione Cariparo, Forum Ania Consumatori, Inapa - Confartigianato Persone – a cui va un sentito ringraziamento.

Il Rapporto è disponibile anche sul sito del Laboratorio  
[www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)



# Nuove alleanze per un welfare che cambia

**Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia  
2019**

*a cura di*

Franca Maino e Maurizio Ferrera



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2019 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-3129-3

Percorsi di secondo welfare è realizzato in partnership con:



---

**CORRIERE  
DELLA SERA**



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

Stampa: Rotolito S.p.A. - Pioltello (MI)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

## Ringraziamenti

I curatori e gli autori desiderano esprimere un sincero ringraziamento alle organizzazioni e alle persone che hanno permesso di arrivare alla stesura del presente Rapporto.

Le ricerche svolte dal Laboratorio Percorsi di secondo welfare nel biennio 2018-2019, di cui questo volume dà conto, non avrebbero potuto essere realizzate senza la costante collaborazione con i tanti soggetti economici e sociali che sono quotidianamente impegnati nella costruzione di interventi di secondo welfare. La loro disponibilità a condividere dati, informazioni e riflessioni sulle trasformazioni sociali in atto nel nostro Paese hanno rappresentato un fondamentale patrimonio di conoscenza di cui siamo loro grati. Tra di essi teniamo a ringraziare in modo particolare i membri del nostro [Network](#), con cui stiamo continuando a collaborare proficuamente su diversi fronti, e i [Partner](#) del Laboratorio che, facendo propria la logica del secondo welfare, da diversi anni ci accompagnano e sostengono nel nostro lavoro di ricerca e divulgazione.

Un grazie sentito va infine allo staff del Centro Einaudi, e in particolare ad Anna Maria Gonella, che anche negli ultimi due anni ha sostenuto il nostro lavoro; a Stefano Tudisco per aver realizzato l'illustrazione di copertina; a Sabina Castagnaviz che ha curato le infografiche che arricchiscono alcuni dei Capitoli del documento; a Lorenzo Bandera che ha lavorato "dietro le quinte" per rendere possibile questo risultato.

## Come leggere questo Rapporto

Il *Rapporto* nella sua versione online è arricchito da collegamenti ipertestuali (facilmente individuabili grazie al colore blu) che rimandano a fonti utili ad approfondire i dati e i temi proposti nel volume. Il file è scaricabile liberamente dal sito [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it) e dal sito della Casa editrice Giappichelli, [www.giappichelli.it](http://www.giappichelli.it). A conclusione dei singoli Capitoli sono disponibili delle schede infografiche pensate per restituire con immediatezza alcuni dei dati più significativi discussi nel testo.



# INDICE

	<i>pag.</i>
<b>Premessa</b>	11
Beppe Facchetti, Presidente Centro Einaudi	
<b>Introduzione</b>	13
Maurizio Ferrera	
<b>Parte prima – Il contesto</b>	
<b>1. Un rinnovato protagonismo per <i>stakeholder</i> e corpi intermedi? Il secondo welfare, tra evoluzioni concettuali e sviluppi empirici</b>	23
Franca Maino e Federico Razetti	
Introduzione	23
1.1. Secondo welfare, l’affermazione di un concetto	23
1.2. Attori e corpi intermedi nel secondo welfare	33
1.2.1. Trasformazioni in atto	36
1.2.2. Nuove funzioni	40
1.3. La struttura del <i>Quarto Rapporto</i>	42
Riferimenti bibliografici	44
<b>2. Attori e risorse, tra primo e secondo welfare</b>	49
Federico Razetti e Franca Maino	
Introduzione	49
2.1. Le fatiche del primo welfare	50
2.2. Quanto pesa il secondo welfare	67
2.2.1. Il welfare occupazionale	69
2.2.2. Il welfare comunitario e il welfare confessionale	76
2.2.3. Il welfare filantropico	80
Riferimenti bibliografici	86
<b>Parte seconda – Protagonisti, strumenti e processi</b>	
<b>3. Welfare aziendale e contrattazione. Sfide e opportunità per le parti sociali</b>	93
Elena Barazzetta e Valentino Santoni	
Introduzione	93
3.1. Le fonti del welfare aziendale	94
3.1.1. Le principali evidenze empiriche emerse nel contesto italiano	95
3.2. L’evoluzione del rapporto tra welfare e contrattazione	97

	<i>pag.</i>
3.3. Il welfare nella contrattazione collettiva	99
3.4. Il welfare nella contrattazione di secondo livello	102
3.4.1. Un'analisi di scenario a partire dai dati Ocsel	103
3.4.2. La conversione del Premio di Risultato	105
3.4.3. Nuove sfide per il sindacato: contrattare il tempo	107
3.5. Affrontare la sfida della rappresentatività: dal welfare aziendale al welfare territoriale	110
3.6. Conclusioni: il ruolo della contrattazione e delle parti sociali	111
Riferimenti bibliografici	114
<b>4. Il mercato del welfare aziendale.</b>	
<b>L'intermediazione e il ruolo dei <i>provider</i></b>	119
Federico Razetti e Valentino Santoni	
Introduzione	119
4.1. Welfare aziendale: il quadro normativo	121
4.2. Gli attori del mercato del welfare aziendale	124
4.2.1. Attori e funzioni	125
4.2.2. I provider di welfare aziendale	127
4.3. Dimensioni ed evoluzione del mercato dei <i>provider</i>	130
4.3.1. La crescita del mercato	132
4.3.2. Le caratteristiche delle imprese clienti	134
4.3.3. Il budget welfare	137
4.4. Quale offerta e quale domanda?	139
4.4.1. L'offerta	139
4.4.2. La domanda	140
4.5. Il welfare aziendale, fra intermediazione e disintermediazione	142
4.5.1. La generosità del conto welfare e la composizione del mix di benefit	144
4.5.2. Come e che cosa includere nel paniere: l'accompagnamento nella lettura dei bisogni	145
4.5.3. La qualità dei servizi di welfare aziendale	146
4.6. Conclusioni	147
Riferimenti bibliografici	149
<b>5. Educazione finanziaria e secondo welfare: alla ricerca di un nesso</b>	153
Luca Cigna	
Introduzione	153
5.1. Le sfide in campo finanziario, assicurativo e previdenziale	154
5.2. La cultura finanziaria in Italia	155
5.2.1. Educazione finanziaria: una definizione	155
5.2.2. Le conoscenze finanziarie dei cittadini: dove si colloca l'Italia a livello internazionale	156
5.2.3. Differenze nei livelli di cultura finanziaria: status, genere, età, istruzione	158
5.3. Educazione finanziaria: dalla teoria all'operatività degli interventi	159
5.3.1. L'impatto delle strategie di educazione finanziaria	159

	pag.
5.3.2. Aspetti operativi e strategie per migliorare l'efficacia degli interventi	161
5.4. A che punto siamo? Percorsi di educazione finanziaria in Italia	163
5.5. Valutazione delle iniziative	172
5.6. Conclusioni e raccomandazioni	175
Riferimenti bibliografici	177
<b>6. Il nuovo volto della filantropia di impresa: le Fondazioni corporate in Italia</b>	<b>181</b>
Chiara Lodi Rizzini, Orlando De Gregorio e Franca Maino	
Introduzione	181
6.1. Le Fondazioni di impresa in Italia e le caratteristiche delle imprese fondatrici	182
6.2. Le fondazioni: integrate con l'impresa ma indipendenti	187
6.3. Fondazioni miste, proattive e impegnate sul territorio nazionale	193
6.4. Il dibattito sull'impatto delle Fondazioni di impresa le prospettive di sviluppo	196
6.5. Conclusioni	203
Riferimenti bibliografici	205
<b>7. Dall'innovazione al cambiamento: una nuova sfida per le Fondazioni di origine bancaria</b>	<b>211</b>
Elisabetta Cibinel	
Introduzione	211
7.1. Fondazioni di origine bancaria: l'evoluzione del modello di intervento	211
7.1.1. L'azione e le modalità di intervento delle Fob	213
7.1.2. Le Fob e la promozione dell'innovazione sociale	214
7.2. L'attività istituzionale delle Fondazioni di origine bancaria	215
7.3. Dall'innovazione al cambiamento: motivazioni e condizioni per un nuovo modello di intervento	219
7.3.1. Il contributo della letteratura	220
7.3.2. Sfide e condizioni per il cambiamento sociale	221
7.4. Un caso studio: il programma Orizzonte Vela della Fondazione CRC di Cuneo	223
7.4.1. La realizzazione dell'indagine e le sue principali conclusioni	225
7.4.2. Orizzonte Vela e cambiamento sociale: quale nesso?	226
7.5. Conclusioni	228
Riferimenti bibliografici	229
<b>8. Contrasto alla povertà a livello locale: il Programma QuBi</b>	<b>235</b>
Chiara Agostini	
Introduzione	235
8.1. Il secondo welfare come laboratorio di innovazione sociale	237
8.2. Il programma QuBi e il progetto <i>Al bando le povertà</i>	238
8.3. <i>Al bando le povertà</i> come laboratorio per l'innovazione sociale	239

	pag.
8.3.1. Novità e responsiveness	240
8.3.2. Maggiore efficacia	241
8.3.3. Maggiore inclusività ed empowerment	243
8.3.4. Maggiore efficienza	244
8.4. Due casi studio: le reti e i contenuti delle "ricette"	246
8.4.1. Il caso di Barona	246
8.4.2. Il caso di Dergano	251
8.5. L'innovazione nei territori	256
8.6. Conclusioni	257
Riferimenti bibliografici	258
<b>9. La filiera dell'accoglienza tra buone pratiche e futuro incerto: i casi della Val Susa e del Canavese</b>	<b>263</b>
Orlando De Gregorio	
Introduzione	263
9.1. L'accoglienza in Italia: un sistema oltre l'emergenza?	265
9.1.1. Tra paure, marginalizzazione e integrazione: le politiche sui migranti in Italia fino al 2011	265
9.1.2. L'emergenza permanente	267
9.1.3. L'ordinaria accoglienza: i Cas tra mala accoglienza e buone pratiche	269
9.2. Le buone pratiche nell'ambito dell'accoglienza straordinaria	271
9.2.1. Il contesto della Città Metropolitana di Torino	271
9.2.2. Il progetto MAD in Val Susa ha fatto scuola	273
9.2.3. Imparare dall'esperienza a fare accoglienza: il caso del Canavese	275
9.3. Quale futuro per il sistema dell'accoglienza?	277
9.3.1. Le politiche del Governo Conte I e i contesti locali: la fine della filiera?	277
9.3.2. La "buona accoglienza": un laboratorio di innovazione da preservare	281
9.4. Conclusioni	283
Riferimenti bibliografici	284
 <b>Parte terza – Le prospettive</b>	
<b>10. Conclusioni. Grande trasformazione 2.0 e secondo welfare: un nesso possibile?</b>	<b>293</b>
Franca Maino e Maurizio Ferrera	
Introduzione	293
10.1. Cosa emerge dalle analisi empiriche	294
10.2. Guardando al futuro	297
Riferimenti bibliografici	299

## PREMESSA

*Giunto al quarto appuntamento biennale, il "secondo welfare" va avanti su un "percorso" sempre più convincente ed essenziale, evidenziando ogni volta di più qualcosa che va oltre i concetti stessi di complementarità e sussidiarietà.*

*Il secondo welfare non dispone di quella massa critica di risorse a disposizione del primo, quello garantito dallo Stato e dal sistema pubblico in genere, ma ha ormai raggiunto dimensioni "di sistema" di rilievo e importanza pari al primo. Del resto un sistema di sostegno sociale tutto statale sarebbe impensabile, come dimostra l'esperienza di ogni Paese europeo, persino dei Paesi scandinavi. La forza dei fatti dà sempre meno senso alla diffidenza culturale verso un preteso disvalore di qualsiasi forma di protezione sociale che non sia pubblica e statalizzata.*

*Certo, alcune prerogative sono di riserva pubblica, ma il fatto che sul complesso della spesa pubblica nazionale i vari settori del welfare abbiano un rilievo percentuale assoluto è da un lato motivo di vanto per un modello sociale alternativo a quello che resiste anche in parti importanti dello stesso Occidente, ma al tempo stesso attira la tentazione di ritagliare spazi a favore della spesa corrente o per interventi che non distinguono tra welfare e assistenzialismo vero e proprio. Esempio recente ne può essere l'attenzione critica riservata alle cosiddette tax expenditures, che talora sono frutto di resistenze corporative, ma in positivo sono spesso condizioni necessarie per iniziative di secondo welfare dalle quali possono scaturire risultati positivi per lo stesso bilancio pubblico, ad esempio grazie a nuova occupazione.*

*Ben altre, rispetto alle furbizie contabili di una cattiva politica, sono in realtà le sfide che le rivoluzioni già avvenute e quelle prossime venture dell'innovazione digitale, dei robot e dell'intelligenza artificiale pongono al mondo del lavoro, e per riflesso immediato, alla protezione sociale in una fase ancora a lungo di transizione verso un domani non lontano in cui tutto comunque cambierà, in cui forse si lavorerà materialmente di meno, ma occorreranno nuove risorse e nuove idee per gli spazi non lavorativi della vita.*

*La capacità di muoversi con rigore scientifico tra questi aspetti controversi, è tra i meriti principali del lavoro pluriennale di Maurizio Ferrera e Franca Maino e di tutti i loro brillanti collaboratori, a cui va la sentita gratitudine del Centro Einaudi, perché questo è ancora una volta un "percorso" che si muove su un terreno decisivo di cultura liberale: la frontiera oggi più delicata e decisiva per misurare, come sempre nella storia, il mix di opportunità e pericoli che richiede soluzioni equilibrate, non ideologiche e ancor meno emotive.*

*Un ringraziamento che estendiamo a tutti coloro che hanno fornito spunti e sono stati partner attivi di questa opera che continua nel tempo con sempre maggiore successo: Cisl Lombardia, Compagna di San Paolo, Edenred, Fondazione Bracco, Fondazione Cariparma, Fondazione Cariparo, Fondazione Cariplo, Fondazione CRC, Forum ANIA-Consumatori, INAPA Confartigianato Persone.*

*Un particolare ringraziamento, infine, all'Università degli Studi di Milano e al Corriere della Sera per l'ospitalità e le collaborazioni in atto.*

*Avere accanto a tutti noi le espressioni del mondo del lavoro, dell'impresa, del credito, dell'accademia e dell'informazione ci rende ancor più orgogliosi dei progressi conseguiti in un arco di tempo tanto lungo, segnato da eventi dell'economia e della società che hanno reso ancor più rilevante la centralità della cura della persona.*

**Beppe Facchetti**

Presidente Centro Einaudi

Maurizio Ferrera

## INTRODUZIONE

---

È ormai da molti anni che il dibattito internazionale osserva e riflette su un insieme di cambiamenti che investono in misura sempre più intensa le principali sfere della nostra società. Pensiamo alle sfide socio-demografiche, in particolare all'invecchiamento della popolazione e a quella "rivoluzione" di genere che sta investendo i rapporti familiari, i sistemi educativi e il mercato del lavoro. Oppure alle trasformazioni occupazionali, in particolare alla crescente precarizzazione dei contratti d'impiego, soprattutto per i giovani; trasformazioni a loro volta connesse a dinamiche più ampie: globalizzazione, interdipendenza, integrazione europea, crescita impetuosa dei settori "ad alta intensità di conoscenza". Senza dimenticare la dirompente metamorfosi dei processi di produzione e comunicazione innescati dalla quarta rivoluzione tecnologica e dall'ascesa della cosiddetta *infosfera*. Interagendo fra loro, questi cambiamenti stanno provocando un "salto di fase": il passaggio dal modello socio-economico novecentesco ad un modello nuovo, dai contorni ancora sfumati e in divenire. Le società europee si trovano nel bel mezzo di una Grande Trasformazione, di cui riconosciamo le principali sfide, ma a cui non sappiamo ancora come rispondere in modo coerente e sistematico.

Il termine Grande Trasformazione fu coniato a metà del Novecento dallo storico Karl Polanyi, in riferimento all'ascesa del capitalismo di mercato durante il XIX secolo. Nella ricostruzione di Polanyi, tale trasformazione registrò due movimenti. Il primo fu una fase di rottura delle istituzioni e delle pratiche pre-industriali, che creò le condizioni per l'espansione del libero mercato. L'industrializzazione capitalista provocò tuttavia una preoccupante "questione sociale", che diede origine, appunto, al secondo movimento. La società reagì alle nuove insicurezze e diseguaglianze prodotte dal *laissez faire* e si mobilitò per creare il welfare state. Come sappiamo, il connubio (più o meno) virtuoso tra mercato e welfare è stato il tratto distintivo del modello europeo novecentesco.

La Grande Trasformazione 2.0 sta riproponendo, sotto nuove spoglie, una sin-

drome simile. L'insieme dei mutamenti in atto (accelerati dalla crisi dell'ultimo decennio) sta infatti causando un sovvertimento della tradizionale struttura di rischi e opportunità. Territori, gruppi sociali, famiglie, persone si trovano ad affrontare situazioni di bisogno e insicurezza non previste: depauperamento e marginalizzazione geo-economica dell'area in cui si vive e lavora, obsolescenza di risorse e competenze un tempo sufficienti a garantire reddito e occupazione stabili, scarsità di lavoro e contratti atipici, spirali di impoverimento, grandi difficoltà nel conciliare responsabilità lavorative e vita familiare, nuove forme di competizione per risorse scarse (lavoro, welfare) sulla scia dei flussi migratori.

Almeno per la maggioranza dei cittadini, il primo welfare fornisce ancora tutele nei confronti di alcuni bisogni essenziali, come malattia, infortunio, disabilità, disoccupazione o indigenza estrema. Anche se in forme meno generose di un tempo, i sistemi pensionistici continuano dal canto loro a sussidiare lunghi periodi di inattività a partire da una certa età, che oggi non coincide più necessariamente con la "vecchiaia" biologica. Ma la scarsità di tutele e servizi a fronte delle nuove e sempre più intense vulnerabilità produce inedite diseguaglianze e nuove povertà. Come avvenne in corrispondenza della prima Grande Trasformazione, il "primo movimento" della seconda provoca oggi rotture, turbolenze, disordine. Le *chance* di vita delle persone perdono le àncore tradizionali che le rendevano un tempo ragionevolmente stabili e prevedibili lungo il corso della vita.

La sfida per il futuro è chiara. Occorre orchestrare il "secondo movimento", dare un ordine alla nuova costellazione di rischi e opportunità e ricreare su nuove basi il circolo virtuoso fra mercato e welfare. Come si avviò, un secolo e mezzo fa, la risposta della società agli eccessi del capitalismo? Gli studi sulla nascita del welfare state hanno focalizzato l'attenzione soprattutto sulla mobilitazione del movimento operaio, tramite partiti e sindacati. Polanyi aveva però sottolineato che l'aggregazione degli interessi e le mobilitazioni collettive contro un Mercato senza regole erano state precedute da una moltitudine di esperimenti: un processo lento di auto-protezione, che procedette dal basso verso l'alto, inizialmente privo di una cornice organizzativa su larga scala o di collanti ideologici omogenei. A livello locale sorsero iniziative spontanee e contingenti di risposta ai rischi e ai bisogni, senza reciproca connessione. Tale effervescenza sociale coinvolse molti attori diversi, con risorse di provenienza e dimensioni molto disparate. Le dinamiche che condussero al collegamento trasversale fra iniziative e attori, alla formazione di reti e coalizioni in grado di agire in senso verticale (grandi organizzazioni capaci di azione collettiva) non fu lineare né sistematico. Eppure fu da questo crogiuolo che nacque l'ambizioso progetto di costruire una protezione sociale di massa e poi l'effettiva istituzione del welfare state.

Sulla base delle ricerche che il nostro Laboratorio ha svolto negli ultimi otto anni, ci sembra di poter dire che l'insieme di iniziative che noi chiamiamo "secondo welfare" possano essere ormai considerate come un'avanguardia del nuovo contro-movimento originato dalle sfide della Grande Trasformazione 2.0. Precisiamo subito, a scanso di equivoci, che non pensiamo affatto che il secondo welfare si candidi a sostituire il primo. Sin dall'inizio del nostro lavoro, abbiamo sempre chiaramente detto che il modello del futuro dovrà essere una combinazione virtuosa (efficiente, efficace ed equa) fra primo welfare (pubblico e inclusivo, adeguatamente finanziato e opportunamente ricalibrato) e secondo welfare. Sappiamo però che la ricalibratura del primo welfare è lenta, finanziariamente e politicamente difficile: è dunque inevitabile che si creino o si allarghino le lacune di copertura, per quel che riguarda sia i potenziali destinatari sia il ventaglio di prestazioni e servizi. Grazie alla sua flessibilità, al coinvolgimento di attori e risorse non pubbliche, il secondo welfare ha una capacità di risposta più rapida e anche una spiccata propensione a sperimentare forme di innovazione sociale. A seconda dei casi e dei contesti, le iniziative di secondo welfare (che spesso prevedono già, sin dall'inizio, un collegamento con l'attore pubblico) possono nel tempo aumentare di scala, essere intercettate, agganciate, innestate e financo fatte proprie e assorbite dal primo welfare.

Del resto successe proprio così, come si è detto, durante la prima Grande Trasformazione: i fondi di risparmio locali e/o categoriale divennero previdenza pensionistica obbligatoria; le società di mutuo soccorso spianarono la strada alle assicurazioni di malattia, infortunio, maternità, invalidità, disoccupazione e così via. Non tutto, si badi bene, fu statalizzato. In Svezia i fondi per la disoccupazione sono a tutt'oggi finanziati e gestiti dai sindacati. Nel Regno Unito o in Olanda la previdenza volontaria occupazionale non è mai stata assorbita all'interno dell'assicurazione pensionistica pubblica e si è trasformata in previdenza complementare regolata dai contratti collettivi, senza finanziamento statale. In Germania e soprattutto in Svizzera l'assicurazione sanitaria è oggi garantita e sussidiata dallo Stato, ma in collaborazione con fondi e mutue assicurative non pubbliche. Se lo si analizza nel dettaglio, il primo welfare è sempre stato un sistema misto, anche nel Nord Europa. Non dovremmo dunque stupirci (e non vi sarebbe certo nulla di male) se dalla Grande Trasformazione 2.0 nascesse un nuovo modello di protezione anch'esso misto, basato su un nuovo mix di attori e risorse e una nuova articolazione funzionale e distributiva, allineata alla nuova costellazione di rischi e bisogni.

Il secondo welfare ha ormai abbondantemente superato la fase dei "cento fiori", della spontaneità assoluta, contingente e spesso effimera in cui ancora si trovava quando abbiamo avviato i nostri "Percorsi" otto anni fa. Come già suggerivamo nel *Terzo Rapporto*, siamo entrati nella fase della "strutturazione": la sfera del secondo

welfare si sta consolidando sotto il profilo organizzativo, funzionale, finanziario. L'interesse crescente e il coinvolgimento diretto delle parti sociali e di altre associazioni categoriali (soprattutto nel lavoro autonomo) segnala che questa sfera sta giocando un ruolo sempre più importante non solo per la produzione di servizi e prestazioni, ma anche come canale di articolazione e aggregazione degli interessi. In questa prospettiva, la tesi della "disintermediazione" (la sparizione di quelle strutture intermedie fra società e partiti/Stato) che è stata oggetto di attenzione e dibattito negli ultimi anni va profondamente ripensata. Lungi dall'essere "nudo" e unitario nel confronto con le élite, il "popolo" che affronta ogni giorno le sfide della Grande Trasformazione 2.0 si sta auto-organizzando per colmare le lacune di quel primo welfare che le élite non riescono a ricalibrare.

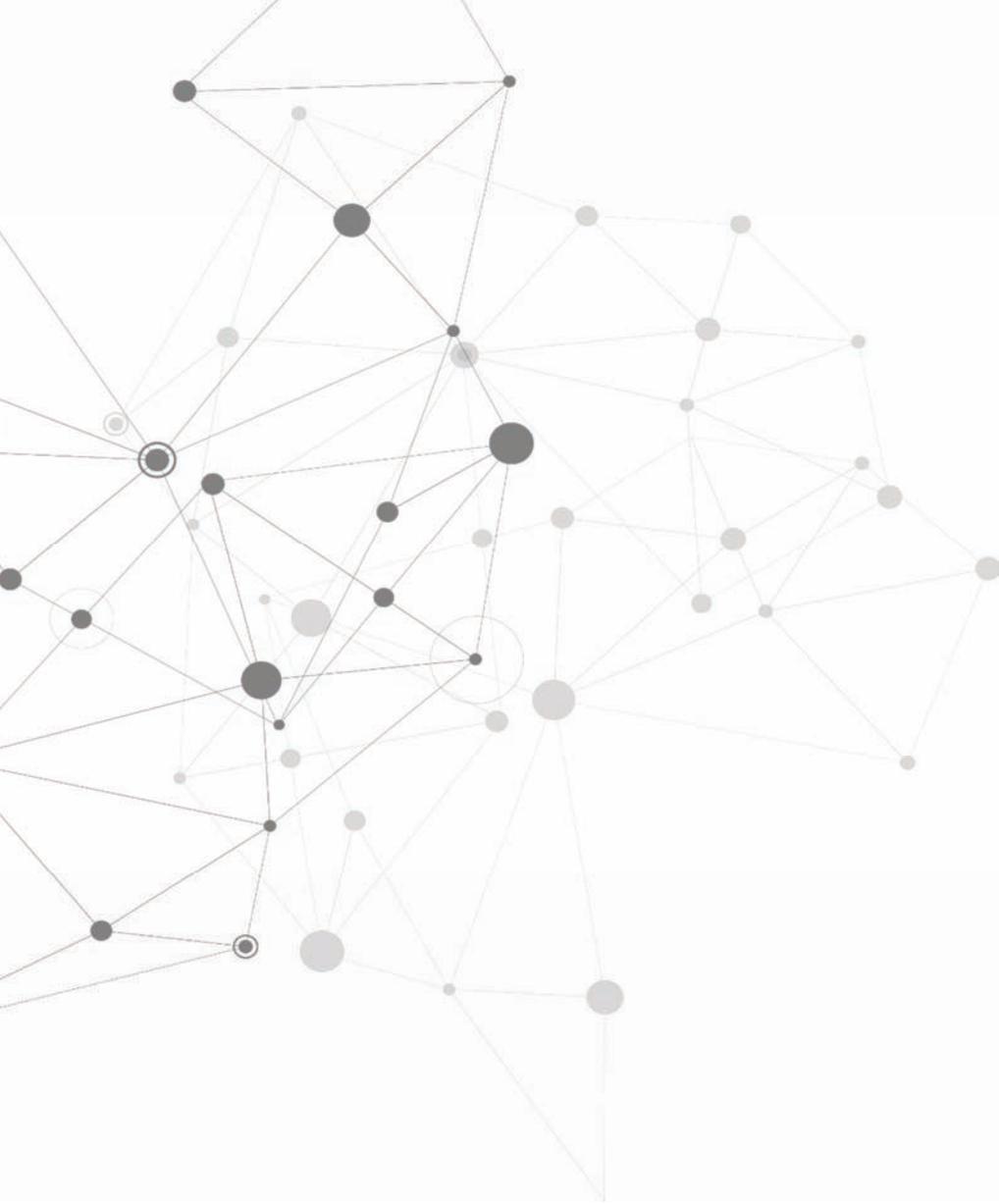
I capitoli di questo *Rapporto* ben documentano gli ordini di grandezza dei vari comparti del secondo welfare. Ricordiamo qui qualche numero. La previdenza complementare ha 7,9 milioni di iscritti (di cui quasi 5 milioni tramite fondi collettivi), i fondi sanitari integrativi ne contano 10,6 milioni. Il welfare aziendale è previsto da circa la metà dei contratti di secondo livello che prevedono forme premiali correlate alla produttività e metà delle famiglie di lavoratori dipendenti dichiarano che la propria azienda fornisce almeno una prestazione di welfare integrativo. Oltre l'11% della popolazione è impegnata in volontariato formale, mentre il 12% in attività informali. Insomma – e limitandoci ai comparti più significativi – il raggio di copertura del secondo welfare riguarda ormai quasi la metà degli italiani. Il valore finanziario e la rilevanza economica di questa sfera sono difficili da quantificare, anche per l'alto grado di sovrapposizione fra voci sia sul versante delle entrate sia su quello delle uscite. Molte spese non pubbliche sono indirettamente sussidiate dalle agevolazioni fiscali e risulta molto complesso calcolare i saldi netti. Peraltro, anche questi sarebbero fuorvianti. Il secondo welfare funziona anche come volano per la produzione e gli scambi di beni e servizi e per la crescita dell'occupazione – con ritorni significativi anche sul gettito fiscale. Il settore non profit occupa oltre ottocentomila persone e quello delle cooperative (attive prevalentemente nel welfare) un milione e duecentomila. L'OCSE calcola che la spesa sociale volontaria non pubblica ammonta a quasi l'1% del Pil. Un valore che, a spanne, andrebbe probabilmente moltiplicato per tre.

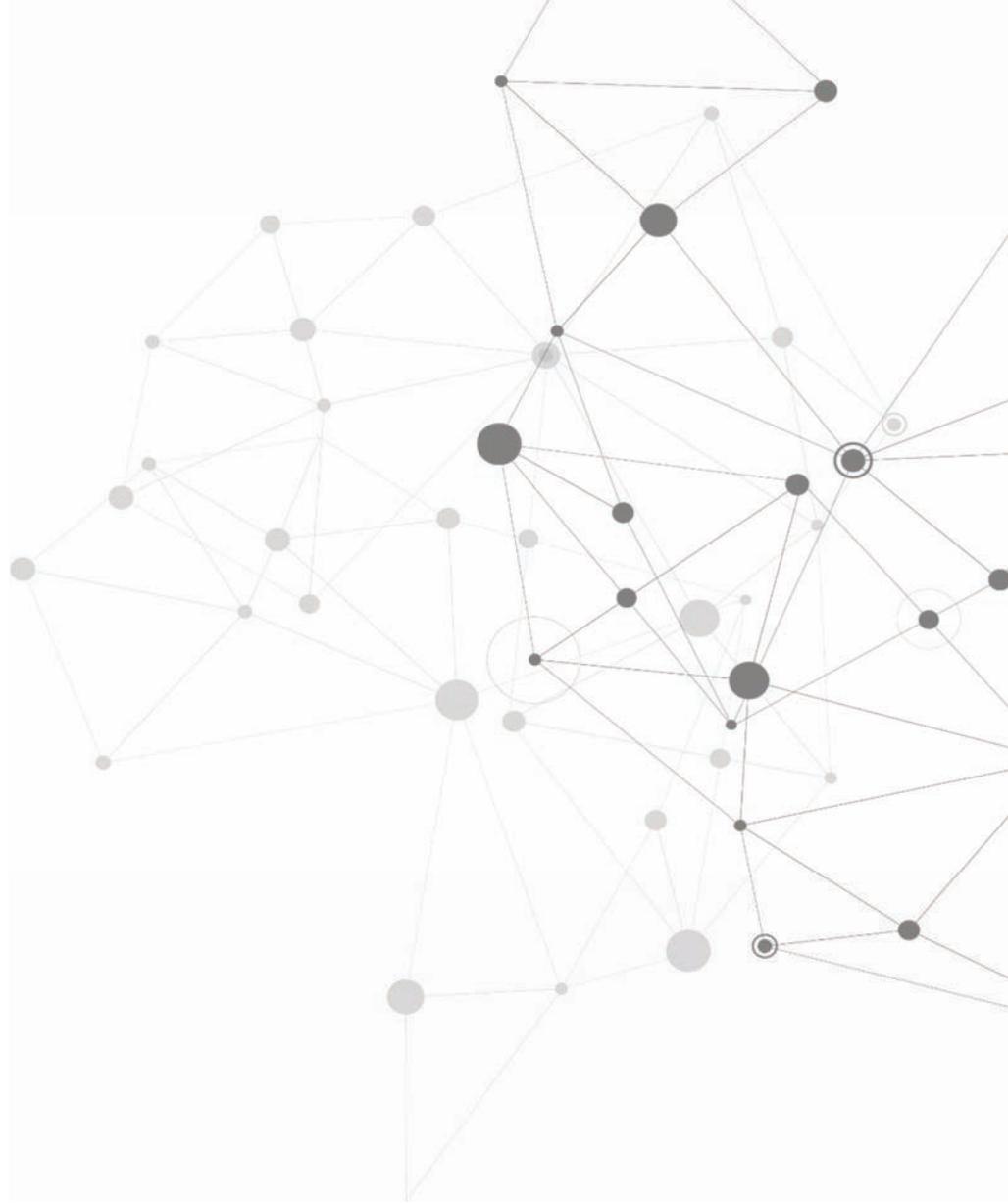
Non sono ancora disponibili ricerche approfondite sugli effetti distributivi del secondo welfare, sulla loro efficacia complessiva nel rispondere ai nuovi bisogni. Dati il raggio di copertura e la significativa quantità di risorse investite, misurare e valutare le iniziative di questa sfera è un'esigenza che si fa ogni giorno più pressante. Come è noto, in Italia l'effetto della spesa sociale pubblica nel ridurre il rischio di povertà è alto per quanto riguarda le pensioni, ma molto basso per tutte le altre prestazioni. Siccome il secondo welfare insiste tipicamente su rischi e bisogni di adulti e minori,

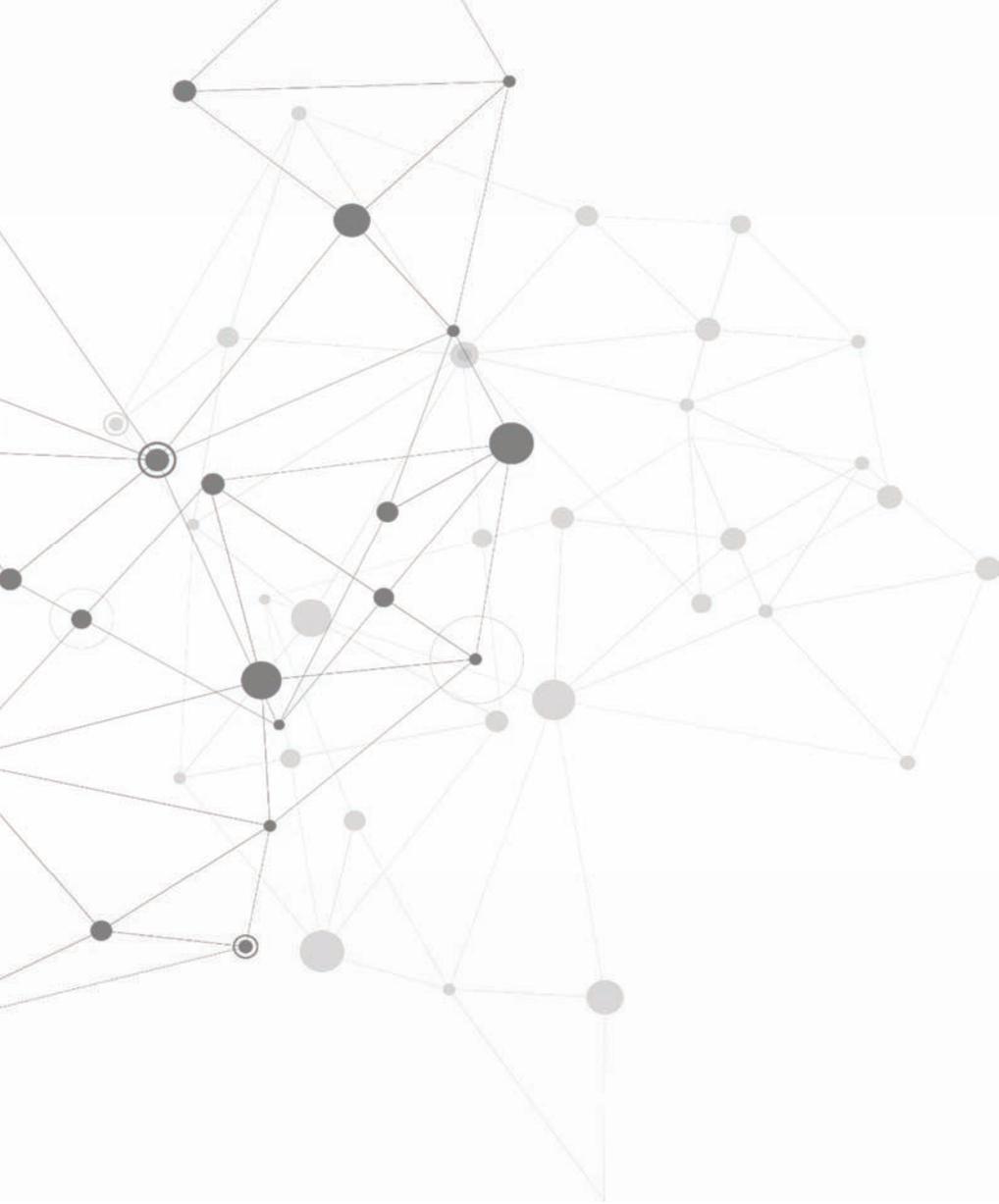
piuttosto che di chi si è ritirato dal lavoro, è probabile che il suo impatto incida proprio laddove il welfare pubblico è più carente.

Ciò detto, la natura spontanea, *bottom up* del secondo welfare lo espone naturalmente a forti rischi di differenziazione e segmentazione settoriale e categoriale e, come sempre avviene nel nostro Paese, a marcati dualismi territoriali. Anche al Sud qualcosa si muove, ma non abbastanza: è anzi più che probabile che la concentrazione delle iniziative nel Centro-Nord contribuisca ad accrescere il divario rispetto al Sud. La soluzione non sta solo nel rafforzamento del primo welfare nelle regioni meridionali, ma anche nella "vitalizzazione" delle loro economie civili con il contributo degli attori più robusti e delle reti già consolidate nelle altre parti del Paese (come è già avvenuto, ad esempio, grazie al sistema delle Fondazioni di origine bancaria).

Negli anni, *Percorsi di secondo welfare* ha non solo documentato la genesi e l'evoluzione di specifiche iniziative, ma anche cercato di cogliere dinamiche di fondo e di inserirle in cornici di senso più generali, capaci di oltrepassare la stanca giustapposizione tra pubblico e privato, fra Stato e Mercato. Riflettendo sulle dinamiche di strutturazione sopra menzionate, quest'anno possiamo proporre una nuova (ma in realtà "antica") lente interpretativa. Grazie al secondo welfare, dalla Grande Trasformazione 2.0 potrà emergere un modello sociale che possiamo definire "neo-tocquevilliano", ossia imperniato su quell'*esprit d'association* che Alexis de Tocqueville considerava "il mezzo universale attraverso cui le persone rispondono ai bisogni collettivi". Grazie all'eredità del Novecento, abbiamo la possibilità di ri-diventare *tocquevilliani* dopo essere stati *beveridgiani*, ossia potendo già contare su un primo welfare inclusivo e universale. A nostro modo di vedere, non è (come sicuramente penserà qualcuno) un'evoluzione regressiva. Perché, come sosteneva il grande pensatore e politico liberale francese, "l'arte dell'associazione non indebolisce lo Stato, ma lo rafforza".



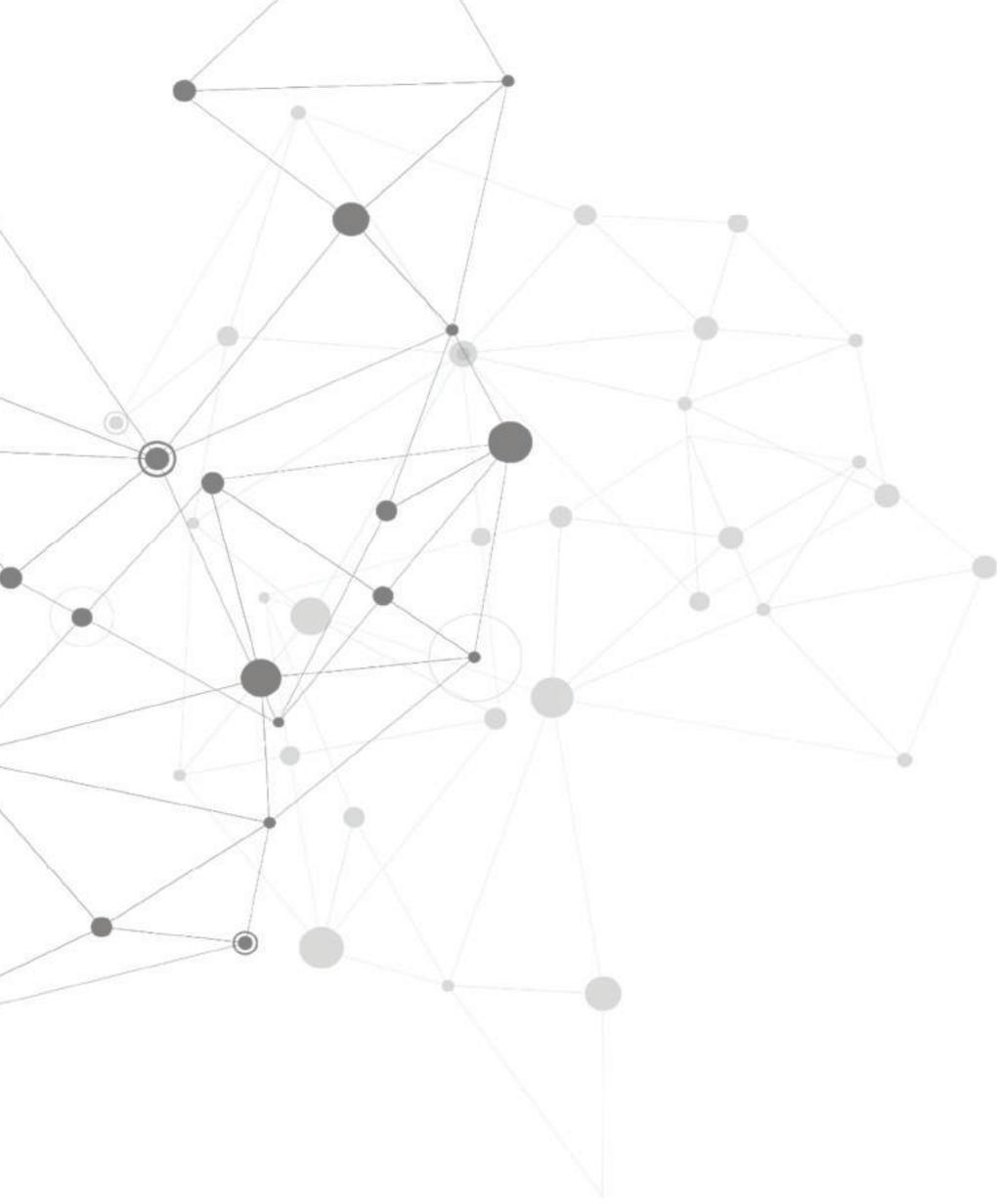






## *PARTE PRIMA*

*Il contesto*



Franca Maino e Federico Razetti

## **UN RINNOVATO PROTAGONISMO PER STAKEHOLDER E CORPI INTERMEDI?**

**IL SECONDO WELFARE, TRA EVOLUZIONI CONCETTUALI E SVILUPPI EMPIRICI**



### **Introduzione**

Questo primo capitolo ha un duplice scopo. Da un lato, partire dalla definizione del concetto “secondo welfare” per richiamarne gli elementi distintivi, l’evoluzione e il nesso con il welfare più tradizionalmente inteso, provando a rispondere ad alcune delle principali obiezioni che gli sono state mosse sul piano analitico e normativo. Dall’altro, proporre una riflessione sul ruolo degli *stakeholder* del secondo welfare come soggetti in grado di agire come corpi intermedi, reiventando e rivitalizzando le funzioni di rappresentanza che in questi anni sono andate indebolendosi, in un contesto caratterizzato da una crescente disintermediazione. È all’interno di questa cornice interpretativa che si collocano i diversi contributi di cui si compone il *Rapporto*, la cui struttura è delineata nella sezione conclusiva di questo capitolo.

#### **1.1. Secondo welfare, l’affermazione di un concetto**

Sin dall’inizio, la riflessione nata a partire dal quadro concettuale del secondo welfare si è concentrata sul ruolo che diversi soggetti non pubblici (profit e non profit) possono esercitare – collaborando con le istituzioni pubbliche (soprattutto a livello locale) e all’interno di reti multiattore – in un possibile processo di rinnovamento sostenibile del sistema italiano di welfare. Per cogliere la centralità che rivestono nel secondo welfare gli attori economici e sociali, soprattutto se considerati collettivamente, conviene (ri)partire dalla definizione del concetto. Al “secondo welfare”, termine ormai entrato nel vocabolario comune di chi si occupa di politiche sociali, possono essere ricondotte tutte quelle forme di protezione e investimento sociale – non direttamente sostenute dal Pubblico attraverso il welfare state – realizzate da soggetti privati, parti sociali ed Enti del Terzo Settore che intervengono a vario titolo per contribuire a fornire soluzioni e risposte ai rischi e ai bisogni sociali emergenti mobilitando risorse non pubbliche.

Quello proposto dal secondo welfare è un quadro concettuale di natura idealtipica, volutamente ampio e inclusivo, un “ombrello” sotto il quale risulta possibile ricondurre le molte definizioni che in questi anni sono state utilizzate per inquadrare alcune delle principali trasformazioni del welfare italiano – aziendale, contrattuale, comunitario, generativo, di prossimità, sussidiario, integrativo, mutualistico, responsabile, societario solo per citare le più diffuse<sup>1</sup> – e pensato per tenere insieme la complessità dei cambiamenti trasversali a settori, funzioni e territori. Nella sua definizione “originale” (cfr. Ferrera e Maino 2011; Maino 2013; Maino 2015) il secondo welfare è indicato come “*un mix di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, forniti da una vasta gamma di attori economici e sociali collegati in reti caratterizzate con forte ancoramento territoriale, ma aperte al confronto e alle collaborazioni trans-locali, che va progressivamente affiancandosi al primo welfare di natura pubblica ed obbligatoria*”.

Come evidenziato nella figura 1.1, gli elementi salienti del secondo welfare, quelli che potremmo definire i suoi “pilastri”, sono tre: i) l’apertura ad attori non pubblici e la ridefinizione del loro ruolo all’interno dell’arena del welfare; ii) l’innovazione sociale; e iii) l’empowerment (Maino 2015).

Figura 1.1 – I tre “pilastri” del secondo welfare.



Fonte: elaborazione degli autori.

Il primo pilastro corrisponde all’evidenza che nell’arena del welfare sono sempre più numerosi gli attori del Mercato e del Terzo Settore che si affiancano a quelli pubblici, con i quali, specialmente a livello locale, avviano sinergie per intervenire nelle aree di bisogno giudicate più significative (Hodge et al. 2010; Natali e Pavolini 2018; Powell 2019). Facendo propri i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, le interazioni che si realizzano fra questi soggetti tendono a dare vita a forme di *governance* multiattore, accomunate da una ridefinizione dei processi di *policy-making*, che in vario modo provano ad aprirsi alla rappresentanza degli interessi di cui sono

<sup>1</sup> Si rimanda, tra gli altri, a Donati (1993); Ascoli e Ranci (2003); Lodigiani e Pesenti (2013), Fondazione Zancan (2013); Cesareo (2017); Cesareo e Pavesi (2019).

portatori i diversi *stakeholder*; da un tendenziale superamento dell'accentramento dei poteri decisionali attribuiti allo Stato a favore di una ripartizione degli stessi fra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; dall'adozione di una logica decisionale a rete (piuttosto che gerarchica) e di processi di negoziazione e di progettazione partecipata (piuttosto che di imposizione burocratica); dall'inclusione della società civile nei processi decisionali, fino a prevedere, quando possibile, strumenti di co-gestione e co-produzione dei servizi.

Le attività messe in campo da questi attori – e questo è il secondo pilastro, direttamente collegato al primo – si caratterizzano per il tentativo, più o meno consapevole, e più o meno riuscito, di generare innovazione sociale<sup>2</sup>: offrendo nuovi beni e servizi, modificando (o creando) modelli di *governance* che definiscano le linee di intervento, sperimentando modalità di azione ritenute più adeguate ai problemi presenti.

Da ultimo, le iniziative di secondo welfare si caratterizzano per l'intenzione di favorire l'*empowerment* dei beneficiari, incentivando – con intensità variabile – partecipazione, responsabilizzazione e co-progettazione e, dove possibile, anche co-produzione e co-finanziamento dei servizi stessi. Il concetto di *empowerment* è inteso come possibilità di espansione delle opzioni di azione e di scelta da parte delle persone (Sen 1985; 1999) e più specificatamente degli utenti nel caso dei servizi sociali. Solo modificando le *capabilities* degli individui è possibile trasformare realmente i loro percorsi di vita e dare loro maggiori possibilità di scelta su che cosa effettivamente fare della propria vita presente e futura. In questa prospettiva, rispetto ai servizi e alle prestazioni sociali, l'attenzione è puntata sempre meno sulle strutture e sempre più sugli interventi da attuarsi, in particolare sulla base di reti tra attori istituzionali e non (cfr. Bifulco e Vitale 2003; Hodge e Greve 2007; Bifulco 2016). Nella prospettiva del secondo welfare, i processi di *empowerment* non si traducono in una responsabilizzazione "moralizzatrice" su base individuale, ma in una assunzione di responsabilità che si realizza anche su basi collettive.

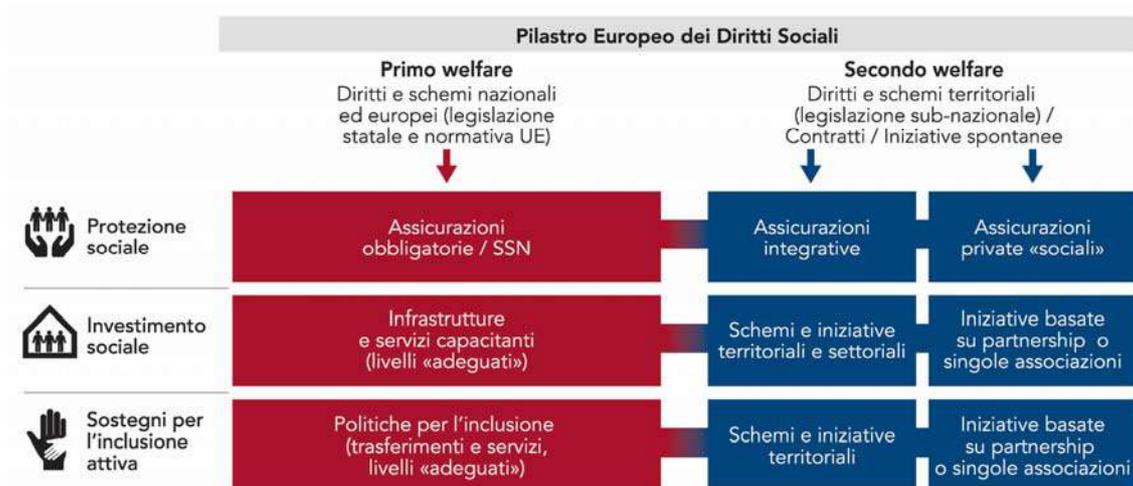
La caratterizzazione del secondo welfare in termini idealtipici implica che le sue manifestazioni empiriche non debbano necessariamente presentare i tre elementi appena tratteggiati in eguale misura e che – a seconda dei singoli casi – sia possibile la prevalenza dell'una o dell'altra dimensione. Inoltre, e si tratta di un elemento fondamentale per comprendere appieno la sfera d'azione del secondo welfare, occorre sottolineare la natura del rapporto che il secondo welfare intrattiene con il "primo welfare". Mentre in quest'ultimo (come mostra la figura 1.2), di natura pubblica e

---

<sup>2</sup> Sulla definizione di innovazione sociale si rimanda a Bepa (2010). Per coglierne le implicazioni rispetto al secondo welfare si vedano Canale (2013) e Maino (2017); per i nessi con uno specifico settore di *policy* – la *Long term care* – si rimanda a Razetti (2018) e Maino e Razetti (2019a).

obbligatoria, rientrano prestazioni e servizi considerati “essenziali” per una sopravvivenza decorosa, il godimento dei diritti di cittadinanza e un’adeguata integrazione delle persone nella comunità (previdenza e sanità pubblica, ammortizzatori sociali, schemi di reddito minimo: ciò di cui diamo conto dal punto di vista dei dati di spesa e di finanziamento nel Capitolo 2), il secondo welfare ricomprende – nel campo delle pensioni e della salute – forme di protezione sociale di natura volontaria e integrativa, nonché quella parte di servizi sociali che il settore pubblico non è (oggi) in grado di garantire per fronteggiare i nuovi rischi legati, ad esempio, alla non autosufficienza, alla precarietà lavorativa, ai problemi di conciliazione fra vita personale e lavorativa. Il tutto da ricomprendersi nella cornice fornita dal Pilastro Europeo dei Diritti Sociali che ha definito un catalogo di standard/diritti da tutelare in ciascun Paese membro, distribuiti lungo l’arco della vita: dall’assistenza alla prima infanzia ai congedi parentali, dalle prestazioni di disoccupazione fino a quelle a sostegno della non autosufficienza<sup>3</sup>.

Figura 1.2 – Una cornice analitica, fra primo e secondo welfare.



Fonte: elaborazione degli autori da Maino e Razetti (2019b).

Primo e secondo welfare non sono da considerarsi come due ambiti contrapposti e certo non sono compartimenti stagni. Sono piuttosto sfere che, in funzione delle aree di *policy* e dei bisogni presi in esame, sfumano l’una nell’altra, in cui la seconda,

<sup>3</sup> Il Pilastro, adottato ufficialmente il 26 aprile 2017, stabilisce venti principi e diritti fondamentali per sostenere il buon funzionamento e l’equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Esso ribadisce alcuni diritti già presenti nell’*acquis* comunitario e nelle normative internazionali ma li integra in modo da tener conto delle profonde trasformazioni occorse nell’ultimo decennio. I principi e diritti sanciti dal Pilastro sono articolati in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione e inclusione sociale (Commissione Europea 2016; Juncker 2016; Vesan e Corti 2019).

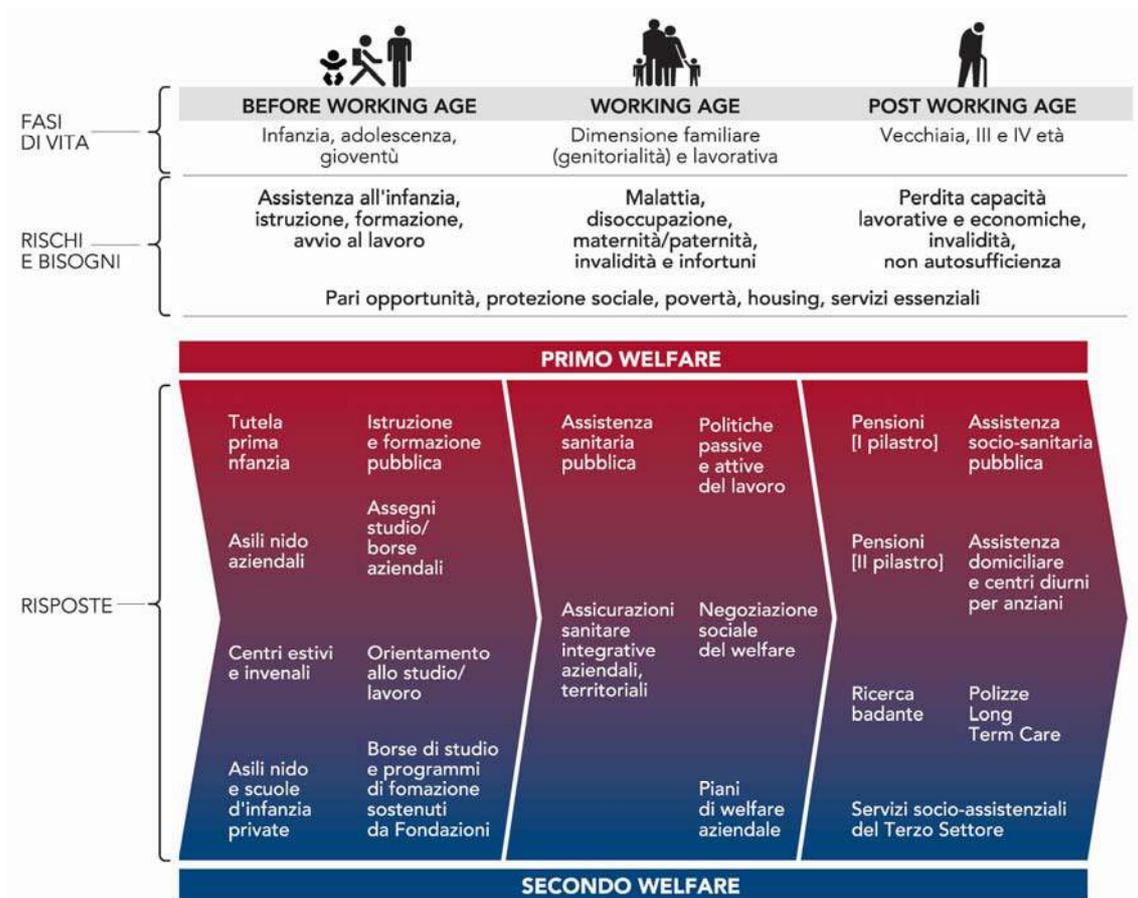
sussidiariamente, si configura come integrativa e non sostitutiva rispetto alla prima. In questa luce, tenendo sempre presenti i tre elementi salienti del secondo welfare e i diversi ambiti di intervento privilegiato del welfare pubblico e di quello promosso dagli attori non pubblici, riteniamo che l'approccio allo studio del secondo welfare non possa che essere pragmatico. Come tale, esso deve essere sempre attento a cogliere le specificità dei contesti territoriali e di *policy* in cui le singole esperienze prendono forma, così da dare conto di processi ed esiti osservati, segnalare le esperienze virtuose, mettere in luce i possibili "incastrati distorti" con il welfare pubblico (Maino e Ferrera 2017), a partire dal rischio di un arretramento o di un mancato avanzamento dell'impegno pubblico in settori dove esso è importante per ragioni sia di equità che di efficienza (Ferrera 2015).

Una strada per comprendere meglio l'interazione tra i due ambiti è ricondurli ai rischi e ai bisogni sociali e al loro manifestarsi lungo il corso di vita<sup>4</sup>. La figura 1.3, proposta già nel *Primo Rapporto* (Maino 2013) e qui modificata sulla base delle esperienze analizzate in questi anni, illustra quali risposte il welfare state è in grado di garantire e dove si aprono spazi per interventi di secondo welfare. Risulta così possibile collocare i programmi del primo welfare e quelli integrativi/aggiuntivi del secondo, sia rispetto ai corsi di vita sia rispetto ai rischi e ai bisogni tipici di ogni loro fase. Il corso di vita si può suddividere in tre fasi principali – gli anni che precedono l'ingresso nel mondo del lavoro, quelli della vita attiva, e quelli della vecchiaia a partire dall'uscita dal mercato del lavoro – a loro volta scomponibili in sotto fasi. Rispetto a queste fasi è possibile individuare, accanto ai programmi e schemi del primo welfare, anche un numero crescente di misure e iniziative di secondo welfare.

---

<sup>4</sup> L'espressione corso di vita (con il suo connesso vocabolario che parla di carriere, traiettorie, transizioni) appare più adeguata a dar conto delle vicende individuali e/o familiari come di un processo che si costruisce nel tempo. Più che all'individuazione di fasi ed eventi definiti "a priori" come rilevanti, la prospettiva del corso di vita è attenta al modo in cui una vita, individuale o familiare, è il risultato dell'interazione tra le diverse traiettorie o carriere di cui si compone e dall'adattamento e rielaborazione degli accadimenti e delle circostanze previste o impreviste (cfr. Saraceno 2003). È perciò attenta non tanto al fatto che un evento o una transizione avvengano (ad esempio la nascita di un figlio o l'entrata nel mondo del lavoro) quanto piuttosto al "quando" avvengono, in rapporto ad altri eventi interni ed esterni alla famiglia. Si può, quindi, parlare del corso della vita (individuale ma ancor più familiare) come insieme di traiettorie tra loro sempre interdipendenti. Questo approccio appare opportuno nel contesto attuale, in cui la molteplicità delle circostanze esterne che incidono sui corsi di vita di singoli individui e famiglie, ma anche la loro variabilità a livello territoriale, di gruppo sociale, di coorte di nascita, è tale da rendere problematica l'idea di un ciclo di vita "normale".

Figura 1.3 – Corsi di vita, rischi e bisogni sociali: soluzioni tra primo e secondo welfare.



Fonte: elaborazione degli autori da Maino (2013).

Il concetto di secondo welfare in questi anni si è andato diffondendo di pari passo con la realizzazione di nuove e buone prassi in vari contesti, che hanno a loro volta alimentato il dibattito sulle dinamiche in atto, dibattito che non è stato esente da critiche.

Una prima obiezione, come sottolineato da Ferrera nell'introduzione al *Terzo Rapporto* (Ferrera 2017), è di tipo analitico: la nozione di secondo welfare metterebbe insieme cose eterogenee, attori e programmi distinti e differenti e, così facendo, confonderebbe la realtà invece di contribuire a spiegarla. In altre parole, il difetto analitico del secondo welfare sarebbe un'eccessiva vaghezza concettuale: *"Ma la realtà non si rivela mai da sé, trova un suo ordine dal raggruppamento di entità che condividono qualche somiglianza rilevante. L'utilità di un concetto dipende da quanto rilevanti sono le somiglianze individuate"* (Ferrera 2017, 13). Nel caso del secondo welfare la strategia di raggruppamento prescelta fa perno sulla natura delle risorse (pubbliche/non pubbliche): una questione cruciale oggi e che del resto ha mostrato la sua salienza sin dalla fase genetica del welfare state e durante tutta la sua evoluzione.

In un contesto come quello attuale di “austerità permanente” – che quasi vent’anni fa, ben prima della crisi, Pierson (2002) segnalava come condizione strutturale dei sistemi di protezione sociale contemporanei – il quadro concettuale del secondo welfare ci ha permesso e ci permette di mettere a fuoco una crescente mobilitazione di risorse che si sono affiancate a quelle pubbliche per sostenere iniziative di welfare: da qui la scelta di avvalerci di una categoria analitica in grado di cogliere questo specifico aspetto. La spesa pubblica è sicuramente uno dei connotati essenziali del welfare state. Disporre di uno strumento analitico – la nozione di secondo welfare, appunto – che consenta di cogliere la portata delle integrazioni<sup>5</sup> a questo connotato essenziale è quindi utile per comprendere le trasformazioni del welfare inteso nel suo complesso. Già nel 1958 Titmuss invitava a mantenere uno sguardo ampio negli studi sul welfare, non limitando l’attenzione a quello che lo studioso britannico definiva “*social welfare*” (gli interventi di natura pubblica), ma includendo anche le forme di “*fiscal*” e “*occupational welfare*”, ovvero gli interventi di protezione sociale realizzati, rispettivamente, dallo Stato attraverso le agevolazioni fiscali e dal sistema produttivo attraverso la messa a disposizione di *benefit* di varia natura ai lavoratori dipendenti (Titmuss 1958). Troppo a lungo l’invito di Titmuss è rimasto inascoltato, tanto in Italia quanto nella maggior parte dei Paesi europei, rendendo tanto più urgente – in questa fase di ristrutturazione del sistema di protezione sociale caratterizzata dalla crescita della sfera non pubblica – la messa a punto di strumenti analitici in grado di dar conto del peso e del ruolo giocato dagli attori diversi da quelli centrali nel “*social welfare*” (Natali e Pavolini 2018).

Si consideri ad esempio la discussione sulle *tax expenditures* dovute alle agevolazioni del “*fiscal welfare*”, per riprendere il lessico di Titmuss: senza di esse (si pensi in particolare alle numerose agevolazioni nel campo del welfare occupazionale) molti esperimenti di secondo welfare non nascerebbero, non si consoliderebbero o comunque faticherebbero a decollare (cfr. Capitolo 2). Sarebbe tuttavia sbrigativo e soprattutto riduttivo liquidare il secondo welfare fiscalmente agevolato come mera sottrazione aritmetica di risorse pubbliche che altrimenti andrebbero a vantaggio del primo welfare. Nonostante il tema abbia acquisito salienza crescente nel dibattito accademico, politico e sociale, ad oggi non sono disponibili evidenze robuste per affermare quale sia il saldo finale di queste operazioni, non solo in termini di benessere generale, ma neppure sul bilancio dello Stato<sup>6</sup>. Non si può dunque escludere che, come altre forme di *deficit spending*, il valore delle agevolazioni sia più che compensato in termini di maggiore occupazione generata dalle iniziative di secondo welfare, maggiori

---

<sup>5</sup> Su questo si rimanda al Capitolo 2.

<sup>6</sup> Tra le poche analisi che affrontano questo tema si segnala Pavolini e Ascoli (2019).

transazioni attivate e, dunque, di maggior gettito generato<sup>7</sup>. Le agevolazioni fiscali sono uno strumento imprescindibile della politica economica. Prima di ritenerlo programmaticamente inefficiente o iniquo sul fronte delle politiche sociali, come molti hanno fatto in questi anni, bisognerebbe almeno studiarne empiricamente gli effetti.

Partire dalle risorse – finanziarie, ma anche organizzative e ideative – significa occuparsi anche di *chi* le mette a disposizione e di *come* vengono utilizzate, al di là di ciò che lo Stato finanzia direttamente o indirettamente. Significa quindi occuparsi di attori e di processi. Come messo in luce più diffusamente nel § 2 e nel Capitolo 2, non ci riferiamo a un welfare “privato” o “privatizzato”, almeno non nell’accezione stretta del termine, in quanto larga parte delle risorse è mobilitata, talvolta anche grazie agli incentivi pubblici, tramite un’organizzazione *collettiva* di fondi che non sarebbero altrimenti disponibili (o almeno non lo sarebbero né immediatamente né facilmente) per la sfera del welfare pubblico. Questo ci permette di prendere in esame le perplessità di chi non ha messo in dubbio tanto l’utilità o la robustezza del concetto sul piano analitico, ma – offrendone al contrario un’interpretazione stilizzata, che lo considera un sinonimo di privatizzazione *tout court* della protezione sociale su basi individuali – ne ha contestato, sul piano normativo, le conseguenze deleterie che deriverebbero sul piano equitativo per la collettività.

Come ricordato da Ferrera nel *Secondo Rapporto* (Ferrera 2017), per gli estensori di questo argomento l’espansione del secondo welfare sarebbe un pericoloso “cavallo di Troia” al servizio di una graduale ma pervasiva privatizzazione del welfare, come tale capace di minacciare le conquiste e i principi dell’universalismo (cfr., ad esempio, Saraceno 2016; Luciano 2016). I rischi di una simile deriva di *policy* sono noti a tutti gli osservatori più attenti e sono condivisi da chi scrive. Ciò che contestiamo è l’idea che la dizione “secondo welfare” verrebbe a indicare l’ennesimo travestimento di un “assetto *lib/lab*”, tutto sbilanciato sul lato *lib* (il Mercato) “nella speranza che prima o poi lo Stato possa tradurr[e le provisions di mercato] in misure *lab* (entitlements di cittadinanza)”, senza alcun riconoscimento di un ruolo attivo al principio della sussidiarietà e della società organizzata (Donati 2012, 18-19). Si tratta, a nostro avviso, di un buon esempio di fallacia logica “dello *strawman*”: creare un “argomento fantoccio”, caricaturale – semplificando oltremodo l’oggetto della contestazione – così da rendere più semplici le obiezioni che si intendono muovere ad esso. Sulla centralità della dimensione collettiva e di quella processuale nella messa a punto di esperimenti di secondo welfare torneremo più diffusamente nel § 2.

La terza obiezione mossa al quadro concettuale del secondo welfare, strettamente legata alla seconda critica, ha a che fare con l’idea del Pubblico come sfera

<sup>7</sup> La ricerca comparata sui *voucher*-servizi mostra ad esempio che il saldo è positivo (cfr. Cerlini e Venturi 2015; Ciarini 2015); Caputo *et al.* (2016).

privilegiata o addirittura esclusiva del welfare e dell'“universalismo”<sup>8</sup> come unico approccio in grado di garantire l'equità. Questa idea si scontra però con la realtà (sin dai tempi di Titmuss) e con quanto dimostrato dalla ricerca empirica. Come osservato anche da chi ha più contestato il concetto di secondo welfare, è dentro il cosiddetto diamante del welfare (il diamante a quattro punte in cui al benessere delle persone contribuiscono, oltre allo Stato, il sistema-famiglia, il Mercato, i corpi intermedi; Ferrera 2019a) *“che si costituisce lo spazio – più o meno grande – del benessere individuale e collettivo come responsabilità comune. Perché solo se esso non è lasciato semplicemente alla famiglia e/o al mercato e/o alla carità o all'iniziativa del non profit, c'è qualche garanzia di universalismo. Ma solo se c'è una pluralità di attori che concorrono, non solo alla produzione del benessere, ma alla definizione di che cosa esso sia, che esplicitano, e negoziano, punti di vista e interessi differenti, si può evitare sia una visione puramente burocratica, sia la cristallizzazione di interessi che non lasciano spazio per altro”* (Saraceno 2014, 911). Come vedremo nella sezione seguente, quello del welfare è sempre meno un diamante fatto da punte distinte e sempre più un campo di sfere sovrapposte e interconnesse (cfr. figura 1.4).

Il Pubblico come sfera di definizione e garanzia dell'interesse generale e del bene comune è peraltro un'astrazione, in quanto sempre politicamente costruita in contesti pratici. E dunque a propria volta frutto di negoziati e compromessi fra idee, valori e interessi in competizione fra loro – compromessi non sempre virtuosi (Ferrera 2017). Processi ed esiti delle politiche dipendono da una vasta gamma di fattori e nel mondo reale i valori dell'efficienza, dell'efficacia e dell'equità si realizzano attraverso mix di strumenti, in combinazioni contingenti e variabili. C'è una ricca letteratura che, documentando il basso grado di *stateness* che caratterizza la pubblica amministrazione italiana, ha mostrato limiti, difetti, se non vere e proprie derive dello stato sociale in Italia (cfr. tra gli altri Ferrera 1993; Ferrera et al. 2012) mettendo così in discussione la presunta superiorità del “Pubblico” rispetto alla società civile o a un qualche mix fra i diversi vertici del diamante, che comprenda anche il Mercato nel rispondere ai bisogni sociali. Si tratta quindi di vigilare sui limiti e le disfunzioni che caratterizzano il sistema politico e amministrativo italiano (che concretamente sono, appunto, il “Pubblico”). E, parallelamente, considerare la possibilità che solidarietà e sicurezza possano essere garantite seguendo percorsi differenti, da imboccare a seconda delle circostanze: per questo ci sembra indispensabile mantenere – nello studio di questi temi – l'approccio pragmatico che abbiamo evocato poco sopra. Seguendo questa linea di ragionamento, il secondo welfare non è programmaticamente erosivo del primo; al contrario, in linea di principio nulla osta perché possa

---

<sup>8</sup> Sistemi universalistici sono quelli che garantiscono accesso al welfare per tutti i cittadini e omogeneità delle prestazioni, erogazione dei servizi da parte della macchina amministrativa pubblica, il tutto grazie ad un sistema di finanziamento basato sulla leva fiscale.

fornire nuove *chance* di vita ai cittadini in questa fase storica di ri-sperimentazione del welfare e dei suoi modelli, oltre che di “tensione” verso un suo possibile rinnovamento. Già nel *Primo Rapporto* si evidenziava infatti che il secondo welfare era chiamato a esercitare una funzione di stimolo positivo nei confronti del primo, contribuendo a un ripensamento dei modelli organizzativi e delle pratiche tradizionali, fino a promuovere un vero e proprio cambio di paradigma: “*non smantellamento – si affermava – ma modernizzazione e ri-orientamento della protezione sociale, al punto da trasformarla, in alcuni ambiti, in «promozione» sociale*” (Maino e Ferrera 2013, 315-316). La sovrapposizione tra le varie punte del diamante può diventare inoltre un’opportunità per il Pubblico per rinnovarsi ispirandosi sempre più agli approcci dell’innovazione e dell’investimento sociale.

Di certo, disporre di questo quadro concettuale ha reso possibile a chi studia il welfare (state) di acquisire maggiore consapevolezza dei processi di riconfigurazione in corso nella sfera della protezione e dell’investimento sociale: il secondo welfare ha infatti iniziato a permeare profondamente il sistema di welfare italiano contribuendo alla sua trasformazione, per molti versi e in tanti contesti in modo positivo<sup>9</sup>. Se nel corso degli anni Novanta il “welfare mix” si era perlopiù limitato alla fase di implementazione delle politiche in un contesto di esternalizzazione dei servizi da parte delle amministrazioni pubbliche o al finanziamento degli interventi, nell’ultimo decennio il ruolo e il coinvolgimento di attori privati nel campo del welfare si è fatto molto più articolato. A seconda delle loro caratteristiche, questi soggetti tendono oggi a realizzare azioni in modo mirato e strategico, e sempre meno “generico” ed episodico, dando vita a esperienze significative e, sempre più spesso, a veri e propri modelli di intervento e di *governance*. In questo modo va crescendo l’interazione con le politiche di protezione sociale e di pari passo aumenta la capacità di innescare sinergie e pratiche di *nesting* tra primo e secondo welfare<sup>10</sup>. Perché questo avvenga sono gli attori a fare la differenza. Ed è agli attori, collettivamente intesi, e alle loro relazioni che dedichiamo ora la nostra attenzione.

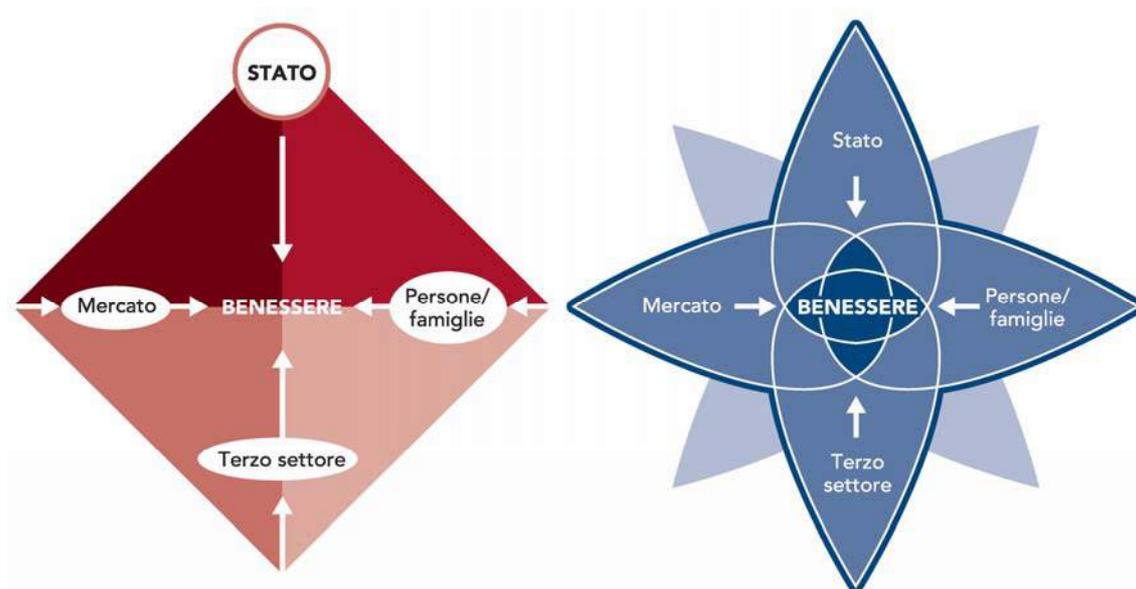
<sup>9</sup> Parallelamamente abbiamo assistito alla crescente diffusione del termine e del concetto “secondo welfare” come testimonia l’uso che ne viene fatto nel dibattito, in occasioni di convegni e seminari, sulla stampa ma anche in articoli accademici.

<sup>10</sup> Riprendendo Maino (2015), ricordiamo che il processo di *nesting* è strettamente connesso con la definizione dei confini degli ambiti che si vengono a intersecare e anche con la dimensione e la scalabilità dell’azione da mettere in campo. Ci sono numerose possibili aree di *nesting*. Innanzitutto quella tra primo e secondo welfare, ma anche tra livelli istituzionali di governo, tra l’arena dello Stato, del Mercato, del Terzo Settore nella cornice del diamante del welfare, tra settori e competenze di policy, tra territori. In tutti questi casi, a confrontarsi sono due logiche opposte: quella integrativa e quella sostitutiva. Misure e interventi di secondo welfare possono dare prova di un incastro virtuoso nella misura in cui non sostituiscono ciò che c’è – contribuendo a duplicare e frammentare l’offerta – ma agiscono con gli obiettivi dell’integrazione e della complementarità volte ad ampliare la gamma dei servizi, il grado di flessibilità degli interventi e la capacità di risposta ai bisogni, con una forte attenzione al tema della sostenibilità.

## 1.2. Attori e corpi intermedi nel secondo welfare

La ricerca empirica aveva documentato un “risveglio” delle diverse componenti del diamante del welfare già prima della crisi e in tutti i Paesi. Di fronte alle trasformazioni e alle pressioni esercitate dalla crisi si è però assistito a un progressivo avvicinamento delle quattro punte, che tendono sempre più a collaborare sovrapponendosi come i petali di un fiore (figura 1.4). Ne è emersa così una nuova configurazione in cui – in alcuni territori e ambiti di *policy* – Stato, Mercato e privato sociale collaborano per fornire soluzioni e risposte per il benessere di individui e famiglie, considerati non solo beneficiari passivi, ma sempre più soggetti chiamati a contribuire responsabilmente e per quanto è nei loro mezzi<sup>11</sup>. In questa nuova configurazione coesistono ambiti in cui i protagonisti delle quattro arene agiscono “per lo più da soli” e ambiti in cui si sviluppano sinergie di tipo bilaterale fino ai casi – significativamente cresciuti in questi anni – in cui *stakeholder* che appartengono alle quattro sfere fanno “rete” e insieme progettano, gestiscono, producono programmi e iniziative, contraddistinti appunto da un più elevato grado di condivisione di risorse finanziarie e progettuali.

Figura 1.4 – Dal “diamante” al “fiore” del welfare.



Fonte: elaborazione degli autori rispettivamente da Ferrera (2019a) e Maino (2013).

<sup>11</sup> Non si tratta quindi solo del potenziamento dell'importanza delle quattro sfere istituzionali responsabili della produzione di benessere sociale (cfr. Jessoula 2017), ma anche di una loro graduale sovrapposizione e di una crescente interazione.

La crisi degli ultimi anni ha accelerato questo fenomeno, che ha assunto caratteristiche nuove, non solo per le lacune e i vincoli del Pubblico, peraltro sempre più evidenti (come cerchiamo di mostrare nel Capitolo 2), ma anche – e non secondariamente – sotto la spinta di nuove motivazioni e di un impegno sociale rinnovato da parte degli attori diversi dallo Stato. Non è un caso che il decennio della crisi sia stato considerato e interpretato – grazie anche all’investimento fatto dall’Unione Europea sotto questo profilo – come una fase di innovazione sociale, sia per quanto riguarda gli attori coinvolti nel campo del welfare ma, soprattutto, per la logica di azione collaborativa e partecipativa che muove alcuni di questi soggetti, per le nuove forme organizzative e per il carattere fortemente “relazionale” e “a rete” degli interventi realizzati.

Di pari passo con l’evoluzione che ha avuto la crisi degli ultimi 10 anni abbiamo assistito, tuttavia, anche ad una progressiva perdita di ruolo dei soggetti che, nel circuito della rappresentanza democratica così come in quello degli interessi organizzati, svolgono una funzione di intermediazione, così come è andata riducendosi la capacità delle organizzazioni di rappresentanza di interpretare interessi, aspettative e identità dei cittadini che esprimono bisogni e avanzano domande verso il sistema sociale e politico. La diffusione di *internet* e il crescente uso dei *social media* hanno amplificato questo fenomeno, generando e alimentando l’idea che un rapporto più diretto fra cittadini e imprese da un lato e decisori pubblici dall’altro possa favorire un miglior funzionamento della democrazia (Biancalana 2018).

In realtà la funzione di intermediazione rimane strategica e in risposta a questo fenomeno si è anche assistito alla reazione di chi, nell’ambito del secondo welfare, ha iniziato ad attivarsi e attrezzarsi per rianimare tale funzione, interpretandola secondo schemi nuovi. Le trasformazioni sociali e culturali, oltre che demografiche e ambientali, rendono infatti ancora più necessario e strategico il ruolo di associazioni di interesse e organizzazioni in grado di svolgere un ruolo di intermediazione anche se in forme e con modalità differenti rispetto a quelle prevalenti sino ad oggi. In questi anni, indagando l’emergere e il consolidarsi del secondo welfare ci siamo spesso focalizzati sugli attori, analizzando chi sono, come agiscono, che tipo di risorse (finanziarie, organizzative, ideative) mettono a disposizione, e quali dinamiche aggregative sono alla base dei progetti e delle iniziative realizzate per mettere in campo risposte nuove e possibilmente innovative ai bisogni sociali di individui e famiglie. In questo senso abbiamo preso in considerazione gli attori nella loro veste di corpi intermedi e come enti e organizzazioni inseriti dentro reti plurali. È il caso, ad esempio, delle numerose associazioni nazionali impegnate nel contrasto all’esclusione sociale che hanno dato vita all’*Alleanza contro la povertà*, che in questi anni ha giocato un ruolo di primo piano nell’indirizzare l’azione di governo (sia a livello centrale sia a livello sub-nazionale) verso il sostegno ai più poveri (cfr. Madama e Jessoula 2015; Gori et al. 2016; Agostini 2017). Oppure delle organizzazioni datoriali o

sindacali (ne è un esempio, come vedremo più sotto, Confartigianato con il progetto *PER il Nuovo Sociale/Welfare Insieme*) che hanno scelto di mettere in discussione il proprio modello di rappresentanza degli interessi e di intervento nel campo del welfare avviando percorsi pluriennali di rinnovamento. O, ancora, delle centinaia di azioni avviate a livello locale grazie al protagonismo assunto dalle associazioni di categoria e dai sindacati o dagli enti del Terzo Settore. Accanto ad essi è poi da evidenziare il notevole peso dei fondi sanitari integrativi di natura bilaterale, che contano quasi 11 milioni di iscritti (Ministero della Salute 2019), il ricorso alla previdenza complementare, che riguarda 7,8 milioni di persone, o il ritorno in auge delle società di mutuo soccorso, realtà che sembrano appartenere a una storia ormai lontana ma che oggi contano quasi 1 milione di soci e assistiti (Fimiv 2019).

Si tratta di corpi intermedi, associazioni, enti territoriali, ma anche reti multiattore, che fungono da cerniera tra il cittadino e i decisori pubblici nazionali e/o locali, intermediando fra di essi. Sono soggetti che alimentano la riflessione e il dibattito, che promuovono e realizzano progettualità e buone pratiche, che mediano e mettono i cittadini in contatto con le istituzioni, che rappresentano gli interessi e svolgono un ruolo di *advocacy*. Sono tante e diverse le funzioni che possono assumere, ma tutte latamente riconducibili all'intermediazione.

In questi ultimi mesi è significativamente cresciuto nel dibattito, accademico e politico, il riferimento ai corpi intermedi. Sono spesso al centro di seminari e convegni; sono menzionati sulla stampa o nei discorsi ufficiali; sono protagonisti di volumi e pubblicazioni accademiche (Bassanini *et al.* 2019; Ferrera 2019b). In molti casi si sottolinea la loro fragilità e la perdita di visibilità a cui sono andati incontro nell'ultimo decennio. In altre occasioni si auspica un loro ritorno sulla scena e possibilmente un loro rafforzamento. Ricollegandoci a questo dibattito e facendo specifico riferimento all'ambito del welfare possiamo chiederci se i corpi intermedi stiano scomparendo o se, come anticipato, non sia più corretto riferirsi ad una loro trasformazione. Il (secondo) welfare costituisce un contesto adatto per provare a rispondere a questi interrogativi.

Per farlo è innanzitutto necessario ricordare che cosa sono i corpi intermedi<sup>12</sup>. Si tratta di formazioni sociali che mettono in relazione gli individui con le istituzioni: sono organizzazioni legittimate ad articolare e promuovere gli interessi dei cittadini e titolate a rappresentarne le esigenze presso le istituzioni. Come insegna la letteratura politologica (cfr. Della Porta 2002; Capano *et al.* 2014), una prima distinzione principale è tra partiti (di cui non ci occupiamo in questo *Rapporto*) e gruppi di pressione (o di interesse). I primi, oltre a ricoprire cariche elettive, mirano a promuovere interessi più

---

<sup>12</sup> Per approfondire il tema, tra gli altri, si rimanda a Bassanini *et al.* (2019). Si segnala anche che è in fase di stesura un volume sui corpi intermedi curato da Fondazione Astrid e Fondazione per la Sussidiarietà (in uscita nel 2020).

generali con accenti e sfumature differenti ma generalmente riferiti a tutta la società<sup>13</sup>. I secondi mirano a tutelare interessi dei cittadini più specifici o settoriali nelle sedi più opportune (compreso il confronto con gli stessi partiti). Così facendo agiscono esercitando pressioni sulle istituzioni pubbliche nazionali e sub-nazionali. I corpi intermedi si differenziano per le finalità che perseguono, gli interessi che rappresentano e il campo d'azione in cui principalmente operano. E soprattutto hanno conosciuto in questi anni una profonda trasformazione, come approfondito nella sezione seguente.

### 1.2.1. *Trasformazioni in atto*

La trasformazione dei corpi intermedi impegnati nell'ambito del secondo welfare si può registrare tanto sul piano del tipo di soggetti – più o meno tradizionali – che si sono affacciati su questa scena quanto del tipo di istanze di cui hanno cominciato a farsi portavoce e del tipo di relazioni che hanno cominciato a sviluppare.

Dal primo punto di vista, accanto ai soggetti “più tradizionali” (le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici come le organizzazioni sindacali, le associazioni datoriali, gli ordini professionali, la cui funzione principale è la rappresentanza delle istanze e degli interessi degli associati – rispettivamente lavoratori, imprese e liberi professionisti – che esercitano attraverso la contrattazione con la controparte economica) si sono affiancati altri attori che, unendosi in associazioni e/o interagendo con altri soggetti all'interno di reti e *partnership*, provano a svolgere un ruolo di intermediazione, ma anche a dare un contributo sotto forma di soluzioni, misure e interventi. Troviamo ad esempio i fondi e le casse previdenziali e sanitarie: enti finanziari che derivano dalle organizzazioni di rappresentanza degli interessi e che gestiscono le risorse derivanti dalla contrattazione<sup>14</sup> anche grazie alle agevolazioni fiscali previste dalla normativa. Possiamo poi menzionare gli investitori che si occupano di finanza sociale (*Pasi 2015*), che finanziano cioè investimenti “a impatto”, legati a obiettivi sociali misurabili in grado di generare un ritorno economico per gli investitori: un ambito di attività che può mettere a disposizione risorse finanziarie per progetti in grado di soddisfare gli investitori, raggiungendo una redditività del capitale e generando allo stesso tempo benefici sociali. Sono poi da ricordare le fondazioni filantropiche (da quelle di origine bancaria e quelle di impresa a quelle comunitarie) che gestiscono risorse finanziarie e patrimoniali per perseguire attività

<sup>13</sup> I partiti politici, infatti, anche quando muovono da posizioni di parte, man mano che raccolgono consensi, devono necessariamente allargare la propria visione includendo le istanze di fasce sociali differenti e qualora riuscissero a raggiungere il controllo delle istituzioni, essendo queste rappresentative di tutti i cittadini, dovrebbero porsi come interpreti di tutte le esigenze della società.

<sup>14</sup> Tali risorse derivano o da contributi volontari definiti attraverso la stessa contrattazione o da contributi obbligatori, come previsto dalla normativa (ne sono un esempio i contributi versati dagli iscritti alle casse previdenziali).

erogative e/o operative rivolte in particolare agli enti del Terzo Settore e alle istituzioni pubbliche.

Con riferimento al variegato mondo del Terzo Settore, recentemente riformato grazie alla legge delega 106/2016 e i successivi decreti legislativi, troviamo forme associative che nonostante la loro attività nel Mercato perseguono scopi economici di natura sociale: si tratta di imprese e cooperative sociali, di produzione, di servizi e di consumo e – recentemente normate – le società *benefit*, accomunate dalla finalità sociale del loro operato. E poi ci sono associazioni e organizzazioni (che talvolta possono anche assumere la forma di fondazioni come previsto dalla riforma del Terzo Settore<sup>15</sup>) che perseguono finalità di natura sociale, culturale, religiosa attraverso attività di interesse generale e che per lo più fanno un ampio ricorso al volontariato per perseguire i loro scopi sociali. E non vanno dimenticate infine le autonomie funzionali di derivazione pubblica che danno luogo a forme di autogoverno da parte di singoli cittadini o categorie di soggetti: è questo il caso delle Camere di commercio, degli organi dell'autonomia scolastica e di quella universitaria<sup>16</sup>.

Sono tutte formazioni sociali riconducibili a tre delle quattro aree del diamante del welfare che – come abbiamo documentato in questi otto anni di attività di ricerca e mappatura di progettualità e buone prassi – si sono progressivamente avvicinate e sovrapposte, testimoniando una crescente attività collaborativa e nuove forme di sinergia tra i diversi attori. Attori che abbiamo a più riprese incontrato e studiato mettendo in luce il contributo che hanno fornito alla crescita del secondo welfare.

E veniamo così al secondo tipo di trasformazione menzionato: quello osservabile sul piano delle istanze di cui i corpi intermedi si sono fatti portavoce e delle relazioni che hanno intessuto.

Prendiamo a titolo esemplificativo una associazione imprenditoriale come Confartigianato, che a partire dalla fine del 2014 ha iniziato a riflettere su come rilanciare le attività dei propri patronati, oggetto di un'ampia riforma legislativa<sup>17</sup>, e al con-

---

<sup>15</sup> Va però ricordato che la riforma non annovera tra gli Enti del Terzo Settore le fondazioni di origine bancaria.

<sup>16</sup> La cosiddetta Legge Bassanini e i suoi decreti legislativi di attuazione – il 112/1998 e il 300/1999 – hanno sancito il regime di autonomia normativa, finanziaria e amministrativa delle Camere di commercio, delle Università e delle istituzioni scolastiche, i tre enti che il Legislatore ha espressamente definito autonomie funzionali. Rispetto a questi tre enti l'autonomia funzionale assume la connotazione di uno specifico istituto: un regime legislativamente disciplinato e applicabile a determinati soggetti, pubblici e privati (cfr. Maifreda 2010).

<sup>17</sup> Le attività dei patronati per lungo tempo sono state regolate dalla Legge 152/2001 fino all'introduzione di alcuni provvedimenti di riforma voluti dal Governo Renzi. In precedenza, nonostante vari tentativi parlamentari e governativi volti a ridimensionare le risorse destinate ai patronati, l'aliquota prevista dalla Legge 152/2001 non era mai stata toccata e, al massimo, si era assistito a qualche ridimensionamento *una tantum* delle risorse annuali distribuite tramite il Fondo. Il combinato disposto della Legge di Stabilità 2015 e della Legge di Stabilità 2016 ha determinato invece una decurtazione del "Fondo Patronato" di circa 83 milioni

tempo valutare se e come la confederazione avrebbe potuto contribuire allo sviluppo di nuove forme di welfare che rispondessero alle esigenze degli associati, delle loro attività, delle proprie famiglie e, in prospettiva, delle comunità in cui questi vivono e operano. Ne è nato un ampio lavoro di confronto e approfondimento con molte organizzazioni territoriali dell'associazione che ha portato a una raccolta di dati sui bisogni emergenti tra gli artigiani a livello locale e che ha permesso di individuare i problemi prioritari nel campo del welfare. Per affrontare concretamente tali esigenze è stato lanciato *PER il Nuovo Sociale*, un ampio progetto promosso da Inapa, l'Istituto Nazionale di Assistenza e di Patronato per l'Artigianato, che ha coinvolto molte delle Organizzazioni territoriali di Confartigianato. L'iniziativa, pur partendo dai bisogni espressi dagli artigiani, non si è limitata a riorganizzare le modalità con cui i patronati locali forniscono risposte ai problemi sociali dei piccoli imprenditori e delle loro famiglie, ma ha permesso di avviare e sostenere un riposizionamento dell'azione politica di mediazione degli interessi da parte della confederazione. Che proprio tramite il welfare intende sperimentare nuove strade per sostenere lo sviluppo e il benessere delle comunità locali. In sintesi, Confartigianato ha scelto di provare ad essere un protagonista del secondo welfare sviluppando un nuovo modello che potenzialmente consenta di rispondere a rischi, esigenze e bisogni sociali di tutti i cittadini generando nuove relazioni sociali, crescita e sviluppo grazie alla leva del welfare. Il percorso seguito da *Nuovo Sociale* ha portato, a fine 2018, alla costituzione di *WelFare Insieme*, impresa sociale che intende concretizzare gli sforzi di sperimentazione svolti dal 2016 in avanti<sup>18</sup>. Tappa e non meta di un percorso che ha come obiettivo di più ampio respiro la rivitalizzazione di Confartigianato quale

---

di euro, una diminuzione dell'acconto annuale (dal 72% al 60%) e un abbattimento dell'aliquota dallo 0,226% allo 0,183%. In un biennio le risorse e l'aliquota di finanziamento del Fondo Patronato sono state dunque ridotte di quasi il 20%. Al contempo il cosiddetto "Decreto Poletti" (DM 16 settembre 2015, n. 265) ha ridefinito lo schema di convenzione che definisce le modalità di esercizio da parte degli Istituti di patronato e di assistenza sociale precedentemente previsto dalla Legge 152/2001, indicando le prestazioni per le quali è ammesso il pagamento di un contributo per l'erogazione del servizio da parte dell'utenza o degli enti pubblici beneficiari ai patronati. Se da un lato il Governo ha quindi operato tagli sostanziosi che hanno messo in difficoltà i patronati, dall'altro lato ha aperto loro nuove possibilità di introiti consentendo di richiedere contributi all'utenza per il disbrigo di alcune pratiche e l'offerta di specifici servizi.

<sup>18</sup> WelFare Insieme Srl è un'impresa sociale del sistema Confartigianato costituita alla fine del 2018 ([Bandera 2019a](#)). Lo scopo è offrire risposte strutturate alla crescente domanda di servizi di welfare raccordando le risorse offerte da diversi attori delle comunità locali per generare valore per l'intera comunità. WelFare Insieme nella pratica stipula un accordo di servizio con le Associazioni territoriali di Confartigianato – attualmente 28, ma il numero è destinato a crescere –, in forza del quale svolge un ruolo di coordinamento, consulenza e supporto nell'implementazione di servizi di welfare territoriale. Nello specifico, tramite WelFare Insieme viene formato un "Welfare Specialist" all'interno di ogni associazione territoriale e attivato uno "Sportello Welfare" aperto indistintamente a tutta la comunità locale, indipendentemente dall'appartenenza associativa a Confartigianato (il primo sportello è nato a Padova, cfr. [Bandera 2019b](#)). Il Welfare Specialist non solo promuove l'attivazione di misure di welfare aziendale per le micro, piccole e medie aziende rispondendo alle richieste sempre più diffuse degli imprenditori, ma grazie alla presenza e supporto di un network territoriale di erogatori esperti nei servizi alla persona, contribuisce a definire per ogni persona che ne sia interessata un piano di welfare personalizzato che risponda alle sue esigenze.

corpo intermedio che, attraverso la promozione del welfare, intende rilanciare lo sviluppo dei territori.

Un ruolo importante dei corpi intermedi è ravvisabile anche rispetto ai rischi dell'invecchiamento e della non autosufficienza, un campo in cui le risposte attualmente fornite ai cittadini sono concordemente ritenute inadeguate, caratterizzandosi per una mancanza di progettualità e innovazione da parte sia del Pubblico (a tutti i livelli di governo) sia del privato. Si evidenziano per entrambi i settori tre principali criticità: netta prevalenza di erogazioni monetarie (Indennità di accompagnamento per il pubblico, rendite per il privato) non vincolate; frammentazione degli interventi con conseguente disorganizzazione gestionale, rischio di inappropriately delle prestazioni e dispersione delle già scarse risorse; limitazione delle coperture private ai lavoratori dipendenti durante il periodo di attività, ovvero quando il rischio è minore. Tuttavia sono oggi disponibili evidenze che testimoniano l'esistenza di esperienze di reti multiattore a forte radicamento territoriale che si sono dimostrate capaci di introdurre qualche forma di innovazione anche nell'ambito della Ltc e di intermediazione tra domanda e offerta di servizi per la cura degli anziani<sup>19</sup>.

Un altro ambito in cui è particolarmente evidente il coinvolgimento di una pluralità di formazioni sociali di vario genere è quello dei cosiddetti progetti di welfare comunitario o di prossimità che nell'ultimo quinquennio sono stati avviati grazie ai fondi messi a disposizione da molte Fondazioni di origine bancaria. Bandi come *Welfare in azione* di Fondazione Cariplo o il Bando *Fatto per bene* di Compagnia di San Paolo hanno spinto attori diversi a collaborare, prima per progettare insieme proposte innovative e sostenibili e successivamente per realizzarle. In questo modo il welfare comunitario ha iniziato diffondersi e radicarsi territorialmente creando una fitta rete di connessioni e relazioni generatrici di *capacity building* e valore sociale (cfr. Capitolo 2).

Questi casi sono esemplificativi di come gli attori economici e sociali abbiano avviato un processo di riflessione interna che sta portando i corpi intermedi a ripensare la propria *mission*, il ruolo che possono svolgere, a trasformare la loro organizzazione e a ridefinire (o a metterne in campo una nuova) l'offerta di servizi spostando sui territori e dentro le comunità la loro operatività, che negli anni passati si era molto indebolita, per via di un progressivo scollamento tra il livello nazionale e le basi organizzative interne. La visione sussidiaria che è andata diffondendosi anche grazie alle riforme della Pubblica Amministrazione di fine anni Novanta (cosiddette Leggi Bassanini) e della riforma costituzionale del 2001 ha, seppure lentamente, spinto i diversi attori a reinventarsi intervenendo sempre di più nella sfera del welfare, come

---

<sup>19</sup> Si rimanda, tra gli altri, a cfr. Cibinel *et al.* (2017); Madama *et. al.* (2019) e anche al progetto biennale InnovaCAre, dedicato proprio ad esplorare il nesso tra invecchiamento, Ltc e innovazione sociale in Italia e in particolare in Lombardia (si veda il focus dedicato sul sito [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)).

nel caso del sindacato (si veda il Capitolo 3). Non solo è cambiato il ruolo degli attori “più tradizionali” ma abbiamo anche assistito all’ingresso di nuovi protagonisti: ne sono un esempio gli investitori sociali interessati alla finanza di impatto (cfr. [Pasi 2015](#); [Calderini e Bengo 2016](#)) ma anche i *provider* di welfare aziendale oggetto di analisi del Capitolo 4.

### 1.2.2. Nuove funzioni

In forza di questa visione sussidiaria, quali nuove “funzioni” possono essere ricondotte ai diversi attori finora citati? Certamente molti corpi intermedi oggi concorrono alla infrastrutturazione del welfare, in particolare favorendo il ricorso a strumenti in grado di generare interconnessioni. Si pensi ad esempio alle piattaforme, sia quelle digitali, come le piattaforme usate per gestire i piani di welfare aziendale o i progetti di prossimità, che quelle territoriali che ruotano intorno a sportelli in cui operatori si mettono a disposizione di persone che esprimono bisogni e sono alla ricerca di soluzioni.

I corpi intermedi contribuiscono inoltre a definire nuovi quadri regolativi di sostegno e supporto alla realizzazione di iniziative di secondo welfare. Nel *Terzo Rapporto* (cfr. [Maino e Ferrera 2017](#)) abbiamo documentato il ruolo degli attori e delle loro associazioni di riferimento in merito ad una serie di norme, dalle misure previste in materia di welfare aziendale nelle Leggi di Stabilità 2016, 2017, 2018 alla Legge sullo *smart working*; dalla riforma del Terzo Settore alla Legge sul “Durante e dopo di noi” e a quella sul contrasto allo spreco a beneficio della lotta alla povertà alimentare. Ma contribuiscono anche a far sentire una voce di dissenso e critica quando la macchina legislativa si interrompe (si pensi ai decreti attuativi della Legge sul Terzo Settore che ancora mancano) o quando prende strade che rischiano di non saper rispondere ai reali bisogni dei cittadini, soprattutto quelli più vulnerabili (si pensi alla Legge che ha introdotto il Reddito di Cittadinanza facendo naufragare l’attuazione del Reddito di Inclusione oppure all’approvazione dei cosiddetti Decreti Sicurezza che hanno messo in discussione il sistema dell’accoglienza dei richiedenti asilo e dei minori non accompagnati, come illustrato nel Capitolo 9).

Le formazioni sociali contribuiscono inoltre a promuovere pratiche innovative non solo alimentando la riflessione e il dibattito in merito all’innovazione sociale e al nesso con l’investimento sociale. Come abbiamo richiamato anche nella sezione precedente, l’innovazione sociale implica anche un maggior coinvolgimento dei tanti e diversi attori locali in grado di progettare insieme, co-produrre servizi e interventi e mettere insieme le risorse economiche necessarie per far partire i progetti e renderli nel tempo sostenibili. Co-progettazione, co-produzione e compartecipazione ai costi possono generare modalità partecipative nuove che possono accrescere l’*empowerment* dei beneficiari ma degli stessi attori coinvolti nel processo di realizzazione delle iniziative.

Insomma, rispetto al rischio crescente della disintermediazione alimentato da una lunga fase di austerità e dalla più recente crisi di legittimità delle istituzioni e del sistema politico interno e internazionale, diversi attori e corpi intermedi attivi nel campo del secondo welfare hanno quindi provato a reagire accrescendo la loro capacità di intermediazione. Si pensi appunto al ruolo almeno di una parte dei *provider* di welfare aziendale come illustrato nel Capitolo 4, ma anche alle numerose cooperative e imprese sociali che stanno sperimentando nuove funzioni, non solo come fornitrici di servizi alla persona, ma anche come intermediarie in grado di accompagnare i servizi sociali e le comunità nella definizione di un welfare sempre più territoriale e di prossimità, capace anche di interfacciarsi con il mondo profit delle imprese.

Molto tuttavia è il lavoro che ancora spetta ai corpi intermedi sia per accrescere il loro potenziale di intermediazione sia per tornare a giocare un ruolo centrale e strategico nel sistema economico e sociale, anche al di fuori del campo del secondo welfare. Un lavoro che peraltro è contraddistinto da numerosi rischi di cui tenere conto, come quello di generare frammentazione. Un rischio tanto più alto quanto meno attori e soggetti intermedi sono capaci di aggregarsi, sia internamente, sia unendo le forze con altri soggetti, alcuni dei quali anche possibili "concorrenti". A questo si aggiunge il rischio di agire sulle linee di frattura più tradizionali continuando a difendere interessi che trovano comunque ampie risposte dal primo welfare e sono legati ai vecchi rischi invece che ai nuovi. E c'è poi l'enorme sfida della collettivizzazione dei rischi per ampliare la platea dei potenziali finanziatori e anche dei destinatari di misure e interventi. Il tema della ricomposizione delle risorse – *in primis* quelle pubbliche, ma certamente anche quelle private – è un nodo che va affrontato potendo contare anche sul contributo ideativo e di rappresentanza dei corpi intermedi e – nella fase attuativa – di una pluralità di attori in grado di collaborare per rendere operative le misure adottate. Ad oggi lo sforzo di ricomposizione delle risorse appare ancora modesto per il prevalere di resistenze e dinamiche conflittuali interne, ma anche per la non facile interlocuzione con le istituzioni pubbliche, tanto a livello nazionale quanto a livello locale.

In conclusione, proprio i cambiamenti che hanno riguardato l'ambito del welfare sembrano dimostrare come l'intermediazione rimanga fondamentale per garantire capacità di risposta (*responsiveness*) e responsabilità (*accountability*) di chi governa rispetto agli interessi (e alle identità) presenti nella società. Le persone e le famiglie hanno bisogno di essere accompagnati e affiancati nella gestione della complessità delle politiche pubbliche per non essere penalizzati da asimmetrie informative esistenti fra decisori e cittadini. I corpi intermedi sono costretti a *reinventare* le modalità attraverso le quali svolgere le loro abituali funzioni di aggregazione e mediazione di

interessi e identità e hanno ancora un grosso lavoro da fare nei prossimi anni. Una sfida avvertita soprattutto dalle organizzazioni sindacali e datoriali, tradizionalmente più sensibili all'allargamento dei diritti di cittadinanza e all'estensione dei sistemi di welfare che la crisi economica e finanziaria di questi anni ha messo in discussione, ma che – come abbiamo documentato nei primi tre *Rapporti* – ha visto all'opera una pluralità di nuovi protagonisti che hanno trovato nell'arena del welfare un terreno fertile per cimentarsi. In parte forzati a farlo dall'arretramento del Pubblico e in parte spinti dalla volontà di ridefinire il proprio ruolo e ripensare le proprie modalità di azione.

### 1.3. La struttura del *Quarto Rapporto*

Sullo sfondo del lento ma progressivo consolidamento del concetto del secondo welfare e del rafforzamento di *stakeholder* e corpi intermedi, il presente *Rapporto* intende, a distanza di un altro biennio, continuare ad illustrare l'evoluzione del fenomeno.

Il *Rapporto* è suddiviso in tre parti. Nella prima, che include il presente capitolo, viene, da un lato, rivisitato il concetto di secondo welfare e approfondito il ruolo assunto da attori, associazioni intermedie e reti e, dall'altro (nel Capitolo 2), messo a confronto il primo welfare con il secondo. Rispetto al primo welfare si dà conto delle principali sfide a cui è sottoposto e delle difficoltà a tenere sotto controllo la spesa e a ricalibrare gli interventi tra settori iper-protetti e ambiti ancora sotto-tutelati. Con riferimento al secondo welfare si propongono una serie di dati per mostrare il peso raggiunto e dello sviluppo di questi anni.

La parte centrale del *Rapporto* è dedicata ad approfondire alcune aree ritenute emblematiche di quel secondo welfare che si è andato consolidando in Italia: da esse si ricava la conferma delle sue potenzialità e delle sue ricadute positive, ma anche di alcune criticità. Il *Rapporto* contribuisce così a fornire dati e informazioni, stimoli, spunti e considerazioni per continuare ad alimentare un dibattito empiricamente fondato, pragmatico e scevro da pregiudizi.

Il terzo capitolo si propone di analizzare, nell'ambito dello sviluppo del welfare aziendale, il ruolo giocato dalle parti sociali e dalla contrattazione – sia di primo che di secondo livello – in particolare a seguito delle novità previste dalle Leggi di Bilancio 2016, 2017 e 2018. In questo contesto il welfare aziendale può rappresentare una leva strategica nell'evoluzione e innovazione della contrattazione. Il quarto capitolo approfondisce le dinamiche in corso nel mercato del welfare aziendale concentrandosi sul ruolo esercitato dai *provider* e sulla loro funzione di intermediazione fra domanda e offerta – fra bisogni e risposte – nel campo del welfare occupazionale. La rilevanza dei *provider* di welfare aziendale è andata crescendo: proprio in virtù del

loro ruolo di intermediari e facilitatori si sono via via affermati come soggetti di riferimento per le imprese che desiderano strutturare piani di welfare aziendale. Il quinto capitolo è dedicato al tema dell'educazione finanziaria in Italia, mettendone in luce i nessi con il secondo welfare. Sono stati selezionati sei progetti di cui sono analizzate alcune caratteristiche-chiave, tra cui la scelta del *target group*, la strategia formativa e le modalità di implementazione. Di ogni progetto sono state approfondite quattro dimensioni: capacità di rete; innovazione sociale; *empowerment* dei destinatari; scalabilità. Gli interventi risultano capaci di adattarsi alle esigenze della popolazione di riferimento e di creare le giuste sinergie tra una pluralità di attori, valorizzandone le competenze attraverso meccanismi di *governance* "a rete".

I Capitoli 6 e 7 sono dedicati al tema della filantropia, rispettivamente *corporate* e di origine bancaria. Il sesto riflette, prestando attenzione al contesto comparato, su tendenze e possibili scenari per le Fondazioni di impresa in Italia. Si approfondiscono le principali caratteristiche di queste Fondazioni e delle relative imprese fondatrici, le modalità e i settori d'intervento in cui operano e si discutono ostacoli e possibili scenari futuri in direzione di una filantropia che prova anche in Italia ad essere sempre più strategica. Il settimo capitolo è dedicato alle Fondazioni di origine bancaria (Fob), attori centrali nella promozione delle politiche sociali e di sviluppo locale. Il loro ruolo nel campo dell'innovazione sociale è ormai riconosciuto dalla letteratura e ha trovato numerose conferme nelle sperimentazioni realizzate nel corso degli ultimi anni. Prendendo spunto da una ricerca sulla disabilità intellettiva condotta dal nostro Laboratorio e promossa dalla Fondazione CRC di Cuneo, il capitolo si propone di indagare le sfide incontrate dalle Fob nella promozione del cambiamento analizzando il ruolo che questi soggetti possono rivestire nella sperimentazione dell'innovazione sociale nei contesti locali.

Gli ultimi due Capitoli sono dedicati ad approfondire due specifiche aree di *policy* orientate all'inclusione dei segmenti più vulnerabili della popolazione: il contrasto alla povertà e la filiera dell'accoglienza dei migranti a livello locale. Il Capitolo 8 si concentra su un'iniziativa lanciata nel 2018 nella città di Milano. Si tratta di *QuBi – La ricetta contro la povertà infantile*: un programma promosso da Fondazione Cariplo che si propone di implementare una strategia integrata di contrasto alla povertà a Milano attraverso un finanziamento complessivo di 25 milioni di euro. Nel quadro di *QuBi*, il capitolo analizza in particolare *Al bando le povertà*, un insieme di azioni di contrasto alla povertà infantile che vedono protagoniste, a livello di quartiere, le reti del Terzo Settore e le "assistenti sociali di comunità", coinvolte nel progetto per conto del Comune di Milano. Il Capitolo 9, dopo aver delineato il difficile consolidamento del sistema di accoglienza dei richiedenti protezione e asilo e le caratteristiche che i Cas hanno assunto negli ultimi anni, analizza due casi virtuosi (Val Susa e Canavese) nell'ambito della prima accoglienza, tratteggiando i rischi che derivano

dal primo Decreto Sicurezza e dai tagli alla spesa decisi dal Governo Conte I e approfondendo il ruolo del Terzo Settore in questa difficile e incerta fase di cambiamento per la filiera dell'accoglienza.

La parte finale del *Rapporto* (Capitolo 10) è dedicata alle conclusioni e alle prospettive. Al suo interno sono proposte alcune riflessioni di sintesi sui principali risultati di ricerca e insieme alcune considerazioni sulla possibile traiettoria di sviluppo del secondo welfare nel contesto della Grande Trasformazione 2.0 menzionata nell'Introduzione.

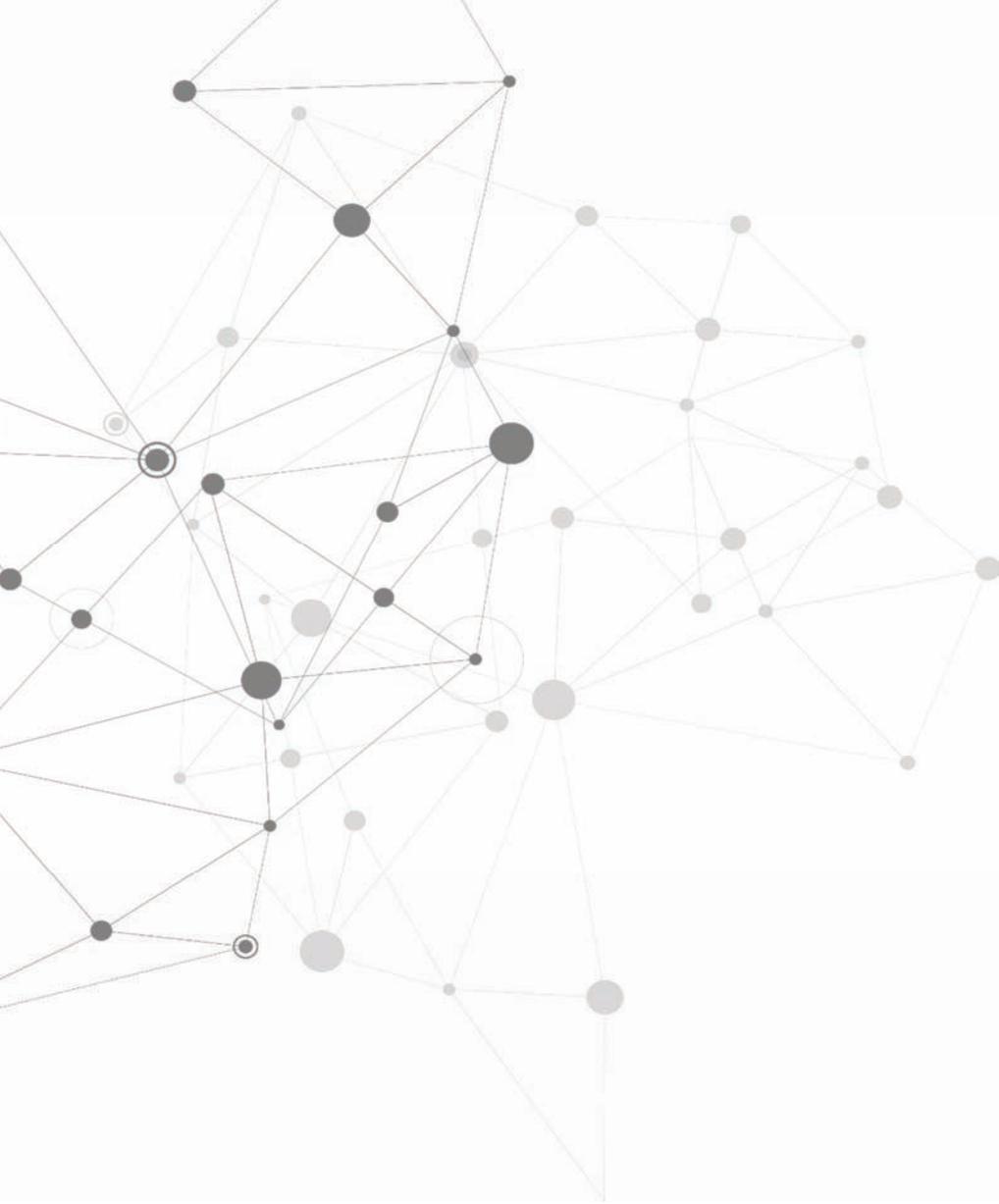
## Riferimenti bibliografici

- Agostini C. (2017), *Secondo welfare e lotta alla povertà. Un'arena di policy sempre più articolata*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 173-193
- Ascoli U. e Ranci C. (2003), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci
- Bandera L. (2019a), *Come va Welfare Insieme? Intervista a Antonella Pinzauti, direttore generale dell'impresa sociale del sistema Confartigianato*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 16 agosto 2019
- Bandera L. (2019b), *Apri a Padova il primo sportello di Welfare Insieme, l'impresa sociale promossa da Confartigianato*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 29 marzo 2019
- Bassanini F. et alii (a cura di) (2019), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, Il Mulino
- Bepa – Bureau of European Policy Advisers (2010), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, European Commission, Luxembourg, Publication Office of the European Union
- Biancalana C. (a cura di) (2018), *Disintermediazione e nuove forme di mediazione*, Quaderni/21, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli
- Bifulco L. (2016), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Roma, Carocci
- Bifulco L. e Vitale T. (2003), *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale*, in "Sociologia Urbana e Rurale", n. 72, pp. 95-108
- Calderini M. e Bengo I. (2016), *New development: Are social impact bonds (SIBs) viable in Italy? A new roadmap*, in "Public Money & Management", vol. 36, n. 4, pp. 303-306
- Canale L. (2013), *Unione Europea, innovazione sociale e secondo welfare*, 2WEL Working Paper, n. 1.
- Capano G., Piattoni S., Raniolo F. e Verzichelli F. (2014), *Manuale di Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino

- Caputo A., Felaco C. e Radice M. (2016), *Maternità, paternità e lavoro: quali politiche di sostegno?*, Paper presentato al Convegno Espanet Italia 2016, Macerata, 22-24 settembre 2016
- Cerlini S. e Venturi A. (2015), *Il sostegno alla domanda di servizi alla persona e alla famiglia*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Cesareo V. (a cura di) (2017), *Welfare responsabile*, Milano, Vita e Pensiero
- Cesareo V. e Pavesi N. (a cura di) (2019), *Il Welfare responsabile alla prova. Una proposta per la società italiana*, Milano, Vita-Pensiero
- Ciarini A. (2015), *Creare occupazione nei servizi alle persone: Italia e Francia a confronto*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 14 ottobre 2015
- Cibinel E., Maino F., Manfreda F. e Porzio G. (2017), *Indagine propedeutica allo sviluppo di un intervento di sistema sul territorio regionale nell'ambito dell'assistenza familiare*, Regione Piemonte, POR Piemonte FSE 2014/2020
- Commissione Europea (2016), *First preliminary outline of a European Pillar of Social Rights*, COM(2016) 127 Final, Bruxelles, 08.03.2016
- Della Porta D. (2002), *Introduzione alla scienza politica*, Bologna, Il Mulino
- Donati P. (1993), *La cittadinanza societaria*, Bari-Roma, Laterza
- Donati P. (2012), *Le politiche sociali di fronte alla modernizzazione riflessiva: tra morfogenesi sistemica e morfogenesi sociale*, in Ivo Colozzi (a cura di), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, FrancoAngeli, pp. 17-35
- Ferrera M. (1993), *Modelli di Solidarietà*, Bologna, Il Mulino
- Ferrera M. (2015), *Introduzione*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 7-11
- Ferrera M. (2017), *Introduzione*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp.11-18
- Ferrera M. (2019a), *Le politiche sociali*, Terza edizione, Bologna, Il Mulino
- Ferrera M. (2019b), *La società del Quinto Stato*, Roma-Bari, Laterza
- Ferrera M. e Maino F. (2011), *Il "secondo welfare" in Italia: sfide e prospettive*, in "Italianieuropei", marzo, pp. 1-6
- Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M. (2012), *Alle radici del welfare state all'italiana. Origini e futuro di un modello squilibrato*, Venezia, Marsilio
- Fimiv (2019), *Il progetto sociale della mutualità italiana*, Rapporto di missione della Federazione Italiana della Mutualità Integrativa Volontaria
- Fondazione Zancan (2013), *Verso un welfare generativo, da costo a investimento*, Padova, Fondazione Zancan
- Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N. (2016), *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Hodge G.A. e Greve C. (2007), *Public-Private Partnerships: An International Performance Review*, in "Public Administration Review", vol. 67, n. 3, pp. 545-548

- Hodge G.A., Greve C. e Boardman A. (a cura di) (2010), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Edward Elgar Publishing
- Jessoula M. (2017), *Welfare occupazionale: le sfide oltre le promesse. Una introduzione*, in "Rivista delle Politiche Sociali", n. 2, pp. 9-24
- Juncker J.C. (2016), *State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – A Europe that Protects, Empowers and Defends*, 14 settembre 2016
- Lodigiani R. e Pesenti L. (2013), *Un welfare plurale "radicale" come via di innovazione socio-istituzionale oltre la crisi*, in "Politiche sociali e servizi", n. 1, pp. 9-30
- Luciano A. (2016), *Mutualismo e assicurazioni: domande per un pro-gramma di ricerca sul secondo welfare*, in "Informaires", anno XXVI, n. 51, pp. 8-10
- Madama I. e Jessoula M. (2015), *Alleanza contro la Povertà e reddito minimo: perché può essere la volta buona*, in Caritas italiana (a cura di), *Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Roma, pp. 91-104
- Madama I., Maino F. e Razetti F. (2019), *Innovating long-term care policy in Italy from the bottom: confronting the challenge of inclusive local care environments in Lombardy and Piedmont*, in "Journal of Regional Research/Investigaciones Regionales", n. 2, in corso di pubblicazione
- Maifreda G. (2010), *Autonomia, autonomie funzionali, autonomie locali*, in "Impresa & Stato", n. 88, pp. 98-101
- Maino F. (2013), *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale*, in Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp.17-46
- Maino F. (2015), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 16-42
- Maino F. (2017), *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp.19-42
- Maino F. e Ferrera M. (2013), *Promesse del secondo welfare e questioni aperte. Una conclusione*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Maino F. e Ferrera M. (2017), *Conclusioni. Il secondo welfare oltre la crisi: segnali di radicamento e di cambiamento sistemico*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 271-292
- Maino F. e Razetti F. (2019a), *Long term care: riflessioni e spunti dall'Ue, fra innovazione e investimento sociale*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n. 1, pp. 143-162
- Maino F. e Razetti F. (2019b), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli
- Ministero della Salute (2019), *Anagrafe Fondi Sanitari Fondi attestati anno 2017. Reporting System*, Roma
- Natali D. e Pavolini E. (2018), *Occupational Welfare in Europe: an analytical and methodological introduction*, in D. Natali e E. Pavolini (a cura di), *Occupational Welfare in Europe: Risks, opportunities and social partner involvement*, Brussels, ETUI e OSE, pp. 9-30

- Pasi G. (2015), *I social impact bond: nuovi schemi negoziali tra misurazione dell'impatto e finanza strutturata*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare 2015* Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Pavolini E. e Ascoli U. (2019), *The Dark Side of the Moon: il ruolo del welfare fiscale nel sistema di protezione sociale italiano*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 1, pp. 23-46
- Pierson J. (2002), *Tackling Social Exclusion*, London, Routledge
- Powell M. (a cura di) (2019), *Understanding the mixed economy of welfare*, Seconda edizione, Policy Press
- Razetti F. (2018), *LTC e innovazione sociale: quali spunti dall'Europa?*, Paper presentato alla Conferenza SISF, Torino, 5-7 settembre 2018
- Saraceno C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Saraceno C. (2014), *Si può pensare al Welfare come bene comune?*, in "Il Mulino", n. 6, pp. 906-915
- Saraceno C. (2016), *Le disuguaglianze nella salute*, in "La Repubblica", 9 giugno 2016
- Sen A.K. (1985), *Commodities and Capabilities*, New York, North-Holland
- Sen A.K. (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press
- Titmuss R.M. (1958), *Essays on the welfare state*, London, Allen and Unwin
- Vesan P. e Corti F. (2019), *New Tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 57, n. 5, pp. 977-99



---

## Introduzione

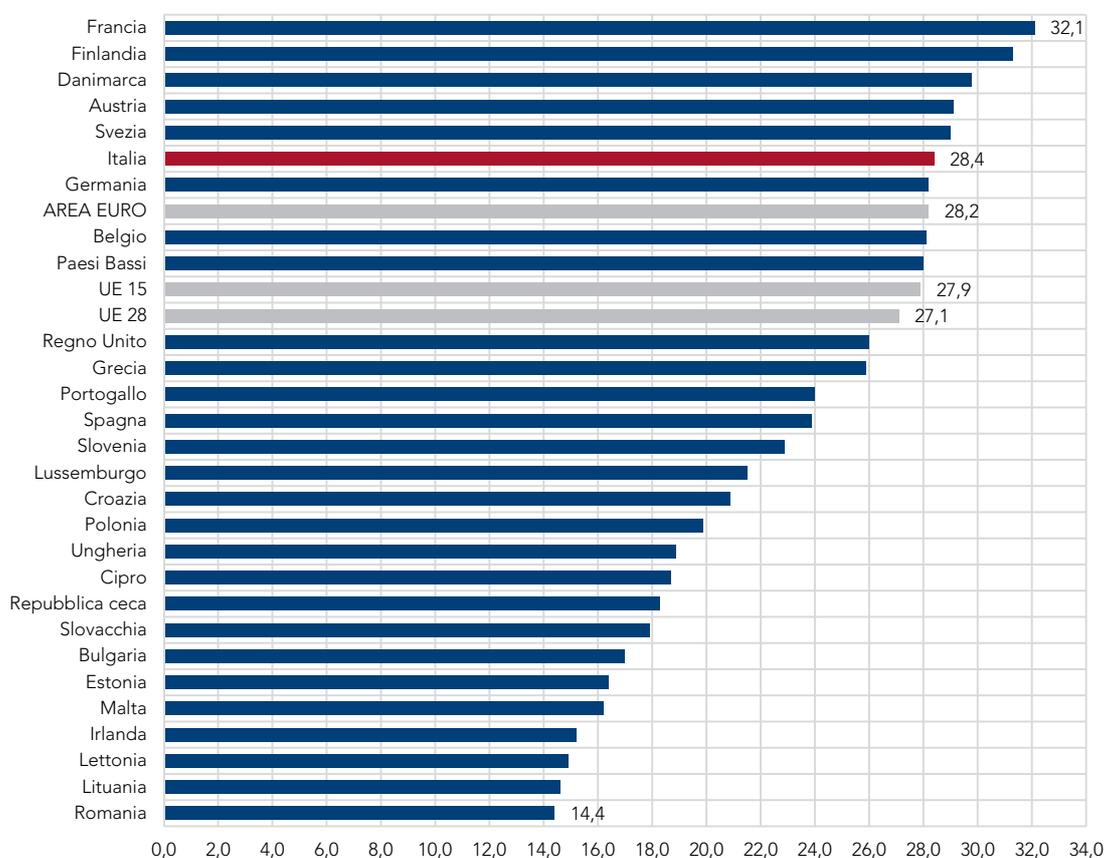
Sin dal *Primo rapporto* si invitava a guardare a quello che abbiamo definito “secondo welfare” come a un quadro concettuale in grado di catturare processi che, a certe condizioni e in vari modi, avrebbero potuto costituire una strategia complementare alle riforme di “ricalibratura” della composizione interna della spesa pubblica per la protezione e (auspicabilmente) l’investimento sociale (Maino e Ferrera 2013). Tale presa di posizione derivava dalla constatazione che la prospettiva della ricalibratura, per quanto desiderabile dal punto di vista delle *policy* (incremento dell’efficienza, dell’efficacia e dell’equità dei sistemi di welfare in un quadro di vincoli finanziari cogenti), si basava su una premessa troppo ambiziosa sul piano della *politics*: non faceva infatti adeguatamente i conti con l’enorme forza di resistenza esercitata dagli interessi costituiti intorno ai cosiddetti *entitlement programmes*. L’irrompere della crisi nel 2008 da un lato ha ridotto ulteriormente i margini di manovra per interventi di riforma, dall’altro ha dato voce e spazio a nuovi soggetti privati – profit e non – sempre più chiamati ad affrontare insieme alle istituzioni pubbliche l’emergere di nuove sfide e l’acuirsi dei bisogni sociali.

L’analisi proposta nella prima sezione di questo capitolo conferma che nell’ultimo decennio la tenuta della spesa pubblica per le politiche sociali non si è accompagnata a una riorganizzazione incisiva delle diverse voci di spesa, lasciando così intatta l’ipertrofia previdenziale che caratterizza da molti decenni il welfare state italiano (§ 2.1). Questa osservazione spiega l’importanza di provare a dar conto del “peso” del secondo welfare: è questo l’obiettivo della seconda sezione del capitolo (§ 2.2) che, pur con tutti i limiti derivanti dalla scarsità e non standardizzazione dei dati a disposizione, mira a offrire una fotografia aggiornata di alcune dimensioni aggregate del secondo welfare, partendo – ancora una volta – dagli attori, protagonisti delle trasformazioni di cui proviamo a dare conto all’interno del *Rapporto*.

## 2.1. Le fatiche del primo welfare

Nel 2018 la spesa pubblica italiana ha assorbito complessivamente il 48,4% del Prodotto interno lordo (Mef 2019). Le previsioni contenute nel *Documento di Economia e Finanza* indicano che la spesa continuerà a crescere fino al 2020, quando dovrebbe raggiungere il 48,5% della ricchezza nazionale prodotta (Mef 2019). I dati Eurostat più aggiornati disponibili confermano che una parte considerevole di questa elevata spesa pubblica continua a essere destinata a interventi di natura sociale. Nel 2016 la spesa sociale pubblica costituiva in Italia il 28,4% del Pil, quota che collocava il nostro Paese in sesta posizione nell'UE a 28 (dove la spesa media si attestava al 27,1%), subito dopo la Svezia e sostanzialmente in linea con la Germania e la media dei Paesi appartenenti all'Area Euro (28,2%; cfr. figura 2.1). Le stime Eurostat per il 2017, non ancora disponibili per tutti i Paesi dell'Unione, quantificano la spesa sociale italiana nel 28,2% della ricchezza nazionale. Anche i dati elaborati dall'Oecd, e relativi al 2018, indicano l'Italia come uno dei *top spender* per quanto riguarda la quota di Pil destinata alle politiche sociali (27,9 vs media Oecd del 20,1%).

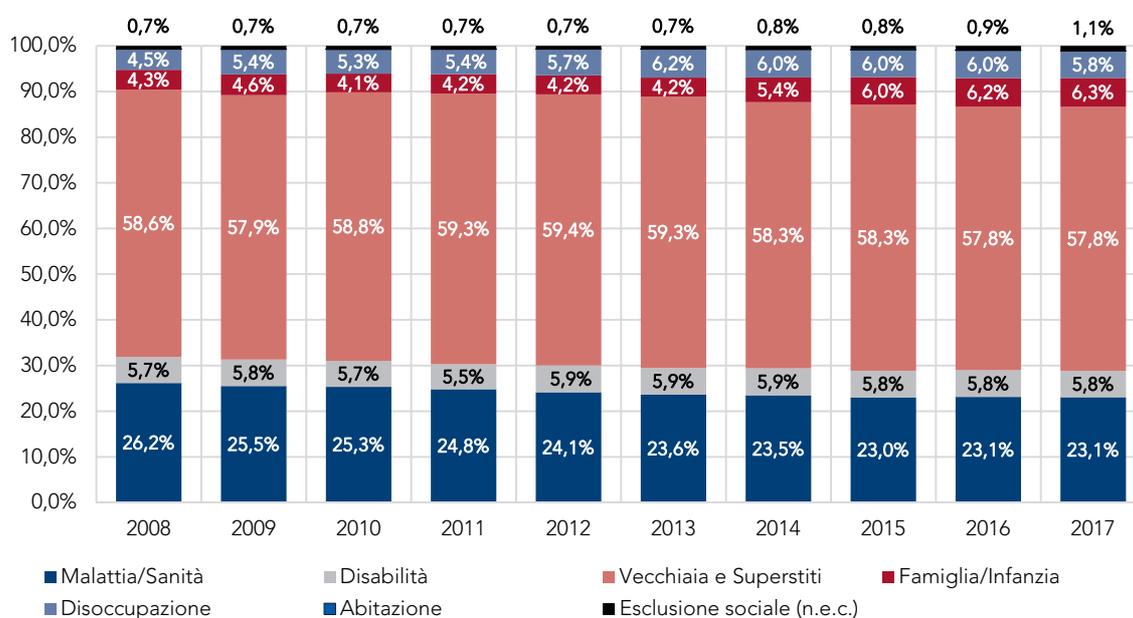
Figura 2.1 – Spesa pubblica per protezione sociale (in % del PIL; anno 2016).



Fonte: elaborazione da database Eurostat.

Ciò che continua a caratterizzare la spesa sociale pubblica italiana non è dunque la scarsità di risorse a disposizione, ma un'articolazione interna fortemente sbilanciata, che penalizza le componenti del welfare diverse da quella previdenziale, soprattutto a danno degli interventi per i giovani e per le famiglie. La figura 2.2 conferma le difficoltà incontrate dalla ricalibratura del welfare state nel nostro Paese. I dati fotografano infatti il sostanziale congelamento dell'articolazione interna della spesa sociale pubblica italiana, le cui uniche variazioni, nell'ultimo decennio (2008-2017), sono state estremamente modeste e non necessariamente in linea con gli sviluppi sperati.

Figura 2.2 – Composizione percentuale della spesa sociale pubblica in Italia, per funzioni (2008-2017).



Fonte: elaborazione da database Eurostat.

Nel 2017 la voce "vecchiaia e superstiti", ovvero la spesa pensionistica, da sempre ipertrofica nello stato sociale italiano, si attesta – in termini di incidenza sul totale – su valori paragonabili a quelli osservati nel 2009 (ovvero quasi il 58%). Guardando ai Paesi europei, la rilevanza di questa voce in termini di Pil (il 16,4% nel 2016) colloca l'Italia in seconda posizione, subito dopo la Grecia (16,8%); si consideri che la Germania, che pure presenta una struttura demografica non dissimile da quella italiana, destina alle pensioni una quota della ricchezza prodotta sensibilmente più contenuta (il 10,9% del Pil); le riforme del sistema pensionistico italiano intervenute nel corso degli anni hanno dunque contribuito a evitare un ulteriore aggravamento della si-

tuazione, senza però determinare – ad oggi – una riduzione sensibile del peso previdenziale sul sistema di welfare. Allo stesso tempo, il settore che sembra subire il maggior ridimensionamento relativo in termini di spesa è quello dell'assistenza sanitaria, che in dieci anni perde quasi 3 punti percentuali sul totale (e si attesta ad appena il 6,5% del Pil nel 2018 e – in base ai dati del Mef – 6,6% nel 2019; cfr. Mef 2019), a fronte di un modesto incremento della spesa per le politiche contro la disoccupazione (cresciuta dal 4,5 al 5,8% del totale) e per quelle a sostegno di famiglie e bambini (dal 4,3 al 6,3%). Pressoché assente risulta invece la spesa destinata alle politiche abitative, che nel decennio preso in esame si attestano stabilmente intorno allo 0,1% dell'aggregato.

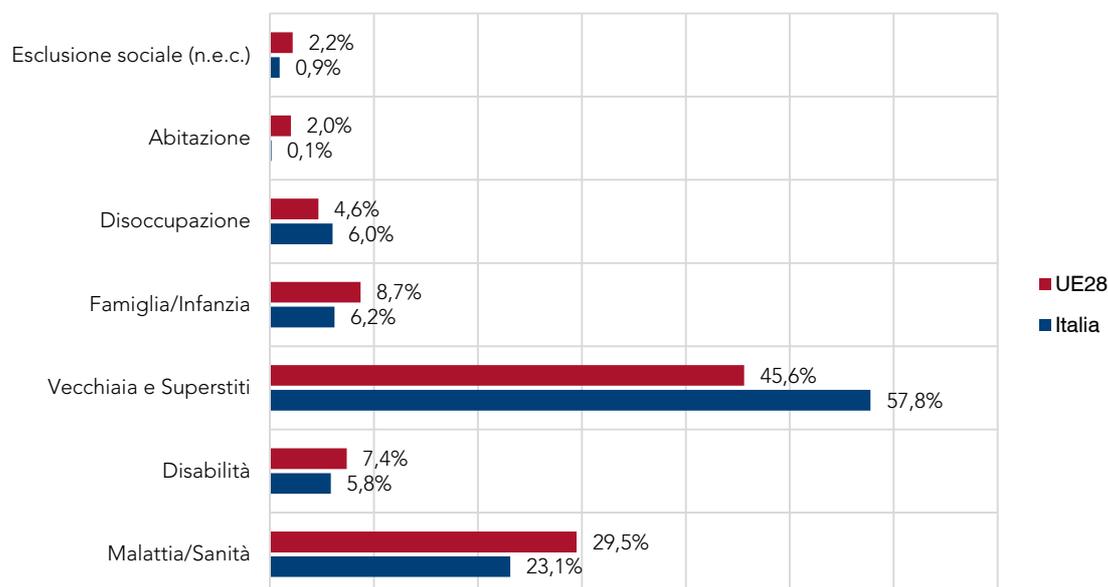
La perdurante atipicità dell'articolazione della spesa sociale pubblica italiana emerge chiaramente dal confronto con la composizione della stessa spesa a livello di UE a 28 (cfr. figura 2.3, relativa al 2016, ultimo anno disponibile per l'UE a 28). Oltre al macroscopico sovra-finanziamento delle prestazioni previdenziali (che in Italia assorbono 12 punti percentuali in più di quanto mediamente registrato nella UE: 57,8 vs 45,6%)<sup>1</sup>, non può non notarsi – con la significativa eccezione della voce "disoccupazione" – il sotto-finanziamento di tutte le altre voci di spesa. Lo squilibrio più marcato si osserva nella comparazione dei dati relativi alla spesa per politiche abitative il cui peso – sul totale della spesa sociale pubblica italiana – è un ventesimo di quello registrato in media nei Paesi UE<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'obiezione secondo cui il confronto con gli altri Paesi sarebbe scorretto a causa del conteggio delle cosiddette prestazioni "assistenziali" all'interno della spesa italiana per vecchiaia e superstiti non coglie nel segno. Tale tipo di prestazioni è infatti conteggiato alla stessa voce anche negli altri Paesi. Quella di Eurostat è una classificazione funzionale (rischio: "vecchiaia, superstiti") che, come tale, prescinde della natura assicurativa o assistenziale delle prestazioni.

<sup>2</sup> La spesa nel settore delle politiche abitative sarebbe stata di tipo indiretto, essendo stata realizzata prevalentemente attraverso il ricorso alle cosiddette *tax expenditures* (agevolazioni fiscali; cfr. Pavolini e Ascoli 2019).

Figura 2.3 – Composizione percentuale della spesa sociale pubblica, per funzioni: confronto Italia – media UE28 (anno 2016).



Fonte: elaborazione da database Eurostat.

Significativa e particolarmente critica appare poi la distanza dagli altri Paesi progressivamente accumulata dall'Italia nel campo delle politiche sanitarie, il cui peso relativo – come si è visto – è andato riducendosi nel tempo, calando dal 26,2% del 2008 al 23,1% del 2016 e 2017. Un processo in controtendenza rispetto a quanto registrato a livello europeo, dove nello stesso periodo si è assistito a una stabilizzazione, se non a un leggero incremento, di questa voce di spesa, cui è destinato, in media, il 29,5% della spesa sociale totale. Il sottofinanziamento del sistema sanitario pubblico italiano si delinea con tutta evidenza guardando all'incidenza della spesa sanitaria anche in termini di Pil (il 6,6% contro l'8% mediamente speso nei Paesi della UE a 28) e alla spesa pubblica *pro capite* a parità di potere di acquisto: appena 1.811,35 Pps in Italia a fronte di una media, a livello di UE a 28, di 2.338,03 Pps (fonte: dati Eurostat relativi al 2016).

Il sottofinanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (Ssn), che è il comparto che ha subito gli effetti più negativi delle politiche di austerità adottate a partire dal 2009, pone all'attenzione questioni particolarmente problematiche (cfr. anche Ermeneia 2019). Come ricostruito dall'Istat (Blangiardo 2019), se fra 2000 e 2008 la spesa sanitaria pubblica ha fatto registrare un aumento medio annuo pari al 6% (a fronte di un aumento del Pil nominale del 3,5%), nel periodo successivo (2009-2017) l'andamento della spesa pubblica si è sostanzialmente stabilizzato (+0,3% medio annuo), mentre quella privata è aumentata. Si segnala in particolare l'andamento al rialzo della quota

di spesa sanitaria privata *out-of-pocket* (cioè a carico diretto dei cittadini), quota che, già tradizionalmente elevata nel sistema sanitario italiano, è cresciuta – nel decennio 2009-2018 – dal 21,7 al 25,8% della spesa sanitaria totale (database Oecd). Come noto, una consistente spesa privata *out-of-pocket* rischia di produrre effetti regressivi sulla distribuzione del reddito e sulle condizioni di salute dei cittadini: in assenza di un soggetto terzo (pubblico o privato) che funga da intermediario fra erogatore e pagatore della spesa sanitaria privata, non si realizza infatti alcuna forma di redistribuzione del rischio, determinando così un aggravio dei costi, soprattutto a carico dei soggetti più svantaggiati dal punto di vista delle condizioni di salute e del reddito disponibile.

La necessità di far fronte con risorse private a un insieme crescente di esigenze di cura che non trovano adeguata risposta nel sistema pubblico rischia così di aggravare sensibilmente le condizioni economiche delle famiglie a più basso reddito, ma anche di acuire – soprattutto fra questi nuclei – il fenomeno della cosiddetta “rinuncia alla cure” e dunque di impattare negativamente sullo stato di salute della parte più vulnerabile della popolazione. Secondo il *Rapporto sul bilancio di welfare delle famiglie italiane* curato da Mbs (2019), la salute costituisce l’area di spesa per welfare più rilevante per le famiglie, con un valore complessivo di 37,7 miliardi nel 2018 (più del 2% del Pil) e una spesa media per nucleo pari a 1.476 euro (1.000 per quelli economicamente più deboli, 2.602 per quelli più agiati)<sup>3</sup>. Inoltre, per affrontare queste spese, nel 2018 più di una famiglia su cinque – secondo Mbs (2019) – avrebbe dovuto intaccare i risparmi o fare affidamento sull’aiuto dei familiari; fra le fasce di reddito più basse, tali decisioni avrebbero coinvolto quasi un terzo dei nuclei<sup>4</sup>.

Anche le stime in merito alle rinunce sanitarie convergono nel segnalare un aumento del fenomeno, pur divergendo – anche fortemente – nella sua quantificazione. Il dato più clamoroso e che ha suscitato più obiezioni in merito alla robustezza metodologica alla base della sua elaborazione è quello diffuso nel 2017 da Rbm e Censis (2017), secondo cui nel 2016 sarebbero stati “espulsi” dal Ssn 12,2 milioni di cittadini (ovvero il 20% della popolazione coperta dall’assicurazione pubblica universale)<sup>5</sup>. I dati elaborati dall’Istat sulla base dell’indagine *Aspetti della vita quotidiana* indicano

<sup>3</sup> Secondo le stime realizzate dal Banco Farmaceutico sulla base dei dati Istat relativi ai consumi delle famiglie, la spesa *out-of-pocket* delle famiglie povere sfiorerebbe i 23 euro al mese, valore sensibilmente più basso di quanto speso in media per servizi sanitari dalle famiglie italiane (112 euro) (Banco Farmaceutico 2018, su dati Istat riferiti al 2016).

<sup>4</sup> Il Rapporto curato da Rbm e Censis (2017) stimava nel 15,5% la quota di popolazione che per affrontare le spese sanitarie private hanno dovuto utilizzare tutti i risparmi e/o indebitarsi, con un’incidenza particolarmente alta fra i nuclei a basso reddito (25,2%).

<sup>5</sup> I dati elaborati da Rbm e Censis (2017) sono stati contestati in particolare dal Ministero della Salute che, con un comunicato stampa diramato il 31 luglio 2017 (*I dati Istat contraddicono il Censis*), ha invitato a considerare come stime attendibili quelle prodotte dall’Istituto nazionale di statistica (Ministero della Salute 2017).

invece che la rinuncia a visite o accertamenti specialistici per problemi di liste di attesa avrebbe riguardato nel 2017 circa 2 milioni di persone, mentre la rinuncia per ragioni economiche avrebbe coinvolto circa 4 milioni di cittadini (Blangiardo 2019). Secondo Mbs (2019), nel 2018 a fare rinunce di tipo sanitario sarebbe stato invece il 40,8% delle famiglie (nel 10,2% dei casi si sarebbe trattato di rinunce "rilevanti") e il 61,5% di quelle a più basso reddito. Il Banco Farmaceutico (2018), sulla base dei dati Istat sui consumi delle famiglie, stima a sua volta che nel 2016 sarebbero stati quasi 13,7 milioni i cittadini che avrebbero cercato di limitare, per ragioni di tipo economico, le spese per visite e accertamenti: le famiglie che avrebbero contenuto la spesa limitando il numero di visite e accertamenti sarebbero state il 17,6% del totale, e il 34,5% fra i nuclei poveri. La rilevanza delle motivazioni economiche alla base delle rinunce è confermata dalle più recenti stime Mbs (2019), secondo le quali il 74% di coloro che hanno fatto rinunce dichiarano che la causa è stata il "non potersi permettere il costo delle prestazioni", una motivazione la cui frequenza sale all'82,4% fra i nuclei rinunciatari meno abbienti.

Una chiara strettoia all'accesso alle cure del Servizio Sanitario è costituita inoltre dalla persistenza di liste d'attesa la cui durata non è sempre compatibile con le esigenze di assistenza della popolazione. Secondo l'indagine realizzata da Ermeneia per il *Sedicesimo Rapporto Ospedali&Salute* (Ermeneia 2019), il vero e proprio "imbutto" rappresentato dalle liste avrebbe coinvolto nel 2018, per prestazioni fornite dalle Asl (analisi di laboratorio e accertamenti diagnostici, visite specialistiche o piccoli interventi ambulatoriali) quasi un terzo della popolazione italiana adulta (il 30,7%, ovvero 15,6 milioni di persone); di questi, più di due terzi (il 69,4%) dichiara di aver atteso il proprio turno, mentre la quota restante afferma di aver adottato una o più strategie alternative<sup>6</sup>. Si consideri che della popolazione in attesa il 17,4% ha riferito che la prestazione di cui necessitava era per una malattia e/o un intervento di tipo serio e/o grave, cui si aggiunge il 9,9% dei casi per cui la prestazione necessaria era legata a una malattia e/o intervento di tipo leggero che però si è successivamente rivelato di tipo serio o grave. Relativamente alle prestazioni ospedaliere, sarebbero stati messi in lista di attesa circa 4 milioni di italiani (l'8% della popolazione adulta), con durata dell'attesa molto inferiore nelle strutture private accreditate e nelle cliniche private a pagamento rispetto a quella sperimentata nelle strutture pubbliche; anche in questo caso, più di due terzi dei pazienti ha atteso il proprio turno (68,9%). In questo quadro, l'eccessiva durata dell'attesa sarebbe la prima ragione (51,7%) alla

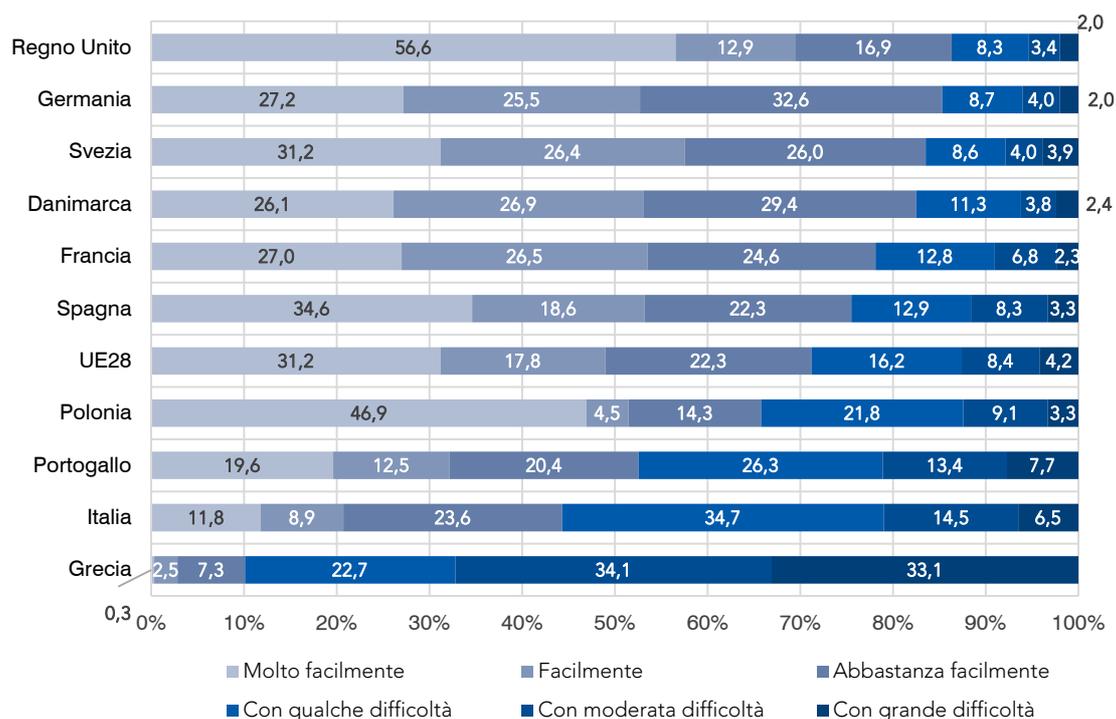
---

<sup>6</sup> In particolare: il ricorso ad altre strutture (pubbliche: 9,4%; private accreditate; 4,8%) con liste di attesa più brevi, il pagamento privato delle prestazioni (8,7%), l'utilizzo dei servizi in intramoenia (4,5%) o a quelli erogati da medici specialisti che lavorano presso ospedali pubblici e/o privati accreditati, ma che operano anche nel loro studio privato (4%); il ricorso diretto a medici specialisti privati (3,8%) o a servizi di cliniche private a pagamento (2,9%).

base della decisione di rinviare o rinunciare alle cure, seguita dalle difficoltà economiche familiari (30%) e dalle difficoltà burocratiche incontrate nell'accesso (19,2%); la diminuzione o il peggioramento delle prestazioni (e dei servizi) offerti ai pazienti rappresenterebbero invece, rispettivamente, il 16,1 e 13,1% delle motivazioni indicate.

Indicatori soggettivi che permettono una lettura del caso italiano in chiave comparata come quello elaborato dall'Eurostat e diffuso in occasione della giornata mondiale della salute 2018 – relativo alla difficoltà percepita a permettersi i servizi sanitari – confermano quanto sia difficile per il sistema sanitario italiano mantenere il proprio impianto universalistico: se nel Regno Unito i cittadini che dichiaravano di potersi permettere le cure (pubbliche o private) in modo molto o abbastanza facile erano oltre l'86% del totale, in Italia erano meno della metà (il 44,3%; cfr. figura 2.4).

Figura 2.4 – Persone che usano i servizi sanitari per livello di difficoltà nel permettersi servizi di assistenza (valori %; anno 2016).



Fonte: nostra elaborazione da database Eurostat (ilc\_ats12).

La crescente inadeguatezza del Ssn si misura anche nella sua limitata capacità di operare in modo integrato con il sistema di assistenza sociale per offrire risposte tempestive e corrispondenti ai bisogni sanitari e socio-sanitari che vanno manifestandosi con sempre maggiore frequenza nella popolazione italiana in conseguenza del progressivo invecchiamento che la caratterizza. Nel 2018 la speranza di vita alla nascita era pari a 85,2 anni per le donne e 80,9 per gli uomini. Si prevede che nel

2050 la quota delle persone con 65 anni o più sul totale della popolazione, attualmente al 22,6%, sfiorerà il 34% e quella degli over 85, oggi intorno al 3,5%, supererà la quota del 7%; l'indice demografico di *dipendenza strutturale*<sup>7</sup> già oggi al 56,1% arriverà all'85%, mentre quello di *dipendenza degli anziani*<sup>8</sup>, attualmente pari al 35,2%, crescerà fino al 63% (fonte: dataset I.Stat e GeoDemo Istat). Vivere più a lungo non significa però vivere meglio. La speranza di vita in buona salute alla nascita si attesta a 58,2 anni e quella a 65 anni è pari a 13,7 anni per gli uomini e 14,3 per le donne, contro una media UE rispettivamente di 14,4 e 15,8 anni. Sempre a 65 anni la speranza di vita senza limitazioni funzionali è di 7,8 anni per gli uomini e 7,5 per le donne a fronte di una media europea di 9,4 anni per entrambi i generi (Istat 2017). Una delle stime più recenti – basata sull'incrocio dei dati Istat relativi alle condizioni di salute e di quelli I.Stat sugli ospiti dei presidi residenziali e relativa all'anno 2016 – attesta la popolazione anziana non autosufficiente in Italia ad oltre 2,9 milioni di persone (Fosti e Notarnicola 2019).

Le risposte del sistema pubblico alle sfide poste dall'invecchiamento sono concordemente ritenute inadeguate dalla letteratura (Fosti e Notarnicola 2018; 2019; Nna vari anni). I dati sulla spesa riproducono, in piccolo, le storture che caratterizzano la spesa sociale italiana nel suo complesso. La Ragioneria Generale dello Stato (Mef 2018) stima per il 2017 una spesa pubblica complessiva dedicata alla *Long Term Care* (Ltc) pari a circa l'1,7% del Pil, cifra in linea con la media europea e destinata a crescere, secondo le previsioni della stessa Ragioneria, fino al 2,7% nel 2070 (Mef 2019). Il dato include la parte prettamente sanitaria (nel 2017 lo 0,68% del Pil), quasi 11,8 miliardi di euro, corrispondenti al 40% della spesa per Ltc<sup>9</sup>. I dati della Ragioneria Generale dello Stato evidenziano inoltre la consistenza della voce di spesa rappresentata dalle Indennità di Accompagnamento: a fine 2017, il numero di prestazioni in pagamento superava gli 1,9 milioni, per una spesa che ammontava attorno allo 0,8% del Pil (il 46% dell'intera spesa pubblica per Ltc), pari a un importo complessivo di 13,4 miliardi di euro (Fosti e Notarnicola 2018). Le altre coperture di carattere non sanitario (prestazioni socio-assistenziali prevalentemente in natura, residenziale o semi-residenziale, erogate a livello locale) sono stimate dalla Ragioneria nello 0,23% del Pil. L'esiguità di quest'ultima componente è essenzialmente legata alla modesta copertura fornita dai servizi di assistenza domiciliare, sia essa l'Assistenza domiciliare integrata (Adi) o il Servizio di assistenza domiciliare (Sad). Per quest'ultima l'Istat registra fra 2010 e 2016 un calo del 25% sia per la spesa sia per il numero degli anziani beneficiari, ridottosi da

<sup>7</sup> Rapporto fra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 e più) e popolazione in età attiva (15-64 anni) per 100.

<sup>8</sup> Rapporto fra la popolazione anziana (65 e più) e popolazione in età attiva (15-64 anni) per 100.

<sup>9</sup> La spesa per LTC *non sanitaria* comprende, oltre all'Indennità di Accompagnamento, anche una quota della spesa sostenuta dai Comuni per l'erogazione dei servizi di supporto alla persona e le erogazioni economiche direttamente erogate dai Comuni stessi.

quasi 176.000 nel 2010 a meno di 140.000 nel 2016 (dall'1,4 all'1% degli anziani residenti). Similmente, risulta in calo l'erogazione dell'Adi che passa da oltre 86.000 anziani assistiti nel 2010 (pari allo 0,7% degli anziani residenti) a meno di 75.000 persone (0,6%) sei anni dopo. I dati appaiono poco confortanti anche rispetto alla residenzialità. Secondo il dataset I.Stat al 31 dicembre 2015 risultavano attivi 12.828 presidi residenziali, per un numero complessivo di posti letto operativi pari a 390.689, pari allo 0,64% dei residenti. Gli assistiti sono 382.634 persone, di cui quasi 288mila (75,2%) hanno almeno 65 anni e di questi oltre 218.000 sono non autosufficienti<sup>10</sup>.

Incrociando le stime fra platea di anziani non autosufficienti con quelle relative all'offerta di servizi disponibili, Fosti e Notarnicola (2019) concludono che il tasso di copertura pubblica si attesterebbe nel 2016 al 37% per i servizi sociosanitari (residenziali e domiciliari) e al 14,3% per quelli sociali, con livelli di intensità assistenziale nel complesso molto bassi.

La mancanza di risposte calibrate rispetto all'affacciarsi di nuovi bisogni come quelli legati alla non autosufficienza ha contribuito ad alimentare anche in questo settore di intervento sociale il radicamento di pratiche private di "welfare fai-da-te", il cui valore economico – anche in conseguenza dell'alta incidenza di lavoro sommerso che lo caratterizza – appare di difficile quantificazione. In assenza di misure di sostegno, le famiglie si trovano costrette a farsi (quasi) totalmente carico dell'onere organizzativo ed economico dell'assistenza: la scelta prevalente è quella della domiciliarità, fondata però essenzialmente sull'aiuto informale prestato dai familiari e/o dall'assistente familiare (badante)<sup>11</sup>, affiancata da un ricorso contenuto alla residenzialità. Secondo una stima condotta da Itinerari previdenziali (2016) la spesa *out-of-pocket* per la non autosufficienza ammonterebbe a circa 9 miliardi di euro, comprensivi anche dei premi versati per polizze individuali dedicate alla Ltc sotto forma di rendita (Ramo IV-Malattia) di consistenza peraltro molto esigua (circa 90 milioni di euro nel 2017). Non sono disponibili, invece, dati relativi alle coperture organizzate in via autonoma da Fondi sanitari e tramite l'utilizzo dei premi di risultato né quelli relativi alle coperture collettive, "confusi" nell'insieme dei premi versati per le coperture sanitarie (Ramo Danni), pari nel complesso a 2,6 miliardi di euro. Stime più recenti quantificano invece la spesa delle famiglie per l'assistenza ad anziani (ma anche ad altri familiari bisognosi di aiuto) in 27,9 miliardi nel 2018, equivalente a una spesa media annua per famiglia utilizzatrice superiore a 13.300 euro (Mbs 2019). Sarebbero 1,4 milioni le famiglie che si avvalgono dell'aiuto delle badanti, sostenendo una spesa media annua di 11.325 euro. I dati segnalano inoltre una correlazione inversa molto evidente tra il livello di reddito e l'im-

<sup>10</sup> Per i dati Istat, si rimanda a I.Stat, *Presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*, (consultabile al sito: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=22694#>) e a Istat (2019a).

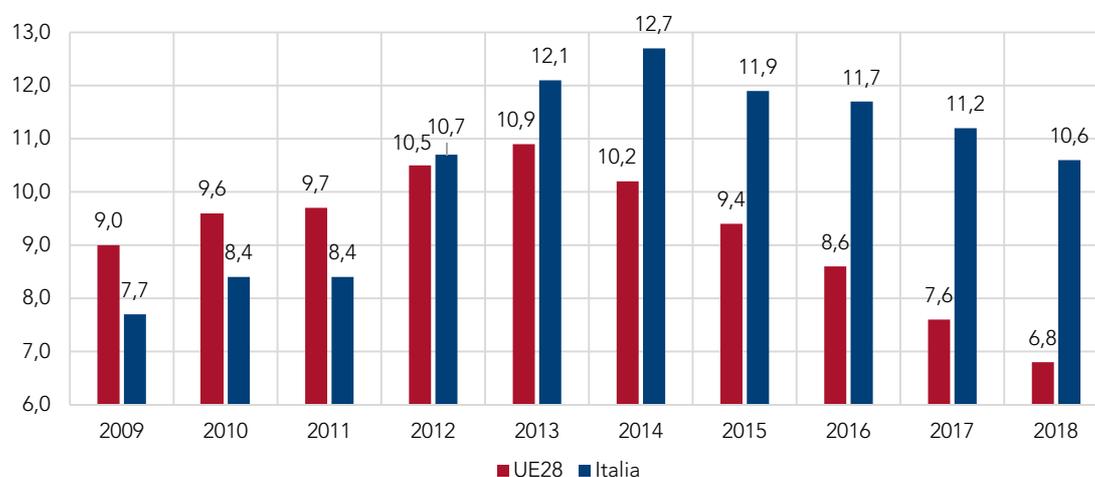
<sup>11</sup> La stima proposta in Fosti e Notarnicola (2019) indica in 1.005.303 le assistenti familiari, regolari e irregolari, presenti in Italia nel 2018.

pegno dei familiari nella cura delle persone, a conferma che l'assenza di servizi accessibili può costituire una "trappola" rispetto all'ingresso nel mondo del lavoro soprattutto per le famiglie più fragili e, al loro interno, delle donne.

Come anticipato, si è invece assistito alla crescita delle risorse destinate agli interventi di contrasto della disoccupazione, tanto che – a partire dal 2012 – l'Italia, tradizionalmente poco generosa su questo terreno, ha riservato alle politiche del lavoro una quota della propria spesa in welfare superiore a quella registrata in media nella UE. Ciò appare riconducibile sia ad un aumento della domanda di prestazioni, a fronte di un consistente aumento – negli anni centrali della crisi – del tasso di disoccupazione (che ha raggiunto il livello massimo nel 2014, per poi imboccare un percorso di graduale e lentissima riduzione; cfr. figura 2.5), sia all'introduzione di nuovi strumenti di sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro – prima ASpl e MiniASpl, poi NASpl – che hanno ampliato tanto la generosità dei sussidi quanto la platea dei potenziali beneficiari, avvicinando il sistema italiano di politiche passive del lavoro a quello degli altri Paesi europei (Sacchi 2014; Vesan 2019). Rimane invece consistente la distanza dell'Italia dalla media europea per quanto concerne le risorse destinate alle politiche attive, su cui è convogliato poco più di un quarto del totale degli stanziamenti pubblici per le politiche del lavoro.

Nel complesso i dati sul mercato del lavoro restano tuttavia critici. Il tasso di disoccupazione totale, pur in calo nell'ultimo quadriennio, nel 2018 era pari al 10,6%, quasi 3 punti percentuali in più rispetto a quello registrato nel 2009 e quasi 4 punti in più rispetto alla media registrata nel 2018 nella UE a 28 (cfr. figura 2.5). Inoltre, permangono le tre principali forme di segmentazione del mercato del lavoro messe in luce dalla letteratura come caratteristiche del contesto nazionale: segmentazioni di genere, territoriali e generazionali (Sacchi e Vesan 2015).

Figura 2.5 – Il tasso di disoccupazione totale: confronto Italia – media UE28 (2009-2018).



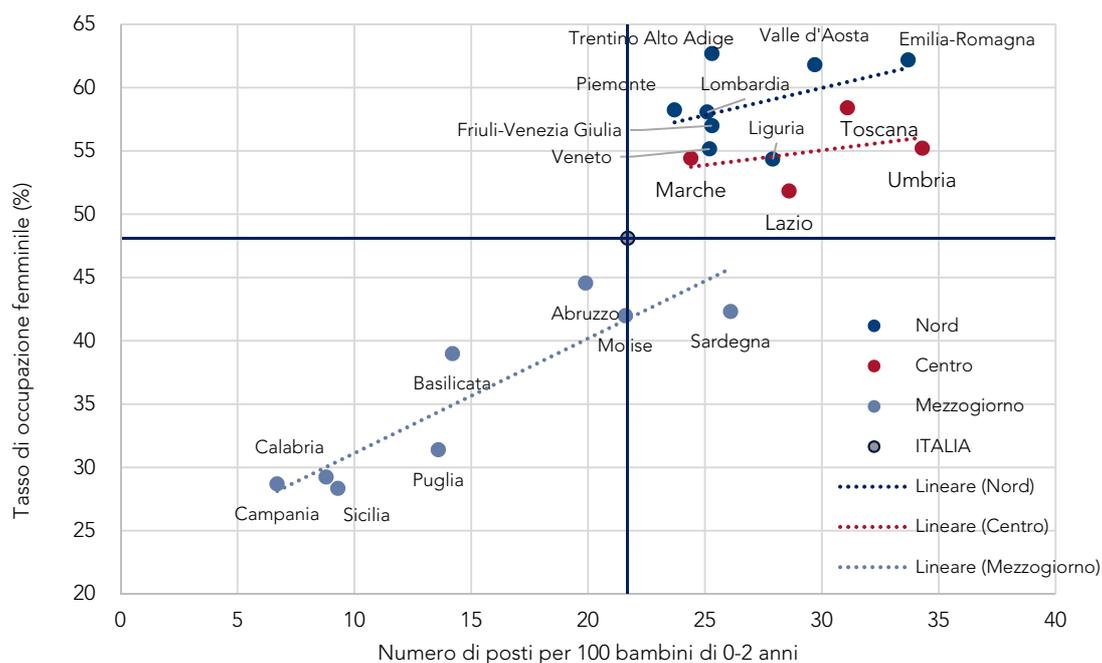
Fonte: elaborazione da database Eurostat.

Il mercato del lavoro italiano continua infatti a dimostrarsi particolarmente escludente nei confronti degli individui più giovani, come dimostra il tasso di disoccupazione dei ragazzi con meno di 25 anni, che nel 2018 si attestava al 32,2%, collocando l'Italia al terzo posto nell'UE a 28, dopo Grecia e Spagna, per incidenza del fenomeno. Nonostante una tendenza decrescente dopo il picco registrato nel 2014 (42,7%), la distanza dell'Italia dall'Europa resta molto marcata anche su questo fronte: se nel 2009 il differenziale con la media europea era di 5 punti percentuali e nel 2014 era cresciuto a 20,2 punti, nel 2018 il *gap* è ancora pari a 17 punti. Nel 2018, i *neet*, ovvero i giovani che non studiano e non lavorano ("*not in employment, education or training*") erano il 28,9% della popolazione italiana di età compresa fra 20-34 anni: si tratta del valore più alto registrato da questo indicatore tra tutti i Paesi dell'UE a 28, in cui – in media – si attestava al 16,5% (database Eurostat). Nel 2018, il tasso di disoccupazione femminile era superiore a quello maschile di oltre 2 punti percentuali, differenziale mantenutosi sostanzialmente costante nell'ultimo decennio. Il divario di genere è inoltre segnalato dai 18,1 punti percentuali che continuano a separare in negativo il tasso di occupazione femminile da quello maschile, pari rispettivamente al 49,5 e al 67,6% (2018). Una distanza che nel corso degli anni è andata riducendosi (era di 22,1 punti percentuali nel 2009), per effetto sia un incremento del tasso di occupazione femminile (che nel 2018 ha raggiunto il valore massimo nelle serie storiche Istat) sia di una parallela riduzione del tasso di occupazione maschile che ha subito con maggiore intensità gli effetti della crisi e, solo dal 2015, ha conosciuto un processo di graduale risalita. Si consideri comunque che, benché in riduzione, il divario nel tasso di occupazione osservabile in Italia fra maschi e femmine è quasi doppio di quello rilevato mediamente a livello europeo, dove la distanza fra i due indicatori era, nel 2018, di 10,5 punti percentuali. Internamente all'Italia, il divario di genere raggiunge i livelli più contenuti nelle regioni del Nord e del Centro (15,2 e 14,8 punti) e tocca il massimo in quelle del Mezzogiorno (23,6 punti). Gli svantaggi incontrati dalle donne nel mercato del lavoro italiano sono poi evidenziati, ad esempio, dal fatto che l'Italia fra i 28 Paesi dell'Unione si colloca seconda, dopo la Grecia, per quota di *part-time* involontari sul totale dei lavori femminili a tempo parziale: il 60,8% contro il 22,1% della media UE a 28 e il valore più basso (5,9%) rilevato nei Paesi Bassi (database Eurostat). Il valore rilevato in Italia nel 2009 era sensibilmente inferiore all'attuale (42,9%), a indicare che l'aumento di occupazione femminile non si è sempre accompagnato ad una crescita della qualità di tale occupazione.

La crescita dell'incidenza della voce "famiglia/infanzia" sul totale della spesa sociale, prima ricordata, per quanto positiva, non è stata sufficiente a colmare il divario con i partner europei, che nel 2016 era pari ancora a 2,5 punti percentuali in termini di composizione della spesa. Un indicatore appare da questo punto di vista particolarmente utile per illustrare il ritardo delle politiche familiari in Italia, ovvero il tasso

di copertura dei servizi per l'infanzia destinati ai bambini in età inferiore a 3 anni. Nel 2017, secondo Istat (2019b) i posti disponibili negli asili nido coprivano meno di un quarto del potenziale bacino di utenza, garantendo dunque un'offerta sensibilmente inferiore a quella indicata nel 2002 dall'Unione Europea (il 33%) come condizione necessaria per agevolare la conciliazione famiglia-lavoro e favorire una maggiore occupazione femminile<sup>12</sup>. La rilevanza della disponibilità di servizi per la prima infanzia per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro emerge con tutta evidenza dalla correlazione positiva osservabile, a intensità differente nelle diverse aree territoriali della Penisola, fra generosità dei servizi destinati alla presa in carico dei bambini più piccoli (numero di posti per la fascia 0-2 anni) e tasso di occupazione femminile (cfr. figura 2.6). Un tasso di occupazione che, come visto, resta sensibilmente più basso di quello mediamente osservato nell'UE.

Figura 2.6 – Tasso di occupazione femminile (15-64 anni) e numero di posti in asilo nido per 100 bambini di 0-2 anni (anno 2016).



Nota: i quadranti sono definiti sulla base dei valori medi delle due variabili a livello nazionale.

Fonte: nostra elaborazione da database I.Stat.

Ma gli effetti negativi di questo sotto-investimento strutturale nelle politiche per la famiglia e per l'infanzia si ripercuotono a cascata anche su altre dimensioni centrali

<sup>12</sup> L'obiettivo del 33% di copertura è stato accolto nell'ordinamento italiano con il Decreto legislativo n. 65/2017, che ha inoltre riconosciuto per la prima volta agli asili nido una funzione pienamente educativa e non semplicemente assistenziale.

del sistema sociale, a partire dalla povertà. L'assenza di lavoro, bassi livelli di occupazione femminile, bassi livelli di istruzione e alti tassi di dispersione scolastica, la presenza di retribuzioni insufficienti ad assicurare un tenore di vita minimo<sup>13</sup> sono tutti fattori che aiutano a spiegare l'alta incidenza della povertà in Italia.

Il fenomeno è andato crescendo nel decennio della crisi, con un aumento particolarmente sensibile in termini assoluti. La gravità del processo di impoverimento conosciuto dalla popolazione italiana risulta confermata collocando l'Italia a confronto con il resto dell'Unione Europea: nel 2018, le persone a "rischio povertà"<sup>14</sup> erano il 20,3% del totale in Italia (il 16,9% nella UE), mentre quelle in condizioni di "deprivazione materiale" e "grave deprivazione materiale"<sup>15</sup> erano, rispettivamente, il 17,9% e l'8,5%, entrambi in calo rispetto ai valori osservati negli anni centrali della crisi, ma ancora superiori a quelli registrati nel 2009.

Guardando ai dati statistici nazionali, nel 2018, secondo le stime elaborate dall'Istat (2019c) a partire dall'*Indagine sulla spesa delle famiglie*, le famiglie in condizioni di povertà relativa<sup>16</sup> sarebbero state poco più di 3 milioni (l'11,8%), per un totale di quasi 9 milioni di individui (il 15%). Le famiglie in povertà assoluta<sup>17</sup> sarebbero state invece 1,8 milioni (ovvero il 7% dei nuclei; il 9,6% nel Sud e il 10,8% nelle Isole), equivalente a un totale di 5 milioni di individui (l'8,4% dei residenti): dati sostanzialmente in linea con quelli registrati nel 2017 e che segnalano l'interruzione, dopo tre anni, della crescita del numero e della quota di famiglie in povertà assoluta.

<sup>13</sup> Nel 2017 l'Italia faceva infatti registrare, nell'Unione Europea, il quarto valore più elevato dell'indicatore relativo alla presenza di *working poor* (il 12,2% degli occupati), oltretutto in crescita rispetto a dieci anni prima, quando la quota di lavoratori poveri sul totale, già elevata (9% nel 2008), collocava il nostro Paese in ottava posizione nella UE a 28. Secondo la definizione Eurostat, l'indicatore misura la percentuale di persone occupate con un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia del rischio di povertà, a sua volta fissata al 60% del reddito disponibile nazionale equivalente mediano (dopo i trasferimenti sociali); ai fini di questo indicatore, un individuo è considerato impiegato se ha lavorato per più della metà dell'anno di riferimento.

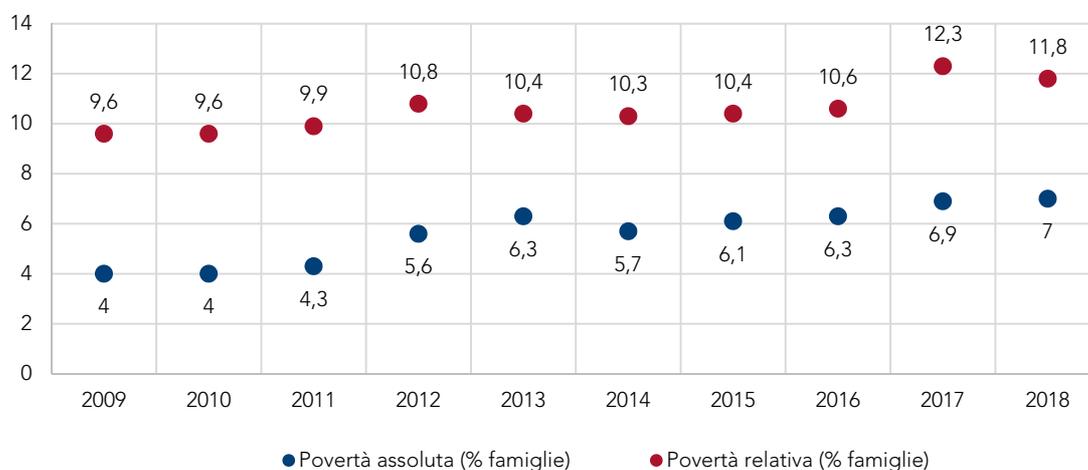
<sup>14</sup> Calcolate da Eurostat come la percentuale di persone con un reddito disponibile equivalente (dopo i trasferimenti sociali) al di sotto della soglia del rischio, che è fissata al 60% del reddito disponibile equivalente nazionale mediano dopo i trasferimenti sociali.

<sup>15</sup> La "deprivazione materiale" misura la percentuale della popolazione che non può permettersi almeno 3 dei seguenti 9 beni o servizi, considerati generalmente desiderabili o necessari per condurre una vita "adeguata": pagare l'affitto, l'ipoteca o le bollette; mantenere la propria casa adeguatamente calda; affrontare spese impreviste; mangiare carne o proteine regolarmente; andare in vacanza; avere un televisore; una lavatrice; un'automobile; un telefono. La deprivazione materiale è definita grave quando l'"incapacità forzata" di pagare riguarda almeno 4 delle voci sopra menzionate.

<sup>16</sup> Istat considera relativamente povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi *pro-capite*; per definire le soglie di povertà relativa per famiglie di diversa ampiezza sono poi utilizzati coefficienti correttivi che tengono conto dei differenti bisogni e delle economie/diseconomie di scala.

<sup>17</sup> La soglia di povertà assoluta è il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Per Istat una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario.

Figura 2.7 – Incidenza della povertà, assoluta e relativa, fra le famiglie italiane (valori %), 2009-2018.



Fonte: nostra elaborazione da database I.Stat.

A conferma di un sistema di welfare orientato prevalentemente alla protezione dei rischi sociali connessi con la vecchiaia, i dati dell'Istat evidenziano una tendenza registrata costantemente negli ultimi anni, ovvero che la povert  familiare decresce all'aumentare dell'et  della persona di riferimento: nelle famiglie con almeno un anziano l'incidenza della povert  assoluta scende infatti al 4,9%, nettamente pi  bassa della media nazionale (7%). Al contrario, questo valore sale al 5,2% tra le famiglie con persona di riferimento tra i 18 e i 64 anni. Come sottolineato dall'Istituto di statistica, le famiglie composte da individui giovani hanno generalmente minori capacit  di spesa poich  dispongono di redditi tendenzialmente pi  contenuti e hanno minori capacit  patrimoniali (risparmi accumulati o beni ereditati). Questo aiuta a sua volta a spiegare il fatto che le famiglie con persona di riferimento giovane (spesso con minori) scontano pi  frequentemente il fatto di vivere in affitto, con pesanti ripercussioni sul reddito disponibile per il nucleo. Se la quota di nuclei in affitto sul totale delle famiglie residenti   pari ad appena il 18,7%, vive in affitto quasi la met  (46,6%) delle famiglie povere. Tra le famiglie con minori, l'incidenza della povert  assoluta   pari al 26,5% tra quelle in affitto, al 5,0% tra quelle proprietarie e al 15,4% tra le famiglie usufruttuarie o che hanno l'abitazione in uso gratuito. Dati che richiamano l'attenzione sulle conseguenze della sostanziale assenza di politiche abitative in Italia, come ricordato poco sopra (cfr. anche figura 2.3), oltrech  sugli allarmanti livelli raggiunti dalla povert  assoluta fra i pi  giovani.

Nella fascia 0-17 anni quest'ultima si attesta infatti al 12,6% (rispetto all'8,4% degli individui a livello nazionale): in termini assoluti significa che 1 milione e 260 mila bambini e ragazzi con meno di 18 anni si trovano in condizioni di povert  assoluta. La

crescita del fenomeno, nell'ultimo quindicennio, è stata sorprendentemente robusta, se si considera che nel 2005 questo indicatore era pari al 3,9%. La condizione di povertà materiale in cui vivono quasi 1,3 milioni di bambini e adolescenti si intreccia strettamente con i bassi livelli di scolarizzazione delle loro famiglie, livelli che rischiano oltretutto di essere ereditati – in Italia più frequentemente che negli altri paesi occidentali – dalle nuove generazioni: come riportato nel rapporto curato da Openpolis e Con i Bambini (2019), in Italia due terzi dei bambini con i genitori senza diploma restano con lo stesso livello d'istruzione contro una media Ocse del 42%<sup>18</sup>. La povertà materiale rischia così di legarsi a fenomeni di "povertà educativa" (le competenze in matematica e lettura risultano, ad esempio, sensibilmente più basse fra i ragazzi provenienti dal quartile socio-economico e culturale più svantaggiato; cfr. Save the Children 2018), innescando pericolosi circoli viziosi, che mettono in pericolo la realizzazione economica e lavorativa di quote consistenti della popolazione, oltretutto la sostenibilità complessiva del sistema di protezione sociale. Appaiono dunque urgenti interventi che agendo su una pluralità di dimensioni cognitive e non cognitive – sulle relazioni sociali ed emotive intessute in famiglia, a scuola, nella comunità educante, sulle opportunità formative, culturali, economiche presenti nell'ambiente che circonda il bambino – accrescano la capacità di resilienza dei minori, riducendo gli ostacoli frapposti al loro pieno sviluppo da un contesto deprivante (Save the Children 2018).

Tornando alla povertà materiale, in un quadro complessivamente molto critico, appare importante tuttavia evidenziare infine come l'intensità della povertà assoluta (ovvero di quanto la spesa mensile delle famiglie povere è inferiore alla linea di povertà) nel 2018 si sia attestata al 19,4%, in calo rispetto al 20,4% registrato l'anno precedente. In presenza di una contrazione della spesa delle famiglie in termini reali fra 2017 e 2018 (-0,9%), la tenuta dei livelli di consumo osservabile fra le famiglie più povere e alla base della stabilità dell'indicatore "povertà assoluta" appare almeno in parte riconducibile agli effetti prodotti dal Reddito di Inclusione (Rei) che nel periodo di sua implementazione avrebbe raggiunto circa il 29% delle persone in condizione di povertà assoluta: pur non permettendo un'uscita dalla condizione di povertà, avrebbe quindi consentito una diminuzione della sua intensità (Inps 2019a; Bandera 2019a). La sostituzione del Rei con il Reddito di Cittadinanza (RdC) ad opera del governo Conte I ha determinato uno stanziamento ingente di risorse (a regime 7,1 miliardi di euro nel 2019, a fronte dei circa 2,5 investiti nel Rei) finalizzato a garantire una maggiore generosità dell'intervento sia in termini di beneficio economico

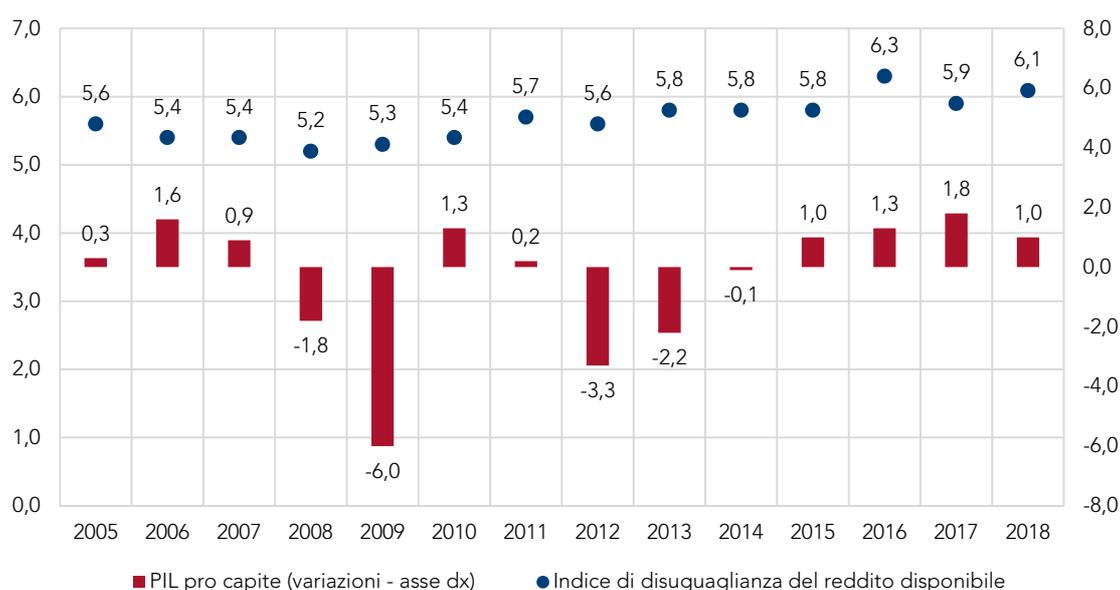
---

<sup>18</sup> Desta dunque particolare preoccupazione, come evidenziato da Openpolis e Con i Bambini (2019), il processo di graduale disinvestimento pubblico sul fronte dell'educazione, cui l'Italia dedica il 3,9% del proprio Pil (dati Eurostat, anno 2016), a fronte di una media UE del 4,7%, e di valori superiori in Paesi come Francia (5,4%), Regno Unito (4,7%), Germania (4,2%).

ricevuto dai beneficiari (compreso tra i 480 e i 9.360 euro annui) sia della platea di questi ultimi, stimabili – in via potenziale – sino a 5 milioni di individui (Palombo et al. 2019). Come suggerisce l'analisi di Agostini nel Capitolo 8 di questo *Rapporto*, appaiono tuttavia fondati i timori che il nuovo assetto di *governance* disegnato per il RdC ponga non pochi ostacoli alle sperimentazioni positive faticosamente avviate nei territori nel breve, ma innovativo, periodo del Rei.

Certo è che, pur in presenza di un andamento positivo del Pil nel triennio 2015-2018, gli interventi sperimentati fino al 2018 non sono stati sufficienti a comprimere l'indice di disuguaglianza del reddito familiare disponibile, ovvero il rapporto tra il reddito totale posseduto dal 20% della popolazione con i redditi più alti e quello a disposizione del 20% della popolazione con i redditi più bassi (cfr. figura 2.8). Un indice cresciuto negli anni, sino al valore di 6,1 (2018), contro una media europea di 5,1 nel 2017 (5,9 in Italia). L'incremento nel divario fra ricchi e poveri è stato soprattutto la conseguenza di una drastica riduzione dei redditi più bassi che in Italia, più che in altri Paesi europei, hanno subito gli effetti della crisi (Baldini 2018). Un indicatore della disuguaglianza dei redditi disponibili, come il coefficiente di Gini, più sensibile alla condizione in cui si trova la parte centrale della distribuzione, segnala a propria volta che l'Italia ha conosciuto nel decennio 2009-2018 un andamento tendenzialmente al rialzo che ha portato il valore dell'indice da 5,3 a 6,1, valore superato nella Unione solo dagli altri Paesi sudeuropei (Grecia, Spagna e Portogallo), dal Regno Unito e dalla Romania.

Figura 2.8 – Indice di disuguaglianza del reddito familiare disponibile e variazione del Pil pro capite in Italia (anni 2005-2018).



Fonti: nostra elaborazione da database Eurostat.

Guardando ai temi legati alle politiche di contrasto dell'esclusione sociale, soprattutto nell'ultimo decennio alle sfide sinora richiamate si è aggiunta quella legata all'accoglienza e all'integrazione dei migranti, fenomeno che – complice la crisi economica che ha acuito le difficoltà materiali di fasce crescenti della popolazione – ha acquisito sempre maggiore salienza nell'agenda politica, come testimoniato dalle tensioni innescate nel dibattito pubblico dalla recente approvazione dei due cosiddetti "Decreti sicurezza" (Decreti-legge n. 113/2018 e n. 53/2019) da parte del Governo Conte I (De Gregorio 2019; Prunotto 2019).

Nel complesso le operazioni di soccorso, accoglienza, integrazione hanno comportato nel 2017 una spesa pubblica di 4,4 miliardi di euro (Villa *et al.* 2018), mentre le persone accolte nelle varie strutture adibite all'accoglienza – punti di crisi ("hotspot"), Cara/Cda e Cas, Sprar e strutture temporanee – sono state oltre 180.000, come messo in luce da Openpolis e ActionAid (2018). La composizione della spesa segnala che negli anni la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo (oltre il 70%) è andata concentrandosi nei Cas, i Centri di accoglienza straordinaria che, come suggerisce il loro stesso nome, avrebbero dovuto rappresentare, l'eccezione; in queste strutture, gestite dalle Prefetture, gli stranieri ricevono servizi di base (Openpolis e ActionAid 2018). La quota di richiedenti asilo accolti nei Cas è andata progressivamente aumentando in conseguenza di un incremento delle presenze di stranieri sul territorio e di un mancato parallelo incremento dei posti disponibili nelle strutture Sprar, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati che avrebbe dovuto costituire il canale ordinario di accoglienza e il cui ruolo è stato ulteriormente circoscritto dal primo Decreto Sicurezza. Come messo in luce anche in questo Rapporto da De Gregorio (cfr. Capitolo 9), risulta sempre più urgente, in controtendenza con l'impostazione di *policy* adottata negli ultimi anni in chiave essenzialmente securitaria, la messa a punto di vere e proprie "filieri dell'accoglienza" che sposino modelli di *governance* capaci di coinvolgere i territori, di promuovere l'accoglienza diffusa, di costituire reti allargate alla società civile, di favorire il coordinamento tra pubblico e privato anziché il mero ricorso a modalità di *outsourcing* dei servizi

Le debolezze delle politiche italiane di accoglienza e integrazione sono evidenziate, oltreché dai dati sulle strutture, anche da quelli relativi alle condizioni di vita in cui si trovano i cittadini stranieri presenti in Italia<sup>19</sup> e ai divari che li separano dai nativi. Come messo in luce nel 3<sup>rd</sup> *Migration Observatory Report* (Frattini e Vigezzi 2019), fra i principali Paesi di accoglienza, l'Italia si segnala, insieme alla Grecia, per essere quello in cui gli immigrati incontrano il più alto differenziale – rispetto ai nativi

<sup>19</sup> L'8,5% della popolazione secondo Eurostat, quasi il 10% secondo stime alternative (Pesaresi 2019).

– nella probabilità di trovarsi nel primo decile della distribuzione del reddito e, simmetricamente, di non trovarsi in quello più alto; ciò è dovuto in larga parte al fatto che l'occupazione degli stranieri tende a concentrarsi in mansioni poco remunerate. L'indicatore relativo all'incidenza della povertà assoluta segnala inoltre che questa condizione riguarda il 30,3% degli stranieri presenti in Italia contro il 6,4% degli italiani, per un totale di individui stranieri in povertà assoluta pari a oltre un milione e 500mila (Istat 2019c). Se l'incidenza della povertà assoluta è pari al 5,3% per le famiglie di soli italiani, per le famiglie con almeno uno straniero è stimata al 25,1% e per quelle composte esclusivamente da stranieri al 27,8%. E fra le famiglie straniere si manifesta con maggiore gravità anche il fenomeno della povertà minorile: sono il 29,8% (oltre 300 mila) le famiglie in povertà con stranieri in cui sono presenti minori, il 31,0% quelle di soli stranieri, valore quattro volte superiore a quello delle famiglie di soli italiani con minori (7,7%).

Numeri che, ancora una volta, mettono in luce la necessità di mettere a punto strumenti di welfare in grado di favorire l'inclusione sociale degli stranieri: la loro esclusione – di fatto – fra i beneficiari del Reddito di Cittadinanza (oltre a dieci anni di residenza, per l'ammissione alla misura è loro richiesto di produrre una documentazione estremamente complicata da reperire<sup>20</sup>) illustra purtroppo efficacemente quanto sia ancora lunga la strada da percorrere in questa direzione.

## 2.2. Quanto pesa il secondo welfare

Il quadro disegnato nella sezione precedente ha restituito il perimetro del welfare pubblico, ovvero degli interventi di protezione e investimento sociale messi in campo (direttamente o indirettamente) dalla pubblica amministrazione, prevalentemente tramite l'impiego delle risorse estratte dalla collettività, a livello nazionale e locale, grazie alle leve fiscali e contributiva. Dal quadro emergono sia la consistenza delle risorse messe in campo dal Pubblico sia le difficoltà in cui versa il primo welfare italiano, che stenta a ricalibrarsi in funzione dei nuovi bisogni sociali, dimostrandosi largamente impreparato di fronte alle numerose sfide demografiche, sociali, economiche che il sistema di welfare ha di fronte a sé e che richiederebbero un ripensamento profondo dell'insieme di servizi e interventi così da fornire soluzioni adeguate e sostenibili.

In quest'ottica diventa particolarmente interessante provare a valutare più da

---

<sup>20</sup> Così come specificato dalla Circolare dell'Inps n. 100 del 5 luglio 2019, emanata dall'Istituto di previdenza sociale ai sensi di quanto previsto dalla Legge 28 marzo 2019, n. 26 di conversione del Decreto-legge n. 4/2019. I dati diffusi dall'Inps a ottobre 2019 indicano che il 90% dei nuclei beneficiari della misura sono nuclei di cittadini italiani (Inps 2019b).

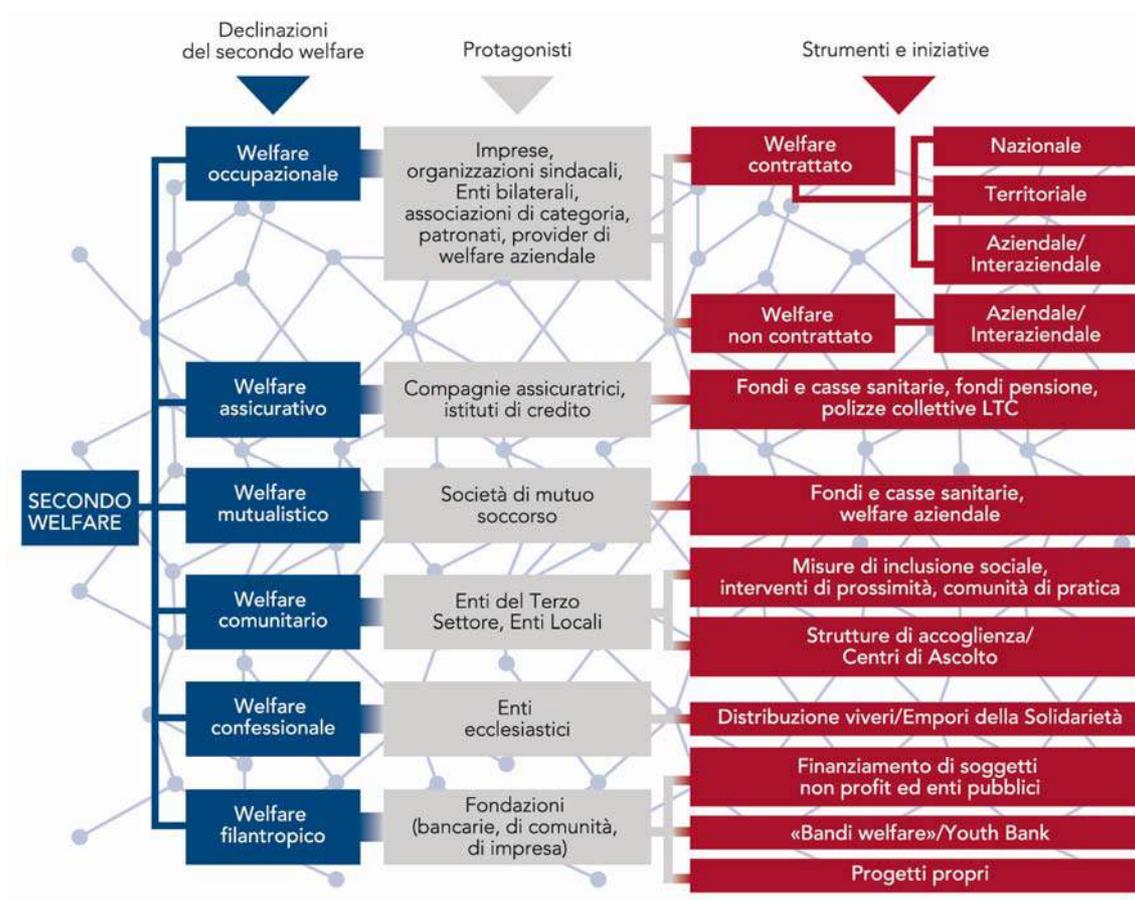
vicino quale contributo possa arrivare al sistema di welfare italiano, nel suo complesso, dai diversi attori che operano nel campo del secondo welfare e sul cui ruolo ci siamo concentrati nel capitolo precedente: gli attori della rappresentanza sociale, le imprese, i soggetti filantropici, l'universo non profit. Data l'eterogeneità di questi soggetti, le sovrapposizioni esistenti fra le rispettive aree di intervento, nonché la natura privata dei dati eventualmente raccolti (spesso difficilmente accessibili e generalmente non standardizzati), misurare con precisione il "peso" del secondo welfare sulla falsariga di quanto è possibile fare per il primo – in termini di valore delle risorse stanziate e di beneficiari effettivamente raggiunti – non è compito semplice.

Per fare ordine in questo universo, proponiamo di distinguere le principali declinazioni interne al perimetro del secondo welfare partendo, anche in questo caso, dagli attori e identificando alcune macro-aree di iniziative sociali in cui questi soggetti, pur operando in rete con altre organizzazioni, si segnalano come protagonisti delle iniziative stesse. La figura 2.9 prova a dare conto di queste diverse forme o declinazioni che il secondo welfare nei diversi contesti può assumere, a seconda della natura dei soggetti che prendono l'iniziativa e ne sostengono, almeno in parte, i costi.

Si tratta certamente di una rappresentazione estremamente semplificata, utile a fini analitici, che tuttavia – come evocato dal reticolo che connette le diverse celle della figura – non rinuncia a sottolineare la natura relazionale e interattiva dei processi che sottendono all'implementazione delle diverse manifestazioni del secondo welfare, che – in misura minore o maggiore – tendono a caratterizzarsi proprio per l'intervento sinergico di sfere diverse del mondo economico e sociale.

L'analisi che segue si concentra in particolare sulle sfere del welfare occupazionale (con un accenno al secondo welfare di matrice assicurativa e mutualistica), del welfare comunitario e confessionale, e di quello filantropico, mettendo in evidenza – ove opportuno – le aree di interconnessione fra i rispettivi ambiti.

Figura 2.9 – Le principali declinazioni del secondo welfare: protagonisti, strumenti e iniziative.



Nota: strumenti e iniziative riportati nella figura sono esemplificativi della pluralità di interventi che possono essere messi in campo, senza pretesa di esaurirne il possibile ventaglio.

Fonte: rielaborazione da Maino e Razetti (2019a).

### 2.2.1. Il welfare occupazionale

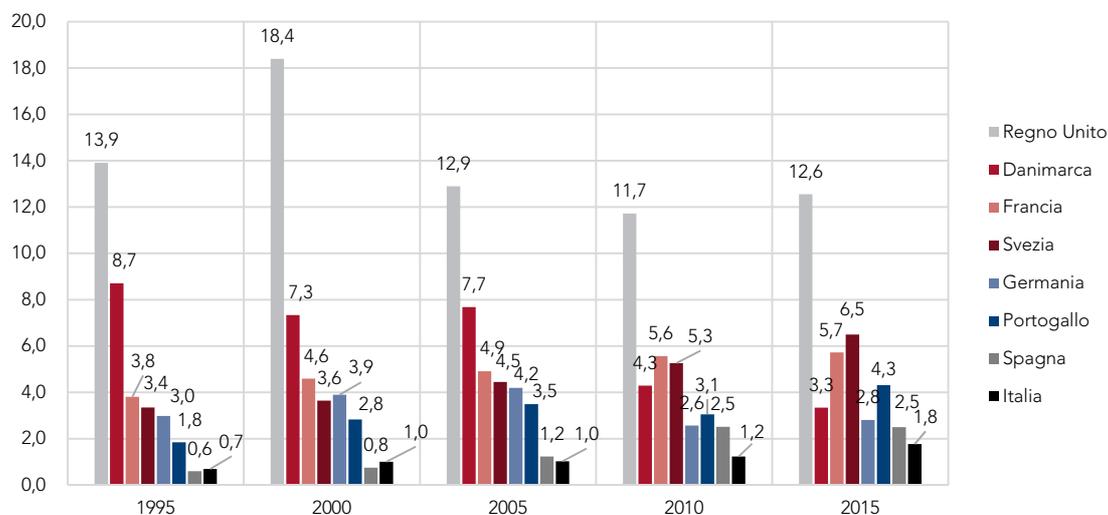
Una sfera di welfare non pubblico sempre più rilevante – come documentato anche nei Capitoli 3 e 4 di questo *Rapporto* – è certamente quella del “welfare occupazionale”, ovvero di quegli interventi privati di protezione sociale ricevuti dagli individui in ragione della loro condizione lavorativa. In riferimento al caso italiano l’incidenza quantitativa di questo segmento del secondo welfare è stata definita dalla letteratura limitata, seppur in aumento (Pavolini et al. 2018).

Un primo indicatore utile per misurare il fenomeno del welfare non pubblico (in particolare di matrice occupazionale) e leggere l’esperienza italiana in chiave diacronica e comparata è quello relativo alla “voluntary private social expenditure” elaborato dall’Oecd e reso disponibile nel database Socx<sup>21</sup>. Come si può osservare nella

<sup>21</sup> La *voluntary private social expenditure* (spesa sociale privata volontaria) è definita dall’Oecd come

figura 2.10, la spesa sociale privata volontaria si attesta in Italia su valori considerevolmente più bassi di quelli rilevati negli altri Paesi europei, indipendentemente dalla “famiglia” di appartenenza dei rispettivi welfare state. Allo stesso tempo, i dati segnalano che nel ventennio 1995-2015 l’incidenza di questo tipo di spesa espressa in punti percentuali di spesa pubblica complessiva è cresciuta in modo consistente, passando dallo 0,7 all’1,8%, equivalente allo 0,9% del Pil. Se questo è il dato aggregato, più difficile è distinguere l’andamento delle diverse voci che lo compongono: dai fondi di previdenza complementare e sanità integrativa (che in Italia, grazie al ruolo della contrattazione collettiva nazionale, costituiscono la componente storicamente più consolidata e quantitativamente più rilevante della spesa sociale privata volontaria), alle iniziative assunte dalle parti sociali attraverso gli strumenti della bilateralità (ad esempio, in materia di formazione e sostegno al reddito) fino agli interventi di welfare aziendale decisi a livello territoriale, di singola azienda o di gruppo, e alle polizze sanitarie e previdenziali individuali.

Figura 2.10 – L’incidenza della “Voluntary private social expenditures” in % rispetto alla spesa pubblica complessiva in Italia e in altri Paesi UE.



Fonte: nostra elaborazione da database Oecd-Socx.

Sul fronte della sanità integrativa, i dati resi disponibili dall’Anagrafe del Ministero della Salute evidenziano una tendenza alla crescita del numero dei fondi registrati, che passano da 267 nel 2010 a 322 del 2017; gli enti, casse e società di mutuo soccorso con finalità esclusivamente assistenziali, ovvero che dedicano almeno il 20%

l’insieme dei *benefit* derivanti da programmi gestiti privatamente che comportano la redistribuzione delle risorse tra le famiglie e comprendono i benefici forniti dalle Ong, nonché i benefici derivanti da piani individuali con agevolazioni fiscali e da accordi collettivi (spesso legati alla condizione occupazionale), come ad esempio, pensioni, assistenza all’infanzia e, negli Stati Uniti, piani sanitari legati all’occupazione.

delle risorse annuali ad attività integrative rispetto al Ssn, nel 2016 hanno erogato prestazioni sanitarie e sociosanitarie per un totale di circa 2 miliardi e 328 milioni euro (circa lo 0,14% del Pil), di cui 753 milioni euro per attività integrative al Ssn, a favore di oltre 10,6 milioni di iscritti; i fondi sanitari esclusivamente integrativi rispetto al Ssn hanno dichiarato di aver erogato, nello stesso anno, prestazioni per un totale di 1.305.696 euro a favore degli oltre 11.000 iscritti (Ministero della Salute 2019).

Dentro il welfare occupazionale di varia derivazione (nazionale, territoriale, aziendale, contrattuale, unilaterale), è ormai evidente come sia cresciuto il numero di aziende che – unilateralmente e/o in accordo con le parti sociali – decidono di investire in misure sociali per i propri dipendenti, le loro famiglie e, sempre più spesso, anche per le comunità in cui operano (Maino e Razetti 2019a; 2019b). Una survey realizzata dal Centro Studi di Confindustria fra marzo e maggio 2018 fra 4.207 aziende (Mazzolari e Morleo 2018) ha rilevato che circa il 58% delle associate garantiva almeno un servizio di welfare ai propri dipendenti. Come prevedibile, la misura di welfare più diffusa era l'assistenza sanitaria: quasi la metà delle aziende associate risultava versare regolarmente contributi in fondi integrativi (44%), principalmente (38%) in applicazione di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali di categoria (Ccnl). La diffusione della previdenza complementare era al 27%, anch'essa soprattutto in attuazione di Ccnl (24%). Per entrambe queste forme di welfare, la percentuale relativa alla loro diffusione saliva notevolmente tra le imprese con più di 100 dipendenti, dove la sanità integrativa interessava il 76% delle aziende e la previdenza complementare il 73%<sup>22</sup>. Mbs (2019), attraverso un sondaggio su un campione rappresentativo delle famiglie italiane, riporta che il 57,7% delle famiglie di lavoratori segnalano l'esistenza di almeno una iniziativa di welfare nella propria azienda.

Accanto al welfare occupazionale di più lunga tradizione, cioè quello derivante dall'applicazione di disposizioni contenute nei contratti nazionali e gestito prevalentemente dalle parti sociali tramite gli strumenti messi a disposizione dalla bilateralità, è andato irrobustendosi in particolare il welfare aziendale inteso in senso stretto, ovvero l'offerta di somme, beni e prestazioni ai lavoratori in ragione di decisioni assunte a livello aziendale. Secondo l'Ocse (2018), il principale osservatorio sugli accordi di secondo livello in Italia costituito dalla Cisl, la quota di contratti a livello aziendale e territoriale comprendente disposizioni in materia di prestazioni sociali sarebbe effettivamente aumentata dal 18% nel periodo 2014-2015 al 27% nel biennio successivo (2015-2016), fino al 32% nel 2017. Anche il *Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello* curato dalla Cgil (2019) documenta una crescita della quota

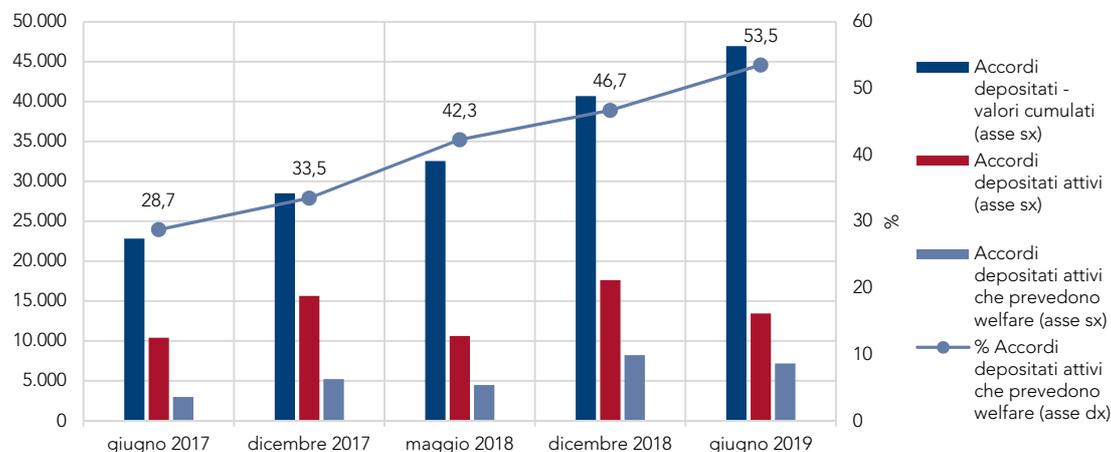
---

<sup>22</sup> In totale, a fine 2018 gli iscritti alla previdenza complementare erano 7,9 milioni (di cui 3 a fondi negoziali, 3,1 a piani individuali, 1,4 a fondi aperti, quasi 600mila a fondi preesistenti), equivalenti a un tasso di copertura delle forze lavoro del 30,2%; le risorse accumulate dalle forme pensionistiche complementari totalizzavano 167,1 miliardi di euro, un valore pari al 9,5% del Pil. Le voci di uscita per la gestione previdenziale ammontavano invece a 8,6 miliardi di euro (Covip 2019), ovvero circa lo 0,5% del Pil.

di contratti riguardanti il tema del “welfare integrativo” dal 22,8% del 2015 al 27,2% osservato nel 2017. Va aggiunto che, in un modo del tutto innovativo, l’ultimo rinnovo del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il settore metalmeccanico ha definito l’obbligo, per le imprese, di mettere a disposizione dei propri lavoratori strumenti di welfare aziendale di valore crescente nel triennio 2017-2019. La discussione attualmente in corso sul suo rinnovo per il triennio 2020-2021 sembra peraltro prefigurare un rafforzamento degli istituti di welfare contrattuale. Inoltre, come ricostruito da Santoni e Barazzetta nel Capitolo 3 di questo *Rapporto*, dopo l’esempio dato dal settore metalmeccanico, la contrattazione collettiva ha rapidamente e ampiamente allargato la platea di lavoratori dipendenti coperti, a livello aziendale, da forme di protezione sociale di matrice occupazionale. Un’ulteriore conferma della crescita del fenomeno è fornita dai dati diffusi periodicamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che, a giugno 2019, indicava la presenza di servizi di welfare in oltre il 53% dei contratti di secondo livello che prevedono forme premiali correlate alla produttività (nel giugno 2017 erano il 28,7%; cfr. figura 2.11).

Infine, i dati presentati da Razetti e Santoni in questo *Rapporto* (cfr. Capitolo 4) fotografano un forte dinamismo in quello che è andato affermandosi negli ultimi anni come vero e proprio mercato intorno al tema del welfare aziendale. Secondo le stime elaborate da *Percorsi di secondo welfare* sulla base di una survey realizzata fra i maggiori operatori del settore grazie alla collaborazione con l’Associazione italiana di welfare aziendale (Aiwa), fra 2015 e 2018 i dipendenti coperti da interventi di welfare aziendale gestiti dai *provider* sarebbe quadruplicato, passando da poco meno di mezzo milione nel 2015 a quasi 2 milioni nel 2018. Al netto dei contributi versati in fondi sanitari, fondi pensione e mense, il valore complessivo dei *budget* welfare caricati sulle piattaforme gestite da questi *provider* si sarebbe aggirato nel 2018 intorno ai 750 milioni di euro.

Figura 2.11 – Accordi sui Premi di Risultato e previsione di misure di welfare.



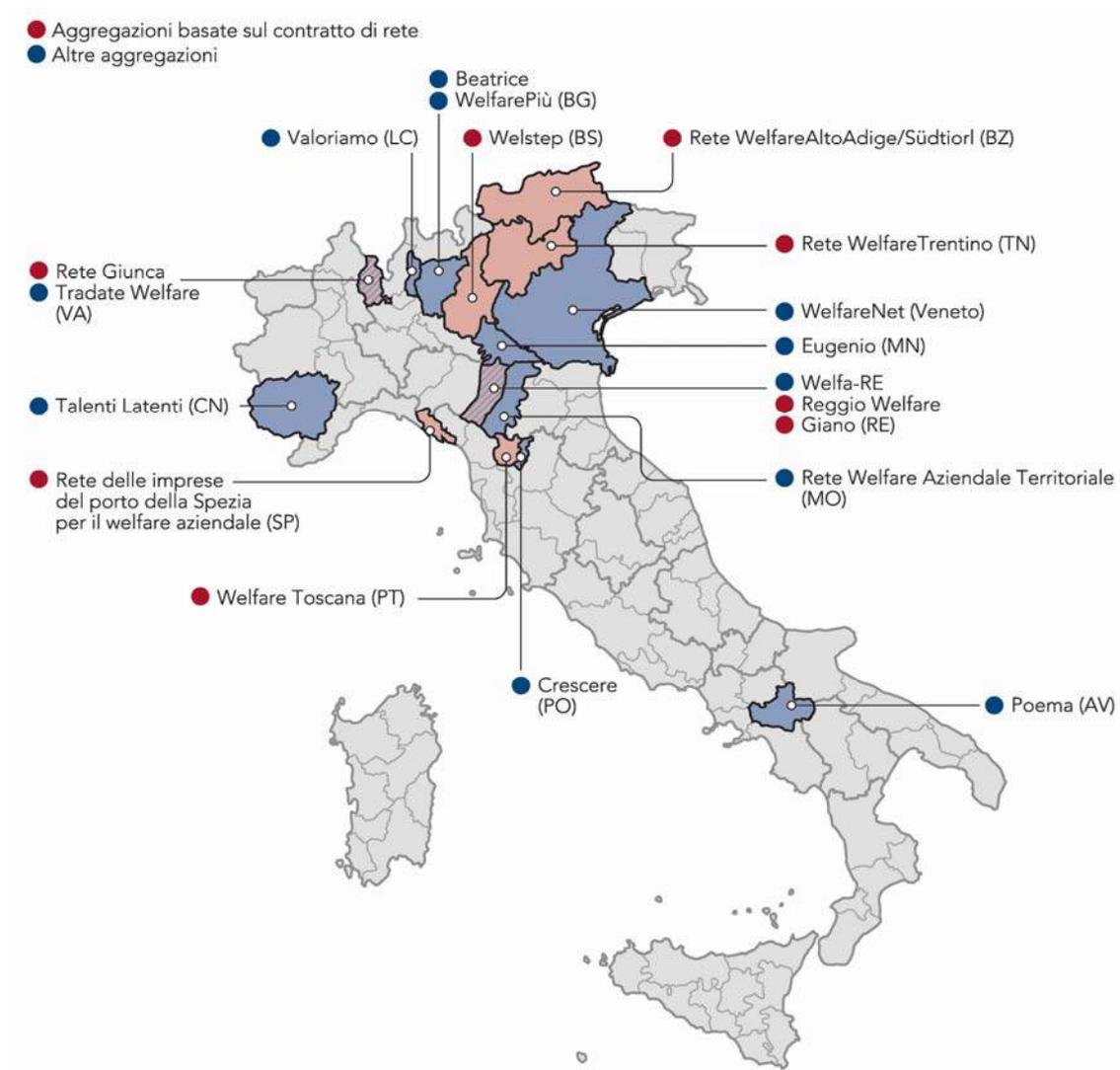
Fonte: nostra elaborazione da Report del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (vari anni).

In alcuni contesti, intorno al welfare aziendale sono inoltre andate costituendosi *partnership* e reti multi-attore che hanno provato a tematizzare il welfare aziendale come possibile leva di sviluppo (economico e sociale) per il territorio di riferimento. In questo modo hanno tentato di contrastare alcune tendenze in atto nel welfare occupazionale (l'esclusione delle micro e piccole-medie imprese, che faticano più delle grandi a implementare piani di welfare per i propri addetti; l'esclusione dei lavoratori diversi da quelli dipendenti nonché di porzioni consistenti di questi ultimi) e di attivare al contempo dinamiche economiche e sociali virtuose, capaci di fare del welfare aziendale una forma di investimento a vantaggio della collettività territoriale globalmente intesa (Maino e Razetti 2019a; 2019b). Gli strumenti a disposizione di aziende, parti sociali, Terzo Settore per "fare rete", talvolta anche grazie al supporto ricevuto dalle istituzioni pubbliche locali, sono numerosi e spaziano dal contatto di rete, alla contrattazione e alla bilateralità sino alle piattaforme (digitali e fisiche) condivise. Gli strumenti aggregativi non sono da intendersi né come alternativi gli uni agli altri né come esaustivi delle possibili soluzioni a disposizione delle micro e Pmi che desiderino fare welfare. Al contrario, l'interesse delle esperienze di welfare aziendale in rete che stanno vedendo la luce in Italia risiede, almeno in parte, proprio nella capacità dei soggetti che ne sono protagonisti di combinare in modo creativo i diversi mezzi disponibili, dando luogo – anche in questo modo – a forme di vera e propria innovazione sociale. La figura 2.12 prova a dare conto delle principali iniziative di welfare aziendale in rete avviate negli ultimi anni in Italia.

Accanto alle preoccupazioni sulle possibili segmentazioni generate dal welfare aziendale, la crescita del welfare occupazionale ha fatto emergere come tema sempre più urgente nel dibattito accademico e pubblico la precisa quantificazione delle cosiddette *tax expenditures*, ovvero delle spese indirettamente sostenute dallo Stato sotto forma di mancati introiti dovuti ai meccanismi di incentivazione introdotti nel sistema fiscale. Come notato da Pavolini e Ascoli (2019), in Italia l'intreccio fra welfare fiscale e welfare occupazionale si fa particolarmente stretto proprio nel campo dei fondi sanitari integrativi, dei fondi previdenziali complementari e del welfare aziendale. Le stime tuttavia non paiono consolidate e variano sensibilmente a seconda delle elaborazioni: per l'Italia, il valore della spesa sostenuta dallo Stato in *tax expenditures* equivarrebbe al 3,1% della spesa sociale totale secondo l'Oecd, mentre secondo il Mef oscillerebbe fra quasi l'11,6% e il 21%, a seconda che si adotti una definizione più o meno restrittiva. Più nello specifico, adottando la definizione più recente proposta dal Mef nel 2017, la spesa per il welfare fiscale sarebbe ammontata nel 2017 a 46,1 miliardi di euro, mentre adottando la definizione impiegata in un'indagine dello stesso Mef nel 2011 le *tax expenditures* avrebbero comportato mancati introiti per lo Stato pari a 110 miliardi<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Il riferimento è, rispettivamente, ai due documenti prodotti dal Mef nel 2011 (*Relazione finale del*

Figura 2.12 – Principali esperimenti di welfare aziendale in rete avviati dal 2012.



Fonte: rielaborazione da Maino e Razetti (2019b).

All'interno di questo ammontare, la spesa per interventi di welfare fiscale di natura occupazionale si aggirerebbe nel complesso fra gli 1,2 e gli 1,7 miliardi di euro; una stima che tuttavia – secondo Pavolini e Ascoli (2019) – tenderebbe a sottostimare i mancati introiti per lo Stato derivanti dalle agevolazioni sul fronte sanitario<sup>24</sup>.

Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale) e nel 2017 (Rapporto annuale sulle spese fiscali del 2017). Per un approfondimento si rinvia a Pavolini e Ascoli (2019).

<sup>24</sup> In una recente audizione presso la Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati nel quadro dell'Indagine conoscitiva in materia di fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, il presidente dell'Istat ha comunicato che, sulla base delle informazioni provenienti dall'indagine sulle condizioni economiche delle famiglie curata dall'Istituto di statistica, al netto della franchigia, queste agevolazioni ammonterebbero a 16,2 miliardi di euro, di cui 15,8 di spese detraibili e 435 milioni di spese deducibili dal reddito imponibile

Anche le agevolazioni introdotte sul Premio di Risultato e riguardanti la possibilità, da parte del lavoratore, di convertirne in tutto o in parte il valore in welfare (quando previsto) hanno alimentato un dibattito vivace sui costi del welfare aziendale, mettendo in luce tutte le difficoltà esistenti nell'affrontare un tema così delicato sulla base di evidenze empiriche robuste: basti ricordare che, a seconda degli osservatori, le stime sui mancati introiti annuali per lo Stato oscillano fra circa 50 e 270 milioni (Razetti e Santoni 2019). Senza considerare che una seria valutazione di impatto dovrebbe tenere in conto non solo le mancate entrate, ma anche i maggiori introiti (fiscali e contributivi) generati dal welfare aziendale, grazie all'attivazione di nuove attività imprenditoriali, ai possibili effetti in termini di emersione del lavoro nero, soprattutto nel settore dei servizi alla persona, oltretutto all'atteso aumento della produttività indotto nelle imprese che introducono il welfare per i propri dipendenti.

Accanto a queste dimensioni bisogna poi considerare il ruolo crescente di flessibilità oraria, *smart working* e *coworking* che, anche se difficilmente quantificabili su scala nazionale, oggi appaiono sempre più utili per agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (Barazzetta 2019). Visentini e Cazzarolli (2019), sulla base di un'indagine a cui hanno risposto oltre 800 aziende, documentano che molte imprese ricorrono frequentemente ad un utilizzo informale di spazi di lavoro esterni a quelli aziendali e che il fenomeno è in costante crescita: tra il 2015 e il 2018 la percentuale di aziende che utilizza spazi diversi dalla classica sede di lavoro è passata dal 45 al 60%.

In merito al lavoro agile, inoltre, Visentini e Cazzarolli (2019) – grazie a 5.000 questionari raccolti in 26 aziende tra il 2014 e il 2019 – riportano che la maggioranza degli intervistati risulta essere di sesso maschile (56,6%), e la fascia di età più rappresentativa è quella che va dai 36 ai 45 anni (35,8%) seguita dai lavoratori ricompresi tra i 46 i 55 anni (oltre il 32%). L'inquadramento professionale maggiormente presente è quello dell'impiegato (65,6%), seguito dal quadro con il 29,1% e dal dirigente con il 5,2%. Netta è la correlazione tra età e utilizzo del lavoro *smart*: al crescere della prima sale anche il ricorso al lavoro agile a conferma dell'implicazioni per la conciliazione vita personale e lavoro (si va da 1,5 gg/mese di utilizzo per la fascia di età "fino a 25 anni" ai 4 gg/mese per la fascia degli "oltre i 56 anni"). L'utilizzo cresce anche all'aumentare della dimensione aziendale: sono 1,50 i

---

(Blangiardo 2019). A richiedere una detrazione fiscale sarebbero poco più di 13 milioni di famiglie, la cui spesa sanitaria media detraibile sarebbe quindi pari a circa 1.200 euro. In termini di *tax expenditures* le detrazioni, al 19%, comporterebbero minori entrate per lo Stato per circa 3 miliardi di euro. A beneficiare maggiormente di tali detrazioni (1,3 miliardi circa) sarebbero i nuclei che si collocano nel quinto più ricco della distribuzione dei redditi (grazie a una maggiore capacità di spesa: 1.700 euro), mentre le famiglie che si collocano nel quinto più povero (e spendono meno: mediamente 686 euro) si avvantaggiano di uno sconto di poco superiore ai 100 milioni.

gg/mese mediamente utilizzati nelle aziende micro, 2,62 nelle medie, 3,50 nelle grandi. Mentre rispetto ai settori "produttivi", l'ambito IT la fa da padrone con 8,93 gg/mese, seguito a ruota dal farmaceutico (4,22) e finanziario (4,12) che staccano decisamente l'alimentare (2,52), il tessile (1,53) e l'industriale (1,17).

Va inoltre aggiunto che lo *smart working* da fenomeno associato per lo più al lavoro dipendente e subordinato in azienda sembra in pochi anni divenuto oggetto di attenzione da parte di liberi professionisti e lavoratori autonomi. Una fetta di lavoratori che sempre più spesso vengono definiti *nomad workers*, lavoratori che – date le caratteristiche della loro professione – possono lavorare da qualsiasi luogo grazie alle connessioni in remoto e che quindi sono alla continua ricerca di luoghi in cui esercitare il loro lavoro e al contempo tessere relazioni e scambi<sup>25</sup>.

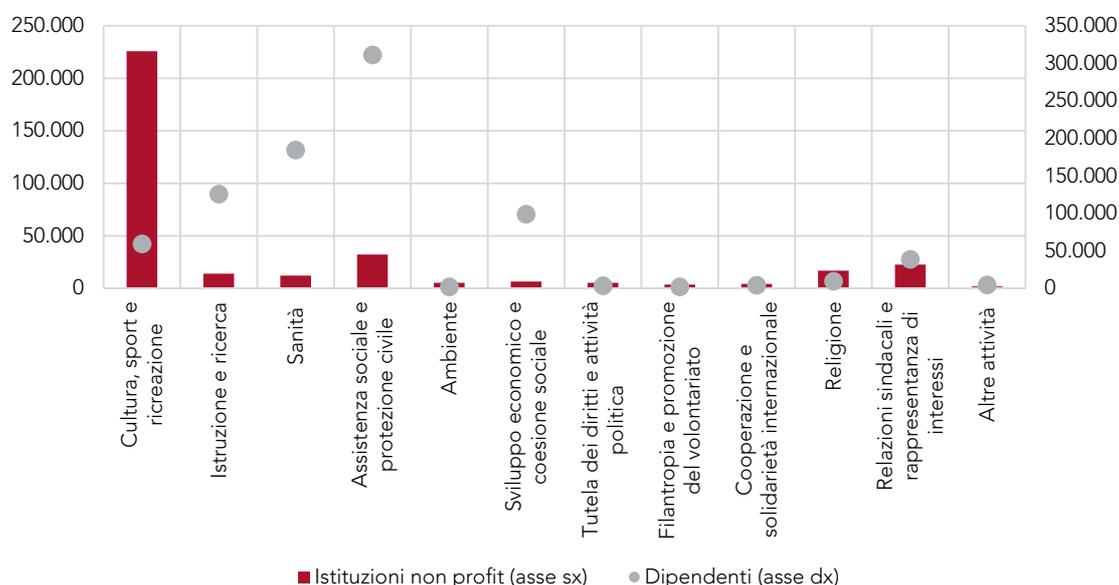
### 2.2.2. Il welfare comunitario e il welfare confessionale

A fianco di aziende e parti sociali, si confermano molto significativi i numeri relativi agli Enti del Terzo Settore che in tanti contesti, spesso insieme agli Enti locali, danno vita a forme di secondo welfare "comunitario", in cui cioè l'enfasi delle iniziative è posta particolarmente sulla creazione di coesione sociale attraverso la mobilitazione delle risorse presenti sui territori, anche a vantaggio dei soggetti più vulnerabili.

Il *Censimento permanente delle istituzioni non profit* realizzato dall'Istat documenta la tendenza alla crescita del settore, sia dal punto di vista del numero di istituzioni attive nel Paese sia dei dipendenti che vi sono occupati: alla data del 31 dicembre 2017 le istituzioni non profit attive in Italia censite dall'Istituto di statistica erano 350.492 (+2,1% rispetto al 2016), per un totale di 844.775 dipendenti (+3,9%). Quasi due terzi delle istituzioni operano nel settore "cultura sport e ricreazione", mentre la maggior parte dei dipendenti – quasi tre quarti del totale – si concentra nelle istituzioni che lavorano in attività classificate come "assistenza sociale e protezione civile" (311.399), "sanità" (184.594), "istruzione e ricerca" (125.710; cfr. figura 2.13).

<sup>25</sup> *Percorsi di secondo welfare* è partner del progetto di ricerca *Smart Working Places*, commissionato dall'Ente Bilaterale Veneto Friuli-Venezia Giulia. L'obiettivo è indagare il tema dello *smart working* con particolare attenzione all'utilizzo di esercizi pubblici come luogo di svolgimento dell'attività lavorativa. L'impegno della ricerca è finalizzato all'individuazione di *best practice* potenzialmente applicabili in tutti gli esercizi pubblici, al fine di permettere un'accoglienza dello *smart worker* che gli consenta di sfruttare al meglio la sua flessibilità.

Figura 2.13 – Settori di attività del non profit: istituzioni e dipendenti (valori %; anno 2017).



Fonte: nostra elaborazione da Istat (2019d).

Anche in questo caso i dati mettono in evidenza tutta la distanza che continua a separare il Nord dal Sud del Paese: la distribuzione territoriale vede infatti il 51% delle istituzioni attive nelle regioni settentrionali (dove si concentra il 57,5% dei dipendenti) contro il 26,7% dell'Italia meridionale e insulare. Il divario territoriale appare ancora più evidente se come indicatore si prende il numero di istituzioni non profit ogni 10.000 abitanti: se al Centro-Nord tale rapporto assume valori prossimi se non superiori a 60, nelle Isole e al Sud è pari rispettivamente a 48,3 e 43,7.

Guardando all'economia sociale, i dati elaborati da Istat ed Euricse (2019) documentano inoltre negli ultimi anni il mondo cooperativo – anche grazie a contratti di servizio siglati con le amministrazioni locali – ha confermato la propria rilevanza nel campo del (secondo) welfare. Nel 2015, le 59.027 cooperative risultate attive erano l'1,3% delle imprese attive sul territorio nazionale e hanno occupato, in termini di posizioni lavorative in media annua, poco più di 1,2 milioni di addetti (fra dipendenti e indipendenti), 33 mila lavoratori esterni e 10 mila lavoratori in somministrazione, per un totale pari al 7,1% dell'occupazione totale delle imprese. Al netto di quelle del settore finanziario e assicurativo, le cooperative hanno generato un valore aggiunto di 28,6 miliardi di euro, pari al 4,0% del valore aggiunto delle imprese. La maggior quota di valore aggiunto è stata generata dalla cooperazione di lavoro e quella sociale, che sono anche i due tipi di cooperative che registrano il maggior numero di imprese; la cooperazione di lavoro ha generato valore per 12,9 miliardi di euro e quella sociale per 8,1 miliardi, complessivamente, al 73,4% del valore aggiunto

dell'intera cooperazione nel 2015. Inoltre, guardando al peso delle cooperative sul totale delle imprese nei singoli settori economici, il settore della sanità e assistenza sociale incide poco in termini di numero di imprese (2,9%) ma genera oltre un quinto del valore aggiunto (il 21,6%) e impiega il 34,4% degli occupati complessivi.

Merita poi di essere presa in considerazione una recente innovazione del sistema legislativo italiano, le Società Benefit (SB), introdotte con la Legge 208/2015. Si tratta di società che si impegnano a raggiungere e mantenere standard più elevati di scopo, responsabilità e trasparenza, non avendo come obiettivo primario la massimizzazione del profitto (come accade invece con le società tradizionali). Innanzitutto, la finalità è quella di creare un impatto positivo sulla società generando, oltre al profitto, anche valore condiviso. La sostenibilità è parte integrante del modello di *business* delle SB, che quindi puntano a creare condizioni favorevoli alla prosperità sociale e ambientale. In termini di responsabilità le SB si impegnano a generare un impatto sulla società e l'ambiente al fine di creare valore sostenibile nel lungo periodo per tutti gli *stakeholder*. Infine, le società *benefit* sono tenute a comunicare annualmente e riportare secondo standard di terze parti i risultati conseguiti, i loro progressi e gli impegni futuri, sia verso gli azionisti che verso il grande pubblico. Dall'inizio di gennaio 2016 ad oggi il loro numero è progressivamente cresciuto e oggi se ne contano più di 200<sup>26</sup> (Fior e Landini 2018). Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, il 48,8% ha sede nelle regioni del Nord-Ovest (di cui più della metà concentrata nella provincia di Milano), il 20% nel Nord-Est, il 22% al Centro (di cui quasi la metà concentrata nella provincia di Roma) e il 9,3% nelle regioni meridionali. Il peso crescente di questo nuovo soggetto è testimoniato anche dal fatto che a fine 2018 si è costituita AssoBenefit, l'associazione che si propone di rappresentare le Società Benefit italiane. AssoBenefit intende concorrere all'affermazione – sul territorio italiano – di un nuovo modello economico sostenibile basato sui principi costitutivi delle società *benefit*. L'Associazione intende anche favorire la nascita e la trasformazione di nuove società *benefit*.

Nel campo del welfare comunitario, un tassello importante è costituito dalla mutualità. I dati resi noti dalla Federazione Italiana della Mutualità Integrativa Volontaria (Fimiv 2019) segnalano una certa vitalità del mondo mutualistico, soluzione "antica", la cui riscoperta, in chiave integrativa rispetto al welfare pubblico (in particolare sanitario e socio-sanitario) coinvolge oggi quasi 1 milione di persone. Le società di mutuo soccorso direttamente aderenti a Fimiv o ad essa collegate tramite i coordinamenti territoriali sono 524. Nel 2018 sono state 953mila le persone – tra soci e assistiti (familiari dei soci e gli iscritti ai fondi sanitari gestiti in mutualità mediata) –

---

<sup>26</sup> Il 29% delle quali frutto della trasformazione di società for profit fondate precedentemente.

che hanno beneficiato di prestazioni e sussidi per un valore complessivo di 95 milioni di euro (il 78% dei contributi raccolti). L'espansione del welfare occupazionale cui si è assistito negli ultimi anni ha certamente costituito un'occasione di sviluppo per le mutue, che possono istituire o gestire fondi sanitari di origine negoziale (si pensi a quello previsto dal Ccnl della distribuzione cooperativa, in parte gestito dal Consorzio Mutue Sanitarie), e che hanno cominciato ad affacciarsi anche nel mercato del welfare aziendale: un'occasione che la Fimiv intende interpretare quale *"ponte tra mondo del lavoro e società civile [così da] realizzare una reale integrazione sanitaria e sociale che, garantendo la partecipazione responsabile, tuteli la non esclusione, l'assenza di lucro e promuova la solidarietà intercategoriale e intergenerazionale fra gli aderenti"* (Fimiv 2019, 19).

Nella galassia del "welfare confessionale" si trova un buon esempio di intreccio fra le dimensioni sin qui considerate: cooperazione, associazionismo, volontariato<sup>27</sup>, spesso in sinergia con l'attore pubblico. Facciamo riferimento al fenomeno degli Empori solidali, strutture sorte soprattutto dopo l'esplosione della crisi per offrire risposte innovative e multidimensionali al problema della povertà, in particolare quella alimentare (Maino et al. 2016).

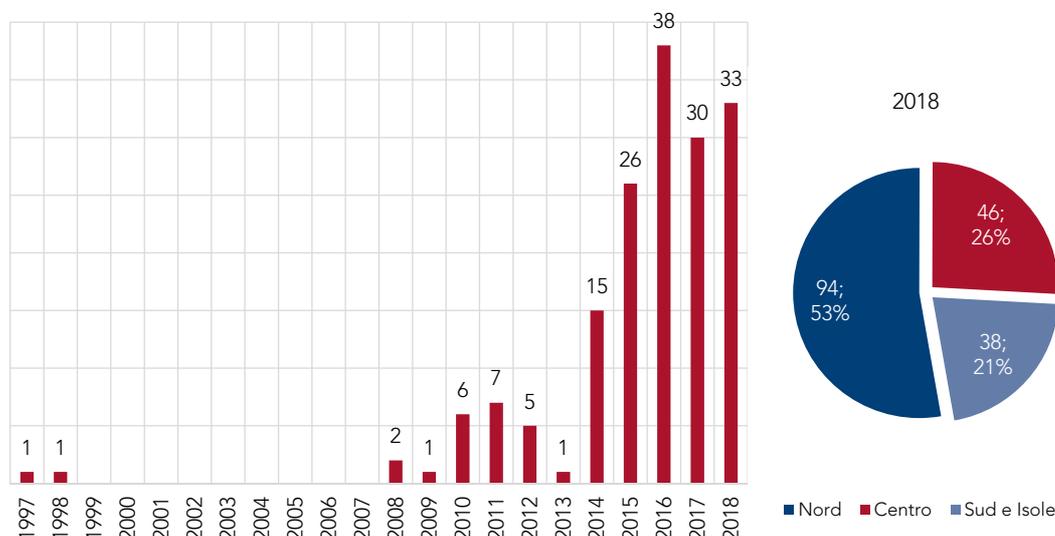
Tutte le strutture censite nel *Primo rapporto sugli Empori solidali in Italia*, curato da Caritas Italiana e CSVnet (2018), si avvalgono infatti dell'opera di volontari e nessuna di esse risulta affidata esclusivamente a dipendenti o collaboratori retribuiti. Il *Rapporto* rileva, al 25 novembre 2018, la presenza di 178 empori solidali, presenti in tutte le regioni italiane, ad eccezione del Molise. Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte e Veneto contano 70 strutture, pari a quasi il 40% del totale. Negli altri territori la presenza è abbastanza uniforme, anche se l'intero Meridione e le isole superano di poco il 21%. Ben 102 (il 57% del totale) hanno aperto tra il 2016 e il 2018; una quota che arriva a 128 (il 72%) se si includono gli Empori aperti nel 2015. In oltre la metà dei casi (52%) i servizi sono gestiti da una associazione (tendenzialmente di volontariato); il 35% da un ente ecclesiastico (in Lombardia il 43% degli Empori è gestito da parrocchie); seguono gli Empori gestiti da una cooperativa sociale (10%) e quelli gestiti da un ente pubblico (3%; si tratta in tutto di 5 Empori: 4 in Emilia-Romagna e 1 in Liguria).

Nel 2017 gli Empori avrebbero fornito servizi a 30.571 famiglie e 104.656 persone, mentre dall'apertura delle strutture sino a giugno 2018 a beneficiare dell'azione degli Empori sarebbero stati, rispettivamente, 99.127 nuclei e 325.256 persone, il 27% delle quali con meno di 16 anni.

---

<sup>27</sup> Secondo la prima rilevazione Eurostat sul tema, relativa all'anno 2015, questo tipo di attività coinvolgerebbe in Italia l'11,2% della popolazione tramite modalità "formali" (ovvero all'interno di organizzazioni) e il 12% della popolazione in modo "informale".

Figura 2.14 – Gli Empori solidali per anno di costituzione (1997-2018) e distribuzione territoriale (2018).



Fonte: elaborazione da Caritas Italiana e CSVnet (2018).

### 2.2.3. Il welfare filantropico

Da tenere in forte considerazione, nella prospettiva del secondo welfare, è infine il settore della cosiddetta filantropia istituzionale, ovvero quella realizzata grazie all'iniziativa assunta e ai finanziamenti messi a disposizione da Fondazioni di impresa, di famiglia, di comunità, di origine bancaria, che in numerosi casi intervengono proprio a sostegno del welfare comunitario e confessionale appena considerato.

Centrali, in questa sfera, si confermano le 86 Fondazioni di origine bancaria (Fob)<sup>28</sup> che, nonostante le minori risorse a loro disposizione a causa della crisi, continuano a investire nel campo del welfare e dei servizi alla persona una quota consistente dei fondi annualmente erogati. Oltre a essere una delle tante manifestazioni dell'articolato settore non profit (ma, formalmente, non del Terzo Settore<sup>29</sup>), le Fob

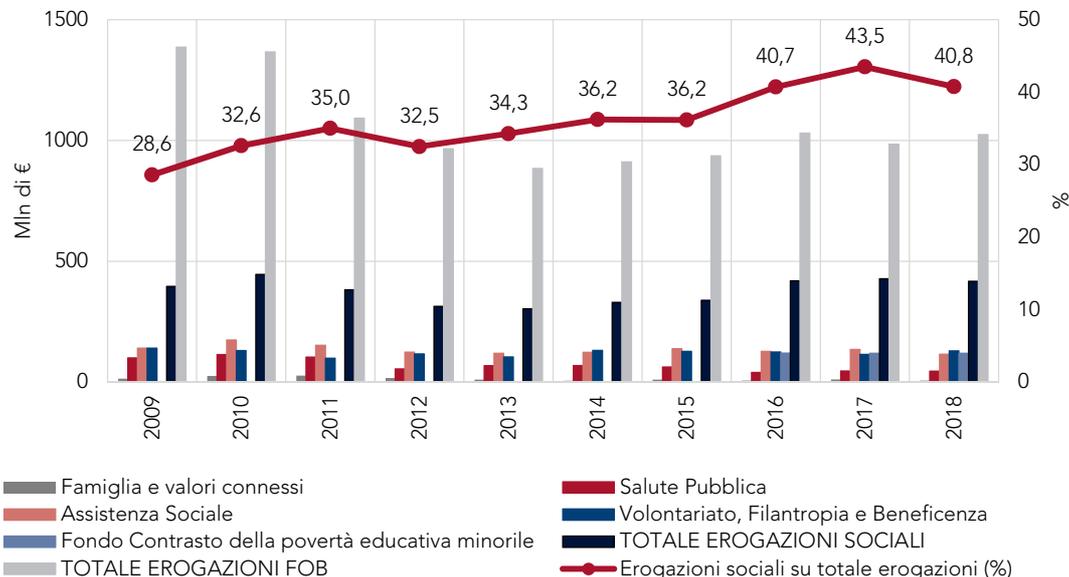
<sup>28</sup> Il numero delle Fob è calato da 88 a 86 per effetto della fusione per incorporazione della Fondazione Cassa di Risparmio di Bra in Fondazione CRC (la prima in Italia, a novembre 2018) e della Fondazione Chieti - Abruzzo e Molise nella Fondazione Banco di Napoli (maggio 2019), così come sollecitato nel Protocollo Acri-Mef del 2015, che auspica "forme di cooperazione e di aggregazione per il perseguimento di obiettivi comuni" tra Fob, invitando in particolare le fondazioni di più ridotta dimensione patrimoniale ad attivare "forme di collaborazione per gestire, in comune, attività operative fino a fusioni tra Enti".

<sup>29</sup> L'art. 4 del D.lgs. 117/2017 definisce Enti del Terzo Settore (Ets) le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità, di produzione o scambio di beni o servizi, e iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo Settore. Tra gli Ets non rientrano le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati e le associazioni professionali di categorie economiche. L'art. 4 stabilisce esplicitamente che le disposizioni non si applicano alle fondazioni bancarie.

intendono operare, coerentemente con il principio di sussidiarietà orizzontale, come “un volano per il volontariato e per tutto il terzo settore”<sup>30</sup>. Le erogazioni annualmente devolute dalle Fondazioni di origine bancaria vanno infatti a beneficio di soggetti privati non profit o istituzioni pubbliche, ovvero soggetti che perseguono finalità non lucrative di pubblico interesse.

Anche se in diminuzione nell’ultimo decennio in termini assoluti, il peso dei fondi erogati per iniziative di welfare sul totale delle erogazioni è andato crescendo nell’ultimo decennio (cfr. figura 2.15). Nel 2018 le erogazioni delle Fob, che possono contare su un patrimonio pari a 39,6 miliardi di euro, hanno superato il miliardo di euro: il 40% circa delle erogazioni è stato destinato a iniziative legate al welfare. Come approfondito da Cibinel nel Capitolo 7 di questo *Rapporto*, sarebbe tuttavia allo stesso tempo limitativo e improprio misurare il contributo delle Fob al (secondo) welfare prendendo come unico indicatore la consistenza delle risorse economiche messe a disposizione dei rispettivi territori dalle Fondazioni stesse; il contributo che arriva dalle Fondazioni che interpretano il proprio ruolo in chiave strategica può consistere infatti nella promozione e nel sostegno di processi di innovazione sociale, partecipati e sostenibili nel tempo.

Figura 2.15 – L’attività erogativa delle Fondazioni di origine bancaria (2009-2018).



Nota: per “Totale erogazioni sociali” si intende la somma delle voci Assistenza sociale, Salute Pubblica, Volontariato Filantropia e Beneficenza, Famiglia e valori connessi e, a partire dal 2016, l’intervento nel Fondo nazionale per il contrasto alla povertà educativa, come indicato nei Rapporti Acri.

Fonte: nostra elaborazione da Acri, *Rapporto sulle Fondazioni di Origine Bancaria (vari anni)*.

<sup>30</sup> Come da Statuto e riportato anche sul sito web dell’Acri (cfr. [www.acri.it](http://www.acri.it)).

In questi anni si sono quindi sviluppate pratiche di welfare radicate sui territori e in grado di attivare l'intera comunità. Si è trattato di una molteplicità di azioni e attività "innescate" grazie anche alle risorse messe a disposizione dalle Fondazioni di origine bancaria, utilizzando in modo nuovo e innovativo lo strumento del bando. Il Bando *Welfare in Azione* di Fondazione Cariplo ne è un esempio<sup>31</sup>. Grazie ad esso, dal 2014 ad oggi, le comunità locali e i diversi *stakeholder* pubblici e privati che ne fanno parte sono stati spinti a ragionare su come sono cambiati i bisogni dei cittadini e a muovere verso un meccanismo di condivisione dei problemi capace di attivare risposte, misure e risorse nuove che evitino l'individualizzazione della fragilità. Lo scopo principale è consistito nel sostenere iniziative capaci di integrarsi con la programmazione pubblica dei servizi alla persona già attivati sul territorio. Il Bando è stato pensato per agevolare e rafforzare il welfare di comunità, puntando a sostenere attività innovative sotto il profilo sociale, coinvolgendo direttamente e attivamente *stakeholder* e cittadini nei processi di innovazione. L'obiettivo era sostenere sperimentazioni che nascessero dal basso, "laboratori viventi" capaci di declinare nel concreto soluzioni innovative in termini di servizi, di *governance*, di processo. Al contempo *Welfare in azione* ha inteso diffondere le buone pratiche attraverso il monitoraggio degli interventi finanziati e la costituzione di comunità di pratica che alimentassero il confronto e lo scambio delle diverse competenze ed esperienze.

Per raggiungere questi obiettivi ambiziosi Cariplo ha messo a disposizione, nelle quattro edizioni del Bando, un totale di circa 36,5 milioni di euro (a fronte di un costo complessivo che supera gli 80 milioni), destinati a soggetti pubblici e privati disposti ad intraprendere percorsi di programmazione territoriale, aperti e partecipati, finalizzati a cambiare il welfare locale. Grazie anche alle risorse messe a disposizione dagli attori territoriali e a quelle raccolte attraverso azioni di *fundraising* previste in ogni singolo progetto<sup>32</sup>, le quattro edizioni del Bando hanno permesso il finanziamento di 37 progetti che hanno coinvolto singoli o più ambiti territoriali insieme a reti ampie e rappresentative di *stakeholder*<sup>33</sup>. In questo senso *Welfare in azione* ha permesso di aggregare attori che altrimenti difficilmente si sarebbero messi insieme, favorendo tra l'altro il coinvolgimento di soggetti "non convenzionali", quali imprese e organizzazioni sindacali, in qualità di *partner* delle reti. Il Bando ha così favorito la creazione di alleanze inedite che hanno funzionato da moltiplicatore di risorse e competenze (valorizzando anche quelle più tipicamente associate a soggetti profit

<sup>31</sup> Anche il Bando *Cantiere Nuovo Welfare* della Fondazione CRC di Cuneo ha seguito una strada simile, così come il Bando *Fatto per bene* della Compagnia di San Paolo di Torino.

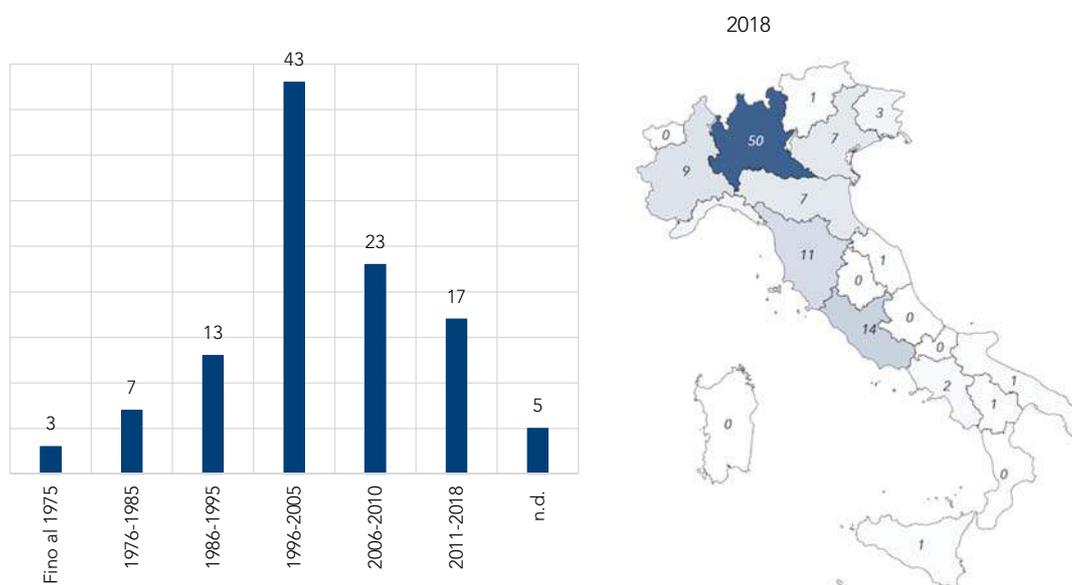
<sup>32</sup> Iniziative di *fundraising* che sono state promosse e supervisionate dalla stessa Fondazione Cariplo per renderle il più possibile efficaci e sostenibili nel tempo.

<sup>33</sup> Sono 352 i partner pubblici e del privato sociale coinvolti nei progetti a cui sono da aggiungere le oltre centinaia di soggetti che hanno aderito alle reti che li sostengono (come riportato sul sito di Fondazione Cariplo).

come le imprese), capaci di usare quanto messo a disposizione da Fondazione Cariplo, facilitando anche il passaggio da un modello di welfare riparatore ed emergenziale ad uno di welfare "preventivo" e di promozione sociale.

In questi anni è inoltre cresciuta la consapevolezza del ruolo che nello sviluppo dei territori, nella crescita del benessere dei cittadini e nella coesione delle comunità anche le Fondazioni di impresa giocano o potrebbero giocare. La filantropia *corporate* mostra che il legame tra sistema produttivo e ambito sociale può irrobustirsi e realizzarsi in campi diversi, anche se non alternativi, a quelli del welfare aziendale. Come emerso dalla mappatura realizzata da *Percorsi di secondo welfare* insieme a Fondazione Bracco e Fondazione Sodalitas, e illustrata da Lodi Rizzini, De Gregorio e Maino nel Capitolo 6 di questo *Rapporto*, sono 111 le fondazioni di impresa del nostro Paese, costituite perlopiù prima del 2006 (cfr. figura 2.16) su iniziativa di imprese di grandi dimensioni (oltre i 1.000 dipendenti) sono attive, nei territori dell'Italia settentrionale, dove si concentra il 72% del totale (a fronte di un 24% nel Centro Italia e appena del 4% nel Mezzogiorno). Concentrate al Nord, hanno un approccio più operativo e pro-attivo che in passato, con una significativa presenza dell'impresa nella loro *governance*. Inoltre, in linea con quanto già avviene a livello internazionale, stanno investendo per provare a cambiare le modalità di intervento secondo un'ottica sempre più strategica.

Figura 2.16 – La distribuzione delle Fondazioni di impresa per anno di costituzione e regione.

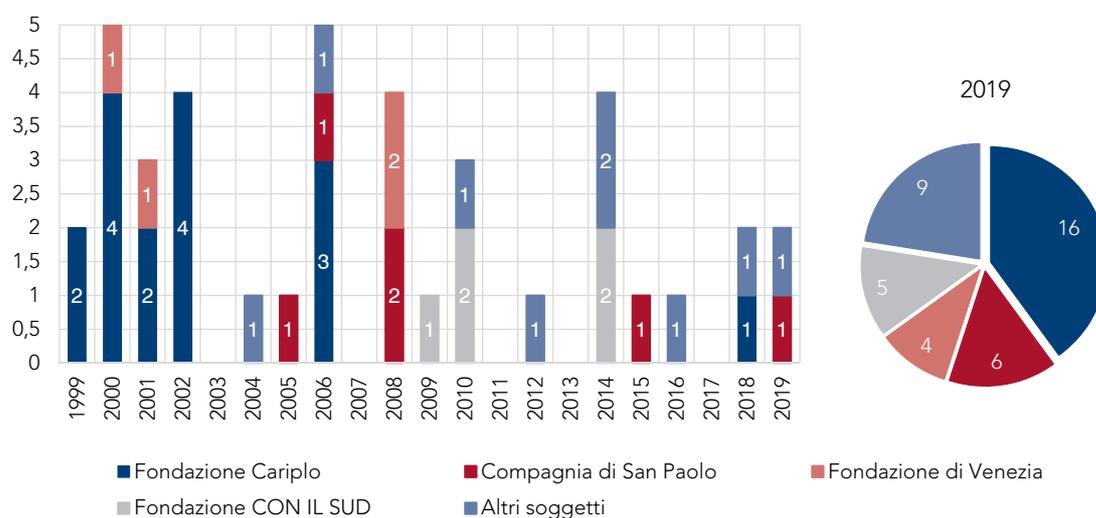


Fonte: nostra elaborazione De Gregorio et al. (2019).

Va infine considerato il ruolo assunto dalle 40 Fondazioni comunitarie, che si distinguono per la loro capacità di catalizzare risorse economiche, sviluppare idee, so-

stenero e aggregare organizzazioni del Terzo Settore per affrontare i bisogni emergenti a livello territoriale (Bandera *et al.* 2019). Si tratta infatti di istituzioni filantropiche che si propongono di sostenere e migliorare la qualità della vita della comunità di un determinato territorio, promuovendo la cultura del dono, della partecipazione e della solidarietà. Dopo la spinta propulsiva iniziale esercitata da Fondazione Cariplo con la costituzione delle prime Fondazioni comunitarie in Italia venti anni fa (1999), nell'ultimo decennio (2010-2019) si è assistito alla costituzione di 14 nuove Fondazioni di comunità. Il 2019 ha visto la nascita di due nuove Fondazioni comunitarie: ad Agrigento e Trapani, su iniziativa della Fondazione CON IL SUD, e in Valsesia (VC), ad opera della Compagnia di San Paolo.

Figura 2.17 – Le Fondazioni di Comunità per anno di costituzione e soggetto fondatore.



Fonte: nostra elaborazione da Bandera *et al.* (2019).

Oltre ai numeri è importante sottolineare il processo di trasformazione che le sta progressivamente rafforzando dall'interno. Sempre più le Fondazioni comunitarie stanno passando da una impostazione esclusivamente o principalmente erogativa a una logica aggregativa e ricompositiva delle risorse dei territori in cui operano. Il tentativo perseguito è quello di rendere la Fondazione un soggetto attivo in grado di mettere a sistema gli sforzi di tutte le componenti territoriali impegnate a migliorare il benessere della comunità. Concretamente questo significa che le Fondazioni di comunità stanno imparando ad intercettare risorse da fonti diverse e contestualmente a riconvertirle a beneficio della propria comunità. Per far questo sono almeno cinque gli strumenti che stanno utilizzando (cfr. Bandera 2019b). In primo luogo, usare, tramite lo strumento dei bandi, le risorse istituzionali per finanziare attività realizzate dalle organizzazioni del Terzo Settore, prevedendo al contempo quote di cofinanziamento

che spingano la comunità ad attivarsi per sostenere i progetti a cui tiene. In secondo luogo, investire su macro interventi, spesso dal “respiro” pluriennale, sviluppando *partnership* con organizzazioni del territorio per affrontare problemi specifici. In terzo luogo, fornire una piattaforma agli enti del Terzo Settore che desiderano realizzare, in forma singola o aggregata, progetti di particolare impatto sul territorio: tali enti possono aprire un fondo erogativo presso la Fondazione e lì far convergere le risorse necessarie all’implementazione delle attività previste<sup>34</sup>. Vi è poi (quarto strumento) la possibilità di costituire diversi tipi di fondi (ad esempio, alla memoria, tematici, categoriali), tra cui quelli proprio a sostegno di specifiche comunità territoriali (fondi che in futuro potrebbero anche intercettare lasciti testamentari). Infine, le Fondazioni comunitarie stanno diventando sempre più anche canali per costruire o rafforzare legami che vanno oltre gli stessi territori di riferimento: offrono infatti alla comunità la possibilità di connettersi, anche economicamente, con realtà che appartengono ad altri contesti favorendo così l’incontro e la contaminazione tra enti diversi<sup>35</sup>.

Nel presente capitolo abbiamo quindi messo in relazione il primo e il secondo welfare. Da un lato è emersa la perdurante fragilità del welfare state più tradizionale che fatica a rinnovarsi, dall’altro sembra farsi sempre più evidente la crescita e il consolidamento del secondo, nelle sue tante, diverse ma interconnesse articolazioni di cui abbiamo provato a dar conto riassumendo le principali evidenze empiriche a livello macro, in termini di risorse e processi attivati dai suoi protagonisti. Un quadro, questo, che sarà arricchito dagli affondi tematici sviluppati nei capitoli seguenti che, come abbiamo detto, sono dedicati in particolare al welfare occupazionale (Capitoli 3 e 4), a quello filantropico e comunitario (Capitoli 6, 7, 8), con un focus trasversale ai temi dell’accoglienza dei migranti e dell’educazione finanziaria (Capitoli 9 e 5).

---

<sup>34</sup> La costituzione di fondi *ad hoc* permette anche di accedere a benefici fiscali che a volte i singoli Ets neanche conoscono. Un esempio di Fondo è quello del progetto *Valoriamo* (cfr. Maino e Razetti 2019a).

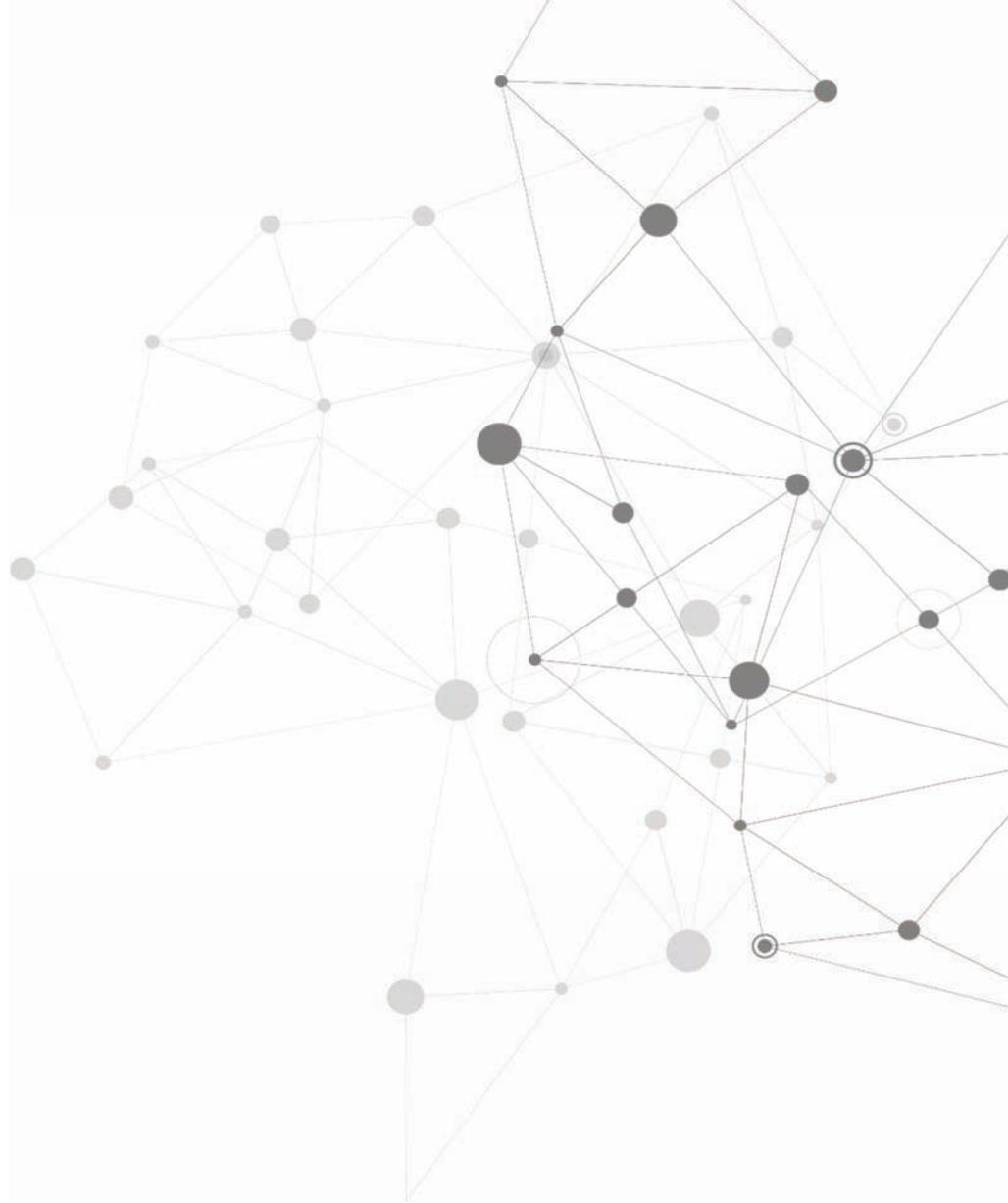
<sup>35</sup> Si pensi, ad esempio, al fatto che nel corso del 2018 – per affrontare il tema della povertà minorile condividendo modalità di intervento, più Fondazioni di comunità si sono unite per partecipare ad uno dei bandi di *Con i bambini*. Unendo le forze La Fondazione della Comunità Bresciana, la Fondazione Comunitaria del Lecchese, La Fondazione Mirafiori di Torino e la Fondazione San Gennaro di Napoli (con il coordinamento di *Assifero – Associazione Italiana delle Fondazioni ed Enti della filantropia Istituzionale*) hanno ricevuto un contributo triennale di 2,7 milioni di euro.

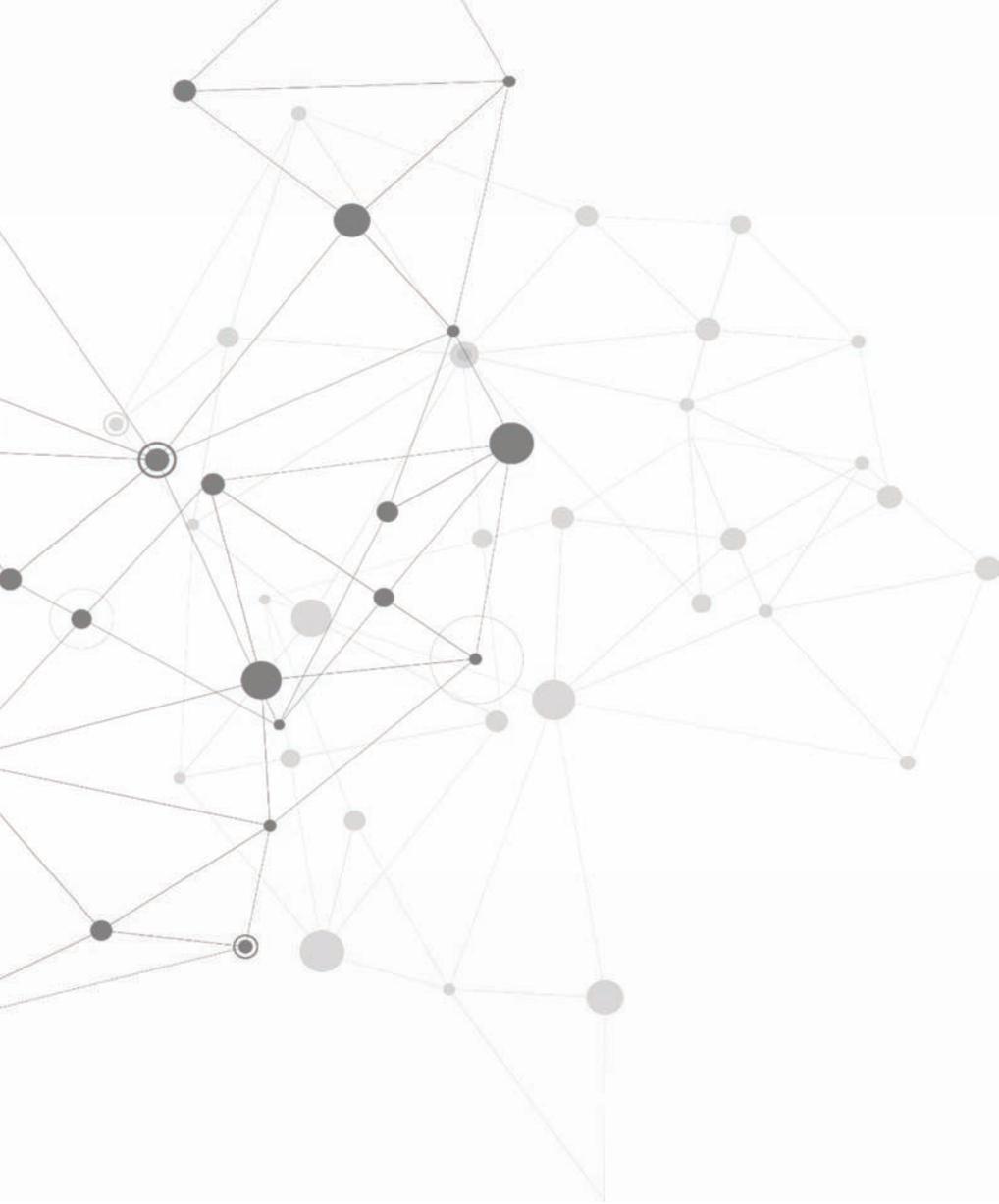
## Riferimenti bibliografici

- Acri (anni vari), *Rapporto Annuale Fondazioni di origine bancaria*, Roma
- Baldini M. (2018), *Perché aumenta la disuguaglianza in Italia*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 27 aprile 2018
- Banco Farmaceutico (2018), *Donare per curare, Rapporto povertà sanitaria e donazione farmaci*, Roma
- Bandera L. (2019a), *Il Reddito di Inclusione funzionava?*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 5 luglio 2019
- Bandera L. (2019b), *Come cambia una Fondazione di comunità: l'esperienza di Lecco*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 18 maggio 2019
- Bandera L., Barbetta G.P., Cima S. e Petrolati F. (2019), *Fondazioni di Comunità - L'esperienza di Fondazione Cariplo*, Quaderni dell'Osservatorio di Fondazione Cariplo, Milano
- Barazzetta E. (2019, a cura di), *Genitori al lavoro. Il lavoro dei genitori. Innovare la conciliazione verso un equilibrio tra vita, lavoro, aziende e territorio*, Milano, Este Edizioni
- Blangiardo G.C. (2019), *Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Prof. Gian Carlo Blangiardo*, Indagine conoscitiva in materia di fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, XII Commissione (Affari sociali) Camera dei deputati, Roma, 9 aprile 2019
- Caritas Italiana e CSVnet (2018), *Empori solidali in Italia*, Primo Rapporto Caritas Italiana-CSVnet, Roma
- Cgil (2019), *Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, Fondazione Di Vittorio, Roma
- Covip – Commissione di vigilanza sui fondi pensione (2019), *Relazione per l'anno 2018*, Roma
- De Gregorio O. (2019), *Accoglienza dei migranti: quali effetti avrà la Legge di Bilancio?*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 10 gennaio 2019
- De Gregorio O., Lodi Rizzini C. e Maino F. (2019), *Le Fondazioni di impresa in Italia. Rapporto di ricerca 2019*, Fondazione Bracco, Fondazione Sodalitas e Percorsi di secondo welfare
- Ermeneia (2019), *Ospedali & Salute. Sedicesimo rapporto annuale 2018*, Milano, FrancoAngeli
- Fimiv – Federazione italiana della mutualità integrativa volontaria (2019), *Il progetto sociale della mutualità italiana. Rapporto di missione*, FIMIV
- Fior A. e Landini A. (2018), *Quante sono le Società Benefit in Italia?*, in "Impresa al CUOA", n. 46, Special Issue del 26 luglio 2018
- Fosti, G. e Notarnicola, E. (2018) (a cura di), *L'innovazione e il cambiamento nel settore della Long Term Care. 1° Rapporto Osservatorio Long Term Care*, Milano, Egea
- Fosti, G. e Notarnicola, E. (2019) (a cura di), *Il futuro del settore LTC. Prospettive dai servizi, dai gestori e dalle policy regionali. 2° Rapporto Osservatorio Long Term Care*, Milano, Egea
- Frattoni e Vigezzi (2019), *3<sup>rd</sup> Migration Observatory Report. "Immigrant Integration in Europe"*, Collegio Carlo Alberto e Centro Studi Luca d'Agliano
- Inps (2019a), *XVIII Rapporto annuale*, Roma
- Inps (2019b), *Reddito/Pensione di Cittadinanza e Reddito di Inclusione. Dati provvisori aggiornati all'8 ottobre 2019*, Roma
- Istat (2017), *Anziani: le condizioni di salute in Italia e nell'Unione Europea. Anno 2015*, Roma

- Istat (2019a), *La spesa dei Comuni per i servizi sociali. Anno 2016*, Roma
- Istat (2019b), *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2016/2017*, Roma
- Istat (2019c), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2018*, Roma
- Istat (2019d), *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2017*, Roma.
- Istat ed Euricse (2019), *Struttura e performance delle cooperative italiane - Anno 2015*, Rapporto di ricerca, Roma
- Itinerari Previdenziali (2016), *Quarto Rapporto su "Il Bilancio del Sistema Previdenziale italiano. Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2015"*, Roma
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Maino F., Lodi Rizzini C. e Bandera L. (2016), *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Bologna, il Mulino
- Maino F. e Razetti F. (2019a), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli
- Maino F. e Razetti F. (2019b), *Company-Based Welfare in Italy: Multi-Stakeholder Networks for Bridging the Gap between Large and Small-Medium Enterprises?*, *Zeitschrift für Sozialreform/Journal of Social Policy Research*, 65, n. 3, pp. 1-30
- Mazzolari F. e Morleo G. (2018), *Premi collettivi per oltre 3 lavoratori su 5 nelle imprese industriali associate a Confindustria*, Nota Centro Studi Confindustria, n. 05/2018, 13 novembre 2018
- Mbs (2019), *Rapporto sul bilancio di welfare delle famiglie italiane*, Edizione 2019, Roma
- Mef (2018), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 19, Roma
- Mef (2019), *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019*, Roma
- Ministero della Salute (2017), *I dati Istat contraddicono il Censis*, Comunicato n. 75, 31 luglio 2017
- Ministero della Salute (2019), *Anagrafe Fondi Sanitari Fondi attestati anno 2017*. Reporting System, Roma
- Nna – Network Non Autosufficienza (anni vari), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore
- Ocsel (2018), *Quarto Rapporto Ocsel sulla Contrattazione decentrata 2016/2017*, Cisl, Roma
- Openpolis e ActionAid (2018), *Centri d'Italia. Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati*, Roma
- Openpolis e Con i Bambini (2019), *Scuole e asili per ricucire il Paese*, Roma
- Palombo S., Poli C. e Minicucci C. (2019), *Il ruolo dei Comuni nel Reddito di Cittadinanza*, in "Welfare Oggi", n. 3, pp. 26-30
- Pavolini E. e Ascoli U. (2019), *The Dark Side of the Moon: il ruolo del welfare fiscale nel sistema di protezione sociale italiano*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 1, pp. 23-46
- Pavolini E., Arlotti M., Ascoli U., Leonardi S. e Raitano M. (2018), *The Challenge of Occupational Welfare in Italy: between Risks and Opportunities*, in D. Natali e E. Pavolini (a cura

- di), *Occupational Welfare in Europe: Risks, opportunities and social partner involvement*, Bruxelles, OSE, pp. 173-192
- Pesaresi F. (2019), *Italia 2018: stranieri stabili ma aumentano gli irregolari*, [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 12 maggio 2019
- Prunotto F. (2019), *Decreto sicurezza, quali conseguenze sul sistema dell'accoglienza?*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 7 gennaio 2019
- Razetti F. e Santoni V. (2019), *Il welfare aziendale costa davvero 800 milioni allo Stato?*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 26 luglio 2019
- Rbm e Censis (2017), *VIII Rapporto RBM-Censis sulla Sanità Pubblica, Privata ed Intermedia*, Roma
- Sacchi S. (2014), *Rischio di disoccupazione e ammortizzatori sociali dalla riforma Fornero al Jobs Act di Renzi. Problemi aperti, riforme possibili, nodi irrisolti*, in «Biblioteca della libertà», vol. XLIX, n. 210, pp. 63-77
- Sacchi S. e Vesan P. (2015), *Employment policy: Segmentation, Deregulation and Reforms in the Italian Labour Market*, in U. Ascoli e E. Pavolini (a cura di), *Handbook of Italian Social Policies*, Bristol, Policy Press, pp. 71-99
- Save the Children (2018), *Nuotare contro corrente. Povertà educativa e resilienza in Italia*, Roma
- Vesan P. (2019), *Le politiche del lavoro*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, Terza Edizione, Bologna, Il Mulino, pp. 133-201
- Villa M., Emmi V. e Corradi E. (2018), *Migranti: la sfida dell'integrazione*, Ispi e Cesvi
- Visentini A. e Cazzarolli S. (2019), *Smart working: mai più senza. Guida pratica per vincere la sfida di un nuovo modo di lavorare*, Milano, FrancoAngeli

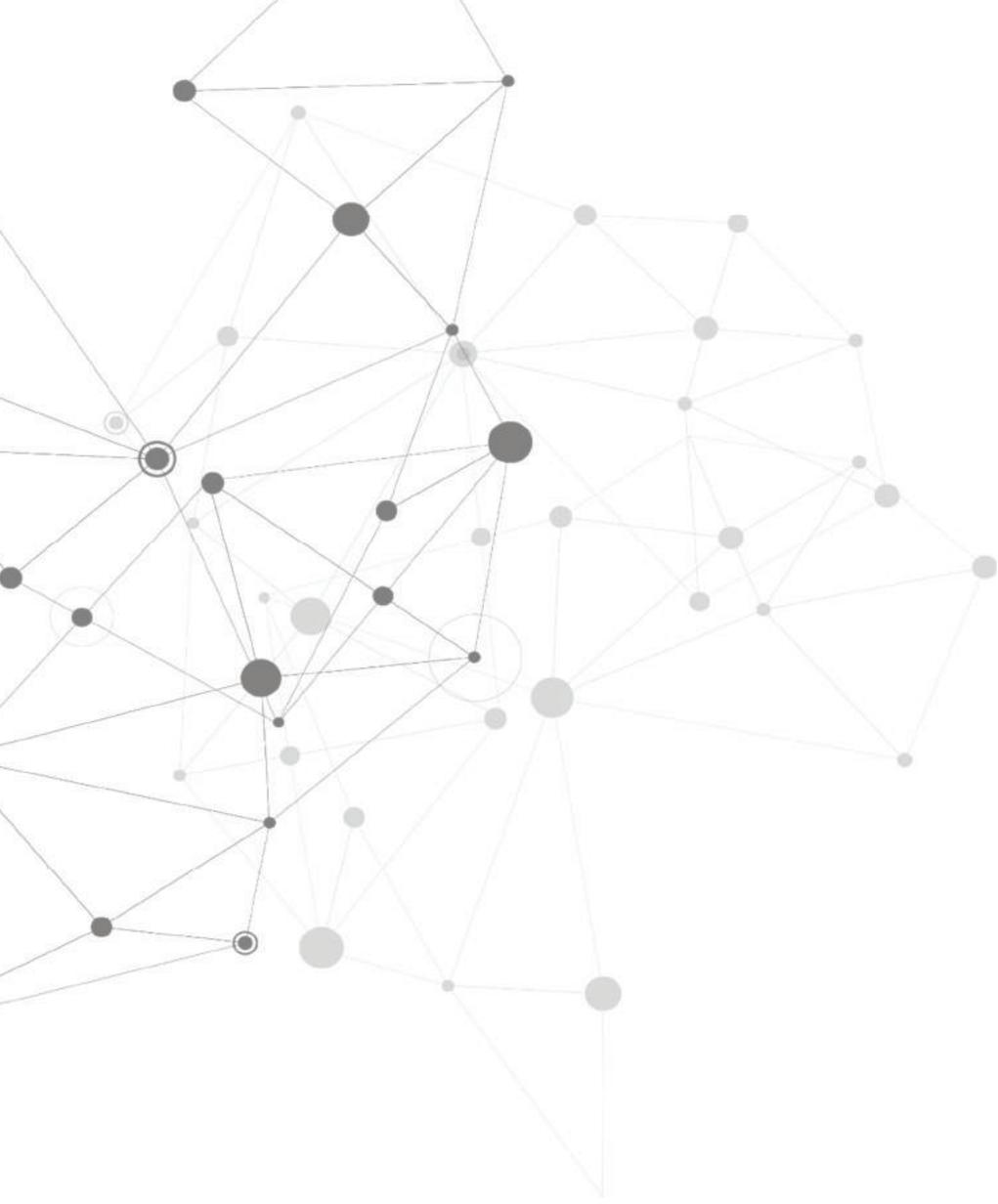






## *PARTE SECONDA*

*Protagonisti, strumenti e processi*



Elena Barazzetta e Valentino Santoni

## **WELFARE AZIENDALE E CONTRATTAZIONE.**

### **SFIDE E OPPORTUNITÀ PER LE PARTI SOCIALI**

# 3

---

### **Introduzione**

Il fenomeno del welfare aziendale può essere interpretato come una delle manifestazioni più significative del secondo welfare. Nel corso degli ultimi anni, grazie ad un quadro normativo incentivante ma anche ad una maggiore consapevolezza delle imprese rispetto all'importanza di investire nell'ambito sociale, le iniziative di welfare aziendale si sono diffuse in maniera rilevante nel contesto italiano. Ciò, oltre ad aver ampliato il bacino di beneficiari e di strumenti di welfare di natura occupazionale, è divenuto anche un'occasione per alimentare un "nuovo" mercato fatto di provider e fornitori di servizi – afferenti al mondo profit e non profit (Tombari 2019; cfr. Capitolo 4) – ma anche di nuove figure professionali, come i welfare manager.

Questa evoluzione tocca direttamente le parti sociali che, nell'attuale contesto di cambiamenti sociali e del mondo del lavoro, sono chiamate, insieme ad altri interlocutori, a coglierne i tratti di innovazione, identificare i nuovi bisogni dei lavoratori e a disegnare nuove forme di rappresentanza all'interno di un più ampio rinnovamento delle relazioni industriali (Pais *et al.* 2018). La necessità di un nuovo modello di relazioni industriali scaturisce inoltre dalla crisi della rappresentanza sindacale – che si accompagna alla crisi della rappresentanza politica e dunque della concertazione – e si trova ad agire in uno scenario economico e lavorativo ben diverso da quello dei decenni passati. La sfida odierna è dunque per il sindacato garantire la qualità della rappresentanza continuando a tutelare i diritti e a contrattare le condizioni di lavoro, delle quali però è necessario cogliere le repentine evoluzioni in atto. In questo contesto il welfare aziendale, che cerca di rispondere in parte ai già citati cambiamenti sociali erogando specifici beni e servizi, è un sintomo dell'evoluzione in atto della natura dei rapporti lavorativi. Superato il principio di volontarietà con la legge di Stabilità 2016, il welfare è divenuto una materia di scambio e, dunque, uno degli elementi strategici nell'evoluzione della contrattazione, come verrà di seguito approfondito (§ 3.2). Un altro fenomeno che chiede alle parti sindacali di ripensare la

propria funzione è quel processo di individualizzazione (Pais *et al.* 2018) che ha visto accrescere l'azione del soggetto lavoratore al di fuori della rappresentanza. Il ruolo del sindacato si trasforma così (anche) in un supporto ai singoli accordi tra datore di lavoro e dipendente, come nel caso dello *smart working* (§ 3.4.3).

Il presente capitolo ha dunque l'obiettivo di indagare quali opportunità e sfide ci siano per il welfare aziendale all'interno della contrattazione e quali per il sindacato nel farsi protagonista – in una più ampia riflessione di rinnovamento – degli accordi di welfare. Il capitolo si concentrerà sul ruolo che le parti sociali e, più in generale, la contrattazione – sia di primo sia di secondo livello – hanno giocato, e tuttora giocano, nel processo di diffusione delle pratiche di welfare, in particolare a seguito delle novità previste dalle Leggi di Bilancio del triennio 2016-2018, con l'obiettivo di cogliere gli elementi caratterizzanti, i tratti innovativi e le sfide aperte.

Nella prima parte del capitolo, dopo aver ripercorso le principali fonti del welfare aziendale, saranno analizzati alcuni dati che aiutano a definire l'ampiezza e l'evoluzione del fenomeno nel nostro Paese. Di seguito, ci si focalizzerà sui processi negoziali che portano all'introduzione del welfare in azienda. La nostra riflessione sarà accompagnata da due indagini originali: la prima riguarda la contrattazione collettiva, attraverso un'analisi dei Ccnl presenti nel database del Cnel (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro); la seconda è stata invece realizzata attraverso l'analisi di alcuni dati che l'Ocsel, l'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello della Cisl, ha messo a disposizione del nostro Laboratorio. Infine, nell'ultima parte del capitolo ci si concentrerà sulle opportunità e sui rischi connessi ai processi negoziali che portano all'introduzione del welfare in azienda.

### 3.1. Le fonti del welfare aziendale

Il welfare aziendale è, in senso ampio, parte del cosiddetto welfare occupazionale (Titmuss 1958; Greve 2007), il quale può essere inteso come quell'insieme di dispositivi in denaro e servizi<sup>1</sup> forniti ai dipendenti dalle aziende private e dallo Stato (nella sua veste di datore di lavoro), in conseguenza del rapporto di lavoro che intercorre fra i primi e i secondi, con l'obiettivo di accrescere il benessere personale e lavorativo dei dipendenti e, spesso, dei loro nuclei familiari.

Come ormai evidenziato da molti autori (Pavolini *et al.* 2013; Santoni 2017; Massagli *et al.* 2018; Maino e Razetti 2019), l'offerta di beni e servizi di natura occupazionale può originare da fonti diverse. Può essere infatti il risultato di un'iniziativa assunta unilateralmente dall'impresa che, a livello formale o informale, senza il coinvolgimento delle

---

<sup>1</sup> Per approfondire le prestazioni previste dalla normativa che regola il welfare aziendale si rimanda al Capitolo 4 di questo Rapporto.

rappresentanze sindacali, decide di mettere a disposizione strumenti e prestazioni per i propri dipendenti: si parla allora di welfare aziendale unilaterale. Al contrario, l'offerta di welfare può essere la conseguenza di un accordo collettivo o comunque di un processo negoziale che vede coinvolti, da un lato, l'impresa o le associazioni di rappresentanza datoriale e, dall'altro, le organizzazioni sindacali: si parla, in questo caso, di welfare aziendale bilaterale, contrattuale o negoziato. In tal caso, le iniziative di welfare possono essere definite in vari livelli contrattuali: quello nazionale (Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro, Ccnl), quello territoriale (regionale o provinciale), a livello di gruppo o di singola azienda<sup>2</sup>. Tutte queste diverse "fonti" non si escludono a vicenda, ma possono integrarsi e stratificarsi anche nella stessa impresa.

All'interno del presente capitolo ci focalizziamo sul welfare "contrattato", cioè su quelle iniziative introdotte a vari livelli attraverso il confronto e il dialogo tra le parti sociali. La scelta di concentrare l'analisi sul ruolo di sindacati e associazioni datoriali discende non solo dal desiderio di dar conto del ruolo giocato da alcuni dei più importanti corpi intermedi che agiscono nel nostro Paese, ma anche dal fatto che le recenti novità normative in materia di welfare aziendale hanno cercato di incentivare i processi di contrattazione. Da un lato, come anticipato, questo è dovuto all'eliminazione del cosiddetto principio di "volontarietà" (Santoni 2017) che in precedenza consentiva di accedere a benefici fiscali (per alcune delle prestazioni previste dalla normativa) solo nel caso in cui l'azienda prevedesse azioni di welfare in maniera unilaterale. Dall'altro, attraverso la legge di Stabilità del 2016 il Legislatore ha poi introdotto una regolamentazione del Premio di Risultato (PdR) particolarmente vantaggiosa nel caso in cui l'accordo di secondo livello (firmato anche dal sindacato) introduca la possibilità di erogare tale strumento – in tutto o in parte – sotto forma di servizi di welfare<sup>3</sup>.

### 3.1.1. *Le principali evidenze empiriche emerse nel contesto italiano*

Come accennato, gli interventi del Legislatore introdotti nel corso degli ultimi anni hanno contribuito ad una significativa crescita del welfare aziendale. Anche se non vi sono fonti ufficiali in grado di fornire un quadro affidabile e completo, i dati disponibili – benché parziali – segnalano una tendenza all'incremento nel numero di aziende e lavoratori coinvolti in questo tipo di negoziazione.

---

<sup>2</sup> In tal caso si fa riferimento anche al ricorso al cosiddetto regolamento aziendale, cioè un accordo unilaterale che non prevede il coinvolgimento della parte sindacale ma che configura l'adempimento di un obbligo negoziale, risultando così vincolante per l'impresa.

<sup>3</sup> Se infatti il PdR in denaro mantiene un'imposta sostitutiva del 10%, lo stesso Premio – quando convertito in servizi di welfare – gode delle agevolazioni fiscali già previste dall'art. 51 del TUIR non concorrendo alla formazione del reddito da lavoro dipendente. Per godere delle suddette agevolazioni la scelta se convertire, in tutto o in parte, il valore del premio in welfare deve essere rimessa al dipendente; inoltre, il premio non può superare i 3.000 euro e il lavoratore, nell'anno precedente, deve avere un reddito inferiore agli 80.000 euro.

Una fonte di dati è costituita dai report periodici effettuati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in materia di contrattazione e produttività. Se si osservano infatti gli accordi di secondo livello depositati per il riconoscimento degli incentivi fiscali introdotti dalla legge di Stabilità 2016, i dati più aggiornati mostrano che, fra giugno 2015 e marzo 2019, sono stati inviati al Ministero 49.944 accordi sui Premi di Risultato, di cui 13.443 ancora attivi. Se a giugno 2017 gli accordi ancora in vigore che prevedevano la possibilità, per i lavoratori, di convertire il valore dei propri premi in *benefit* e servizi di welfare erano solo il 28% del totale, a giugno 2019 questa quota è salita al 53,5% (7.193 dei 13.443 contratti ancora in vigore in quel momento). Tale dato è ancor più rilevante se si considera che, a luglio 2016, nella prima rilevazione effettuata dal Ministero, tale percentuale si fermava al 17% (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2019).

Altri dati derivano poi da indagini svolte dalle stesse associazioni datoriali e sindacali che, attraverso i propri osservatori e centri studi, negli ultimi anni stanno ponendo sempre più attenzione alle dinamiche di sviluppo del fenomeno. Tra queste indagini vi è quella pubblicata a novembre 2018 dal Centro Studi di Confindustria. Secondo tale *survey* – che ha coinvolto 4.207 aziende, per un totale di 726.642 lavoratori – quasi il 58% del campione delle imprese associate alla confederazione degli industriali eroga uno o più servizi di welfare ai propri dipendenti non dirigenti<sup>4</sup> (Confindustria 2018). Tra le prestazioni più diffuse – anche grazie alla loro vasta presenza nei contratti collettivi di categoria – vi sono l’assistenza sanitaria integrativa (44%) e la previdenza complementare (27%); seguono quelli per l’infanzia e l’istruzione (6%), quelli relativi alla cultura e al tempo libero (5%), gli strumenti di scontistica e il cosiddetto “carrello della spesa” (7%). Sembrano essere marginali invece le forme di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti (3%) e i servizi di trasporto collettivo (2%).

Per quanto riguarda i sindacati, ad oggi sono disponibili due fonti di dati principali. La prima è l’Ocsel (2018) (cfr. § 3.4), il quale evidenzia come la quota di accordi a livello aziendale e territoriale comprendente disposizioni in materia di prestazioni sociali sarebbe effettivamente aumentata dal 18% nel periodo 2014-2015 al 27% nel biennio successivo (2015-2016), fino al 32% se si considera esclusivamente l’anno 2017. La seconda fonte è invece il *Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello* curato dalla Cgil (2019); anche questo documento – le cui analisi si basano su un database di 1.700 accordi – evidenzia una crescita della quota del “welfare integrativo” dal 22,8% del 2015 al 27,2% osservato nel 2017. In entrambe le indagini gli interventi maggiormente trattati dagli accordi risultano essere sanità

---

<sup>4</sup> Si segnala che la ricerca considera come welfare anche le somministrazioni di vitto (come ad esempio i buoni pasto e le mense aziendali) e i cosiddetti *fringe benefit*.

integrativa e previdenza complementare, seguite poi da prestazioni rivolte a sostenere la conciliazione vita-lavoro, buoni acquisto e altre forme di supporto al reddito.

Queste tendenze risultano confermate anche da uno studio (approfondito nel Capitolo 4) sulle dinamiche del mercato in cui operano i cosiddetti *provider* di welfare aziendale, società private specializzate nell'intermediazione fra domanda e offerta di beni e servizi di welfare: l'analisi, che ha preso in esame i principali operatori del settore in Italia, iscritti all'associazione AIWA, ha evidenziato un complessivo aumento delle imprese che si appoggiano a questi soggetti (+615% tra il 2015 e il 2018) e un incremento del numero di beneficiari (+305% tra il 2015 e il 2018) (Maino *et al.* in corso di pubblicazione).

### 3.2. L'evoluzione del rapporto tra welfare e contrattazione

Dopo aver delineato i confini terminologici e aver dato evidenza della crescita del fenomeno in Italia, intendiamo ora focalizzarci sull'evoluzione del rapporto tra welfare e contrattazione. Come detto, il welfare aziendale può essere infatti definito e regolamentato attraverso fonti contrattuali differenti. Come sottolineato da Regalia (2010), la negoziazione delle prestazioni sociali a livello locale è un fenomeno che risale all'incirca agli anni '70 quando, in una fase di consolidamento dei sindacati, i rappresentanti dei lavoratori erano soliti assumere un ruolo rilevante nelle politiche a livello locale, particolarmente in quelle relative all'assistenza. Questi interventi nascono come un fenomeno auto-generatosi, apparendo in maniera quasi spontanea nel momento in cui i lavoratori e le loro rappresentanze tentano di esercitare un potere di *voice* collettivo allo scopo di migliorare le condizioni di lavoro (Scippa 2018).

Dagli anni '90 la cosiddetta contrattazione sociale ha poi iniziato ad assumere caratteristiche di maggiore stabilità all'interno del sindacato<sup>5</sup> (Colombo e Regalia 2011). In questo stesso periodo ha preso il via anche il percorso di definizione dei due livelli di contrattazione – nazionale e decentrato – attraverso la stipula dell'Accordo interconfederale del 23 luglio 1993; questo *iter* è poi proseguito con l'Accordo in "separato" del 22 gennaio 2009 (non firmato dalla Cgil), l'Accordo – questa volta unitario – del 28 giugno 2011, il Testo Unico sulla Rappresentanza del 14 gennaio 2014 (Mallone 2015) e il cosiddetto "Patto per la fabbrica" del 9 marzo 2018. Grazie a queste intese di livello nazionale che hanno coinvolto le maggiori

---

<sup>5</sup> Data la crescente rilevanza della contrattazione di secondo livello, negli ultimi anni Cisl e Cgil hanno realizzato dei report su questa tematica allo scopo di comprendere quali sono i contenuti di questo genere di accordi. Ne sono un esempio Cisl (2018) e Cgil (2019).

rappresentanze sindacali e datoriali, il fenomeno della contrattazione è progressivamente cresciuto.

Negli ultimi anni, anche grazie alle opportunità legate alle novità normative prima richiamate, le parti sociali hanno visto nel welfare aziendale un nuovo strumento di dialogo (Santoni 2018). In particolare, a seguito delle contingenze dettate dal perdurare della crisi economica e produttiva che hanno ristretto fortemente le opportunità di contrattazione dei miglioramenti salariali, le parti sociali sono ricorse sempre più spesso al welfare aziendale in fase negoziale: la possibilità di introdurre beni e servizi di welfare per via contrattuale (a vari livelli) è stata in molti casi colta come un'occasione di rinnovamento sia per le rappresentanze sindacali sia per quelle datoriali; come si vedrà, tale pratica si è inoltre rivelata una preziosa risorsa per i lavoratori per aumentare la loro partecipazione nelle fasi di definizione delle condizioni lavorative.

Nonostante ciò, negli ultimi mesi il dibattito pubblico<sup>6</sup> è andato nella direzione di mettere fortemente in discussione le agevolazioni fiscali legate agli strumenti di welfare occupazionale. Questo perché, come sarà approfondito anche successivamente (§3.4 e §3.5), il rischio paventato è quello di sostenere interventi potenzialmente iniqui attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche sottratte alla fiscalità generale. Pur essendoci evidenti difformità nella diffusione del welfare aziendale, le posizioni più critiche non tengono conto di alcuni aspetti rilevanti. In primo luogo, oltre che come strumento strategico per la contrattazione tra le parti sociali, il welfare di natura occupazionale – interpretabile anche in un'ottica di *Corporate Citizenship* (Crane et al. 2008) e di *Corporate Shared Value* (Porter e Kramer 2011) – si sta ritagliando un suo spazio come risposta ai nuovi rischi e bisogni sociali dei lavoratori e dei loro familiari, soprattutto in ottica di *work-life balance* (Ferrera 2019). Come messo in luce dalla sociologia economica e dagli studi di gestione aziendale, ricadute importanti possono inoltre esserci sotto il profilo del clima aziendale (ad esempio sul piano dell'*engagement* e della fidelizzazione dei lavoratori), della produttività e dell'immagine dell'azienda (Donati e Prandini 2009; Macchioni 2014; Santoni 2017; Barazzetta 2019; Pilotti 2019). Infine il welfare aziendale e contrattuale è divenuto una risposta alle trasformazioni economiche e del lavoro che stanno investendo il nostro Paese (Moretti 2013, Negrelli 2013). Le mutate caratteristiche della domanda e delle qualità del lavoro – il quale diviene sempre più de-manualizzato, creativo e legato alla tecnologia – richiede dei lavoratori sempre più qualificati e formati che, a loro volta, tendono a vedere come essenziali servizi flessibili e personalizzati di welfare offerti dalle imprese (Negrelli e Rossi 2019).

---

<sup>6</sup> Specialmente attraverso il *Rapporto sullo Stato Sociale 2019* (Pizzuti 2019).

Allo scopo di comprendere e analizzare come il welfare aziendale si sia sviluppato negli ultimi anni, in particolare attraverso le diverse forme di contrattazione, e quindi di approfondire la validità delle critiche e delle affermazioni appena descritte, proponiamo di seguito i principali risultati emersi da due indagini svolte dal nostro Laboratorio. La prima riguarda la diffusione del welfare all'interno della contrattazione collettiva; tale analisi è stata effettuata attraverso uno studio del database dei Ccnl del Cnel. La seconda è stata invece realizzata attraverso un'analisi dei dati Ocsel, l'Osservatorio sulla Contrattazione di Secondo Livello di Cisl.

### **3.3. Il welfare nella contrattazione collettiva**

Il database del Cnel<sup>7</sup> contiene tutti gli accordi collettivi nazionali del lavoro legalmente riconosciuti e stipulati a partire dal 1990. La nostra indagine si è focalizzata sugli accordi collettivi stipulati dal 1° gennaio 2016 nel settore privato, sia in corso di validità sia scaduti. Si sottolinea che non sono stati presi in considerazione istituti ormai comunemente diffusi nella contrattazione di primo livello come la previdenza complementare e la sanità integrativa: oggetto della nostra analisi sono stati esclusivamente quegli accordi che hanno previsto, per ogni dipendente, una quota da spendere liberamente in prestazioni previste dalla normativa sul welfare aziendale.

In totale, gli accordi che dall'inizio del 2016 hanno previsto una quota da spendere in beni e servizi di welfare sono 13 (tutti in corso di validità), su un totale di 457 accordi censiti dall'indagine effettuata da Inps e Cnel; si deve precisare inoltre che 2 di questi (Audiovisivo e Turismo) hanno previsto una quota per il welfare esclusivamente nel caso l'azienda non avesse introdotto forme premiali (attraverso accordi territoriali o di secondo livello), mentre 1 (Poligrafi e Spettacolo) ha previsto il welfare solamente come forma sostitutiva dell'assistenza sanitaria integrativa (per il solo anno 2019). I principali risultati della nostra analisi sono riassunti nella tabella 3.1.

---

<sup>7</sup> Disponibile nel sito ufficiale del [Cnel](#) (ultimo accesso: 10 settembre 2019).

Tabella 3.1 – Il welfare aziendale nella contrattazione collettiva nazionale.

Ccnl	Data di stipula	Data di scadenza	Parti contraenti	Misure di welfare	Numero aziende	Numero lavoratori
Settore Metalmeccanico	26/11/2016	31/12/2019	Federmeccanica, Assistal, Fim Cisl, Fiom Cgil, Uilm Uil	100 euro per il 2017, 150 per il 2019, 200 per il 2019	57.314	1.445.293
Orafi e argentieri	18/05/2017	30/06/2020	Federorafi, Fim Cisl, Fiom Cgil, Uilm Uil	100 euro per il 2017, 150 per il 2019, 200 per il 2019	718	11.145
Audiovisivo (Poligrafici e spettacolo)	18/01/2018	31/12/2020	Anica, Fistel Cisl, Slc Cgil, Uilcom Uil	120 euro per il 2018, 240 per il 2019 e 300 per il 2020	700	5.876
Pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e turismo	08/02/2018	31/12/2021	Fipe, Anege, LegaCoop Produzione e Servizi, Federlavoro e Servizi Confcooperative, Agci, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil	140 euro (se non è previsto PdR)	58.395	399.483
Metalmeccanici PMI (Confapi)	20/02/2018	31/10/2020	Unionmeccanica, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil	150 euro per 2018, 2019 e 2020	33.569	364.544
Case di cura, servizi assistenziali e socio-sanitari	01/03/2018	31/12/2020	Anpit, Cidec, Confimprenditori, Pmi Italia, Uai-Tcs, Unica, Cisl Terziario, Cisl	200 euro per 2018, 2019 e 2020	27	440
Telecomunicazioni	09/04/2018	31/12/2021	Asstel, Slc Cgil, Fistel Cisl, Uilcom	120 euro per 2018, 2019, 2020 e 2021	1.184	128.659
Terziario Avanzato	26/06/2018	01/07/2018	Anpit; Cepi; Cidec; Confimprenditori; Pmi Italia; Uai Tcs; Unica; Cisl Terziario; Ciu; Cisl	650 euro per operai e impiegati, 1.300 euro per i quadri e 2.600 euro per i dirigenti	455	6.305
Comunicazione e Servizi Innovativi (Confapi)	09/07/2018	31/12/2019	Unigec, Unimatica Confapi; Fistel Cisl; Slc Cgil; Uilcom	258 euro per il 2019	2.931	22.215
Turismo (Confesercenti)	15/11/2018	31/12/2021	Assoturismo, Assoviaggi, Fiepet, Fiba, Assohotel, Assocamping, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil	140 euro (in alternativa a PdR)	4.658	22.131
Centri Elaborazione Dati e Imprese ICT	13/12/2018	31/12/2021	Assoced, Lait, Confterziario, Ugl Terziario	100 euro per 2019, 120 per il 2020 e 140 per 2021	5.447	15.923

<i>Poligrafici e Spettacolo</i>	19/12/2018	31/12/2019	Fieg, Asig, Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil	120 euro (in possibile sostituzione di sanità integrativa)	152	3.518
<i>Trasporto a fune</i>	15/04/2019	30/04/2022	Anef, Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti-Uil, Savt trasporti	100 euro per 2020, 2021 e 2022	461	6.561

Fonte: elaborazione degli autori; i dati relativi al numero di aziende e lavoratori sono tratti dall'indagine di Inps e Cnel (2019).

A seguito del rinnovo del Ccnl del settore metalmeccanico di novembre 2016, i *benefit* di welfare aziendale sono divenuti uno strumento sempre più diffuso nella contrattazione collettiva; ciò è avvenuto anche grazie al fatto che le parti sociali, e in particolare i sindacati, hanno visto sempre più questi elementi come opportunità di dialogo per arricchire la contrattazione: come è possibile osservare dalla tabella 3.1, infatti, dei 13 Ccnl menzionati 10 sono sottoscritti dalle sigle di rappresentanza maggiormente rappresentative<sup>8</sup>. Dal punto di vista delle imprese e dei lavoratori interessati, stando ai dati ricavati dall'indagine di Inps e Cnel<sup>9</sup>, è possibile quantificare un totale di 166.011 realtà imprenditoriali e 2.432.093 di dipendenti coinvolti. In termini assoluti, si tratta circa del 10,7% delle imprese con dipendenti e del 17,4% dei lavoratori dipendenti del nostro Paese<sup>10</sup>: pur trattandosi quindi di una dinamica in forte espansione, il welfare di natura contrattuale riguarda al momento solo un quinto dei lavoratori italiani. Inoltre, dalla nostra indagine appare evidente come vi sia una forte differenziazione tra i diversi accordi collettivi: il sopra menzionato contratto del comparto metalmeccanico riguarda da solo oltre la metà degli addetti totali e circa un terzo delle imprese; anche il Ccnl dei Pubblici esercizi, ristorazione e turismo e quello valido per le PMI metalmeccaniche iscritte a Confapi si rivolgono ad un bacino molto più ampio di aziende e lavoratori rispetto agli altri contratti.

A livello generale, si può affermare che queste novità portano con sé effetti positivi ma anche alcune possibili distorsioni. Dal lato delle opportunità, prevedere obbligatoriamente misure e *benefit* di welfare attraverso la contrattazione collettiva rappresenta un primo passo per introdurre tali strumenti in un numero sempre maggiore di imprese. Molte realtà – ad esempio a causa di reticenze a livello culturale, dimensioni ridotte o contesti territoriali e geografici sfavorevoli – sono infatti spesso

<sup>8</sup> Gli accordi non sottoscritti dalle sigle maggiormente rappresentative sono quello del Terziario Avanzato, quello valido per le case di cura, i servizi assistenziali e socio-sanitari e quello dei Centri Elaborazione Dati e Imprese ICT.

<sup>9</sup> L'indagine è disponibile nel sito ufficiale dell'Inps alla pagina <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52997>.

<sup>10</sup> Stando ai dati I.stat, aggiornati al 2017, le aziende che contano almeno un lavoratore dipendente sono 1.555.728, mentre gli addetti totali sono 14.000.633.

“impermeabili” a queste forme di innovazione. Solamente spingendole ad attivare tali misure, le imprese potranno comprendere a pieno le opportunità e, di conseguenza, aprire la strada a questo genere di pratiche.

Dal punto di vista delle distorsioni è doveroso segnalare il fatto che le aziende che sono obbligate a prevedere tali strumenti di solito scelgono di far pervenire ai propri dipendenti dei semplici buoni o *voucher* spesa che, nei fatti, poco hanno a che fare con il welfare. Questo perché, come emerso dalla nostra analisi, i Ccnl prevedono degli importi tendenzialmente bassi alla voce welfare che, tranne in un caso, non superano la soglia dei 258,23 euro (cioè il limite definito dalla normativa fiscale per i cosiddetti *fringe benefit*). Considerando il fatto che la stessa normativa non pone delle differenze tra le varie categorie di benefit, inoltre, le imprese possono scegliere di non implementare un piano complesso e articolato e consegnare quindi ai loro dipendenti un “pacchetto” di buoni spesa e acquisto. Proseguire in questa direzione alimenta il rischio che il welfare si trasformi in un mero incentivo al consumo di servizi e beni che non sono strettamente connessi con la sfera sociale.

### 3.4. Il welfare nella contrattazione di secondo livello

La seconda indagine realizzata dal nostro Laboratorio si è invece concentrata sulla contrattazione di secondo livello. A questo riguardo, i dati che vengono analizzati e discussi di seguito sono stati forniti dall’Osservatorio Ocsel di Cisl. L’Osservatorio sulla Contrattazione di Secondo Livello si occupa di raccogliere, analizzare e studiare gli accordi integrativi aziendali sottoscritti a ogni livello (gruppo, azienda, stabilimento e territoriale), nonché filiera e settore. I dati qui trattati riguardano gli anni 2016, 2017 e 2018; data la particolare natura dell’Osservatorio, si sottolinea che nel corso degli anni il campione di riferimento è leggermente variato: questo è infatti composto da 1.238 accordi nell’anno 2016, 1.236 nel 2017 e 945 nel 2018. Anche per tali ragioni, allo scopo di facilitare la comparazione tra i vari anni considerati e quindi l’analisi, i dati riportati di seguito vengono espressi in percentuale.

A livello generale, la nostra indagine si è posta i seguenti obiettivi:

- analizzare l’evoluzione e lo sviluppo del welfare nella contrattazione di secondo livello. In particolare, si è cercato di comprendere quali sono state le principali variazioni nella contrattazione dei benefit di welfare tra il 2016 e il 2018 in termini di diffusione del fenomeno (anche in base al settore produttivo, al contesto geografico e alla classe dimensionale dell’impresa) e di prestazioni maggiormente presenti nei contratti;
- analizzare il rapporto tra la contrattazione di istituti di welfare aziendale e quella di miglioramenti salariali. Lo scopo è quello di comprendere se il welfare – anche

grazie alle opportunità legate alla conversione del Premio di Risultato in benefit definiti dalla normativa – si stia “legando” nei processi contrattuali alle dimensioni correlate alla retribuzione;

- approfondire infine i temi della flessibilità oraria e dello *smart working*, elementi che sempre di più caratterizzano la contrattazione in un’ottica di innovazione e di risposta alla centralità che il fattore “tempo” sta assumendo all’interno delle strategie organizzative aziendali e in risposta ai bisogni dei lavoratori.

### 3.4.1. Un’analisi di scenario a partire dai dati Ocsel

Anche i dati a disposizione dell’Ocsel evidenziano un aumento nella diffusione del welfare aziendale. Se si considera infatti solo l’anno 2016, gli accordi che prevedevano almeno una delle prestazioni qui considerate erano il 22% del campione; questa percentuale sale al 33% nel 2017 e arriva al 39% nel 2018.

Prendendo in considerazione proprio questo ultimo anno, possiamo ora ad osservare alcune caratteristiche delle imprese che fanno welfare. In primo luogo, per quanto riguarda la classe dimensionale, come spesso evidenziato (Maino *et al.* 2018; Maino e Rizza 2018), sembra esserci un forte divario tra le piccole imprese (con meno di 50 dipendenti) e le medie, grandi e grandissime realtà. Come è possibile osservare dalla tabella 3.2, fatto 100 il numero di imprese che hanno attivato almeno una misura di welfare, solo il 26% ha meno di 50 addetti.

Tabella 3.2 – La diffusione del welfare per classe dimensionale delle imprese, 2016-2018.

<i>Numeri di dipendenti</i>	<i>0-19</i>	<i>20-49</i>	<i>50-249</i>	<i>250-999</i>	<i>Sopra i 1.000</i>
<i>2016</i>	22%	13%	30%	25%	10%
<i>2017</i>	17%	11%	35%	24%	13%
<i>2018</i>	14%	12%	39%	25%	10%

Fonte: rielaborazione degli autori su dati Ocsel.

Per quanto riguarda la ripartizione geografica delle imprese, i dati dell’Osservatorio ci dicono che circa il 69% degli accordi che prevedono welfare sono stipulati al Nord, il 13% al Centro e solo il 2% nel Sud e nelle Isole; il 14% dei contratti sono “di gruppo”: si tratta quindi di aziende che hanno più sedi nel territorio italiano. La regione in cui il welfare è maggiormente contrattato è la Lombardia (35%), seguita da Veneto (22%), Emilia-Romagna (8%), Marche (6%) e Lazio (5%); risultano residuali le

altre. Anche per quanto riguarda il tema del contesto geografico, le rilevazioni evidenziano quindi importanti difformità.

Un discorso simile può valere poi per i settori produttivi. Quasi la metà degli accordi che hanno definito misure di welfare nel 2018 sono riconducibili al comparto meccanico e metalmeccanico; ciò, come abbiamo visto sopra, è in parte dovuto al fatto che questo settore è stato il primo a prevedere tali benefit attraverso la contrattazione collettiva. Seguono poi i settori dei "Servizi" (15%), della "Chimica" (9%), dei "Trasporti" (6%) e dell'"Abbigliamento" (5%). Nonostante siano spesso indicati come settori in cui è difficile fare welfare – date le dimensioni medie delle imprese, le peculiari dinamiche produttive e la scarsa tradizione contrattuale – il comparto dell'"Edilizia" (4%), quello "Agroindustriale" (4%) e quello del "Commercio" (3%) non mostrano percentuali di molto inferiori. Sono invece intorno all'1% i settori "Credito e Assicurazioni", "Agricoltura", "Artigianato", "Turismo", "Poligrafici e Spettacolo" e "Altro (Energia, Enti e Istituzioni private, ecc.)".

Arriviamo ora ad analizzare le prestazioni più diffuse all'interno dei contratti presenti nel database Ocsel. Per motivi di semplicità, l'Osservatorio suddivide tutti gli accordi che regolamentano welfare aziendale in tre macro-aree: i) servizi aziendali e convenzioni, ii) versamenti (non previsti dal Ccnl) in fondi previdenziali o sanitari integrativi e iii) miglioramenti delle disposizioni legislative e normative già presenti nell'ordinamento italiano. In questa sede cercheremo di osservare nel dettaglio le singole voci presenti nelle intese in modo da fornire risultati che, in linea di massima, potranno poi essere comparati con quelli emersi dalle principali indagini attualmente disponibili relative al contesto italiano.

In primo luogo, le prestazioni più diffuse nel 2018 sono la previdenza complementare (ritrovabile nel 28% degli accordi) e la sanità integrativa (24%); come descritto nella tabella 3.3, rispetto agli anni precedenti entrambe le voci fanno però registrare una leggera flessione.

*Tabella 3.3 – La diffusione della previdenza complementare e della sanità integrativa, anni 2016, 2017 e 2018.*

	<i>Previdenza complementare</i>	<i>Sanità integrativa</i>
<i>2016</i>	32%	32%
<i>2017</i>	28%	26%
<i>2018</i>	28%	24%

*Fonte: rielaborazione degli autori su dati Ocsel.*

Di seguito, per l'anno 2018 vi sono le misure e gli interventi riconducibili all'area dell'istruzione e del sostegno all'infanzia<sup>11</sup>, che in totale sono presenti nel 22% dei contratti. All'interno di questa area si trovano: spese e rimborsi direttamente collegate all'istruzione e al baby sitting (9,5%), convenzioni con asili nido e scuole per l'infanzia (8,5%) e convenzioni con ludoteche e dopo-scuola (4%).

Troviamo poi le categorie "Sostegno al potere d'acquisto" (14,8%), "Carrello della Spesa" (7%) e "Servizi ricreativi" (10%)<sup>12</sup>. Le prime due riguardano sostanzialmente buoni acquisto, buoni spesa e forme di convenzionamento con realtà commerciali, ma anche forme di rimborso della quota per interessi passivi per mutui e prestiti, mentre nella seconda sono racchiusi una serie di misure come: abbonamenti o ingressi a cinema e teatri, *pay tv*, abbonamenti o ingressi a palestre, centri sportivi, impianti sciistici, spa e centri termali, abbonamenti a quotidiani, viaggi (pacchetti completi, biglietteria e prenotazione di viaggi, soggiorni e vacanze) e attività culturali (mostre, musei, biblioteche). Seguono poi l'"Assistenza familiare"<sup>13</sup>, presente nell'8,2% dei contratti, il "Trasporto"<sup>14</sup> (5%) e misure volte a supportare i lavoratori nel disbrigo delle pratiche quotidiane (2%).

Si sottolinea infine che, data la peculiare modalità di raccolta e organizzazione degli accordi utilizzata dall'Osservatorio<sup>15</sup>, le percentuali riguardanti le voci "Altri benefit" e "Altri servizi" risultano piuttosto elevate: rispettivamente pari a 11,8% e 6,5%. Secondo l'Ocsel, in queste due categorie rientrano interventi come: sostegno alle spese d'affitto, coperture assicurative agevolate, convenzione per l'assistenza a disabili, convenzioni per colonie e campus per i figli dei dipendenti e agevolazioni per viaggi, shopping, salute e benessere e tempo libero.

Un discorso a parte meritano i miglioramenti delle disposizioni legislative e normative (presenti nel 38% dei contratti che prevedono welfare) che, per ragioni metodologiche, abbiamo preferito analizzare separatamente (cfr. *infra* § 3.4.3).

### 3.4.2. La conversione del Premio di Risultato

Grazie ai dati Ocsel è ora possibile analizzare due aspetti che, negli ultimi anni, sono divenuti di particolare importanza nel dibattito inerente al welfare in azienda: l'introduzione per via contrattuale della possibilità di convertire il Premio di Risultato

<sup>11</sup> Art. 51, c. 2, lett. *f bis*.

<sup>12</sup> Art. 51, c. 2, lett. *f*; Art. 51, c. 3; Art. 51, c. 4, lett. *b*.

<sup>13</sup> Art. 51, c. 2, lett. *f ter*.

<sup>14</sup> Art. 51, c. 2, lett. *d e d bis*.

<sup>15</sup> Gli accordi – e le relative informazioni – sono infatti depositati all'interno di un database direttamente dai responsabili Cisl che, a livello locale, sono coinvolti nel processo di contrattazione aziendale. In alcuni casi quindi i rappresentanti sindacali potrebbero interpretare in maniera differente i contenuti e gli istituti presenti nei contratti.

in “budget welfare” e la previsione dell’utilizzo di piattaforme digitali messe a disposizione dai cosiddetti provider di welfare aziendale (su questo aspetto si rimanda al capitolo 4 di questo *Rapporto*).

In primo luogo, i dati dell’Osservatorio evidenziano un forte aumento dello strumento della conversione del PdR in welfare. Questo particolare istituto contrattuale che, ricordiamo, consente all’impresa e al lavoratore di azzerare i costi fiscali e contributivi, è aumentato di circa 5 punti percentuali tra il 2016 e il 2017, passando dal 4,5% al 9,2% dei contratti che prevedono welfare; nel 2018 tale percentuale è invece triplicata rispetto all’anno precedente, arrivando al 30,2%. Questo, come vedremo anche nel capitolo successivo, dimostra come la possibilità di conversione del premio sia divenuta sempre più comune nella contrattazione.

Il dato sull’opportunità di conversione del PdR è interessante anche per riflettere sul rapporto tra la contrattazione di istituti di welfare e quella di miglioramenti salariali. A tal riguardo, se si osservano i soli contratti che prevedono misure e benefit di welfare nell’anno 2018, è possibile osservare che il 71% di essi prevede anche interventi migliorativi per il salario. Questa forte interdipendenza tra i due istituti emerge anche se si effettua l’operazione inversa; analizzando infatti le intese che disciplinano trattamenti economici aziendali emerge che nel corso degli ultimi anni la presenza del welfare sia stata sempre più importante: nel 2016 il welfare era presente in circa il 45,5% dei contratti che trattavano forme premiali e altri interventi salariali, nel 2017 si arriva al 47,5% e nel 2018 al 51,2%.

Tali evidenze portano a riflettere in merito al rapporto che si è creato tra welfare e salario. Molti (Arlotti 2019; Pavolini e Ascoli 2019) hanno evidenziato infatti come, in particolare a seguito dell’introduzione della possibilità di conversione del PdR, si possa generare un *trade-off* tra retribuzione e benefit di welfare<sup>16</sup>; tale “scambio”, nelle visioni più critiche, vedrebbe una progressiva riduzione della componente monetaria (aumenti salariali, premi annuali, ecc.) e un aumento dei benefit di varia natura: questo anche perché sarebbe più conveniente per le imprese finanziare strumenti che danno accesso a trattamenti fiscali agevolati (Pavolini e Ascoli 2019). A ciò si lega il fatto che per le somme destinate al welfare non sono previsti contributi previdenziali; di conseguenza, nel lungo periodo la mancata contribuzione avrebbe effetti negativi per il lavoratore al momento del pensionamento (Leonardi 2017; Mallone e Tafaro 2017). Proprio per questo è fondamentale il ruolo del sindacato per la negoziazione di ogni aspetto contrattuale legato al welfare, ivi compreso il risparmio

---

<sup>16</sup> A questo riguardo è necessario ricordare che, stando alla normativa, le prestazioni e i benefit di welfare non possono mai essere sostitutivi di elementi fissi o variabili della retribuzione del dipendente (principio di “infungibilità” tra retribuzione e welfare); un discorso a parte va fatto però per la conversione del Premio di Risultato (Massagli *et al.* 2018).

aziendale, e per la comunicazione a la formazione dei lavoratori in materia di previdenza complementare e strumenti assicurativi.

Ad ogni modo, secondo altre interpretazioni (Maino 2017; Santoni 2017; Pilotti 2019), il tentativo di legare produttività e welfare può dar vita ad un "circolo virtuoso": i servizi e i benefit realizzati dall'impresa possono divenire infatti una strategia di motivazione del personale, di miglioramento del clima aziendale e di coinvolgimento attivo dei lavoratori nel raggiungimento di determinati obiettivi aziendali. Per non parlare del fatto che, come detto, questa scelta è anche strettamente connessa alla crisi economico-finanziaria che l'Italia sta attraversando, che ha costretto molte imprese a cambiare la modalità di sostegno ai dipendenti, associandolo alle esigenze di rilancio dell'impresa stessa.

### 3.4.3. Nuove sfide per il sindacato: contrattare il tempo

Il tema della flessibilità dei tempi nei luoghi di lavoro è un aspetto sempre più dirimente nelle strategie di *people management* delle organizzazioni nell'ambito delle misure di *work-life balance* e di welfare aziendale. Le prestazioni legate alla gestione del tempo rientrano *in primis* nel più ampio spettro delle misure a sostegno della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro<sup>17</sup>, con lo scopo di alleggerire i carichi di cura dei lavoratori, ma sono ormai parte integrante di una strategia di gestione delle risorse umane che punta alla valorizzazione del tempo come una leva di *retention* per l'intera popolazione aziendale<sup>18</sup>. Possono essere annoverate sotto la definizione di welfare aziendale anche quelle forme di flessibilità oraria che hanno lo scopo di facilitare l'articolazione dei tempi personali e lavorativi (Greve 2007; Rizza e Bonvicini 2014): si fa in particolare riferimento a interventi quali il part time, la flessibilità oraria in entrata e uscita, il *job sharing*, la banca delle ore, il telelavoro e i congedi parentali che si vanno a sommare a quelli previsti dalla legge e, infine, lo *smart working*.

Come anticipato, parte di queste misure rientrano nell'analisi Ocsel tra le iniziative di miglioramento delle disposizioni normative presenti nei contratti che prevedono welfare. In particolare l'analisi rileva un'evoluzione significativa per quanto riguarda congedi parentali (che passano dal 29% degli accordi di welfare del 2016 al 39% del

---

<sup>17</sup>Tali misure si dividono in tre sottocategorie corrispondenti alla natura del benefit offerto: denaro, servizi e tempo (Seeleib-Kaiser e Fleckenstein 2009). Con "denaro" si intendono tutti gli strumenti di sostegno al reddito familiare che prevedono l'erogazione monetaria; i "servizi" sono, invece, tutte quelle prestazioni realizzate dall'azienda per il sostegno alla genitorialità e alla famiglia; mentre il "tempo" riguarda tutti quegli strumenti che consentono una maggiore flessibilità nell'organizzazione dei tempi di lavoro e personali.

<sup>18</sup>Lo dimostra il fatto che una recente survey condotta da ForceManager, erogata nel 2018 a circa 300 giovani, ha rilevato che per i Millennials lo *smart working* varrebbe la rinuncia a 3.000 euro di stipendio annui (La Repubblica 2018). Inoltre, dal rapporto sulla Salary Satisfaction dell'Osservatorio JobPricing si evince che per il 32% dei rispondenti una nuova opportunità lavorativa che prevede flessibilità oraria sia una ragione valida per cambiare lavoro (JobPricing 2019).

2018), maternità/paternità (dal 30% del 2016 al 36% del 2018) e part-time reversibile (dall'1% del 2016 al 10% del 2018).

Pur essendo sempre stati due capitoli differenti della contrattazione, negli ultimi anni welfare aziendale e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro sono stati sempre più trattati in maniera congiunta dalle parti sociali<sup>19</sup>. Il fattore "tempo", complici anche un'evoluzione tecnologica che supporta modalità di lavoro a distanza e la diffusione dello *smart working*<sup>20</sup>, è un elemento sempre più presente nel rinnovamento dei processi organizzativi e oggetto di attenzione anche per le parti sociali. In un'ottica di innovazione della contrattazione di secondo livello, la flessibilità oraria assume un ruolo di centralità, come dimostrano i numerosi accordi che fanno di questo tema una delle leve di maggior sperimentazione<sup>21</sup>. È bene però precisare che la contrattazione del tempo è una tematica molto più ampia del mero tema della conciliazione. Il tema dell'orario e, di conseguenza, dell'organizzazione del lavoro va infatti ben oltre il welfare perché ha a che fare con l'innovazione di tecnologia, prodotto, flessibilità e professionalità, all'interno di un'evoluzione che sta interessando l'intero mondo del lavoro.

In questa direzione, i dati Ocsel permettono di riflettere su quali tendenze si stanno delineando sul tema flessibilità nell'ambito della contrattazione. In generale è possibile evidenziare come, se nel 2016 e 2017 il 46% degli accordi di secondo livello prevedeva la flessibilità oraria, nel 2018 si sia passati al 56%. Le misure che hanno visto una maggior evoluzione riguardano riduzione dell'orario<sup>22</sup>, flessibilità in entrata/uscita e banca delle ore/meccanismi di compensazione (tabella 3.4). Queste iniziative si inseriscono in quel processo di destrutturazione dei tempi che sempre di più sta prendendo piede, in particolare nelle grandi organizzazioni. Se da un lato sono misure che possono far parte di politiche aziendali volte a ridurre i costi, dall'altro costituiscono i segnali di un cambiamento in atto volto a offrire modalità sempre più flessibili di gestione delle attività lavorative – slegandole dal classico orario di

<sup>19</sup> Si sottolinea che le riflessioni riportate in seguito sono frutto anche dell'intervista realizzata in data 16 luglio 2019 a Roberto Benaglia, fino alla primavera 2019 responsabile dell'Ocsel e attualmente Segretario nazionale Fai Cisl.

<sup>20</sup> La cui diffusione è stata certamente favorita dall'approvazione della legge 81/2017 (Barazzetta 2019).

<sup>21</sup> A titolo di esempio si citano due casi. L'accordo di Unicredit del 2018, per la promozione di nuove misure di conciliazione vita lavoro, ha introdotto, in via sperimentale, la possibilità di convertire il Premio di Risultato in giornate di permesso, secondo specifiche modalità. La grande catena di distribuzione Lidl ha introdotto una forma di part-time sperimentale che permette ai lavoratori, su base volontaria e con una pianificazione fatta con ampio anticipo, di incrementare di 5 ore settimanali il proprio orario, con conseguente aumento della retribuzione.

<sup>22</sup> È interessante sottolineare che per riduzione dell'orario si intende la possibilità di compensare in maniera personalizzata le modalità di erogazione dell'orario di lavoro tenendo conto non solo dei periodi di picchi del carico di lavoro in azienda e di conseguenza della definizione standardizzata di giorni di recupero, ma anche delle esigenze di flessibilità del lavoratore nel gestire questi ultimi. Si passa dunque da una flessibilità standardizzata a una flessibilità personalizzata.

lavoro standardizzato – e atte a favorire sistemi di misurazione della performance e di raggiungimento degli obiettivi.

Sul fronte della diffusione territoriale, la maggior parte degli accordi che ha previsto la flessibilità oraria riguarda aziende situate in Lombardia e Veneto (nel 2018 rispettivamente il 24% e il 23%) con una considerevole concentrazione nel settore meccanico, che ha registrato inoltre una costante crescita del numero di accordi che hanno contrattato la flessibilità (17% nel 2016, 29% nel 2017 e 43% nel 2018).

Tabella 3.4 – La diffusione di alcune misure di flessibilità oraria e dello *smart working*, anni 2016, 2017 e 2018.

	Riduzione orario	Flessibilità entrata/uscita	Banca ore/ meccanismi di compensazione	Smart working
2016	9%	36%	1%	14%
2017	16%	44%	8%	42%
2018	24%	47%	34%	68%

Fonte: rielaborazione degli autori su dati Ocsel.

Tra i contenuti che riguardano la contrattazione dell'organizzazione del lavoro troviamo nei dati dell'Ocsel l'andamento del numero di accordi contenenti disposizioni in materia di *smart working*<sup>23</sup> che merita una particolare attenzione: si passa infatti dal 14% del 2016 al 42% del 2017 fino al 68% del 2018<sup>24</sup>. È un segnale forte di come tale misura stia destando l'interesse delle organizzazioni (in particolare in Lombardia e Veneto e per i settori Trasporti, Chimica e affini, Aziende di servizi e Meccanici) ed evidenzia come, nonostante la legge non preveda che nella definizione dell'accordo di *smart working* tra datore di lavoro e dipendente sia obbligatorio il coinvolgimento della parte sindacale<sup>25</sup>, tale istituto sia comunque incluso nella contrattazione da parte di un numero crescente di organizzazioni (in particolare, ci dicono i dati Ocsel,

<sup>23</sup> 72 totali nel triennio 2016-2018.

<sup>24</sup> Di contro il telelavoro rimane su numeri molto inferiori (rispettivamente 7%, 12% e 6% nei tre anni di riferimento) a dimostrazione che tale istituto non risponde adeguatamente alle esigenze di aziende e lavoratori a causa di una serie di rigidità che ne rendono poco conveniente l'adozione.

<sup>25</sup> L'assenza di un ruolo per il sindacato all'interno della definizione degli accordi individuali di *smart working* potrebbe sembrare una contraddizione rispetto alla volontà del Legislatore, nell'ambito del welfare aziendale, di dare centralità alla contrattazione. In realtà, gli iter dei due provvedimenti normativi hanno origine profondamente diverse. La centralità del welfare aziendale e del ruolo della contrattazione nella legge di Stabilità 2016 nasce da un tavolo di confronto governativo in cui il sindacato ha avuto un ruolo fondamentale e come risposta alternativa all'introduzione del salario minimo previsto dal Jobs Act. La legge 81/2017 sullo *smart working* nasce invece da un dibattito parlamentare che non ha avuto il sindacato come interlocutore prevalente perché inserito in un dibattito legato *in primis* al lavoro autonomo.

per le aziende con un numero di dipendenti compreso tra 250 e 999). La ragione di ciò sta nel fatto che per le aziende, soprattutto sopra una certa dimensione, le parti sociali sono un prezioso punto di sintesi per l'organizzazione e possono rivestire un ruolo fondamentale nel favorire tra i lavoratori il cambiamento culturale che lo *smart working* richiede. Passare infatti da una logica di controllo da parte del proprio responsabile ad un lavoro che mette in primo piano il raggiungimento degli obiettivi è un cambio di paradigma non indifferente che richiede di essere adeguatamente governato sia tra i lavoratori (non solo gli *smart worker*) sia a livello di management e di vertici aziendali. Inoltre il sindacato può supportare le imprese nella definizione di quei riferimenti generali che vanno a definire il regolamento (sedi di lavoro ammissibili, possibilità o meno di utilizzare la propria strumentazione tecnologica, ecc.) e utili poi nella stesura dell'accordo individuale. Il fatto dunque che la normativa sulla *smart working* preveda tale tipologia di accordi non ha impedito al sindacato – almeno nelle imprese di grandi e medie dimensioni – di ritagliarsi un ruolo significativo (e ad oggi crescente) per favorire la diffusione del lavoro agile e insieme intervenire sulla dimensione organizzativa del lavoro.

### **3.5. Affrontare la sfida della rappresentatività: dal welfare aziendale al welfare territoriale**

La nostra indagine conferma alcuni dei principali elementi emersi dalle analisi presentate in precedenza. Se da un lato emerge infatti una consistente crescita della contrattazione del welfare, anche grazie alle novità regolative, dall'altro si registrano difformità e differenziazioni.

Innanzitutto si conferma una relazione forte fra l'offerta di prestazioni di welfare da parte delle imprese e la loro dimensione, con una presenza più significativa di prestazioni nelle aziende con più dipendenti, spesso appartenenti a gruppi economici multi-localizzati; secondo i dati e le stime presentate, le imprese al di sopra dei 50 dipendenti sembrano infatti avere molte più possibilità di fornire tali prestazioni (Maino e Rizza 2018; Santoni 2019). Il welfare occupazione tende inoltre a svilupparsi nelle realtà aziendali localizzate al Nord e al Centro-Nord e in alcuni settori in cui vi è una maggiore produttività e una più robusta tradizione nella contrattazione (come ad esempio nel settore metalmeccanico e dei servizi). Per questo, secondo alcuni (Agostini e Ascoli 2014; Arlotti 2019), queste prestazioni di welfare tendono nella gran parte dei casi ad essere "ritagliate" attorno alla tutela del lavoratore *insider* a tempo indeterminato: ciò può alimentare la frattura tra questi e gli *outsider* e i *mid-sider* (come ad esempio i lavoratori con contratti a tempo determinato, gli atipici, i lavoratori licenziati o in mobilità, gli inattivi) del mercato del lavoro.

In risposta a tale obiezione, come abbiamo visto, le parti sociali iniziano a giocare un ruolo sempre più importante. A questo si aggiunge, come sottolineano Maino e Razetti (2019), il fatto che le rappresentanze dei lavoratori e quelle datoriali, soprattutto grazie alla bilateralità e alla contrattazione territoriale, possono promuovere interventi in rete, anche tra attori di natura differente, che possono consentire al welfare di “uscire” dal perimetro dell’azienda, allargandosi così al territorio. Questi network *multi-stakeholder* consentono di non limitare l’accesso ai servizi ai soli dipendenti e, potenzialmente, arrivare alla collettività; allo stesso tempo, permettono una maggiore interazione con il territorio, e in particolare con il circuito economico locale, il Terzo Settore e il welfare pubblico territoriale. In questo modo si contrasta l’isolamento delle imprese (Pyke e Sengenberger 1992; Castells 2014) e si limitano alcune criticità di carattere economico, organizzativo e culturale che spesso interessano le realtà imprenditoriali del nostro Paese: questo perché attraverso tali sinergie si favorisce la nascita di economie di scala che permettono di sperimentare azioni innovative, calibrate sulle esigenze dell’ecosistema socio-economico locale, e di estendere il loro effetto non solo ai lavoratori, ma (almeno in parte) anche agli altri membri della comunità.

Inoltre, le rappresentanze imprenditoriali provano ad implementare anche altre azioni in questa direzione. Tali soggetti possono infatti avviare progetti innovativi e azioni strategiche volte a creare una rete territoriale e agevolare l’intermediazione tra domanda e offerta di servizi di welfare aziendale. In alcuni casi, come ad esempio in Liguria (Welfare Liguria), a Trento (#Welfare Trentino) e Bergamo (accordo tra le PMI di Confapi Unindustria) le associazioni datoriali – anche con il coinvolgimento di partner e provider privati – hanno dato vita ad una loro offerta di welfare per le imprese del territorio allo scopo, da un lato, di coinvolgere un numero sempre maggiore di aziende e, dall’altro, di favorire l’incontro tra domanda e offerta di servizi di welfare aziendale. Queste progettualità, rendendo i servizi più accessibili e fruibili, sono un’importante forma di sostegno per un welfare aziendale più inclusivo.

In tali modi il welfare da “aziendale” può diventare “territoriale” (cfr. Maino e Rizza 2018; Maino e Razetti 2019; Santoni 2019), divenendo così un volano di sviluppo sociale ed economico per l’ecosistema locale e, allo stesso tempo, contribuendo a scongiurare il rischio di una contrapposizione crescente fra “isole di benessere”, da un lato, e lavoratori meno tutelati e imprese meno innovative e meno competitive, dall’altro.

### **3.6. Conclusioni: il ruolo della contrattazione e delle parti sociali**

La fase di crisi economica, produttiva e occupazionale che ha investito l’Italia ha caricato di grande responsabilità il sistema delle relazioni industriali con l’intento di mitigare

e contrastare i suoi effetti più duri (Pais *et al.* 2018). Allo stesso tempo, la messa in discussione dei corpi intermedi – e *in primis* delle parti sociali – sta mettendo a sta mettendo alla prova il ruolo e il peso delle organizzazioni datoriali e sindacali, soprattutto in riferimento alla loro capacità di intermediare a tutto campo gli interessi del lavoro e sociali.

Proprio per queste ragioni il welfare aziendale e, più in generale, occupazionale è visto con particolare attenzione dal sistema della rappresentanza. Ciò è evidenziato anche dai dati qui presentati. Per quanto riguarda la contrattazione collettiva, infatti, seppur con forti differenziazioni a livello settoriale e pur tenendo conto che le cifre destinate alle prestazioni di welfare sono ancora piuttosto basse, ad oggi è possibile stimare un totale di 166.011 aziende e 2.432.093 dipendenti destinatari di strumenti di welfare di natura occupazionale ed evidenziare un significativo aumento dei Ccnl che hanno introdotto questo istituto.

I dati Ocsel discussi in questo capitolo segnalano poi che anche in materia di contrattazione decentrata si assiste a un rilevante incremento della presenza del welfare aziendale. Tra il 2016 e il 2018 sono mutate le scelte delle parti sociali in riferimento alle misure previste dagli accordi: si è infatti ridotta la presenza di previdenza complementare e sanità integrativa, a vantaggio degli altri benefit e della conversione del Premio di Risultato. In crescita sono anche le misure che introducono flessibilità oraria e forme di lavoro agile: questi strumenti, in grado innanzitutto di fornire nuove risposte ai bisogni legati all'armonizzazione dei tempi personali, familiari e di lavoro, sono sempre più presenti nelle interazioni contrattuali tra le parti e, come sottolineato nel § 3.4.3, forniscono nuovi spunti di dialogo e confronto tra sindacati e organizzazioni datoriali. La contrattazione del tempo mette in luce inoltre il ruolo strategico che il sindacato può rivestire nella riflessione in atto sull'evoluzione dei processi lavorativi che, iniziando a superare l'impostazione fordista basata su rigidità dell'orario e controllo, ci sta conducendo ad un progressivo ma profondo cambio di paradigma delle organizzazioni.

Come abbiamo cercato di mostrare, le ragioni legate alla crescita del welfare aziendale contrattato sono molteplici. In primo luogo, attraverso il welfare si favorisce la partecipazione dei lavoratori (mediante le loro rappresentanze) all'interno dei processi decisionali, allo scopo di assicurare migliori condizioni di lavoro. Ciò anche perché, nel momento in cui le parti sociali si confrontano sul welfare, viene ridefinito il focus della contrattazione: l'oggetto della negoziazione si estende infatti al benessere (in senso ampio) del lavoratore e della sua famiglia. L'obiettivo del dialogo sociale è quindi quello di rispondere ai reali bisogni sociali dell'individuo iniziando da quelli maggiormente connessi con la sfera lavorativa (come la previdenza) per arrivare poi a tutti gli altri (conciliazione vita-lavoro, bisogni sanitari, sostegno alla famiglia e alla genitorialità, ecc.).

Nella realizzazione di iniziative e piani di welfare aziendale, il sindacato ha anche il ruolo di garantire che queste diano risposte concrete all'insicurezza, che sempre di più si percepisce tra i lavoratori, rispetto alle tutele che il posto di lavoro è in grado di garantire; si rende necessario in tal senso puntare alla valorizzazione di servizi che generino alti livelli di protezione. Anche per queste ragioni garantire l'erogazione di un welfare aziendale di qualità si pone come questione centrale per le parti sociali. Tale obiettivo può essere perseguito in vari modi. In prima battuta il sindacato può diventare strategico – sia a livello di singola impresa sia a livello territoriale – per portare alla luce le autentiche necessità dei lavoratori e facilitare quindi l'analisi dei bisogni (aspetti che oggi sono sempre più appannaggio esclusivo di società private e *provider* selezionati dalle aziende<sup>26</sup>). Le rappresentanze sindacali sono poi interlocutori fondamentali per comunicare con i lavoratori e informare questi ultimi in merito alle opportunità (ma anche ai rischi) riguardanti il welfare aziendale. Più in generale, quindi, il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali è decisivo nel processo di legittimazione dei processi che portano all'introduzione di benefit e servizi destinati ai dipendenti e alle loro famiglie.

Per tutti questi aspetti il sindacato può trovare un alleato importante nelle associazioni datoriali, le quali hanno la necessità di "fare cultura" intorno al welfare aziendale e, più in generale, intorno a tutte quelle innovazioni legate al lavoro che possono generare un ritorno virtuoso: del resto la contrattazione e la bilateralità sono gli strumenti con cui le parti sociali si incontrano, si confrontano e, possibilmente, si mettono d'accordo allo scopo di trovare un equilibrio tra i reciproci interessi.

Il valore di un welfare aziendale contrattato, così come quello che scaturisce dalla contrattazione territoriale e dalla bilateralità, risiede nel fatto che le imprese trovino nelle parti sociali un supporto nell'individuare un punto di sintesi utile nella complessa fase di introduzione di un piano di welfare e, di contro, i lavoratori (e i cittadini, nel caso di iniziative che si estendono oltre i confini aziendali) siano adeguatamente rappresentati nella definizione di misure che nascono per rispondere ai loro interessi e bisogni.

Il welfare aziendale non solo ha trovato nella contrattazione una opportunità di sviluppo ma, capovolgendo la prospettiva, si è trasformato in uno strumento in grado di innovare e ripensare lo scambio contrattuale e il dialogo tra le parti sociali. È infatti anche grazie al Legislatore, che ha introdotto nuovi incentivi e ha aggiornato la normativa di riferimento, e alle difficoltà del welfare tradizionale che – a fronte di

---

<sup>26</sup> La scarsa centralità delle organizzazioni sindacali nella fase di identificazione delle prestazioni da includere nei piani di welfare predisposti dai *provider* è stata evidenziata da alcune recenti indagini; si veda Arlotti (2019).

una crescita minima della produttività dagli anni Duemila – nel nostro Paese si è sviluppata una contrattazione “espansiva”, su tutti i livelli, attraverso la quale sono stati (progressivamente) inseriti interventi migliorativi per i lavoratori (Negrelli e Rossi 2019). Attraverso il welfare le parti sociali hanno potuto imboccare nuove strade nei periodi più duri della crisi e continuano tuttora a percorrerle, rafforzando così il proprio ruolo di corpi intermedi e rivitalizzando, più in generale, quello della contrattazione.

## Riferimenti bibliografici

- Agostini C. e Ascoli U. (2014), *Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricalibratura del modello italiano?*, in “Politiche Sociali/Social Policies”, n. 2, pp. 263-280
- Arlotti M. (2019), *Lo sviluppo del welfare fiscale-occupazionale in Italia: quali tipi di assetti, intrecci ed impatti?*, in “Politiche Sociali/Social Policies”, n. 1, pp. 93-116
- Barazzetta E. (2019), *Genitori al lavoro. Il lavoro dei genitori*, Milano, Este Edizioni,
- Castells M. (2014), *La nascita della società in rete*, Milano, Egea
- Cgil (2019), *Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, Fondazione Di Vittorio, Roma
- Colombo S. e Regalia I. (2011), *Sindacato e welfare locale*, Milano, FrancoAngeli
- Confindustria (2018), *Premi collettivi per oltre 3 lavoratori su 5 nelle imprese industriali associate a Confindustria*, Nota numero 05/2018
- Crane A., Matten D. e Moon J. (2008), *Corporations and citizenship*, Cambridge, Cambridge University Press
- Donati P. e Prandini R. (2009), *La conciliazione famiglia-lavoro nelle piccole e medie imprese. Costruire e governare nuove reti*, Milano, FrancoAngeli
- Ferrera M. (a cura di) (2019), *Le politiche sociali*, Terza edizione, Bologna, il Mulino
- Greve B. (2007), *Occupational welfare. Winners and losers*, Edward Elgar, Cheltenham
- Inps e Cnel (2019), *Individuazione dei contratti da assumere a riferimento per l'applicazione della normativa previdenziale e di finanza pubblica*, Roma
- JobPricing (2019), *Salary Satisfaction Report 2019*
- La Repubblica (2018), *Giovani e lavoro: l'orario flessibile vale la rinuncia a 3mila euro di stipendio*, [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 15 dicembre 2018
- Leonardi M. (2017), *Premi di produttività e welfare aziendale: una riflessione sul caso italiano*, in “La Rivista delle Politiche Sociali”, n. 2, pp. 35-36
- Macchioni E. (2014), *Culture e pratiche del welfare aziendale. Dalla responsabilità sociale alla cittadinanza d'impresa*, Milano-Udine, Mimesis

- Maino F. (a cura di) (2017), *Welfare aziendale tra dimensione organizzativa e cura della persona*, in "I quaderni di Sviluppo & Organizzazione", n. 23, Milano, Este Edizioni
- Maino F. e Razetti F. (2019), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli
- Maino F. e Rizza R. (2018), *Le piccole e medie imprese incontrano il welfare: nuove opportunità di tutela dei lavoratori e di crescita per l'azienda e il territorio?*, in "Stato e Mercato", vol. 113, n. 2, pp. 197-224
- Maino F., Razetti F. e Santoni V. (2019), *Mercato del welfare aziendale, provider e nuove opportunità occupazionali*, in "Sociologia del Lavoro", n. 156, in corso di pubblicazione
- Maino F., Pesenti L., Razetti F. e Santoni V. (2018), *Impresa possibile. Welfare aziendale in provincia di Cuneo*, in "I Quaderni della Fondazione", n. 33, Cuneo, Fondazione CRC
- Mallone G. (2015), *Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 43-68
- Mallone G. e Tafaro T. (2017), *Premio in welfare oggi, quale pensione domani?*, in "La Rivista delle politiche sociali", n. 2, pp. 41-53
- Massagli E., Spattini S. e Tiraboschi M. (2019), *Fare welfare in azienda. Guida pratica per imprese, consulenti, sindacalisti, operatori*, Bergamo, ADAPT University Press
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019), *Report detassazione*, 15 luglio 2019
- Moretti E. (2013), *La nuova geografia del lavoro*, Milano, Mondadori
- Negrelli S. (2013), *Le trasformazioni del lavoro. Modelli e tendenze nel capitalismo globale*, Roma-Bari, Laterza,
- Negrelli S. e Rossi P. (2019), *Trasformazioni del lavoro e welfare aziendale*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 1, pp. 117-136
- Ocsel (2018), *Quarto Rapporto Ocsel sulla Contrattazione decentrata 2016/2017*, Roma, Cisl
- Pais I., Pesenti L. e Rovati G. (2018), *Protagonisti della rappresentanza*, Bologna, Il Mulino,
- Pavolini E. e Ascoli U. (2019), *The Dark Side of the Moon: il ruolo del welfare fiscale nel sistema di protezione sociale italiano*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 1, pp. 23-46
- Pavolini E., Ascoli U. e Mirabile M.L. (a cura di) (2013), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Pyke F. e Sengenberger W. (1992), *Industrial districts and local economic regeneration*, Ginevra, International Institute for Labour Studies
- Pilotti L. (2019), *Organizzazioni emotive (intelligenti e creative). Tra welfare aziendale, responsabilità, partecipazione e resilienza*, Milano, McGraw-Hill Education
- Pizzuti F.R. (2019), *Rapporto sullo Stato Sociali 2019. Welfare pubblico e welfare occupazionale*, Roma, Sapienza Università Editrice
- Porter M.E. e Kramer M.R. (2011), *Creating Shared Value*, in "Harvard Business Review", vol. 89, n. 1-2, pp. 62-77
- Regalia I. (2010), *Promuovere il lavoro, promuovere attraverso il lavoro. Riflettendo su alcune esperienze a Milano*, in R. Lodigiani (a cura di), *Rapporto sulla città. Milano 2010. Welfare ambrosiano futuro cercasi*, Milano, FrancoAngeli

- Rizza R. e Bonvicini F. (a cura di) (2014), *Attori e territori del welfare. Innovazioni nel welfare aziendale e nelle politiche di contrasto all'impoverimento*, Milano, FrancoAngeli
- Santoni V. (2017), *Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 91-118
- Santoni V. (2018), *Gli investimenti, le opportunità e i rischi della digital health nel campo del welfare aziendale*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, pp. 217-233
- Santoni V. (2019), *Reti d'impresa e accordi territoriali per il welfare aziendale: i tratti distintivi delle esperienze italiane*, in "Sociologia del Lavoro", n. 153, pp. 185-201
- Scippa E. (2018), *Relazioni industriali e welfare. Il ruolo della contrattazione collettiva nella protezione dei bisogni di natura sociale dei lavoratori*, Milano, FrancoAngeli
- Seeleib-Kaiser M. e Fleckenstein T. (2009), *The political economy of occupational family policies: comparing workplaces in Britain and Germany*, in "British Journal of Industrial Relations", vol. 47, n. 4, pp. 741-764
- Titmuss R.M. (1958), *Essays on the welfare state*, Londra, Allen and Unwin
- Tombari M. (a cura di), *Pubblico, territoriale e aziendale. Il welfare del gruppo cooperativo CGM*, Milano, Este Edizioni.

### ≡ Livelli della contrattazione

Diverse «fonti» che non si escludono a vicenda ma possono integrarsi e stratificarsi nella stessa impresa

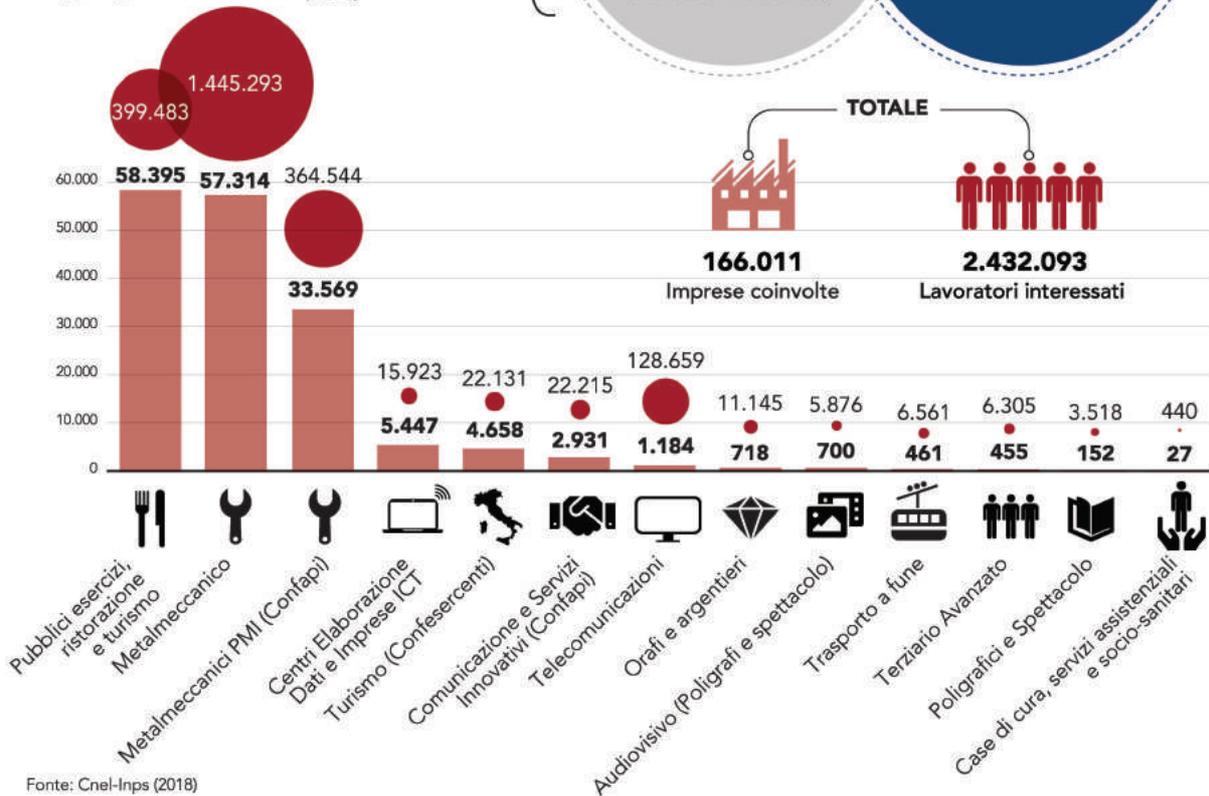


LIVELLI CONTRATTUALI



### ≡ I Contratti Collettivi Nazionali che prevedono welfare

■ Imprese coinvolte (2018) ● Lavoratori interessati (2018)

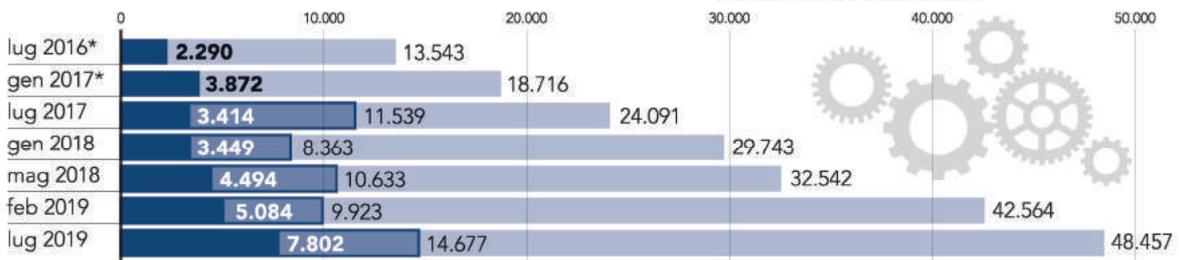


Fonte: Cnel-Inps (2018)

### ≡ Contratti di secondo livello che prevedono Premi di Risultato

■ Attivi che prevedono welfare ■ Attivi ■ Depositati

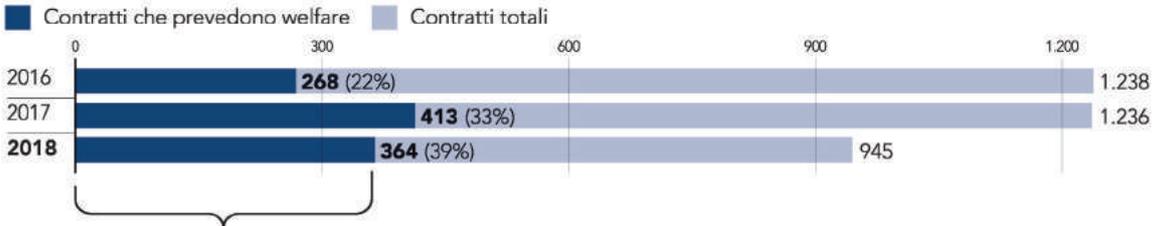
\* Poiché non è disponibile il numero di contratti attivi su quelli depositati, la percentuale di contratti su welfare di luglio 2016 e gennaio 2017 è riferita al totale dei contratti depositati.



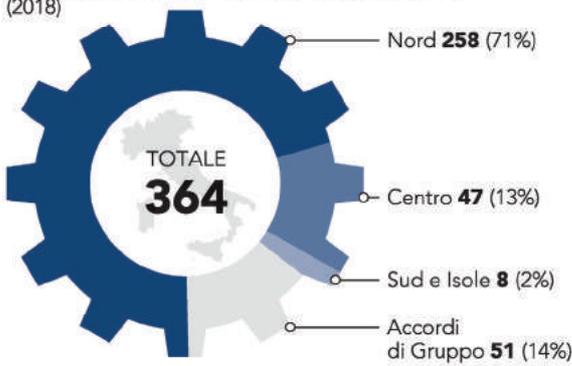
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

## L'analisi di Ocsel

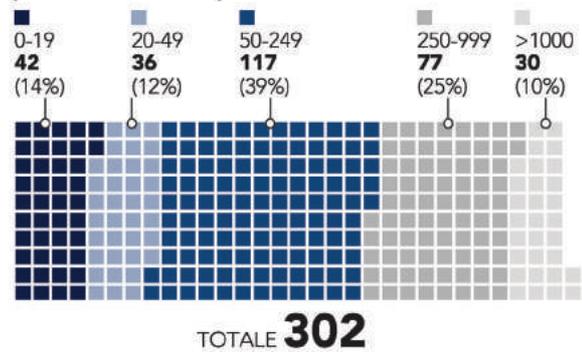
### Contratti di secondo livello che prevedono welfare aziendale



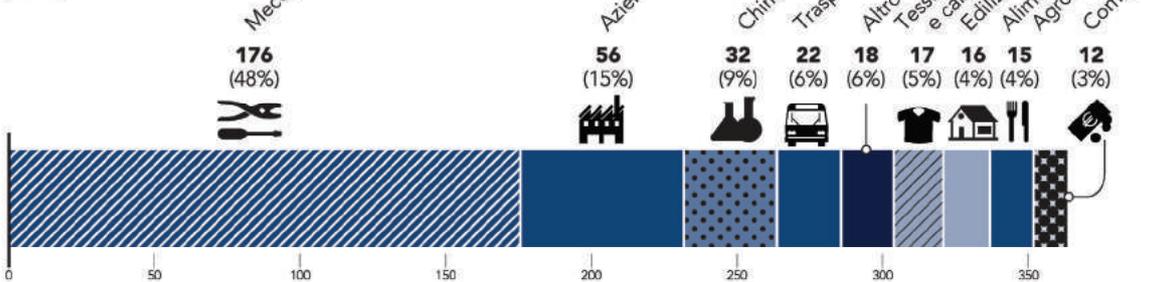
### Distribuzione territoriale degli accordi (2018)



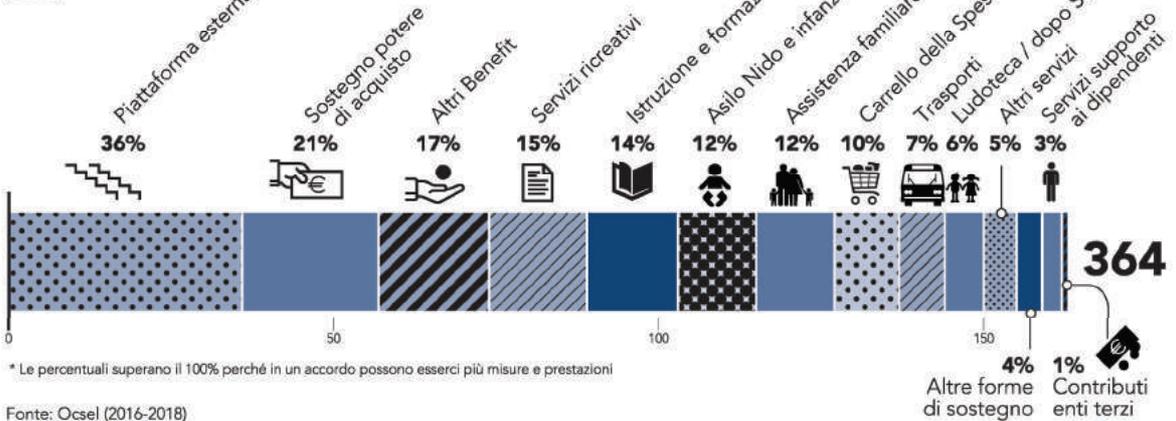
### Classe dimensionale degli accordi per numero di dipendenti (2018)



### Accordi per settore (2018)



### Servizi aziendali e convenzioni previste dagli accordi\* (2018)



\* Le percentuali superano il 100% perché in un accordo possono esserci più misure e prestazioni

Federico Razetti e Valentino Santoni

## IL MERCATO DEL WELFARE AZIENDALE.

### L'INTERMEDIAZIONE E IL RUOLO DEI PROVIDER

# 4

## Introduzione

Come osservato nel capitolo precedente, seppur con alcune significative difformità, il welfare aziendale si sta progressivamente diffondendo all'interno del tessuto produttivo del Paese. Tale fenomeno, oltre a ridefinire il perimetro delle relazioni industriali, sta producendo interessanti effetti dal punto di vista economico e delle modalità di fruizione delle prestazioni di welfare da parte dei lavoratori. Sono sempre più numerose le società – profit e non profit – che decidono di investire nel mercato del welfare aziendale. Tra di esse vi sono i cosiddetti *provider*, soggetti imprenditoriali che sostengono – nelle diverse fasi di ideazione, implementazione e monitoraggio di interventi o piani di welfare – le aziende che intendono offrire *benefit* ai propri dipendenti.

In questo capitolo ci proponiamo di approfondire le dinamiche in corso nel mercato del welfare aziendale concentrandoci sul ruolo esercitato dai *provider* e sulla loro funzione di intermediazione fra domanda e offerta, ovvero fra bisogni e risposte, nel campo del welfare occupazionale. La scelta di concentrare l'analisi su questi attori dipende da diverse ragioni. La prima è che negli ultimi anni, come anticipato, il numero e la rilevanza di questi soggetti è andata crescendo. In uno scenario caratterizzato, allo stesso tempo, da rilevanti incentivi creati dalla normativa e dalla persistente complessità del quadro regolativo, i *provider* – proprio in virtù del loro ruolo di intermediari e facilitatori – si sono via via affermati come soggetti centrali per le imprese che desiderano strutturare piani di welfare aziendale. L'attrattiva di questi soggetti risiede nella loro capacità di offrire risposte professionali in merito ai diversi passi necessari per strutturare un piano di welfare: una funzione di intermediazione che è andata specializzandosi, di pari passo con l'affermarsi di piattaforme informatiche per la gestione dei *benefit*. Il secondo motivo di interesse verso questo mercato origina dall'osservazione che, in quanto operatori in prima linea sul fronte del welfare, i *provider* sono depositari di una mole imponente di informazioni utili per fornire una rappresentazione, se non esaustiva, certamente molto ampia e

attendibile delle dinamiche in atto in questo ambito sul lato dell'offerta, ma anche della domanda: i dati in possesso dei *provider* rappresentano una fonte tanto più preziosa alla luce della scarsità delle informazioni rese disponibili su questo tema dalle fonti ufficiali. La terza ragione di interesse sta, dal nostro punto di vista, nel fatto che i *provider*, mettendo a punto strumenti flessibili e relativamente accessibili per la definizione di piani di welfare, potrebbero costituire uno dei soggetti-chiave per la diffusione del welfare aziendale anche fra quelle micro, piccole e medie imprese, cuore del tessuto produttivo italiano, che per diverse ragioni messe in luce da tutte le principali ricerche sul tema (dalla bassa conoscenza della normativa alla scarsità delle risorse economiche e organizzative a loro disposizione) fanno più fatica ad avvicinarsi a questo campo di intervento (cfr. Maino e Rizza 2017; Maino et al. 2018; Maino e Razetti 2019). Infine, la diffusione dei *provider* – quali principali intermediari fra domanda e offerta di welfare aziendale – sollecita a interrogarsi attentamente sulle conseguenze che tale opera di intermediazione, dati i vincoli determinati dalla normativa e gli interessi degli operatori stessi, può produrre tanto sulla definizione delle caratteristiche dell'offerta quanto su quelle dei bisogni espressi dai lavoratori.

Nelle pagine che seguono, dopo aver delineato la cornice regolativa del welfare aziendale in Italia (§ 4.1) e aver proposto una ricognizione dei diversi attori che popolano questo mercato (§ 4.2), presentiamo i risultati di una *survey* rivolta ai principali operatori e realizzata dal Laboratorio *Percorsi di secondo welfare*, in collaborazione con Aiwa, la prima associazione italiana di *provider* di welfare aziendale (§§ 4.3 e 4.4). La ricerca si è posta l'obiettivo di colmare, almeno in parte, il deficit conoscitivo esistente intorno a tale tema, provando a stimare il valore del mercato legato al welfare aziendale intermediato dagli operatori e l'ampiezza del bacino di lavoratori che hanno accesso a questa forma di protezione sociale, a cogliere le caratteristiche delle imprese clienti e a comprendere scelte di aziende e lavoratori in materia di servizi e prestazione di welfare. Le dinamiche osservate grazie alle evidenze emerse dalla *survey*, lette attraverso gli spunti offerti dalla letteratura attualmente disponibile su una questione relativamente ancora poco indagata, permettono di sviluppare alcune riflessioni in merito all'effettivo ruolo di intermediazione (o disintermediazione) che i diversi attori che popolano il mercato del welfare – a partire dai *provider* stessi – esercitano o potrebbero esercitare a vari livelli; ci si interroga in particolare sul rischio che, in assenza dell'iniziativa di altri soggetti preposti alla rappresentanza degli interessi, quando gli operatori limitano la propria opera di intermediazione alla predisposizione e alla vendita di una piattaforma informatica, questa finisca per alimentare *disintermediazione* fra bisogno e lavoratore (§ 4.5). Nell'ultima sezione (§ 4.6) si enucleano quindi alcuni temi che, alla luce dell'analisi presentata nel capitolo, paiono meritevoli di essere inseriti in una futura agenda di ricerca sul welfare aziendale in Italia.

#### 4.1. Welfare aziendale: il quadro normativo

Se a livello concettuale il welfare aziendale può essere definito come quell'insieme di beni e servizi forniti dalle imprese e dai datori di lavoro ai loro dipendenti<sup>1</sup>, a livello normativo nel nostro Paese la materia è regolata dal Tuir, il Testo Unico delle Imposte sui Redditi. L'unica forma di regolamentazione della materia è dunque di carattere fiscale e previdenziale (Maino *et al.* 2019a). La legge non offre alcuna definizione del concetto di welfare aziendale, limitandosi a sviluppare un corposo catalogo di misure il cui valore gode della totale o parziale esclusione dalla formazione del reddito da lavoro dipendente, oltre ad essere in genere deducibile dal reddito d'impresa. Ciò, dal lato dell'azienda, comporta la non-maturazione di ogni istituto contrattuale (Trattamento di Fine Rapporto, tredicesima, festività monetizzate e così via), la piena deducibilità ai fini Ires dei costi sostenuti<sup>2</sup> e la totale decontribuzione del valore dei beni e servizi corrisposti, così come delle somme riconosciute ai dipendenti. Il lavoratore gode invece della completa detassazione di questi stessi valori, oltre che dell'esenzione della contribuzione a suo carico (Massagli *et al.* 2019). Sin dall'introduzione del Tuir nel 1986, il Legislatore ha previsto così importanti agevolazioni con lo scopo di incoraggiare l'investimento delle imprese nell'ambito della protezione sociale. Inoltre, diversi governi dell'ultimo decennio hanno approvato misure volte, direttamente o indirettamente, a coinvolgere le aziende sul fronte del welfare aziendale (Ambra 2016; Santoni 2017), sino alle significative novità introdotte dalle Leggi di Stabilità del 2016 e, in parte, del 2017 e 2018.

Questi ultimi interventi hanno infatti introdotto modifiche rilevanti ai due articoli del Tuir che regolamentano la materia: il 51, che definisce ciò che non concorre a formare reddito da lavoro dipendente e fissa, per alcuni interventi, i limiti di importo defiscalizzabile, e il 100, che invece elenca le "finalità socialmente utili" che, in quanto tali, non concorrono a formare il reddito del lavoratore e sono parzialmente deducibili in capo al datore di lavoro. Il Legislatore ha in particolare cercato di incoraggiare la partecipazione delle parti sociali al processo di negoziazione dei *benefit* di welfare; ha aggiornato la normativa introducendo prestazioni destinate a proteggere i lavoratori dai nuovi rischi sociali (bisogni legati alla genitorialità e alla non autosufficienza), prevedendo la possibilità di erogare servizi tramite "voucher welfare"<sup>3</sup>; ha inoltre rafforzato il sistema che dà accesso alla fiscalità agevolata per le

---

<sup>1</sup> E, in alcuni casi, anche ai loro collaboratori autonomi.

<sup>2</sup> Per quanto riguarda le prestazioni definite dall'articolo 100 del Tuir ("Oneri di utilità sociale"), nel momento in cui queste sono fornite "volontariamente" dal datore – cioè senza stipulare un regolamento aziendale o un accordo con le rappresentanze sindacali – la deducibilità delle spese sostenute dall'impresa è limitata al 5 per mille del costo del lavoro.

<sup>3</sup> Per "voucher welfare" si intende un documento di legittimazione – che può essere in formato cartaceo

imprese; ha infine provato a rendere il welfare aziendale maggiormente attrattivo correlandolo alle dinamiche riguardanti la produttività (Maino e Razetti 2019; Massagli *et al.* 2019; Santoni 2019a).

Come sintetizzato nella tabella 4.1, l'attuale normativa in materia di welfare aziendale disciplina le seguenti macro-aree: la previdenza complementare; la sanità integrativa; i servizi per l'infanzia e l'istruzione dei figli dei dipendenti; l'assistenza ai familiari anziani e non autosufficienti; forme di copertura assicurativa per il lavoratore; il rimborso su mutui e prestiti; i servizi di trasporto collettivo e gli abbonamenti al trasporto pubblico; l'ambito della cultura e del tempo libero; i cosiddetti *fringe benefit*. Questi ultimi sono un insieme di beni e servizi che possono essere ceduti (o prestati) al dipendente e che non devono avere necessariamente finalità sociale: rientrano sotto questa definizione i buoni spesa e i buoni carburante, i cesti natalizi, il telefono o l'auto aziendale.

Risulta dunque chiara la convivenza, nello stesso perimetro, di prestazioni che rispondono a bisogni sociali in senso stretto, di interventi che attengono più direttamente a un'area definibile "ludico-ricreativa" e di "equivalenti salariali" come i *fringe benefit*. Come sottolineato da diversi osservatori, si è di fronte a "una sorta di ampliamento indefinito dei confini del welfare aziendale con una moltiplicazione delle prestazioni ben oltre ciò che tradizionalmente è tutela sociale" (Censis e Eudaimon 2018, pp. 5-6).

Oltre a queste prestazioni, a livello concettuale è poi possibile inscrivere all'interno dell'area del welfare aziendale anche gli interventi che ricadono nella categoria del welfare occupazionale che Seeleib-Kaiser e Fleckenstein (2009) hanno definito "tempo": si fa riferimento alle misure che riguardano la flessibilità oraria e lo *smart working* e che possono costituire uno strumento rilevante a sostegno dei bisogni di conciliazione vita-lavoro. Sul piano regolativo, alcune delle prestazioni in tema di flessibilità sono contenute nel Decreto legislativo 51 del 26 marzo 2001 ("Testo Unico maternità/paternità"), preceduto dalla Legge 53/2000, mentre per lo *smart working* il riferimento principale è la Legge 81/2017, la quale – oltre ad una generale definizione della materia – stabilisce la modalità di attivazione del lavoro agile, gli aspetti formali relativi all'accordo tra le parti, che cosa questo debba disciplinare, la retribuzione del lavoratore e la dibattuta questione relativa a salute e sicurezza (cfr. Capitolo 3; Barazzetta 2019).

---

o elettronico – che consente al lavoratore di spenderne il relativo valore nominale in beni e servizi stabiliti dalla normativa.

Tabella 4.1 – Il quadro normativo in materia di welfare aziendale.

Area di intervento	Prestazioni	Modalità di erogazione			Beneficiari		Limiti	Art. Tuir
		Versamenti	Rimborsi	Servizi, voucher e acquisto diretto del datore	Dipendenti	Familiari <sup>4</sup>		
Previdenza complementare	Versamenti da parte di datore di lavoro e/o lavoratore a fondi pensione	•	-	-	•	•	Fino a 5.164,57 €/anno (esclusa eventuale somma del PdR)	51, c. 2, h (d.lgs. 252/2005)
	Versamenti a Fondi, Enti o Casse aventi esclusivamente fine assistenziale	•	-	-	•	•	Fino a 3.615,20 €/anno (esclusa eventuale somma del PdR)	51, c. 2, a
Sanità integrativa	Spese mediche (spese odontoiatriche, check-up, visite specialistiche, ecc.)	-	-	•	•	•	-	51, c. 2, f (quindi 100, c. 1)
	Spese mediche (spese odontoiatriche, check-up, visite specialistiche, ecc.)	-	-	•	•	-	Fino a 258,23 €/anno (come <i>fringe benefit</i> )	51, c. 3
Servizi all'infanzia e istruzione	Spese scolastiche (rette per asili, mense scolastiche, libri, università, borse di studio), <i>baby-sitting</i> , centri o campus estivi e invernali, ludoteche, servizi aggiuntivi (gite d'istruzione, scuolabus...).	-	•	•	-	•	-	51, c. 2, f bis
Assistenza familiare	Assistenza di familiari anziani e non autosufficienti	-	•	•	-	•	-	51, c. 2, f ter
	Assicurazioni Long Term Care e Dread Disease	•	-	-	•	-	-	51, c. 2, f quater
Vitto	Servizi mensa gestiti in proprio o tramite terzi oppure attraverso buoni	-	-	•	•	-	Per i buoni il limite è di 5,29 €/giorno (7 € se in formato elettronico)	51, c. 2, c
Mutui e prestiti	Rimborso della quota per interessi passivi per mutui e prestiti	-	•	-	•	-	-	51, c. 4, b

<sup>4</sup> Quando la normativa fa riferimento ai familiari del lavoratore – in base all'articolo 12 del Tuir e all'articolo 433 del Codice Civile – si intendono: coniuge non legalmente ed effettivamente separato (vi rientra anche il partner nelle unioni civili di cui alla Legge 76/2016); figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati; genitori e, in loro mancanza, gli ascendenti prossimi; adottanti; generi e nuore; suocero e la suocera; fratelli e le sorelle germani o unilaterali. Ai fini del welfare, i familiari qui citati possono anche non essere conviventi e non essere fiscalmente a carico (Circolare dell'Agenzia delle Entrate 238/E del 2000).

Area di intervento	Prestazioni	Modalità di erogazione			Beneficiari		Limiti	Art. Tuir
		Versamenti	Rimborsi	Servizi, voucher e acquisto diretto del datore	Dipendenti	Familiari <sup>4</sup>		
Trasporto	Servizi collettivi di trasporto	-	-	•	•	-	-	51, c. 2, d
	Abbonamenti al trasporto pubblico	-	•	•	•	•	-	51, c. 2, d bis
Cultura e tempo libero	Abbonamenti o ingressi a cinema e teatri, pay tv, abbonamenti o ingressi a palestre, centri sportivi, impianti sciistici, spa, abbonamenti a testate giornalistiche, quotidiani, viaggi (pacchetti completi, biglietteria e prenotazione di viaggi, soggiorni e vacanze), attività culturali (mostre, musei, biblioteche)	-	-	•	•	•	-	51, c. 2, f (quindi 100, c. 1)
Fringe benefit	Beni e servizi in natura (buoni acquisto e buoni benzina, auto azienda, polizze assicurative, locazione di abitazione, beni prodotti dall'azienda)	-	-	•	•	-	Fino a 258,23 €/anno	51, c. 3

Fonte: elaborazione degli autori.

## 4.2. Gli attori del mercato del welfare aziendale

Come analizzato in altri capitoli di questo *Rapporto* (cfr. Capitoli 2 e 3) ed evidenziato anche dai dati discussi in queste pagine (cfr. *infra* § 4.3), dal 2016 ad oggi il welfare aziendale ha fatto registrare una crescita rilevante tra le imprese del nostro Paese. Parallelamente alla diffusione del fenomeno, l'arena del welfare occupazionale e aziendale è andata via via popolandosi di una molteplicità di attori, individuali e collettivi, la cui emersione può essere letta in parte come uno dei fattori all'origine del recente sviluppo del welfare aziendale, in parte come una sua conseguenza. La letteratura politologica più attenta (Mallone *et al.* 2019) non ha infatti mancato di mettere in evidenza il ruolo chiave esercitato dai soggetti privati, e in particolare dai principali *player* del settore bancario e assicurativo e dalle società *provider*, nel processo di *agenda setting* sfociato nelle novità introdotte dal Legislatore nel triennio 2016-2018 e richiamate poco sopra.

Una volta rinnovata, la cornice regolativa ha quindi spinto diversi soggetti del tessuto produttivo e della rappresentanza sociale a cogliere le opportunità aperte dal

Legislatore, definendo o ridefinendo il proprio ruolo all'interno di quello che si è rapidamente definito come un vero e proprio mercato del welfare aziendale. In questa sezione ci proponiamo di delineare le caratteristiche di tali soggetti, con una particolare attenzione all'eterogeneo universo delle società *provider*.

#### 4.2.1. Attori e funzioni

La tabella 4.2 propone una rappresentazione schematica dei principali attori che popolano attualmente tale mercato, mettendo al contempo in evidenza le funzioni da essi esercitate o esercitabili.

Tabella 4.2 – Il mercato del welfare aziendale: principali attori e funzioni.

Attori \ Funzioni	Articolazione/ aggregazione della domanda	Acquisto di piani di welfare per i dipendenti	Vendita di piani di welfare	Erogazione (fornitura di beni e servizi inclusi nei piani di welfare)
<i>Imprese (profit e non profit)</i>	Singole imprese, reti di imprese	Imprese profit, imprese e cooperative sociali	Società <i>provider</i>	Imprese profit, imprese e cooperative sociali, società di mutuo soccorso
<i>Parti sociali</i>	Associazioni datoriali, Organizzazioni sindacali, Enti, fondi e casse bilaterali	Associazioni datoriali, Organizzazioni sindacali, Enti, fondi e casse bilaterali	Associazioni datoriali	-
<i>Pubblica amministrazione</i>	Regioni, Enti locali territoriali e Camere di Commercio	Enti della Pubblica Amministrazione	-	Aziende Sanitarie Locali e Aziende Ospedaliere, Ambiti Territoriali, Consorzi, ecc.

Nota: L'area evidenziata in grigio è quella su cui si concentra l'analisi presentata in questo capitolo.

Fonte: elaborazione degli autori.

Le imprese (singole o in forme associate, più o meno formalizzate), le parti sociali e le associazioni di rappresentanza e, più indirettamente, le amministrazioni pubbliche (soprattutto locali e regionali) possono innanzitutto esercitare un ruolo centrale dal punto di vista dell'articolazione e dell'aggregazione della domanda. A seconda delle fonti (unilaterali o negoziali) da cui il welfare aziendale scaturisce (cfr. Capitolo 3), il ruolo delle rappresentanze sociali potrà essere più o meno incisivo; le novità introdotte dalla Legge di Stabilità 2016 e il venir meno del vincolo della volontarietà hanno certamente dato impulso alla contrattazione del welfare, rinnovando le opportunità di dialogo e gli strumenti a disposizione delle parti sociali nei momenti di confronto, come illustrato nel Capitolo 3. Come approfondito altrove (Maino e

Razetti 2019), anche le associazioni di categoria possono contribuire ad articolare e aggregare la domanda di piani di welfare, attraverso numerosi canali: dalla promozione della conoscenza e della cultura sul welfare aziendale fra le aziende (attraverso attività di sensibilizzazione sul tema) all'istituzione di osservatori sulla contrattazione e il welfare; dall'accompagnamento delle associate nella messa a punto di piani di welfare tramite servizi diretti o indiretti di consulenza (fiscale, giuslavoristica e sindacale, analisi dei bisogni dei dipendenti, monitoraggio dell'implementazione dei piani adottati) alla messa a disposizione delle imprese aderenti di una piattaforma welfare (appoggiandosi a un *provider* esterno o diventando l'associazione stessa operatore di welfare); dalla promozione della contrattazione di secondo livello, aziendale e territoriale, sui temi del welfare insieme alle organizzazioni sindacali, fino al sostegno alla creazione di una aggregazione di imprese tramite la sottoscrizione di un contratto di rete<sup>5</sup>. Le parti sociali – datoriali e sindacali – possono inoltre agire congiuntamente nel definire la domanda di *benefit* attraverso organismi a composizione paritetica, quali gli enti, le casse e i fondi bilaterali, che in molti casi includono nella propria offerta anche prestazioni di tipo sociale (Razetti e Tomatis 2017). Funzioni di aggregazione e sostegno all'articolazione della domanda possono poi essere giocate dalle istituzioni pubbliche – soprattutto di livello territoriale (Regioni, Enti locali, Camere di Commercio) – in termini di cofinanziamento delle iniziative, ma anche di accompagnamento nell'intraprendere percorsi progettuali innovativi: si pensi ai sempre più numerosi bandi regionali che stimolano lo sviluppo di partenariati e progetti di welfare aziendale orientati soprattutto verso il tema della conciliazione vita-lavoro<sup>6</sup>.

Le imprese – profit e non – agiscono quindi come principali acquirenti dei piani di welfare: tale funzione può essere esercitata individualmente o collettivamente, a seconda dell'attivazione o meno di processi aggregativi come quelli appena richiamati. Alle imprese possono aggiungersi le associazioni datoriali e sindacali e (almeno in linea teorica) i soggetti della pubblica amministrazione che intendano offrire ai propri dipendenti *benefit* di welfare occupazionale.

Tra gli attori-chiave coinvolti in questo mercato si posizionano poi quelli che, a

---

<sup>5</sup> Il contratto di rete è uno strumento volto a favorire la collaborazione tra imprese, che consente a queste ultime di realizzare progetti ed obiettivi condivisi nell'ottica di incrementare la propria capacità innovativa e la competitività sul mercato, pur mantenendo la propria autonomia e indipendenza. Il contratto di rete è disciplinato dall'art. 3, commi 4-ter e ss. del D.L. n. 5 del 10 febbraio 2009, convertito nella Legge n. 33 del 9 aprile 2009 e modificato con Legge n. 99 del 2009; successive modifiche sono state introdotte con il D.L. n. 78/2010, n. 122/2010; il D.L. n. 83/2012; il D.L. n. 179/2012; la Legge n. 154/2016.

<sup>6</sup> A questo riguardo è possibile menzionare l'esperienza delle [Reti Territoriali per la Conciliazione in Lombardia](#), dei bandi promossi dalla Regione Veneto e l'iniziativa assunta dalla [Regione Piemonte attraverso la strategia We.Ca.Re](#). Altre esperienze di portata inferiore, per impatto e risorse mobilitate, sono state promosse nelle [Marche](#), in [Sardegna](#), in [Calabria](#), in [Emilia-Romagna](#), in [Liguria](#).

vari livelli, si interfacciano con le imprese e con i dipendenti per la fornitura di servizi: da un lato, i soggetti che vendono i piani di welfare e tutte le attività di supporto ad esse connesse, ovvero le società *provider* (cfr. § 4.2.2)<sup>7</sup>; dall'altro, i soggetti che forniscono i beni e servizi inclusi nei piani di welfare, ovvero gli erogatori: fra questi, oltre a imprese profit, imprese sociali e società di mutuo soccorso, sembra possibile annoverare, almeno potenzialmente, anche soggetti della pubblica amministrazione che erogano servizi sociali, come le Aziende Sanitarie e Ospedaliere (cfr. tabella 4.2).

#### 4.2.2. I provider di welfare aziendale

I cosiddetti *provider* rappresentano dunque un attore centrale nel mercato del welfare aziendale. Si tratta di operatori che affiancano le imprese clienti nelle fasi di ideazione, implementazione e monitoraggio di interventi o piani di welfare aziendale. Essi mettono a disposizione delle aziende e dei lavoratori una pluralità di servizi di welfare aziendale (prevalentemente quelli previsti e agevolati dalla normativa vigente; cfr. tabella 4.1), fungendo sostanzialmente da intermediari tra la domanda (espressa dalle imprese e dai lavoratori) e l'offerta di servizi (Santoni 2017; Maino e Razetti 2019). Così facendo mettono in relazione il sistema produttivo fatto di aziende, dallo Stato nella sua veste di datore di lavoro, liberi professionisti e lavoratori autonomi e i fornitori di servizi con le attività commerciali che erogano le prestazioni di welfare secondo le modalità e i costi concordati con i *provider* stessi.

Come evidenziato nella tabella 4.2, per intercettare e interpretare la domanda espressa dai lavoratori e dalle loro famiglie (ma sempre più spesso anche da una collettività più ampia di persone che appartengono ad uno stesso territorio) il sistema produttivo si interfaccia con vari attori, a partire dalle organizzazioni sindacali e datoriali, dalle Camere di Commercio, dai numerosi Enti, fondi e casse bilaterali. Proprio la complessità connessa con la lettura dei bisogni e con l'interpretazione del quadro regolativo ha aperto uno spazio crescente per i *provider*. Questi possono infatti svolgere una funzione rilevante nell'offerta di pacchetti di servizi di welfare adattabili in base alle esigenze delle singole imprese e al budget stanziato, oltre ad accompagnare le aziende nell'effettiva implementazione del piano.

Tali operatori sempre più spesso mettono a disposizione delle proprie imprese

---

<sup>7</sup> In alcuni casi anche le associazioni datoriali si sono mosse nel mercato in qualità di *provider*. Un esempio interessante a questo proposito è costituito dall'esperimento realizzato da Confindustria Vicenza. Partendo dall'esperienza maturata con un precedente progetto a sostegno del welfare aziendale lanciato nel 2015, per prima Confindustria Vicenza ha progettato e realizzato interamente *in house*, cioè senza appoggiarsi a un *provider* esterno, una piattaforma informatica (*Welfaremeet*) per la gestione dei piani welfare, dispositivo messo a disposizione di tutte le associate interessate al servizio (cfr. Scansani 2017).

clienti e dei loro lavoratori una piattaforma informatica accessibile *online* (anche attraverso una *app*), al cui interno è caricato dall'impresa il cosiddetto "conto" o "budget welfare" che ogni lavoratore può decidere autonomamente come spendere, secondo la logica dei *flexible benefit*. Il lavoratore potrà così decidere in autonomia di quali *benefit* e servizi usufruire, e secondo quali modalità (compatibilmente con quanto previsto dalla normativa): se ricevere il rimborso del costo dei servizi acquistati, fruire di *voucher* servizi che permettono di "pagare" direttamente le prestazioni, fare versamenti aggiuntivi dei contributi previdenziali e sanitari, ricevere buoni acquisto. In molti casi i *provider* offrono inoltre ai lavoratori delle tessere in formato cartaceo o digitale che si integrano con la stessa piattaforma, ma utilizzabili anche da coloro che non hanno dimestichezza con gli strumenti informatici.

Alle prestazioni rivolte direttamente ai lavoratori e ai loro familiari si aggiungono poi i servizi che i *provider* forniscono alle aziende clienti e volti alla semplificazione della gestione del piano acquistato (gestione e conservazione documentale, adempimenti fiscali, organizzazione dei rimborsi, e così via). In altre parole, come è stato recentemente osservato, la funzione di intermediazione e semplificazione operata dai *provider* tende a sostanzarsi nella messa a punto, da parte di queste società, di una vera e propria "filiera" del welfare occupazionale e aziendale (Arlotti 2019).

Tutti i grandi *player* che operano in questo mercato articolano la propria offerta di welfare attraverso tre canali distinti – tra loro non necessariamente alternativi – abbastanza ben delineati, anche in termini di complessità gestionale e di categoria di prezzo corrispondente (Maino e Razetti 2019). Il primo è quello del welfare aziendale "tradizionale", *on top* (unilaterale, previsto da regolamento, oppure negoziale, quindi derivante da un accordo fra impresa e rappresentanti dei lavoratori), tendenzialmente il più complesso in termini gestionali e che quindi implica forme di consulenza più sofisticate. Il secondo canale è quello del welfare previsto obbligatoriamente dai Ccnl: come si è visto nel capitolo precedente, infatti, a partire dal contratto dei metalmeccanici valido per il periodo 2017-2019, la previsione di *flexible benefit* da erogarsi a livello aziendale è entrata anche nella contrattazione collettiva nazionale. Il terzo canale è infine quello legato al Premio di Risultato e in particolare alla possibilità, per il lavoratore, di riceverne il valore – in tutto o in parte – sotto forma di welfare (cfr. Capitolo 3).

Le opportunità di profitto create dal welfare aziendale aiutano a spiegare l'affollamento che attualmente caratterizza questo mercato, all'interno del quale convivono, in qualità di *provider*, soggetti molto diversi (cfr. *supra* tabella 4.2). L'eterogeneità degli operatori si osserva non solo in relazione alla proprietà o meno della piattaforma informatica con cui le società rendono accessibili beni e servizi di welfare ai lavoratori (ai *provider* "proprietary" si affiancano i *provider* "re-seller", cioè quelli che affittano la piattaforma da un altro operatore; Pesenti 2018; Pesenti e Scansani 2018;

Maino *et al.* in corso di pubblicazione), ma anche in riferimento al contesto in cui il soggetto (o il gruppo industriale a cui appartiene) trova le sue radici: società nate come emettitrici di buoni pasto, società di servizi, di consulenza, di brokeraggio assicurativo, di consulenza del lavoro e *payroll*, *software house*, società assicurative, banche, mutue, agenzie del lavoro, associazioni datoriali, imprese sociali ed enti del Terzo Settore. Alla distinzione in base alle origini tende ad essere correlata la distinzione fra *provider* cosiddetti "ibridi", ovvero società che vendono welfare aziendale senza tuttavia farne la propria attività principale, e *provider* "puri", cioè società che – nate e sviluppatasi esclusivamente all'interno del perimetro del mercato del welfare aziendale – fanno di questo il proprio *core business*.

Si noti inoltre che se i primi operatori attivi in questo mercato sono state imprese profit, negli ultimi anni si segnala un crescente attivismo anche da parte di soggetti non profit: oltre ad agire in qualità di erogatori, mettendo cioè a disposizione delle piattaforme di welfare aziendale gestite da operatori profit servizi e prestazioni, in particolare alla persona (ambito di intervento tradizionale della cooperazione sociale), provano in alcuni casi ad accompagnare le imprese clienti anche nel processo di infrastrutturazione operativa e tecnologica dei piani di welfare (Maino *et al.* 2019b). Grazie anche ad alcune caratteristiche intrinseche del mondo cooperativo e dell'imprenditoria sociale (specifiche competenze nella creazione e nella gestione di servizi di welfare, particolare attenzione alla cura della persona, approccio mutualistico molto marcato; cfr. Pavolini 2016; Sansavini e Santoni 2017), queste realtà possono non solo fungere da fornitori dei *provider* profit, ma investire esse stesse nell'intermediazione della domanda di prestazioni e *benefit* che proviene dalle aziende, oltreché dallo stesso mondo cooperativo, che sempre più si pone il problema di accrescere il benessere dei propri soci e lavoratori<sup>8</sup>.

Dopo una fase di crescita rapidissima (e a tratti disordinata), sembra oggi possibile intravedere alcuni segnali di progressiva maturazione e consolidamento del mercato. Uno di questi è consistito nell'istituzione, nel 2017, di Aiwa, sigla che sta per *Associazione Italiana di Welfare Aziendale*, realtà che racchiude al proprio interno, nel momento in cui si scrive questo capitolo, 16 dei maggiori operatori attivi nel contesto nazionale. L'obiettivo dichiarato di questo peculiare soggetto della rappresentanza è quello di interloquire con i *policy maker*, garantire assistenza tecnico-giuridica alle proprie associate e promuovere, a livello di dibattito pubblico, una cultura più consapevole del welfare aziendale (Maino e Razetti 2019). La convinzione del Presidente di Aiwa è che la costituzione di un'associazione di settore, da egli stesso promossa, sia stata "già di per sé l'indizio della nascita effettiva di un mercato: quando parti che competono riescono a mettersi insieme per sostenere posizioni di

---

<sup>8</sup> A questo riguardo, in Tombari (2019) sono illustrate alcune interessanti esperienze, come quella del Gruppo Cooperativo CGM, di Rete ComeTe, di WaVe, di Welf@reIn e di BluBe.

*interesse comune vuol dire che si è generato qualcosa che ha una indubbia rilevanza. Altrimenti, questa operazione non riuscirebbe*" (cit. in Maino e Razetti 2019, p. 158). La particolarità di Aiwa sta nel fatto che molti dei suoi soci sono già iscritti ad altre associazioni di rappresentanza: circostanza che porta Aiwa a configurarsi come una sorta di nuovo corpo intermedio, che in questo caso si fa portavoce degli interessi comuni di un gruppo di realtà che si muove in un mercato in ascesa<sup>9</sup>.

Un secondo segnale di consolidamento del mercato si può leggere nella recente acquisizione di Easy Welfare, una tra le prime imprese italiane ad occuparsi di welfare aziendale a livello commerciale, da parte di Edenred, società storicamente specializzata nell'emissione di buoni-pasto e che già da alcuni anni ha sviluppato una propria divisione dedicata ai servizi e ai *benefit* di welfare aziendale. Se processi aggregativi di questo tipo possono essere interpretati come indicativi di una riduzione della competizione presente nel mercato, possono allo stesso tempo indicare l'avvio di un processo di stabilizzazione del mercato stesso che, dopo un primo momento di espansione incontrollata in cui soggetti di varia natura hanno cercato di farsi spazio, vede ora consolidarsi il posizionamento di alcuni *player*.

Ma quanto vale oggi il mercato del welfare aziendale gestito dai *provider*? Come si articola l'offerta proposta da queste società? Quali sono le caratteristiche delle imprese che si rivolgono a tali operatori per implementare piani di welfare? E quale domanda esprimono?

### 4.3. Dimensioni ed evoluzione del mercato dei *provider*

Per rispondere a questi quesiti riportiamo di seguito le principali evidenze emerse da una *survey* realizzata dal Laboratorio *Percorsi di secondo welfare* in collaborazione con Aiwa, l'associazione che si propone come il soggetto che rappresenta la quota più consistente del mercato in esame (Razetti e Maino 2018), al netto dei *provider* legati al mondo assicurativo e bancario. Lo scopo dell'indagine – che si è svolta attraverso la compilazione di un questionario *online* da parte dei referenti delle singole società (amministratori delegati, responsabili delle divisioni welfare o marketing, welfare manager...) – è consistito nella raccolta di dati utili a delineare lo sviluppo del mercato del welfare aziendale in Italia, tenendo conto delle tendenze messe in luce dalla letteratura esistente. In particolare, la *survey* si è proposta di ap-

<sup>9</sup> Alla nascita di Aiwa ha fatto inoltre seguito, nel mese di febbraio 2018, l'istituzione di *WelfareImpresa*, associazione aderente a Confindustria Federvarie – Federazione delle Associazioni Nazionali di Categorie Industriali Varie – che originariamente era costituita da nove società *provider*: Welfare Company, Poste Welfare Servizi, UniSalute Servizi, QUI! Group, Repas, Più Buono, Assiteca, Pulsar Risk, Olimpia Agency. Dopo la sua costituzione, non si segnalano tuttavia sviluppi recenti dell'attività associativa.

profondire diversi aspetti, fra i quali: i) crescita e sviluppo del mercato; ii) caratteristiche delle società *provider*; iii) profilo delle principali imprese loro clienti; iv) articolazione dell'offerta di welfare aziendale e utilizzo che ne viene fatto da parte delle imprese e dei lavoratori. A differenza dei pochi altri studi disponibili su questo tema, ove possibile la *survey* ha adottato una prospettiva diacronica, tracciando l'evoluzione del mercato su un arco temporale pluriennale (2015-2018), particolarmente interessante alla luce delle novità normative intervenute a partire dal 2016 (cfr. § 4.1).

La raccolta dei dati è stata realizzata in tre fasi: la prima tra luglio e ottobre 2018; la seconda nel mese di dicembre 2018; la terza a maggio 2019. La ricerca, che ha visto la partecipazione dei principali *provider* di welfare aziendale che operano in Italia, ha coinvolto 16 società<sup>10</sup>: le 15 realtà associate ad Aiwa<sup>11</sup> e 1 soggetto esterno all'associazione<sup>12</sup>.

La ricerca si è concentrata sulle aree di welfare aziendale diverse da previdenza complementare, sanità integrativa e vitto (buoni pasto e servizi mensa; cfr. tabella 4.1). Tale scelta è dipesa da tre ordini di motivi. Il primo, di carattere generale, consiste nell'osservazione che – pur essendo regolate dalla stessa fonte normativa (il Tuir) – buoni pasto e servizi mensa appaiono da molto tempo largamente diffusi come *benefit* nelle aziende italiane: includerli nell'analisi avrebbe probabilmente reso più difficile cogliere l'evoluzione più recente del welfare aziendale. Il secondo motivo di questa scelta risiede nella consapevolezza che alcuni degli operatori oggetto dell'indagine sono società che hanno come proprio *core business* il brokeraggio assicurativo e la gestione di fondi integrativi o complementari: includere sanità e previdenza avrebbe creato uno squilibrio eccessivo tra le differenti realtà incluse nel campione. Infine, mentre *benefit* di previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa tendono, nella stragrande maggioranza dei casi, a discendere da disposizioni derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale, le aree qui indagate appaiono particolarmente adatte a segnalare il grado di attivismo delle singole aziende e delle parti sociali territoriali sul fronte del welfare aziendale inteso in senso stretto, ovvero come decisioni assunte (almeno in parte) a livello di azienda.

---

<sup>10</sup> Tutti i dati raccolti sono stati analizzati, nel pieno rispetto della *privacy* delle singole società, dai soli ricercatori del Laboratorio *Percorsi di secondo welfare* e sono presentati di seguito in forma anonima e/o aggregata. In totale, i *provider* attivi in Italia sarebbero 78 (cfr. Pesenti 2018, che riporta il censimento realizzato da Valore Welfare Srl).

<sup>11</sup> Aon, Assiteca, Blue Be, Day Up, Double You, Easy Welfare, Edenred, Eudaimon, Mercer, Sodexo, Welfare Pellegrini, Well Work, Willis Towers Watson; WelfareBit e Jointly, incluse sin dall'inizio nel campione, si sono associate ad Aiwa rispettivamente nel corso del 2018 e del 2019. Per ragioni temporali, non è stato invece possibile inserire nel campione il sedicesimo *provider*, associatosi ad Aiwa solo dopo la conclusione della *survey* (estate 2019).

<sup>12</sup> TreCuori.

#### 4.3.1. La crescita del mercato

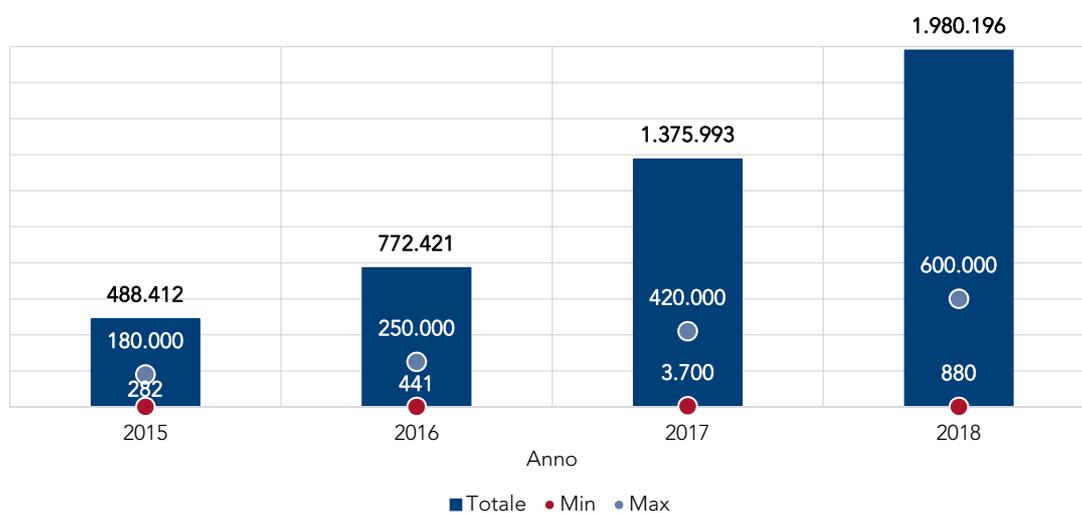
Tre indicatori appaiono utili per catturare innanzitutto le dimensioni del mercato in esame e la portata della sua crescita nel tempo. Il primo indicatore è il numero di lavoratori raggiunti dagli operatori. Nel periodo considerato i dipendenti coperti da interventi di welfare aziendale gestiti dai *provider* sarebbe quadruplicato, passando da poco meno di mezzo milione nel 2015 a quasi 2 milioni nel 2018 (+305,4%; cfr. figura 4.1). La figura 4.1, indicando anche il numero minimo e massimo di lavoratori raggiunti dalle singole società *provider*, permette inoltre di cogliere la convivenza, nel mercato in esame, di operatori di dimensioni molto diverse: nel 2018, la società più piccola gestiva il welfare di 800 lavoratori a fronte dei 600.000 (quasi 1/3 del totale) raggiunti dal *provider* più affermato. Allo stesso tempo, l'ingresso nel mercato di nuovi operatori nel corso del tempo ha fatto sì che la quota di mercato controllata dal principale operatore, in termini di lavoratori raggiunti, sia andata gradualmente riducendosi, calando dal 36,9% del 2015 al 30,3% del 2018.

Il secondo indicatore che consente di catturare crescita e dimensioni del mercato è il numero di imprese clienti degli operatori. L'analisi si è focalizzata in particolare su quelle che dai *provider* acquistano l'accesso a una piattaforma informatica per rendere accessibile il "conto welfare" ai propri dipendenti. Anche in questo caso la crescita registrata fra 2015 e 2018 è ragguardevole, come mostrato nella figura 4.2: +615,5% nel quadriennio 2015-2018<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> In questo caso solo un operatore, che serve circa l'1% dei lavoratori raggiunti dall'insieme dei *provider* qui considerati, non ha messo a disposizione il dato.

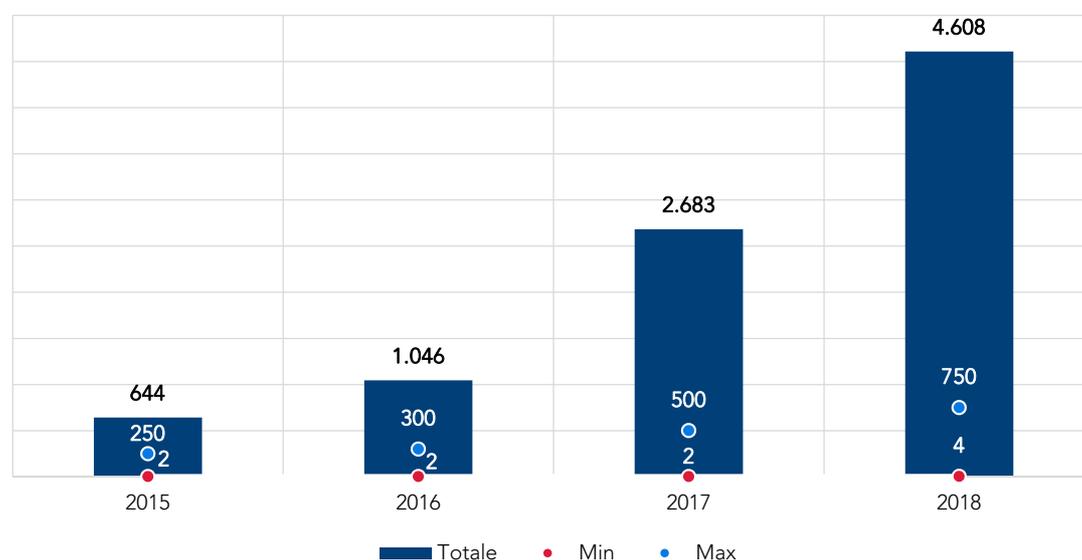
Figura 4.1 – Numero di dipendenti delle imprese servite dai provider di welfare aziendale (2015-2018).



Nota: N (2015-2017) = 15; N (2018) = 16; i provider in fase di start-up, quindi costituite ma senza imprese clienti, erano 4 nel 2015 e 2 nel 2016.

Fonte: survey Percorsi di secondo welfare-Aiwa.

Figura 4.2 – Numero di imprese servite dalle piattaforme dei provider (2018).



Nota: N (2015-2018) = 15.

Fonte: survey Percorsi di secondo welfare-Aiwa.

Nel 2018, considerando anche le imprese che si sono rivolte ai provider per acquistare esclusivamente voucher, il numero di società che si sono affidate agli operatori di welfare aziendale sale ulteriormente, superando le 15.500 unità.

Infine, il terzo indicatore relativo alle dimensioni del mercato riguarda il valore aggregato dei “budget welfare” caricati sui portali gestiti dai singoli operatori: tale valore si sarebbe aggirato, nel 2018, intorno ai 750 milioni di euro. Una stima da noi realizzata per il 2015 indicava un valore nettamente inferiore, pari a circa 115 milioni: benché non direttamente comparabile, per ragioni metodologiche, con il dato relativo al 2018, può tuttavia essere un riferimento utile per cogliere l’ordine di grandezza dell’incremento avvenuto, anche su questo fronte, nell’arco temporale esaminato.

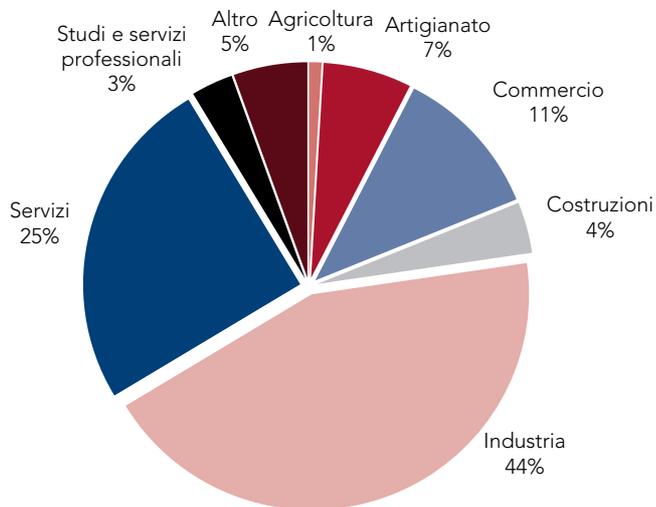
#### 4.3.2. Le caratteristiche delle imprese clienti

In merito alle caratteristiche delle imprese clienti degli operatori, la *survey* si è concentrata in primo luogo sui settori produttivi di appartenenza. Tutte le più recenti ricerche relative al fenomeno in questione documentano una diversa penetrazione del welfare aziendale nei vari settori produttivi dell’economia italiana, anche per effetto dei recenti rinnovi di alcuni Ccnl, e in particolare di quello relativo al comparto metalmeccanico (cfr. Capitolo 3). In linea con altre rilevazioni (cfr. Pesenti 2018), la fotografia restituita dalla *survey*, relativa al 2018 e basata sui dati trasmessi da 13 dei 16 operatori<sup>14</sup>, indica una netta prevalenza delle imprese dell’industria (44%), seguite a forte distanza dal comparto dei servizi (25%) e del commercio (11%); percentuali nettamente inferiori si registrano poi alle voci “artigianato” (7%), “costruzioni” (4%), “studi e servizi professionali” (3%), “agricoltura” (1%).

Altra variabile cruciale relativa alle imprese che “fanno welfare” è quella dimensionale. Un elemento di particolare interesse quando si esamina il tema della diffusione del welfare aziendale in un tessuto produttivo frammentato come quello italiano è la capacità del welfare aziendale di “entrare” anche fra le mura delle piccole e medie imprese. Come anticipato, i *provider* potrebbero costituire uno dei soggetti-chiave per la diffusione del welfare aziendale anche fra le micro, piccole e medie imprese che, mancando delle risorse di tempo, di conoscenza e di specializzazione funzionale necessarie, incontrano maggiori ostacoli in questo campo. I dati emersi dalla *survey* offrono a questo proposito alcuni spunti di riflessione interessanti. Da un lato, infatti, come mostrato nella figura 4.4, le imprese micro e medio-piccole (quelle sotto i 50 dipendenti) costituiscono una porzione molto consistente del mercato qui considerato: oltre il 43% delle aziende servite dai *provider* si colloca infatti in questa fascia dimensionale. 6 operatori si distinguono, inoltre, per avere fra le proprie clienti una maggioranza di aziende con meno di 50 dipendenti (cfr. figura 4.5).

<sup>14</sup> I 3 operatori che non hanno risposto alla domanda gestiscono nel complesso il 12,5% dei lavoratori raggiunti dalle piattaforme di tutti i *provider* inclusi nel campione.

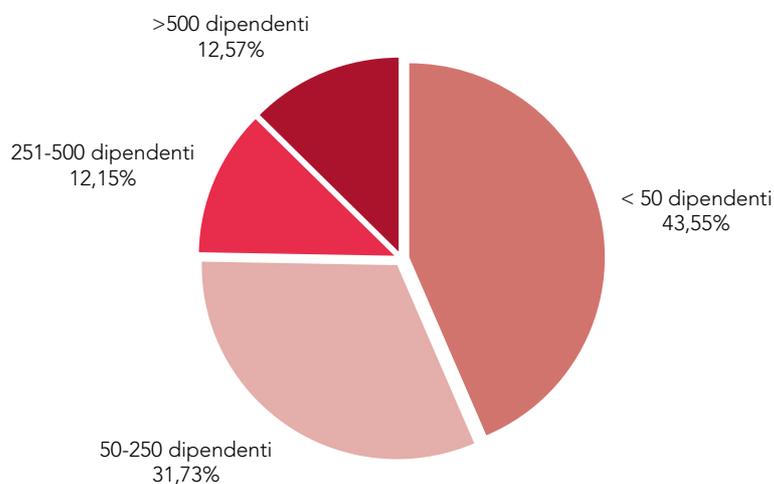
Figura 4.3 – Imprese clienti dei provider di welfare aziendale: distribuzione per settori produttivi (2018).



Nota: N = 13.

Fonte: survey Percorsi di secondo welfare-Aiwa.

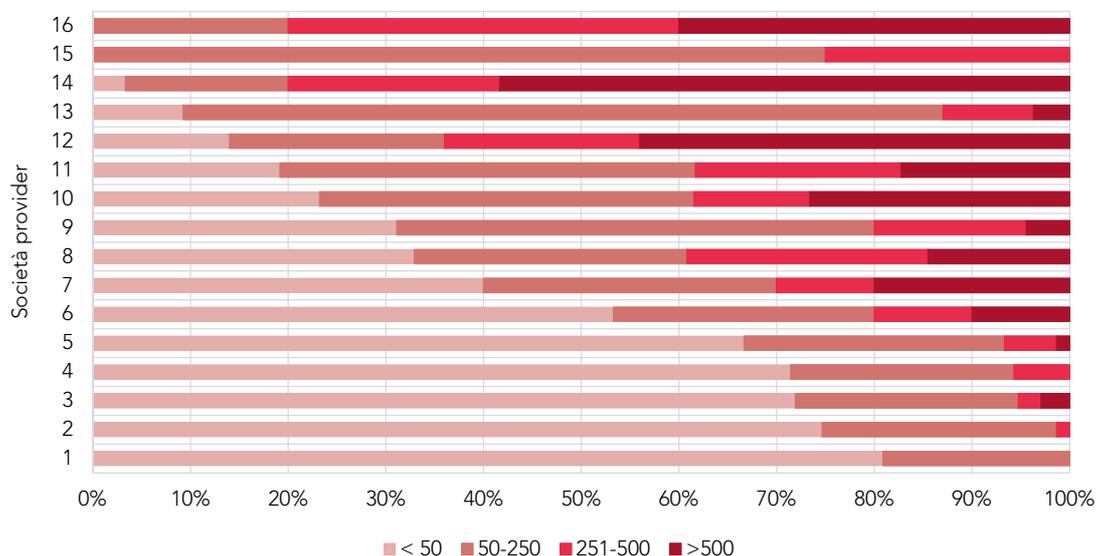
Figura 4.4 – Imprese che acquistano accesso alla piattaforma dai provider di welfare aziendale: distribuzione per numero di dipendenti (2018).



Nota: N = 16.

Fonte: survey Percorsi di secondo welfare-Aiwa.

Figura 4.5 – Distribuzione, per singolo provider, delle imprese che acquistano accesso alla piattaforma, per numero di dipendenti (2018).



Nota:  $N = 16$ .

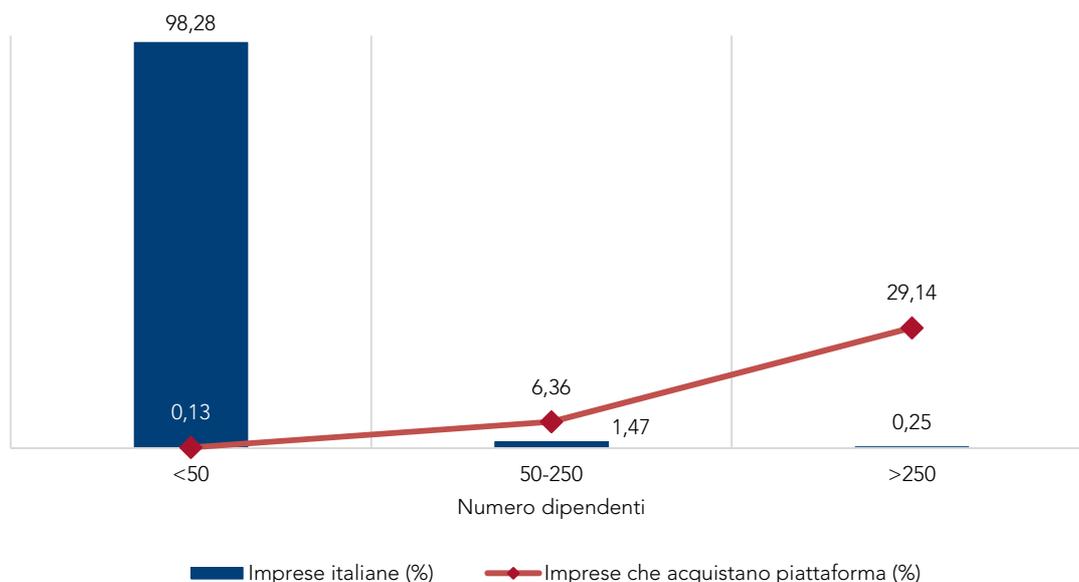
Fonte: survey Percorsi di secondo welfare-Aiwa.

Dall'altro lato, nel complesso le aziende più piccole risultano nettamente sottorappresentate se confrontate con i dati Istat sull'effettiva distribuzione delle imprese italiane<sup>15</sup> (cfr. figura 4.6): nel 2017 si collocava sotto i 50 addetti, infatti, il 98,27% delle imprese con dipendenti. Inoltre, le 2.000 aziende con meno di 50 dipendenti "intercettate" dai *provider* per l'accesso a una piattaforma non costituiscono che una frazione molto modesta (appena lo 0,13%) delle imprese di queste dimensioni esistenti nel Paese. Al contrario, le aziende con 250 addetti o più, servite dagli operatori tramite piattaforma, costituirebbero quasi un terzo (il 29,14%) del bacino di aziende di questa classe dimensionale operanti in Italia. Nel complesso, dunque, i dati qui presentati, pur dimostrando che i *provider* non hanno come clienti esclusivamente le imprese medio-grandi e riescono ad intercettare anche le Pmi, confermano la centralità della dimensione d'impresa nella diffusione del welfare aziendale, anche quando l'accesso ad esso è mediato da un soggetto facilitatore quale un operatore specializzato.

<sup>15</sup> Dataset I.Stat "Imprese e addetti" – anno 2017, il cui campo di osservazione tuttavia non include le attività economiche relative a: agricoltura, silvicoltura e pesca; amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria; attività di organizzazioni associative; attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze; organizzazioni ed organismi extraterritoriali; le unità classificate come istituzioni pubbliche e istituzioni private non profit.

Infine, la distribuzione territoriale delle imprese clienti dei *provider* (al 31 dicembre 2017) restituisce la netta prevalenza dell'accesso a questo mercato da parte delle imprese collocate al Nord (il 77% del totale), seguite da quelle collocate nel Centro Italia (15%), nel Mezzogiorno (7%) e, infine, da quelle multilocalizzate (1%).

Figura 4.6 – Confronto fra la distribuzione, per numero di dipendenti, della popolazione delle imprese italiane e delle imprese che acquistano dai *provider* una piattaforma welfare (2018).



Fonte: elaborazione da survey Percorsi di secondo welfare-Aiwa e dataset I.Stat "Imprese e addetti".

#### 4.3.3. Il budget welfare

In base alle evidenze raccolte, nel 2018 il valore del budget welfare a disposizione dei lavoratori delle imprese che si affidavano ai *provider* è stato mediamente pari a 558 euro, sostanzialmente in linea con quello dichiarato per il 2017 dagli operatori inclusi nella *survey* (582 euro). Come si può vedere nella figura 4.7, il valore sembra essersi stabilizzato, dopo un deciso incremento fra 2015 e 2016 e un calo sensibile fra 2016 e 2017. L'oscillazione al rialzo fra 2015 e 2016 è probabilmente la conseguenza degli incentivi fiscali introdotti con la Legge di Stabilità 2016, mentre quella al ribasso fra 2016 e 2017 è plausibilmente riconducibile all'applicazione di quanto previsto in modo vincolante dal Ccnl metalmeccanico, che stabilisce un importo molto contenuto da destinare obbligatoriamente al welfare (100 euro per il 2017, 150 per il 2018 e 200 per il 2019; si veda, su questo aspetto, il Capitolo precedente).

Considerando poi l'importo del budget welfare per i diversi livelli di inquadramento dei lavoratori per l'anno 2018 si osservano importanti differenziazioni. Il valore

medio del conto a disposizione degli operai è pari a 356 euro, per gli impiegati a 538 euro, per i quadri a 898 euro, mentre per i dirigenti di quasi 2.600 euro (figura 4.8).

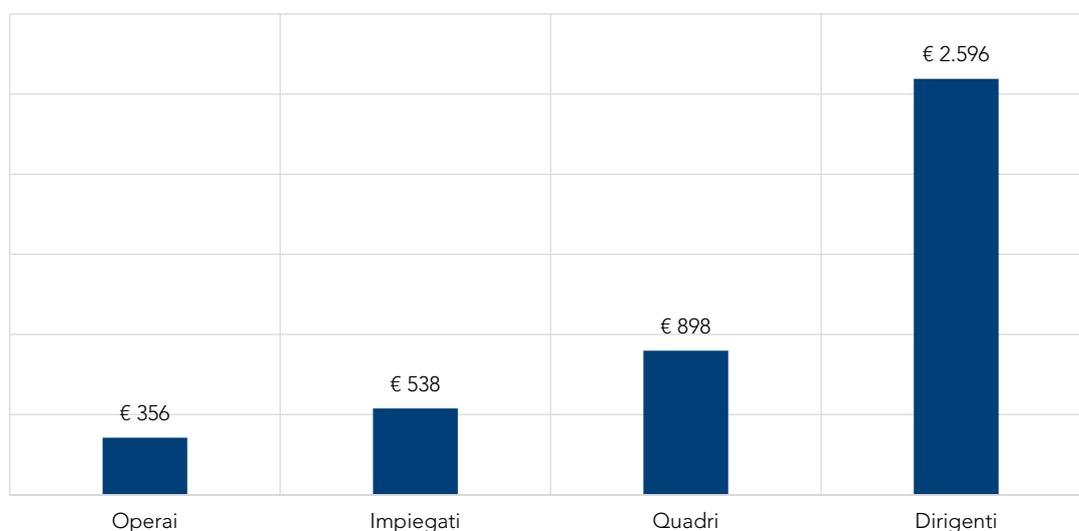
Figura 4.7 – Il valore medio del budget welfare (2015-2018).



Nota: N (2015) = 7; N (2016) = 9; N (2017) = 12; N (2018) = 16. Quelli indicati sono valori medi ponderati per la numerosità dei lavoratori serviti, dichiarati dai singoli operatori al 31 dicembre di ogni anno.

Fonte: survey Percorsi di secondo welfare-Aiwa.

Figura 4.8 – Il valore medio del budget welfare per inquadramento professionale (2018).



Nota: medie semplici. N = 16.

Fonte: survey Percorsi di secondo welfare-Aiwa.

#### 4.4. Quale offerta e quale domanda?

Come detto, la funzione principale dei *provider* consiste nell'opera di intermediazione fra la domanda, espressa dalle imprese che desiderano implementare forme di welfare aziendale a vantaggio dei propri dipendenti, e l'offerta di beni e servizi da includere nei piani di welfare. Ma come si articola l'offerta? E come si esprime la domanda?

##### 4.4.1. L'offerta

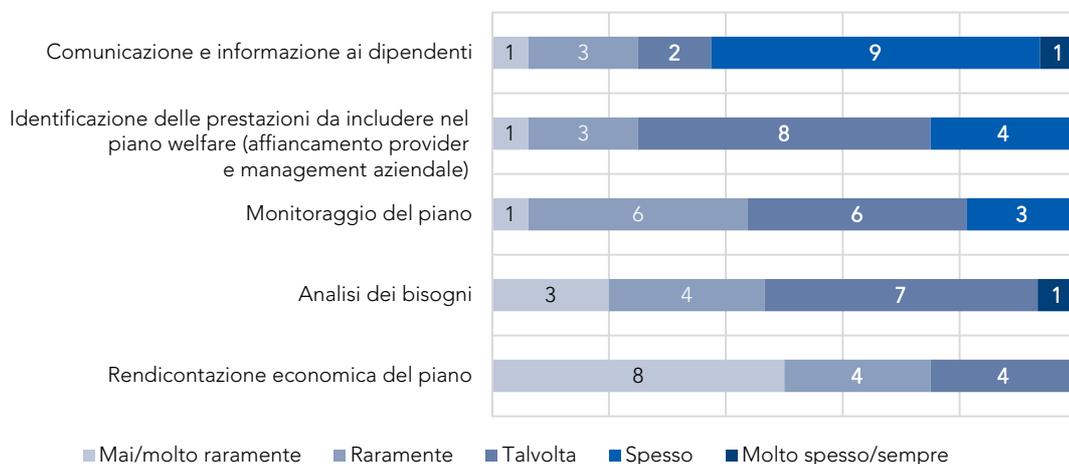
Considerando l'offerta, le aree di intervento tipicamente incluse dai *provider* sono quelle contemplate dalla normativa (cfr. tabella 4.1). Tutti gli operatori offrono infatti prestazioni nel campo dell'infanzia (asili nido, campi estivi, *baby-sitting*...), dell'istruzione dei figli dei dipendenti (materiali scolastici, rette di iscrizione, mense...), del *wellness* e del *lifestyle* (palestra, cinema, abbonamenti tv, teatro, viaggi...), dei *fringe benefit* come buoni acquisto e carburante (il cosiddetto "carrello della spesa"). Gli interventi relativi all'assistenza sanitaria integrativa, la disabilità e la non autosufficienza e la mobilità casa-lavoro sono a loro volta previsti da 15 dei 16 operatori interpellati. Molto presente è anche la previdenza complementare con la possibilità di effettuare versamenti verso casse o enti previdenziali (offerta da 13 operatori). Le prestazioni incluse da un numero inferiore di *provider* sono quelle legate all'implementazione di servizi per il disbrigo di pratiche, come il cosiddetto "maggiordomo aziendale" (9 *provider*), così come gli strumenti per la gestione della flessibilità oraria e l'organizzazione dello *smart working* (previsti da 8). Tre operatori hanno infine dichiarato di prevedere forme di rimborso e agevolazioni per prestiti, mutui e finanziamenti.

Soprattutto per i servizi alla persona, i *provider* tendono a stringere collaborazioni con soggetti esterni. Nella maggioranza dei casi, infatti, gli operatori hanno dichiarato di avere attivato convenzioni o *partnership* con altre società per la fornitura delle prestazioni nel campo degli interventi sanitari (14), della non autosufficienza (11), dell'educazione (11), della disabilità (10) e dell'infanzia (10). I *provider* che hanno partecipato alla *survey* tendono a privilegiare le collaborazioni con soggetti profit (indicati come *partner* esclusivi: 5, o prevalenti: 5); in un numero ridotto di casi (3) dichiarano di collaborare in eguale misura con soggetti profit e non profit, mentre 2 affermano di aver attivato convenzioni e *partnership* prevalentemente (1) o esclusivamente (1) con realtà non profit.

Altra questione riguarda poi il modo in cui le aziende clienti – di fronte alla strutturazione dell'offerta operata dai *provider* – definiscono le specifiche prestazioni da includere nel pacchetto welfare destinato ai propri dipendenti. Le poche evidenze disponibili su questo punto sembrano suggerire, da un lato, che i *provider* esercitano un

ruolo centrale anche in questo passaggio e, dall'altro, che le organizzazioni sindacali faticano invece a ritagliarsi una funzione incisiva. A questo proposito, una recente survey realizzata su un campione di oltre 2.300 imprese italiane con almeno 50 dipendenti (Arlotti 2019) evidenzia infatti che nella maggioranza relativa dei casi (40,3%) la selezione delle prestazioni da includere nel pacchetto è stata operata dalle imprese seguendo i consigli provenienti dalle società *provider*. La mancata centralità delle organizzazioni sindacali nella fase di identificazione delle prestazioni da includere nel piano di welfare è peraltro confermata dagli stessi *provider*. Interpellati sulla frequenza con cui il sindacato è coinvolto nelle diverse fasi di realizzazione di un piano di welfare aziendale, in merito all'identificazione delle prestazioni da includere nei piani, nella metà dei casi gli operatori hanno optato per la risposta "talvolta", valore centrale su una scala Likert compresa fra "mai/molto raramente" e "molto spesso/sempre" (cfr. figura 4.9). Pur essendo indicata come la seconda attività di coinvolgimento dei sindacati per frequenza, per la definizione delle prestazioni nessun *provider* ha selezionato la risposta "molto spesso/sempre" e l'opzione "spesso" – scelta invece da 9 operatori per le attività di comunicazione e informazione ai dipendenti – è stata indicata da soli 4 soggetti.

Figura 4.9 – Risposte alla domanda "Indichi, in base alla vostra esperienza, con quale frequenza il sindacato - nella realizzazione di un piano di welfare aziendale - è coinvolto in ciascuna delle seguenti attività ..." (numero di provider per ogni opzione di risposta – valori assoluti; anno 2017).



Nota: N = 16.

Fonte: survey Percorsi di secondo welfare-Aiwa.

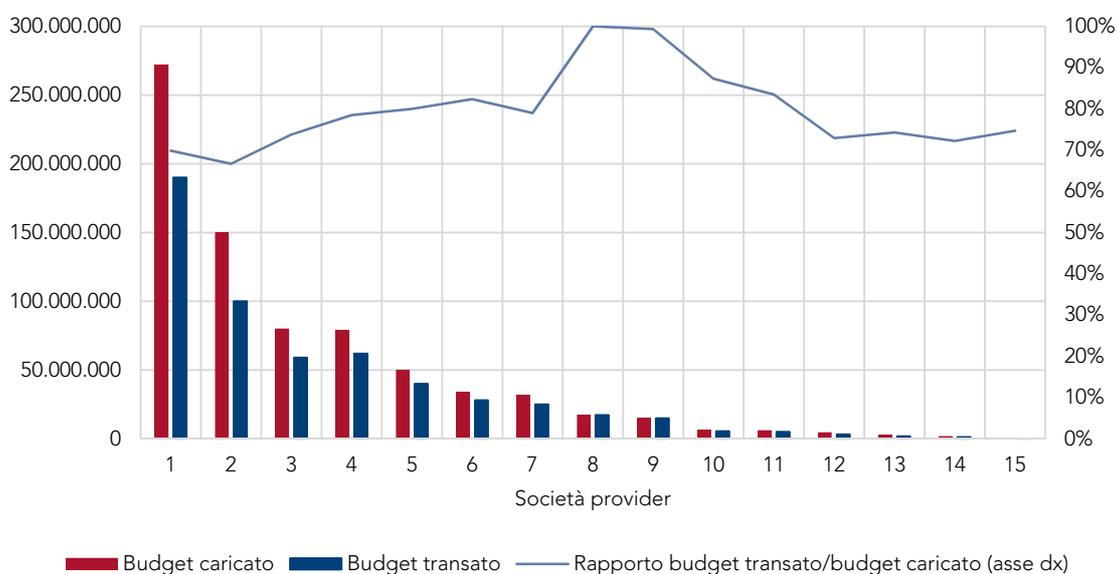
#### 4.4.2. La domanda

Venendo ora al lato della domanda, quale utilizzo fanno i dipendenti del budget che hanno a propria disposizione? Quali scelte compiono nella composizione del

proprio personale mix di *flexible benefit*? Un aspetto rilevante indagato attraverso la *survey* è relativo all'effettivo uso del conto welfare da parte dei lavoratori.

La figura 4.10 indica i valori dichiarati, da ciascun *provider* incluso nella *survey*, relativamente ai budget complessivamente messi a disposizione dei lavoratori da parte delle proprie imprese clienti ("budget caricati") e ai budget "transati", ovvero effettivamente utilizzati da parte dei dipendenti per transazioni. In media, nel 2018 i budget transati hanno rappresentato il 74% di quelli caricati, il che significa che oltre un quarto dei conti welfare è rimasto inutilizzato. Si noti che, con l'eccezione di quattro piccoli operatori, negli altri casi la percentuale di budget speso è sempre compresa fra il 70 e l'80% di quello caricato<sup>16</sup>.

Figura 4.10 – Budget caricati e budget transati per singolo provider (2018).



Nota: N = 15.

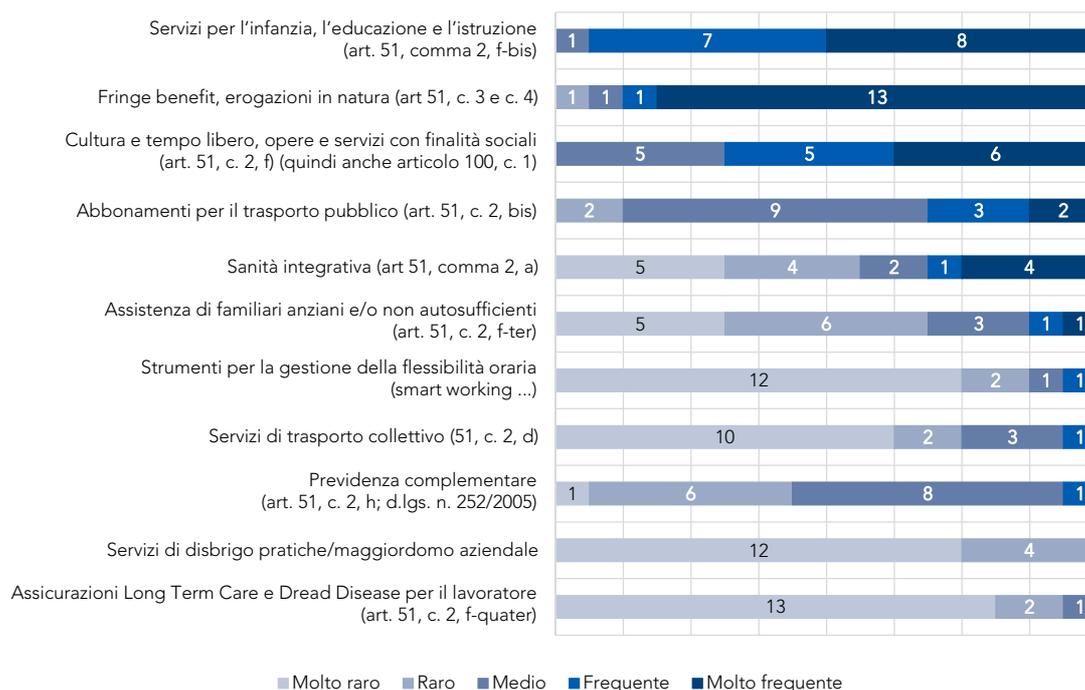
Fonte: *survey Percorsi di secondo welfare-Aiwa*.

Per approfondire l'allocazione del budget da parte dei dipendenti, è stato quindi richiesto ai partecipanti alla *survey* di indicare la frequenza di utilizzo di ogni area di intervento prevista dalla normativa da parte dei lavoratori. Anche in questo caso è stata utilizzata una scala Likert composta da cinque valori, compresi fra "utilizzo

<sup>16</sup> I cosiddetti "residui" – la differenza fra caricato e transato – costituiscono dei crediti la cui gestione può essere complessa. Se infatti il conto welfare deriva dalla conversione del PdR i residui possono essere erogati in "moneta", applicando all'importo l'aliquota agevolata del 10%. Se invece il budget welfare è stanziato *on top* – cioè unilateralmente o attraverso un accordo o un regolamento aziendale – i residui possono essere destinati a fondi previdenziali o di sanità integrativa individuali oppure possono essere destinati a forme di welfare collettivo (come il CRAL aziendale). Gli esperti della materia fiscale tendono a sconsigliare il riutilizzo dei residui nell'anno successivo (Massagli *et al.* 2019).

molto raro e “molto frequente”. La figura 4.11 illustra le risposte offerte dagli operatori<sup>17</sup> mettendo in evidenza la centralità dei servizi per l’infanzia e l’educazione, ma anche dei *fringe benefit* e dell’area “cultura e tempo libero”.

Figura 4.11 – I benefit di welfare aziendale: frequenza di utilizzo (in ordine decrescente) da parte dei lavoratori secondo i provider (2018).



Nota: N = 16.

Fonte: survey Percorsi di secondo welfare-Aiwa.

#### 4.5. Il welfare aziendale, fra intermediazione e disintermediazione

Considerando i dati qui analizzati, ci sembra ora importante concentrarci sulla funzione di intermediazione svolta dai *provider* e su come tale funzione si connetta con quella esercitata dagli altri attori che operano in questa arena. Tenendo conto di quanto appena visto, appare rilevante interrogarsi sulla qualità e sulle conseguenze del processo di *matching* fra domanda e offerta in cui si inseriscono e che promuovono gli operatori di welfare aziendale, nell’attuale contesto di incentivi e disincentivi definiti dal quadro normativo.

<sup>17</sup> Si sottolinea che i valori indicati dagli intervistati sono frutto di opinioni soggettive espresse dai rispondenti alla survey per conto dei singoli operatori, sulla base dell’esperienza professionale acquisita sul campo.

Per approfondire tale questione risulta innanzitutto cruciale sottolineare la presenza di una distanza netta tra una concezione del welfare aziendale inteso come risposta ai bisogni sociali e le scelte operate dai lavoratori nell'effettiva composizione dei propri "conti welfare", con la significativa eccezione dei servizi per l'infanzia, l'educazione e l'istruzione<sup>18</sup>. Come visto nel § 4.4 e come sottolineato anche da altre indagini sul tema (EasyWelfare 2019; Santoni 2019b) nei fatti non sembra esservi una forte propensione dei lavoratori nel preferire prestazioni capaci di rispondere a necessità sociali intese in senso stretto.

Una possibile spiegazione è da ricercare nel rischio che se gli operatori limitano la loro opera di intermediazione alla predisposizione e alla vendita di una piattaforma, quest'ultima possa trasformarsi di fatto in un contributo alla *disintermediazione* fra bisogno e lavoratore. Come sottolineato nel *Lessico del XII secolo* edito da [Treccani](#), per disintermediazione si intende l'"eliminazione di intermediari dalla catena distributiva o dal processo di acquisizione di beni o servizi, in modo che l'offerta e la domanda possano incontrarsi direttamente [...]", soprattutto grazie al ricorso agli strumenti informatici<sup>19</sup>. Nel campo del welfare aziendale, la visione alla base di questo processo è che il lavoratore non possa essere che il miglior giudice delle proprie scelte: la piattaforma welfare renderebbe accessibile al dipendente una vasta gamma di possibili risposte che starebbe al dipendente stesso selezionare in funzione delle sue specifiche necessità e in vista della massimizzazione del benessere proprio e della propria famiglia. Ma come avviene il processo di selezione da parte del lavoratore? Le sue scelte sono di fatto condizionate da numerosi fattori: ad esempio, da come è costruita la piattaforma (che può, più o meno indirettamente, influenzare l'accesso ai diversi servizi disponibili) e da quali sono le prestazioni incluse al suo interno dai *provider* e dall'azienda<sup>20</sup>, dalle informazioni in possesso del dipendente in merito alla piattaforma stessa, dalla generosità del budget a sua disposizione e dagli incentivi e disincentivi fiscali creati dalla normativa.

---

<sup>18</sup> Secondo Mbs (2019), la spesa totale delle famiglie per la cura dei bambini e l'educazione prescolare sarebbe stata nel 2018 di 6.7 miliardi, in crescita sull'anno precedente del 4,7%. 5.4 milioni di famiglie hanno figli minori di 14 anni: il 45% di queste, 2.4 milioni, sono utenti di servizi a pagamento per l'assistenza e l'educazione della prima infanzia. La loro spesa media nel 2018 per quest'area di servizi è stata di 2.769 euro per famiglia.

<sup>19</sup> La disintermediazione ha conosciuto un enorme impulso per effetto della diffusione di Internet e del commercio elettronico.

<sup>20</sup> Come messo in luce da Maino *et al.* (2019b), essendo servizi di natura rimborsuale, prestazioni come quelle legate all'istruzione o all'assistenza a persone non autosufficienti tendono a generare costi di gestione superiori per i *provider*, che quindi tenderebbero ad indirizzare maggiormente la loro offerta verso servizi di natura più commerciale, come buoni acquisto e buoni benzina, i quali comportano spese inferiori.

#### 4.5.1. La generosità del conto welfare e la composizione del mix di benefit

La generosità dell'importo da spendere in welfare produce effetti non trascurabili nella composizione del mix di prestazioni selezionate dal dipendente. Come evidenziato dai dati pubblicati dall'Osservatorio del *provider* Easy Welfare (2019), il budget welfare disponibile influisce soprattutto a causa del limite di 258,23 euro relativo ai *fringe benefit*: all'aumentare del credito disponibile, infatti, i lavoratori tendono a spendere di più per istruzione, previdenza complementare e sanità integrativa. La fruizione del conto welfare attraverso *fringe benefit* e prestazioni per il tempo libero (tra cui buoni spesa e simili) risulta favorita da quello che è stato definito un vero e proprio "paradosso fiscale" (Maino *et al.* 2019a). Non è infatti possibile accedere a deduzioni e detrazioni di imposta per le spese che sono rimborsate dal datore di lavoro e che quindi rientrano all'interno di un piano di welfare aziendale<sup>21</sup>: questo "cavillo" di natura fiscale rende perciò meno vantaggiose quelle prestazioni che, nei fatti, hanno direttamente a che fare con la sfera sociale, cioè le spese per la cura e l'istruzione dei figli e quelle per l'assistenza ai genitori anziani e/o non autosufficienti. Se si considera che – come visto sopra (cfr. figura 4.8) – gli importi più modesti sono quelli destinati agli inquadramenti professionali più bassi, il rischio evidente è che a optare per equivalenti salariali e non per servizi di welfare siano proprio i segmenti di lavoratori che, disponendo di redditi più contenuti, avrebbero maggiormente bisogno di protezione sociale.

La presenza di una differenza consistente fra budget a disposizione e budget speso suggerisce inoltre che – a dispetto di quanto lasci intendere la visione secondo cui i *flexible benefit* permetterebbero di rispettare al meglio le preferenze del lavoratore – esistono attriti non trascurabili nel processo di incontro fra domanda e offerta. A questo proposito appaiono interessanti le stime elaborate da Mbs (2019), secondo cui il livello di utilizzo dei servizi di welfare aziendale da parte dei lavoratori che pure ne avrebbero diritto non è elevato: la risposta "mai" supera nettamente il 50% in tutte le aree di welfare aziendale prese in considerazione (le risposte "utilizzo sporadico" e "elevato" raggiungono il valore più alto – appena il 31,1% – per le polizze sanitarie). Alla luce di questi dati non sorprende che la valutazione che i lavoratori danno delle prestazioni offerte e del loro valore economico sia sostanzialmente insufficiente: sempre secondo Mbs (2019), solamente il 14,2% degli intervistati esprime piena soddisfazione, tanto per le prestazioni offerte quanto per il loro valore economico; l'indice di soddisfazione, considerando anche chi valuta l'offerta di welfare come corrispondente ai propri bisogni ma desidererebbe qualcosa di più nei servizi o nelle somme investite dall'azienda, non raggiunge il 40% (38,5%). La valuta-

<sup>21</sup> La detrazione fiscale prevista dal modello 730 sarebbe pari al 19%.

zione negativa (“L’offerta non corrisponde ai bisogni della mia famiglia perché il valore delle iniziative è del tutto insufficiente”) registra valori superiori fra i nuclei a reddito più basso (35,6%) rispetto a quelli definiti “affluenti” (27,5%).

#### 4.5.2. *Come e che cosa includere nel paniere: l’accompagnamento nella lettura dei bisogni*

Se i *provider* svolgono il compito di intermediare l’offerta di servizi e la domanda delle imprese, viene ora da chiedersi chi eserciti la funzione di intermediare fra imprese e lavoratori. Un requisito essenziale per un piano di welfare efficace è infatti quello di rispondere a bisogni sociali specifici, legati a tutto il ciclo di vita della persona (Santoni 2018). Gli operatori tendenzialmente includono nella propria offerta attività cruciali in questo senso, come l’analisi dei bisogni e percorsi di dialogo e confronto con i dipendenti (e, talvolta, con i sindacati); osservando però, ancora una volta, l’elevata quota di residui presenti nei conti welfare (cfr. § 4.2) e avendo in mente i risultati delle indagini menzionate nel § 5.1, tali azioni non sempre sembrano essere attivate o, se attivate, essere sufficienti. Possono esserci allora altri soggetti o altri processi che potrebbero assicurare un maggior ascolto delle necessità sociali dell’utente e un suo miglior accompagnamento nella scelta dei servizi?

Come analizzato nel Capitolo precedente, in questo passaggio un ruolo importante può essere giocato dal sindacato. Tuttavia – come evidenziato dalla Cgil (2019) in riferimento agli accordi sui Premi di Risultato – *“nei testi di accordo sono spesso trascurati i contenuti del paniere di welfare – ovvero la qualità sociale dell’offerta – e le modalità di erogazione, le quali di fatto non fanno parte dei temi negoziati e, presumibilmente, rientrano nelle prerogative delle funzioni aziendali di gestione del personale”* (Cgil 2019, 11). In fase di contrattazione le rappresentanze dei lavoratori potrebbero orientare l’azienda e i *provider* verso le prestazioni ritenute in grado di rispondere maggiormente ai bisogni sociali dei dipendenti, ponendo concretamente al centro del processo negoziale il loro benessere inteso in senso più ampio, cioè riguardante la sfera lavorativa, quella personale e quella familiare. Questo perché i sindacati sono – da sempre – un “nodo” strategico nella comunicazione delle esigenze dei lavoratori. Inoltre, le rappresentanze sindacali sono decisive nelle fasi di comunicazione delle proposte contenute nei piani di welfare e quindi nel processo informativo che coinvolge i lavoratori: come evidenziato da Santoni (2017), spesso capita che il sindacato promuova delle giornate formative volte a descrivere le misure di welfare presenti in azienda, evidenziarne le loro opportunità e i loro rischi (soprattutto sotto il profilo previdenziale; si veda Mallone e Tafaro 2017). La rilevanza del sindacato in questa fase è confermata anche dai risultati delle *survey* qui presentata (cfr. figura 4.9).

Dall'altro lato, come detto, possono essere gli stessi *provider* ad accompagnare in maniera più sistematica l'impresa nella lettura dei bisogni dei suoi collaboratori e – una volta definito il paniere di beni e servizi da includere nel pacchetto – nell'orientamento dei dipendenti, anche all'interno delle piattaforme a loro disposizione (cfr. Ferrieri Caputi 2018; Maino *et al.* in corso di pubblicazione). Alcuni operatori stanno iniziando a prevedere e a formare specifiche figure professionali incaricate di recarsi nei locali aziendali per fornire ai dipendenti una consulenza *one to one*, grazie alla quale i lavoratori possono maturare una crescente consapevolezza e autonomia nella gestione e nella fruizione dei servizi di welfare più adeguati ai propri bisogni. Gli operatori che appartengono al mondo dell'imprenditoria sociale si sono contraddistinti per aver attivato simili forme di accompagnamento (Tombari 2019). In questa direzione, il Gruppo Cooperativo CGM ha istituito ad esempio la figura del "*Welfare Manager*", un professionista che – operando a livello locale – si occupa delle attività di *counselling* e di ascolto diretto dei bisogni espressi dai lavoratori<sup>22</sup>. Anche Rete ComeTe, *network* composto da numerose cooperative sociali dislocate in varie zone del Paese, ha avviato un servizio – chiamato *Al tuo fianco* – che si propone di accompagnare il lavoratore nella scelta di servizi di assistenza familiare, socio-assistenziali, educativi e di orientamento alla gestione di situazioni legate al quotidiano; *Al tuo fianco* consente al dipendente destinatario di un piano welfare di entrare in contatto con una figura esperta – il "*Care Manager*" – che si occupa di analizzare le caratteristiche del bisogno espresso e co-progettare con la famiglia un servizio su misura.

#### 4.5.3. La qualità dei servizi di welfare aziendale

Si consideri infine che la preferenza espressa dai lavoratori per equivalenti salariali come i buoni acquisto piuttosto che per servizi alla persona può derivare – oltreché dallo scarso budget a disposizione, dai disincentivi creati dalla normativa fiscale e sovente dalla scarsa informazione sulle opzioni a sua disposizione – anche dal timore dell'assenza di un'adeguata garanzia di professionalità e qualità da parte del fornitore. Una garanzia che non sempre la rete di convenzionamenti realizzati dai *provider* riesce ad assicurare, almeno agli occhi dei dipendenti. Ad esempio, nel caso in cui si necessiti di una prestazione medica o di un'assistente familiare per un genitore anziano può non essere ritenuto sufficiente il fatto di poter scegliere in piattaforma tra un elenco di specialisti: spesso ciò che il lavoratore chiede è infatti di poter usufruire del proprio professionista di fiducia. L'esistenza di asimmetrie informative rilevanti nella valutazione della qualità dei servizi utilizzati può dunque contribuire a disincentivare ulteriormente il ricorso a tali servizi.

---

<sup>22</sup> Tali attività sono svolte anche attraverso i "Social Point" (Maino *et al.* 2019a), cioè degli sportelli fisici.

Si pone dunque centrale – nella strutturazione di un meccanismo di intermediazione che intenda incrementare la fiducia dei lavoratori verso i servizi presenti in piattaforma – la questione della messa a punto di standard qualitativi che gli operatori facciano valere ai propri fornitori come prerequisito per entrare nel proprio *network*. Attualmente, i *provider* applicano criteri differenti: alcuni adottano sistemi di selezione e valutazione molto approfonditi (e onerosi in termini di gestione sia per il *provider* sia per il potenziale fornitore di servizi che entrerà in piattaforma), altri si limitano alla verifica minima della solidità economico-finanziaria dei fornitori e di altri (pochi) requisiti come la regolarità delle assunzioni del personale. Aver previsto, da parte di molti *provider*, che i lavoratori stessi segnalino i “propri” fornitori perché siano inseriti in piattaforma aggira, o perlomeno riduce, il controllo a monte dei requisiti dei fornitori, perché agisce sulla base dell’idea – coerente con la logica dei *flexible benefit* – che l’utente opti per un erogatore di sua conoscenza, verso il quale abbia precedentemente maturato fiducia e apprezzamento; questo meccanismo – così come quello di *rating* della qualità percepita da parte degli utenti (sul modello di piattaforme come Booking.com o Tripadvisor.com) – non risolve tuttavia alla radice il problema dell’asimmetria informativa appena richiamato.

Va inoltre messo in evidenza come la verifica a monte del possesso di determinati requisiti di qualità da parte dei fornitori possa tutelare non solo il fruitore finale dei servizi, ma anche i fornitori stessi cui è garantito di competere, in piattaforma, con soggetti che rispondono a caratteristiche di idoneità minime. Questo garantisce la credibilità di tutti i fornitori e dunque, in ultima istanza, del servizio – nella sua integrità – che il *provider* propone, evitando l’innescarsi di deleterie forme di concorrenza al ribasso. È con questi intenti che CGM ha promosso con l’Ente Italiano di Normazione (UNI) un tavolo per la definizione di una prassi dal titolo “Linee guida per i requisiti per la qualità dei fornitori di servizi alla persona/famiglia nel welfare aziendale”. Si tratta della prima nel suo genere e ha l’obiettivo di stabilire i requisiti minimi di qualità per i fornitori di servizi alla persona che gli operatori del welfare aziendale veicolano attraverso le loro piattaforme (Tombari 2019).

#### 4.6. Conclusioni

Il mercato del welfare aziendale è in una fase di forte crescita. Il capitolo si è posto l’obiettivo di restituirne le caratteristiche più salienti adottando, ove possibile, una prospettiva diacronica, e mettendo in evidenza il ruolo in esso giocato dai *provider* nell’intermediazione fra domanda e offerta. L’analisi ha dato conto dell’espansione osservabile nel mercato degli operatori, i quali interagiscono con numeri crescenti

di lavoratori e di imprese, assicurando un accesso facilitato alle diverse forme di welfare aziendale da parte di questi soggetti, compresa una piccola quota di Pmi (verso le quali alcuni *provider* sembrano essere specializzati).

Le riflessioni proposte alla luce delle evidenze empiriche raccolte e della (ancora scarsa) letteratura disponibile sul tema invitano tuttavia a seguire con attenzione gli sviluppi futuri di tale mercato sul fronte sia della quantità del fenomeno (estensione della platea di lavoratori e di imprese coinvolti, volume del giro di affari, esternalità positive in termini di occupazione generata), ma anche della sua qualità e della sua capacità di rispondere effettivamente a quei bisogni sociali – vecchi e nuovi – cui il welfare state italiano, nella sua attuale articolazione, fatica a dare risposte adeguate. Le due questioni appaiono peraltro strettamente interconnesse.

La qualità del welfare aziendale intesa come effettiva capacità di rispondere ai bisogni dipenderà dalla volontà e dalla capacità non solo dei *provider*, ma dei diversi attori che popolano tale mercato – a partire dalle rappresentanze sociali – di esercitare una funzione di intermediazione fra domanda e offerta più incisiva e più sofisticata di quella mediamente esercitata sino ad oggi, declinando tale ruolo sotto forma di una più attenta e consapevole lettura dei bisogni, di un maggiore adattamento dell'offerta in funzione delle specificità delle diverse popolazioni aziendali, di una più efficace attività di comunicazione, di un serio accompagnamento dei dipendenti nella "decodifica" dell'offerta a loro disposizione e nell'orientamento fra le opzioni disponibili.

Il fatto che, come si è visto, circa un quarto dei conti welfare resti inutilizzato, che le scelte dei lavoratori si indirizzino frequentemente verso equivalenti salariali a discapito di interventi di natura sociale in senso stretto e che la soddisfazione espressa dai dipendenti tenda a essere bassa suggeriscono che la capacità di intermediazione dei *provider* sia ancora modesta e che il rischio maggiore sia che il welfare aziendale – in questa fase espansiva, in assenza di interventi incisivi a riduzione del cosiddetto "cuneo fiscale" e a revisione della normativa che disciplina i vari tipi di *benefit* occupazionali – sia inteso prevalentemente, tanto da parte imprenditoriale quanto da parte sindacale, come mero strumento di riduzione del costo del lavoro e di aumento delle retribuzioni, soprattutto per le qualifiche più basse.

L'assenza di una solida cultura del welfare intesa come investimento rischia così di tradursi nell'assenza di iniziative o nella realizzazione di interventi caratterizzati da uno squilibrio tra la domanda e i bisogni dei lavoratori: sotto l'etichetta di "*flexible benefit*", tale squilibrio potrebbe sostanzialmente consistere in quella che, con un apparente paradosso, potremmo definire una "personalizzazione standardizzata" dell'offerta. Con tale espressione ci riferiamo a una generale incapacità dell'offerta, per quanto articolata, di incontrare i reali bisogni (sociali) dei lavoratori. Una scorciatoia – questa – che rischierebbe di compromettere le possibili conseguenze benefiche dell'opera-

zione e dell'investimento in essa realizzato tanto dalle parti sociali, tramite la revisione della contrattazione e della sua funzione, quanto dallo Stato sotto forma di *tax expenditure*. I mancati vantaggi potrebbero realizzarsi sia dal punto di vista dell'incremento della produttività (venendo meno l'atteso effetto incentivante sui lavoratori), sia di possibile generazione – a vantaggio della collettività – di nuova occupazione (regolare) e di emersione del lavoro sommerso, in particolare nel campo dei servizi alla persona che, come visto, stentano a decollare. Alcuni segnali in controtendenza, come illustrato nel capitolo, si stanno manifestando, soprattutto ad opera di soggetti non profit. Si tratta Però di esperienze ancora quantitativamente minoritarie, in una fase iniziale e – come tale – dagli sviluppi incerti.

Una futura agenda di ricerca sul welfare aziendale in Italia non potrà dunque non seguire attentamente le evoluzioni osservabili in questo mercato dal punto di vista degli attori e dei processi che lo caratterizzano, approfondendone in particolare la capacità di favorire un *matching* socialmente virtuoso fra domanda e offerta, così come l'eventuale acquisizione di apprendimenti da parte dei diversi soggetti nonché gli equilibri raggiunti nei possibili processi di ibridazione fra mondo profit e non profit.

## Riferimenti bibliografici

- Ambra M.C. (2016), *Come rendere più inclusivo il welfare contrattuale e aziendale*, in "Rivista delle politiche sociali", n. 1, pp. 197-211
- Arlotti M. (2019), *Lo sviluppo del welfare fiscale-occupazionale in Italia: quali tipi di assetti, intrecci ed impatti?*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 1, pp. 93-116
- Barazzetta E. (2019), *Genitori al lavoro. Il lavoro dei genitori*, Milano, ESTE Edizioni
- Censis e Eudaimon (a cura di) (2018), Roma, *Primo rapporto Censis-Eudaimon sul welfare aziendale*
- Cgil (2019), *Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, Roma, Fondazione Di Vittorio
- Easy Welfare (2019), *Osservatorio welfare. Edizione 2019*, Milano
- Ferrieri Caputi M.S. (2018), *Professionalità per la competitività dei provider di welfare aziendale*, in "Professionalità Studi", n. 2, pp. 83-103
- Maino F., Barazzetta E. e Santoni V. (2019a), *Il mercato del welfare aziendale. Provider e piattaforme di fronte al tema della qualità dei servizi*, in M. Tombari (a cura di), *Pubblico, territoriale e aziendale. Il welfare del gruppo cooperativo CGM*, Milano, ESTE Edizioni, pp. 53-106
- Maino F., Barazzetta E. e Santoni V. (2019b), *Il welfare aziendale: opportunità di investimento o in "mercattizzazione" per il Terzo settore? Prime evidenze dal caso del Gruppo Cooperativo CGM*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, pp. 271-288

- Maino F., Pesenti L., Razetti F. e Santoni V. (a cura di) (2018), *Impresa possibile. Welfare aziendale in provincia di Cuneo*, I Quaderni della Fondazione n. 33, Cuneo, Fondazione CRC di Cuneo
- Maino F. e Razetti F. (2019), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli
- Maino F., Razetti F. e Santoni V. (in corso di pubblicazione), *Mercato del welfare aziendale, provider e nuove opportunità occupazionali*, in "Sociologia del Lavoro", n. 156
- Maino F. e Rizza R. (a cura di) (2017), *Welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro in Emilia Romagna*, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi
- Mallone G. e Tafaro T. (2017), *Premio in welfare oggi, quale pensione domani?*, in "La Rivista delle politiche sociali", n. 2, pp. 41-53
- Mallone G., Natili M. e Jessoula M. (2019), *La politics forte del welfare fiscale-occupazionale in Italia*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 1, pp. 47-66
- Massagli E., Spattini S. e Tiraboschi M. (2019), *Fare welfare in azienda. Guida pratica per imprese, consulenti, sindacalisti, operatori*, Bergamo, ADAPT University Press
- Mbs, *Rapporto sul bilancio di welfare delle famiglie italiane*, Edizione 2019, Roma
- Pavolini E. (a cura di) (2016), *Welfare aziendale e conciliazione. Proposte e esperienze dal mondo cooperativo*, Bologna, Il Mulino
- Pesenti L. (2018), *Il mercato dei provider in Italia*, ALTIS, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Pesenti L. e Scansani G. (2018), *Provider: il welfare aziendale come mercato*, Working Paper, [www.tuttowelfare.info](http://www.tuttowelfare.info), agosto 2018
- Razetti F. e Maino F. (2018), *Non smarrire la finalità sociale del welfare aziendale: la sfida di Aiwa*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 30 novembre 2018
- Razetti F. e Tomatis, F. (2017), *Bilateralità, settori e territori: diversi modelli di solidarietà a confronto*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo rapporto sul secondo welfare in Italia – 2017*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 119-145
- Sansavini M. e Santoni V. (2017), *Reti tra medie e piccole imprese e collaborazioni tra imprese e attori collettivi nell'implementazione del welfare aziendale*, in F. Maino e R. Rizza (a cura di), *Welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro in Emilia Romagna*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 84-102
- Santoni V. (2017), *Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 84-102
- Santoni V. (2018), *Gli investimenti, le opportunità e i rischi della digital health nel campo del welfare aziendale*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, pp. 217-233
- Santoni V. (2019a), *Reti d'impresa e accordi territoriali per il welfare aziendale: i tratti distintivi delle esperienze italiane*, in "Sociologia del Lavoro", n. 153, pp. 185-201
- Santoni V. (2019b), *Quanto contano genere e età nella scelta dei servizi di welfare aziendale?*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 27 agosto 2019
- Scansani G. (2017), *WelfareMeet: la piattaforma confindustriale che a Vicenza incontra il welfare aziendale*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 23 aprile 2017

Seeleib-Kaiser M. e Fleckenstein T. (2009), *The political economy of occupational family policies: comparing workplaces in Britain and Germany*, in "British Journal of Industrial Relations", vol. 47, n. 4, pp. 741-764

Tombari M. (a cura di) (2019), *Pubblico, territoriale e aziendale. Il welfare del gruppo cooperativo CGM*, Milano, ESTE Edizioni.

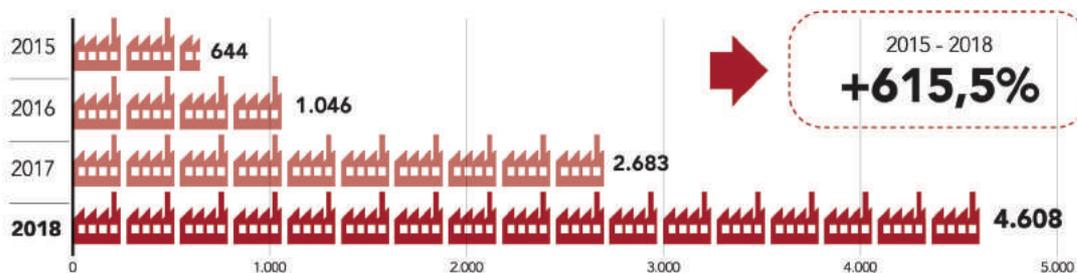
### Principali aree di intervento previste dalla normativa sul welfare aziendale



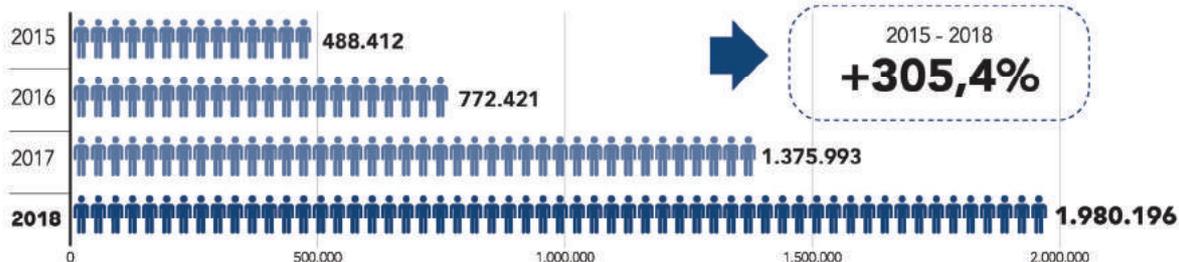
### Partecipanti alla survey di Percorsi di secondo welfare - AIWA



### Imprese servite dalle piattaforme dei provider



### Dipendenti «coperti» delle imprese servite dai provider



### Budget welfare



Luca Cigna

## **EDUCAZIONE FINANZIARIA E SECONDO WELFARE: ALLA RICERCA DI UN NESSO**

# 5

### **Introduzione**

Le società di tutto il mondo stanno vivendo cambiamenti strutturali. L'invecchiamento demografico, le trasformazioni nel mercato del lavoro e nei sistemi di welfare, il maggior peso dei mercati finanziari hanno avuto profonde ripercussioni sulla vita dei cittadini e sulla società. Come mai in passato, i cittadini si trovano ad affrontare scelte economiche e finanziarie complesse, dalla gestione dei risparmi e del debito fino all'acquisto di pacchetti assicurativi e previdenziali. Di fronte a un ventaglio sempre più ampio di prodotti finanziari, diverse fonti indicano che i cittadini hanno tuttavia gravi carenze a livello di conoscenze e abilità, risultando quindi sovraesposti ai rischi e incapaci di curare adeguatamente i propri risparmi e investimenti nel corso della vita.

Rispetto ad altri Paesi, l'Italia ha risposto in ritardo alle raccomandazioni dell'Ocse, che dal 2005 esorta i Paesi membri a mettere in campo strategie multi-livello di educazione finanziaria (Ocse 2005). L'evidenza disponibile dimostra l'impatto positivo della cultura finanziaria sui comportamenti e sul benessere delle persone; chi è finanziariamente istruito pianifica meglio il proprio futuro, investe meglio, si indebita meno e si tutela dai rischi in tutte le fasi della vita (Quello che conta 2018). Sebbene il nostro Paese abbia di recente introdotto una strategia nazionale per incentivare la maturazione di competenze finanziarie, i cittadini italiani riportano ancora gravi lacune, posizionandosi all'ultimo posto tra i paesi Ocse e al penultimo tra quelli del G20 (Linciano *at al.* 2018).

Il presente capitolo intende tracciare i principali percorsi di educazione finanziaria in Italia e i punti di contatto con il secondo welfare. Per farlo, si analizza la letteratura disponibile e le migliori pratiche a livello italiano. Dopo aver presentato alcuni elementi di contesto, nella prima parte si descrivono i principali trend di educazione finanziaria nel nostro Paese. Ci si sofferma sulle carenze e i punti di forza dei cittadini, con un focus sulle categorie più fragili. La seconda parte,

che esamina le migliori prassi di educazione finanziaria, analizza in maniera approfondita sei iniziative realizzate dal 2007 a oggi. Gli interventi hanno passato il vaglio di quattro criteri: capacità di rete, innovazione sociale, *empowerment* e scalabilità. Nell'ultima sezione si propongono alcune riflessioni conclusive, evidenziando le strategie più efficaci di educazione finanziaria ed elaborando alcune raccomandazioni.

### 5.1. Le sfide in campo finanziario, assicurativo e previdenziale

Negli ultimi decenni, i progressi tecnologici, le innovazioni in campo finanziario e l'integrazione dei mercati a livello mondiale hanno contribuito ad accrescere la varietà e la complessità dei prodotti finanziari disponibili (Tennyson 2011). Sempre più spesso, i cittadini si trovano ad affrontare scelte importanti, come la sottoscrizione di assicurazioni, piani pensionistici e mutui per la casa; le strategie di risparmio e di pianificazione di lungo corso; l'acquisto di strumenti finanziari. Tuttavia, all'aumentata complessità delle scelte di risparmio e investimento per i cittadini e alla maggiore partecipazione ai mercati, non sempre corrisponde una maggiore consapevolezza in materia finanziaria, generando quindi un divario tra le capacità finanziarie richieste dal contesto e quelle reali (Paracampo 2011).

Di fronte a profondi cambiamenti in campo economico e sociale, il welfare pubblico si è dimostrato sempre meno capace di far fronte ai bisogni differenziati della popolazione. L'invecchiamento demografico, causato da bassi tassi di natalità e dall'allungamento della speranza di vita, è stato alla base di un ciclo di riforme che ha coinvolto tutti i principali Paesi europei. In Italia come all'estero, i tagli alla spesa pubblica e la necessità di rendere l'apparato pensionistico più "leggero" hanno imposto un trade-off tra adeguatezza dei benefici e sostenibilità finanziaria del sistema nel medio e lungo periodo (Ituc 2019). Questi processi hanno avuto ripercussioni strutturali sulle vite dei cittadini. In molti casi, la sola pensione pubblica non è più in grado di garantire piena autonomia in età avanzata.

Il declino dei sistemi previdenziali tradizionali ha imposto un cambio di passo nelle strategie di gestione dei rischi in tutte le fasi della vita. La progressiva "erosione" del pilastro pubblico ha segnato l'ingresso di altre forme di previdenza, di natura occupazionale o privata (Maino e Ferrera 2013). Le riforme dei sistemi pensionistici e sanitari hanno spostato dal Pubblico al privato la gestione dei rischi legati alla vecchiaia, alla salute e agli imprevisti. Questo si è tradotto nel passaggio da portafogli previdenziali a comparto unico a tipologie multi-comparto, con pacchetti diversificati per livelli di esposizione al mercato azionario. In Italia, 7,6 milioni di persone sono iscritte ad almeno una delle 415 forme pensionistiche complementari esi-

stenti, per una spesa complessiva pari al 9,5% del PIL (Covip 2018). Il 22% della popolazione si impegna in riserve assicurative e in fondi pensione<sup>1</sup>.

Nonostante la partecipazione ai mercati finanziari sia in aumento, i cittadini italiani risultano sotto-assicurati rispetto agli altri Paesi. Nell'area Ocse, l'Italia si colloca al 26esimo posto per sottoscrizione di programmi di previdenza complementare (Bazzetta 2017). Appena un quarto delle famiglie (25,4%) ricorre a prodotti assicurativi per tutelarsi dai rischi. Gli stessi trend si riflettono anche sull'età anziana e su quella giovanile. Inoltre, le donne rimangono sovraesposte ai rischi in tutte le fasi della vita (Censis 2013; Russo 2018; Linciano *et al.* 2018). A ridurre l'attrattiva di queste forme di protezione contribuiscono fattori economici, come la stagnazione dei redditi e il basso livello di risparmio, e fattori culturali, come la paura di perdere il lavoro e la scarsa conoscenza di questi strumenti.

Lo status socio-economico e il grado di stabilità lavorativa spiegano in modo efficace l'adesione a forme di previdenza integrativa. Il 68% di chi guadagna meno di 1.600 euro mensili dichiara di non potersi assicurare, dato che scende al 39% per i redditi fino a 2.500 euro (Russo 2018). Guardando alle tipologie contrattuali, i lavoratori del settore pubblico tendono a riporre fiducia nel primo pilastro pensionistico, mentre i lavoratori autonomi tendono a privilegiare forme di autotutela e welfare "fai da te" (Paracampo 2011; Censis 2013).

## 5.2. La cultura finanziaria in Italia

### 5.2.1. Educazione finanziaria: una definizione

Per educazione finanziaria si intende l'insieme di strategie volte a sviluppare la cultura finanziaria dei cittadini. I programmi di educazione finanziaria si propongono di "dare ai consumatori strumenti per destreggiarsi in un'economia globale complessa e in mutamento" (Hanula-Bobbitt 2016). Operativamente, l'educazione finanziaria serve a: incoraggiare la sottoscrizione di forme pensionistiche complementari; limitare l'assunzione di debiti onerosi; promuovere l'acquisto di strumenti finanziari; diminuire le controversie legali e i costi della giustizia civile; ridurre le asimmetrie informative tra clienti e intermediari (Chionsini e Trifilidis 2010). La formulazione più completa e diffusa è quella dell'Ocse (2005), che la definisce come:

*"il processo attraverso il quale consumatori, risparmiatori e investitori finanziari migliorano la propria comprensione di prodotti e nozioni finanziarie e dei concetti che ne*

---

<sup>1</sup> Dato riportato nell'intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco al Convegno "La ricchezza della nazione. Educazione finanziaria e tutela del risparmio" (Roma, 30 marzo 2017).

sono alla base e, attraverso l'informazione, l'istruzione e un supporto oggettivo, sviluppano le capacità e la fiducia necessarie per diventare maggiormente consapevoli dei rischi e delle opportunità finanziarie, per effettuare scelte informate, comprendere a chi chiedere supporto e mettere in atto altre azioni efficaci per migliorare il loro benessere finanziario".

Come chiarito dall'Ocse, il concetto di educazione finanziaria va distinto da quello di "cultura" o "alfabetizzazione" finanziaria. Se la cultura finanziaria costituisce l'obiettivo da perseguire, l'educazione finanziaria fa invece riferimento al processo volto alla progressiva maturazione delle conoscenze in campo finanziario, assicurativo e previdenziale. Essa include l'apprendimento di nozioni su: il "legame esistente tra le proprie scelte e quelle altrui" (Consob 2019); la dimensione intertemporale delle scelte; la valutazione e comparazione delle opzioni disponibili; il significato di "consumo" e di "risparmio"; la tutela dai *bias* comportamentali più diffusi. L'educazione finanziaria potrebbe dunque porre solide basi alla "cittadinanza economica", educando al corretto uso del denaro e aiutando a divenire agenti consapevoli (Quello che conta 2018).

### 5.2.2. *Le conoscenze finanziarie dei cittadini: dove si colloca l'Italia a livello internazionale*

La ricerca è pressoché unanime nel riconoscere gli effetti positivi della cultura finanziaria sulla vita dei cittadini (tabella 1). Persone con maggiore cultura finanziaria tendono a investire di più (Van Rooji *at al.* 2011; Calcagno e Monticone 2015), a prepararsi in maniera più adeguata al pensionamento (Lusardi e Mitchell 2011a) e a prevenire il rischio di indebitamento (Lusardi e Tufano 2015). Chi è più preparato fa affidamento su fonti certe e strumenti formali per la pianificazione previdenziale (Lusardi e Mitchell 2011b) e consulta più spesso esperti del settore, riducendo i costi derivanti da spese di transazione, debiti e interessi (Collins 2012). Alti livelli di conoscenze finanziarie diminuiscono poi l'apprensione finanziaria (Bongini *at al.* 2018) e la tendenza alla procrastinazione, migliorando quindi la qualità della vita delle persone (Meier e Sprenger 2013).

Gli studi sulle conoscenze finanziarie indicano un sostanziale ritardo dell'Italia rispetto ad altri Paesi a medio e alto reddito. La maggior parte delle rilevazioni misura le conoscenze finanziarie attraverso le cosiddette "big three" di Lusardi e Mitchell (2011a, 2011b), ovvero tre domande relative ai concetti di tasso di interesse, inflazione e diversificazione del rischio. Secondo l'indagine internazionale di Standard & Poor's (Klapper *at al.* 2015), due terzi degli intervistati italiani non sarebbero in grado di rispondere correttamente a questi quesiti basilari. Nel 2014, solo il 37% dei cittadini interpretava correttamente i concetti basilari, un risultato più basso della media UE

di ben 18 punti percentuali (Parrillo 2018). Rispetto agli altri Paesi, tuttavia, i cittadini italiani si distinguono positivamente per la tendenza a risparmiare e lo scarso ricorso all'indebitamento (Russo 2018). Inoltre, i cittadini italiani di tutte le età si dimostrano capaci di stimare correttamente le proprie scarse conoscenze.

"Spacchettando" le competenze per aree tematiche, gli intervistati italiani risultano avvantaggiati in certe materie e carenti in altre. In primo luogo, l'esperienza diretta dell'inflazione sembra aver giocato positivamente sulla comprensione del concetto, padroneggiato dal 53% degli adulti (Fornero e Monticone 2011). Dall'altro lato, i concetti di diversificazione e rapporto rischio/rendimento rimangono oscuri al 66% degli intervistati. Il 35% non è in grado di valutare la rischiosità dei prodotti più diffusi, e il 59% pensa erroneamente che le azioni siano più sicure delle obbligazioni (Linciano e Soccorso 2017). Un terzo dei cittadini non saprebbe leggere un estratto conto o distinguere tra le diverse forme di mutuo (Chionsini e Trifilidis 2010).

Per quanto riguarda gli studenti, il rapporto Ocse-PISA accerta un miglioramento nelle competenze nel corso degli ultimi anni (Invalsi 2015). Se fino a pochi anni fa l'Italia si collocava al penultimo posto dell'area Ocse, oggi i risultati si attestano intorno alla media (Ocse 2015). Tuttavia, un quinto degli intervistati non riesce ancora a raggiungere la sufficienza, e la percentuale di studenti con conoscenze "molto basse" è di 6,4 punti più alta della media Ocse. Sul risultato incide negativamente la bassa comprensione del concetto di diversificazione, oscuro alla maggior parte degli studenti. Inoltre, dai dati emerge un sostanziale divario tra conoscenze teoriche e competenze: se il 63% degli studenti conoscono e sanno come funziona l'inflazione, solo il 3,3% di questi calcola correttamente gli interessi su base annua<sup>2</sup>.

Le rilevazioni Ocse mettono in luce l'importanza dell'esperienza diretta in campo economico e finanziario. Chi riceve piccole somme di denaro periodicamente (la cosiddetta "paghetta") e chi possiede un conto bancario in giovane età sviluppa una migliore attitudine al risparmio. In Italia, i punteggi dei ragazzi titolari di un conto bancario sono più alti di oltre 20 punti percentuali rispetto ai non-titolari. Tra coloro che non hanno percepito somme di denaro in maniera regolare, l'autostima delle competenze è positiva solo nel 22,7% dei casi, dato che aumenta al 30,1% per chi l'ha ricevuta (Consob 2019). Tuttavia, pratiche come queste sono ancora poco diffuse nel nostro Paese. Tra i cittadini italiani, solo il 23% dichiara di aver ricevuto una paghetta in passato (Russo 2018).

Come anticipato, i cittadini italiani tendono a stimare correttamente i propri deficit in ambito finanziario. Il riconoscimento delle proprie carenze non si traduce però in un ricorso più frequente ad aiuti da parte di soggetti competenti. La sfiducia verso

---

<sup>2</sup>Dati riportati sul sito della Fondazione per l'Educazione Finanziaria e al Risparmio – FEduF [ultimo accesso 30 luglio 2019].

gli esperti è generalizzata: solo l'11% della popolazione dichiara di fidarsi dei consulenti finanziari; nella maggior parte dei casi i cittadini si rivolgono ad amici, parenti e colleghi per affrontare questioni finanziarie (Ing 2012). Il dato si ripete persino tra gli investitori abituali: solo un quarto di questi prende decisioni dopo aver consultato un esperto (Linciano e Soccorso 2017).

### 5.2.3. Differenze nei livelli di cultura finanziaria: status, genere, età, istruzione

Fattori socio-economici come reddito e status influiscono in maniera significativa sui livelli di competenza all'interno della popolazione (tabella 1). Diversi studi rimarcano che la cultura finanziaria è associata con il reddito e la ricchezza del nucleo familiare (Fornero e Monticone 2011; Farsagli 2012; Banca d'Italia 2017). Individui con redditi alti sono più abituati a pianificare spese e obiettivi, commettono meno errori di valutazione (Lusardi e Mitchell 2014) e si rivolgono più spesso a consulenti finanziari (Collins 2012). In Italia il 44% di chi fa parte del 60% più ricco della popolazione è infatti da considerare come "finanziariamente scolarizzato" (Klapper *at al.* 2015), ma al contempo solo il 27% di chi appartiene al 40% meno ricco raggiunge la sufficienza. Ciò nondimeno, i risultati dei test PISA per l'Italia sottolineano che "la relazione tra lo status socioeconomico e i risultati è significativamente più debole" rispetto agli altri Paesi<sup>3</sup>. Solo il 5% della variazione sarebbe spiegato dal *background* socioeconomico, contro una media del 10% negli altri paesi (Ocse 2015).

La maggior parte degli studi sull'Italia descrive inoltre un sostanziale gap di genere, con un divario addirittura più ampio degli altri Paesi ad alto reddito (Russo 2018; Banca d'Italia 2017; Linciano e Soccorso 2017). La ragione principale va individuata nella specializzazione dei compiti all'interno delle famiglie, così come nel ruolo tradizionale della donna nella società: sin da giovanissimi, gli uomini tendono a concentrare su di sé la responsabilità delle scelte finanziarie e della pianificazione di lungo termine (Lusardi e Mitchell 2011a; Fonseca *at al.* 2012; Lusardi e Mitchell 2014). Il divario emerge sin dall'infanzia: se le bambine sono abituate a "risparmiare e [...] controllare le spese", i bambini "fanno esperienza con lavoretti compensati e maggiore autonomia di spesa" (Russo 2018). Inoltre, i due gruppi presentano una diversa attitudine all'autovalutazione: se le donne tendono a giudicare correttamente le proprie conoscenze, gli uomini sono più inclini a sovrastimare le proprie abilità (Lusardi e Mitchell 2014; Ocse 2015).

Infine, il livello di istruzione e l'età costituiscono ulteriori *driver* di cultura finanziaria (tabella 5.1). In linea con l'evidenza internazionale, la cultura finanziaria in Italia segue una curva a "U" con l'età: giovani e anziani totalizzano punteggi più bassi di

---

<sup>3</sup> Sul punto si rimanda al documento "Educazione finanziaria a scuola", disponibile al link [https://aief.eu/pdf/progetto\\_educuzione\\_finanziaria\\_a\\_scuola\\_2017.pdf](https://aief.eu/pdf/progetto_educuzione_finanziaria_a_scuola_2017.pdf) [ultimo accesso 30 luglio 2019].

chi si trova in fasce d'età centrali (Klapper *et al.* 2015; Di Salvatore *et al.* 2018). Per quanto riguarda l'educazione, Lusardi e Mitchell (2014) riportano che punteggi alti in matematica e scienze tendono ad essere correlati con buoni risultati nei test di educazione finanziaria. Analizzando un campione italiano, Fornero e Monticone (2011) individuano una forte correlazione tra il livello di istruzione e l'alfabetizzazione economico-finanziaria. Il livello di istruzione risulta legato all'attitudine verso la pianificazione (Linciano e Soccorso 2017); alla propensione al risparmio (Baglioni *et al.* 2018); al ricorso all'aiuto di esperti (Collins 2012); ma anche alla sopravvalutazione delle proprie conoscenze (Di Salvatore *et al.* 2018).

*Tabella 5.1 – Benefici dell'alfabetizzazione finanziaria, categorie vulnerabili e gruppi che tendono a sopravvalutare le proprie conoscenze.*

<i>Benefici dell'alfabetizzazione finanziaria</i>	<i>Categorie a rischio di esclusione finanziaria</i>	<i>Categorie che tendono a sovrastimare le proprie conoscenze finanziarie</i>
– Pianificazione del futuro	– Soggetti a basso reddito	– Soggetti ad alto reddito
– Attitudine al risparmio	– Soggetti con basso livello di istruzione	– Soggetti con alti livelli di educazione
– Basso indebitamento	– Donne	– Adulti
– Sottoscrizione di prodotti previdenziali/assicurativi	– Giovani	– Anziani
– Tutela da rischi e frodi	– Anziani	
– Consultazione di intermediari/esperti	– Lavoratori atipici	
	– Piccoli imprenditori	
	– Disoccupati	

Fonte: elaborazione dell'autore.

### **5.3. Educazione finanziaria: dalla teoria all'operatività degli interventi**

#### *5.3.1. L'impatto delle strategie di educazione finanziaria*

Gli interventi di educazione finanziaria in Italia sono ancora poco diffusi. Secondo Farsagli (2012), solo il 29% dei cittadini ha ricevuto un'educazione economica e finanziaria in ambito scolastico o universitario. Molto spesso si tratta di cenni di base o consigli, piuttosto che programmi strutturati. Il 25% degli intervistati dichiara di aver imparato da autodidatta. Questi dati fanno eco all'indagine sul risparmio del Centro Einaudi (Russo 2018): se il 30% dei rispondenti sostiene di aver ricevuto una formazione finanziaria dai genitori, solo il 5% ha avuto la possibilità di accedere a corsi formali e appena l'1% vi ha realmente partecipato.

Il mondo della ricerca ha incontrato non poche difficoltà a misurare l'impatto dei

programmi di educazione finanziaria, per due ragioni principali. Da un lato, il nesso causale tra cultura finanziaria e "skills", ovvero tra conoscenze formali e capacità pratiche, non è del tutto chiaro. I soggetti che si sottopongono a iniziative di educazione finanziaria potrebbero avere delle caratteristiche che li rendono più capaci degli altri *a priori*, "auto-selezionandosi" nei programmi e rendendo quindi la relazione spuria (Linciano e Soccorso, 2017; Consob 2019). Inoltre, il nesso causale potrebbe andare in senso opposto. Se le abilità e l'esperienza diretta aiutassero a migliorare le conoscenze, sarebbe l'esperienza a influire positivamente sulla cultura finanziaria e non viceversa (Hastings *at al.* 2013; Guiso e Viviano 2014).

In secondo luogo, pochi progetti studiano l'impatto dei programmi sui destinatari. I test di valutazione delle conoscenze sono ancora pochi e carenti di solide basi scientifiche, rendendo difficile identificare i metodi, le modalità e i *target group* più appropriati. Ad esempio, la Banca d'Italia (2017) sottolinea che meno del 10% delle iniziative condotte sul territorio italiano valuta con tecniche statistiche gli effetti dell'intervento. In altri casi, le valutazioni sono condotte nella fase immediatamente successiva alla fine del programma, rendendo quindi impossibile verificarne l'impatto a distanza di mesi o anni.

L'evidenza sull'efficacia delle iniziative di educazione finanziaria è ancora limitata e poco convincente (Guiso e Viviano 2014). In molti casi, si tratta di studi isolati, condotti in condizioni specifiche e per questo difficilmente estendibili ad altri contesti. Ad esempio in uno studio del 2004 Lusardi riporta che i cittadini americani che seguono corsi di formazione in tema pensionistico sono più inclini a risparmiare e versare i contributi, dimostrando l'effetto positivo dell'educazione finanziaria sul comportamento e sulle scelte previdenziali. L'intervento sarebbe più efficace soprattutto sulla metà più bassa della distribuzione dei redditi e su chi ha bassi livelli di educazione. Da altri studi emerge come la qualità e la tipologia dell'intervento siano decisivi, tanto sulle conoscenze quanto sulla fiducia di chi prende scelte finanziarie. Lusardi *at al.* (2017) suggeriscono che alcuni metodi, come video-lezioni e strumenti visivi, hanno un impatto positivo non solo sulle conoscenze reali ma anche sulla fiducia nelle proprie capacità.

Un esempio di valutazione dell'efficacia dei programmi di educazione finanziaria è rappresentato dal lavoro di Kaiser e Menkhoff (2017), che hanno sviluppato una meta-analisi di 126 studi condotti in diversi paesi del mondo (seppur due terzi di questi siano stati condotti dagli Stati Uniti). Gli autori descrivono l'effetto positivo dei programmi sia sul comportamento che sulla cultura finanziaria dei soggetti, sebbene con risultati eterogenei. Se i programmi si dimostrano incisivi in alcune aree, come le scelte di pianificazione e risparmio, dalla ricerca emergono particolari difficoltà a intervenire su comportamenti come la gestione del debito. La ricerca sottolinea altresì l'importanza di intercettare i potenziali destinatari al "momento giusto"

della vita, cioè quando l'insegnamento è immediatamente connesso alle decisioni da prendere in situazioni concrete.

Molti ricercatori sottolineano inoltre la differenza tra *financial literacy* e *financial capability*, cioè tra conoscenze teoriche e capacità di applicare tali nozioni a situazioni della vita quotidiana (Argentin 2010; Lewis e Messy 2012). Per Brugiavini *at al.* (2015), la formazione influirebbe positivamente sulle conoscenze *perceptite* piuttosto che su quelle *reali*. In tal caso, i programmi dovrebbero prestare attenzione alle abilità sviluppate, prevenendo il rischio della partecipazione al mercato di investitori inesperti. Come detto in precedenza, un punto di forza dei cittadini italiani e di alcuni gruppi in particolare (es. giovani, donne) è che "sanno di non sapere" (Quello che conta 2018): la capacità di stimare correttamente le proprie conoscenze rappresenta un'ottima base di partenza per formarsi in campo finanziario.

Infine, l'educazione finanziaria incoraggerebbe a ricorrere alla consulenza di esperti e intermediari ove necessario. Lungi dal presumere che i cittadini possano prendere autonomamente qualsiasi tipo di scelta, i programmi dovrebbero aiutare i destinatari a riconoscere le situazioni dove è consigliato il parere di un esperto. A tal proposito, Drexler *at al.* (2014) sottolineano che gli interventi di educazione finanziaria sono più efficaci nei casi in cui si insegnano "regole generali" (*rules of thumb*) applicabili nel quotidiano piuttosto che conoscenze specifiche, che spesso rimangono inutilizzate e rischiano di incentivare azioni rischiose.

### 5.3.2. Aspetti operativi e strategie per migliorare l'efficacia degli interventi

Per assicurarsi che le iniziative di educazione finanziaria raggiungano gli obiettivi prefissati, la definizione del *target group* è una scelta di grande rilevanza (tabella 2). La letteratura in materia descrive un *trade-off* tra la dimensione degli interventi e la loro efficacia nel rispondere alle esigenze dei soggetti. A differenza di corsi e seminari, piattaforme online e grandi eventi riescono certamente a raggiungere alti numeri in poco tempo e a un costo relativamente ridotto. Tuttavia, le strategie "*one-size-fits-all*" rischiano di disperdere importanti energie e risorse, riducendo così la qualità dell'intervento. Inoltre, come spiegato in tabella 2, queste iniziative sono spesso prone a meccanismi di auto-selezione, attirando chi è già interessato e trascurando le categorie più a rischio (Paracampo 2011; Di Salvatore *at al.* 2018). In questo senso, i programmi destinati a singoli gruppi sembrano rispondere più adeguatamente alle esigenze di ciascuno. Diverse analisi mostrano infatti che gli interventi "*targeted*" hanno migliori chances di produrre gli effetti sperati (Lusardi 2008; Lusardi e Mitchell 2011; Linciano e Soccorso 2017). Segmentando i programmi in base all'età, ad esempio, si è in grado di insegnare l'ABC del risparmio agli studenti di scuola primaria, la scelta del mutuo a chi si accinge a comprare la prima casa o la

scelta del pacchetto pensionistico integrativo a chi si trova in età adulta o anziana. Seppur richiedendo una quantità più ingente di risorse, interventi di questo tipo sono solitamente più efficaci e tendono a produrre effetti duraturi.

Insieme al *target group*, la scelta del contesto è di primaria importanza (tabella 5.2). La scuola ad esempio presenta uno scenario ideale per l'erogazione di programmi di educazione finanziaria (Ocse 2005): i destinatari (gli studenti) vengono intercettati nella fase della formazione e in un ambiente già di per sé dotato di strumenti didattici e risorse dedicate all'insegnamento. Tuttavia, il rischio degli interventi nelle scuole è che si adotti una didattica di tipo tradizionale, poco adeguata a sviluppare competenze pratiche da utilizzare nel mondo reale. Per questo motivo, chi struttura gli interventi dovrebbe individuare il giusto equilibrio tra formazione tradizionale e supporto esterno, ad esempio bilanciando la presenza di docenti, che conoscono il mondo della scuola da vicino, e quella di soggetti competenti in materia. Inoltre, la presenza di esperti è utile alla formazione degli insegnanti, adottando un approccio *train the trainers*<sup>4</sup> (Lusardi 2008; Banca d'Italia 2017).

Seppur l'educazione finanziaria a livello scolastico costituisca una priorità, non vanno trascurate quelle fasce di età che più spesso si trovano di fronte a decisioni di risparmio e investimento. La survey della Banca d'Italia (2017) sottolinea la difficoltà a raggiungere platee con specifici bisogni formativi - come donne, anziani e piccole imprese - che godono quindi di un'offerta meno strutturata e meno frequente. Allo stesso modo, gli individui che si trovano fuori dal mercato del lavoro e con bassi livelli di scolarizzazione sono tra i più bisognosi e al contempo più difficili da intercettare. Per questo motivo è importante costruire nuovi ponti tra i percorsi di educazione formale, come la scuola, e i luoghi di educazione informale o "diffusa", come la casa e gli spazi di aggregazione. Tra gli altri, la famiglia appare un contesto particolarmente fertile per praticare l'educazione finanziaria (Maino 2013). Il coinvolgimento dei genitori può essere utile a stimolare il trapasso di abilità ai figli e "assorbire" le conoscenze che questi apprendono in altri contesti, scolastici e non.

In ultimo, la ricerca nel campo dell'educazione finanziaria evidenzia l'importanza di garantire l'interdisciplinarietà delle iniziative e di operare a "rete" attraverso il coinvolgimento di *stakeholder* nei vari settori (Linciano e Soccorso 2017). Vista l'impossibilità di distinguere in maniera netta la materia finanziaria dalle altre (economia, storia, matematica, letteratura), la collaborazione di formatori ed esperti in diversi ambiti è funzionale a migliorare la qualità del servizio offerto. In maniera analoga, l'intervento di vari attori su più livelli può risultare vincente. Le iniziative più incisive sono

---

<sup>4</sup> Per *train the trainers* (letteralmente "formare i formatori") si intendono percorsi di formazione pensati per dare istruzioni, supporto o feedback a chi sarà formatore a sua volta. L'approccio è volto a preparare gli educatori al fine di garantire la massima qualità dell'insegnamento e allo stesso tempo accrescerne le conoscenze e abilità.

quelle in grado di sviluppare meccanismi di *governance* inclusiva, creando la giusta sinergia tra attori del privato (banche, intermediari finanziari), pubblico (scuole, amministrazioni) e non-profit (associazioni, enti di volontariato, operatori sociali, fondazioni).

Tabella 5.2 – Strategie di educazione finanziaria: fattori facilitanti e ostacolanti

	Fattori facilitanti	Fattori ostacolanti
<i>Livello personale (micro)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Esperienza diretta attraverso attività pratiche (es. paghetta, gestione conto e budget familiare)</li> <li>– Capacità di stimare correttamente le proprie competenze</li> <li>– Senso di autoefficacia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Difficoltà nell'intercettare il target al "momento giusto"</li> <li>– Processi di autoselezione degli utenti più predisposti/capaci nei percorsi di educazione finanziaria</li> <li>– Difficoltà nel coinvolgere i soggetti più vulnerabili</li> </ul>
<i>Livello generale (macro)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sinergie tra attori diversi</li> <li>– Approccio multi-disciplinare (integrando concetti di economia, finanza, storia, matematica, ecc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trade-off dimensione/qualità dell'intervento</li> <li>– Mancata/ridotta valutazione dell'impatto delle iniziative</li> </ul>

Fonte: elaborazione dell'autore.

#### 5.4. A che punto siamo? Percorsi di educazione finanziaria in Italia

L'offerta di educazione finanziaria in Italia è ancora frammentata e poco efficace. Nel 2017, la Banca d'Italia ha analizzato le iniziative di educazione finanziaria sviluppate nel periodo 2012-2014, selezionando un campione di 206 progetti tra gli oltre 10.000 esistenti<sup>5</sup> (Banca d'Italia 2017). L'indagine evidenzia numerose difficoltà a mettere in rete i circa 260 enti che si occupano di educazione finanziaria nel Paese e a promuovere iniziative in grado di raggiungere le categorie più fragili. Nella maggior parte dei casi, gli interventi risultano isolati gli uni dagli altri, rispondendo a singoli "richiami" da parte di privati (imprese, insegnanti, cittadini). Due terzi degli interventi contano meno di 1.000 partecipanti, e solo un decimo del totale coinvolge più di 10.000 persone. Per quanto riguarda gli obiettivi, due terzi delle iniziative si fermano alla "sensibilizzazione", sollevando dubbi sull'effettiva qualità della formazione impartita.

Proprio la mancanza di un effettivo coordinamento delle azioni ha stimolato, nel

<sup>5</sup> Si veda anche la presentazione di Romagnoli e Franceschi "I risultati del Censimento", a margine del convegno "L'educazione finanziaria in Italia: oggi e domani – Roma, 18 gennaio 2017". Le slides sono scaricabili dal sito della Banca d'Italia: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2017-edu-fin-censimento/index.html> [ultimo accesso 30 luglio 2019].

luglio 2017, la creazione di una Strategia Nazionale per l'Educazione Finanziaria, Assicurativa e Previdenziale<sup>6</sup> (Quello che conta 2018). La strategia, nata dalla collaborazione di tre ministeri - Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef), Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e (Miur) Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) -, è seguita da un apposito "Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria", presieduto dalla professoressa Annamaria Lusardi. Il comitato, che vede la partecipazione di massimi esperti del settore, si pone una serie di obiettivi, tra cui vagliare i bisogni formativi della popolazione, mappare le iniziative esistenti promuovere interventi educativi e coordinare i soggetti interessati (Linciano e Soccorso 2017). La strategia risponde all'appello della legge per l'educazione finanziaria (n. 15 del 2017), che ha allineato l'Italia agli oltre 70 Paesi che già disponevano di una strategia nazionale. Miur e Mef si sono impegnati a strutturare una proposta coerente ed efficace di educazione finanziaria sul territorio nazionale, sostenendo "lo scambio di informazioni tra i soggetti e la diffusione delle relative esperienze, competenze e buone pratiche" (Parrillo 2018).

La parte seguente prende in esame alcuni interventi di educazione finanziaria, scelti in maniera da offrire un ventaglio eterogeneo di iniziative. Data l'impossibilità di effettuare una rassegna esaustiva, si è scelto di studiare in profondità sei progetti "tipo" mettendone in risalto le diverse caratteristiche, tra cui la scelta del *target group*, la strategia formativa e le modalità di implementazione. Dopo una breve descrizione dei progetti, gli interventi sono stati analizzati in base a quattro criteri: capacità di rete; innovazione sociale; *empowerment* dei destinatari; scalabilità. Per una sintesi si rimanda alla tabella 5.3, *infra*.

### **Educazione Finanziaria nelle Scuole**

Il progetto "Educazione Finanziaria nelle Scuole", promosso dal Miur in collaborazione con la Banca d'Italia, costituisce uno dei primi interventi di educazione finanziaria messi in campo nel nostro Paese. L'iniziativa nasce da un *memorandum* d'intesa del 2007, che vede l'avvio di un progetto sperimentale destinato a 32 scuole campione a Roma, Padova e Bari (Romagnoli e Trifilidis 2013) con l'obiettivo di sviluppare abilità comportamentali nel compiere scelte finanziarie, coerentemente con le migliori prassi internazionali<sup>7</sup>.

Il progetto si concentra sulle scuole primarie e secondarie di primo e secondo

---

<sup>6</sup> Per maggiori informazioni si veda Barazzetta (2018).

<sup>7</sup> Le informazioni sul progetto sono riprese dalla [pagina web della Banca d'Italia](#) e dalla Nota del Miur "Educazione economica - offerta formativa 2015/2016" [ultimo accesso 30 luglio 2019].

grado, sia statali che paritarie. Inizialmente pensato per le classi intermedie di ciascun ciclo, il programma formativo è stato progressivamente esteso alle altre fasce d'età scolare. Secondo l'ultima rilevazione, il piano coinvolgerebbe oltre 110.000 studenti e 5.200 classi su tutto il territorio nazionale. Dal punto di vista amministrativo, il Miur attiva protocolli di collaborazione con le Regioni, gli Uffici Scolastici e le filiali locali della Banca d'Italia. La collaborazione tra Miur e Banca d'Italia si è dimostrata particolarmente proficua, integrando il *know-how* specifico di ciascun soggetto e suddividendo i ruoli in base alle rispettive *mission*: il Miur offre gli strumenti educativi, mentre la Banca d'Italia condivide le competenze nel settore bancario e finanziario (Romagnoli e Trifilidis 2013).

Sotto il profilo didattico, il percorso si articola in moduli didattici flessibili e autonomi per rispondere alle specifiche esigenze dei ragazzi. Le principali materie trattate sono la moneta, gli strumenti di pagamento, i prezzi e il funzionamento del sistema finanziario. Negli anni, la collaborazione *ad hoc* con altri soggetti ha permesso di allargare il raggio d'azione. Ad esempio, la partnership con l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass) ha permesso un approfondimento sui temi assicurativi. Inoltre, il percorso è costantemente arricchito da nuove strategie formative, come tecniche ludiche e di *storytelling*, e da iniziative come la "euro-run" e "inventiamo una banconota"<sup>8</sup>. Il progetto è coerente con l'approccio *train the trainers*, organizzando oltre 260 incontri all'anno tra insegnanti ed esperti del settore<sup>9</sup>.

Per valutare l'efficacia del progetto, un comitato di ricerca somministra un apposito test agli studenti all'inizio e alla fine del percorso (Romagnoli e Trifilidis 2013). I test evidenziano miglioramenti significativi su tutti i livelli scolastici tranne che sugli studenti di scuola superiore. Per gli autori, questo risultato potrebbe dipendere dalle caratteristiche del sotto-gruppo: i programmi delle classi sono molto diversi tra loro e alcuni studenti hanno dimostrato scarso interesse per la materia finanziaria. Inoltre, l'intervento ridurrebbe sostanzialmente il gap di genere esistente nella fase pre-trattamento, rimarcando l'importanza di livellare i divari in cultura finanziaria sin dalla giovane età.

### **Io&irischi**

Io&irischi nasce dalla proposta del Forum Ania-Consumatori, fondazione promossa dall'Associazione nazionale tra le imprese assicuratrici "che ha l'obiettivo di facilitare e rendere ancor più costruttivo e sistematico il dialogo tra le imprese di assicurazione

---

<sup>8</sup> I materiali relativi a questi e altri progetti sono accessibili al pubblico e scaricabili dal sito della Banca d'Italia.

<sup>9</sup> Sul punto si rimanda a USR Marche (2018), *Educazione finanziaria Banca d'Italia. Avviso relativo agli incontri di formazione per docenti delle scuole primarie e secondarie di I grado. Anno scolastico 2018/2019*, [ultimo accesso 30 luglio 2019].

e i consumatori”<sup>10</sup>. L’iniziativa, che offre un ciclo di lezioni in materia assicurativa e previdenziale, mira a sviluppare le competenze dei cittadini per favorire “la creazione di un mercato più evoluto e consapevole”<sup>11</sup>. Io&irischi è stato avviato nel 2010 grazie a una partnership tra il Forum Ania-Consumatori, l’Associazione Europea per l’Educazione Economica e le Università Bocconi e Cattolica di Milano. Partito con un progetto pilota per 12 scuole in Lombardia e Lazio, l’iniziativa ad oggi ha coinvolto circa 90.000 studenti di scuole secondarie e superiori su tutto il territorio italiano.

Il progetto intende incoraggiare un approccio razionale al rischio, mettendo i destinatari al corrente dei principali bias comportamentali e diffondendo strategie di prevenzione<sup>12</sup>. Tra i temi al centro di Io&irischi, ampia rilevanza è data al rischio e alle sue dimensioni, al calcolo delle probabilità, alla prevenzione dei danni e alle coperture assicurative (Farsagli 2012). Il percorso è strutturato in 5 tappe, per un totale di 10 ore di lezione per classe. All’inizio dei corsi, gli insegnanti ricevono un apposito kit contenente i materiali dedicati ai temi finanziario-assicurativi (schede operative, guide, fogli di lavoro, magazine, video-pillole). L’offerta include anche attività come conferenze, spettacoli teatrali ed eventi per le famiglie. Ad esempio, gli studenti hanno la possibilità di partecipare a uno spettacolo teatrale interattivo, prendendo parte a un viaggio dall’epoca dei mercanti veneziani fino all’era di Facebook. Il programma è costantemente ampliato con nuovi focus tematici, come i rischi ambientali, salute e vaccini, i corretti stili alimentari.

Io&irischi si articola in due programmi principali: “Io&irischi junior” e “Io&irischi teens”. Al percorso dedicato ai più piccoli (junior), da cui è partito il progetto, è stato successivamente aggiunto il focus “teens”, rivolto agli studenti del triennio di istituti secondari di secondo grado (Rosso *et al.* 2014). Nel ciclo di lezioni, gli studenti di liceo apprendono il valore propedeutico di educazione al futuro e le basi della cittadinanza economica, venendo formati sulle strategie per tutelare il proprio benessere economico e finanziario nell’arco della vita. Nel 2014 il Forum ha inoltre inaugurato il percorso “Io&irischi Family”, in collaborazione con l’Unione Europea Assicuratori e il Forum delle Associazioni Familiari. L’iniziativa mira a sensibilizzare genitori e figli su mutualità, previdenza e prevenzione, adottando un approccio pensato per le diverse fasce d’età. Il programma propone un opuscolo informativo per i genitori, un album per i bambini e un gioco da tavolo per i preadolescenti.

Nel corso degli anni, l’Università Bocconi e l’Università Cattolica hanno condotto

---

<sup>10</sup> Come riportato sul sito [Forumaniaconsumatori.it](http://Forumaniaconsumatori.it). Sempre al sito del Forum Ania-Consumatori si rimanda per ulteriori informazioni sul progetto [ultimo accesso 30 luglio 2019].

<sup>11</sup> Per approfondimenti, è possibile consultare il sito [www.ioeirischi.it](http://www.ioeirischi.it) [ultimo accesso 30 luglio 2019].

<sup>12</sup> Si veda anche l’articolo sul [Protocollo d’Intesa tra Forum Ania-Consumatori e Sindacato Nazionale Agenti di Assicurazione](#) [ultimo accesso 30 luglio 2019].

delle valutazioni statistiche per verificare l'impatto del programma (Carbonari 2017). I test evidenziano un riscontro generalmente positivo, con indici di gradimento molto alti sia tra gli insegnanti che tra gli studenti, il 97% dei quali si dice "interessato". Per quanto riguarda gli effetti generati, 8 studenti su 10 dimostrano di aver acquisito delle competenze sulla probabilità e sulla valutazione quantitativa, mentre 7 su 10 hanno compreso concetti di base del mondo assicurativo (frequenza e percezione del rischio, premio della polizza, costo del sinistro). Tuttavia, gli studi rilevano l'esistenza di margini di miglioramento in alcune aree specifiche; ad esempio, solo il 31,1% dei partecipanti avrebbe compreso il significato di mutualità alla fine del percorso.

### **Unicredit Banking Academy**

La "Banking Academy" di Unicredit offre corsi gratuiti in tema di banca e finanza. Lo scopo del progetto è quello di aumentare le conoscenze finanziarie di clienti e non, supportando scelte economiche "consapevoli e responsabili"<sup>13</sup>. Dal 2010 a oggi, il progetto ha registrato la partecipazione di circa 219.000 persone e l'organizzazione di oltre 7.000 corsi, per un totale di 800.000 ore di formazione. I corsi sono impartiti da un gruppo di 1.200 educatori, iscritti a uno speciale albo, ed è costituito da personale qualificato Unicredit che riceve una formazione *ad hoc* (Banca d'Italia 2017). Ai professionisti Unicredit vengono affiancati esperti di economia comportamentale e docenti universitari.

I corsi sono differenziati in base al *target group*. Ai cittadini vengono ad esempio offerti corsi su *banking*, finanza, risparmio, creazioni di imprese, mentre le aziende possono partecipare a programmi incentrati su finanza, *export management*, digitalizzazione e innovazione. I format sono i più disparati e mirano a catturare un pubblico ampio: si organizzano corsi "dal vivo" nelle 100 sedi Unicredit messe a disposizione su tutto il territorio italiano, in streaming e su piattaforme digitali per rispondere più efficacemente ai bisogni dei soggetti coinvolti. Le sessioni durano due ore e sono soggette a monitoraggio costante, modulando i programmi in base alle richieste dei partecipanti.

L'offerta formativa consta di 5 programmi. Il primo è "Save4you", focalizzato sulla gestione del risparmio, sull'ABC degli investimenti e sulle conoscenze finanziarie più importanti. Gli educatori affrontano temi come la finanza personale, il risparmio consapevole, la tutela del patrimonio e il passaggio ereditario. È rivolto a cittadini di tutte le età e strutturato attraverso incontri in aula. Alcune lezioni, tenute da esperti di Unicredit e docenti universitari, hanno visto la collaborazione di Taxi1729, una società per la divulgazione scientifica<sup>14</sup>. "In-formati" è invece il programma più diffuso,

---

<sup>13</sup> Per informazioni sul progetto Unicredit Banking Academy si rimanda ai siti [www.unicredit.it](http://www.unicredit.it) e [www.aziendabanca.it](http://www.aziendabanca.it) [per entrambi, ultimo accesso 30 luglio 2019].

<sup>14</sup> Per approfondimenti si rimanda a UniCredit Save4You, consultabile al sito [www.Unicreditglobaltd.com](http://www.Unicreditglobaltd.com) [ultimo accesso 30 luglio 2019].

con la partecipazione di oltre 200.000 persone dal 2011, ed è rivolto a privati cittadini, piccole imprese e non-profit. Il programma intende formare il pubblico sui principali prodotti e servizi bancari, con l'obiettivo di aumentare la capacità di prendere scelte consapevoli e sostenibili nel quotidiano. A questi si aggiunge "Go International", pensato per le imprese che vogliono aprirsi ai mercati esteri e i percorsi "Education base" ed "Education evoluto", cicli di quattro lezioni dedicate a risparmio, investimento, bilancio, pianificazione, fiscalità e patrimoni, calibrati su due livelli di difficoltà.

### **Finkit – Non è mai troppo tardi**

"Finkit" è il nome del progetto finanziato dalla Commissione Europea e realizzato in Italia, Spagna, Francia e Portogallo, che vede come enti capofila gli istituti CeRP-Collegio Carlo Alberto, l'Ufficio Pio – Compagnia di San Paolo, il Museo del Risparmio di Torino, la Confederación Española de Centros de Enseñanza, l'Observatoire de l'Épargne Européenne e l'Instituto Politecnico de Setúbal. L'obiettivo del progetto è "alleviare la fragilità e vulnerabilità economico-finanziaria dei soggetti anziani in termini di conoscenze" (Cogno e Marcosano 2019). A partire dal 2015, Finkit ha messo a disposizione strumenti di formazione e informazione in ambito bancario, assicurativo e di risparmio per adulti, anziani e cittadini in situazioni di vulnerabilità trattando temi come la gestione dei risparmi, della pensione, dei mutui, delle polizze assicurative e dei mercati finanziari<sup>15</sup>.

Il titolo dell'iniziativa ("non è mai troppo tardi") fa riferimento proprio alla volontà di costruire, a partire da un'analisi delle esigenze del gruppo target, un kit di strumenti a sostegno degli anziani e di chi li aiuta<sup>16</sup>. Finkit in questo senso si rivolge sia a individui in età avanzata sia ai loro assistenti, formali e informali, con l'obiettivo di fornire nozioni e capacità da applicare nel loro lavoro di diffusione dell'educazione finanziaria. I responsabili del progetto pongono l'accento sulla volontà di sviluppare misure di attivazione e coinvolgimento diretto dei destinatari. In altre parole, "Finkit è un pronto soccorso per gli over 65 che si vogliono aggiornare sugli strumenti e i termini tecnici che sentono in televisione senza comprenderli"<sup>17</sup>.

I *target group* del progetto sono due: gli "anziani poveri" dai 65 anni in su e le donne dai 55 nei quattro Paesi interessati. Nel primo caso, si prova a intercettare gli anziani del Sud Europa che, pur potendo far affidamento su una certa ricchezza immobiliare, sono spesso privi di liquidità nell'immediato. Al secondo gruppo, che spesso ha a che

<sup>15</sup> Per maggiori informazioni, si veda la [descrizione del progetto sul sito della Commissione Europea](#) [ultimo accesso 30 luglio 2019].

<sup>16</sup> Si veda "Torino, l'ex ministra Fornero cura un progetto di educazione finanziaria per anziani: "Evitiamo che scivolino nella povertà", [www.torino.repubblica.it](http://www.torino.repubblica.it), 25 giugno 2018 [ultimo accesso 30 luglio 2019].

<sup>17</sup> Si rimanda a "FinKit - Non è mai troppo tardi per un kit di educazione finanziaria", [ultimo accesso 30 luglio 2019].

fare con percorsi lavorativi e contributivi frammentati, si intende fornire un supporto per rafforzare le abilità di gestione del risparmio personale e familiare.

Nel corso dei 3 anni di realizzazione del progetto, sono stati prodotti 5 quaderni di “esperienze finanziarie” nel quotidiano, una app, una card sui concetti finanziari, una serie di *factsheet* e di video per rendere i concetti finanziari più semplici e accessibili. Le animazioni sono realizzate da Piazza dei Mestieri e dall’Its Ict di Torino. I partner sono stati coinvolti nella progettazione e realizzazione di “SIMCO”<sup>18</sup>, un’applicazione per cellulari utile a mostrare ai destinatari come aumentare la propria capacità di spesa attraverso l’utilizzo del patrimonio (es. proprietà immobiliari). Oltre a incoraggiare strategie per aumentare le entrate finanziarie, l’applicazione simula la massima capacità di spesa per individui sopra i 60 anni, sulla base dei *benefit* pensionistici, dei beni posseduti e della speranza di vita.

### **Museo del Risparmio**

Nato nel 2012, il Museo del Risparmio di Torino si presenta come “laboratorio didattico interattivo per adulti e bambini” (Banca d’Italia 2017). L’iniziativa, promossa da Intesa Sanpaolo, intende incuriosire il pubblico su concetti chiave per le scelte di risparmio e investimento. I visitatori sono coinvolti in una visita multidisciplinare e multisensoriale, con la possibilità di testare le proprie capacità di gestione delle risorse e “verificare virtualmente le conseguenze delle proprie scelte”. Il Museo offre una vasta gamma di attività, tra cui percorsi tematici, laboratori e giochi<sup>19</sup>. Il *target group* è ampio, con percorsi pensati per bambini, ragazzi e famiglie. Un comitato internazionale formato da rappresentanti della Federazione Internazionale dei Musei della Finanza garantisce che i contenuti siano adeguati, promuove le iniziative del Museo nel mondo e collega il Museo di Torino con i musei della finanza di altre città<sup>20</sup>.

L’iniziativa è pensata per avvicinare un pubblico generalmente poco interessato ai concetti finanziari attraverso tecniche di “*edutainment*” (intrattenimento educativo). Il percorso è strutturato in 5 tappe (“conoscere”, “capire”, “sognare”, “raccontare”, “sperimentare”) e integra diversi strumenti, tra cui video 3D, applicazioni, esperienze interattive, animazioni teatrali e giochi di ruolo<sup>21</sup>. I visitatori possono assistere a interviste “impossibili” con banchieri del passato, ascoltare la voce di economisti e personaggi del mondo della finanza e approcciarsi a questi temi attraverso le opere di celebri scrittori e registi. I partecipanti di tutte le età hanno l’opportunità

---

<sup>18</sup> Si rimanda al [sito di SIMCO](#), dove è possibile ottenere informazioni sul progetto e scaricare l’applicazione: [ultimo accesso 30 luglio 2019].

<sup>19</sup> Per conoscere i percorsi e le iniziative, si rimanda al sito del Museo del Risparmio: [www.museodelrisparmio.it](http://www.museodelrisparmio.it) [ultimo accesso 30 luglio 2019].

<sup>20</sup> Per maggiori informazioni, si rimanda al [sito di Intesa Sanpaolo](#) [ultimo accesso 30 luglio 2019].

<sup>21</sup> Sul punto si veda il portale [www.tuttoscuola.com](http://www.tuttoscuola.com) [ultimo accesso 30 luglio 2019].

di ripercorrere i maggiori avvenimenti della storia economica, dalla nascita della moneta alle recenti crisi finanziarie. Ogni anno, più di 10.000 persone (di cui 5.000 studenti) prendono parte alle visite e alle iniziative.

Oltre alle attività della sede centrale, il Museo si fa promotore di una serie di progetti che coinvolgono l'area del Piemonte e tutta Italia. Il progetto "MOLE" (Money Learning) ad esempio permette a bambini di scuole primarie della regione di effettuare una visita gratuita e guidata al museo. I bambini seguono un percorso incentrato sul risparmio e sulla storia della moneta. Il progetto "Fuoriclasse della scuola" offre premi in denaro e borse di studio agli studenti meritevoli, per poi invitarli a soggiornare in un campus residenziale di educazione finanziaria<sup>22</sup>. Il progetto ha già stanziato 20 borse di studio per un valore di 40.000 euro. "Welcom-ed" è invece rivolto ai migranti, con l'obiettivo di fornire informazioni di base in materia economica e sulla gestione del bilancio familiare.

Infine, il progetto itinerante "SAVE" ha disposto, insieme alla Banca Europea d'Investimento e l'impresa produttrice di veicoli Scania, un museo del risparmio in miniatura all'interno di un camion. Il veicolo equipaggiato attraversa diverse regioni per diffondere temi come la scarsità delle risorse e la lotta agli sprechi. Studenti in tutto il Paese hanno così potuto effettuare un percorso guidato di 2 ore e mezza all'interno del truck. All'ultima edizione di questa iniziativa hanno aderito ben 100 istituti scolastici in tutta Italia<sup>23</sup>.

### **Quello che Conta**

L'ultima iniziativa in rassegna è la piattaforma disposta dal Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria (Quello che conta 2018). Come parte integrante della Strategia Nazionale avviata lo scorso anno, il sito web "Quello che Conta" si propone di offrire una "fonte informativa autorevole, semplice, rigorosa e indipendente" per aiutare i cittadini "a prendere decisioni consapevoli nel campo della finanza personale e familiare, assicurazione e previdenza". La piattaforma include 5 consigli elementari, 7 "cose da sapere", 12 guide pratiche per conoscere opportunità e rischi in ambiti specifici (cosa fare quando si investe, come scegliere la polizza RC auto, ecc.).

La piattaforma individua sei momenti cruciali nel corso della vita - "i primi soldi", "il primo lavoro", "l'acquisto della casa", "una nuova famiglia", "l'arrivo dei figli", "la pensione- e offre conoscenze di base utili nella vita quotidiana, pensate per adattarsi ai bisogni dei cittadini in ogni fase della vita. In aggiunta, il Comitato mette a disposizione strumenti di simulazione e auto-apprendimento, tutorial didattici e

<sup>22</sup> Si veda "Educazione finanziaria, tornano i fuoriclasse della scuola", [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 5 aprile 2019.

<sup>23</sup> Per un resoconto dell'iniziativa, si veda anche l'articolo pubblicato su [Gli Stati Generali](#).

toolkit per i cittadini. In linea con le migliori prassi internazionali, il sito potrà subire delle modifiche in base al feedback, ai consigli e alle proposte dei cittadini che entrano in contatto con la piattaforma, connotando quindi l'iniziativa come un "cantiere aperto". Ad esempio, i visitatori hanno l'opportunità di proporre le proprie iniziative all'interno del "mese dell'educazione finanziaria", un ciclo di eventi che dal 2018 si tiene ogni anno nel mese di ottobre.

Tabella 5.3 – I sei progetti analizzati: una sintesi

	Periodo	Target group	Dimensioni (in termini di potenziali destinatari)	Strumenti / modalità di intervento	Obiettivi	Enti capofila
<i>Educazione finanziaria nelle scuole</i>	2007 - in corso	Studenti, insegnanti	Grande (>100.000)	Lezioni	Sviluppare le abilità comportamentali necessarie a compiere scelte finanziarie	Banca d'Italia, Ministero della Pubblica Istruzione, dell'Università e della Ricerca
<i>Io&amp;irischi</i>	2010 – in corso	Bambini, ragazzi, famiglie	Media (10.000- 100.000)	Lezioni	Incentivare un approccio più consapevole e razionale al rischio; diffondere strategie di prevenzione e mutualità	Forum Ania- Consumatori, Associazione Europea per l'Educazione Economica, Università Bocconi, Università Cattolica
<i>Banking academy</i>	2010 - in corso	Cittadini, imprese, enti non profit	Grande (>100.000)	Lezioni	Aumentare le conoscenze finanziarie di clienti e non, supportando scelte economiche consapevoli e responsabili	Unicredit
<i>Finkit – non è mai troppo tardi</i>	2015- 2018	Anziani 65+, donne 55+, assistenti	N.D.	Kit didattico	Alleviare la fragilità e vulnerabilità economico- finanziaria dei soggetti anziani	CeRP-Collegio Carlo Alberto, Ufficio Pio - Compagnia di San Paolo, Museo del Risparmio di Torino, Confederación Española de Centros de Enseñanza, Observatoire de l'épargne Européenne, Istituto Politecnico de Setúbal

<i>Museo del Risparmio</i>	2012 – in corso	Bambini, ragazzi, adulti, donne, migranti, persone con disabilità	Media (10.000-100.000)	Laboratorio interattivo	Diffondere concetti chiave di risparmio e investimento; testare le capacità; avvicinare a temi finanziari complessi	Intesa Sanpaolo
<i>Quello che Conta</i>	2018 – in corso	Tutti	N.D.	Piattaforma	Aiutare i cittadini a prendere decisioni consapevoli nel campo della finanza, assicurazione e previdenza	Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria (11 enti)

Fonte: elaborazione dell'autore.

## 5.5. Valutazione delle iniziative

Come anticipato, per esaminare le iniziative si è scelto di prendere in considerazione quattro criteri. I primi tre riflettono i “pilastri” del secondo welfare: la capacità di rete, l’innovazione sociale e l’*empowerment* dei destinatari (Maino 2015).

La partecipazione degli *stakeholder* interessati connota l’offerta di educazione finanziaria come il risultato di una “progettazione costruita a livello di comunità locale e incentrata su una rilettura e ricodifica condivisa di bisogni, risorse e soluzioni” (Maino e Ferrera 2015). La *governance* inclusiva e a “rete” è funzionale ad adattare le iniziative alle esigenze del territorio; a garantirne un approccio multi-disciplinare; a creare meccanismi di gestione “leggeri” e finanziariamente sostenibili da parte dell’ente pubblico, che può essere coinvolto o meno nelle iniziative.

L’innovazione sociale è spesso descritta come “nuove idee” in grado di rispondere in maniera più efficace ai bisogni sociali, applicate attraverso strategie “il cui scopo primario è di tipo sociale” (Mulgan et al. 2007). Le iniziative di educazione finanziaria sono coerenti con il paradigma dell’innovazione sociale nella misura in cui si dimostrano in grado di superare gli schemi più rigidi che caratterizzano l’erogazione dei servizi di welfare tradizionale, creando modelli auto-sostenibili, inclusivi e adattabili al contesto.

In terzo luogo, la “capacitazione” dei soggetti interessati appare cruciale nella definizione di interventi che si propongono di emancipare persone a rischio di esclusione economico-finanziaria. L’*empowerment* incoraggia una maggiore “partecipazione, responsabilizzazione, attivazione dei beneficiari ma anche dei fornitori di prestazioni” (Maino 2015). Dato che l’abilità di prendere delle scelte economiche in ma-

niera autonoma è l'obiettivo di tutti gli interventi di educazione finanziaria, *empowerment* diventa qui sinonimo di efficacia e dunque una *proxy* per misurare la "qualità" e la "profondità" dell'intervento.

A questi primi tre si aggiunge il criterio della scalabilità. Come abbiamo visto, se l'estensione delle iniziative a platee più grandi è di per sé desiderabile, essa porta il rischio di disperdere energie e non produrre gli effetti sperati. La sfida degli interventi è quindi quella di "scalare" senza perdere risorse ed efficacia nei percorsi formativi.

Tabella 5.4 – I sei progetti di educazione finanziaria a confronto: una valutazione

	<i>Educazione finanziaria nelle scuole</i>	<i>Io&amp;irischi</i>	<i>Banking academy</i>	<i>Finkit – non è mai troppo tardi</i>	<i>Museo del Risparmio</i>	<i>Quello che Conta</i>
<b>1. Capacità di fare rete</b> [Numero enti; modello di governance]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 enti capofila (MIUR e Banca d'Italia);</li> <li>• Partecipazione di soggetti esterni per singole iniziative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 partner: 1 Forum, 1 associazione Europea, 2 università.</li> <li>• Governance trasversale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo gestito quasi interamente da Unicredit</li> <li>• Partecipazione di soggetti esterni per singole iniziative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 partner: 4 enti accademici, 1 associazione caritatevole e 1 "museo"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un ente capofila (Intesa Sanpaolo)</li> <li>• Collaborazione con soggetti locali e nazionali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nato dalla collaborazione di 11 enti all'interno del Comitato</li> </ul>
<b>2. Innovazione sociale</b> [Strategia educativa; costi]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corsi tradizionali arricchiti da tecniche di storytelling, edutainment</li> <li>• Costo medio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percorso didattico innovativo (conferenze, eventi, spettacoli)</li> <li>• Costo medio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corsi dal vivo, in streaming o sulla piattaforma digitale</li> <li>• Costo medio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Applicazione SIMCO sul telefono</li> <li>• Costo ridotto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percorso esperienziale e multi-sensoriale</li> <li>• Impiego di tecniche innovative</li> <li>• Costo medio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piattaforma estesa e adattabile alle richieste dei cittadini</li> <li>• Costo ridotto</li> </ul>
<b>3. Strategia di empowerment</b> [Target; valutazione d'impatto]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un target principale</li> <li>• Approccio "train the trainers"</li> <li>• Valutazione scientifica con risultati positivi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Target group eterogeneo</li> <li>• Valutazione scientifica con risultati "misti"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversi target group</li> <li>• Programmi differenziati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Target group definito</li> <li>• Supporto agli assistenti oltre che ai destinatari</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percorso principale indifferenziato</li> <li>• Singole iniziative per soddisfare bisogni specifici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Target group diffuso (piattaforma online)</li> </ul>
<b>4. Scalabilità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento costante del numero di classi/scuole partecipanti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento costante del numero di classi/scuole partecipanti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eventi su tutto il territorio italiano; corsi online e lezioni in sedi Unicredit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kit accessibile e scaricabile sulla piattaforma web</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richiesta la partecipazione in loco, tranne per iniziative specifiche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accessibile via internet</li> </ul>

Fonte: elaborazione dell'autore.

Come si evince dalla tabella 5.4, i meccanismi di *governance* risultano molto eterogenei tra loro. Nel caso di iniziative come "Educazione finanziaria nelle scuole" e "Banking academy", il processo è quasi esclusivamente controllato dagli enti organizzatori (Miur e Banca d'Italia da un lato, Unicredit dall'altro). Seppur coinvolgendo

soggetti esterni in occasioni specifiche, l'approccio risulta "top-down" nella formulazione, nella gestione delle risorse e nell'implementazione. "Io&rischi", "Quello che conta" e "Finkit" adottano invece un modello trasversale, allargandosi a enti pubblici e soggetti non-pubblici di diversa natura anche nella fase di progettazione (enti caritatevoli, associazioni su scala internazionale, banche, centri di ricerca). Strategie di questo tipo sono particolarmente efficienti in termini di risorse e capaci di valorizzare al meglio i contributi dei singoli enti partecipanti. A differenza degli altri progetti, il Museo del Risparmio, gestito interamente da Intesa Sanpaolo, fa "rete" fuori dalle sue mura, collaborando con enti nazionali e locali per la realizzazione di vari percorsi.

I progetti selezionati presentano elementi di forte innovazione sociale. Quasi tutti accompagnano i percorsi di formazione con strumenti del tutto innovativi, come strategie di *edutainment*, *storytelling*, eventi teatrali e attività che richiedono il coinvolgimento attivo dell'utente. L'applicazione "SIMCO" è un esempio evidente di innovazione sociale, permettendo ai cittadini di calcolare la strategia di risparmio e investimento che meglio si adatta alle loro esigenze. Lo strumento si dimostra pratico ed economicamente sostenibile, dato che i costi di realizzazione di una app sono relativamente ridotti se in grado di raggiungere un pubblico abbastanza ampio. "Quello che conta" propone una piattaforma accessibile e aperta alle richieste dei cittadini. Seppur adottando una strategia di formazione più tradizionale, anche "Educazione finanziaria nelle scuole" e "Io&rischi" adattano i percorsi didattici alle esigenze del territorio e dei destinatari, in parte grazie al coinvolgimento attivo degli insegnanti. Tuttavia, i cicli di lezioni presentano costi inevitabilmente più alti degli altri interventi descritti nel capitolo, riducendone la sostenibilità nel medio e lungo periodo.

L'indagine mette in luce una certa eterogeneità nella scelta del *target group*. Come anticipato, la capacità di adattare l'offerta formativa a gruppi specifici è direttamente collegata all'*empowerment* del destinatario, rendendo più semplice il passaggio dalle conoscenze teoriche alle abilità pratiche. Per due iniziative ("Educazione finanziaria nelle scuole" e "Finkit"), il focus risulta abbastanza ristretto. In entrambi i casi, gli enti capofila si rivolgono a platee ben delimitate (studenti nel primo caso, anziani nel secondo), calibrando l'intervento in base alle specificità dei destinatari. Questa scelta sembra produrre degli effetti positivi sull'*empowerment* dei beneficiari, come riscontrato dalla valutazione d'impatto dell'iniziativa di Miur e Banca d'Italia (Romagnoli e Trifilidis 2013). Per mantenere alti standard di qualità nell'erogazione del servizio formativo, "Io&rischi", "Banking academy" e "Museo del risparmio" segmentano le attività in base alle caratteristiche dei diversi gruppi (bambini, ragazzi, famiglie, donne, migranti), disponendo canali di apprendimento separati. La creazione di percorsi separati serve a responsabilizzare gli utenti, fornire strumenti adeguati e rinforzare la fiducia dei

partecipanti nelle proprie capacità. "Quello che conta" si distingue per la mancanza di un reale *target group*, rivolgendosi a tutta la popolazione che ha accesso a Internet. Le strategie di *empowerment* sono estese ai formatori in 3 casi su 6 ("Educazione finanziaria nelle scuole", "Io&irischi", "Finkit"). Solo per 2 iniziative su 6 ("Educazione finanziaria nelle scuole" e "Io&irischi") si è a conoscenza di studi di valutazione dell'efficacia. In entrambi i casi, la valutazione è condotta da appositi comitati scientifici.

Infine, l'analisi rileva un differente potenziale rispetto alla scalabilità e alla "portabilità" delle iniziative in altri contesti. Lavorando esclusivamente su strumenti multimediali, "Quello che conta" e "Finkit" sono già estesi su tutta la popolazione. Dall'altro lato, interventi basati su corsi di formazione dal vivo risultano più difficili da scalare. Per quanto "Educazione finanziaria nelle scuole", "Banking academy" e "Io&irischi" abbiano progressivamente esteso il numero di beneficiari nel corso degli anni, molti territori rimangono ancora scoperti, specialmente nei piccoli centri. Insieme alle lezioni tradizionali, la "Banking academy" persegue l'obiettivo della scalabilità attraverso l'adozione di strumenti innovativi come video-lezioni sulla piattaforma e in streaming. Il "Museo del risparmio" risponde al bisogno di coinvolgere studenti fuori dal territorio torinese con i progetti "MOLE", rivolto a studenti provenienti da tutta la regione, e "SAVE", che coinvolge migliaia di ragazzi in tutta Italia.

## 5.6. Conclusioni e raccomandazioni

Le società di tutto il mondo e in particolare dei paesi sviluppati stanno attraversando profondi cambiamenti. Il peggioramento della bilancia demografica, l'introduzione di elementi non-pubblici nei sistemi previdenziali e l'accresciuta importanza dei mercati finanziari hanno acceso i riflettori sulla cultura finanziaria dei cittadini. A fronte della necessità di tutelarsi dai rischi e pianificare in maniera più rigorosa i propri investimenti e risparmi, non sempre i cittadini dimostrano di avere le competenze necessarie per navigare un mercato finanziario sempre più complesso e irto di ostacoli.

L'educazione finanziaria rappresenta uno strumento prezioso per avvicinare i cittadini ai concetti chiave di economia e finanza, assicurandosi che questi sviluppino le competenze adeguate a destreggiarsi nelle varie fasi della vita. Migliorare il livello di competenze finanziarie incide in maniera positiva sulle vite dei cittadini e sull'economia in generale. Tuttavia, i livelli di cultura finanziaria nel nostro paese sono ancora al di sotto della media internazionale, in parte a causa della scarsa diffusione di percorsi formali di educazione finanziaria. Per ovviare a questo ritardo, nel 2018 è stata approvata una Strategia Nazionale volta a mettere a sistema le iniziative esistenti e strutturare un programma efficace ed inclusivo che copra tutte le regioni del paese.

Il capitolo ha analizzato in profondità sei iniziative di educazione finanziaria, esaminandole attraverso quattro criteri di valutazione: capacità di rete, innovazione sociale, *empowerment* e scalabilità. Dall'analisi emerge una certa eterogeneità tra gli interventi, che adottano diverse strategie per ovviare ai problemi di implementazione più comuni (*trade-off* tra estensione e qualità dell'intervento, processi di auto-selezione, raggiungimento del *target group*). Gli interventi risultano capaci di adattarsi alle esigenze della popolazione di riferimento e di creare le giuste sinergie tra gli attori, valorizzando le competenze attraverso meccanismi di *governance* "a rete". Le differenze nei target e nelle modalità di applicazione sono un segnale positivo, coerente con una strategia nazionale che si propone di coinvolgere gruppi con bisogni e caratteristiche diverse.

L'analisi fin qui condotta ci permette di formulare alcune raccomandazioni. Come si evince dall'analisi della letteratura e dai *case study*, approcci *targeted* si rivelano più efficaci degli interventi *one-size-fits-all* nel rispondere ai bisogni specifici delle categorie interessate. Gli interventi di sensibilizzazione e diffusione di materiale informativo sono nel migliore dei casi complementari, ma difficilmente sostituibili con percorsi *ad hoc* rivolti ai gruppi più vulnerabili. Per massimizzare l'efficacia e garantire la durata degli effetti nel tempo, gli organizzatori dei percorsi di educazione finanziaria dovrebbero quindi segmentare gli interventi per target group e fasce d'età ove possibile. Chi dispone percorsi di educazione finanziaria dovrebbe altresì provare a intercettare il target nel momento giusto della vita, nell'ottica di rispondere ai bisogni concreti dei cittadini e di fornire competenze utili nel quotidiano. Sempre per chi sviluppa l'offerta formativa, le modalità di implementazione e la scelta del metodo didattico si rivelano di cruciale importanza. Format non tradizionali, eventi extrascolastici e tecniche innovative possono aumentare sensibilmente la qualità e la profondità del processo di apprendimento. L'introduzione di strumenti audiovisivi e strategie di *gamification* è dunque auspicabile. In secondo luogo, l'adozione di un approccio di tipo *train the trainers* (rivolto ad esempio a insegnanti e genitori) serve ad assicurarsi che i contenuti erogati siano di alta qualità e a formare gli educatori stessi. In ultimo, la valutazione d'impatto dovrebbe essere estesa a tutti gli interventi. L'analisi con tecniche statistiche permette il progressivo miglioramento dei percorsi, ottimizzando risorse ed energie.

Nonostante i progressi negli ultimi anni, l'offerta di educazione finanziaria a livello nazionale rimane disomogenea e poco sistematica. Il Comitato per la Programmazione e il Coordinamento dovrebbe quindi proseguire il lavoro condotto dal 2018 a oggi, con un'attenzione particolare a possibili sovrapposizioni di percorsi e competenze (specialmente nelle regioni del Nord Italia, dove l'offerta è più ricca). Allo stesso tempo, il Comitato e i ministeri interessati dovrebbero evitare la creazione di "buchi neri" a livello nazionale, intervenendo con maggior decisione nelle aree più

esposte (il Sud e le isole) e pensando percorsi mirati alle categorie più vulnerabili. In ultimo, visto il successo del programma direttamente amministrato dal Miur ("Educazione finanziaria nelle scuole"), ci si augura che possa proseguirne l'espansione, allargando il numero di scuole aderenti e i percorsi disponibili.

### Riferimenti bibliografici

- Argentin G. (2010), *L'educazione finanziaria per i giovani. Esperienze, evidenza empirica e proposte per future iniziative nel settore*, Fondazione Cariplo, Collana "Quaderni dell'Osservatorio" n. 5
- Baglioni A., Colombo L. e Piccirilli G. (2018), *On the anatomy of financial literacy in Italy*, in *Economic Notes*. in "Review of Banking, Finance and Monetary Economics", vol. 47, n. 2-3, pp. 245-304
- Banca d'Italia (2017), *Rilevazione sulle iniziative di educazione finanziaria in Italia nel triennio 2012-14*, Roma
- Barazzetta E. (2017), *Il mondo assicurativo. Prestazioni, sinergie e prospettive in un'ottica di secondo welfare*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 67-90
- Barazzetta E. (2018), *La Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 17 ottobre 2018
- Bongini P., Iannello P., Rinaldi E.E., Zenga M. e Antonietti A. (2018), *The challenge of assessing financial literacy: alternative data analysis methods within the Italian context*, in "Empirical Research in Vocational Education and Training", vol. 10, n. 12, pp. 1-22
- Brugiavini A., Cavapozzi D., Padula M. e Pettinicchi Y. (2015), *Financial education, literacy and investment attitudes*, working paper
- Calcagno R. e Monticone C. (2015). *Financial literacy and the demand for financial advice*, in "Journal of Banking & Finance", vol. 50, pp. 363-380
- Carbonari G. (2017), *Programma educativo Io & I Rischi*, Forum Ania-Consumatori
- Censis (2013), *Promuovere la previdenza complementare come strumento efficace per una longevità serena. Rapporto finale*, Roma
- Chionsini G. e Trifilidis M. (2010), *Educazione finanziaria. L'utilità di una strategia unitaria*, in "Banche e banchieri", n. 5, pp. 360-374
- Cogno R. e Marcosano M.C. (2019), *Sovraindebitamento e usura 2019. Contributo di Ricerca 278/2019*, Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
- Collins J.M. (2012), *Financial advice: A substitute for financial literacy?*, in "Financial Services Review", vol. 21, n. 4, pp. 307-322
- Consob (2019), *Modello didattico sull'educazione finanziaria. Indicazioni operative per scuole secondarie di II grado*

- Covip (2018), *Conferenza di apertura. L'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale in Italia. Indirizzo di salute di Mario Padula. Mese dell'Educazione Finanziaria 2018*
- Di Salvatore A., Franceschi F., Neri A. e Zanichelli F. (2018), *Measuring the financial literacy of the adult population: the experience of Banca d'Italia*, in "Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)", n. 435
- Drexler A., Fischer G. e Schoar A. (2014), *Keeping it simple: Financial literacy and rules of thumb*, in "American Economic Journal: Applied Economics", vol. 6, n. 2, pp. 1-31
- Farsagli F. (2012), *Le esperienze di cittadinanza economica. Indagine sulle realtà italiane nel contesto internazionale*, Consorzio PattiChiari
- Fonseca R., Mullen K.J., Zamarro G. e Zissimopoulos J. (2012), *What explains the gender gap in financial literacy? The role of household decision making*, in "Journal of Consumer Affairs", vol. 46, n. 1, pp. 90-106
- Fornero E. e Monticone C. (2011), *Financial literacy and pension plan participation in Italy*, in "Journal of Pension Economics & Finance", vol. 10, n. 4, pp. 547-564
- Guiso L. e Viviano E. (2014), *How much can financial literacy help?*, in "Review of finance", vol. 19, n. 4, pp. 1347-1382
- Hanula-Bobbitt K. (2016), *Financial education; the what, the what, the how, the why...*, [www.finance-watch.org](http://www.finance-watch.org), 10 ottobre 2016
- Hastings J.S., Madrian B.C. e Skimmyhorn W.L. (2013), *Financial literacy, financial education, and economic outcomes*, in "Annual Review of Economics", vol. 5, n. 1, pp. 347-373
- Ing (2012), *Overview of results concerning savings attitude*, [www.ing.at](http://www.ing.at), gennaio 2012
- Invalsi (2015), *Indagine OCSE PISA 2015 - Financial literacy Sintesi dei risultati*
- Ituc (2019), *Adequacy and sustainability of pension systems in the context of demographic ageing. Thematic report*
- Kaiser T. e Menkhoff L. (2017), *Does financial education impact financial literacy and financial behavior, and if so, when?*, Washington, D.C., World Bank Group, WPS 8161.
- Klapper L., Lusardi A. e Van Oudheusden P. (2015), *Financial literacy around the world: insights from the Standard & Poor's ratings services Global Financial Literacy Survey*, Washington D.C., World Bank Group
- Lewis S. e Messy F. (2012), *Financial Education, Savings and Investments: An Overview*, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 22, OECD Publishing
- Linciano N., Caivano V., Gentile M. e Soccorso P. (2018), *Rapporto 2018 sulle scelte di investimento delle famiglie italiane*, Consob
- Linciano N., Soccorso P. (2017), *Le sfide dell'educazione finanziaria La rilevazione di conoscenze e bisogni formativi, l'individuazione dei destinatari delle iniziative, la definizione di una comunicazione efficace*, in "Quaderni di Finanza", n. 84
- Lusardi A. (2008), *Household saving behavior: the role of financial literacy, information, and financial education programs*, n. w13824, National Bureau of Economic Research
- Lusardi A. e Mitchell O.S. (2011a), *Financial literacy and planning: implications for retirement wellbeing*, n. w17078, National Bureau of Economic Research
- Lusardi A. e Mitchell O.S. (2011b), *Financial literacy around the world: an overview*, in "Journal of pension economics & finance", vol. 10, n. 4, pp. 497-508

- Lusardi A. e Mitchell O.S. (2014), *The economic importance of financial literacy: theory and evidence*, in "Journal of economic literature", vol. 52, n. 1, pp. 5-44
- Lusardi A. e Tufano P. (2015), *Debt literacy, financial experiences, and overindebtedness*, in "Journal of Pension Economics & Finance", vol. 14, n. 4, pp. 332-368
- Lusardi A., Samek A., Kapteyn A., Glinert L., Hung A. e Heinberg A. (2017), *Visual tools and narratives: new ways to improve financial literacy*, in "Journal of Pension Economics & Finance", vol. 16, n. 3, pp. 297-323
- Maino F. (2013), *Assicuratori, scuola e famiglie insieme per l'educazione finanziaria*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 18 giugno 2013
- Maino F. (2015), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera, *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi
- Maino F. e Ferrera M. (2015), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi
- Meier S. e Sprenger C.D. (2013), *Discounting financial literacy: time preferences and participation in financial education programs*, in "Journal of Economic Behavior & Organization", vol. 95, pp. 159-174
- Mulgan G., Tucker S., Ali R. e Sanders B. (2007), *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*, Skoll Centre for Social Entrepreneurship, working paper
- Ocse (2005), *Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies*, in "Financial Market Trends", vol. 2005/2
- Ocse (2015), *Italia: Nota paese. Risultati PISA 2015: Financial Literacy*, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Paracampo M.T. (2011), *Il ruolo dell'educazione finanziaria nella recente disciplina del mercato finanziario*, in "Rivista di Diritto Bancario", n. 6
- Parrillo G. (2018), *Una strategia nazionale per l'educazione finanziaria*, Editoriale, Rivista Bancaria, novembre-dicembre 2017, Istituto di cultura bancaria "Francesco Parrillo"
- Quello che conta (2018), *Una traccia per una Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale*, [www.quellocheconta.gov.it](http://www.quellocheconta.gov.it)
- Romagnoli A. e Trifilidis M. (2013), *Does financial education at school work? Evidence from Italy*, Banca d'Italia, in "Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)", n. 155
- Rosso G., Ricca A. e Chieppa A. (2014), *Climate Events and Insurance Demand. The effect of potentially catastrophic events on insurance demand in Italy*, working paper 6/14, Università degli Studi di Torino
- Russo G. (a cura di) (2018), *Indagine sul Risparmio e sulle scelte finanziarie degli italiani 2018. Il risparmiatore e le assicurazioni: investimento e protezione del futuro*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Tennyson S.L. (2011), *Consumers' insurance literacy*, Networks Financial Institute Policy Brief n. 2011-PB, p. 6
- Van Rooij M., Lusardi A. e Alessie R. (2011), *Financial literacy and stock market participation*, in "Journal of Financial Economics", vol. 101, n. 2, pp. 449-472

## ☰ Educazione finanziaria: un quadro di insieme

### Benefici dell'alfabetizzazione finanziaria



### Categorie a rischio di esclusione finanziaria



### Categorie che tendono a sovrastimare le proprie conoscenze finanziarie



### Percentuale di studenti per ogni livello di competenza in alfabetizzazione finanziaria

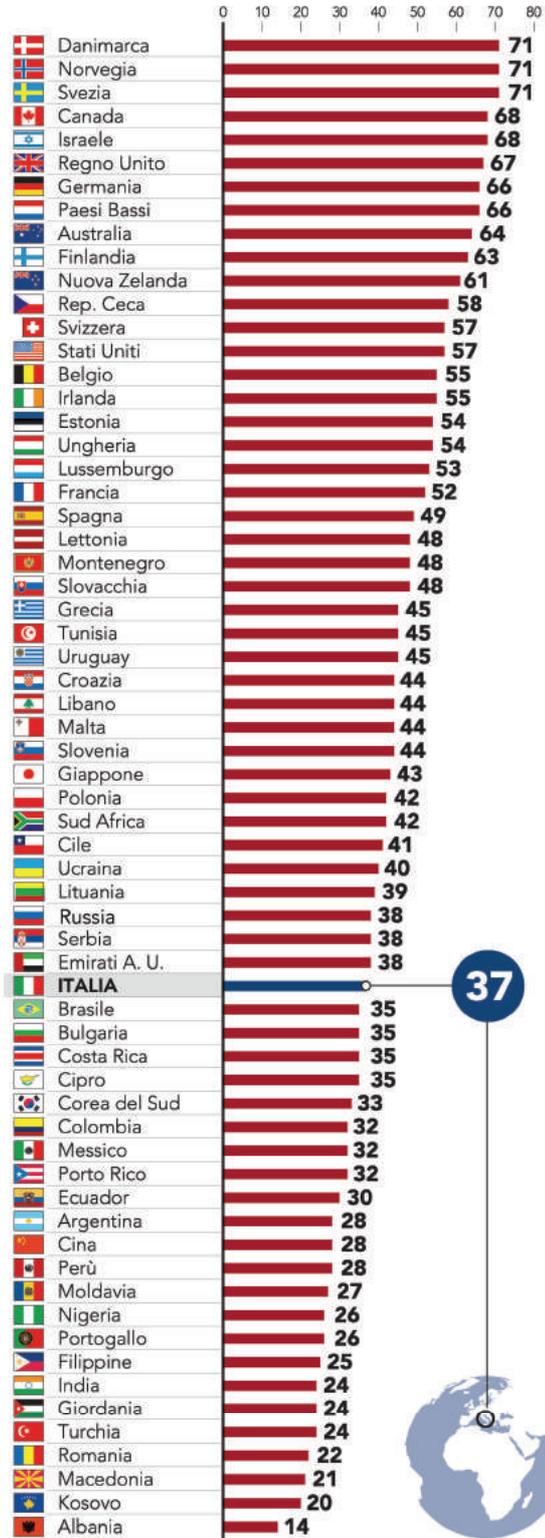
(dati OCSE-PISA)



Fonte: Fonte: Klapper et al (2015), OCSE (2015)

### Cultura finanziaria in Italia e nel mondo

Adulti di Paesi ad alto e medio reddito che sono finanziariamente alfabeti (%)



Chiara Lodi Rizzini, Orlando De Gregorio  
e Franca Maino

**IL NUOVO VOLTO DELLA FILANTROPIA DI IMPRESA:  
LE FONDAZIONI CORPORATE IN ITALIA**



---

**Introduzione**

Nel [Terzo Rapporto sul secondo welfare](#) avevamo indagato il possibile ruolo delle Fondazioni di impresa (FI) nel welfare state. L'indagine era stata condotta sulla base della letteratura esistente, di alcuni casi studio e dei dati disponibili, e aveva evidenziato un ruolo specifico per le Fondazioni di impresa nel favorire lo sviluppo dei territori, la crescita del benessere dei cittadini e la coesione delle comunità.

Tuttavia, la ricerca sulle Fondazioni di impresa in Italia scontava il limite della perdurante carenza di dati e informazioni: ad esclusione dello studio *"Le Corporate Foundations in Italia"* (2009) promosso da Fondazione Sodalitas in collaborazione con Fondazione Giovanni Agnelli e ALTIS/Università Cattolica ormai dieci anni fa, non era infatti disponibile un elenco delle Fondazioni di impresa italiane e mancava un aggiornamento sull'evoluzione della *corporate philanthropy* nel nostro Paese. La carenza di dati riguardanti gli enti filantropici è però un problema che non riguarda solo l'Italia. In molti Paesi né i governi né le organizzazioni private raccolgono e pubblicano dati su questo tema e, anche quando le informazioni sono disponibili, spesso sono incomplete o inconsistenti. Inoltre, poiché in genere le ricerche adottano definizioni differenti – ad esempio su cosa sono le fondazioni *corporate* –, è spesso difficile fare comparazioni sia sul piano nazionale che su quello internazionale. Tra le ragioni di queste lacune va segnalato anche un atteggiamento contraddittorio da parte delle fondazioni che da un lato vorrebbero diffondere in modo crescente informazioni per conseguire una maggiore trasparenza, dall'altro mantenerle riservate per salvaguardare la propria privacy – atteggiamento che si riflette ad esempio nella carenza di dati sulle risorse finanziarie investite dalle fondazioni (Johnson 2018).

Una lacuna informativa che ci è apparso necessario tentare di colmare a fronte della crescente attenzione che le Fondazioni di impresa ricevono oggi a livello internazionale, testimoniata da alcune ricerche che hanno evidenziato l'aumento numerico delle Fondazioni di impresa e la tendenza a sviluppare un approccio strategico alla filantropia (Corporate Citizenship 2014). In questo biennio il nostro Laboratorio,

insieme a Fondazione Bracco e Fondazione Sodalitas, ha quindi lavorato alla ricerca *Le Fondazioni di impresa in Italia. Rapporto di ricerca 2019*, orientata a mappare le Fondazioni di impresa presenti in Italia e a individuare le principali caratteristiche sia delle fondazioni che delle imprese fondatrici<sup>1</sup>. L'indagine, che ha preso avvio a maggio 2018 e si è conclusa ad agosto 2019, ha previsto una prima fase di ricerca desk, seguita dalla somministrazione di una survey online, a cui hanno risposto 62 Fondazioni di impresa; a integrazione di questa rilevazione è stato realizzato un approfondimento qualitativo con interviste a figure apicali di otto grandi Fondazioni d'impresa con sede in Italia<sup>2</sup>.

Il presente capitolo cerca quindi di riflettere su tendenze e possibili scenari per le Fondazioni di impresa in Italia avvalendosi dei dati quantitativi e qualitativi raccolti, e prestando attenzione anche al contesto comparato (dove possibile si farà riferimento allo sviluppo della *corporate philanthropy* a livello globale). La prima parte del capitolo riassume le principali caratteristiche delle Fondazioni di impresa e delle relative imprese fondatrici (§§ 2 e 3); in seguito vengono approfondite le modalità e i settori d'intervento in cui esse operano (§ 5); infine, vengono discussi ostacoli e possibili scenari futuri all'azione delle Fondazioni di impresa in Italia (§ 5).

### 6.1. Le Fondazioni di impresa in Italia e le caratteristiche delle imprese fondatrici

Prima di addentrarci nell'analisi è opportuno specificare che abbiamo considerato come Fondazioni di impresa quelle che rispettano i seguenti tre criteri<sup>3</sup>:

- il fondatore è un'impresa (*donor company*) o un gruppo di imprese;
- la fondazione è dotata di personalità giuridica distinta da quella dell'impresa, anche se rimane legata a essa;
- l'impresa o il gruppo di imprese costituisce la fonte principale di reddito/risorse per la fondazione e/o ha una significativa presenza nella *governance* della fondazione.

Adottando questi criteri, il nostro Laboratorio ha mappato in Italia 111 Fondazioni

<sup>1</sup> La ricerca è stata promossa e finanziata da Fondazione Bracco e Fondazione Sodalitas e presentata al pubblico il 18 settembre 2019 a Milano. Il Rapporto è ora disponibile in forma integrale sui siti web di Fondazione Bracco, Fondazione Sodalitas e *Percorsi di secondo welfare*.

<sup>2</sup> Per i dettagli relativi alla metodologia usata si rimanda al Rapporto (cfr. De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino 2019).

<sup>3</sup> Tali criteri derivano dalla *Corporate Foundation Typology* proposta dal Council on Foundations americano e dallo European Foundation Centre (Efc), due delle maggiori organizzazioni ombrello in ambito filantropico. Questi stessi criteri sono stati adottati nella ricerca promossa da Sodalitas nel 2009 (cfr. Fondazione Sodalitas 2009) e da Corporate Citizenship (2014).

di impresa nate tra il 1963 e il 2018<sup>4</sup>, il 75% delle quali dopo il 1995 – e il 36% dopo il 2005. Si tratta quindi di fondazioni piuttosto giovani, in linea con quanto avviene a livello internazionale: secondo un recente studio condotto dall'Harvard Kennedy School relativo all'intero universo delle fondazioni (non solo corporate quindi), il 44% delle fondazioni censite sono state fondate a partire dall'anno 2000 e il 72% negli ultimi 25 anni (Johnson 2018, 14)<sup>5</sup>. Diverse sono le spiegazioni che vengono date a questo "boom". Innanzitutto il cambiamento nelle relazioni tra Stato e Società Civile: storicamente in molti Paesi, soprattutto in Europa, era forte la percezione che fosse compito esclusivo dello Stato offrire una risposta ai bisogni sociali dei propri cittadini, attribuendo alla filantropia un ruolo marginale – come vedremo una convinzione ancora piuttosto diffusa in Italia. A fronte dei tagli alla spesa pubblica e degli effetti della globalizzazione tale percezione sta cambiando, riconoscendo un nuovo ruolo per la filantropia, e si è recentemente tradotta nell'approvazione di leggi<sup>6</sup> e provvedimenti fiscali finalizzati ad agevolare e incentivare le attività filantropiche e dunque anche quelle delle fondazioni (Johnson 2018; Pierri 2019). Contemporaneamente a livello internazionale si sta provando a "infrastrutturare" il settore della filantropia, al fine di promuoverlo, sostenerlo e professionalizzarlo. La nascita di organizzazioni volte a questo obiettivo è infatti cruciale nell'offrire visibilità, rappresentanza e capacità organizzative alle istituzioni di questo tipo.

Va tuttavia precisato che le Fondazioni di impresa sono un pianeta particolare di questo universo e, se è vero che hanno visto molte "nuove aperture" negli ultimi anni, è altrettanto vero che ci sono state anche diverse "chiusure". La chiusura di alcune Fondazioni di impresa si deve almeno in parte agli effetti della crisi economica sulle imprese fondatrici<sup>7</sup>: la cessazione dell'attività delle imprese fondatrici ha comportato in genere anche quella della relativa fondazione e la liquidazione del patrimonio (sebbene ci sia qualche caso in cui la fondazione è ancora attiva nonostante la chiusura dell'impresa "madre"). In altri casi invece le imprese fondatrici sono state acquisite o accorpate ad altre aziende e le relative fondazioni sono state cedute alla nuova impresa, trovandosi così di fronte a un futuro incerto che in certi

---

<sup>4</sup>Va precisato che da questa mappatura sono state escluse una quindicina di casi ambigui di fondazioni che sembrerebbero soddisfare uno o più dei tre criteri – e quindi aderire alla definizione sopra proposta – ma che hanno risposto di considerarsi fondazioni di famiglia. Se conteggiati – facendo riferimento anche a Varini (2017) che individua accanto alle fondazioni "pure corporate" e a quelle di famiglia anche delle fondazioni ibride a metà strada tra le prime due – questi casi porterebbero il numero delle Fondazioni di impresa intorno alle 130 unità.

<sup>5</sup>Dati su 19 Paesi e Honk Kong.

<sup>6</sup>Nel caso italiano si pensi alla recente riforma del Terzo Settore, approvata nel 2017.

<sup>7</sup>Sugli effetti della crisi del 2008 e il ruolo di nuovi attori economici e sociali – tra cui gli enti filantropici – si vedano Maino e Ferrera (2013 e 2015). Con specifico riferimento alle Fondazioni di impresa si rimanda a Muller e Kraussl (2011) e Lodi Rizzini e Noia (2017).

casi ha portato alla chiusura – è questo un fenomeno che abbiamo riscontrato ad esempio tra alcune Fondazioni di impresa legate agli istituti bancari. In altri casi invece la chiusura delle fondazioni è dovuta a un cambiamento nelle strategie delle imprese, che possono trovare più conveniente ricorrere a forme alternative di filantropia, ad esempio elargendo contributi direttamente per mezzo dell'impresa (Dynamo Academy 2018) o accentrando le eventuali azioni filantropiche nel settore della CSR aziendale, oppure facendo ricorso a nuovi strumenti come i Donors-advised Funds<sup>8</sup>.

Tornando alla nostra mappatura, il 72% delle Fondazioni di impresa si concentra nell'Italia settentrionale, il 24% al Centro, il 3% al Sud e l'1% nelle Isole. Tra le città sedi di Fondazioni di impresa prevalgono Milano, nel 25% dei casi, e Roma (13%). Si tratta di un dato che riflette il tessuto imprenditoriale italiano, ma che suggerisce anche il rischio di un (ulteriore) allargamento del divario tra Nord e Sud anche su questo fronte.

Per quanto riguarda il settore produttivo dell'impresa fondatrice, il più numeroso è quello di *Finanza e credito*, con 22 FI, seguito da *Abbigliamento, Tessile, Moda, Accessori abbigliamento e Energia, Ambiente, Municipalizzate*, entrambi con 11 fondazioni, e *Alimentare, Bevande e Tabacco*, con 10 fondazioni. *Servizi di consulenza, Chimica e Farmaceutica e Assicurazioni* sono gli unici altri settori che superano le 6 Fondazioni di impresa.

Le 111 Fondazioni di impresa mappate sono state invitate a compilare una survey online finalizzata a raccogliere informazioni negli ambiti seguenti: dati anagrafici; caratteristiche dell'impresa fondatrice; profilo della fondazione; relazioni con l'impresa fondatrice; attività della fondazione e modalità operative; relazioni con altri enti e *stakeholder* e partecipazione a reti multi-attore; prospettive future. Sessantadue fondazioni, pari al 56% della popolazione rilevata, hanno risposto alla survey (di cui una in modo anonimo) andando così a formare un campione rappresentativo relativamente al quale abbiamo approfondito alcuni aspetti che verranno discussi nel presente capitolo.

Il campione risulta rappresentativo della popolazione per quanto riguarda la distribuzione geografica (figura 6.1) e il settore economico. Per quanto riguarda la di-

---

<sup>8</sup>Definito come un veicolo filantropico o un fondo amministrato da un gestore non profit, un DAF (Donor-advised Fund) è in sostanza un "conto corrente caritatevole". Si tratta di un patrimonio filantropico che viene creato presso un altro ente, spesso una fondazione di comunità (cfr. [Bandera 2017](#), [Bandera et al 2019](#)), di cui il donante si riserva il diritto di indirizzare l'utilizzo individuando le iniziative che, di volta in volta, meglio rispondono ai suoi interessi. È un'alternativa meno onerosa in termini amministrativi alla creazione di un trust filantropico o di una fondazione erogativa, semplice da costituire (può essere avviato in un giorno) e richiede poca supervisione da parte del donatore, semplificando il processo del *giving*. I DAF sono il veicolo filantropico che sta crescendo più rapidamente negli Stati Uniti, e che ormai supera di almeno tre volte il numero delle fondazioni private (per maggiori informazioni si rimanda al sito di Fondazione Lang e a National Philanthropic Trust 2018).

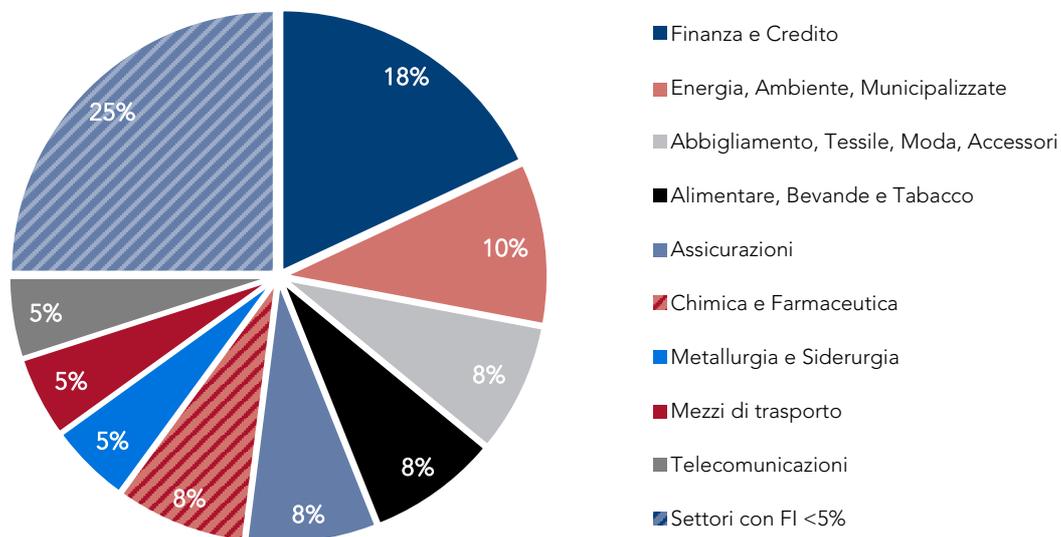
sistribuzione geografica, il 28 (45%) ha sede in Lombardia. Seguono Veneto (7), Piemonte (6), Lazio ed Emilia Romagna (con 5 FI ciascuna). Solo una fondazione del Mezzogiorno, con sede in Puglia, ha risposto alla survey. Il settore più rappresentato, *Finanza e Credito*, raggiunge il 18% del campione (11 fondazioni). Seguono con 6 fondazioni *Energia, Ambiente e Municipalizzate* e con 5 fondazioni *Abbigliamento, Tessile, Moda, accessori; Alimentare, Bevande e Tabacco; Assicurazioni; Chimica e Farmaceutica* (figura 6.2). Il nostro campione di 62 Fondazioni di impresa è formato da fondazioni giovani: il 44% è stato istituito dopo il 2005 e il 18% dopo il 2011. Per lo più si tratta di fondazioni che derivano da imprese di medio-grandi dimensioni: ben il 74% ha più di 1.000 dipendenti e il 26% oltre i 10.000 dipendenti (figura 6.3). Il 52% delle fondazioni comprese nel campione è stato creato da imprese multinazionali.

Figura 6.1 – Distribuzione geografica delle Fondazioni di impresa rispondenti al questionario.



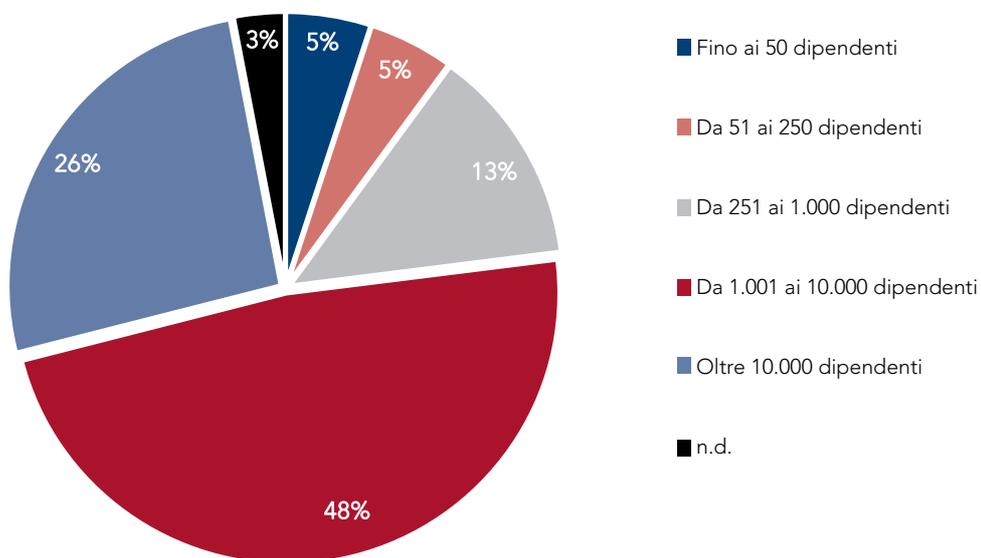
Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

Figura 6.2 – Settori produttivi delle imprese fondatrici delle fondazioni rispondenti al questionario.



Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

Figura 6.3 – Dimensioni delle imprese fondatrici delle fondazioni rispondenti al questionario.

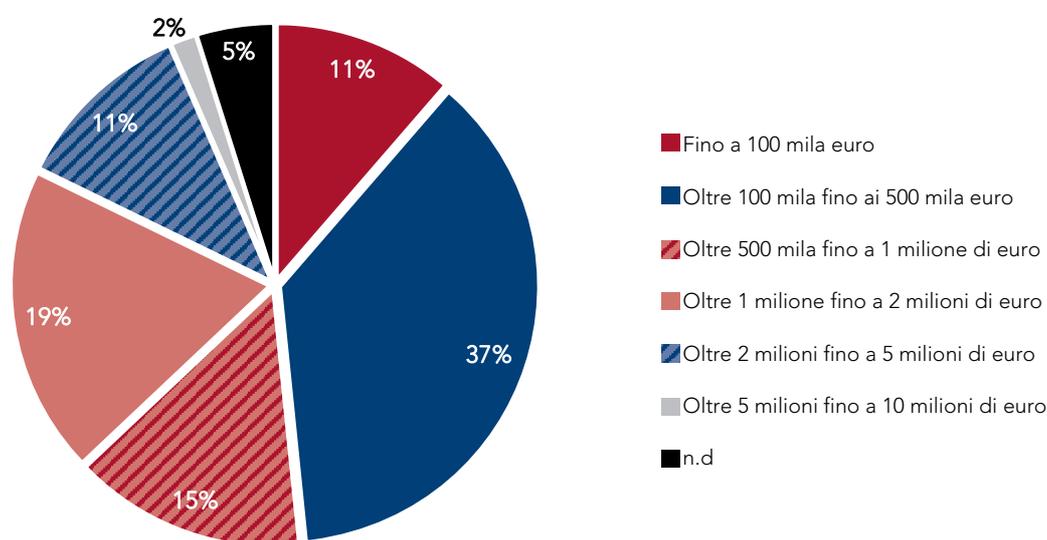


Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

## 6.2. Le fondazioni: integrate con l'impresa ma indipendenti

Le imprese rappresentano un sostegno molto importante per le Fondazioni di impresa, a cominciare dal fatto che ne costituiscono la principale fonte di finanziamento. Tuttavia, le somme ricevute dalle fondazioni sembrano raccontarci un quadro che possiamo sintetizzare come "grandi imprese, piccole fondazioni". Il 63% delle fondazioni rispondenti al questionario infatti riceve annualmente dall'impresa fondatrice meno di 1 milione di euro (figura 6.4).

Figura 6.4 – Risorse ricevute annualmente dalle imprese fondatrici.



Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

Ventidue delle 30 fondazioni la cui impresa fondatrice ha un numero compreso tra 1.001 e 10.000 dipendenti riceve annualmente dall'impresa meno di un milione di euro<sup>9</sup> (tabella 6.1). Non disponiamo di dati sulle risorse erogate annualmente dalle Fondazioni di impresa italiane, ma se la donazione annuale da parte dell'impresa ne costituisce la principale fonte di finanziamento – e dunque determina l'ammontare di risorse che queste possono a loro volta erogare – possiamo ipotizzare, tenendo conto che i costi di funzionamento costituiscono nella maggioranza dei casi meno del 20% delle spese complessive sostenute, che esse possano erogare in media circa 800.000 euro l'anno. Inoltre se consideriamo che in Europa 7 Paesi – Francia, Germania, Paesi Bassi, Italia, Spagna, Svizzera e Regno Unito –

<sup>9</sup>Va sottolineato però che le fondazioni giovanissime e quelle fondate da assicurazioni ricevono stanziamenti più significativi.

raccolgono il 90% della spesa delle fondazioni (Johnson 2018, 19), e lo incrociamo col fatto che il 63% del nostro campione riceve dall'impresa meno di 1 milione di euro, possiamo dedurre che solo una parte modesta delle erogazioni dell'intero mondo delle fondazioni italiane sia attribuibile alle Fondazioni di impresa.

Anche i dati sulle risorse umane confermano che le Fondazioni di impresa italiane sono perlopiù di piccole dimensioni, dotate in media di 2 lavoratori a tempo pieno, 1 lavoratore part time e eventuali collaboratori o personale distaccato dell'impresa. Un dato in linea con quello internazionale, dove solo una piccola parte delle fondazioni – non solo di impresa – può contare su uno staff di grandi dimensioni. Su oltre 7.000 fondazioni collocate in 21 Paesi, il 51% non ha personale retribuito e il 43% impiega da uno a 10 lavoratori full time (Johnson 2018, 29).

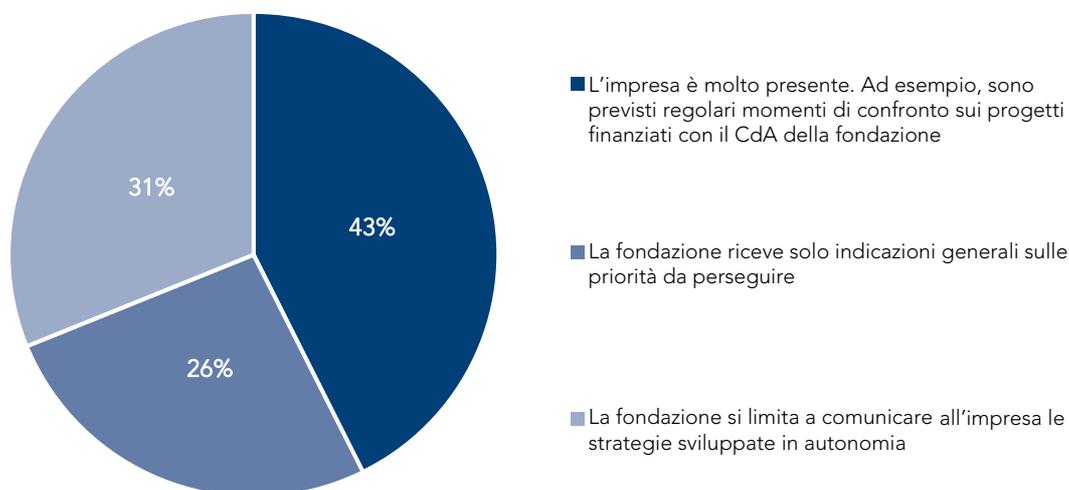
Tabella 6.1 – Finanziamenti annui per dimensioni dell'impresa fondatrice (valore assoluto).

Dimensioni dell'impresa fondatrice	Finanziamenti ricevuti annualmente dall'impresa		
	Sotto il milione di €	Oltre il milione di €	Totale
<i>Fino ai 50 dipendenti</i>	3	0	3
<i>Da 51 ai 250 dipendenti</i>	2	1	3
<i>Da 251 ai 1.000 dipendenti</i>	5	2	7
<i>Da 1.001 ai 10.000 dipendenti</i>	22	8	30
<i>Oltre 10.000 dipendenti</i>	6	9	15
<i>N.D.</i>	0	0	4
<i>Totale</i>	38	20	62

Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

L'impresa è generalmente presente nella vita delle fondazioni, seppur con un'intensità variabile: nel 69% dei casi ha un ruolo significativo nella definizione delle strategie della fondazione, che va dal regolare confronto sui progetti (43%) a indicazioni generali sulle priorità da perseguire (26%) (figura 6.5).

Figura 6.5 – In che modo l'impresa interviene nella definizione delle strategie della fondazione?



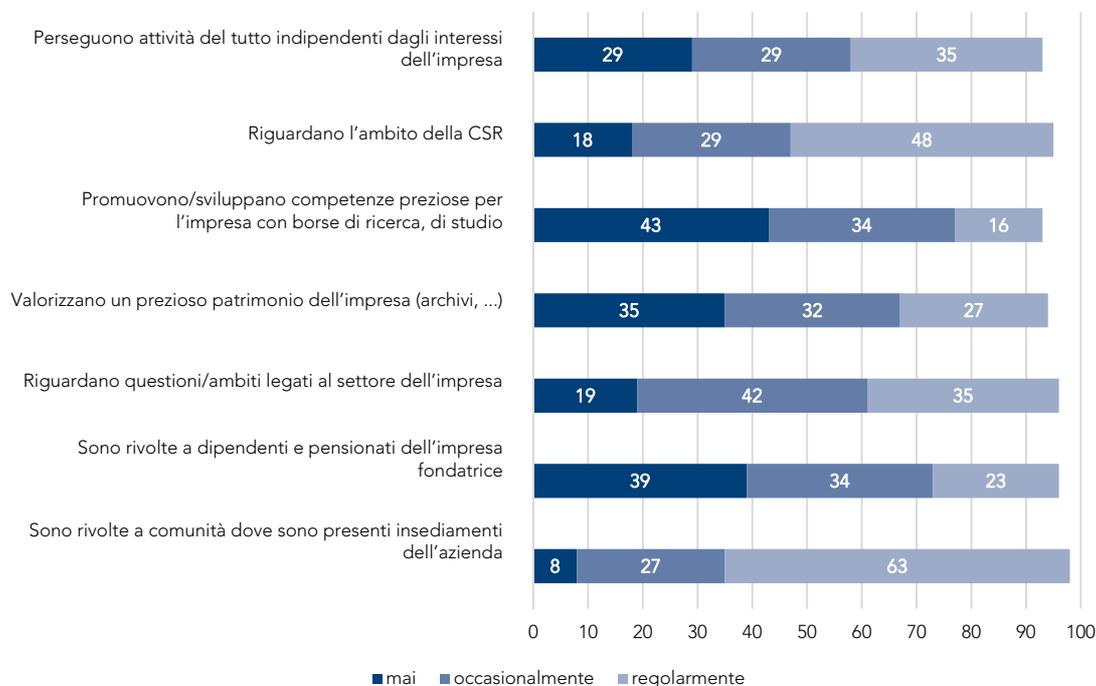
Nota: Totale rispondenti 62.

Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

Le Fondazioni di impresa accentrano la *governance* nella maggioranza dei casi (89%) in un unico organo, che nel 50% dei casi vede una presenza esclusiva o maggioritaria dei rappresentanti dell'azienda, a ulteriore conferma della significativa presenza dell'impresa nella gestione della fondazione. Le relazioni più frequenti coinvolgono le figure apicali, in particolare la Direzione Csr (Corporate Social Responsibility), un dato che non stupisce se si considera che nel 48% dei casi le attività della fondazione riguardano proprio l'ambito della Csr<sup>10</sup>. Inoltre, le attività delle Fondazioni di impresa riguardano spesso le comunità dove l'impresa ha propri insediamenti, ulteriore segno del fatto che le fondazioni sono uno strumento importante con il quale le imprese si relazionano all'ambiente nel quale operano. Nel 35% dei casi le attività sono regolarmente del tutto indipendenti dagli interessi dell'impresa, ma nella stessa percentuale riguardano regolarmente ambiti e settori dell'impresa. Solo nel 16% dei casi sviluppano regolarmente competenze preziose per l'impresa (figura 6.6).

<sup>10</sup> L'approfondimento qualitativo condotto per la nostra ricerca sulle Fondazioni di impresa ci ha permesso di comprendere meglio come può articolarsi il rapporto tra filantropia di impresa e Csr. Accanto a casi di fondazioni nei quali i due ambiti rimangono nettamente distinti ce ne sono altri nei quali c'è una collaborazione costante tra Csr e fondazione ma i due ambiti rimangono separati, e altri ancora nei quali la fondazione di impresa viene collocata sotto lo stesso ombrello della Csr pur costituendone solo una parte (sul rapporto tra Csr e filantropia di impresa si tra gli altri, a Wulfson 2001 e Bosch-Badia et al. 2013).

Figura 6.6 – Qual è il livello di integrazione delle attività della fondazione rispetto all'impresa? Per ognuna di queste domande le chiediamo di scegliere tra mai, occasionalmente, regolarmente (valori percentuali).



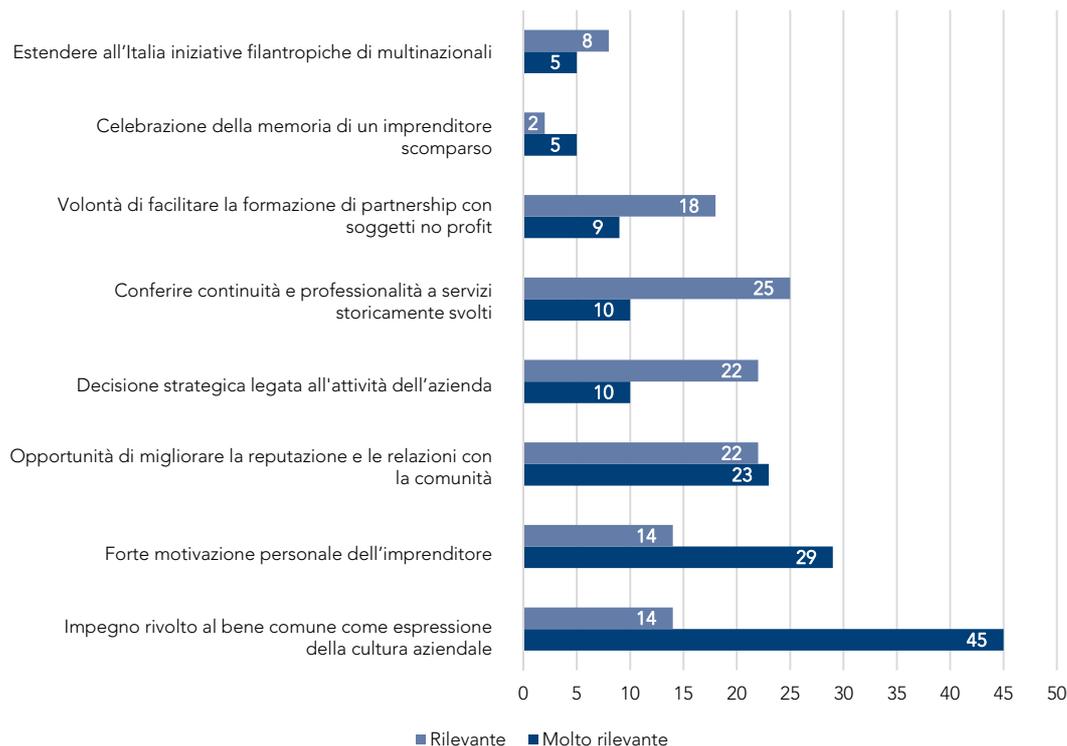
Nota: Nelle barre orizzontali non sono incluse le mancate risposte (per questo il totale non è pari a 100).

Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

Le fondazioni ricevono gratuitamente dall'impresa servizi, perlopiù nella forma di spazi, beni e servizi specialistici. Risulta invece ancora scarsa la condivisione di reti, contatti, attività e personale strettamente connessi all'impresa. La condivisione di risorse, strutture, processi e competenze trova il suo limite in problemi di comunicazione e nella difficoltà di implementare cambiamenti organizzativi tali da portare a una condivisione strategica degli obiettivi. D'altronde, nel caso italiano, alla base della stessa costituzione delle fondazioni prevalgono le motivazioni etiche e personali dei fondatori piuttosto che quelle strategiche (Minciullo 2016), come ha anche confermato la nostra ricerca: nel 73% dei casi le fondazioni rispondenti al questionario definiscono come molto rilevante come ragione costitutiva "l'impegno rivolto al bene comune come espressione della cultura aziendale", mentre solo il 16% ritiene molto rilevante "la decisione strategica legata agli interessi dell'azienda" (figura 6.7). Dalle interviste qualitative emerge che, come avviene in altri contesti nazionali, anche ragioni di tipo reputazionale portano le fondazioni a ribadire la loro autonomia e indipendenza dalle imprese, per evitare di essere considerate strumento a servizio

di interessi commerciali (Gennai e Mangilli 2019), come spiegato più avanti. In generale, va precisato che spesso le scelte filantropiche sono dovute all'effetto congiunto di più motivazioni <sup>11</sup>.

Figura 6.7 – Fondazioni di impresa e ragioni costitutive: rilevanza attribuita alle varie opzioni di risposta (valori assoluti).



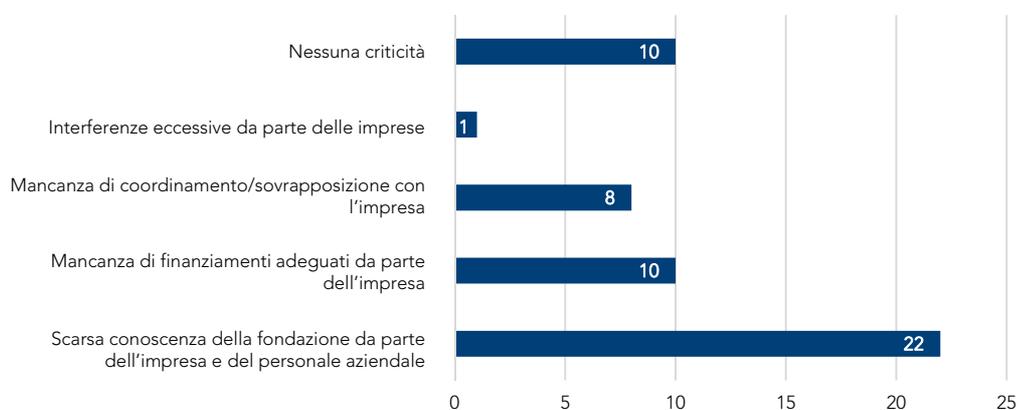
Nota: Erano possibili più risposte.

Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

Dalla nostra indagine emerge come criticità più frequente nelle relazioni con l'impresa la scarsa conoscenza della fondazione da parte dell'impresa e del suo personale (22 casi, 35%) (figura 6.8). La volontà e l'importanza di comunicare in modo sempre più efficace le attività e i successi delle attività filantropiche nei confronti dell'esterno, ma *in primis* delle stesse imprese, ci è stata peraltro segnalata in una larga parte delle nostre interviste qualitative.

<sup>11</sup> Su questo punto si vedano anche Bekkers e Wiepking (2010).

Figura 6.8 – Le principali criticità incontrate dalle fondazioni nelle relazioni con l'impresa (valori assoluti).



Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

Cosa ci dicono, dunque, i dati presentati in questo paragrafo in merito alla relazione tra fondazione e impresa fondatrice? Se il rapporto tra le due può collocarsi lungo un *continuum* che va da totale indipendenza a forte integrazione (Moscardini 2016), possiamo dire che le fondazioni del nostro campione sono fortemente integrate con l'impresa madre e, pur mantenendo una propria autonomia, sembrano essere lo strumento privilegiato della filantropia corporate. L'azienda, tuttavia, è presente nella vita delle fondazioni con intensità variabile. Nel 69% dei casi si segnala una relazione costante e fluida con l'impresa grazie a regolari momenti di confronto tra impresa e CdA della fondazione sull'andamento dell'attività e dei programmi (nel 39% dei casi) e attraverso indicazioni generali che la fondazione riceve dall'impresa nel 29% delle fondazioni rispondenti. Le imprese poi risultano essere il maggiore finanziatore delle fondazioni e spesso condividono con esse sedi, strutture, uffici, competenze e processi gestionali.

È interessante commentare ulteriormente questi dati facendo riferimento allo studio di Corporate Citizenship (2016) che, in tema di relazione tra Fondazioni di impresa e imprese fondatrici, ha individuato due tendenze: la prima è quella delle *independent foundation*, nelle quali la strategia di *giving* è indipendente dal *business focus* dell'impresa fondatrice e le fondazioni non ricevono da essa particolari input a esclusione dei finanziamenti; la seconda è quella delle *integrated foundation*, in cui invece c'è un'integrazione tra la loro strategia di *giving* e il *business focus* dell'impresa fondatrice, ed esistono tra le due numerosi legami. Secondo la classificazione adottata da Corporate Citizenship, rientrerebbe nel primo tipo il 24% delle Fondazioni corporate, e nel secondo tipo il 76%, con una tendenza crescente all'integrazione (Corporate Citizenship 2018). Possiamo domandarci sulla base dei dati raccolti con la survey e qui analizzati quale di questi due modelli sia prevalente nel caso italiano. Le

fondazioni italiane appaiono generalmente integrate con le imprese fondatrici, in particolare dal punto di vista della *governance*, dei processi gestionali e anche considerando i territori ai quali si rivolgono, ma indipendenti rispetto al business focus. La difficoltà a conseguire un alto allineamento tra business e filantropia è attribuibile anche a problemi di comunicazione, culturali e reputazionali. Dalle interviste qualitative emerge infatti che le fondazioni si scontrano spesso con una cultura, ancora prevalente in Italia, per la quale la dimensione filantropica e quella del business costituiscono ambiti distanti e sconnessi. L'approccio italiano al non profit tende infatti a enfatizzare positivamente la componente legata al volontariato, all'auto-organizzazione, in contrapposizione a un mondo della filantropia che viene visto come elitario ed esclusivo. In particolare, l'autonomia economica, la flessibilità operativa, la velocità di reazione e processi decisionali snelli e poco burocratici, la propensione al rischio più elevata di cui le fondazioni filantropiche godono, a livelli diversi, sono spesso interpretate in senso negativo, perché configurano mancanza di *accountability* e potenziale arbitrarità nelle azioni (Pierri 2019, 18)<sup>12</sup>. Da questo punto di vista quindi si teme che una forte integrazione tra la fondazione e la sua impresa potrebbe finire per identificare l'una con l'altra e essere interpretata negativamente, soprattutto dall'opinione pubblica.

### 6.3. Fondazioni miste, proattive e impegnate sul territorio nazionale

Dal punto di vista delle modalità di intervento, è possibile individuare tre modelli adottati dalle Fondazioni di impresa: quello della fondazione operativa, o *operating*, quello della fondazione erogativa, o *grant-making*, e quello della fondazione mista. Nel modello operativo la fondazione realizza progetti o servizi "in proprio" o "in cordata" con altri attori pubblici o privati (Boesso e Cerbioni 2017), come servizi sanitari o assistenziali e borse di studio. Inoltre, il capitale investito dall'azienda fondatrice non è l'unica fonte di reddito della fondazione: attività e servizi dipendono quindi dalla sua capacità di generare ricavi sufficienti a bilanciare i costi, integrando il capitale disponibile con la raccolta di donazioni. In Italia tale modello può essere considerato come un'evoluzione delle Opere pie, istituzionalizzate in soggetti di diritto pubblico (Ipab, nel 1929) e più tardi in istituzioni di diritto privato (Barbetta 2013). In questo tipo di fondazioni è generalmente previsto un impegno maggiore in capo al CdA e ai dipendenti in confronto alle fondazioni erogative (Boesso e Cerbioni 2017).

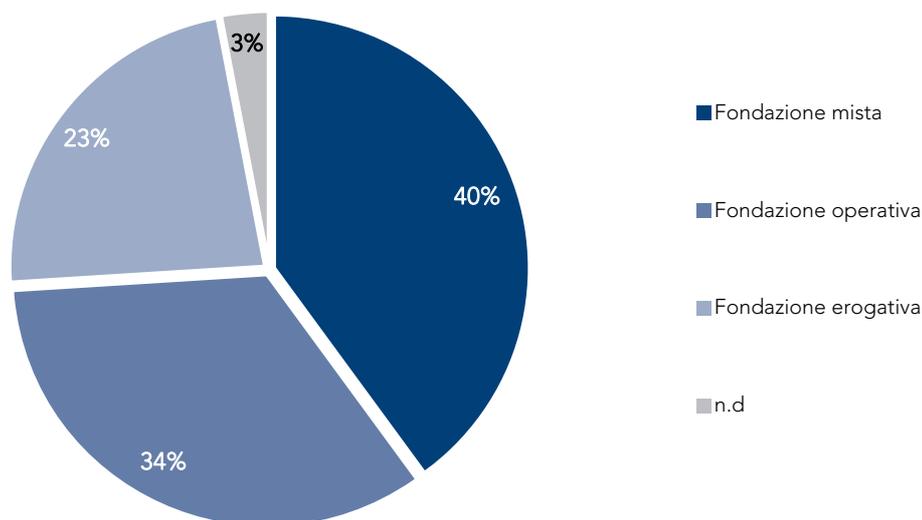
Il secondo modello, quello erogativo, è più vicino all'idea classica di mecenatismo, ed è adottato dalle fondazioni che decidono di non fornire direttamente servizi, ma optano per finanziare soggetti vicini agli scopi statutari. In questo modello, la fondazione eroga quindi fondi a sostegno di progetti proposti dall'esterno. In rapporto

<sup>12</sup> Si veda anche il Capitolo 7 sulle Fondazioni di origine bancaria del presente Rapporto.

all'attività erogativa, le fondazioni assumono ruoli diversi a seconda delle attività promosse: fungono da soggetti sperimentatori nel momento in cui progettano direttamente le iniziative poi messe in campo da soggetti esterni, elaborando strategie innovative in risposta a bisogni emergenti; si presentano nel ruolo di sponsor nel momento in cui finanziano progetti o enti il cui valore può accrescere la reputazione e la visibilità della Fondazione, per esempio attraverso l'erogazione di donazioni, contributi e sussidi ad altri attori, enti, associazioni, organizzazioni non governative; infine, le fondazioni si prestano al ruolo di risolutori quando stimolano la partecipazione e il coinvolgimento di nuovi attori per rispondere a esigenze specifiche sul piano locale attraverso bandi e progetti riguardanti temi vicini agli scopi statuari (Barbetta 2013).

A fianco di questi modelli se ne annovera un terzo, definito "misto", in cui le fondazioni al contempo svolgono sia attività erogative che operative. È proprio la modalità mista a prevalere nelle Fondazioni di impresa della nostra indagine (40%), com'era già emerso nell'indagine del 2009 (cfr. Fondazione Sodalitas 2009, 19). Le fondazioni solo erogative rappresentano una minoranza del campione, 23%, mentre le solo operative il 34% (figura 6.9)<sup>13</sup>. Inoltre nella nostra indagine si riscontra un alto grado di proattività anche tra le attività erogative, infatti la diffusione dell'attività "progettare direttamente iniziative realizzate in partnership" vede un significativo balzo in avanti rispetto al 2009.

Figura 6.9 – Tipo di fondazione: operativa, erogativa e mista.



Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

<sup>13</sup> Anche a livello internazionale, e comprendendo tutte le fondazioni e non solo quelle di impresa, il modello *grant-making* è meno diffuso, fatte salve alcune eccezioni come gli Stati Uniti (Johnson 2018, 28).

In linea con l'indagine del 2009 (Sodalitas 2009) i beneficiari delle attività delle Fondazioni di impresa sono prevalentemente i "Cittadini in genere", mentre i settori prevalenti nei quali esse intervengono sono "Istruzione", "Cultura e Arte"; seguono "Ricerca" e "Sviluppo economico e sociale" (tabella 6.2)<sup>14</sup>. I dati sono abbastanza in linea con i trend internazionali, dove il settore di intervento prevalente delle fondazioni – non solo di impresa – è appunto quello dell'"Istruzione" (35%), seguito da "Servizi alla persona/Servizi sociali" (21), "Salute" (24%), "Arte e Cultura" (18%) e "Contrasto alla Povertà" (16%) (Johnson 2019, 25). Tuttavia in Italia rispetto all'estero, c'è una grande concentrazione di interventi negli ambiti di "Arte" e "Cultura" rispetto al "Welfare" perché, data l'esistenza di un sistema di welfare statale, la filantropia si è a lungo dedicata ad altre aree – a differenza di Paesi come il Nord America, dove ad esempio l'88% delle fondazioni sono attive nel settore della "Sanità", non essendo presente un servizio sanitario pubblico di impianto federale. Tendenza che negli anni recenti sta cambiando: il nuovo approccio alla cultura filantropica e il *retrenchment* del welfare state, stanno spingendo le fondazioni a cercare nuove risposte con cui alleviare gli effetti della crisi economica<sup>15</sup>. È forse anche per questa ragione che le Fondazioni di impresa concentrano oggi le proprie attività sul territorio: 7 Fondazioni di impresa su 10 intervengono in Italia, quasi 5 su 10 nella regione in cui ha sede la fondazione.

Tabella 6.2 – Settori in cui intervengono maggiormente le Fondazioni di impresa italiane.

Settore d'intervento	Frequenza %
Istruzione	55%
Cultura e Arte	50%
Ricerca	43%
Sviluppo economico e coesione sociale	43%
Filantropia	39%
Assistenza sociale	39%
Sanità	34%
Ambiente	26%
Attività internazionali	16%
Sport e tempo libero	14%

Nota: Erano possibili più risposte.

Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

<sup>14</sup> Per individuare i settori abbiamo fatto riferimento alla International Classification of Non-profit Organisations (Salamon e Anheier 1996) integrandola con settori più specifici che abbiamo ritenuto significativi per il contesto contemporaneo.

<sup>15</sup> Si veda anche Lodi Rizzini e Noia (2017) e Fondazione Bracco, Irs e Associazione per la Ricerca Sociale (2015).

## 6.4. Il dibattito sull'impatto delle Fondazioni di impresa e le prospettive di sviluppo

A livello internazionale il mondo delle fondazioni, non solo di impresa, sta cercando nuove modalità con cui massimizzare l'impatto dei propri interventi (Johnson 2018)<sup>16</sup>. La complessità dei bisogni e la scarsità delle risorse impongono infatti di migliorare l'efficacia e la professionalità degli strumenti, affinare tecniche e metodi per raggiungere obiettivi definiti e misurabili, in poche parole adottare una filantropia più strategica. La filantropia strategica è un modello teorico proposto dalla letteratura anglosassone che poggia le condizioni del suo operare su una serie di processi e meccanismi mutuati dalla cultura aziendale<sup>17</sup>. Più concretamente si tratta di promuovere una maggiore capacità delle fondazioni nello stendere piani di azione, individuare i migliori strumenti di intervento, selezionare gli opportuni partner di progetto, monitorare e analizzare le ricadute sociali ottenute (Boesso e Cerbioni 2017). Lo studio di Corporate Citizenship (2016) individua in particolare sei modalità attraverso le quali le Fondazioni di impresa possono innovare le proprie attività, massimizzando il proprio impatto. Per cinque di queste modalità disponiamo di dati per proporre alcune riflessioni sul caso italiano sia a partire dall'indagine quantitativa che dalle interviste in profondità<sup>18</sup>.

La prima modalità è quella del *Business acumen*, dove le fondazioni si servono delle competenze e delle conoscenze dell'impresa fondatrice ad esempio facendo ricorso ai prodotti e ai servizi dell'azienda e sfruttando i contatti dell'azienda per la costruzione di partnership o per condividere informazioni. Si tratta di una forma matura di integrazione tra impresa e fondazione verso la quale numerose fondazioni da noi intervistate stanno cercando di direzionarsi ma ancora con difficoltà. Come già accennato, infatti, tra le criticità segnalate nei rapporti con l'impresa vi è la scarsa conoscenza della fondazione da parte dell'impresa. Va sottolineato però che, oltre al finanziamento annuale, le imprese mettono a disposizione, a titolo gratuito, una serie di beni/servizi come uffici attrezzati e servizi legali e amministrativi. Forme di scambio più "significative" sono meno diffuse: solo il 18% usufruisce di programmi di volontariato aziendale e solo il 29% ha accesso a reti nazionali e internazionali dell'impresa fondatrice (tabella 6.3).

<sup>16</sup> A questo proposito si rimanda anche al Capitolo 7 del presente Rapporto, in cui si indagano i percorsi di innovazione all'interno delle Fondazioni di origine bancaria.

<sup>17</sup> Sul tema si veda anche Porter e Kramer (2006), Fondazione Lang (2013), Boesso e Cerbioni (2015), Pierri (2019).

<sup>18</sup> Sulla sesta di queste modalità, il *Sustainable financing* – che consiste nell'esplorazione di forme di investimento che possano generare sia un ritorno finanziario che un impatto sociale – non disponiamo di dati sufficienti per proporre riflessioni sul caso italiano. Certamente questo costituirebbe un interessante ambito di ricerca da sviluppare in futuro.

Tabella 6.3 – Forme di supporto gratuito fornite dall'impresa e relativa frequenza.

Quali sono le altre forme di supporto gratuito fornite dall'impresa e con quale frequenza?	Regolarmente	Occasionalmente	Mai	N.D.
Messa a disposizione di uffici attrezzati e spese connesse (postali, telefoniche...)	65%	13%	16%	6%
Beni in comodato gratuito da parte dell'impresa	52%	16%	21%	11%
Servizi specialistici legali, amministrativi, di gestione del patrimonio/tesoreria	50%	24%	18%	8%
Prodotti e servizi commerciali dell'impresa	11%	29%	44%	16%
Accesso a competenze tecnico professionali dell'impresa	40%	45%	7%	8%
Messa a disposizione di personale dell'impresa attraverso programmi di volontariato aziendale	18%	26%	47%	10%
Condivisione di contatti e informazioni per la costruzione di partnership con altri enti/soggetti	34%	40%	15%	11%
Accesso a reti dell'impresa nazionali e/o estere	29%	37%	24%	10%

Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

La seconda modalità è quella dello *Strategic Alignment*, in cui le fondazioni allineano le proprie attività a quelle dell'impresa fondatrice (per area di business, obiettivi o area geografica). Dal questionario emerge che il 63% delle fondazioni rivolge regolarmente le proprie attività alle comunità dove è insediata l'impresa, il 48% svolge regolarmente attività connesse alla CSR; il 35% svolge regolarmente attività che riguardano ambiti legati al settore dell'azienda. Tuttavia il 35% svolge regolarmente attività del tutto indipendenti dall'interesse dell'azienda e solo il 16% promuove regolarmente competenze utili per l'impresa (figura 6.6).

La terza modalità è quella del *Focus* che consiste nel concentrare le attività della fondazione su un target preciso (in genere quell'area dove si possono meglio sfruttare le risorse e conoscenze già a disposizione). Le Fondazioni di impresa intervistate stanno dimostrando consapevolezza del fatto che sia necessario riorganizzarsi focalizzando le attività su alcune tematiche specifiche. Tuttavia dalla survey risulta che le Fondazioni *corporate* italiane intervengono in media in 3 macro-settori, mostrando un basso grado di focalizzazione che contrasta con l'orien-

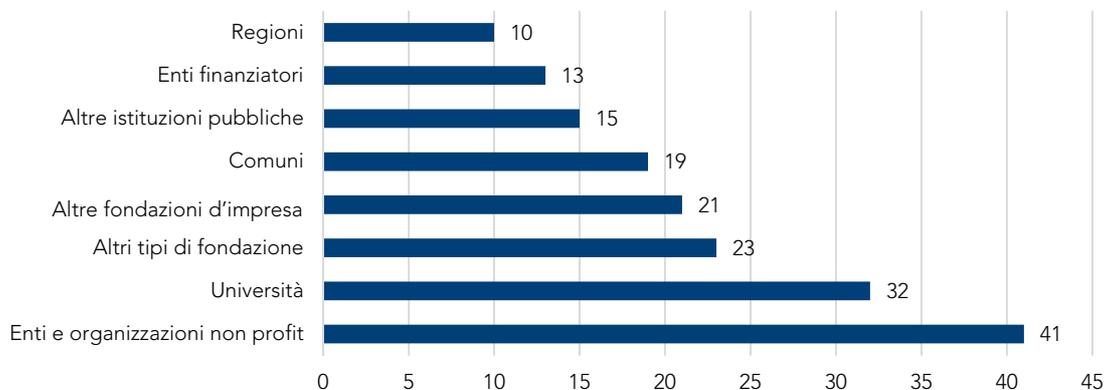
tamento dichiarato nelle interviste in profondità con 8 grandi Fondazioni di impresa. Il futuro dirà se l'orientamento verso una maggiore focalizzazione si affermerà e farà scuola contribuendo a diffondere anche in Italia un modello già ben presente altrove.

La quarta caratteristica è invece quella dell'*Engaging*: per aumentare l'impatto e promuovere il cambiamento, le Fondazioni di impresa possono collaborare con partner esterni, comunità locali, organizzazioni, oppure organizzare eventi che rappresentano momenti di confronto e occasioni per costruire reti. L'importanza della comunità e del lavoro in rete sono ben noti alle Fondazioni di impresa italiane, per l'84% delle quali il *community engagement* è considerato abbastanza/molto importante<sup>19</sup>. Dalla nostra indagine emerge che le collaborazioni sono più consolidate con alcuni soggetti, come Enti non profit e Università – con cui collaborano rispettivamente 41 fondazioni (il 66%) e 32 fondazioni (il 52%) – mentre sono meno frequenti con le altre fondazioni (di impresa e non), meno ancora con istituzioni pubbliche ed enti locali. Solo 15 fondazioni (il 24% del nostro campione di rispondenti) coinvolge infatti regolarmente la Pubblica Amministrazione nelle proprie attività; 26 fondazioni (42%) coinvolgono regolarmente enti del Terzo Settore, società civile e associazioni, lo stesso numero di fondazioni (42%) coinvolge regolarmente Università/istituti scolastici e 22 fondazioni (35%) coinvolgono regolarmente la comunità locale. Solo 7 fondazioni hanno regolarmente collaborazioni con altre fondazioni. Ben 42 (il 68%) ha invece occasionalmente collaborazioni con altre fondazioni, segno di un potenziale che forse andrebbe ulteriormente valorizzato (figure 6.10 e 6.11).

---

<sup>19</sup> Con il termine "*engagement*" si fa riferimento al coinvolgimento attivo per creare un dialogo con gli *stakeholder*, mentre sul termine "*community*" l'interpretazione può essere ampia, poiché si riferisce a un "insieme di persone che condividono un interesse" (Macchi 2017). In generale si fa riferimento a un approccio nuovo che può contribuire al rafforzamento dei piani di sviluppo in una logica di co-progettazione in cui l'impresa lavora con le diverse comunità (dipendenti, fornitori, clienti, comunità locali/territorio, ecc.), superando l'autoreferenzialità (Macchi 2017; si veda anche Head 2008).

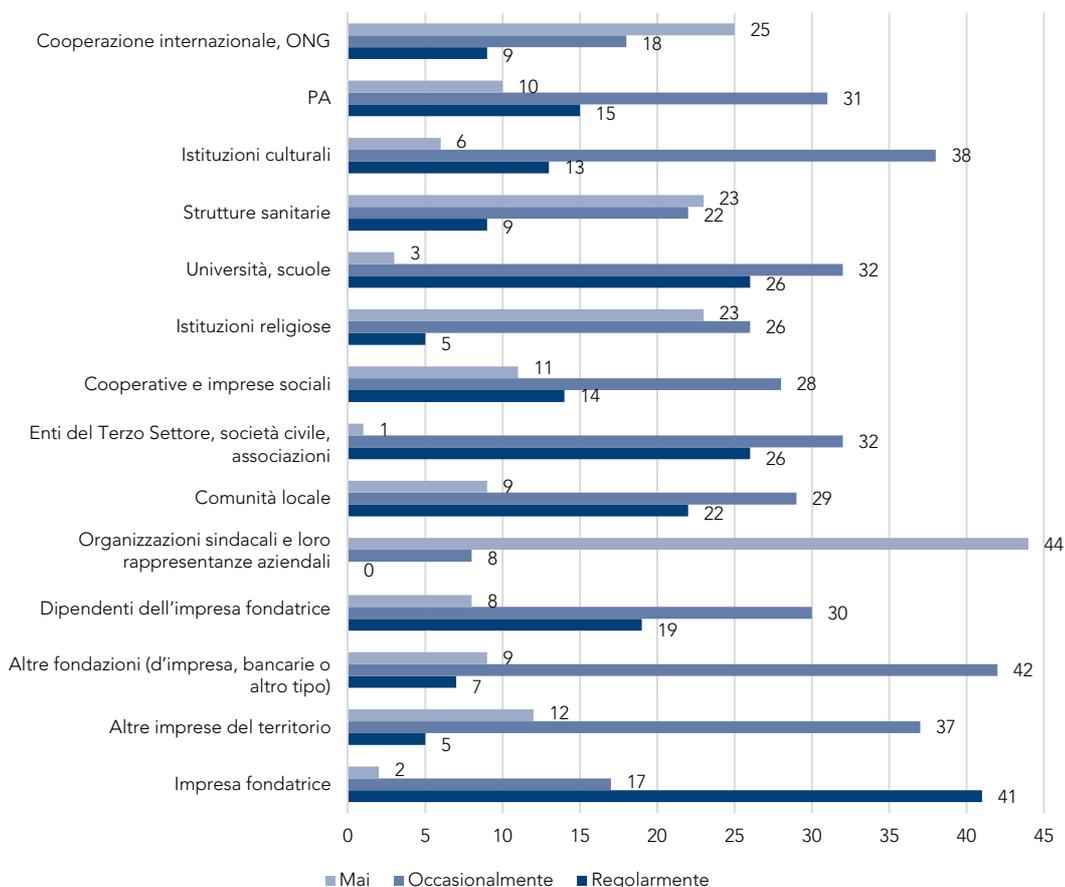
Figura 6.10 – Soggetti con i quali le Fondazioni di impresa hanno collaborazioni durature (valori assoluti).



Nota: Erano possibili più risposte.

Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

Figura 6.11 – Partner/stakeholder e loro frequenza di coinvolgimento nelle attività delle Fondazioni di impresa (2019) (valori assoluti).



Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

A livello internazionale, la collaborazione delle fondazioni con i decisori pubblici varia sensibilmente da un Paese all'altro. Solo il 21% delle fondazioni – non solo di impresa – studiate dall'Harvard Kennedy School dichiarano di collaborare coi governi; e mentre alcune ritengono che tali partnership potrebbero legittimare le proprie iniziative, altre ritengono che possano complicare il proprio lavoro e sia meglio mantenere i due mondi distinti. Inoltre, il 42% delle fondazioni dichiara di collaborare con altre istituzioni filantropiche, tuttavia per lo più in modo informale e poco sul lungo periodo, senza che ci sia una condivisione sostanziale né in fase di pianificazione né di sviluppo delle attività. Lo stesso accade in Italia, dove meno della metà delle Fondazioni di impresa coinvolge gli *stakeholder* attraverso un dialogo continuo e strutturato (48%) e il coinvolgimento nella progettazione delle attività (45%), privilegiando per lo più partnership per la realizzazione di singoli progetti (69%) (tabella 6.4).

Tabella 6.4 – Modalità di coinvolgimento degli stakeholder.

Modalità di coinvolgimento degli stakeholder	Numero di fondazioni	Frequenza %
Creazione di partnership per la realizzazione dei progetti	43	69%
Si cerca di costruire un dialogo continuo e strutturato come elemento distintivo delle attività	30	48%
Coinvolgimento nella progettazione delle attività	28	45%
Il coinvolgimento avviene, quando necessario, in occasione di analisi dei bisogni	20	32%

Nota: Erano possibili più risposte.

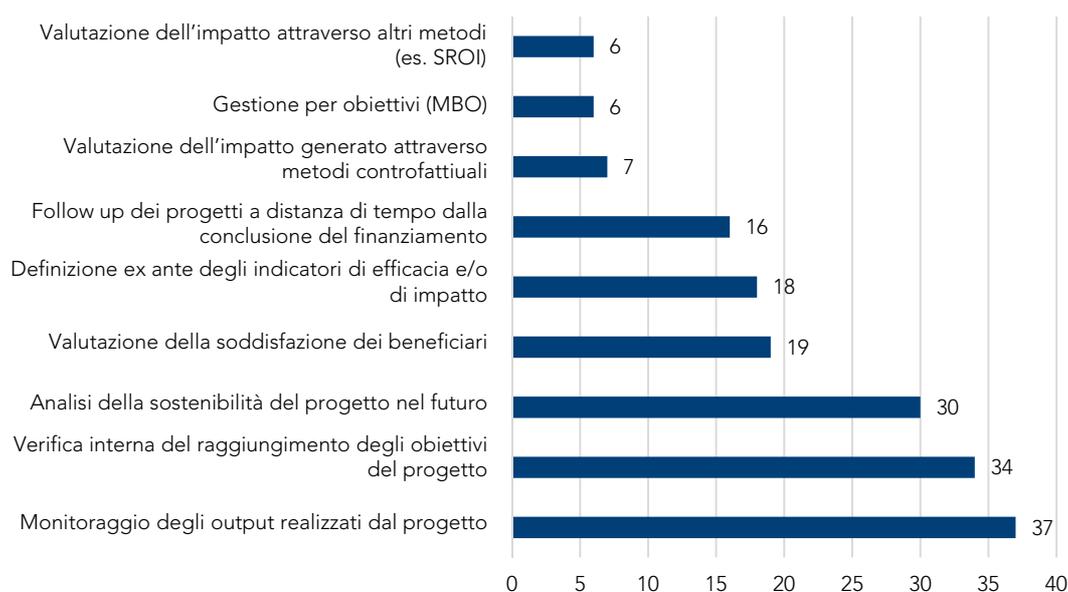
Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

La quinta modalità è quella dell'*Impact Measurement*, necessaria sia per stimare gli effetti degli investimenti fatti – e quindi migliorarli – che per rafforzare l'immagine della fondazione verso l'impresa fondatrice e nei confronti del pubblico. Secondo quanto riportato da Corporate Citizenship (2016) nonostante il 78% delle fondazioni intervistate sostenga che l'impatto delle attività dovrebbe essere misurato, solo il 54% lo sta effettivamente facendo<sup>20</sup>. La stessa tendenza si riscontra nel caso italiano. Sebbene il 71% delle Fondazioni *corporate* affermi di effettuare attività di valutazione delle proprie attività, solo poche fanno ricorso ai metodi di valutazione più sofisticati, come la valutazione controfattuale e d'impatto (figura 6.12), indicate nella letteratura come le forme di valutazione d'eccellenza in grado di dire se un progetto, specialmente se attuato su larga scala, funziona e quanto (Martini e Sisti 2009). Questa tendenza ci è stata confermata anche durante le interviste. I nostri interlocutori ci

<sup>20</sup> Sul tema si veda anche Johnson (2018).

hanno infatti raccontato di ricorrere spesso a metodi di valutazione “artigianali”, più vicini a qualche forma di monitoraggio che a una vera e propria misurazione di impatto. La valutazione è considerata dalle fondazioni utile ma complessa soprattutto perchè richiede competenze specializzate che spesso non sono in grado di reperire al proprio interno, potendo disporre di personale in numero limitato, ma nemmeno all'esterno, non potendo sostenere i costi di un'esternalizzazione. Come sottolineato da Boesso e Cerbioni (2017, 45), inoltre, “l'applicabilità nel contesto italiano risente inevitabilmente anche delle tipicità del nostro Paese, dove l'introduzione di una logica aziendale si scontra con una storia di solidarietà e di interazione con il mondo esterno che non sempre poggia le basi unicamente su criteri di efficacia e di efficienza”.

Figura 6.12 – Processi impiegati dalle Fondazioni di impresa nella valutazione dei progetti (valori assoluti).



Nota: Erano possibili più risposte.

Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

Nel complesso quindi le Fondazioni di impresa italiane, abbastanza in linea con quanto avviene a livello internazionale, stanno facendo passi in avanti per cambiare il proprio approccio in un'ottica strategica. In particolare, sono consapevoli dei limiti del proprio operato e intenzionate a superarli, come abbiamo avuto modo di approfondire nella parte del questionario relativa agli auspici che le Fondazioni di impresa rivolgono al futuro e ai cambiamenti che intendono mettere in atto. Si tratta di aspirazioni che riguardano aspetti segnalati (anche dal più ampio dibattito sul ruolo e sul

rinnovamento del Terzo Settore<sup>21</sup> come strategici: comunicare meglio quello che si fa, passare a una progettazione di lungo periodo, affinare le modalità di valutazione, accrescere la capacità di focalizzazione del proprio intervento<sup>22</sup>. In particolare 30 fondazioni (il 48% del nostro campione) intendono migliorare le modalità di comunicazione, 21 fondazioni (34%) la capacità di progettare sul lungo periodo, 19 (31%) le modalità di valutazione dei progetti (figura 6.13).

Figura 6.13 – I miglioramenti auspicati nei prossimi 3 anni dalle Fondazioni di impresa (valori assoluti).



Nota: Erano possibili più risposte.

Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

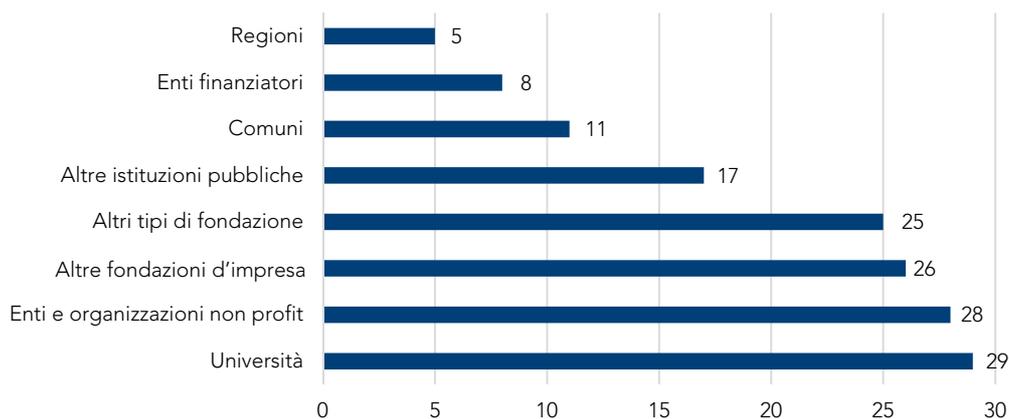
Va sottolineato infine che le Fondazioni di impresa italiane dichiarano di voler puntare maggiormente sulla costruzione di reti. Tra i soggetti con cui vorrebbero in futuro rafforzare le collaborazioni ritroviamo ai primi posti le Università e altri soggetti non profit (figura 6.14). Meno numerose le fondazioni interessate a incrementare le collaborazioni con istituzioni ed enti pubblici. Un risultato che conferma quanto ancora si debba lavorare per sviluppare sinergie tra pubblico e non profit che vedano direttamente coinvolte anche le Fondazioni di impresa. Interessante, infine, che 26

<sup>21</sup> Su pensi alla riflessione proposta da Carola Carazzone nel marzo 2018 che ha suscitato nei mesi seguenti risposte e commenti da tanti e diversi protagonisti del mondo del Terzo Settore e della filantropia italiana (in merito si rimanda ai siti del Giornale delle Fondazioni e di Percorsi di secondo welfare e in particolare a Carazzone 2018; Cesana 2019; Polizzi 2019; Silvestri 2018 e 2019). Si segnala inoltre il numero monografico 2/2019 della rivista *Le Politiche Sociali* dedicato al Terzo Settore (curato da Massimo Campedelli).

<sup>22</sup> Riscontrabili anche nel mondo delle Fondazioni di origine bancaria, come emerso dal Capitolo 7 del presente Rapporto.

fondazioni vogliono rafforzare la partnership con altre Fondazioni di impresa, un potenziale che andrebbe certamente valorizzato creando occasioni concrete di collaborazione e modalità operative che facilitino tale obiettivo.

Figura 6.14 – Soggetti con cui le Fondazioni di impresa vogliono rafforzare le collaborazioni (valori assoluti).



Nota: Erano possibili più risposte.

Fonte: De Gregorio, Lodi Rizzini e Maino (2019).

## 6.5. Conclusioni

Le Fondazioni di impresa rappresentano una componente peculiare nell'ampio e plurale mondo delle fondazioni, caratterizzata dallo stretto rapporto con le imprese fondatrici che, come abbiamo visto, ne costituiscono la fonte prevalente di finanziamento, condividono con le fondazioni la sede e offrono gratuitamente servizi specialistici. Le Fondazioni di impresa italiane, integrate ma indipendenti, appaiono dunque come uno strumento importante per strutturare in modo stabile e continuativo l'intervento filantropico delle imprese e allo stesso tempo per renderlo riconoscibile e tutelarne la specificità.

Il numero delle Fondazioni di impresa rimane molto distante, come confermano anche altre indagini, da Paesi come Francia e Germania dove superano le 400 unità (Gennai e Mangilli 2019, 145). Questo dato riflette le caratteristiche del tessuto produttivo italiano, in gran parte composto da piccole e medio-piccole imprese – le Fondazioni di impresa sono espressione dell'impegno filantropico prevalentemente di aziende medio-grandi– nonché la sostanziale chiusura dell'economia italiana alle influenze estere, elementi che per molto tempo non hanno stimolato l'adozione di comportamenti nella direzione della *corporate philanthropy* e della responsabilità sociale di impresa (Pierri 2019). È infatti solo con gli anni Novanta che le grandi imprese e le medie imprese familiari hanno iniziato a sentire l'influenza dell'approccio

anglosassone alla filantropia (MacDonald e Tayart De Borms 2008), adottando gradualmente modelli di *corporate philanthropy* sempre più simili a quelli internazionali, pur mantenendo alcuni tratti specifici della cultura filantropica italiana (Pierri 2019, 15), tanto che si parla spesso di una “via italiana” alla filantropia strategica. Una via che ricerca l’equilibrio tra un approccio più deterministico e uno maggiormente solidale, non necessariamente in conflitto, anche in considerazione del fatto che non può esistere un modello unico di filantropia, valido per ogni occasione e per qualsiasi contesto (Boesso e Cerbioni 2015, 7).

Giovani e concentrate al Nord, le Fondazioni di impresa italiane hanno un approccio più operativo e pro-attivo che in passato, con una significativa presenza dell’impresa nella *governance*. La nostra ricerca ha permesso inoltre di indagare in profondità altri aspetti inediti, come le criticità riscontrate nel rapporto con l’impresa, da cui è emersa la scarsa conoscenza da parte del personale dell’azienda o la modesta condivisione di reti e contatti propri dell’impresa. Inoltre, grazie a quest’indagine, abbiamo evidenziato come i settori di intervento in cui le Fondazioni di impresa operano maggiormente rimangano quelli dell’Istruzione, della Cultura e dell’Arte, mentre si registra una crescita del settore Sviluppo e Coesione Sociale e un sempre maggiore interesse verso le problematiche sociali.

Relativamente alle prospettive delle Fondazioni di impresa, i dati e le interviste qualitative hanno confermato una crescente consapevolezza della necessità di riformare le modalità di intervento per aumentare l’impatto delle proprie attività e “il peso” del settore nello scenario filantropico nazionale e internazionale. A questo proposito, la nostra indagine ha confermato la rilevanza di alcune questioni presenti nel più ampio dibattito sul Terzo Settore<sup>23</sup>, come la necessità di affinare i metodi di valutazione anche ai fini di una maggiore trasparenza, e l’intenzione di aumentare le sinergie per aumentare l’impatto dei propri interventi.

È soprattutto sul fronte del *Community Engagement* e della misurazione d’impatto che sembra esserci un potenziale da mettere a frutto per migliorare l’intervento delle Fondazioni di impresa. Molte fondazioni ritengono utile, infatti, a fronte delle dimensioni modeste dei loro interventi, favorire la costruzione di reti tra fondazioni, con l’obiettivo di condividere buone pratiche e strumenti di lavoro, ad esempio proprio nel campo della valutazione (vero e proprio tallone d’Achille del loro intervento), e costruire progetti su più larga scala e a più lungo termine. Dalle interviste qualitative emerge inoltre che la messa in rete delle Fondazioni di impresa tra di loro e con altri soggetti potrebbe essere supportata e accompagnata da associazioni di imprese o di fondazioni che vogliano organizzare momenti di condivisione, scambio e progettazione focalizzandosi su specifici temi, target o aree territoriali.

---

<sup>23</sup> Si veda anche il Capitolo 7 del presente Rapporto, dedicato alle Fondazioni di origine bancaria.

Relativamente al (secondo) welfare – oggetto di questo *Quarto Rapporto* – il contributo che le Fondazioni di impresa possono apportare è importante su almeno tre fronti: il primo è quello dell'incremento delle risorse offerte, tuttavia da valorizzare ulteriormente; il secondo è quello dell'integrazione degli interventi pubblici – si pensi all'istruzione, area di intervento privilegiata dalle fondazioni ma anche una di quelle in cui negli anni sono stati fatti tagli pesanti agli investimenti statali; infine l'innovazione di pratiche e strumenti verso i beneficiari degli interventi filantropici (destinatari finali o organizzazioni non profit). Su quest'ultimo fronte, in particolare, le donazioni vengono sempre più spesso affiancate da attività di *capacity building*, cioè di supporto organizzativo e operativo finalizzate ad aumentare competenze, conoscenze e professionalità ed efficienza organizzativa (Pierri 2019, 27).

Certo non mancano i limiti e le problematicità, come il divario tra Nord e Sud – il 72% delle Fondazioni di impresa ha sede nelle regioni settentrionali – col rischio che queste eccellenze rimangano confinate ai territori dove è presente un humus fertile per sperimentazioni e innovazioni; una dotazione di risorse interne, umane e finanziarie non sempre sufficiente a coprire il fabbisogno che un approccio strategico richiederebbe; la carenza di forme di valutazione dei propri interventi. Questi limiti rischiano soprattutto di allargare la distanza tra grandi fondazioni, proiettate verso il futuro, e piccole fondazioni, ancorate a logiche filantropiche del passato. Infine, la difficile integrazione strategica tra fondazioni e imprese in Italia appare ancora problematica da implementare ma anche da comunicare: il forte allineamento tra impresa e fondazione, se da una parte può portare innegabili vantaggi in termini di efficacia, dall'altra può avere effetti negativi dal punto di vista reputazionale (Gennai e Mangilli 2019). Questo è ancora più vero forse in un contesto – quello italiano – molto diverso da quello anglosassone, dove ancora il mondo profit e quello non profit vengono spesso considerati alternativi e dove gli obiettivi di business ed efficacia sono spesso ritenuti inconciliabili con finalità di natura solidale.

## Riferimenti bibliografici

- Acri (2012), *Carta delle Fondazioni – Testo approvato dall'assemblea Acri del 4 aprile 2012*,  
Bandera L. (2017), *Il ruolo delle Fondazioni di comunità per l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi  
Bandera L., Barbetta G.P., Cima S. e Petrolati F. (2019), *Fondazioni di Comunità – L'esperienza di Fondazione Cariplo*, Quaderni dell'Osservatorio di Fondazione Cariplo, Milano

- Barbetta G.P. (2013). *Le fondazioni*, Bologna, Il Mulino
- Bekkers R. e Wiepking P. (2010), *A literature review of empirical studies of philanthropy: eight mechanisms that drive charitable giving*, in "Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly", pp. 924-973
- Boesso G. e Cerbioni F. (2015), *Indagine sull'azione di governo e le attività di supporto alla filantropia strategica nelle fondazioni italiane. Analisi delle principali associazioni tra postulati della filantropia strategica, elementi innovativi della governance e prestazioni*, Università degli Studi di Padova
- Boesso G. e Cerbioni F. (2017), *Managerialità solidale. Governance e strategia nelle fondazioni*, Milano, Wolters Kluwer Italia
- Bosch-Badia M.T., Montllor-Serrats J. e Tarrazon M.A. (2013), *Corporate Social Responsibility from Friedman to Porter and Kramer*, in "Theoretical Economics Letters", n. 3, pp. 11-15
- Carazzone C. (2016), *Corporate philanthropy: uno sguardo allo scenario internazionale*, in "Non Profit Paper", n. 4, Fondazione PNP e Maggioli Editore, pp. 33-46
- Carazzone C. (2018), *Due miti da sfatare per evitare l'agonia per progetti del terzo settore*, in "Il Giornale delle Fondazioni", 22 marzo 2018
- Cesana E. (2019), *Le Fondazioni di origine bancaria e i loro perché. Porsi domande giuste per diventare adulti responsabili*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 24 gennaio 2019
- Corporate Citizenship (2014), *Corporate Foundation. A global perspective*
- Corporate Citizenship (2016), *The Game Changers. Corporate Foundation in a Changing World*
- Corporate Citizenship (2018), *Game changers: The future of corporate foundations*
- De Gregorio O., Lodi Rizzini C. e Maino F. (2019), *Le Fondazioni di impresa in Italia. Rapporto 2019*, Fondazione Bracco, Fondazione Sodalitas e Percorsi di secondo welfare
- Dynamo Academy e SDA Bocconi (a cura di) (2018), *Corporate Giving in Italy*, Edizione 2018.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Maino F. e Ferrera M. (2015), *Conclusioni: bilancio e prospettive*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 363-381
- Fondazione Bracco, Irs e Associazione per la Ricerca Sociale (2015), *Fondazioni d'impresa per i giovani: come far crescere il vivaio*, Indagine 2015, Milano
- Fondazione Lang (2013), *Corporate Philanthropy come leva strategica. Valore per l'impresa, valore per la comunità*, in "Philanthropy Insights", n. 1
- Fondazione Sodalitas, Fondazione Agnelli e Altis (2009), *Le Corporate Foundations in Italia*, 2009
- FSG (2018), *CSR Strategy Roadmap A Step-by-Step Guide for CSR and Corporate Foundation Executives*, [www.fsg.org](http://www.fsg.org)
- Gennai G. e Mangilli D. (2019), *La Corporate Philanthropy in Italia*, in P. Pierri (a cura di), *Filantropia*, Milano, AIPB Associazione Italiana Private Banking, pp. 139-152
- Head B.W. (2008), "Community Engagement: Participation on Whose Term?", in *Australian Journal of Political Science*, vol. 42, n. 3, pp. 441-454

- Johnson P.D. (2018), *The Global Philanthropy Report – Perspectives on the Global Foundation Sector*, Harvard Kennedy School, Center for Public Leadership
- Lodi Rizzini C. e Noia E. (2017), *Le Fondazioni di impresa di fronte a un welfare state in trasformazione*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 147-170
- Macchi M. (2017), *Community engagement e benefici condivisi, presentazione al Salone della CSR e dell'Innovazione Sociale*, Università Bocconi, 4 ottobre 2017
- Mac Donald N. e Tayart De Borms L. (2008), *Philanthropy in Europe – a rich past, a promising future*, Alliance Publishing Trust, London
- Martini A. e Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Minciullo M. (2016), *Il ruolo strategico delle Fondazioni d'Impresa: tra Responsabilità Sociale e Vantaggio Competitivo*, in *ImpresaProgetto, Electronic Journal of Management*, n. 1
- Muller A. e Kraussl R. (2011), *The Value of Corporate Philanthropy During Times of Crisis: The Sensegiving Effect of Employee Involvement*, in "Journal of Business Ethics", n. 103, pp. 203-220
- National Philanthropic Trust (2018), *Donor-advised Fund Report 2018*
- Pierri P. (2019), *La filantropia tra innovazione e tradizione*, in P. Pierri (a cura di), *Filantropia*, Milano, AIPB Associazione Italiana Private Banking, pp. 11-29
- Polizzi E. (2019), *Per quale Terzo settore è pensata la riforma? Nodi, rischi e sfide applicative*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n. 2, pp. 227-244
- Porter M.E. e Kramer M.R. (2006), *The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility*, in "Harvard Business Review", December, pp. 78-93
- Salamon L.M. e Anheier H.K. (1996), *The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1*, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 19. Baltimore, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies
- Silvestri A. (2018), *Innovazione e capacity building: due sfide per le fondazioni e il Terzo Settore*, in "Il Giornale delle Fondazioni", 15 aprile 2018
- Silvestri A. (2019), *Fondazioni: l'innovazione può diventare cambiamento?*, Vita.it, 12 gennaio 2019
- Varini V. (2017), *"Welfare aziendale e fondazioni: la filantropia al servizio dell'impresa nell'Italia del XX secolo"*, in P. Battilani, S.A. Conca Messina e V. Varini (a cura di), *Il welfare aziendale in Italia fra identità e immagine pubblica dell'impresa. Una prospettiva storica*, Bologna, il Mulino
- Wulfson M. (2001), *The Ethics of Corporate Social Responsibility and Philanthropic Ventures*, in "Journal of Business Ethics", vol. 29, n. 1-2, pp. 135-145

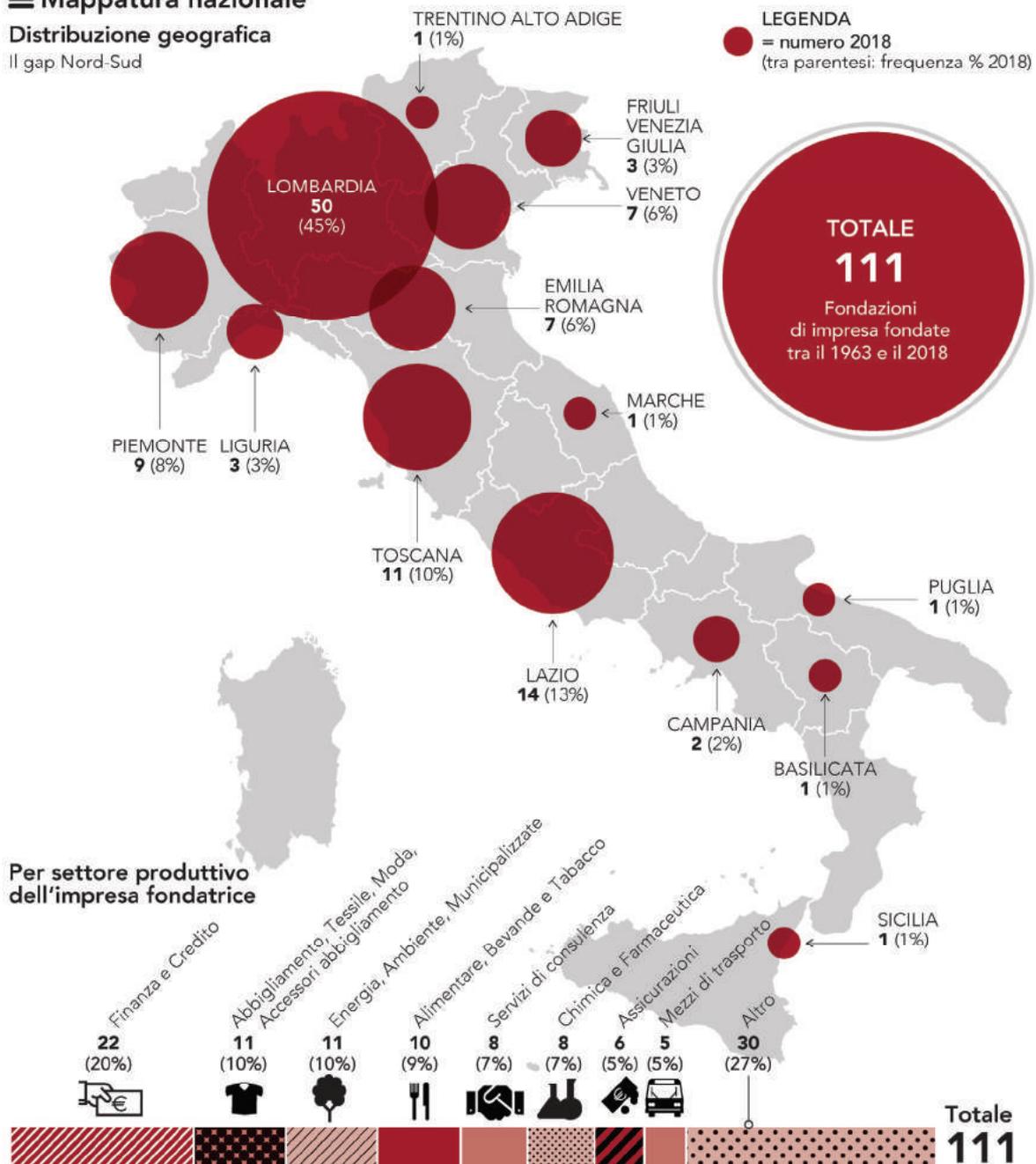
### Le tre caratteristiche delle Fondazioni di impresa



### Mappatura nazionale

#### Distribuzione geografica

Il gap Nord-Sud

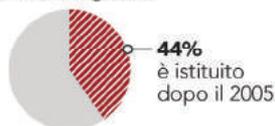


## Indagine campionaria svolta da Percorsi di secondo welfare

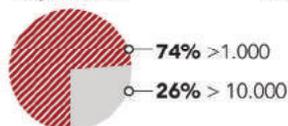
### Campione di 62 Fondazioni

Rappresentativo per quanto riguarda distribuzione geografica e settore economico imprese fondatrici

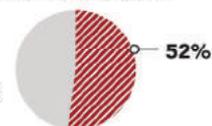
Fondazioni giovani



Dipendenti



Realtà multinazionali



### Settori di intervento

I campi in cui sono maggiormente impegnate le Fondazioni (2018)

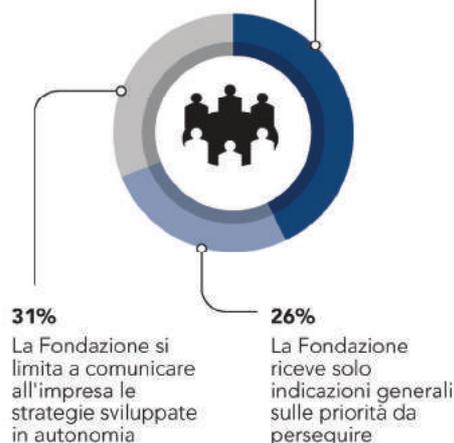


### I rapporti con l'impresa

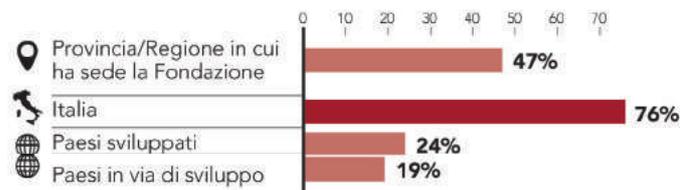
In che modo l'impresa interviene nella definizione delle strategie della Fondazione?

43%

L'impresa è molto presente. Ad esempio, sono previsti regolari momenti di confronto sui progetti finanziati con il CdA della Fondazione

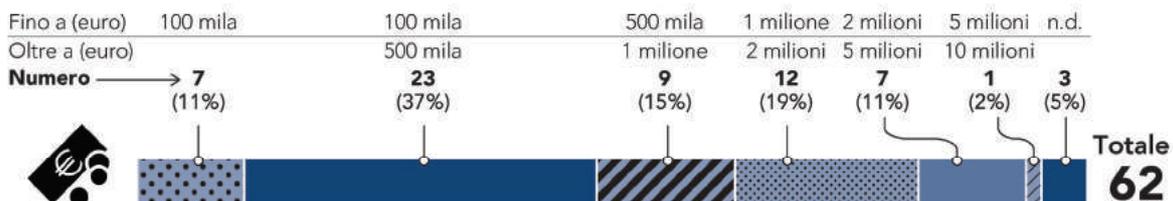


### Area territoriale di intervento

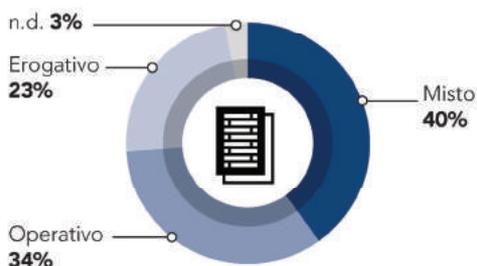


### Le risorse provenienti dalle imprese fondatrici

Finanziamenti annuali stanziati dall'impresa fondatrice



### Il modello di intervento

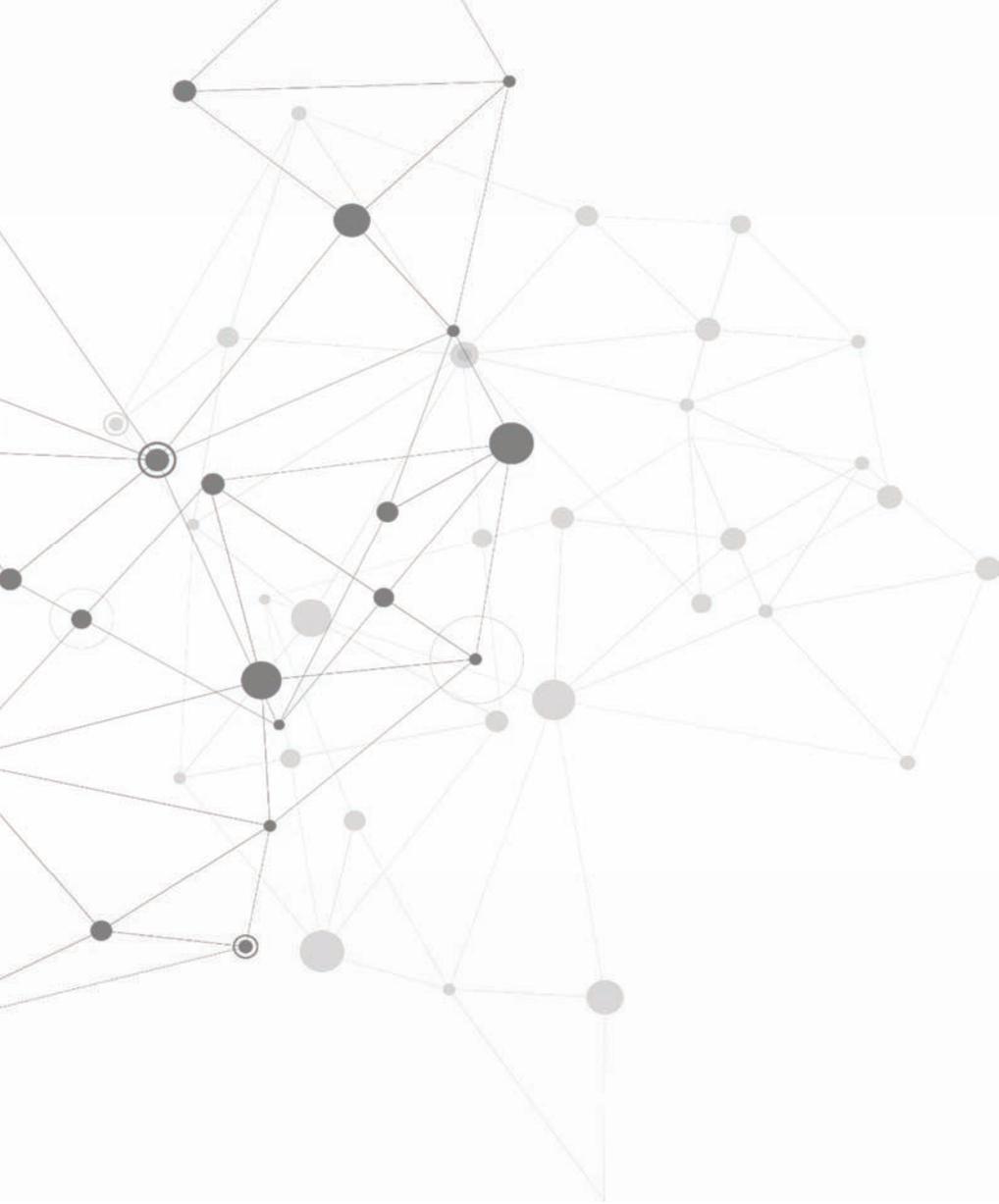


### Le reti

Con chi collaborano regolarmente



Fonte: Le Fondazioni di impresa in Italia. Rapporto 2019



Elisabetta Cibinel

## **DALL'INNOVAZIONE AL CAMBIAMENTO: UNA NUOVA SFIDA PER LE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA**



### **Introduzione**

Le Fondazioni di origine bancaria (Fob) sono attori centrali nella promozione delle politiche sociali e di sviluppo locale. Il loro ruolo nel campo dell'innovazione sociale è ormai riconosciuto dalla letteratura e ha trovato numerose conferme nelle sperimentazioni realizzate nel corso degli ultimi anni. Tuttavia, a fronte della crisi economica e della contrazione delle risorse pubbliche destinate al welfare, si manifesta sempre di più l'esigenza di favorire sui territori interventi che abbiano un ampio orizzonte temporale e non si limitino alla sperimentazione di approcci e interventi, seppure innovativi.

In questo contesto il presente capitolo si propone di approfondire le sfide incontrate dalle Fob nella promozione del "cambiamento sociale". Il contributo ripercorre sinteticamente le principali tappe dell'evoluzione dell'operato delle Fob, concentrandosi in particolare sugli approcci di intervento adottati. Accanto alle modalità operative è approfondito il ruolo che questi soggetti rivestono nella promozione e sperimentazione dell'innovazione sociale nel contesto locale. Le caratteristiche operative e gestionali sono descritte anche attraverso l'analisi dell'attività istituzionale delle Fob nel corso del 2018.

Il capitolo, alla luce degli sviluppi registrati nell'operato delle Fob negli ultimi anni, individua delle criticità e delle condizioni che – se tenute in considerazione – potrebbero aiutare le Fondazioni nell'attuazione di interventi autenticamente volti al cambiamento sociale e più rispondenti alle esigenze dei propri territori di riferimento. Lo schema interpretativo proposto è applicato a un caso di studio: una ricerca condotta da *Percorsi di secondo welfare* nel campo della disabilità intellettiva e promossa dalla Fondazione CRC di Cuneo.

### **7.1. Fondazioni di origine bancaria: l'evoluzione del modello di intervento**

Le Fob sono enti non profit privati nati, all'inizio degli anni Novanta, con la cosiddetta "legge Amato-Carli" (legge n. 218 del 30 luglio 1990). Tale intervento legisla-

tivo si proponeva di favorire un graduale processo di privatizzazione di Casse di Risparmio e Banche del Monte, soggetti portatori di due vocazioni fondamentali (Bandera 2013): la gestione del credito a livello territoriale e la promozione di azioni a beneficio delle comunità locali. Scopo dell'intervento legislativo era quindi rendere questi enti liberi dal controllo dello Stato e più competitivi sul mercato globale (cfr. Bassanini 2019, 29), attuando al tempo stesso una separazione dell'attività economico-finanziaria da quella di impianto solidaristico.

L'elemento che distingue le Fob dalle altre fondazioni italiane e, più in generale, dai soggetti filantropici presenti in Europa e negli Stati Uniti è proprio il peculiare percorso che ne ha determinato la nascita. Generalmente le fondazioni di diritto privato derivano da donazioni o lasciti destinati da una o più persone, o da un'organizzazione, al perseguimento di uno specifico fine statutario. Le Fob sono invece organismi privati nati su istanza del Legislatore e chiamati ad amministrare fondi privati "creatisi grazie agli sforzi di una intera collettività locale e talvolta nazionale" (Barbetta 2008, 9). La genesi stessa delle Fob non ha quindi contribuito a determinare con chiarezza la *mission* e le modalità di funzionamento di questi soggetti. Nemmeno l'intervento legislativo, sebbene animato in parte anche dall'obiettivo di affidare alle Fob l'eredità solidaristica delle Banche e delle Casse di Risparmio, ha attribuito loro una chiara forma giuridica né uno spiccato mandato istituzionale filantropico.

Il primo decennio di attività delle Fob – definite in quel periodo da Borzaga e Caffaggi (1999) come "patrimoni in cerca di uno scopo" – è stato dunque caratterizzato dalla ricerca di una funzione e un'identità precise<sup>1</sup>, di un proprio ruolo definito in relazione alle sfere dello Stato e del Mercato (cfr. Barbetta 2013) e di modalità operative appropriate ed efficaci<sup>2</sup>. Solo verso la fine degli anni Novanta diversi interventi legislativi e di giurisprudenza hanno contribuito alla definizione del ruolo e delle funzioni delle Fob<sup>3</sup>. Sono da ricordare, in particolare, la cosiddetta "legge Ciampi" (legge n. 461 del 23 dicembre 1998 e decreto legislativo n. 153 del 17 maggio 1999) e le sentenze della Corte Costituzionale del 2003, che hanno avuto il merito di stabilire una volta per tutte la natura privata delle Fob e la loro indipendenza e autonomia dal soggetto pubblico. Parallelamente alle previsioni legislative si è sviluppato, all'interno delle Fob, un dibattito (tutt'altro che esaurito: v. *infra*, § 7.3) volto a individuare strategie di finanziamento e di intervento sempre più efficaci ed efficienti. Questo processo è stato favorito, in particolare, dalla progressiva definizione delle strutture organizzative e da un processo di professionalizzazione delle Fob stesse (Bandera 2013), nonché

<sup>1</sup> La stessa vocazione filantropica si è delineata chiaramente e ha iniziato a essere oggetto di una progettazione strategica solo a partire dalla fine degli anni Novanta; per un approfondimento sulle motivazioni alla base di questa evoluzione si consiglia la lettura di Barbetta (2008).

<sup>2</sup> Per una trattazione dettagliata del percorso di nascita, sviluppo e strutturazione delle Fob si veda Bandera (2013).

<sup>3</sup> Gli sviluppi dal punto di vista giuridico sono stati descritti, in particolare, da Pastori e Zagrebelsky (2011).

dalla scelta di investire su forme associative come l'Acri-Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa (cfr. Ferrera 2019; Bassanini 2019, 40) e dotarsi di strumenti di autoregolamentazione (come la Carta delle Fondazioni, cfr. Bandera 2013).

### 7.1.1. L'azione e le modalità di intervento delle Fob

Secondo Cavaletto (2015) l'azione delle fondazioni – e specialmente delle Fob – è caratterizzata da quattro tratti essenziali: il radicamento sul territorio, la presenza all'interno di reti, l'utilizzo di specifiche modalità operative e la promozione di interventi innovativi e sperimentali (tema approfondito nel § 7.1.2). Il primo aspetto, da porre in stretta relazione con la genesi delle Fob e con l'origine dei loro patrimoni, si traduce in una conoscenza ravvicinata dei bisogni e delle risorse del territorio e in uno stretto rapporto con gli attori locali. Questo legame si esprime, peraltro, anche attraverso la composizione degli organi di indirizzo e governo delle Fondazioni (in cui sono sempre presenti rappresentanze degli enti pubblici e delle istituzioni locali più significative). Queste caratteristiche fanno sì che le Fob siano particolarmente abili nel promuovere interventi che riescono a rispondere ai bisogni locali emergenti – quando non ad anticiparli – e sono precisamente calibrati sulle peculiarità del territorio di riferimento.

La riconoscibilità e il clima di fiducia che riescono a ispirare – grazie alla propria "azione responsabile" (cfr. Cavaletto 2015, 164-165) – pongono inoltre le Fob nelle condizioni migliori per svolgere il ruolo di catalizzatori delle idee, delle competenze, delle esperienze e delle risorse economiche, umane e sociali del territorio. Le Fondazioni, nel corso degli anni, hanno saputo sempre più interpretare questo ruolo rendendosi artefici di una "sussidiarietà reticolare [in grado di] connettere comunità territoriali, sociali ed economiche" (Quadrio Curzio 2019, 18). Il secondo tratto distintivo dell'operato delle Fob è dunque la loro azione cooperativa, cioè la capacità di favorire o comunque essere parte attiva di "reti di attori orientate allo sviluppo locale" (Cavaletto 2015, 51).

Venendo ai tratti più pragmatici dell'operato delle Fob, esse agiscono sui territori secondo due principali modalità di intervento: l'approccio *grant-making* e l'approccio *operating*. Il primo modello consiste nel trasferimento di risorse economiche dalla Fondazione a un soggetto terzo a cui è delegata la realizzazione dell'iniziativa; nell'approccio *operating* la Fondazione è invece direttamente coinvolta nella progettazione e implementazione di azioni sul territorio. Il modello *grant-making* è largamente diffuso fin dai primi anni di attività delle Fob (cfr. § 7.2), mentre meno frequentemente – per ragioni organizzative, strutturali e di competenze – esse hanno optato per approcci puramente *operating*. Già nel 2013 Bandera evidenziava però la diffusione di processi di "ibridazione" tra le due modalità operative, da interpretare alla luce della più complessa riflessione sul ruolo delle Fob quali attori di politica

sociale a livello locale (v. *supra*). È da ricondurre a questo processo di contaminazione, per esempio, l'impiego di enti strumentali appositamente istituiti dalle Fondazioni per perseguire scopi specifici nel campo della ricerca scientifica, delle politiche sociali, della formazione e dell'istruzione. Nella maggior parte dei casi la ricerca dell'equilibrio tra il semplice finanziamento (modello *grant-making*) e la realizzazione in autonomia dei progetti (modello *operating*) si è invece concretizzata nella scelta di strumenti di finanziamento e intervento volti a integrare caratteristiche dei due approcci; spiccano in questo senso, in particolare, l'impiego di bandi e la realizzazione di azioni *in pool*. Attraverso i bandi le Fob hanno la possibilità di individuare specifici obiettivi, strumenti, modalità di azione e soggetti attuatori senza però dover assumere in prima persona l'implementazione delle iniziative; l'impiego di questo strumento configura per le Fondazioni un ruolo di indirizzo strategico e regia che ha peraltro la conseguenza di valorizzare e stimolare le competenze degli attori locali (cfr. [Bandera 2013](#)). Nell'individuare gli obiettivi a cui rivolgersi prioritariamente per l'elaborazione dei propri bandi, le Fob si affidano alla già citata profonda conoscenza del contesto locale e delle sue dinamiche e possono avvalersi anche del contributo di interlocutori pubblici e privati del territorio (cfr. [Manzetti 2017](#), 188). Da segnalare infine lo sviluppo dei cosiddetti interventi *in pool*, in cui soggetti locali terzi sono pienamente coinvolti nella progettazione, realizzazione e gestione delle iniziative (anche, ma non esclusivamente, attraverso meccanismi di cofinanziamento).

### 7.1.2. Le Fob e la promozione dell'innovazione sociale

Come sottolineato nel paragrafo precedente, la promozione di interventi innovativi e sperimentali rappresenta uno dei quattro aspetti essenziali dell'azione delle fondazioni. L'innovazione sociale, secondo l'Ufficio dei Consiglieri per le politiche europee della Commissione Europea (Bepa), "consiste in nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono a bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni" (cfr. [Bepa 2011](#)). La letteratura italiana e internazionale riconosce ormai da anni alle Fob la capacità di rispondere in maniera innovativa a bisogni sociali vecchi e nuovi con il coinvolgimento di diversi attori del territorio e attraverso piccole sperimentazioni di prodotti, servizi e modelli<sup>4</sup>. Si tratta di "azioni dimostrative" ([Bandera 2013](#), 24) che, partendo dall'approfondimento di problemi e bisogni e dall'individuazione di chiari obiettivi e priorità, provano a individuare e sperimentare alternative possibili di intervento. Le diverse attività promosse, limitate nel tempo e nello spazio, in molti casi sono quindi monitorate e valutate

<sup>4</sup> Per un approfondimento, oltre ai riferimenti citati nel paragrafo, v. in particolare [Anheier \(2018\)](#); [Ricciuti e Turrini \(2018\)](#). Si segnalano inoltre alcune ricerche empiriche che recentemente hanno esaminato il ruolo delle Fob nella promozione dell'innovazione sociale con una specifica attenzione alle ricadute in termini di sviluppo locale ([Burroni et al. 2017](#); [Calcagnini et al. 2019](#)).

e i risultati di tali osservazioni sono successivamente condivisi con gli attori del territorio perché gli interventi sperimentali possano essere rigettati o – se efficaci – confermati, ampliati e adottati dal sistema locale di welfare. In questo senso deve quindi essere chiara fin dall'inizio una prospettiva di "stabilizzazione e autonomizzazione dei progetti rispetto all'ente promotore/finanziatore" (Cavaletto 2015, 74). L'innovazione sociale, contraddistinta da azioni sperimentali limitate nel tempo e nello spazio, assume così un'ottica trasformativa: produce un cambiamento sociale stabile, duraturo nel tempo e spesso esteso nello spazio, che coinvolge tutti gli attori locali (cfr. § 7.3.1).

In questa tendenza a intraprendere azioni sperimentali e innovative si manifesta il grande potenziale delle Fob: operare là dove lo Stato e il Mercato hanno spazi di manovra limitati. Le Fondazioni non sono infatti sottoposte a vincoli di redditività economica immediata, come le imprese, e possono dunque perseguire obiettivi di carattere sociale oltre che economico, anche in un orizzonte temporale più dilatato (cfr. Barbetta 2013). Allo stesso tempo le Fob si distinguono anche dalle amministrazioni pubbliche per ragioni politiche, organizzative ed economiche: la loro azione non è vincolata al consenso elettorale; hanno un funzionamento più snello e flessibile; non sono tenute a predisporre iniziative stabili ispirate al principio di universalità. Questi elementi, dal punto di vista delle amministrazioni pubbliche, mal si coniugano con l'assunzione di rischio insita nella sperimentazione di progetti innovativi magari rivolti a piccole porzioni di popolazione. L'azione delle Fob non si propone dunque di dare una risposta definitiva e universale a un dato problema – anche perché le risorse di cui esse dispongono non sono paragonabili a quelle pubbliche – ma di mettere in pratica iniziative dagli esiti talvolta incerti di cui né lo Stato né il Mercato potrebbero farsi carico. Tuttavia è essenziale sottolineare che le Fob non assumono questo ruolo semplicemente perché altri soggetti non potrebbero interpretarlo: sono proprio le caratteristiche del loro agire (cfr. § 7.1.1) a porle nelle condizioni di svolgere al meglio questa funzione. Il contributo delle Fondazioni è dunque da interpretare alla luce di un'idea di sussidiarietà autentica, basata non solo sulla ricomposizione delle risorse economiche ma sulla "specializzazione funzionale dei diversi soggetti che popolano i sistemi di welfare, ognuno dei quali è chiamato a svolgere il ruolo per cui gode di un «vantaggio comparato» rispetto agli altri" (Barbetta 2013, 126).

## 7.2. L'attività istituzionale delle Fondazioni di origine bancaria

L'Acri pubblica annualmente un Rapporto allo scopo di rendere conto dell'attività delle Fob e di evidenziare sviluppi e peculiarità nell'operato di questi soggetti. Il XXIV Rapporto (Acri 2019) è stato pubblicato nell'estate del 2019 e fa riferimento a dati del 2018.

Per quanto riguarda l'attività istituzionale, nel 2018 le Fob hanno erogato 1.024,6

milioni di euro (+4,1% rispetto al 2017) finanziando 20.153 progetti (+ 1,1%). L'Acri individua diversi settori di intervento per l'attività istituzionale e, per ognuno, realizza nel Rapporto approfondite analisi in termini di risorse erogate, progetti approvati, modalità gestionali<sup>5</sup>. Ai settori riconducibili all'area del welfare<sup>6</sup> lo scorso anno sono stati destinati complessivamente 500,6 milioni di euro che hanno finanziato 6.879 progetti. In questa sede appare utile approfondire, in particolare, le caratteristiche generali degli interventi sostenuti in termini di modalità operative e coinvolgimento di altri attori.

Le Fondazioni hanno confermato, nel 2018, la tendenza a destinare la maggior parte delle erogazioni ad attività riconducibili all'approccio *grant-making*, a scapito di interventi realizzati direttamente dalle Fob secondo il modello *operating* o tramite enti strumentali (v. tabella 7.1).

Tabella 7.1 – Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione al ruolo della Fondazione nella realizzazione degli interventi.

Tipo di intervento	2018		2017	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Sovvenzionamento di opere e servizi	94,6%	83,4%	94,7%	85,2%
Realizzazione diretta della Fondazione	4,5%	7,3%	4,3%	5,2%
Sovvenzionamento di imprese strumentali	0,9%	9,3%	1,0%	9,6%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Acri (2019).

<sup>5</sup> Per un approfondimento sul patrimonio, la struttura organizzativa e l'attività istituzionale delle Fob nel 2018 si veda Cibinel (2019a). Una sintesi dell'attività erogativa delle Fob è inoltre contenuta nell'infografica alla fine del capitolo.

<sup>6</sup> L'Acri (2019) riconosce come direttamente afferenti all'area del welfare i seguenti settori: Volontariato, Filantropia e Beneficenza; Assistenza sociale; Salute pubblica; Famiglia e valori connessi; Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile. È tuttavia importante sottolineare che si tratta di una classificazione basata su caratteristiche generali e non sulle specificità dei singoli progetti realizzati dalle Fondazioni. Numerosi interventi appartenenti al settore "Sviluppo locale" – che comprende le iniziative di *housing* sociale e il sostegno all'edilizia popolare locale – possono essere a nostro avviso ricondotti alla più generale area del welfare per le finalità che perseguono, per gli strumenti che applicano e/o per gli attori che coinvolgono. Per questo motivo nel presente capitolo, e nell'infografica che lo accompagna, anche l'area "Sviluppo locale" è stata considerata come afferente all'area del welfare. È invece stato escluso il settore "Educazione, istruzione e formazione" che, pur presentando dei tratti in comune con l'area delle politiche sociali, si concentra su progetti legati prevalentemente al miglioramento delle strutture scolastiche, all'ampliamento dell'offerta formativa e all'istruzione e formazione per adulti. Abbiamo ritenuto questi ambiti non espressamente riconducibili all'area del welfare, anche tenuto conto del fatto che il tema dell'educazione – in relazione alle politiche sociali – è presidiato più direttamente dal Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile (già incluso nei settori afferenti al welfare). Per completezza si segnala che l'investimento complessivo per il settore "Educazione, istruzione e formazione" nel 2018 è stato pari a 100,4 milioni di euro, con 3.427 interventi finanziati.

Se la tabella precedente individua come si implementano concretamente le azioni finanziate, grande rilevanza deve essere riconosciuta anche a dove avviene l'ideazione alla base delle stesse. Per questo motivo il Rapporto approfondisce anche l'origine dei progetti finanziati distinguendo tra iniziative ideate e presentate da soggetti terzi, iniziative di origine interna alle Fondazioni e progetti nati in risposta a un bando emanato da esse. In questo senso si conferma la tendenza a destinare maggiori risorse a progetti presentati da terzi. È però da evidenziare che le iniziative di origine interna alla Fondazione, sebbene rappresentino una piccola percentuale dei progetti realizzati nel 2018 (8,6%), hanno potuto contare su un importo consistente, pari al 22,8% delle risorse erogate (v. tabella 7.2).

Tabella 7.2 – Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione all'origine dei progetti.

Tipo di intervento	2018		2017	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Progetti e domande presentati da terzi	51,6%	42,2%	53,4%	45,8%
Erogazioni conseguenti a bando	39,8%	35,0%	37,3%	34,3%
Progetti di origine interna alla Fondazione	8,6%	22,8%	9,3%	19,9%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Acri (2019).

Il coinvolgimento di attori terzi appare dunque fondamentale per l'azione strategica delle Fob (cfr. § 7.1.1). Il Rapporto rileva questo dato anche attraverso la registrazione degli interventi *in pool*, ideati e implementati con la partecipazione di altri soggetti del territorio: essi si confermano come residuali rispetto all'operato delle Fob. Anche in questo campo è tuttavia da sottolineare che l'impegno economico è significativamente maggiore, in percentuale, rispetto al numero di iniziative realizzate (v. tabella 7.3).

Tabella 7.3 – Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione al coinvolgimento di altri soggetti erogatori.

Tipo di intervento	2018		2017	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Erogazioni senza il coinvolgimento di altri soggetti erogatori	96,7%	83,9%	97,9%	85,3%
Erogazioni in pool	3,3%	16,1%	2,1%	14,7%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Acri (2019).

Nel campo del coinvolgimento di soggetti terzi è infine da evidenziare il dato relativo agli interventi che hanno previsto una quota di cofinanziamento da parte di altri enti erogatori (v. tabella 7.4).

Tabella 7.4 – Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione alla presenza di cofinanziamento di altri soggetti erogatori.

Tipo di intervento	2018		2017	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Erogazioni senza il cofinanziamento di altri soggetti erogatori	65,6%	68,1%	68,9%	70,4%
Erogazioni cofinanziate insieme ad altri soggetti erogatori	34,4%	31,9%	31,1%	29,6%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Acri (2019).

Un ultimo aspetto cruciale nell'analisi dell'azione delle Fob è l'orizzonte temporale degli interventi promossi. Come illustrato dalla tabella 7.5 le Fob si concentrano prevalentemente su erogazioni annuali.

Tabella 7.5 – Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione alla loro durata.

Tipo di intervento	2018		2017	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Erogazioni annuali	97,0%	93,6%	97,2%	93,8%
Erogazioni pluriennali	3,0%	6,4%	2,8%	6,2%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Acri (2019).

### 7.3. Dall'innovazione al cambiamento: motivazioni e condizioni per un nuovo modello di intervento

Come sottolineato in precedenza (v. § 7.1), i primi anni di attività delle Fob sono stati animati da un intenso dibattito sulla funzione, il ruolo e le modalità di intervento di questi soggetti. Tale riflessione – che caratterizza tutto il mondo della filantropia (come illustrato, nel caso delle Fondazioni di impresa, da Lodi Rizzini, De Gregorio e Maino nel Capitolo 6 del presente Rapporto) – non si è arrestata nel corso degli ultimi anni, arricchendosi degli spunti proposti da vari contributi teorici e rilevazioni empiriche. Recentemente è emersa con forza, in particolare, la necessità di continuare a mettere in discussione le modalità di intervento e finanziamento. Il dibattito in seno al mondo delle fondazioni si è interessato di diversi temi specifici, come l'importanza di concentrarsi su obiettivi strategici e di ampio respiro a scapito del finanziamento di singoli progetti (cfr. Carazzone 2018), o l'opportunità di continuare a finanziare azioni tramite bandi che abbiano però una forma meno competitiva e maggiormente orientata alla collaborazione e coprogettazione nella dimensione locale (Silvestri 2018; Cesana 2019). Questi argomenti, talvolta presentati in contrapposizione gli uni agli altri, sono in realtà tutti caratterizzati da un tratto comune: la vocazione al cambiamento. Gli amministratori e gli operatori del mondo della filantropia sono sempre più consapevoli della necessità di abbandonare l'approccio esclusivamente sperimentale all'innovazione sociale, per muoversi verso un orizzonte di cambiamento sociale (cfr. § 7.3.1); questo innanzitutto perché, come recentemente rimarcato da Silvestri (2019), a partire dalla crisi del 2008 le amministrazioni pubbliche locali faticano sempre di più a garantire l'estensione e la stabilizzazione dei processi di innovazione sociale stimolati dalle Fob, rendendo incompleto e parzialmente inefficace il percorso virtuoso richiamato al § 7.1.2. Nel dibattito sulle azioni strategiche di promozione dell'innovazione sociale si è quindi fatta strada anche l'attenzione alla scalabilità e sostenibilità dei progetti, elementi sempre più presenti tra i criteri di finanziamento stabiliti dalle Fob.

### 7.3.1. Il contributo della letteratura

La difficoltà degli enti locali nel finanziare processi di stabilizzazione dell'innovazione sociale non è stata riscontrata solo nel dibattito tra addetti ai lavori: già nel 2015 Cavaletto sottolineava che “per i vincoli di bilancio del welfare pubblico (...) di fatto sono pochissimi gli esperimenti messi in atto dalle Fondazioni che poi si tramutano in azioni stabilizzate incluse nei programmi delle finanze pubbliche” (Cavaletto 2015, 72)<sup>7</sup>. In questo modo all'innovazione sociale non segue la promozione di un cambiamento sociale stabile e duraturo nel tempo, capace di ridefinire gli attori, i ruoli e i servizi del sistema locale di welfare cfr. Whitman 2008; Mendel e Brudney 2014).

La riflessione sul cambiamento sociale non nasce, tuttavia, da una semplice questione di necessità: le Fob operano con modalità e caratteristiche che conferiscono loro una posizione di particolare vantaggio nell'ottica di promuovere il cambiamento sociale (e non solo l'innovazione, come descritto al § 7.1.2). Secondo Mendel e Brudney (2014, 25-26) le organizzazioni filantropiche realizzano il cambiamento nel campo del bene pubblico attraverso (almeno) tre diversi canali: il raggiungimento della propria *mission*; la creazione di “spazi terzi” in cui possono nascere, confrontarsi e operare partenariati pubblico-privati; l'accompagnamento esperto di questi partenariati.

Il raggiungimento della propria *mission* rappresenta un primo strumento: il finanziamento di progetti e iniziative in campo sociale – testimoniato e misurato attraverso precisi indicatori di spesa e di realizzazione (cfr. § 7.2) – contribuisce a creare le premesse per il cambiamento sociale. Questo avviene non tanto e non solo grazie ai singoli progetti implementati, ma poiché essi – nel loro insieme – stimolano la creazione di capitale sociale sul territorio, rafforzano i legami all'interno dalla comunità e favoriscono i rapporti di fiducia che costituiscono il tessuto stesso della società civile.

Le Fob promuovono il cambiamento sociale anche attraverso la creazione di “spazi terzi” che rendono possibili collaborazioni tra i vari attori locali pubblici e privati. Nella costituzione di partenariati territoriali le Fondazioni creano e guidano spazi – intesi non solo come luoghi fisici – che forniscono la “cornice” entro cui i diversi soggetti possono incontrarsi in un'ottica di collaborazione e non competizione. È proprio in questi spazi percepiti come “terzi” – ma non come ostili – rispetto alle proprie organizzazioni che enti pubblici, imprese e protagonisti del Terzo Settore possono trovare i tempi e i modi per immaginare, progettare, sperimentare e implementare nuovi approcci e interventi<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Questo tema è stato affrontato anche nei precedenti Rapporti sul secondo welfare in Italia (cfr. Maino e Ferrera 2013; 2015; 2017), cfr. in particolare il contributo di Lodi Rizzini (2013).

<sup>8</sup> La rilevanza dei luoghi – fisici e istituzionali – di ricomposizione di attori e risorse è stata recentemente approfondita nelle sue varie forme da Venturi e Zandonai (2019).

La terza funzione svolta dalle Fob nella promozione del cambiamento sociale è rappresentata dall'accompagnamento che esse svolgono proprio all'interno degli "spazi terzi": non solo forniscono uno spazio istituzionale entro cui i partenariati pubblico-privati possono incontrarsi liberamente, ma offrono un supporto professionale perché queste collaborazioni possano avere successo. Le Fondazioni, essendo esse stesse "terze" e indipendenti, possono superare dinamiche e ostacoli organizzativi e istituzionali che frenano gli altri attori coinvolti. Attraverso questo ruolo di "costruttori di ponti" (cfr. Anheier 2018, 1597) i soggetti filantropici fanno sì che gli "spazi terzi" diventino luoghi in grado di nutrire i processi collaborativi che si svolgono al loro interno.

### 7.3.2. Sfide e condizioni per il cambiamento sociale

A quali condizioni le Fob possono dunque agire in una prospettiva di cambiamento sociale? Se alcuni spunti possono essere rilevati dal concetto stesso di cambiamento sociale nel campo della filantropia, altri aspetti possono invece essere colti dalle principali critiche mosse al "protagonismo" delle fondazioni nell'elaborazione delle politiche pubbliche.

Un primo elemento emerge dalle considerazioni contenute nel precedente paragrafo: le Fob devono sempre più orientarsi – nell'ambito della propria *mission* – verso modalità di intervento finalizzate a sostenere obiettivi strategici. Un primo discernimento deve dunque avvenire sugli obiettivi in base a cui compiere le scelte in materia di finanziamento e realizzazione dei progetti: nel loro operato le Fob dovrebbero sostenere prioritariamente iniziative che mirano a obiettivi di sistema chiaramente orientati a promuovere cambiamenti duraturi nel proprio contesto di riferimento. In questo senso la durata degli interventi assume una rilevanza strategica: un cambiamento duraturo richiede un significativo investimento di tempo nell'individuazione delle linee da seguire, nella sperimentazione e nella messa a sistema di iniziative. La realizzazione di interventi pluriennali implica a sua volta un continuo e progressivo adattamento dettato dal mutare di condizioni e attori nel corso del tempo, che può a sua volta determinare una ridefinizione del *budget* a disposizione e delle azioni concrete da implementare. Obiettivi che ambiscono strategicamente al cambiamento sociale devono quindi essere perseguiti attraverso strumenti opportuni che tengano conto di questi fattori. Come sottolineato da Mendel e Brudney (2014) le organizzazioni filantropiche possono favorire il cambiamento non solo finanziando progetti, ma anche interpretando il ruolo di promotori e accompagnatori di "spazi terzi" di confronto e coprogettazione per tutti gli *stakeholder* locali. In questo senso – evidenziano ancora Mendel e Brudney – è necessario incoraggiare un cambiamento anche nel concetto di *accountability*

all'interno delle fondazioni: è importante che esse si dotino di strumenti di misurazione e valutazione del proprio operato che non restituiscano solo il dato numerico di spesa sostenuta e di interventi realizzati, ma che approfondiscano le modalità operative e gli obiettivi che hanno caratterizzato i progetti sostenuti alla luce del concetto di cambiamento sociale.

Un secondo elemento è invece rintracciabile in una delle critiche spesso mosse nei confronti delle Fob: il rischio di autoreferenzialità. Diversi osservatori segnalano infatti la possibilità che le fondazioni, sebbene animate da buone intenzioni, prendano decisioni sulla base di una scarsa conoscenza delle complesse questioni di politica sociale a cui intendono rivolgersi (cfr. Reich 2016; Anheier 2018). In questo senso è fondamentale che le Fob possano contare su professionisti esperti (interni o esterni alla loro organizzazione) e che operino sempre più sulla base di solidi riferimenti teorici ed empirici. Gli interventi devono basarsi su un'analisi approfondita che si differenzi da quelle già previste nel campo della sperimentazione dell'innovazione sociale (cfr. § 7.1.2), poiché compiutamente orientata all'implementazione di nuove strategie su larga scala o comunque votata a individuare fin da subito condizioni di estensione e stabilizzazione del modello proposto.

La terza e ultima condizione perché le Fob contribuiscano ad attuare il cambiamento sociale è legata alla principale sfida che esse si trovano ad affrontare quando operano come co-promotrici di politiche sociali: la legittimazione. Molti studiosi hanno infatti sottolineato il rischio che le organizzazioni filantropiche godano di un'eccessiva influenza nel campo delle politiche pubbliche (Rogers 2015), libere dal controllo esercitato dagli elettori nei confronti degli amministratori pubblici (Reich 2016). Diversi osservatori hanno poi evidenziato il rischio che le fondazioni si facciano portatrici di una visione privata del bene pubblico (Rey-Garcia 2019) operando secondo una logica paternalistica nei confronti di beneficiari, amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo Settore o – nel peggiore dei casi – agendo in mala fede (Anheier 2018). Le Fob si trovano dunque a dover rendere conto del proprio operato non solo e non tanto da un punto di vista strettamente "procedurale" (rispettando cioè vincoli e regole stabiliti per legge); le Fondazioni devono fare in modo che questa legittimazione sia accompagnata da un riconoscimento di autorevolezza. In altre parole, è necessario che l'operato di queste istituzioni non sia solo corretto dal punto di vista formale, ma sia percepito come "giusto" e condiviso da parte degli attori locali (cfr. Heydemann e Toepler 2006, 19). La risposta a questa sfida di legittimazione – e anche, in parte, al rischio di autoreferenzialità – è l'allargamento della partecipazione a tutti i possibili interlocutori e l'impiego di approcci *bottom-up* che sappiano coinvolgere gli *stakeholder* nei processi decisionali e di implementazione delle iniziative promosse dalle Fob. In questo senso destano particolare interesse i

cosiddetti interventi *in pool* – attualmente una parte residuale dell'azione delle Fob (cfr. § 7.2) – in quanto rappresentano un'opportunità concreta per la realizzazione di azioni condivise tra tutti i soggetti locali.

Le tre "condizioni per il cambiamento sociale" individuate possono essere riasunte nel quadro analitico riportato nella tabella 7.6.

Tabella 7.6 – Criticità e condizioni per la promozione del cambiamento sociale da parte delle Fob: un quadro analitico.

Sfida/criticità	Condizione per il cambiamento	Approcci e strumenti
Raggiungimento della <i>mission</i> e modalità di intervento	Azione strategica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuazione di obiettivi strategici, di sistema e orientati al cambiamento;</li> <li>• Sostegno a interventi pluriennali;</li> <li>• Scelta di strumenti di finanziamento e intervento idonei;</li> <li>• Promozione e accompagnamento di partenariati pubblico-privati;</li> <li>• Evoluzione del concetto di <i>accountability</i>: misurazione e valutazione degli interventi alla luce del concetto di cambiamento sociale.</li> </ul>
Autoreferenzialità	Azione fondata	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coinvolgimento di professionisti esperti (interni o esterni all'organizzazione);</li> <li>• Solidi riferimenti teorici;</li> <li>• Realizzazione di rilevazioni empiriche e indagini volte alla stabilizzazione degli interventi promossi.</li> </ul>
Legittimazione	Azione condivisa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approcci <i>bottom-up</i>;</li> <li>• Allargamento della partecipazione;</li> <li>• Coinvolgimento di tutti gli <i>stakeholder</i> nei processi decisionali e di implementazione degli interventi (coprogettazione e coproduzione delle iniziative).</li> </ul>

Fonte: elaborazione dell'autrice.

#### 7.4. Un caso studio: il programma Orizzonte Vela della Fondazione CRC di Cuneo

Nel 2018 il Laboratorio *Percorsi di secondo welfare* ha condotto una ricerca volta ad approfondire le dinamiche locali di offerta e domanda di servizi nel campo della disabilità intellettiva nella provincia di Cuneo. L'indagine, promossa dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo (CRC), si inserisce nel contesto più ampio del programma Orizzonte Vela – Verso l'Autonomia, che è a sua volta uno sviluppo del

progetto VelA – Verso l'Autonomia<sup>9</sup>. Questa prima iniziativa è stata realizzata tra il 2014 e il 2016 e ha conosciuto una fase di progettazione, in cui sono stati coinvolti numerosi *stakeholder* locali, e una fase operativa che si è concentrata su quattro linee d'azione:

- *Costruire*: azioni volte ad aiutare i genitori di bambini e bambine con disabilità intellettiva a costruire, fin da subito, le basi per l'autonomia dei propri figli;
- *Abitare*: interventi personalizzati e coprogettati con le famiglie volti a favorire l'autonomia abitativa di persone con disabilità intellettiva di età compresa tra i 18 e i 35 anni;
- *Lavorare*: tirocini semestrali in aziende del cuneese volti a favorire l'ingresso delle persone con disabilità intellettiva nel mondo del lavoro;
- *Promuovere*: azioni trasversali finalizzate a sensibilizzare bambini e insegnanti rispetto ai temi dell'autonomia e dell'indipendenza.

A conclusione del progetto VelA la Fondazione CRC ha rilanciato nel 2017 il proprio sostegno al tema della disabilità intellettiva con Orizzonte VelA, un'iniziativa volta a sviluppare i processi di trasformazione dei servizi per la disabilità avviati col progetto VelA; il programma si proponeva quale obiettivo concreto la sottoscrizione di un Protocollo Operativo contenente linee di sviluppo e intervento individuate come più significative nel campo della disabilità intellettiva. Orizzonte VelA, grazie alla collaborazione di numerosi protagonisti locali del primo e del secondo welfare<sup>10</sup>, si proponeva di lavorare in dieci ambiti: scuola; supporto alla genitorialità; attività formative e informative sui diritti; supporto ai *siblings* (fratelli e sorelle di persone con disabilità); sperimentazione di percorsi di autonomia e di un protocollo per la valutazione funzionale; sviluppo di modalità di intervento sul progetto di vita/qualità della vita; sviluppo del tema dell'abitare; sviluppo del tema degli inserimenti lavorativi; coinvolgimento della società e del territorio; appuntamento biennale sul tema della disabilità.

Per approfondire la riflessione all'interno delle singole aree di intervento sono stati creati diversi gruppi di lavoro dedicati a uno o più ambiti e composti da rappresentanti di tutti gli enti coinvolti; per garantire il coordinamento tra le varie aree è

<sup>9</sup> Per una descrizione generale del progetto VelA e del programma Orizzonte VelA v. Pantrini (2016; 2017).

<sup>10</sup> I soggetti partecipanti al programma Orizzonte VelA e alla ricerca curata da *Percorsi di secondo welfare* erano: Fondazione CRC; Consorzio Socio Assistenziale Alba-Langhe-Roero; Consorzio Monviso Solidale; Consorzio Socio Assistenziale del Cuneese; Consorzio per i Servizi Socio Assistenziali del Monregalese; Consorzio per i Servizi Socio Assistenziali delle Valli Grana e Maira; ASL CN 2 (in qualità di gestore dei servizi socio assistenziali); Unione Montana delle Valli Mongia-Cevetta-Langa Cebana-Alta Valle Bormida; ASL CN 1; ASL CN 2; associazione Centro Down Cuneo; associazione Condividere – Comunità Papa Giovanni XXIII; associazione Fiori sulla luna; associazione Genitori Pro Handicap Cuneo; Comitato Famiglie 162 – Piemonte; Centro Servizi per il Volontariato della Provincia di Cuneo – Società Solidale; Confcooperative Cuneo; Istituto Superiore S. Grandis di Cuneo.

invece stato istituito un tavolo di confronto trasversale. Il tavolo e i gruppi di lavoro hanno condiviso riflessioni ed esperienze nel corso di tutto il 2018 e, in alcuni casi, si sono avvalsi di consulenze esterne. Il gruppo di lavoro che si è concentrato su abitare, inserimenti lavorativi, progetto di vita e qualità della vita ha coinvolto il Laboratorio *Percorsi di secondo welfare* in una mappatura volta a rilevare l'offerta e la domanda di servizi in questi ambiti<sup>11</sup>.

La prima annualità del programma Orizzonte Vela si è conclusa nel dicembre 2018 con la realizzazione di un convegno nazionale sul tema dell'inclusione delle persone con disabilità intellettiva<sup>12</sup>. A luglio 2019 è infine stato sottoscritto il Protocollo Operativo che, alla luce di alcune indicazioni strategiche sulla coprogettazione nel campo della disabilità intellettiva, stabilisce le direttrici per la seconda e ultima annualità del programma Orizzonte Vela.

#### 7.4.1. La realizzazione dell'indagine e le sue principali conclusioni

L'indagine condotta da *Percorsi di secondo welfare* si è concentrata sugli ambiti del lavoro, dell'abitare, della qualità della vita e del progetto di vita. Il primo obiettivo della ricerca era approfondire l'offerta e la domanda di servizi pubblici e privati in questi ambiti, per cercare di individuare eventuali lacune nel sistema dei servizi e per favorire un incontro più armonioso tra le esigenze delle persone con disabilità e gli interventi predisposti a loro beneficio. Come l'intero programma Orizzonte Vela, tuttavia, la ricerca si proponeva anche di rafforzare i legami di collaborazione sul territorio e di stimolare la corresponsabilità di tutti gli *stakeholder* locali nel campo della disabilità intellettiva. Sulla base di questo duplice obiettivo si è scelto di impiegare lo strumento della ricerca-azione<sup>13</sup>. Questo approccio consiste in un percorso "di tipo cooperativo in cui gli attori organizzativi coinvolti rivestono il ruolo di co-ricercatori" (Fabbri 2007, 148); la ricerca-azione pone gli operatori-ricercatori fin da subito in una "prospettiva di apprendimento trasformativo" (Ivi, 154), che però è mediato e introdotto nel contesto dagli operatori-ricercatori stessi.

La rilevazione è stata suddivisa in due aree principali che sono poi state incrociate in fase di analisi e rielaborazione: l'offerta e la domanda di servizi. La mappatura delle iniziative presenti sul territorio cuneese, realizzata grazie al prezioso contributo del gruppo di lavoro, ha permesso di individuare 158 progetti/servizi (per informazioni sulla natura di queste iniziative e sugli obiettivi che si pongono v. Cibinel e Maino 2019). Accanto a questa rilevazione – che si è limitata a registrare sinteticamente gli

---

<sup>11</sup> Per un approfondimento sull'indagine si consiglia la lettura di Cibinel e Maino (2019).

<sup>12</sup> I contenuti del convegno sono stati raccontati in Cibinel (2018a; 2018b).

<sup>13</sup> La metodologia di ricerca applicata è stata descritta nel dettaglio in Cibinel (2019b).

elementi più significativi di ogni progetto – sono stati condotti degli approfondimenti di tipo qualitativo all'interno dei quattro quadranti che compongono la provincia di Cuneo (Alba e Bra; Cuneo; Fossano, Saluzzo e Savigliano; Mondovì e Ceva). In ogni quadrante è stato realizzato un focus group che ha coinvolto tutti gli operatori e i volontari che hanno partecipato al lavoro di mappatura. Nel corso di questi incontri sono stati individuati dei temi di particolare rilevanza a livello locale: coordinamento tra i servizi al lavoro, varie forme dell'abitare, sport e tempo libero, apertura dei centri diurni al territorio. Questi temi sono poi stati approfonditi attraverso interviste a quindici testimoni significativi dei diversi quadranti<sup>14</sup>.

La seconda parte della ricerca si è concentrata sulla domanda di servizi e sulla rilevazione delle esigenze delle persone con disabilità intellettiva e dei loro familiari. Le interviste, che hanno coinvolto complessivamente dieci testimoni, si sono concentrate sui temi dell'indagine (lavoro, abitare, progetto di vita e qualità della vita) e sui punti di forza e criticità nell'accesso e nella relazione con la rete dei servizi sociali e sanitari pubblici e privati<sup>15</sup>.

In fase di analisi i bisogni espressi dalle persone con disabilità e dai loro familiari sono stati posti a confronto con la disponibilità di servizi sul territorio precedentemente registrata; in questo modo è stato possibile individuare delle lacune nel sistema dei servizi e delle aree di sovrapposizione non virtuosa (in cui, cioè, la numerosità delle iniziative proposte non determina un moltiplicarsi delle opportunità ma solo degli oneri a carico dei potenziali beneficiari). L'incrocio tra la domanda e l'offerta di servizi ha permesso infine di individuare dei riallineamenti necessari all'interno del sistema: si tratta di numerosi ambiti in cui, a fronte di una già significativa presenza di servizi e iniziative, sarebbero necessarie delle rimodulazioni per rendere l'offerta del territorio più rispondente alle esigenze espresse dalle persone con disabilità<sup>16</sup>.

#### 7.4.2. *Orizzonte Vela e cambiamento sociale: quale nesso?*

Come accennato in precedenza il programma Orizzonte Vela è in piena fase di attuazione e si inserisce in un più ampio percorso di intervento nel campo della disabilità intellettiva. A luglio 2019 è stata avviata la nuova annualità attraverso la sottoscrizione del Protocollo Operativo Orizzonte Vela<sup>17</sup>. Il documento è stato siglato da una rete ancora più ampia della precedente edizione: tutti gli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali del cuneese, le due Aziende Sanitarie Locali, la Provincia

<sup>14</sup> Una sintesi dei risultati della mappatura e degli approfondimenti di quadrante è contenuta in [Cibinel \(2019c\)](#).

<sup>15</sup> La rilevazione della domanda di servizi è stata approfondita in [Cibinel \(2019d\)](#).

<sup>16</sup> Per approfondire l'incrocio tra domanda e offerta di servizi e le principali conclusioni dell'indagine si veda [Cibinel \(2019e\)](#).

<sup>17</sup> I contenuti del nuovo Protocollo Operativo sono stati approfonditi in [Cibinel \(2019f\)](#).

di Cuneo, sei associazioni insieme al Centro Servizi per il Volontariato della provincia di Cuneo, Confcooperative Cuneo, Federsolidarietà e Legacoop Piemonte-Cuneo, un Istituto Scolastico Superiore e l'Ufficio Scolastico Regionale di Cuneo.

Il Protocollo per il 2019/2020 individua sei ambiti di intervento che ricalcano le aree di approfondimento della precedente edizione: inclusione scolastica; sostegno alla famiglia; qualità della vita; formazione e protocollo funzionale; società e territorio; comunicazione, valutazione, accompagnamento scientifico. Per i primi cinque ambiti sono state stabilite specifiche azioni di implementazione che riguardano in generale: la realizzazione di attività formative, informative e di comunicazione; l'organizzazione di incontri di supporto rivolti a target specifici (genitori, *siblings*, ecc.) o a temi ordinariamente poco affrontati (per esempio l'affettività e la sessualità); la sperimentazione di nuove forme di presa in carico e accompagnamento delle persone con disabilità intellettiva e/o il consolidamento di sperimentazioni realizzate nella precedente edizione di Orizzonte Vela. Il Protocollo prevede infine la possibilità di istituire una Fondazione di Comunità<sup>18</sup> nella provincia di Cuneo. Per ogni ambito di intervento il Protocollo stabilisce il soggetto capofila e le modalità di cofinanziamento. L'ultimo ambito di attività (comunicazione, valutazione, accompagnamento scientifico) avrà carattere trasversale rispetto a tutte le altre azioni e sarà implementato direttamente dalla Fondazione CRC anche con il supporto di partner tecnici esterni. Questa attività si pone l'obiettivo esplicito di favorire la riflessione intorno alla sostenibilità delle iniziative sperimentate anche in vista della conclusione del programma Orizzonte Vela e della presa in carico delle innovazioni prodotte da parte del sistema locale dei servizi: l'annualità 2019/2020 sarà l'ultima promossa direttamente e finanziata principalmente dalla Fondazione CRC.

Le tre "condizioni per il cambiamento sociale" richiamate al § 7.3.2 (v. tabella 7.6) auspicano che le Fob realizzino azioni strategiche, fondate e condivise. Per quanto riguarda il primo aspetto possiamo notare come Orizzonte Vela sia caratterizzato da una prospettiva strategica che ha influenzato e influenzerà tutto il suo sviluppo (dal 2014 al 2020): l'idea del cambiamento e del consolidamento delle innovazioni previste è presente fin dalla nascita del programma e sarà tenuta in particolare considerazione anche nell'ultima annualità prevista. Nel Protocollo Operativo recentemente sottoscritto questa attenzione è presente nella scelta degli strumenti di finanziamento (per esempio attraverso la richiesta di cofinanziamento) e grazie alla predisposizione di una specifica attività di accompagnamento da parte della Fondazione CRC. Quest'ultimo aspetto richiama un altro fondamentale elemento dell'azione strategica delle Fob: la promozione e l'accompagnamento di partenariati pubblico-privati. Anche questo costituisce dunque un canale attraverso cui la fondazione cuneese alimenta azioni strategiche: già il progetto Vela vedeva alla sua base un partenariato pubblico-privato e

<sup>18</sup> Per un approfondimento sulle Fondazioni di Comunità si rimanda a [Bandera et al. \(2019\)](#).

questa rete, che è andata allargandosi nel corso degli anni fino a raggiungere tutti i possibili *stakeholder* locali, è stata costantemente accompagnata dalla Fondazione CRC. Da sottolineare infine, per quanto riguarda la promozione dell'azione strategica, la durata del programma Orizzonte VelA: un'iniziativa pluriennale (2014-2020) in cui tuttavia le risorse a disposizione sono state definite e suddivise progressivamente attraverso un continuo confronto con gli attori locali.

Il programma Orizzonte VelA, nel campo della promozione del cambiamento sociale, risponde anche alla necessità di porre in essere un'azione fondata: anche in questo caso è da richiamare, in particolare, l'attività di accompagnamento scientifico e valutazione prevista nell'ultimo Protocollo Operativo. È inoltre importante ricordare che il Protocollo stesso è stato redatto anche alla luce dei risultati emersi dall'indagine condotta da *Percorsi di secondo welfare* (cfr. § 7.4.1) e da rilevazioni e sperimentazioni realizzate nei diversi gruppi di lavoro.

Per quanto riguarda la promozione di azioni condivise – ultimo elemento che dovrebbe contraddistinguere l'operato delle Fob nel campo del cambiamento sociale – Orizzonte VelA rappresenta al tempo stesso un esempio e una sfida ancora aperta: come sottolineato il programma è stato caratterizzato da un continuo allargamento della partecipazione e da un sempre più effettivo coinvolgimento degli attori locali nei processi decisionali e di attuazione delle attività (intervento *in pool*). Il successo dell'iniziativa, da questo punto di vista, potrà essere verificato dalla concreta implementazione di azioni condivise e dal mantenimento di un reale coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* in tutte le fasi del programma.

## 7.5. Conclusioni

L'innovazione e il cambiamento sociale rappresentano oggi una sfida e uno stimolo per l'azione delle Fob. La realizzazione di azioni strategiche, fondate e condivise (cfr. § 7.3.2) impone infatti a questi attori la necessità di interrogarsi sui propri processi decisionali e sulle proprie modalità di intervento e di finanziamento. L'idea del cambiamento deve essere presente fin dall'individuazione degli obiettivi e del loro orizzonte temporale e deve orientare una scelta attenta degli strumenti. In questo contesto devono inoltre essere privilegiate attività di promozione e accompagnamento di partenariati pubblico-privati, che comportano un significativo onere in termini di risorse organizzative, umane e istituzionali. Il cambiamento sociale deve interessare sempre più non solo l'operato delle singole Fondazioni ma anche il loro impegno a livello nazionale e associativo: per questo motivo è importante che gli strumenti di rilevazione e rendicontazione delle Fob – primo fra tutti il Rapporto annuale curato da Acri (cfr. [Acri 2019](#)) – tengano sempre più conto di questa dimensione affiancandola a misurazioni e indicatori più tradizionali.

La realizzazione di azioni fondate su precisi indirizzi teorici e di ricerca rappresenta per le Fob un'abitudine ormai consolidata: sono numerosi i casi in cui le Fondazioni svolgono indagini propedeutiche o rigorose valutazioni di impatto e di risultato del proprio operato, anche coinvolgendo soggetti esterni. È tuttavia da sottolineare la necessità di valorizzare la prospettiva del cambiamento in queste rilevazioni: le attività di monitoraggio devono essere fin da subito orientate alla ricerca di condizioni e strategie per la stabilizzazione delle azioni sperimentate.

Anche l'implementazione di azioni condivise che vedano il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* nei processi decisionali e di realizzazione degli interventi rappresenta per le Fob una sfida. La promozione di attività co-progettate e co-implementate da una pluralità di attori comporta – oltre al già richiamato onere organizzativo – la necessità, per le Fob, di rinunciare a parte del loro potere decisionale nello stabilire priorità e modalità di intervento. L'allargamento della partecipazione implica anche un dialogo costante con tutti i soggetti coinvolti che può portare all'individuazione di errori e alla necessità di tornare sui propri passi e modificare obiettivi e azioni perché siano più coerenti con le aspettative e le necessità manifestate dagli attori locali, benché magari meno ambiziosi.

Sebbene la promozione del cambiamento sociale determini una sfida aperta sotto molti punti di vista per le Fob, esse hanno già dimostrato in vari ambiti una forte capacità di adattamento e di autocritica nei confronti del proprio operato. Le Fondazioni, specialmente negli ultimi anni, hanno saputo osservare i profondi mutamenti avvenuti nel contesto sociale ed economico in cui sono immerse e, ormai attori maturi nell'ambito delle politiche sociali, sono sempre più consapevoli della necessità di abbandonare approcci poco ambiziosi, caratterizzati da orizzonti temporali limitati e azioni scollegate fra loro. La sfida del cambiamento sociale fondato e condiviso rappresenta, infine, un canale fondamentale per una sempre più piena legittimazione del protagonismo delle Fob nell'attuale sistema di welfare.

## Riferimenti bibliografici

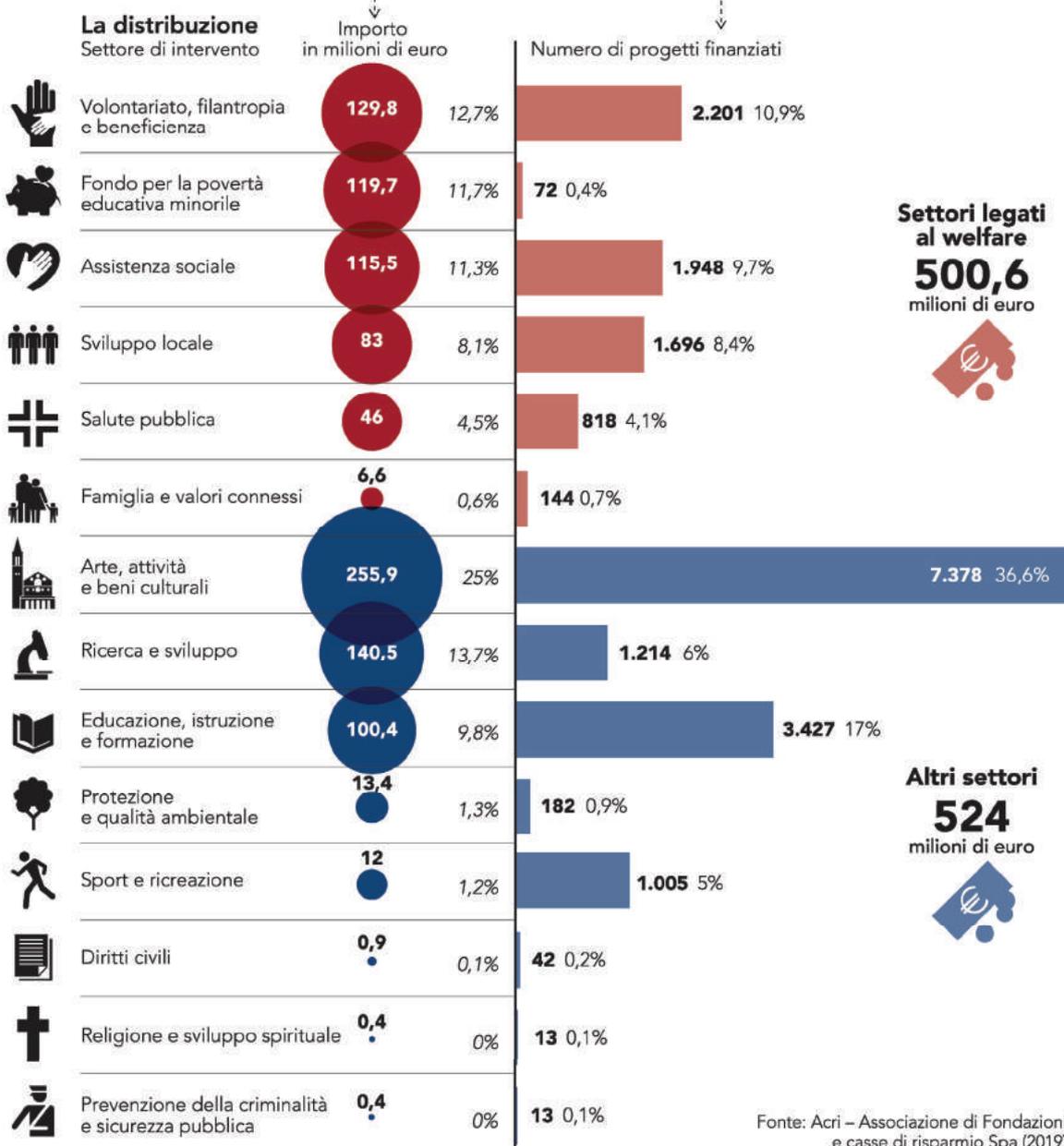
- Acri – Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa (2019), *Ventiquattresimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria. Anno 2018*, Roma, Acri
- Anheier H.K. (2018), *Philanthropic Foundations in Cross-National Perspective: A Comparative Approach*, in «American Behavioral Scientist», vol. 62, n. 12, pp. 1591-1602
- Bandera L. (2013), *Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti*, in

- F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 109-145
- Bandera L., Barbetta G.P., Cima S. e Petrolati F. (a cura di) (2019), *Fondazioni di Comunità. L'esperienza di Fondazione Cariplo*, «Quaderni dell'Osservatorio», n. 31, Milano, Fondazione Cariplo
- Barbetta G.P. (2008), *Le Fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio dell'innovazione sociale*, in G. Turati, M. Piacenza e G. Segre (a cura di), *Patrimoni e Scopi. Per un'analisi economica delle Fondazioni*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli
- Barbetta G.P. (2013), *Le fondazioni. Il motore finanziario del terzo settore*, Bologna, Il Mulino
- Bassanini F. (2019), in Acri – Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa, *Esperienze di comunità, esercizi di democrazia. Il ruolo delle Fondazioni a vent'anni dalla legge Ciampi*, Atti del Convegno, 17 maggio 2019, pp. 24-41
- Bepa – Bureau of European Policy Advisers (2011), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Bruxelles, Commissione Europea
- Borzaga C. e Cafaggi F. (a cura di) (1999), *Le fondazioni bancarie. Un patrimonio in cerca di uno scopo*, Roma, Donzelli
- Burroni L., Ramella F. e Trigilia C. (2017), *Fondazioni e sviluppo locale*, Roma, Donzelli
- Calcagnini G., Giombini G. e Perugini F. (2019), *Bank Foundations, Social Capital and the Growth of Italian Provinces*, in «Regional Studies», vol. 53, n. 2, pp. 231-244
- Carazzone C. (2018), *Due miti da sfatare per evitare l'agonia per progetti del Terzo Settore*, [www.ilgiornaledellefondazioni.com](http://www.ilgiornaledellefondazioni.com), 22 marzo 2018
- Cavaletto G.M. (2015), *Il welfare in transizione. Esperienze di innovazione attraverso le Fondazioni*, Torino, Giappichelli
- Cesana E. (2019), *Le Fondazioni di origine bancaria e i loro perché. Porsi domande giuste per diventare adulti responsabili*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 24 gennaio 2019
- Cibinel E. (2018a), *Verso l'autonomia: l'inclusione delle persone con disabilità intellettiva è possibile*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 3 dicembre 2018
- Cibinel E. (2018b), *Inclusione possibile: la rete territoriale per costruire percorsi di autonomia e vita indipendente*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 13 dicembre 2018
- Cibinel E. (2019a), *Fondazioni di origine bancaria: nel 2018 finanziamenti per più di 1 miliardo di euro*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 30 agosto 2019
- Cibinel E. (2019b), *Come nasce una ricerca: l'indagine su lavoro, abitare e progetto di vita nella disabilità, realizzata nell'ambito del progetto VELA*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 27 maggio 2019
- Cibinel E. (2019c), *Disabilità intellettiva e promozione della vita indipendente: quali servizi e quali dinamiche di sviluppo per il welfare cuneese?*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 10 giugno 2019
- Cibinel E. (2019d), *Vita indipendente, abitare, lavoro. I bisogni espressi dalle persone con disabilità intellettiva*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 1 luglio 2019
- Cibinel E. (2019e), *Verso l'autonomia: come far sì che i servizi rispondano alle esigenze delle persone con disabilità intellettiva?*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 10 luglio 2019
- Cibinel E. (2019f), *Orizzonte VELA: rinnovato l'impegno di Fondazione CRC nel campo della disabilità intellettiva*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 25 luglio 2019

- Cibinel E. e Maino F. (2019), *Orizzonte Vela – Verso l'autonomia. Lavoro, abitare e progetto di vita nella disabilità intellettiva*, «Quaderno online Fondazione CRC», aprile, Cuneo, Fondazione CRC di Cuneo
- Fabbri L. (2007), *Comunità di pratiche e apprendimento riflessivo. Per una formazione situata*, Roma, Carocci
- Ferrera M. (2019), *Registi della transizione. Le Fondazioni di origine bancaria e il secondo welfare*, in «Fondazioni», maggio-giugno, p. 10
- Heydemann S. e Toepler S. (2006), *Foundations and the Challenge of Legitimacy in Comparative Perspective*, in K. Prewitt, M. Dogan, S. Heydemann e S. Toepler (a cura di), *The Legitimacy of Philanthropic Foundations. United States and European Perspectives*, New York, Russel Sage
- Lodi Rizzini C. (2013), *I Comuni: le risposte dei territori alla crisi*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 179-212
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2015), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Manzetti V. (2017), *Fondazioni di origine bancaria e principio di sussidiarietà*, Napoli, Editore Scientifica
- Mendel S.C. e Brudney J.L. (2014), *Doing Good, Public Good, and Public Value. Why the Differences Matters*, in «Nonprofit Management & Leadership», vol. 25, n. 1, pp. 23-40
- Pantrini P. (2016), *Vi raccontiamo il progetto "Vela – Verso l'Autonomia" di Fondazione CRC*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 16 novembre 2016
- Pantrini P. (2017), *Orizzonte Vela: continua l'impegno di Fondazione CRC per la trasformazione dei servizi rivolti a persone con disabilità*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 30 novembre 2017
- Pastori G. e Zagrebelsky G. (a cura di) (2011), *Fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare*, Bologna, Il Mulino
- Quadrio Curzio A. (2019), in Acri – Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa, *Esperienze di comunità, esercizi di democrazia. Il ruolo delle Fondazioni a vent'anni dalla legge Ciampi*, Atti del Convegno, 17 maggio 2019, pp.10-23
- Reich R. (2016), *Repugnant to the Whole Idea of Democracy? On the Role of Foundations in Democratic Societies*, in «PS: Political Science & Politics», vol. 49, n. 3, pp. 466-471
- Rey-Garcia M. (2019), *Why Foundations Flourish: a Comparative Policy Framework to Understand Policy Support for Foundations across Countries*, in «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice», pp. 1-24
- Ricciuti E. e Turrini A. (2018), *Foundations in Italy: What Roles and Challenges?*, in «American Behavioral Scientist», vol. 62, n. 13, pp. 1822-1832
- Rogers R. (2015), *Why the Social Sciences Should Take Philanthropy Seriously*, in «Society», vol. 52, n. 6, pp. 533-540

- Silvestri A. (2018), *Innovazione e capacity building: due sfide per le Fondazioni e il Terzo Settore*, [www.ilgiornaledellefondazioni.com](http://www.ilgiornaledellefondazioni.com), 15 aprile 2018
- Silvestri A. (2019), *Fondazioni: l'innovazione può diventare cambiamento?*, [www.vita.it](http://www.vita.it), 12 gennaio 2019
- Venturi P. e Zandonai F. (2019), *Dove. La dimensione del luogo che ricomponne impresa e società*, Milano, Egea
- Whitman J. (2008), *Evaluating Philanthropic Foundations According to Their Social Values*, in «Nonprofit Management & Leadership», vol. 18, n. 4, pp. 417-434

### Le Fondazioni di origine bancaria (2018)

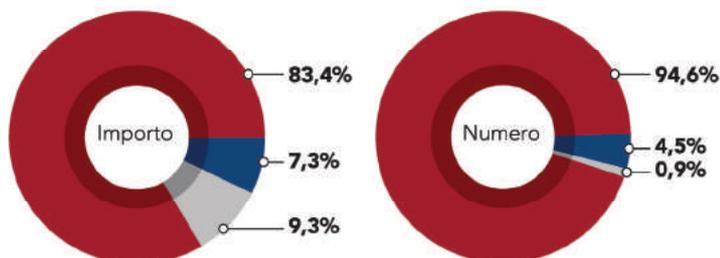


Fonte: Acri - Associazione di Fondazioni e casse di risparmio Spa (2019)

## Le erogazioni delle Fob, in dettaglio (2018)

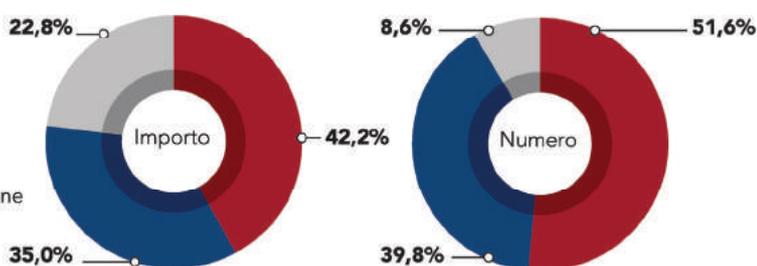
### Ruolo della Fondazione nella realizzazione degli interventi

- Sovvenzionamento di opere e servizi
- Realizzazione diretta della Fondazione
- Sovvenzionamento di imprese strumentali



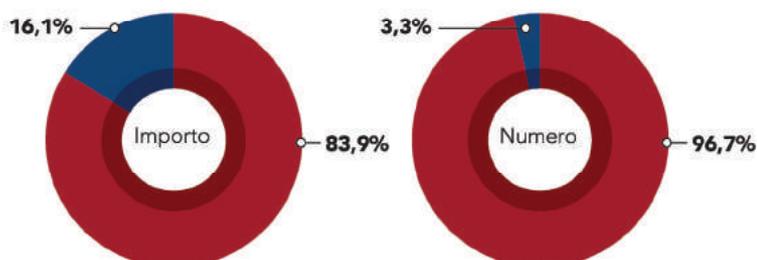
### Origine dei progetti

- Progetti e domande presentati da terzi
- Erogazioni conseguenti a bando
- Progetti di origine interna alla Fondazione



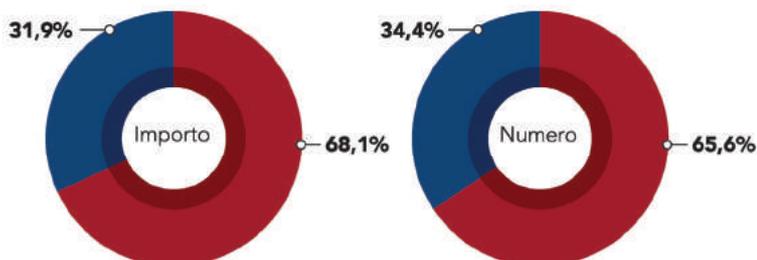
### Coinvolgimento di altri soggetti erogatori

- Erogazioni senza il coinvolgimento di altri soggetti erogatori
- Erogazioni in pool



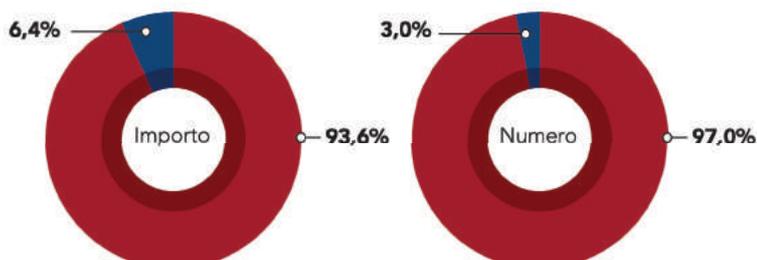
### Presenza di cofinanziamento di altri soggetti erogatori

- Erogazioni senza il cofinanziamento di altri soggetti erogatori
- Erogazioni cofinanziate insieme ad altri soggetti erogatori



### Durata

- Erogazioni annuali
- Erogazioni pluriennali



Chiara Agostini

## **CONTRASTO ALLA POVERTÀ A LIVELLO LOCALE: IL PROGRAMMA QUBÌ**



### **Introduzione**

Secondo gli ultimi dati resi disponibili dall'Istat (2019), in Italia su oltre 5 milioni di persone in povertà assoluta, circa 1 milione 260 mila hanno meno di 18 anni. Si tratta del 12,6% di tutti i minori residenti. Questa percentuale sale al 21,5% se consideriamo i dati sulla povertà relativa e al 32,1% nel caso del rischio di povertà ed esclusione sociale (CRC 2019).

Su questo fronte, al momento, le misure messe in campo dal settore pubblico per contrastare la povertà tra i più piccoli sono particolarmente deboli. Se consideriamo ad esempio gli attuali beneficiari del Reddito di cittadinanza (RdC) vediamo che, nonostante le ingenti risorse investite (oltre 7 miliardi per il 2019), l'attenzione verso i minori è meno centrale rispetto al passato (Agostini 2019a). Considerando gli attuali beneficiari del RdC, in una famiglia su tre è presente un minore: su circa 980 mila nuclei raggiunti dalla misura, sono quasi 349 mila quelli che hanno un componente con meno di 18 anni al proprio interno (Inps 2019a). Se consideriamo invece la misura che ha preceduto il RdC, il Reddito di Inclusione (REI), vediamo che, date le minori risorse (1 miliardo e 750 milioni nel 2018), in termini assoluti i nuclei con minori erano meno (243 mila) degli attuali beneficiari del RdC ma questi nuclei costituivano il 53% di tutte le famiglie coinvolte e i minori rappresentavano il 71% delle persone interessate (Inps 2019b). Nell'ambito del RdC invece le famiglie con minori sono il 36% del totale dei nuclei beneficiari e i minori costituiscono il 58% delle persone interessate (Inps 2019a). In questo contesto, è chiaramente auspicabile un maggiore investimento pubblico a favore dei minori; inoltre sarebbe certamente importante che le misure pubbliche (promosse sia a livello nazionale sia a livello locale) dialogassero con le iniziative di secondo welfare in atto e puntassero sullo sviluppo di partnership con la molteplicità di soggetti privati che operano nel campo della povertà infantile.

In questo senso, le Fondazioni di origine bancaria (Fob) – di cui si parla più ampiamente nel Capitolo 7 – si sono date l'obiettivo di contrastare l'indigenza attraverso diversi interventi. Queste iniziative hanno interessato sia i contesti locali sia il contesto

nazionale, dove è da segnalare soprattutto l'istituzione del "Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile". Quest'ultimo, istituito in via sperimentale con la Legge di Stabilità 2015 per il biennio 2016-2018, è alimentato dalle Fob alle quali lo Stato ha riconosciuto un credito d'imposta pari al 75% dei versamenti effettuati fino a un massimo di 100 milioni di euro l'anno. Tra il 2016 e il 2018, il Fondo ha raccolto circa 360 milioni di euro e sostenuto 271 progetti – individuati a seguito di tre *call* che hanno coinvolto oltre 27.500 organizzazioni – tramite contributi pari a 213 milioni, che hanno raggiunto oltre 500 mila bambini e ragazzi, insieme alle loro famiglie, che vivono in condizione di disagio (Bandera 2019). La Legge di Bilancio 2019, pur prevedendo una riduzione dal 75% al 65% del credito d'imposta a favore delle Fob e un abbassamento del relativo limite di spesa da 100 a 55 milioni di euro per anno, ha rinnovato il fondo fino al 2021. Si tratta di uno dei pochi altri interventi in cui lo Stato si è impegnato a contrastare, seppur indirettamente garantendo un *favor* fiscale, la povertà tra i minori.

In questo quadro, il capitolo si concentra su un'iniziativa locale lanciata nel 2018 nella città di Milano che vede protagonista proprio una Fondazione di origine bancaria. Si tratta di *QuBi – La ricetta contro la povertà infantile*: un programma promosso da Fondazione Cariplo con Fondazione Peppino Vismara, Intesa Sanpaolo, Fondazione Romeo ed Enrica Invernizzi e Fondazione Fiera Milano, che si propone di implementare una strategia integrata di contrasto alla povertà attraverso un finanziamento complessivo di 25 milioni di euro. Il presente lavoro si concentra in particolare su *Al bando le povertà!*, progetto realizzato nell'alveo di *QuBi* finalizzato all'elaborazione di azioni di contrasto alla povertà infantile che vedono protagoniste, a livello di quartiere, le reti del Terzo Settore e le "assistenti sociali di comunità" che sono coinvolte nel progetto per conto del Comune di Milano.

Il capitolo cercherà di spiegare perché il programma *QuBi* e il progetto *Al bando le povertà* possono essere considerati espressione di una nuova forma di *governance*, basata sull'innovazione sociale, volta a intervenire sulle modalità di contrasto alla povertà a livello territoriale. Come dimostra l'evidenza empirica raccolta, al di là delle importanti risorse finanziarie messe a disposizione del programma, è infatti l'innovazione delle procedure di formulazione, decisione, implementazione e valutazione delle misure di lotta alla povertà a meritare attenzione. Attraverso una struttura di *governance* a rete che si basa sulla co-progettazione e il continuo dialogo tra soggetti pubblici e privati, *Al bando le povertà* si è posto l'obiettivo di riorganizzare la lotta alla povertà infantile nei territori milanesi. Se consideriamo la novità delle idee proposte, la maggiore efficacia ed efficienza rispetto alle modalità tradizionali di risposta alla povertà e l'impatto del progetto sulle competenze degli attori che vi partecipano e sulle relazioni sociali, l'esperienza di *Al bando le povertà* appare foriera di molti degli aspetti caratterizzanti l'innovazione sociale.

Al fine di approfondire i vari aspetti sopra accennati, il capitolo è articolato in sei paragrafi. Il primo presenta le dimensioni di analisi utili a evidenziare i due aspetti più significativi di *Al bando le povertà*: il suo basarsi su di una *governance* di rete, che vede coinvolti attori pubblici e privati, e il contributo di quest'ultima all'innovazione sociale. Nel secondo paragrafo si presenta brevemente *QuBi* e il ruolo che in esso gioca *Al bando le povertà*. Il terzo paragrafo analizza i tratti salienti del progetto alla luce delle dimensioni di analisi presentate nella seconda sezione. L'attenzione, in questo caso, è sugli aspetti organizzativi e di *governance* che caratterizzano *Al bando le povertà*. Questa parte del lavoro, come la successiva, è stata sviluppata grazie alla realizzazione di nove interviste in profondità a testimoni privilegiati<sup>1</sup>. Nel quarto paragrafo si illustrano i casi di studio: due ricette definite e attuate nel territorio milanese (Barona e Dergano). Il focus in questo caso è sulle azioni di contrasto alla povertà infantile effettivamente messe in campo a livello locale. Queste azioni, rivolgendosi a tutte le famiglie in condizione di bisogno, comprese quelle in carico ai servizi sociali comunali, promuovono il rafforzamento della partnership pubblico-privato che è alla base del progetto. Il quinto paragrafo analizza quanto emerso dai casi. Il sesto paragrafo conclude.

### 8.1. Il secondo welfare come laboratorio di innovazione sociale

Il secondo welfare promuove la ridefinizione della *governance* delle politiche sociali e favorisce lo sviluppo di misure innovative volte ad affrontare rischi e bisogni sociali emergenti di varia natura. Per questo, come ricordato anche nel Capitolo 1, tale fenomeno è stato definito come un vero e proprio laboratorio d'innovazione sociale (Maino 2013). In questo senso, negli ultimi anni molti progetti di secondo welfare hanno risposto in maniera innovativa alla crescente domanda di protezione contro la povertà e hanno riguardato sia il livello nazionale (Agostini 2017), sia il livello locale (Agostini e Cibinel 2017).

Il modello di *governance* che è alla base di *Al bando le povertà* è quello della rete. Per rete si intende un'organizzazione orizzontale di attori pubblici e privati che sono autonomi ma interdipendenti e che contribuiscono, attraverso il processo negoziale, alla regolazione di questioni di interesse generale. Le reti operano attraverso azioni collettive che legano valori, obiettivi e risultati (Torfing 2012). Il tratto fondamentale è, dunque, la collaborazione tra attori di diversa natura (pubblica e privata), nessuno dei quali è in grado di controllare da solo il processo di elaborazione, implementazione e valutazione delle politiche che intende realizzare.

---

<sup>1</sup> Le interviste sono state realizzate nel periodo compreso fra aprile e luglio 2019. Alla fine del presente capitolo è disponibile l'elenco completo degli attori chiave intervistati.

Le reti contribuiscono in modo rilevante allo sviluppo dell'innovazione sociale, intesa come nuove idee (che possono riguardare prodotti, servizi e modelli) che rispondono a esigenze sociali (in modo più efficace rispetto alle alternative disponibili) e allo stesso tempo creano nuove relazioni sociali e collaborazioni (Hubert 2010; Maino 2013; 2017). L'applicazione di questa definizione al caso della lotta alla povertà è estremamente utile al fine di analizzare e valutare i nuovi interventi realizzati attraverso gli strumenti propri del secondo welfare. In linea con questa definizione è possibile parlare di innovazione sociale quando (Maino e Razetti 2019):

- si offre una nuova risposta a un bisogno sociale (novità e *responsiveness*);
- lo si fa in maniera più efficace rispetto alle soluzioni già esistenti (maggiore efficacia);
- si rinnovano o migliorano le capacità e le relazioni sociali (maggiore inclusività ed *empowerment*);
- si realizza un migliore uso di beni e risorse (maggiore efficienza).

Il modello di *governance* di rete di *Al bando la povertà* – che si basa sulla collaborazione e sul negoziato tra una molteplicità di attori interessati alla lotta alla povertà – promuove proprio la definizione e l'implementazione di nuove idee, dirette a migliorare l'efficacia degli interventi e la loro efficienza nell'utilizzo delle risorse disponibili e, infine, aumenta le capacità degli attori. Nel §8.3 si farà ricorso a queste quattro dimensioni per analizzare se e in che misura *Al bando le povertà* costituisca un esempio di pratica innovativa.

## 8.2. Il programma *QuBi* e il progetto *Al bando le povertà*

Il programma *QuBi* mira a offrire una risposta al problema della povertà minorile nella città di Milano<sup>2</sup> coinvolgendo diversi attori economici e sociali, insieme a molte realtà del Terzo Settore. Le risorse finanziarie stanziare dalle realtà promotrici ammontano a 25 milioni di euro per il triennio 2018-2020. *QuBi* si articola in tre assi di intervento (Cibinel 2018; 2019). Il primo asse riguarda il versante della povertà alimentare e si concretizza nel sostegno a quattro empori della solidarietà, a due *Hub* di raccolta e redistribuzione delle eccedenze alimentari cittadine e al programma "Frutta a metà mattina"<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Secondo le stime prese in considerazione da Fondazione Cariplo, a Milano sono circa 21.000 i minori in povertà assoluta che non dispongono di un'alimentazione regolare ed equilibrata, di una casa adeguata e riscaldata, che non accedono a cure mediche o ad attività di svago, sportive, culturali in grado di offrire loro opportunità di crescita.

<sup>3</sup> Il progetto, che prevede la distribuzione di frutta per la merenda mattutina dei bambini delle scuole primarie della città, intende migliorare le abitudini alimentari dei più piccoli e promuovere la riduzione degli sprechi alimentari.

Il secondo asse riguarda la raccolta e l'elaborazione di dati sulla povertà a Milano e sulle azioni di contrasto messe in campo a livello cittadino. L'obiettivo in questo caso è quello di disporre di un dato utile a promuovere una conoscenza dettagliata del fenomeno e che consenta quindi una programmazione puntuale degli interventi.

Il terzo asse, che è al centro del presente contributo, riguarda infine il lancio e l'implementazione di *Al bando le povertà*, un insieme di interventi basato sull'elaborazione di azioni di contrasto alla povertà infantile che vedono protagoniste, a livello di quartiere, reti del Terzo Settore (Agostini 2019b). La call di *Al bando le povertà* è stata lanciata nella primavera del 2018; la costituzione delle reti e la raccolta delle idee progettuali (le cosiddette ricette di quartiere) è terminata a giugno dello stesso anno. Dopo una fase di co-progettazione, l'implementazione delle ricette è partita a gennaio del 2019.

Le reti attivate con *Al bando le povertà* sono 23 e toccano complessivamente 25 quartieri di Milano. Le organizzazioni complessivamente coinvolte sono 557 mentre i beneficiari potenziali ipotizzati dai promotori sono 59.860, di cui 31.478 adulti e 28.382 minori.

Considerando i contenuti delle ricette finanziate a livello di quartiere (QuBi 2018), tutte le reti hanno proposto: l'attivazione di doposcuola, interventi di contrasto alla povertà alimentare, azioni di collaborazione con le scuole del territorio, istituzione di tavoli di coordinamento territoriali. Nel 90% delle "ricette" sono inoltre previsti: corsi di insegnamento della lingua italiana, attività rivolte a bambini della fascia di età 0-3 anni, corsi di formazione su stili di vita sani o budgeting familiare, accesso ad attività sportive per bambini e bambine, eventi di coesione sociale (es. feste e animazioni di quartiere). Inoltre, sono presenti: attività di inserimento lavorativo legate al quartiere (es. mappatura degli esercizi commerciali della zona, forme di collaborazione con i pediatri, creazione di "osservatori popolari" con spazio di parola rivolti ai bambini e ai ragazzi).

Il budget messo a disposizione da *Al bando le povertà* ammonta mediamente a 200.000 euro per ciascun territorio, per un totale di 4.598.000 euro. Secondo quanto previsto dal bando, tale budget deve comprendere una quota biennale da destinare a una figura *ad hoc*, il cosiddetto "referente di rete", che deve facilitare le relazioni fra gli attori della rete e costituire il punto di riferimento della rete stessa assieme all'"assistente sociale di comunità" (vedi § 8.3.1).

### **8.3. Al bando le povertà come laboratorio per l'innovazione sociale**

Nelle pagine che seguono si presentano gli elementi rilevanti di *Al bando le povertà*. Come anticipato nell'introduzione al presente capitolo, il focus è sugli aspetti

organizzativi e di *governance*, mentre le azioni messe in campo per contrastare la povertà infantile saranno indagate nel § 8.4.

*Al bando le povertà* è qui analizzato considerando le quattro dimensioni che, come abbiamo visto nel § 8.1, caratterizzano l'innovazione sociale. Di seguito si darà quindi evidenza a: 1) le nuove risposte ai bisogni in tema di povertà infantile; 2) le iniziative volte ad aumentare l'efficacia delle azioni; 3) le misure per migliorare le capacità delle istituzioni e degli attori sociali coinvolti; 4) l'efficienza degli interventi. Queste dimensioni sono strettamente legate l'una all'altra e non sono quindi mutualmente esclusive. L'attribuzione degli elementi caratterizzanti il bando a ciascuna di esse va quindi considerata come frutto di una semplificazione analitica utile a cogliere come il progetto in esame stia effettivamente promuovendo l'innovazione sociale nel campo del contrasto alla povertà infantile.

### 8.3.1. *Novità e responsiveness*

Le principali idee innovative alla base di *Al bando le povertà* sono due. La prima è quella di valorizzare le azioni già in essere a partire dalla costituzione di reti territoriali in grado di definire una propria "ricetta contro la povertà". In sostanza, in termini organizzativi, la scelta è stata quella di valorizzare quanto già esistente sui territori piuttosto che mettere in campo iniziative completamente nuove. Questo, sulla base dell'idea secondo cui per contrastare la povertà, non è sufficiente mettere a disposizione più risorse ma è necessario potenziare, connettere e coordinare le azioni già presenti nei territori.

Come emerso nel corso delle interviste con i referenti di Cariplo:

*"Siamo consapevoli che il lavoro di rete è un mezzo per riuscire a massimizzare la risposta dei territori alla povertà. Noi siamo partiti dall'ipotesi che, se lavoriamo insieme, rispondiamo meglio al bisogno. Presidiare il funzionamento delle reti ed evitare che le risorse confluiscono verso partenariati in cui ognuno prende un pezzettino delle risorse e continua a fare quello che ha sempre fatto è per noi centrale" (Intervista 1).*

In particolare, il bando prevedeva che le proposte progettuali fossero presentate da "reti di Terzo Settore" e, per ogni quartiere, mirava a sostenere una sola rete. Come confermato nel corso delle interviste, laddove l'attività di progettazione ha portato alla costituzione di più reti è stata promossa la loro fusione e solo una rete ha poi beneficiato del finanziamento.

La seconda idea innovativa riguarda la costituzione di una solida partnership pubblico-privato come base per la progettazione e l'implementazione delle misure. Tale partnership è da considerarsi innovativa in quanto centrata sulla figura dell'"assistente sociale di comunità". *Al bando le povertà* ha infatti previsto la presenza di

un'assistente sociale comunale esperta del territorio (perché occupata da tempo presso il Municipio) che si è dedicata a tempo pieno al progetto. L'assistente sociale di comunità, che rappresenta il Comune di Milano, insieme al "referente di rete", che come detto deve facilitare le relazioni tra i diversi partner, ha il compito di coordinare la rete e partecipa a tutte le attività. Come emerso nel corso delle interviste:

*"Dal lato del Comune la novità ha riguardato il fatto di dedicare un'assistente sociale esperta (che quindi già da tempo lavorava nei servizi) a questo lavoro di comunità e quindi a essere parte attiva all'interno delle reti territoriali fin dalla fase di co-progettazione (...) Di fatto quindi abbiamo tolto un'assistente sociale ai nostri servizi per inviarla a lavorare alle reti di QuBi" (Intervista 2).*

Il Comune di Milano ha potuto dedicare delle assistenti sociali al progetto grazie a risorse *ad hoc* stanziare da QuBi che hanno permesso di reclutare nuove assistenti sociali che sono andate a sostituire quelle già occupate nei Municipi e inviate a fare il lavoro di comunità. In tutto, le assistenti sociali di comunità sono otto, una per ciascuna zona di Milano coinvolta nel progetto<sup>4</sup>; a queste si aggiunge poi un *project manager* che coordina le attività delle assistenti sociali di comunità.

### 8.3.2. Maggiore efficacia

L'efficacia di *Al bando le povertà*, e quindi la sua capacità di raggiungere l'obiettivo che si pone, ovviamente non è ancora valutabile dato che il progetto conta pochi mesi di attuazione. Tuttavia è possibile affermare che alcuni elementi che caratterizzano *Al bando le povertà* abbiano contribuito a gettare le basi per garantire un intervento più efficace per la lotta alla povertà minorile a Milano. Due, in particolare, sono gli elementi più rilevanti in tal senso. Il primo riguarda la rilevazione sistematica del bisogno, realizzata prima ancora della pubblicazione del bando; il secondo l'attivazione della co-progettazione come modalità attraverso cui sono state definite le ricette di quartiere.

Con riferimento al primo punto, prima del lancio della *call* è stata realizzata un'analisi basata su dati resi disponibili dal Comune di Milano e relativi all'erogazione delle misure di sostegno al reddito sul territorio. L'analisi dei dati è stata successivamente oggetto di un approfondimento qualitativo realizzato attraverso il coinvolgimento dei servizi sociali territoriali. In particolare, alle assistenti sociali di ogni Municipio è stato chiesto di rileggere i dati quantitativi alla luce della loro esperienza e della loro conoscenza dei bisogni e delle risorse presenti nei propri territori di riferimento. Questo lavoro preliminare ha permesso di identificare i territori con il

---

<sup>4</sup> Il territorio di Milano è diviso in nove zone ma la zona 1 è esclusa da QuBi.

maggior numero di beneficiari di interventi di sostegno al reddito e quindi caratterizzati da più alti livelli di povertà. In particolare sono stati individuati 21 Nuclei di Identità Locale (NIL) che mettono insieme una serie di caratteristiche sociologiche, ambientali, urbanistiche dei territori. I NIL non sono necessariamente dei quartieri ma possono essere dei "sotto-quartieri" o dei territori a cavallo di due quartieri e/o di due Municipi che presentano caratteri differenti gli uni dagli altri<sup>5</sup>.

Rispetto al secondo punto, *Al bando le povertà* ha garantito la realizzazione di attività di co-progettazione che hanno permesso di articolare le "ricette" seguendo due quadri logici che tengono conto, rispettivamente, dei problemi delle famiglie e dei minori presenti nel territorio da un lato e dei problemi che riguardano il funzionamento della rete dall'altro. Ciascun quadro logico si articola in "problemi rilevati", "obiettivi specifici" e "azioni di progetto". L'attività di co-progettazione è stata realizzata grazie al sostegno di un facilitatore progettuale che ha: 1) supportato la definizione operativa delle idee progettuali; 2) favorito la costruzione di un sistema di coordinamento stabile fra gli attori della rete; 3) contribuito all'individuazione di strumenti e metodi di lavoro utili a facilitare la costruzione di percorsi volti al miglioramento della qualità di vita delle famiglie. Questa attività, che è stata realizzata nel periodo compreso fra ottobre e dicembre 2018, ha visto protagoniste sia le reti territoriali sia le assistenti sociali comunali. Dalle interviste è emersa una valutazione molto positiva rispetto alle opportunità offerte in questo senso da *Al Bando le povertà*, che ha consentito un primo confronto sulla povertà infantile. Come emerso in più di un'intervista, si tratta di un punto particolarmente importante se consideriamo l'eterogeneità degli attori che compongono le reti:

*"La co-progettazione ci ha dato la possibilità, per la prima volta, di confrontarci sulla povertà minorile, di come si declina nei singoli quartieri e di come è intesa dai diversi soggetti in base alle specificità e competenze di ciascuno. Ne è quindi venuta fuori una fotografia completa (...). Direi allora che, soltanto grazie a una visione integrata dei problemi da parte di tutti i soggetti, è possibile definire i bisogni di un quartiere" (Intervista 3).*

*"Questa modalità di lavoro ha permesso di portare al tavolo i vari punti di vista; si tratta di un elemento importante dato che ognuno di noi appartiene a un'organizzazione e si porta dietro sia la natura dell'organizzazione in cui lavora, sia la specificità della professione svolta" (Intervista 4).*

In questo senso, valutazioni positive sono state fatte anche in riferimento al ruolo dei facilitatori quali soggetti *super partes* che hanno guidato la co-progettazione:

---

<sup>5</sup> I NIL individuati dal bando sono Loreto, Padova, Viale Monza, Città Studi, Parco Lambro, Lodi-Corvetto, Umbria Molise, Ponte Lambro, Stadera-Gratosoglio, Giambellino-Lorenteggio, Barona, Selinunte, Baggio, Forze Armate, Quarto Oggiaro, Villapizzone, Gallaratese, Niguarda, Bruzzano, Dergano.

*“Il ruolo dei facilitatori è stato assolutamente fondamentale perché ha permesso di avere un punto di riferimento importante nei momenti di indecisione o di conflitto rispetto ad esempio a quale strada intraprendere. Il facilitatore ha aiutato molto consentendo ad esempio a me (come referente di rete) di delegare la responsabilità di alcune scelte. Direi quindi che il facilitatore è stato certamente una spalla perché era un soggetto esterno e super partes” (Intervista 5).*

### 8.3.3. Maggiore inclusività ed empowerment

Al bando le povertà sta poi promuovendo un cambiamento delle modalità di lavoro proprie degli operatori e migliori relazioni tra attori pubblici e privati. Dalle interviste è infatti emerso che: 1) le reti si basano su un effettivo lavoro di condivisione che riguarda tutti gli operatori coinvolti; 2) il progetto sta favorendo un cambiamento delle modalità lavorative delle assistenti sociali; 3) la costituzione delle reti ha favorito un coinvolgimento paritario di operatori pubblici e privati nella gestione dell'utenza.

Con riferimento al primo punto, le interviste hanno evidenziato che Al bando le povertà sta promuovendo realmente lo sviluppo di un lavoro condiviso fra gli operatori coinvolti:

*“A volte accade che le partnership siano perlopiù funzionali alla vincita dei progetti. C'è un ente capofila che riceve il finanziamento e lo divide fra i vari partner, i quali lavorano con competenza sul territorio ma non sempre in modo strutturato tra di loro e soprattutto senza un raccordo con i Servizi Sociali Territoriali. Alla fine del progetto viene fatto il resoconto, ognuno ha lavorato bene ma non necessariamente c'è stato un profondo lavoro di condivisione. Con QuBi si sta superando questa logica, sia rispetto al lavoro tra gli enti delle reti territoriali sia per quanto riguarda il Servizio Sociale, che è stato presente fin dalla fase di co-progettazione” (Intervista 6).*

Con riferimento al secondo punto, come detto, il progetto sta offrendo l'occasione per ridefinire il profilo dell'assistente sociale e la percezione del suo ruolo da parte delle organizzazioni coinvolte nella rete e della cittadinanza:

*“La professionalità dell'assistente sociale nel corso del tempo è cambiata profondamente. Oggi si tende a lavorare sulle risorse in un'ottica di co-progettazione e condivisione e questa modalità è al centro di QuBi (...). La presenza del servizio sociale nei territori ci sdogana da alcuni pregiudizi sulla nostra attività e aiuta a consolidare la conoscenza e la fiducia reciproca nel rapporto con le organizzazioni del Terzo Settore (...). In generale, direi che è cambiato il modo di lavorare e che il lavoro di rete sta diventando patrimonio delle realtà che partecipano al progetto” (Intervista 7).*

L'attività di rete peraltro è presente nel lavoro quotidiano delle assistenti sociali

ma, prima di *Al bando le povertà* questa attività era perlopiù limitata a casi singoli; ora invece è sistematica e interessa tutta la comunità:

*“Nella gestione del caso individuale viene sempre sviluppato un lavoro di rete che, nella costruzione del percorso di accompagnamento delle famiglie, ha come obiettivo quello di mettere insieme i diversi operatori e servizi del territorio che si occupano del caso, per poter lavorare in modo integrato con la famiglia. Il progetto, che favorisce il passaggio a un approccio di comunità, è un’opportunità per strutturare e sistematizzare un lavoro di rete nel territorio utile a connettere quanto già esiste e a sperimentare buone prassi operative tra i diversi attori” (Intervista 4).*

*“Dal punto di vista della mia professionalità, ho sempre collaborato con la rete del territorio e con le famiglie; grazie anche al programma QuBi, l’attenzione si è spostata sulla collettività e non più sulla singola situazione. Oggi “servizio sociale di comunità” per me significa costruire con tutti i soggetti del territorio un pensiero comune volto a migliorare la condizione di una comunità, conoscere esattamente quello che offre il territorio, averne la consapevolezza e condividere questa conoscenza con i colleghi” (Intervista 3).*

Infine, rispetto al terzo punto, come detto la costituzione delle reti sta favorendo un coinvolgimento paritario di operatori pubblici e privati nella gestione degli utenti a livello locale. Dalle interviste è infatti emerso quanto segue:

*“Per la prima volta l’assistente sociale è stato visto come partner (...). Normalmente dell’utenza si fa carico il Terzo Settore e poi si arriva all’assistente sociale con delle richieste specifiche (...). Grazie al progetto invece l’idea è che l’assistente sociale entri direttamente nel processo (...). Adesso, quando arriva una segnalazione, le decisioni sono prese in cabina di regia e pur con diverse competenze, siamo tutti allo stesso livello. Direi quindi che c’è un coinvolgimento più paritario e uno scambio più diretto” (Intervista 5).*

#### 8.3.4. Maggiore efficienza

L’esperienza di *Al bando le povertà* ha consentito di valorizzare e mettere a sistema le risorse locali presenti nei singoli territori. Questo si è verificato anche grazie al coinvolgimento di nuovi attori che, prima di *QuBi*, non intervenivano nel contrasto alla povertà infantile. È quanto emerso, ad esempio, nel corso dell’intervista con il referente della rete di Baggio:

*“Una novità rilevante riguarda la diversificazione della rete. Prima si lavorava come Terzo Settore o Terzo Settore e volontariato, cooperative e associazioni ecc. Con il progetto la rete si è arricchita di attori che con il Terzo Settore hanno poco o nulla a che fare. È il caso, ad esempio, di un’azienda agricola che è coinvolta nella fornitura di ma-*

terie prime per comporre cassette di frutta e verdura da distribuire, attraverso il meccanismo della cassetta sospesa, alle famiglie” (Intervista 5).

In sostanza, grazie al progetto si sono costituite reti ampie ed eterogenee e si sta promuovendo il coinvolgimento dell'intero territorio, una lettura condivisa del fenomeno della povertà e una riflessione sulle risposte che possono essere offerte in maniera integrata. Come emerso dall'intervista a uno dei referenti di rete, si tratta di un elemento di forte novità rispetto al passato:

*“Per certi versi si tratta di un'esperienza completamente nuova dato che partnership così ampie solitamente non si realizzano (...) di fatto si è creata una rete davvero ampia ed eterogenea che può offrire molto ai minori in povertà. Inoltre Al bando le povertà ha mobilitato e continua a mobilitare l'intero territorio. Sembra che i territori con questo progetto si stiano risvegliando (...) non si tratta più di un singolo progetto gestito da una cooperativa X ma si tratta del quartiere e di come risponde alla questione della povertà minorile. Che lettura da' il quartiere del fenomeno? Che tipo di risposte offre e come è capace di organizzare queste risposte? Direi quindi che si tratta proprio di un livello diverso rispetto ai soliti bandi. C'è un elemento di forte novità” (Intervista 8).*

Inoltre, con *Al bando le povertà* è cambiata anche l'ampiezza degli obiettivi posti e questo è avvenuto a livello territoriale (dato che ora si pone al centro l'intero quartiere e non singole frazioni di esso) e a livello di problematiche affrontate (dato che il progetto mira a intervenire su diversi aspetti della povertà; es. educativa e materiale):

*“In passato abbiamo lavorato alla costruzione di reti, ma si trattava di reti che avevano obiettivi molto più definiti sia a livello territoriale (quindi non lavoro su Baggio ma su un singolo isolato di residenza popolare con famiglie multiproblematiche) sia a livello di problematiche che si vogliono affrontare. Prima si perseguivano obiettivi più specifici (ad esempio sulla povertà educativa) ora l'obiettivo è più generale e riguarda tutte le forme di povertà infantile” (Intervista 5).*

A conclusione di questo paragrafo, nella tabella che segue si è cercato di sintetizzare gli elementi che caratterizzano di *Al bando le povertà* per ciascuna delle quattro dimensioni dell'innovazione sociale.

Tabella 8.1 – Dimensioni dell'innovazione ed elementi caratterizzanti di *Al bando le povertà*

Dimensioni dell'innovazione	Cosa è stato fatto con <i>Al bando le povertà</i>
Novità e responsiveness (nuove risposte al bisogno sociale)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorizzare le azioni già in essere a partire dalla costituzione di reti territoriali</li> <li>• Nuove forme di partnership pubblico/privato (previsione della figura dell'assistente sociale di comunità)</li> </ul>
Maggiore efficacia (capacità di raggiungere gli obiettivi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rilevazione sistematica della domanda;</li> <li>• Attività di co-progettazione realizzata con il supporto di facilitatori</li> </ul>
Maggiore inclusività ed empowerment (migliorare o rinnovare le capacità e le relazioni sociali)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuove modalità lavorative per gli operatori</li> </ul>
Maggiore efficienza (migliore uso di beni e risorse)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coinvolgimento di nuovi attori (costituzione di reti ampie ed eterogenee)</li> </ul>

#### 8.4. Due casi studio: le reti e i contenuti delle "ricette"

Mentre il paragrafo precedente ha illustrato i tratti salienti di *Al bando le povertà*, soprattutto in termini di *governance* e organizzazione, di seguito l'analisi si concentra sulle azioni concretamente messe in campo a favore dei minori in povertà e delle loro famiglie. In questo senso saranno analizzati i casi di due reti di quartiere, Barona e Dergano, e le relative ricette pensate per questi territori. Per ciascun caso si propone un'analisi delle caratteristiche del territorio e della rete, nonché dei contenuti della ricetta<sup>6</sup>.

##### 8.4.1. Il caso di Barona

###### **Territorio e rete**

Il quartiere Barona si trova nella zona Sud Ovest della città ed è composto da due NIL (Barona e San Cristoforo). Della rete fanno parte realtà appartenenti a entrambi i territori, tuttavia le risorse economiche sono destinate principalmente ad attività progettuali nel NIL Barona dato che questo territorio è più povero di servizi.

La popolazione residente è pari a 30.650 persone e la ricetta di quartiere mira a raggiungere 2.600 minori (di cui 1.100 nuovi utenti) e 1.070 adulti (di cui 270 nuovi utenti) per un totale di 3.670 persone (di cui 1.370 nuovi utenti).

Il tessuto sociale di Barona è molto ricco e la rete era in parte strutturata già prima

<sup>6</sup> Per un'analisi di maggior dettaglio sui contenuti delle ricette di Barona e Dergano si veda Agostini (2019c e 2019d).

dell'avvio di *Al bando le povertà*. All'elaborazione della prima proposta progettuale hanno partecipato 27 associazioni. Tuttavia, la rete si è posta l'obiettivo di allargare la partecipazione a più soggetti e, a quattro mesi dall'avvio del progetto, partecipano 58 organizzazioni.

Il modello di *governance* definito per la rete di Barona prevede un'*equipe* di progetto che si riunisce trimestralmente ed è composta, oltre che dalla referente di rete e dall'assistente sociale di comunità, da un rappresentante di ciascuna delle attività chiave previste dalla ricetta ovvero da: a) sette referenti degli spazi polifunzionali (spazi ricreativi attivi nel quartiere); b) un referente per il doposcuola; c) un referente per il contrasto alla povertà alimentare.

Rispetto alle funzioni, lo sforzo dell'*equipe* di gestione si concentra sullo sviluppo di un'attività di monitoraggio del progetto e sulla realizzazione di una lettura condivisa del fenomeno della povertà. Inoltre, sono stati istituiti due gruppi di lavoro specifici dedicati rispettivamente al doposcuola e ai servizi di contrasto alla povertà alimentare.

### **La ricetta di Barona: azioni rivolte ai minori e alle famiglie**

Nel territorio di Barona, le aree di intervento sono tre e riguardano: 1) l'intercettazione, l'ascolto e l'orientamento delle famiglie invisibili; 2) il contrasto alla povertà economica e il supporto ai bisogni primari; 3) il contrasto alla povertà educativa, relazionale e culturale dei minori.

La prima area di intervento risponde all'obiettivo di intercettare le famiglie con minori sconosciute ai servizi istituzionali e/o alla rete territoriale e mettere in campo attività di accompagnamento. Questo obiettivo è perseguito attraverso la valorizzazione e il potenziamento degli spazi culturali, ricreativi ed educativi presenti nel territorio. Come emerso nel corso dell'intervista alla referente della rete, sono in particolare gli "spazi polifunzionali" a svolgere un ruolo strategico. Questi spazi funzionano infatti come *access point* che consentono di intercettare il bisogno al di fuori dei canali formali:

*"Nel progetto abbiamo ampiamente valorizzato gli spazi polifunzionali; questi spazi infatti, offrendo tutta una serie di servizi, attirano le famiglie. Alle attività organizzate dai centri polifunzionali partecipano infatti tutte le tipologie di famiglie e gli educatori in molti casi capiscono chi hanno davanti e se si tratta di nuclei che possono accedere ad altri servizi attivi nel quartiere. La scommessa degli spazi polifunzionali è quindi intercettare quelli che Cariplo ha definito i "nuclei invisibili"; ovvero quei nuclei che non si rivolgono ai servizi" (Intervista 8).*

Inoltre, nell'ambito di questa azione, si collocano le iniziative finalizzate a dar voce ai bambini e agli abitanti del quartiere sul tema della povertà attraverso l'osservatorio

popolare<sup>7</sup> e la messa in campo di “antenne territoriali” non convenzionali (per es. comitati genitori, esercizi commerciali, CAF) che possono informare le famiglie sui servizi offerti dal territorio (tabella 8.2).

Tabella 8.2 – Azioni finalizzate all'intercettazione, ascolto e orientamento delle famiglie invisibili

Azione	Descrizione
<i>Access Point</i>	Individuazione, ottimizzazione, potenziamento e messa a sistema degli <i>access point</i> formali e informali del quartiere (es. centri di ascolto, spazi polifunzionali, scuola di italiano, doposcuola, servizi di contrasto alla povertà alimentare, ecc.) affinché possano informare e orientare i nuclei sull'offerta dei servizi sociali e territoriali pubblici e privati
<i>Osservatorio popolare</i>	Ricerca-intervento che prevede sia attività che mirano a dare voce ai bambini, sia attività finalizzate alla costruzione di un vocabolario comune in tema di povertà minorile
<i>Antenne territoriali</i>	Individuazione, attivazione e messa in rete di “antenne territoriali” non convenzionali affinché possano svolgere una funzione informativa sui servizi offerti dal territorio nei contesti di vita quotidiana

La seconda area di intervento, come detto, riguarda invece il contrasto alla povertà economica e il supporto ai bisogni primari. In questo caso gli obiettivi sono due; il primo riguarda l'aumento del reddito di alcune famiglie e la diminuzione dei costi dei beni primari. Il secondo riguarda invece il potenziamento delle competenze utili a promuovere il protagonismo degli adulti di riferimento e, più in generale, la fuoriuscita dallo stato di povertà. Le attività in questo caso riguardano, in primo luogo, la definizione di criteri condivisi per l'invio ai servizi sociali dei nuclei. Questa attività, unitamente alla messa a sistema degli *access point* è finalizzata a promuovere l'accesso alle misure di sostegno al reddito. In secondo luogo, è stata prevista la realizzazione di attività di orientamento verso corsi professionali e il potenziamento dell'offerta formativa linguistica. In particolare, la rete ha investito sul potenziamento dell'offerta di corsi di italiano attraverso l'incremento del numero di volontari e dei materiali dedicati. Il servizio sociale rimane invece il punto di riferimento per l'accesso a corsi professionali per adulti. Infine, le azioni hanno riguardato il contrasto alla povertà alimentare e si sono concentrate su: 1) la messa in rete dell'offerta esistente<sup>8</sup> e la condivisione, fra le varie realtà presenti, di una strategia condivisa di

<sup>7</sup> In particolare, sono stati previsti quattro percorsi di consultazione finalizzati all'emersione dei diversi punti di vista e all'individuazione di risposte innovative per il quartiere, con bambini e bambine delle scuole d'infanzia e delle scuole primarie, con ragazze e ragazzi tra i 14 e i 20 anni e con adulti (genitori e nonni di diverse età). Inoltre, sono state previste due giornate laboratoriali intensive rivolte a tutti i soggetti intercettati nei percorsi di consultazione e finalizzate a sperimentare metodi e tecniche che facilitino il dialogo interculturale e intergenerazionale e centrate sul protagonismo dei bambini.

<sup>8</sup> In particolare si tratta di un Emporio Solidale, il Social Market de Le Vetrine di Ovada e il Banco Alimentare distribuito dalle parrocchie e da ASP Terza Età.

promozione e comunicazione; 2) la riorganizzazione di un social market preesistente<sup>9</sup>; 3) la sperimentazione (per due mesi) di consegna settimanale di cassette di prodotti freschi a 20 famiglie. La sperimentazione è stata avviata con risorse interne al progetto ed è finalizzata alla creazione di reti che rendano possibile l'autofinanziamento dell'iniziativa (ad esempio attraverso il meccanismo della cassetta sospesa, l'intercettazione di gruppi di acquisto solidali, il coinvolgimento degli agricoltori e il recupero delle eccedenze alimentari); 4) la possibilità di autoprodurre grazie alla disponibilità di utilizzo, a titolo gratuito, di un terreno messo a disposizione da una cooperativa agricola partner di progetto (tabella 8.3).

*Tabella 8.3 – Azioni finalizzate al contrasto alla povertà economica e il supporto ai bisogni primari*

<i>Azione</i>	<i>Descrizione</i>
<i>Criteri per invio ai servizi sociali</i>	Condivisione di criteri di lettura del bisogno per l'invio dei nuclei ai servizi sociali territoriali
<i>Formazione</i>	Potenziamento dell'offerta di corsi di italiano per stranieri (incremento del numero di volontari e dei materiali dedicati)
<i>Contrasto alla povertà alimentare</i>	Le attività previste in questo ambito sono tre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• messa in rete dell'offerta esistente e condivisione di una strategia di comunicazione e promozione unitaria;</li> <li>• riorganizzazione di un preesistente Social Market</li> <li>• consegna settimanale di cassette di prodotti freschi a 20 famiglie</li> <li>• autoproduzione agricola</li> </ul>

La terza area, che come abbiamo visto riguarda il contrasto alla povertà educativa, relazionale e culturale dei minori in povertà, risponde all'obiettivo di ottimizzare, incrementare e integrare l'offerta educativa, sportiva, ricreativa e culturale. Nel corso dell'intervista è emerso che l'attività sulla quale si è concentrato il maggiore investimento in questo senso riguarda il doposcuola, che è stato individuato dalla rete come particolarmente importante perché consente di contrastare la dispersione scolastica, di avvicinare nuclei sconosciuti e di realizzare un raccordo con le scuole. Nello specifico, dopo aver rilevato che l'offerta esistente non riusciva a rispondere alla domanda, la rete si è posta l'obiettivo di mettere a sistema i doposcuola esistenti e di supportarli sui rispettivi bisogni specifici:

*“Abbiamo fatto un grosso investimento sul doposcuola dato che, nel quartiere, alcuni doposcuola, pur accogliendo molti bambini, erano a rischio di chiusura per via della*

<sup>9</sup> Si tratta di “Le vetrine di Ovada” che precedentemente al progetto era aperto solo tre mezzogiornate a settimana, sulla base di un finanziamento del Comune di Milano in scadenza.

mancanza di finanziamenti. Abbiamo puntato molto anche sulla qualità di questi doposcuola promuovendo una connessione con le scuole e prevedendo la presenza di educatori oltre che di volontari. Abbiamo poi individuato una referente di tutti i doposcuola della Barona che tiene la barra sul metodo, su cosa significa fare il doposcuola, sui contatti con le scuole per fare in modo che i doposcuola non siano esclusivamente un supporto allo studio ma siano qualcosa di più. Per noi poi il doposcuola è un luogo privilegiato di aggancio delle famiglie e di socialità. Si tratta di un luogo eterogeneo per definizione, tutti i bambini fanno il doposcuola; è un servizio che risponde pienamente all'ottica QuBi dato che può essere un luogo privilegiato per innescare tutta una serie di relazioni con le famiglie. Un po' come i centri polifunzionali, l'idea è che il doposcuola costituisca un'antenna sul territorio" (Intervista 8).

Le altre azioni che rientrano in questa area riguardano invece: 1) l'ottimizzazione e l'incremento dell'offerta ricreativa e culturale (laboratori, feste, momenti di aggregazione) negli spazi dedicati (parrocchie, spazi associativi, spazi polifunzionali, scuole); 2) la realizzazione di percorsi formativi e di cittadinanza attiva co-progettati con i ragazzi, che consentano lo sviluppo di competenze e il protagonismo degli adolescenti; 3) la creazione (su richiesta di un istituto comprensivo) di uno spazio per ragazzi della scuola secondaria di primo grado a forte rischio di dispersione scolastica, in orario scolastico e incentrato sull'acquisizione di competenze attraverso la pratica e la realizzazione di laboratori esperienziali; 4) la realizzazione di uno spazio di socialità e condivisione per neomamme (con bimbi da 0 a 6 anni) che, oltre a facilitare l'emersione dei bisogni e delle necessità, mira a stimolare lo scambio tra pari e a individuare risposte in una logica di autorganizzazione e supporto reciproco; 5) l'incremento dell'accesso all'offerta sportiva da realizzare attraverso una proposta di quartiere costruita insieme alle associazioni sportive di zona (per es. tariffe calmierate, laboratori nelle scuole, laboratori nelle case popolari, campus estivi) e finalizzata a rendere l'offerta il più inclusiva possibile; 6) le attività di comunicazione sulle opportunità presenti nel quartiere e rivolte ai minori (per es. volantini e campagne sui social media) (tabella 8.4).

Tabella 8.4 – Azioni finalizzate al contrasto alla povertà educativa, relazionale e culturale dei minori

Azione	Descrizione
Doposcuola	Potenziamento dei doposcuola di quartiere.
Offerta ricreativa e culturale	Ottimizzazione e incremento dell'offerta ricreativa e culturale.
Percorsi formativi e di cittadinanza attiva	Percorsi formativi e di cittadinanza attiva per adolescenti, che consentano lo sviluppo di competenze e il protagonismo dei ragazzi.

<i>Laboratori esperienziali</i>	Spazio ragazzi incentrato sull'acquisizione di competenze attraverso la pratica e la realizzazione di laboratori esperienziali.
<i>Spazio mamma</i>	Creazione di uno spazio di socialità e condivisione per neomamme con bimbi da 0 a 6 anni.
<i>Attività sportiva</i>	Incremento dell'accesso all'offerta sportiva dei minori.
<i>Comunicazione</i>	Attività di comunicazione sulle opportunità per minori in povertà.

Infine, la rete di Barona ha previsto un "budget di comunità", ovvero ha destinato una parte delle risorse ad attività da individuare a maggioranza dall'*equipe* e il cui utilizzo è previsto a partire dal sesto mese di progetto. Queste risorse sono state ad esempio impiegate per la realizzazione di attività di formazione rivolta ai volontari che si occuperanno di sostenere gli adulti di riferimento nella ricerca attiva di lavoro (es. preparazione dei CV).

#### 8.4.2. Il caso di Dergano

##### **Territorio e rete**

La popolazione residente a Dergano è pari a 22.569 persone e la ricetta di quartiere mira a raggiungere 790 minori (di cui 120 nuovi utenti) e 1.180 adulti (di cui 230 nuovi utenti) per un totale di 1.970 persone (di cui 350 nuovi utenti).

La rete di Dergano si è costituita grazie ad *Al Bando le povertà* e conta 21 enti. Il referente di rete appartiene a un'associazione di promozione sociale che esiste da due anni e, anche se nel territorio sono presenti alcune grosse realtà del privato sociale, la scelta è stata quella di incaricare un soggetto "nuovo". Come emerso nel corso dell'intervista con il referente della rete, il lancio della *call* ha infatti costituito l'occasione per promuovere, oltre alla nascita della rete, il protagonismo di soggetti emergenti:

*"Cariplo ha lanciato una call, ha fatto poi un incontro in zona al quale hanno partecipato molte cooperative storiche di Milano. Da queste cooperative è arrivato un input a noi per fare qualcosa insieme, noi lo abbiamo raccolto e abbiamo iniziato a contattare delle micro-reti che già esistevano ed erano parziali (es. gli oratori che erano già in rete fra loro) e abbiamo quindi provato a mettere assieme tutti quanti" (intervista 9).*

Il modello di *governance* della rete, nel caso di Dergano è particolarmente articolato. Il referente di rete è infatti supportato da un secondo referente. Di fatto quindi, se di norma le ricette sono coordinate dalla coppia referente di rete-assi-

stente sociale di comunità, nel caso di Dergano si è scelto di appoggiarsi a due referenti di rete. Questa scelta è dovuta, da un lato, al fatto che la costituzione della nuova rete è stata particolarmente onerosa e, dall'altro, al fatto che essendo l'ente capofila una realtà piuttosto piccola non era possibile distaccare una persona a tempo pieno per occuparla in un'attività esterna.

La rete si è poi dotata di una "équipe di progetto" (composta dai referenti di rete, dall'assistente sociale e dai coordinatori delle quattro azioni chiave previste dal progetto) cui spetta la regia e il coordinamento del progetto. Sono poi stati istituiti quattro "tavoli tematici" dedicati a ciascuna area di intervento e un "tavolo di rete" che riunisce tutti i componenti della rete e che è stato pensato come il luogo di ricomposizione degli interventi effettuati nell'ambito delle singole attività. Infine, come anticipato, sono stati individuati quattro coordinatori, uno per ognuna delle azioni progettuali. Queste figure sono il punto di riferimento per gli attori operanti nei contesti territoriali deputati allo svolgimento delle azioni, e devono tenere le fila delle attività confrontandosi "nell'équipe di coordinamento" con i referenti di rete e le assistenti sociali di comunità.

### **La ricetta di Dergano: azioni rivolte ai minori e alle famiglie**

Le aree di intervento previste dalla ricetta di Dergano sono quattro e riguardano: 1) l'emersione delle povertà nascoste e l'attivazione di processi di inclusione; 2) l'alleanza educativa famiglie-scuole-territorio; 3) la risposta immediata alle povertà familiari; 4) le maggiori opportunità di lavoro e l'aumento dell'autonomia economica.

Anche in questo territorio la prima area di intervento si concentra sull'emersione delle povertà nascoste e sull'attivazione di percorsi di inclusione. Un ulteriore obiettivo interno a questa area riguarda poi la creazione di connessioni inedite tra fragilità e risorse. L'idea è che i beneficiari dei servizi diventino a loro volta risorsa per gestire il loro problema e per aiutare altri che condividono la stessa difficoltà. Infatti, come emerso nel corso dell'intervista con il referente della rete:

*"il tavolo emersione ha due obiettivi principali: il primo è quello di attivare tutti quei soggetti che, nel territorio, possono intercettare le situazioni di povertà. Il secondo obiettivo è invece legato alle feste di quartiere e all'attivazione della comunità; questo in linea con l'idea che uno dei modi per affrontare la povertà in generale, e la povertà minorile in particolare, è creare dei contesti sociali in cui la povertà possa emergere" (Intervista 9).*

Sul fronte dell'intercettazione le azioni riguardano: 1) l'individuazione e la formazione delle "antenne di quartiere"; 2) l'attivazione e il potenziamento di sportelli d'ascolto aperti al quartiere; 3) la creazione di una rete di prossimità formata da tutte le

attività (artigiane, associative e commerciali) che affacciano su strada per favorire l'accesso ai servizi; 4) l'attivazione di una rete di mamme immigrate quali sentinelle e "tutor" di mamme in condizione di fragilità; 5) il potenziamento dei "custodi sociali"<sup>10</sup>. Sul fronte dell'attivazione della comunità le azioni riguardano invece la realizzazione di feste ed eventi di quartiere che mirano a creare un legame fra i cittadini e le antenne di quartiere, a far conoscere le piccole realtà che lavorano su temi specifici e a promuovere la riappropriazione dello spazio pubblico (tabella 8.5).

*Tabella 8.5 – Le azioni a favore dell'emersione delle povertà nascoste e attivazione di processi di inclusione*

<i>Azione</i>	<i>Descrizione</i>
Intercettazione del bisogno	Individuazione delle antenne di quartiere all'interno di ogni partner e formazione rivolta a nuovi soggetti che possono operare come antenne di quartiere
	Attivazione e potenziamento di quattro sportelli d'ascolto aperti al quartiere
	Creazione di una rete di prossimità formata da tutte le attività che affacciano su strada perché i servizi possano arrivare a tutti
	Attivazione di una rete di mamme immigrate che possano operare come sentinelle e "tutor" di mamme neoarrivate, in stato di isolamento o di fragilità
	Potenziamento del servizio "Custodi Sociali"
Feste di quartiere e attivazione della comunità	Organizzazione di eventi di comunità che permettono alle antenne di quartiere di creare legami con i cittadini
	Organizzazione di 3/5 incontri all'anno di piccole comunità per favorire la scoperta delle realtà della zona che lavorano su temi specifici
	Realizzazione di tre eventi cittadini per la riappropriazione dello spazio pubblico

Le azioni previste nell'ambito dell'alleanza educativa famiglie-scuole-territorio mirano a creare una sinergia con gli istituti scolastici e a promuovere il potenziamento delle opportunità educative a favore dei minori (es. laboratori artistici e culturali; doposcuola; attività sportive; attività oratoriali; centri estivi; supporto allo studio). All'interno di quest'area si collocano anche le azioni rivolte alle mamme e che mirano a sviluppare forme di supporto reciproco volte a favorire l'accesso alle risorse e a pro-

<sup>10</sup> Con questo termine si fa riferimento a degli operatori sociali che favoriscono l'accesso ai servizi di prossimità e sono presenti nei caseggiati di edilizia residenziale pubblica. Maggiori informazioni sono disponibili sul [sito del Comune di Milano](#).

muovere l'inclusione delle famiglie migranti. Nel dettaglio le azioni volte a promuovere lo sviluppo delle opportunità educative riguardano l'acquisto di attrezzature e materiali rivolti ai minori; la riduzione o l'azzeramento dei costi legati alla partecipazione ad attività ricreative e culturali e la previsione di contributi a favore dei soggetti che erogano queste attività. Le azioni a supporto delle mamme immigrate riguardano il sostegno alla genitorialità (anche attraverso l'aiuto fra pari), la formazione (es. linguistica), il coinvolgimento di mediatori culturali e la formazione specifica diretta ai volontari (tabella 8.6).

Tabella 8.6 – Le azioni a favore dell'alleanza educativa famiglie-scuole-territorio

Azione	Descrizione
<i>Opportunità educative</i>	Acquisto di attrezzature e di materiali destinati ai minori
	Abbattimento delle quote di iscrizione alle attività ricreative e culturali
	Previsione di contributi a favore degli enti erogatori
<i>Supporto alle mamme e inclusione famiglie migranti</i>	Creazione di spazi mamma-bambino e realizzazione di incontri fra mamme con bambini 0-3 anni
	Sostegno psico-educativo alla genitorialità
	Supporto tra pari (tra i genitori)
	Realizzazione di corsi di italiano
	Formazione linguistica e culturale (rivolta alle madri immigrate) volta alla comprensione del modello educativo scolastico e allo sviluppo di un linguaggio specifico utile a promuovere l'accesso ai servizi
	Coinvolgimento di mediatori culturali nei servizi di prossimità
	Formazione di volontari e operatori riguardo alle culture prevalentemente rappresentate nel quartiere

La terza area di intervento, come detto, riguarda invece la risposta immediata alle povertà familiari e si concretizza nel recupero delle eccedenze alimentari, nella creazione di punti di distribuzione dei beni e nella promozione dell'accesso delle famiglie ai punti di offerta (tabella 8.7).

Tabella 8.7 – Le azioni a favore di una risposta immediata alle povertà familiari

Azione	Descrizione
Recupero alimentare	Raccolta degli avanzi alimentari serali delle attività commerciali del quartiere
Distribuzione beni	Implementazione di punti di distribuzione di beni alimentari, indumenti e medicinali
Accompagnamento delle famiglie	Accompagnamento delle famiglie ai punti di offerta di indumenti (guardaroba solidale, mercatino infanzia) e ai punti di offerta alimentare (pacco alimentare, banco solidarietà)

La quarta area mira infine a garantire maggiori opportunità di lavoro e quindi ad avviare percorsi di inclusione lavorativa volti a fare in modo che nelle famiglie con minori ci sia almeno una persona che lavora. Come emerso nel corso dell'intervista con la referente della rete, l'obiettivo del tavolo dedicato a questa attività è quello di creare opportunità formative e di tirocinio a partire dalle realtà presenti nel quartiere:

*“L’idea è quella di provare a costruire una rete territoriale che offra opportunità formative e di tirocinio lavoro coinvolgendo le realtà locali. Nel territorio di Dergano c’è una ricchezza di piccole realtà artigiane e commerciali che consente di ragionare su una rete territoriale. Al momento stiamo lavorando per la costruzione di una rete di soggetti interessati a ospitare i tirocini. Contemporaneamente ci stiamo confrontando con alcuni enti di formazione per poter riuscire a far convergere anche risorse esterne a QuBi. Nella fase successiva, vorremmo invece individuare i minori che possono essere interessati a partecipare a queste esperienze” (intervista 9).*

Nello specifico, le azioni previste sono tre e riguardano l'individuazione delle opportunità lavorative offerte dal quartiere, la creazione di reti di attori che possono offrire queste opportunità, l'accesso dei destinatari a queste misure (tabella 8.8).

Tabella 8.8 – Le azioni volte a sviluppare maggiori opportunità di lavoro e ad aumentare l'autonomia economica

Azione	Descrizione
Individuazione delle opportunità	Mappatura delle opportunità lavorative presenti nel quartiere
Creazione di reti	Creazione di reti di aziende e attività commerciali del quartiere con la finalità di sensibilizzare le realtà profit e attivare percorsi di inclusione lavorativa
Attivazione	Attivazione di tirocini, di esperienze “paralavorative” e di inserimenti lavorativi per i soggetti più fragili (es. giovani Neet)

## 8.5. L'innovazione nei territori

I casi di studio di Barona e Dergano mostrano come i processi di innovazione sociale abbiano consentito di mettere in campo numerose azioni di contrasto alla povertà minorile. In entrambi i territori, la messa a sistema e la valorizzazione di quanto già presente nei quartieri, unitamente alla sperimentazione di nuovi interventi (spesso realizzata anche grazie all'inclusione di attori non convenzionali nel campo della lotta alla povertà) ha permesso la realizzazione di un'ampia gamma di azioni utili a contrastare le varie forme di povertà infantile. Tali azioni peraltro si rivolgono a tutte le famiglie in condizione di bisogno presenti nel territorio e ciò rafforza la sinergia pubblico-privato. Questo è vero in particolare quando sono coinvolte famiglie già in carico ai servizi comunali o che comunque sono inviate ai servizi attraverso la rete. Le azioni messe in campo dalla rete possono ad esempio coinvolgere famiglie beneficiarie di misure come il Reddito di cittadinanza e creare quindi un aggancio fra gli interventi pubblici di respiro nazionale e la progettazione locale. L'erogazione del RdC si accompagna infatti all'adesione a un "Patto per l'inclusione" che prevede una serie di impegni per il nucleo che possono concretizzarsi nell'adesione a iniziative promosse dalle reti di *Al bando le povertà*.

Sia in Barona sia a Dergano, la messa in rete dell'insieme di attori pubblici e privati interessati alla lotta alla povertà ha portato all'attivazione di misure dirette a far emergere i bisogni inespressi (emersione delle famiglie bisognose); a contrastare la povertà economica e a soddisfare i bisogni primari (alimentazione e primo soste-gno); e a combattere la povertà educativa.

Se, in linea con quanto previsto dal bando, questi interventi sono simili, la loro attuazione muta in modo significativo. Nel caso di Barona, infatti, la ricetta si concretizza nell'attivazione degli spazi polifunzionali come strumento principale per far emergere i bisogni; l'intervento di aiuto alimentare si concretizza nell'autoproduzione agricola, attraverso la mobilitazione delle aziende agricole al fine di favorire l'invio di 'cassette' alimentari ai bisognosi. Infine, la lotta alla povertà educativa si basa sul rafforzamento e la messa a sistema del doposcuola di quartiere. A Dergano invece, l'emersione della povertà è demandata alle "antenne di quartiere", mentre le due principali misure di lotta all'indigenza si concentrano sulle mamme e sulla formazione professionale e l'avvicinamento al lavoro. Le azioni implementate a Dergano sono poi coerenti con la prospettiva che definiamo della cittadinanza attiva: oltre alle "antenne" che agiscono come punti di allerta per individuare il bisogno e dare una prima risposta, in questo territorio è stato previsto il rafforzamento di attività ricreative di quartiere con l'obiettivo di favorire l'intercettazione del bisogno e promuovere la partecipazione dei cittadini.

L'analisi delle due ricette evidenzia quindi che *Al bando le povertà* ha consentito di definire percorsi che, pur prevedendo delle linee d'azioni comuni, sono ritagliati, in primo luogo, sulle specificità della povertà nei contesti territoriali. Le caratteristiche del fenomeno sono state ricostruite dapprima nella fase di individuazione dei NIL e, successivamente, nel corso dell'attività di co-progettazione, che ha pertanto preso le mosse dai bisogni rilevati e percepiti che caratterizzano ciascun territorio. In secondo luogo, e qui si ritrova un altro elemento già citato ma che è importante sottolineare nuovamente, gli interventi messi in campo si basano sulla valorizzazione di quanto già esistente prima ancora che sulla messa in campo di azioni completamente nuove.

## 8.6. Conclusioni

Il presente capitolo ha affrontato il tema della lotta alla povertà e del ruolo che in essa svolge il secondo welfare. In un ambito di *policy* caratterizzato da importanti novità a livello nazionale (introduzione del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile e del Reddito di Inclusione prima e Reddito di Cittadinanza poi), questo lavoro mostra la capacità degli attori e delle istituzioni locali di contribuire in modo decisivo alla realizzazione di azioni di contrasto alla povertà a livello territoriale. Pur rischiando un'eccessiva semplificazione, possiamo dire che oggi il contrasto alla povertà sembra essere caratterizzato da importanti novità *top-down* (misure nazionali) e *bottom up* (innovazione a livello locale).

La lotta alla povertà infantile a Milano è un settore estremamente interessante dal punto di vista della sperimentazione di nuove pratiche e di investimenti provenienti da soggetti privati. Il programma *QuBi* e, al suo interno, il progetto *Al bando le povertà* rappresentano un'esperienza importante di secondo welfare fondata sulla *governance* di rete e su esperienze di innovazione sociale. La *governance* di rete, basata sulla collaborazione e il negoziato tra una molteplicità di attori interessati alla lotta alla povertà, ha promosso la definizione e l'implementazione di nuove idee dirette a migliorare l'efficacia degli interventi e la loro efficienza nell'utilizzo delle risorse disponibili, e ad aumentare le capacità degli attori istituzionali e sociali.

*Al bando le povertà* ha inoltre permesso la nascita o il rafforzamento di reti territoriali in grado di mettere in relazione una pluralità molto ampia di soggetti. Questi, in una logica *bottom up* e a seguito dell'attività di co-progettazione realizzata con il supporto di facilitatori, hanno messo a sistema le esperienze maturate in passato e hanno potenziato il loro intervento. Oltre agli aspetti finanziari, il sostegno alla lotta alla povertà infantile si è concretizzato nell'individuazione di nuove idee, sia per la *governance* sia per le azioni rivolte ai minori e alle loro famiglie.

In sostanza, il contributo di *Al bando le povertà* al contrasto alla povertà minorile

non si limita all'erogazione di servizi aggiuntivi rivolti a questo specifico target ma riguarda soprattutto la creazione di sinergie utili a valorizzare le risorse del territorio e questo con riferimento sia a quelle che già erano dirette al contrasto alla povertà, sia a quelle che sono state attivate proprio grazie al progetto.

A livello più generale, *Al bando le povertà* rappresenta poi un esempio innovativo – e, al momento, apparentemente riuscito – di partnership tra pubblico e privato. Basandosi sulla partecipazione dell'assistente sociale di comunità al lavoro di rete, questa partnership crea infatti sinergie virtuose che, laddove i nuclei possiedano i necessari requisiti, consentono alle famiglie, oltre che di accedere ai servizi offerti dalla rete, di beneficiare delle prestazioni pubbliche (ad esempio di sostegno al reddito) sia nazionali sia locali. Le azioni messe in campo dalla rete si rivolgono infatti a tutte le famiglie con minori comprese quelle che beneficiano di misure come il Reddito di cittadinanza.

In conclusione, l'esperienza di QuBi e di *Al bando le povertà* mostra che la sfida della povertà infantile può essere affrontata lavorando a partire dai territori e puntando sulla capacità trasformativa di programmi, come quelli qui analizzati, che alimentano l'innovazione. Accanto a questo è auspicabile un maggior investimento pubblico e la promozione di un aggancio solido fra queste iniziative di secondo welfare e le misure di carattere nazionale.

## Riferimenti bibliografici

- Agostini C. (2017), *Secondo welfare e lotta alla povertà. Un'arena di policy sempre più articolata*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp.173-193
- Agostini C. (2019a), *Come si è arrivati al Reddito di cittadinanza*, in «Welfare Oggi», n. 2, pp. 7-14
- Agostini C. (2019b), *QuBi: a che punto è "Al bando le povertà"?*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 12 agosto 2019
- Agostini C. (2019c), *Progetto QuBi: vi raccontiamo la "ricetta" contro la povertà di Barona*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 18 settembre 2019
- Agostini C. (2019c), *Progetto QuBi: vi raccontiamo la "ricetta" contro la povertà di Dergano*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 10 ottobre 2019
- Agostini C. e Cibinel E. (2017), *Il contributo delle Fondazioni di origine bancaria al contrasto alla povertà*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 195-219.

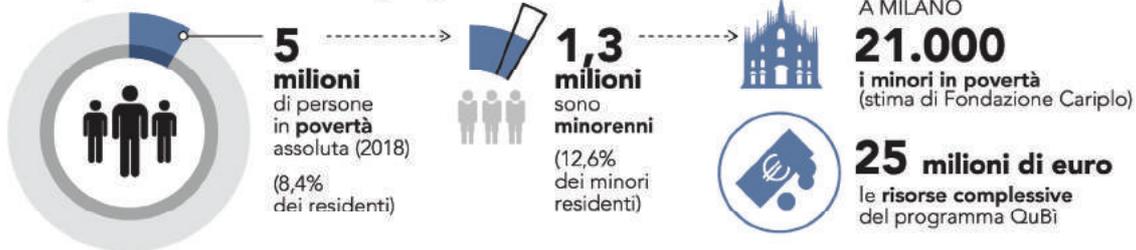
- Bandera L. (2019), *Fondo contro la povertà educativa, Borgomeo: "Bicchiere mezzo pieno: ora continuiamo con la sperimentazione"*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 19 gennaio 2019
- Cibinel E. (2018), *A Milano le povertà dei minori sono... al bando*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 7 dicembre 2018
- Cibinel E. (2019), *QuBi, la ricetta nata a Milano per dare una risposta strutturale alla povertà*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 22 gennaio 2019
- CRC (2019), *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. I dati regione per regione*, Roma
- Hubert A. (a cura di) (2010), *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*, Publication Office of the European Union, Lussemburgo
- Inps (2019a), *Reddito/Pensione di cittadinanza e Reddito di inclusione. Dati statistici. Dati provvisori aggiornati al 8 ottobre 2019*, [www.inps.it](http://www.inps.it)
- Inps (2019b), *Reddito di Inclusione. Osservatorio statistico. Nuclei beneficiari e persone coinvolte. Mesi di competenza gennaio-dicembre 2018. Dati provvisori aggiornati al 22 gennaio 2019*, [www.inps.it](http://www.inps.it)
- Istat (2019), *Report sulla povertà in Italia, anno 2018*, [www.istat.it](http://www.istat.it)
- Maino F. (2013), *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale*, F. Maino e M. Ferrera (a cura di), Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp.17-46
- Maino F. (2017), *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp.19-42
- Maino F. e Razetti F. (2019), *Long term care: riflessioni e spunti dall'Ue, fra innovazione e investimento sociale*, in "La rivista delle politiche sociali", n. 1, pp. 143-162
- QuBi (2018), *Scheda di approfondimento: le ricette di quartiere*, documento distribuito in occasione della presentazione dei progetti selezionati dalla call "Al Bando le Povertà!", Milano 17 dicembre 2018
- Torring J. (2012), *Governance Networks*, in D. Levi-Far (a cura di), *The Oxford handbook of Governance*, Oxford University Press

### **Lista delle interviste realizzate**

- Intervista 1, Monica Villa, Vice Direttore Area Servizi alla Persona – Welfare di Comunità, Laura Anzideo, Project manager, Fondazione Cariplo, 23 luglio 2019.
- Intervista 2, Daniela Attardo, Comune di Milano, Posizione organizzativa, Responsabile Unità Coordinamento Servizi Sociali di I livello e Pronto Intervento Minori presso Comune di Milano, 18 aprile 2019.
- Intervista 3, Rossella Fiorentino, Assistente sociale di comunità, Municipio IV, 29 maggio 2019.
- Intervista 4, Rosalba Scarciglia, Assistente sociale di comunità, Municipio VI, 23 maggio 2019.
- Intervista 5, Simone Martinoli, Referente rete Baggio, Municipio VII, 3 giugno 2019.
- Intervista 6, Silvia Margutti, Assistente sociale di comunità, Municipio IX, 23 maggio 2019.

- Intervista 7, Ivana Grazzani, Posizione organizzativa, Municipio VI, 23 maggio 2019.
- Intervista 8, Michela Bellodi, Referente rete Barona, Municipio VI, 29 maggio 2019.
- Intervista 9, Francesco Purpura, Referente rete Dergano, Municipio IX, 29 maggio 2019.

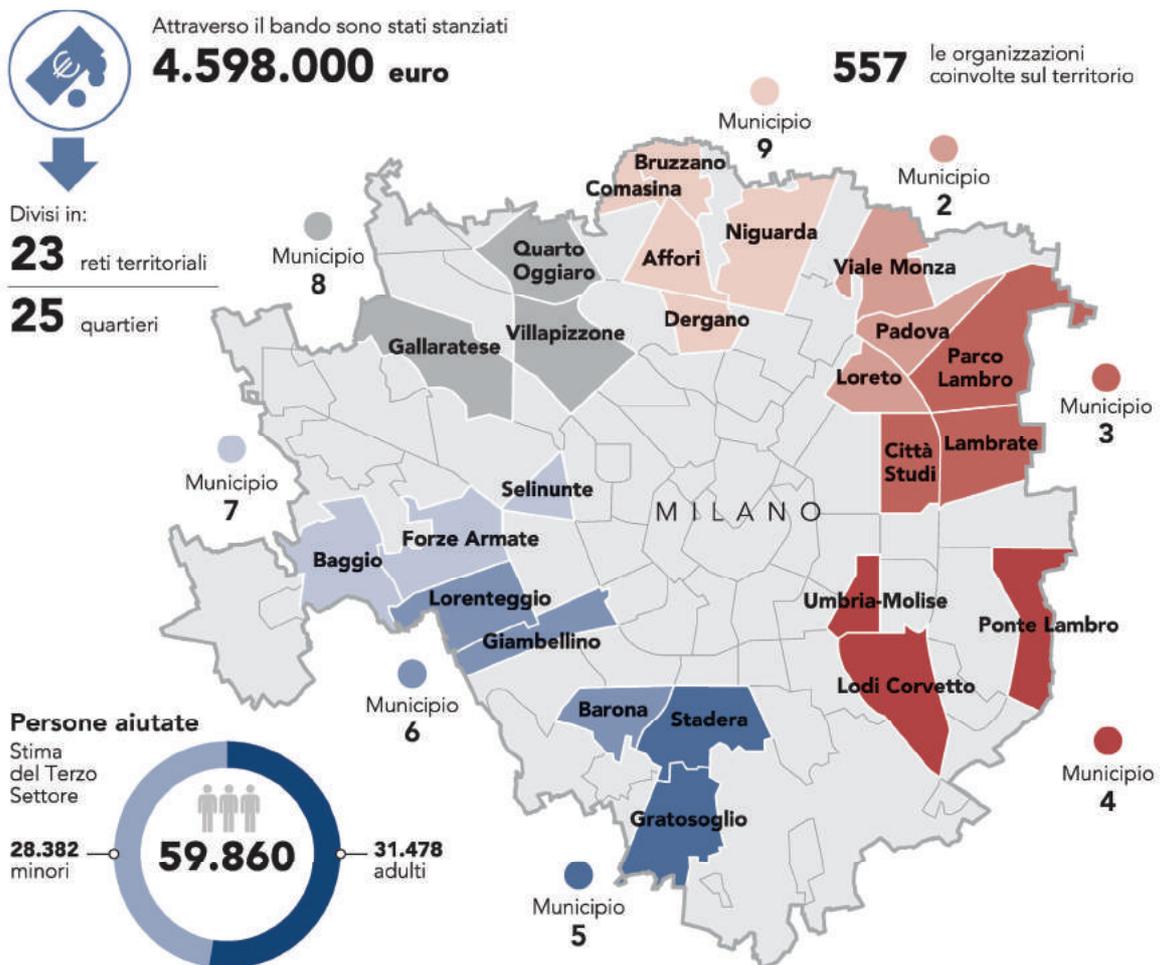
### La povertà minorile e il programma QuBi

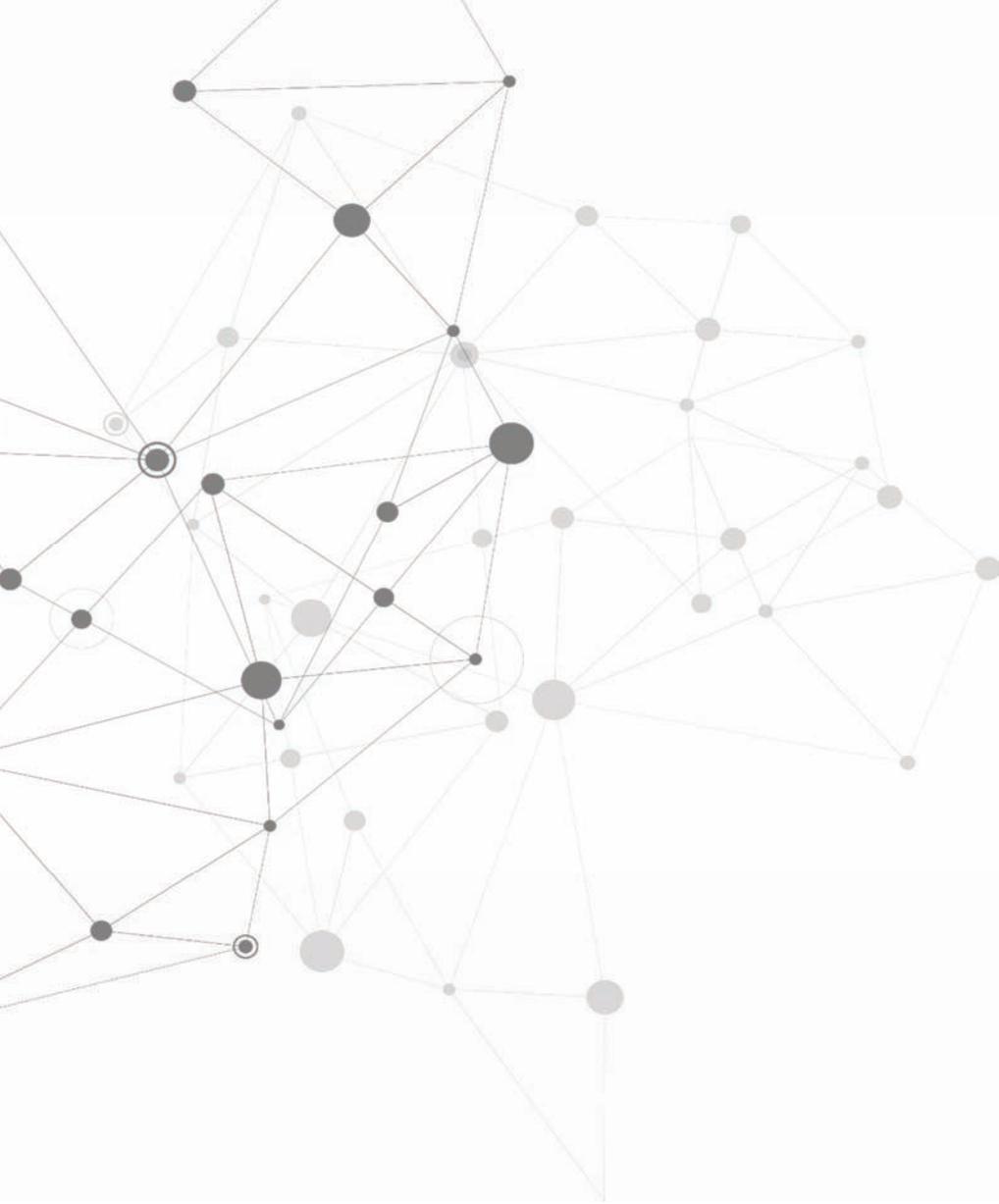


#### Gli assi di intervento di QuBi



### I primi passi di «Al Bando le povertà!»





## Introduzione

Negli ultimi anni, in particolare a partire dalla cosiddetta emergenza sbarchi di migranti sulle nostre coste, nel nostro Paese si sono andati strutturando due principali circuiti dell'accoglienza a livello locale<sup>2</sup>: i Cas, ovvero i Centri di accoglienza straordinaria, e il Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, il cosiddetto Sprar, trasformato di recente in Siproimi<sup>3</sup>.

Il sistema Cas è nato, sulla spinta dell'emergenza, come un sistema di accoglienza parallelo allo Sprar. Tuttavia i due sistemi (Cas e Sprar) sono andati strutturandosi, nella maggioranza dei casi, come due fasi distinte nel percorso di inserimento dei migranti<sup>4</sup>: i richiedenti asilo sono stati prevalentemente destinati al sistema Cas e, solo una volta ottenuta la protezione internazionale, sono stati successivamente indirizzati verso lo Sprar.

---

<sup>1</sup> Il capitolo presenta i primi risultati della ricerca svolta nell'ambito di Minplus, progetto europeo Interreg Italia-Svizzera avviato nel mese di novembre 2018. Il progetto, di durata triennale, prevede un'attività di ricerca che ha come oggetto di analisi i modelli di *governance* territoriale dell'accoglienza e dell'integrazione dei richiedenti asilo. Le attività di ricerca si sono svolte per conto del Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi e del Laboratorio *Percorsi di secondo welfare*, partner del progetto Minplus. In particolare sono state approfondite le modalità con le quali sono realizzate e articolate la prima e la seconda accoglienza nel contesto della Città Metropolitana di Torino, con riferimento ai casi studio dell'accoglienza diffusa in Val Susa e nel Canavese. La ricerca si basa prevalentemente sulle interviste a 15 testimoni privilegiati coinvolti a vario titolo nel sistema di accoglienza, sia in rappresentanza degli enti locali (come i consorzi dei servizi sociali della Val Susa e del Canavese, l'Ufficio Immigrazione e l'Ufficio Minori della Città di Torino), sia degli enti gestori di Cas e progetti Sprar dislocati nella Città Metropolitana di Torino. Si ringrazia Francesca Prunotto per il continuo e proficuo confronto sul percorso e i risultati di ricerca.

<sup>2</sup> Se si escludono i centri volti all'identificazione concentrati nei luoghi di sbarco come i Cara (Centri di accoglienza per i richiedenti asilo), i centri di rimpatrio Cpr (Centri di permanenza per il rimpatrio) e gli hub regionali e interregionali.

<sup>3</sup> Letteralmente Siproimi significa "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati". Questo sistema ha sostituito lo Sprar, "Sistema di protezione per rifugiati e richiedenti asilo", in seguito al Decreto Sicurezza convertito nella Legge 132/2018.

<sup>4</sup> In particolare a partire dalle indicazioni del Ministero dell'Interno contenute nella circolare DLCl-Servizi Civili n. 0003994 del 05/05/2016: "Essendo lo Sprar una rete di accoglienza di secondo livello, si intende privilegiare coloro che hanno ottenuto una forma di protezione o sono in possesso di permesso di soggiorno per motivi umanitari" (Giunti 2018).

In questa sequenza di interventi il sistema dei Cas, che ha accolto la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo, rappresenta l'anello debole. L'accoglienza straordinaria ha infatti avuto modalità e caratteristiche molto disomogenee in Italia. Tra le varie esperienze è possibile distinguere casi critici e buone pratiche; nei casi più virtuosi, Cas e Sprar hanno finito per assomigliarsi per caratteristiche e qualità dell'accoglienza.

Con il concetto di "filiera dell'accoglienza" si fa qui riferimento in particolare ai casi in cui nel sistema Cas e durante l'iter della domanda di asilo dei migranti (prima accoglienza) si sono avviati percorsi di inclusione nella società circostante che sono poi stati portati a compimento, una volta ottenuta una forma di protezione da parte dei richiedenti, nel sistema Sprar (la seconda accoglienza). Come questa filiera si sia costituita, quali forme abbia assunto la cooperazione inter-istituzionale e come sia andata strutturandosi la rete di soggetti pubblici e privati è osservabile più nel dettaglio se si analizzano alcuni casi specifici.

Nell'ambito della ricerca qualitativa che viene presentata in questo capitolo, si è approfondita l'analisi del sistema di accoglienza nella Città Metropolitana di Torino e in particolare i casi della Val Susa e del Canavese dove la prima accoglienza è stata declinata secondo le modalità dell'accoglienza diffusa<sup>5</sup>. Guardando da vicino, approfondendo i casi studio, appaiono in modo più nitido gli ingredienti della *governance* di una buona accoglienza: il coinvolgimento del territorio, l'accoglienza diffusa anziché il concentramento in grandi centri, la costituzione di reti allargate capaci di coinvolgere la società civile e la cittadinanza anziché l'imposizione dall'alto di strutture di accoglienza, il coordinamento tra pubblico e privato anziché il mero ricorso a modalità di outsourcing dei servizi guidate dalla logica della corsa al ribasso, la trasparenza delle procedure e delle modalità di monitoraggio dei progetti anziché l'opacità delle modalità di affidamento e di controllo, la cooperazione e il dialogo interistituzionale anziché la separazione e l'incomunicabilità tra i vari livelli di *governance*.

Su queste buone pratiche e sulla filiera che si è andata costituendo, pur tra luci e ombre, si è abbattuta la scure del Governo Conte I con le politiche fortemente volute dall'ex Ministro degli Interni Salvini (i cosiddetti "Decreti Sicurezza") che hanno suscitato allarme e paure tra gli addetti ai lavori<sup>6</sup>. A livello locale infatti la riduzione

<sup>5</sup> Questi due progetti di accoglienza diffusa realizzati nell'ambito del sistema Cas sono stati resi possibili grazie alla sottoscrizione di protocolli d'intesa tra la Prefettura di Torino e i comuni e i consorzi che sono enti titolari dei progetti. Non si tratta degli unici casi dell'area, a questi si aggiungono i progetti di accoglienza diffusa in Val Pellice, a Caluso e nel Chierese.

<sup>6</sup> Sullo sfondo rimane poi la questione delle frontiere e del calo degli sbarchi che, con costi altissimi in termini di diritti umani, si è verificato (nonostante il risalto mediatico dato allo scontro tra l'ex Ministro degli Interni Salvini e le Ong) prima dell'insediamento del Governo Conte I, a seguito degli accordi tra Italia e Libia nel Febbraio del 2017.

delle risorse, la stretta sui permessi rilasciati ai richiedenti asilo, l'allontanamento della prima accoglienza dagli standard di qualità della seconda accoglienza hanno gettato i vari attori, pubblici e privati, che agiscono a livello locale in una situazione di disorientamento (divisi tra fatalismo, spirito di adattamento e ricerca di soluzioni creative); ora i più recenti cambiamenti politici sembrano suscitare nuove speranze<sup>7</sup>.

E se dopo lo scampato pericolo fosse arrivata l'occasione di consolidare il sistema di accoglienza italiano? Se così fosse, è dalle buone pratiche e dal loro approfondimento che bisognerà ripartire.

Su questo sfondo e nell'intento di approfondire le buone pratiche della filiera dell'accoglienza, in questo capitolo, dopo aver delineato il difficile consolidamento di un sistema di accoglienza in Italia e le caratteristiche che i Cas hanno assunto negli ultimi anni (§ 9.1), passerò all'approfondimento del contesto della Città Metropolitana di Torino e alla descrizione di due casi virtuosi (Val Susa e Canavese) nell'ambito della prima accoglienza (§ 9.2), tratteggerò i rischi che derivano dal primo Decreto Sicurezza e dai tagli alla spesa decisi dal Governo Conte I, approfondendo il ruolo e le prospettive del Terzo Settore in questa difficile e incerta fase di cambiamento per la filiera dell'accoglienza (§ 9.3). Nelle conclusioni si tireranno le fila di questo ragionamento, ribadendo la necessità di approfondire le buone pratiche realizzate a livello locale per pensare e ri-pensare il sistema di accoglienza italiano.

## 9.1. L'accoglienza in Italia: un sistema oltre l'emergenza?

### 9.1.1. Tra paure, marginalizzazione e integrazione: le politiche sui migranti in Italia fino al 2011

Nell'arco degli ultimi anni il dibattito mediatico sulle migrazioni si è prima focalizzato sulla cosiddetta emergenza sbarchi, poi sull'attacco alle Ong che lavorano nel Mediterraneo per salvare vite umane, soffiando sul fuoco delle paure e delle insicurezze dei cittadini. In particolare il tema delle migrazioni ha avuto spesso un'esposizione sproporzionata alle reali dimensioni del fenomeno e connotata da un linguaggio improprio (Prunotto 2019a).

D'altronde le politiche sull'immigrazione sono state a più riprese nella nostra storia improntate al paradigma della sicurezza. Al contrario di Germania, Francia e Gran Bretagna l'Italia è diventato un paese di immigrazione in un momento storico in cui le condizioni economiche apparivano già compromesse (Caponio e Graziano 2011). Bisogna altresì evidenziare che la retorica dell'emergenza e dell'invasione è stata

---

<sup>7</sup> Il capitolo è stato consegnato a fine settembre 2019, a distanza di poche settimane dall'insediamento del Governo Conte II.

spesso alimentata da una percezione distorta del fenomeno (Colombo 2012).

Com'è noto, la Legge Martelli (Legge 39/1990) ha istituito un sistema di visti d'ingresso e ha fatto per la prima volta riferimento all'asilo anche se in modo restrittivo, come apparirà chiaro di fronte al flusso di sfollati dalla ex Jugoslavia. La Legge Turco-Napolitano (Legge 40/1998) per prima ha introdotto una prospettiva volta all'integrazione dei migranti e alla valorizzazione delle reti migratorie (si pensi all'istituto dello sponsor<sup>8</sup>). La Legge Bossi-Fini (Legge 189/2002) e soprattutto il cosiddetto Pacchetto Sicurezza (Legge 94/2009) hanno invece rafforzato il legame tra sicurezza e immigrazione (Caponio e Graziano 2011). L'impianto securitario di queste misure è stato aspramente criticato perché, vincolando i migranti a una condizione di precarietà giuridica, avrebbe favorito la loro marginalizzazione e il loro sfruttamento sul lavoro, soprattutto in economie arretrate quali quelle dei paesi dell'Europa mediterranea (Calavita 2005).

In tema di diritto di asilo, tuttavia, è proprio all'interno della ristretta Legge Bossi-Fini, e sulla scorta dell'esperienza di accoglienza dei Kosovari al volgere della fine del secolo scorso, che sono stati istituiti percorsi di integrazione in piccole strutture coinvolgendo i comuni (Hein 2010). Antesignano dello Sprar è stato infatti il progetto *Azione Comune* avviato nel 1999. La consapevolezza della necessità di creare un percorso di accoglienza che avesse come fulcro un'azione decentrata sul territorio si concretizzò infatti nel biennio 1999-2000, in concomitanza con l'entrata in vigore in Italia della Convenzione di Dublino del 1997 e con la crisi del Kosovo (Marchetti 2014). In seguito è stato concepito il Pna (Piano Nazionale Asilo), poi trasformato in Sprar con l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (*ibidem*).

Tuttavia, nel complesso, la questione dell'asilo ha avuto un peso marginale nelle politiche migratorie e nel dibattito sulle migrazioni per lungo tempo. La politica sull'immigrazione tra gli anni Novanta e la prima decade degli anni Duemila è stata infatti contrassegnata da sanatorie e da decreti flussi che, di fatto, hanno regolarizzato a singhiozzo migranti economici già presenti sul nostro territorio, impiegati in segmenti del mercato del lavoro abbandonati dagli autoctoni e in posti di lavoro meno retribuiti (Ambrosini 2001; Ambrosini 2007; Ambrosini 2011).

Il 2011 con il primo picco degli sbarchi sulle nostre coste ha rappresentato un punto di svolta nelle politiche migratorie: le primavere arabe e l'instabilità del Medio

---

<sup>8</sup> L'istituto dello sponsor prevedeva la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro a fronte di una garanzia offerta da un cittadino italiano o straniero con una capacità economica adeguata. Questo meccanismo, che mirava a creare canali d'ingresso regolari per i migranti, è stato introdotto dalla cosiddetta Legge Turco-Napolitano (Legge 40/1998) e cancellato dalla Legge Bossi-Fini (Legge 189/2002). Di recente è stato inserito anche nella proposta di legge di iniziativa popolare "Ero straniero. L'umanità che fa bene".

Oriente da una parte, e la chiusura degli ingressi per motivi di lavoro in seguito alla crisi economica, dall'altra, hanno portato a un drastico aumento delle richieste di asilo<sup>9</sup>.

### 9.1.2. L'emergenza permanente

Dopo il primo picco nel 2011, i flussi via mare verso il nostro paese hanno registrato un ulteriore aumento nel 2014, fino a raggiungere un massimo di 181.436 sbarchi nel 2016. L'inversione di tendenza è avvenuta dopo il 2017: nel 2018 sono sbarcati infatti 23.370 migranti contro i 119.369 dell'anno precedente<sup>10</sup>. Il calo così repentino è da attribuirsi all'accordo tra Italia e Libia del febbraio 2017, finalizzato al blocco delle partenze dalle coste libiche. Questo accordo è stato aspramente criticato sotto il profilo del rispetto dei diritti umani: il calo delle partenze si è infatti accompagnato, come ricorda Amnesty International (2017) a un aumento del tasso di mortalità in mare e a trattamenti disumani e degradanti in Libia.

La capacità ricettiva del nostro sistema di accoglienza ha avuto bisogno di un paio di anni per adattarsi all'andamento degli sbarchi: i dati rielaborati da Fondazione Ismu (2019) ci dicono che le persone accolte sono passate infatti da circa 66.066 nel 2014 a 176.554 nel 2016 e a 183.681 nel 2017. I lunghi tempi di attesa per la valutazione delle domande hanno fatto sì che la riduzione degli arrivi non si sia tradotta in breve tempo in una riduzione del numero di persone in accoglienza: si pensi che nel 2017 erano necessari ben 18 mesi alle commissioni territoriali per valutare le richieste di asilo (Openpolis e Actionaid 2018).

Se è vero dunque che si è verificata una pressione significativa di migranti sul nostro paese, altri dati aiutano a ridimensionare la retorica dell'emergenza: al 1° dicembre del 2017 i residenti stranieri sul totale dei residenti in Italia erano l'8,3%, le presenze inserite nel sistema di accoglienza lo 0,3%. Il fatto poi che nel dibattito mediatico il tema degli sbarchi e delle migrazioni sia diventato ancora più centrale nel 2018, nonostante la drastica diminuzione dei migranti sbarcati e delle domande di asilo presentate (scese da 130.119 a 53.596), sembra indicare una volontà di usare e alimentare in modo strumentale insicurezze e paure dei cittadini piuttosto che quella di governare in modo strutturale il fenomeno (Cesareo 2018).

D'altra parte, se è vero che l'Europa sembra incapace di darsi una politica comune sulle migrazioni, secondo Wolleghem (2018) le domande poste dal Governo Conte

---

<sup>9</sup> I migranti sbarcati sulle nostre coste passano da 4.406 nel 2010 a 62.694 nel 2011. Si vedano i dati contenuti nell'infografica e ripresi dalle elaborazioni di Fondazione Ismu (2019) su dati del Ministero dell'Interno.

<sup>10</sup> I dati di questo paragrafo fanno riferimento alle elaborazioni di Fondazione Ismu (2019) su dati forniti dal Ministero dell'Interno.

I di una maggiore solidarietà possono essere considerate giuste, ma le risposte appaiono sbagliate e non efficaci sul lungo termine (si fa qui riferimento alle dure posizioni nei confronti della diplomazia europea con la chiusura dei porti e il blocco delle navi delle Ong verificatesi durante il Governo Conte I).

Al di là delle retoriche e del dibattito mediatico, negli ultimi anni l'accoglienza in Italia – prima dei recenti cambiamenti<sup>11</sup> - si è articolata in diversi centri nei quali sono transitati richiedenti asilo e rifugiati (Marchetti 2011; Accorinti 2015; Openpolis e Actionaid 2018). Si pensi ad esempio ai centri di soccorso, prima assistenza e identificazione, centri governativi situati nelle aree più soggette agli sbarchi (i cosiddetti *hotspot*, nati sostanzialmente per differenziare i richiedenti asilo dai cosiddetti migranti economici). O agli *hub* regionali o interregionali, in teoria adibiti alla formalizzazione della domanda di asilo, alla verifica dello stato di salute e all'individuazione delle situazioni di vulnerabilità. Quest'ultimo tipo di centri ha avuto scarsa operatività (ad eccezione del centro di Settimo Torinese).

In molti territori l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati si è tradotta principalmente in questi due ultimi sistemi: l'accoglienza straordinaria costituita dai Cas (i Centri di accoglienza straordinaria) istituita nel 2014 e rafforzata dal D.lgs. 142/2015 in risposta all'aumento degli sbarchi sulle coste italiane (nel 2014 si contano 170.100 migranti sbarcati contro i 42.925 dell'anno precedente) e il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (lo Sprar) istituzionalizzato con la Legge 189/2002.

Questi due circuiti dell'accoglienza (Cas e Sprar) si differenziano in termini di *governance* per gli attori che coinvolgono e per i ruoli che sono loro attribuiti, anche se entrambi i circuiti sono finanziati attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo.

I Cas, che sono allestiti dalle Prefetture dei capoluoghi di regione che a propria volta ne affidano la gestione a enti del Terzo Settore attraverso contratti pubblici o con procedure di affidamento diretto, rappresentano un sistema molto disomogeneo nel paese per qualità e modalità di accoglienza (Giunti 2018; Openpolis e ActionAid 2018). I progetti Sprar fanno invece capo agli enti locali che, aderendo al sistema di accoglienza su base volontaria, implementano misure di informazione, accompagnamento, assistenza, orientamento e inserimento socio-lavorativo dei migranti con il prezioso supporto delle realtà del Terzo Settore (Giunti 2018; Legambiente 2018; Sprar 2018).

Quest'ultimo sistema rappresenta una buona pratica di accoglienza studiata a livello internazionale e un modello di riferimento per tutte le forme di accoglienza diffusa nei territori, oltre a prevedere un sistema di rendicontazione e monitoraggio

---

<sup>11</sup> Si fa qui riferimento alla Legge 133/2018, il cosiddetto Decreto Sicurezza, e a ciò che ne è seguito.

molto accurato e preciso (Legambiente 2018). Tuttavia, anche se lo Sprar ha costituito un modello di accoglienza integrata, i Cas hanno accolto dal 2016 più del 70% delle presenze inserite nel sistema di accoglienza (Openpolis e ActionAid 2018). Il fatto che una misura straordinaria abbia di fatto rappresentato l'ordinaria realtà dell'accoglienza è un'altra prova della difficoltà del paese a governare questo fenomeno in modo strutturale e lungimirante (Ferrera 2018; Prunotto 2018): in questi ultimi nove anni (almeno dal 2011) le politiche sull'accoglienza in Italia sembrano non aver smesso di oscillare tra il consolidamento di un unico sistema e uno stato di "emergenza permanente" (Marchetti 2014).

### 9.1.3. *L'ordinaria accoglienza: i Cas tra mala accoglienza e buone pratiche*

Che cos'è stata l'accoglienza straordinaria in questi ultimi anni? Colmando il vuoto di informazioni, la ricerca di Openpolis e ActionAid (2018) si concentra sui costi e sulle modalità di gestione del sistema Cas in Italia<sup>12</sup>. In sintesi questa ricerca evidenzia diverse criticità del principale circuito dell'accoglienza: l'opacità del suo funzionamento, la mancanza di un sistema omogeneo di informazione e rendicontazione, l'estrema variabilità nelle procedure di affidamento e nelle modalità di gestione dei centri nei diversi territori.

Lungo la penisola le Prefetture hanno seguito infatti prassi anche molto diverse per quanto riguarda l'affidamento agli enti gestori: alcune sono ricorse a procedure competitive e più trasparenti, altre ad affidamenti diretti e a procedure più opache. Tuttavia dal 2012 al 2017 è in generale aumentata la quota di procedure competitive (61,1% gli importi assegnati con procedura aperta nel 2017, rispetto al 54,8% nel 2016 e al 26,5% del 2013) e si è registrato contestualmente un calo dell'affidamento diretto.

L'alta variabilità nelle procedure di affidamento, così come la disomogeneità nelle modalità di gestione, vengono messe ulteriormente in luce approfondendo nella ricerca di Openpolis e Actionaid (2018), i Casi di Torino e Trapani: la Prefettura di Trapani dal 2012 al 2017 ha quasi sempre scelto l'affidamento diretto (nel 95,5% dei casi), mentre la Prefettura di Torino ha scelto questa modalità solo nel 12,6% dei casi.

A Trapani, nel marzo del 2018 le persone inserite nel circuito dei Cas erano 1.453. Si è trattato di persone ospitate per la stragrande maggioranza in grandi centri: in media sono state 70,6 le persone accolte nei centri trapanesi. Nella provincia di Torino, invece, al 31 dicembre del 2017, le persone accolte nei centri temporanei erano 4.520 (il triplo di quelle presenti nel trapanese). Tuttavia i centri erano 409, circa 20

---

<sup>12</sup>La ricerca di Openpolis e Actionaid (2018) fa riferimento alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdnpc) e agli atti delle Prefetture.

volte di più di quelli nella provincia di Trapani. 11,1 erano le persone accolte in media nei centri della provincia di Torino<sup>13</sup>.

Le dimensioni dei centri non costituiscono certamente un indicatore sufficiente della qualità dell'accoglienza: possono esserci centri piccoli gestiti in modo inadeguato e centri grandi gestiti con competenza e buona volontà da parte degli operatori, ma certo la sproporzione nei numeri conferma la forte disomogeneità che ha caratterizzato l'accoglienza straordinaria in Italia. Borderline Sicilia sostiene inoltre che nel trapanese la crescita del numero dei Cas sia stata accompagnata dalla ricerca di posti isolati, abbondanti, fuori dai centri abitati, con il concentramento in grandi centri senza progettualità volte all'integrazione: *"quando si dice il business dell'immigrazione bisogna capire che più migranti ci sono in un centro più ci si può guadagnare..."* (Openpolis e ActionAid 2018, p. 31).

La concentrazione in mega-centri con poca attenzione alle attività volte all'inclusione nella società circostante rappresenta l'immagine di una mala accoglienza che più volte ha attirato l'attenzione della stampa, anche nel contesto torinese. Viceversa, centri più piccoli che permettono interventi più personalizzati, o forme di accoglienza diffusa, per esempio in appartamenti, appaiono come una soluzione positiva sia in termini di inclusione dei migranti nella società circostante perché viene favorita un'interazione positiva con i residenti<sup>14</sup> sia come possibile volano di sviluppo di alcuni territori fragili e marginali (Amodio et al. 2018, Corrado e D'Agostino 2018; Legambiente 2018).

Le forme di accoglienza diffusa hanno il loro punto di riferimento nello Sprar, ma hanno riguardato anche diverse esperienze virtuose di Cas sparse lungo la penisola come documentato da Legambiente (2018). Nel report di Legambiente sono raccolte alcune testimonianze di operatori e referenti di enti gestori, consorzi socio-assistenziali ed enti locali coinvolti in alcune di queste progettualità. Un'altra ricerca (In Migrazione 2018) ha messo in evidenza alcune esperienze virtuose realizzate nell'ambito del sistema Cas, a partire dall'analisi dei bandi di gara lanciati dalle Prefetture. Quattro sono apparsi i punti qualificanti nei bandi per la gestione della prima accoglienza (e quindi di Cas): la presenza di incentivi all'apertura di centri di piccole dimensioni e alla quantità e alla qualità dei percorsi di integrazione; la valorizzazione della professionalità e dell'esperienza del personale; i stringenti criteri di valutazione della proposta complessiva e metodologica. Analizzando i bandi pubblicati nel periodo della ricerca (maggio-giugno 2018), vengono individuati alcuni casi tra i più

<sup>13</sup> Si consideri che anche nella provincia di Torino, tuttavia, al 31 dicembre 2017 buona parte dei migranti era ospitata in centri di medio-grandi dimensioni: circa la metà dei migranti presenti si trovava in strutture con più di 20 ospiti, il 28% in strutture con più di 40 ospiti, il 14% in strutture con più di 100 ospiti (Openpolis e Actionaid 2018).

<sup>14</sup> L'idea che l'interazione favorisca il superamento del pregiudizio fa riferimento alla celebre *contact hypothesis* nota in letteratura grazie al lavoro di Allport (1954).

virtuosi in Italia: Rieti, Ravenna e Siena. La prefettura di Rieti, per limitarsi al primo posto, ha pubblicato un bando vietando esplicitamente Cas con più di 30 ospiti, ha valorizzato la necessità di avere un personale altamente qualificato e ha richiesto una descrizione accurata degli aspetti organizzativi e metodologici. Questi esempi virtuosi – si legge nel rapporto di ricerca curato da In Migrazione (2018a) – avrebbero potuto essere lo spunto per il Ministero dell'Interno per uniformare e migliorare le gare d'appalto per l'accoglienza straordinaria in tutto il Paese.

Pur considerando che a livello locale, nella buona riuscita delle iniziative volte all'accoglienza, contano molto le culture politiche territoriali (Marzorati *et al.* 2017), un'analisi lucida delle migliori esperienze realizzate avrebbe forse permesso l'adozione di un unico buon modello d'intervento e il suo consolidamento a livello nazionale (Zanfrini 2018), anziché il suo azzeramento.

## 9.2. Le buone pratiche nell'ambito dell'accoglienza straordinaria

In altre parole, l'accoglienza straordinaria migliore ha cercato di ricalcare le caratteristiche dello Sprar ed è stata improntata a garantire gli stessi standard di qualità previsti dal manuale operativo dello Sprar che fa riferimento ad equipe multidisciplinari, a modalità di accoglienza integrata e percorsi individualizzati di inserimento<sup>15</sup>. Questo sembra essere stato, tra gli altri, l'orientamento della Prefettura di Torino che ha favorito forme di accoglienza diffusa (Giunti 2018), come mostrano i casi della Val Susa e del Canavese oggetto di approfondimento in questo capitolo. Si tratta di due casi studio che illustrano come l'insieme di attori pubblici e privati abbiano imparato a livello locale, sulla scorta dell'esperienza, a gestire la prima accoglienza attraverso un processo che potremmo definire di apprendimento esperienziale (Shon 1984) e di innovazione incrementale (Velecco e Mancino 2015).

### 9.2.1. Il contesto della Città Metropolitana di Torino

I dati relativi alla provincia di Torino al 31 Dicembre del 2017 ci permettono di inquadrare il contesto torinese: 4.764 migranti<sup>16</sup> sono ospitati in Cas e 923 in Sprar; i Comuni dove sono presenti Cas sono 185 e più di 70 sono le cooperative e le associazioni coinvolte nella gestione; alla rete Sprar aderiscono 19 tra Consorzi e Comuni sul territorio provinciale (Giunti 2018)<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Si veda a tal proposito il manuale operativo realizzato dal Servizio Centrale dello Sprar.

<sup>16</sup> Le nazionalità maggiormente rappresentate fra i richiedenti asilo sono Nigeria, dal Gambia, dal Ghana e dal Camerun; si tratta per lo più di giovani e uomini (Giunti 2018).

<sup>17</sup> I dati aggiornati al 20/1/2019 confermano che il sistema Cas accoglie la maggioranza delle presenze inserite nel sistema di accoglienza (Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto di asilo 2019).

I casi studio, come quello valsusino e quello canavesano, suggeriscono come modalità di *governance* volte all'accoglienza diffusa e al coinvolgimento degli enti locali si siano affermate in seguito alle criticità riscontrate nella prima fase di insediamento negli stessi territori di alcuni Cas di dimensioni medio-grandi. Si consideri che in entrambe le aree, Val Susa e Canavese, sono presenti anche progetti Sprar, oggi Siproimi<sup>18</sup>, che rappresentano la fase successiva di inserimento di coloro che hanno ottenuto protezione internazionale, specialmente se già accolti nei Cas del territorio. Non ci sono qui gli elementi per valutare i risultati in termini di inserimento socio-lavorativo delle persone che sono passate attraverso la prima e la seconda accoglienza nei due territori e nell'area della provincia di Torino. Tuttavia, sulla base delle evidenze raccolte attraverso interviste ai testimoni privilegiati, è possibile tratteggiare le caratteristiche della filiera dell'accoglienza e mettere a tema le diverse contaminazioni e connessioni tra sistema Cas e Sprar. Non da ultimo, si consideri che più interlocutori ribadiscono che l'interesse dei Comuni della provincia verso i progetti Sprar (a cui si aderisce su base volontaria) è cresciuto anche come conseguenza dell'esperienza di gestione positiva dei Cas specialmente quando i territori sono riusciti a sentirsi e ad essere protagonisti. A livello locale la cooperazione interistituzionale tra attori diversi e tra due sistemi inizialmente paralleli ha permesso quindi di immaginare e provare a implementare un unico sistema di accoglienza.

Quelle che di seguito vengono analizzate sono esperienze di accoglienza diffusa nell'ambito del sistema Cas, ricostruite a partire dal punto di vista degli attori che ne hanno avuto in carico la gestione e l'implementazione. Alla base dell'idea di declinare in forme di accoglienza diffusa il sistema Cas vi sono due ragioni principali:

- I percorsi di inserimento nella società circostante per essere portati a compimento con successo debbono cominciare fin dal primo periodo di permanenza in Italia (quindi nei Cas)
- Le modalità di accoglienza in piccoli numeri alternative alla concentrazione in medio-grandi centri favoriscono una migliore interazione tra la popolazione locale e i migranti e tra questi ultimi e gli operatori.

La sperimentazione dell'accoglienza diffusa anche nell'ambito del sistema Cas è stata favorita, da un lato, da parti della società civile, cittadini sensibili al tema, enti locali e rappresentanti politici, dall'altro, dall'attenzione all'interlocuzione con i territori dimostrata dalla Prefettura di Torino.

La Prefettura di Torino ha infatti lavorato con grande attenzione ai territori: si pensi

---

<sup>18</sup> I dati riferiti al 2017 mostrano che nello Sprar del Comune di Torino si contano 465 posti in accoglienza; 12 a Susa e 21 ad Avigliana (questi ultimi nella Val Susa), 29 ad Ivrea, 15 a Collettero, 25 a Borgiallo, 20 ad Alice Superiore, 25 a Chiesanuova, 21 a Chivasso (nel Canavese). Nell'intera provincia solo nel 2017 sono avvenuti 296 passaggi da Cas a Sprar (Giunti 2018).

che negli anni sono state 70 le assemblee pubbliche a cui la Prefettura ha partecipato per presentare dati e modalità della prima accoglienza e per garantire presenza e controllo; e 52 i protocolli d'intesa sottoscritti per attività di volontariato svolte da richiedenti asilo. Non solo: nell'ottica di favorire il coinvolgimento attivo degli enti locali nella gestione della prima accoglienza sono stati sottoscritti dalla Prefettura accordi per la gestione dell'accoglienza da parte degli enti locali che hanno coinvolto 118 comuni (Giunti 2018). I casi dei Comuni della Val Susa e di quelli del Canavesano rientrano in questo tipo di iniziative.

L'illustrazione dei casi segue un ordine cronologico – prima l'esperienza valsusina, poi quella canavesana – restituendo la sequenza temporale del loro sviluppo, che risulta peraltro interconnesso, nella misura in cui la seconda esperienza ha preso esplicitamente a modello la prima.

### 9.2.2. Il progetto MAD in Val Susa ha fatto scuola

Il progetto MAD in Val Susa costituisce un caso esemplare che ha per certi versi fatto scuola nell'ambito della prima accoglienza diffusa. MAD significa appunto Micro-Accoglienza Diffusa: si tratta di un progetto avviato ad inizio 2016 (e ancora in corso) grazie a un protocollo di intesa tra la Prefettura di Torino e i Comuni della Bassa Valle di Susa con la Città di Avigliana in testa. Con quell'atto i Comuni si sono impegnati ad accogliere volontariamente un centinaio di richiedenti asilo distribuiti nei vari Comuni con piccoli numeri (da 4 a 12).

Formalmente si tratta di Cas, ma il progetto MAD prevede, secondo la logica dell'accoglienza diffusa, la distribuzione delle presenze all'interno di abitazioni private individuate sul territorio. Il ruolo di regia e coordinamento è svolto dal Comune di Avigliana, mentre della gestione diretta delle accoglienze si occupa un'Associazione Temporanea di Scopo (Ats). Di questa Ats è capofila una cooperativa impegnata da anni sul fronte delle politiche di integrazione e delle politiche sociali. Il progetto prevede interventi mirati per favorire un percorso di autonomia e di inserimento nella società circostante attraverso l'apprendimento della lingua, la gestione positiva del tempo libero, tirocini in azienda, assistenza sanitaria e psicologica. La Responsabile Area Migranti della Cooperativa capofila racconta così le caratteristiche peculiari del progetto:

*"In questo progetto l'ente titolare è il Comune di Avigliana anche se l'ente di riferimento è la Prefettura: le caratteristiche del progetto sono la centralità della persona, l'interlocuzione con i Comuni, l'equipe multidisciplinare di operatori che fa riferimento anche al manuale dello Sprar dove questa equipe è descritta ... L'idea è che il migrante, la persona, si sposti verso i servizi del territorio. Le case dove abitano i migranti sono tra i 3 e i 6 posti, affittate sul mercato libero, a fronte di una garanzia... La cooperativa è*

*capofila del progetto, il sistema funziona attraverso una continua interlocuzione con il Comune di Avigliana, con l'Assessorato del Comune, con il tavolo di tutti i sindaci, e grazie a due centri servizi, uno ad Avigliana e uno a Susa, dove ci sono gli enti gestori del MAD che sono in relazione con tutti gli altri servizi del territorio".*

In altre parole, i migranti ospitati in appartamenti e distribuiti in vari comuni, medi e piccoli, hanno come riferimento il centro servizi del progetto dove incontrano una equipe multiprofessionale che eroga direttamente alcune attività volte all'inserimento e li orienta verso gli altri servizi presenti sul territorio. L'ospitalità in piccoli comuni e l'interazione quotidiana favorirebbero, secondo la Responsabile dell'Area Migranti della Cooperativa, il superamento dei pregiudizi e la possibilità per i migranti "di farsi conoscere come persone nel corso del tempo", secondo una logica che – come anticipato – richiama l'ipotesi del superamento del pregiudizio attraverso l'interazione (Allport 1954).

L'esempio della Bassa Valle è stato ripreso dall'Alta Valle con un secondo progetto<sup>19</sup> che, avviato nel luglio 2017 con le dovute differenze, si è allineato al progetto MAD prevedendo in questo caso il coinvolgimento del Con.I.S.A. "Valle di Susa": Consorzio Intercomunale Socio Assistenziale "Valle di Susa". Il Con.I.S.A. ha emesso il bando e ha affidato la gestione dell'accoglienza a una cooperativa attiva da tempo sul territorio.

La Responsabile Area Minori e Famiglie del Con.I.S.A. racconta la genesi del progetto:

*"I due territori dell'Alta Valle e della Bassa Valle sono diversi, l'Alta Valle è montagna, è un territorio diverso da Avigliana che è a 25 km da Torino; all'inizio eravamo un po' spaventati, qui sono comuni di montagna che nel periodo invernale ed estivo si riempiono di turisti, ma nel resto dell'anno hanno un numero di abitanti ridotto che si conoscono tra loro ... invece funziona... Se li chiamano Cas ci risentiamo anche se ufficialmente si tratta di quello: qui si suddividono il più possibile le persone sul territorio, diversamente da quanto accaduto in passato".*

Dal punto di vista della governance, il Con.I.S.A. non si è limitato alla pubblicazione del bando: ha avuto un ruolo operativo fin dalla fase di preparazione del territorio al progetto di accoglienza; inoltre riveste una funzione di coordinamento e accompagnamento, oltre ad essere l'attore che si interfaccia direttamente con la Prefettura e i sindaci dei Comuni interessati dal progetto. Si tratta di una innovazione rilevante

<sup>19</sup> Al momento dell'intervista (aprile del 2019) nell'Alta Val Susa sono state accolte nel progetto MAD 63 persone; 55 (di cui 24 minori) sono quelle attualmente presenti, distribuite in 14 comuni. Sono stati realizzati 12 inserimenti lavorativi e 7 tirocini; 21 persone hanno frequentato il corso di Italiano presso il Centro Provinciale Istruzione Adulti. 13 sono gli alloggi dove i beneficiari vivono in autonomia e 4 le case in cui sono ospiti di famiglie del posto. 13 sono gli operatori impegnati nel progetto.

se si considera che in Bassa Valle come nell'Alta Valle, prima dell'implementazione di questo progetto di accoglienza diffusa, i Cas hanno significato concentrazione di un certo numero di persone in centri sorti sul territorio senza il coinvolgimento diretto degli enti locali nella gestione dell'accoglienza.

### 9.2.3. *Imparare dall'esperienza a fare accoglienza: il caso del Canavese*

Il secondo caso studio qui presentato, relativo all'esperienza avviata nel Canavese<sup>20</sup>, presenta molte similitudini con l'esperienza valsusina alla quale si ispira. Anche in quest'area, infatti, l'accoglienza diffusa è nata sulla spinta di una mobilitazione del territorio da una parte, e dell'attenzione ai territori della Prefettura di Torino dall'altra, e ciò in seguito all'insediamento nel territorio di alcuni Cas di medie dimensioni gestiti senza un diretto coinvolgimento degli enti locali. In risposta ad una situazione che sembrava poter essere governata più adeguatamente, si è arrivati alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra la Prefettura e il Consorzio IN.RE.TE<sup>21</sup> e alla pubblicazione del bando per la gestione dell'accoglienza nel luglio 2017 (il progetto è tutt'ora in corso).

Dunque anche nel caso canavesano, come in Val Susa, l'attore pubblico locale (qui rappresentato dal Consorzio IN.RE.TE) ha rivestito e riveste un ruolo di coordinamento e accompagnamento che consiste in un coinvolgimento attivo: dalla preparazione del progetto di accoglienza, passando per la pubblicazione del bando, ma non solo. L'azione del Consorzio sta proseguendo lungo tutto il processo di implementazione con un continuo lavoro di accompagnamento e sostegno agli enti gestori e di interlocuzione con i Comuni e la Prefettura.

Al bando relativo all'accoglienza diffusa hanno partecipato alcune organizzazioni che erano già coinvolte nella gestione dei Cas di medie dimensioni precedentemente insediatesi nell'area; mentre altri enti gestori già presenti sul territorio si sono autoesclusi: troppo distanti forse dai nuovi standard di accoglienza stabiliti dal nuovo bando.

Ispirandosi anche all'esperienza della micro-accoglienza diffusa della Val Susa, si è scelto che la nuova accoglienza dovesse avere queste caratteristiche: un numero massimo di ospiti per struttura (6 ospiti negli alloggi, 30 ospiti nelle strutture più grandi), una distribuzione sul territorio in proporzione al numero di residenti, l'investimento in percorsi di inclusione per un'accoglienza che riuscisse ad andare ben

---

<sup>20</sup> Sull'approfondimento dell'esperienza canavesana è basato anche l'articolo pubblicato sul sito di Percorsi di secondo welfare il 9/10/2019 (De Gregorio 2019).

<sup>21</sup> IN.RE.TE è il consorzio dei servizi sociali nato nel 2000 per decisione di 57 Comuni del Canavese che hanno così consolidato una gestione associata dei servizi in un territorio vasto ed eterogeneo caratterizzato dalla presenza di zone di pianura, collinari e comunità montane.

oltre alla mera distribuzione di vitto e alloggio, ma si ponesse l'obiettivo di accompagnare le persone all'autonomia.

Oggi i comuni interessati sono 16, i posti autorizzati sono 330, in incremento rispetto al momento dell'avvio (quando i Comuni interessati erano 10 e i posti 282). I migranti sono attualmente ospitati presso 3 strutture e 48 alloggi (non più di un alloggio per condominio), 7 sono gli enti gestori. Ed è così che oggi quella canavesana rappresenta la più ampia esperienza di accoglienza diffusa per numero di presenze all'interno della Città Metropolitana di Torino<sup>22</sup>.

L'esperienza dei Cas nel Canavese è di particolare interesse perché rappresenta un caso di transizione tra due modalità di *governance* della prima accoglienza che ha comportato il trasferimento degli ospiti dai Cas di medie dimensioni precedentemente insediatesi nell'area al sistema di accoglienza diffusa implementato dopo il Luglio del 2017. Si è trattato dunque di trasformare in modo netto il sistema nel quale i migranti erano già inseriti, cambiando le regole e l'approccio.

L'implementazione di questo nuovo sistema sembra aver favorito la crescita dei 7 enti gestori che hanno avuto evidenza del fatto che un'accoglienza di qualità ha ricadute positive nel rapporto tra operatori e ospiti e con la società circostante<sup>23</sup>. L'operatrice dell'equipe di monitoraggio prende ad esempio le modalità di sostegno dei tirocini per mostrare l'evoluzione degli enti gestori:

*“Mentre all'inizio le offerte di percorsi di tirocinio erano limitate e promosse prevalentemente con risorse dell'azienda ospitante, nel tempo gli enti gestori hanno implementato e sostenuto con proprie risorse tale attività, al fine di ampliare le possibilità di inclusione lavorativa degli ospiti accolti nelle proprie strutture, in continuità con i percorsi formativi e autonomizzanti proposti nel corso dell'accoglienza. Tale risultato evidenzia il cammino virtuoso prodotto nel tempo dal confronto costante tra i diversi enti gestori e lo scambio di buone prassi e di apprendimento delle possibili strategie di sostegno ai beneficiari”.*

Lavorare in modo trasparente di fronte all'ente locale e alla società civile sembra

<sup>22</sup> Ci sono poi altri numeri che parlano della realtà dell'accoglienza straordinaria nel Canavese: intorno ai 250 migranti ospiti dei Cas hanno frequentato corsi di italiano svolti all'interno delle strutture e all'incirca lo stesso numero di persone si è iscritto ai CPIA del territorio per la frequenza dei corsi di italiano; sono 8 i corsi di formazione professionale (dal corso di informatica all'addetto alla manutenzione delle aree verdi) che hanno visto l'iscrizione di persone ospitate nei centri, 110 i tirocini attivati per lo più nell'agricoltura e nell'allevamento, 49 i contratti di lavoro attivati.

<sup>23</sup> Nel caso canavesano, va ricordato che gli enti gestori non si sono presentati al bando come ATS (ovvero come Associazione Temporanea di Scopo come nel caso della Val Susa dove vi è però un numero di ospiti più basso), ma hanno lavorato separatamente con beneficiari diversi. Il Consorzio ha qui dovuto svolgere anche un ruolo di coordinamento puntuale e continuativo tra i diversi enti gestori, coordinamento che ha generato una collaborazione proficua ed uno scambio di esperienze e buone prassi nonché la capacità di riconoscersi in modo corale nell'organizzazione di un importante evento in occasione della Giornata del Rifugiato del 21 Giugno 2019.

favorire la qualità dell'accoglienza, ribadisce la Responsabile dell'Area Inclusione e Reti territoriali del Consorzio IN.RE.TE:

*“Il fatto di essere in una dimensione di confronto e di evidenza in cui la società civile vede cosa si fa, stimola anche i soggetti del Terzo Settore e privati coinvolti nella gestione a investire di più nella qualità: c'è un vantaggio sia per i destinatari che per la società civile, da cui gli enti gestori ricevono un feedback diverso, non sei chiuso in un castello che nessuno vede, il soggetto pubblico ti supervisiona, ti accompagna e ti sostiene, molti hanno scoperto che i risultati sono molto migliori rispetto al modello precedente e tutti hanno raggiunto una consapevolezza del loro lavoro e operato anche in termini di tutela di un diritto; anche chi è sorto per cogliere l'occasione ha maturato un senso di responsabilità civile rispetto al tema”.*

### **9.3. Quale futuro per il sistema dell'accoglienza?**

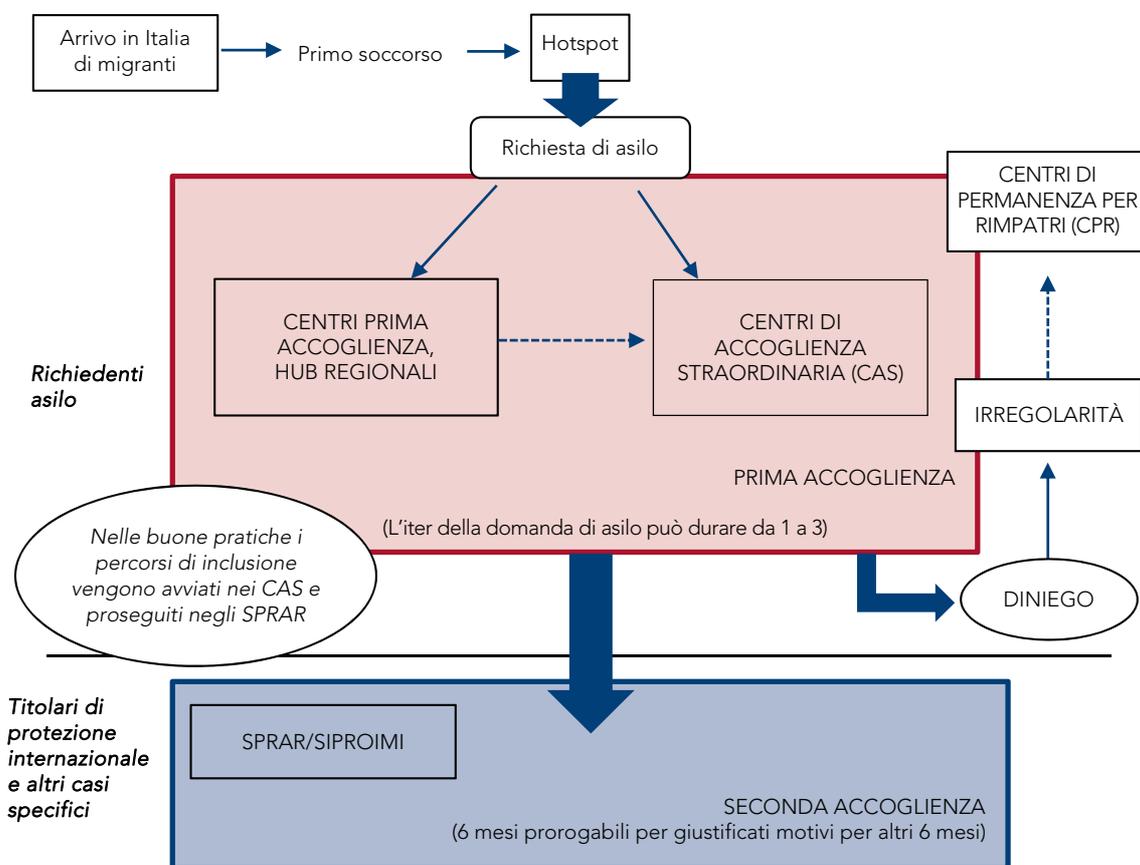
#### *9.3.1. Le politiche del Governo Conte I e i contesti locali: la fine della filiera?*

Come illustrato, sulla spinta di indicazioni provenienti dal livello nazionale, e in conseguenza del modo di strutturare l'accoglienza a livello locale, i due sistemi Cas e Sprar hanno cominciato negli anni (all'incirca dal 2016 al 2018) a costituire una filiera dell'accoglienza, per cui i richiedenti asilo sono spesso transitati dall'accoglienza straordinaria per poi passare al sistema di protezione una volta divenuti titolari di permesso (Giunti 2018; Giovannetti 2019). Questa filiera, nel racconto degli intervistati, ha tanto più funzionato quanto più la prima accoglienza è stata gestita con attenzione al territorio e all'inclusione dei migranti nella società circostante. Il caso valsusino e quello canavesano sono esempi di un'accoglienza che punta all'inclusione fin dalla prima fase di insediamento dei richiedenti asilo nel territorio, affinché nella seconda fase si possano portare a compimento i percorsi cominciati (figura 9.1)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Nella figura non è specificato il caso dei MSNA (minori stranieri non accompagnati) per cui sono previsti percorsi specifici.

Figura 9.1 – Dalla prima alla seconda accoglienza tra Cas e Sprar



Fonte: elaborazione dell'autore.

In questo difficile consolidamento di un modello di accoglienza è però intervenuta la Legge 132/2018 (di conversione del “Decreto Sicurezza I”). Questa legge per certi versi ha preso atto della tendenza già in corso di destinare i titolari di permesso alla seconda accoglienza e di includere nell’accoglienza straordinaria chi non ha ancora ottenuto lo status ed è in attesa di una risposta. Tuttavia, lo Sprar – trasformato in Siproimi (ovvero *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati*) – risulta depotenziato: questo nuovo sistema esclude del tutto i richiedenti asilo, i titolari di alcuni tipi di permesso (per casi speciali e per protezione speciale) e si rivolge principalmente alle persone che hanno ottenuto lo status di rifugiati, ai minori stranieri non accompagnati, alle vittime di tratta e violenza e alle persone interessate da problemi medici (Giovannetti 2019). Si aggiunga che la Legge cancella il permesso di protezione umanitaria che ha riguardato un’ampia fetta di migranti la cui domanda è stata accolta negli anni passati<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Si rimanda all’Infografica che segue il capitolo.

Inoltre, i tagli previsti dalla Legge di Bilancio 2019 ai fondi destinati all'accoglienza straordinaria (ai famosi 35 euro *pro die pro capite*) comportano la drastica riduzione della possibilità di cominciare percorsi volti all'inclusione durante la prima accoglienza. L'effetto combinato della stretta sui permessi e dei pesanti tagli economici sembra dunque mettere a repentaglio la filiera dell'accoglienza faticosamente costruita nel corso del tempo a livello locale e lo stesso senso di cooperazione interistituzionale (*ibidem*).

A fronte di tagli così ingenti, infatti, i nuovi bandi indetti dalle Prefetture per gestire i Cas non permetteranno agli enti gestori di offrire corsi di italiano, attività di supporto per l'audizione nelle Commissioni Territoriali, percorsi di formazione professionale e programmi di gestione positiva del tempo libero com'è avvenuto negli ultimi anni. Anzi, come si legge in un'analisi del nuovo capitolato (In Migrazione, 2018b), come conseguenza dei tagli al finanziamento *pro die pro capite*, sparisce dai Cas la figura dello psicologo, diminuiscono drasticamente le ore dell'assistente sociale, dei mediatori culturali, e perfino del medico con conseguente rischio di abbandono dei soggetti più vulnerabili<sup>26</sup>.

Eliminate le attività volte all'assistenza e all'integrazione, l'accoglienza straordinaria (che corrisponde alla prima fase di accoglienza) rischia di diventare mera fornitura di vitto e alloggio, mortificando gli sforzi compiuti in molti territori per gestire in modo sostenibile e di qualità l'accoglienza. Le parole della Responsabile dell'Area Inclusione e Reti territoriali del Consorzio del Canavese chiariscono questo punto:

*"Siamo in un tempo di sospensione, siamo in attesa di avere indicazioni dalla Prefettura. Il nostro protocollo è stato infatti rinnovato a dicembre del 2018 e prorogato fino al dicembre del 2019, è stato dunque prorogato l'affidamento agli enti gestori alle stesse condizioni, però tutti sappiamo che la situazione si modificherà, in questa situazione alle nuove condizioni il Consorzio non sarà disponibile a rinnovare il protocollo perché l'accoglienza straordinaria non sarà più finalizzata all'inclusione ma alla mera sussistenza, e si prospetta uno scenario che farà arretrare il percorso virtuoso costruito nel tempo con probabili rischi di conflittualità: questa è una posizione già oggetto di riflessione e condivisione anche con l'assemblea consortile. Abbiamo coltivato e curato l'accoglienza come una bella pianta nel corso del 2017 e del 2018 e poi è arrivata la tempesta".*

Perché è invece importante fare accoglienza di qualità fin dalle prime fasi di insediamento dei migranti? Nella letteratura si raccomanda l'importanza di intervenire

---

<sup>26</sup> In media ogni ospite potrà incontrare l'assistente sociale 86 minuti al mese e il mediatore culturale per 48 minuti, media che scende a 19 minuti nei centri più grandi (che prevedono dai 150 ai 300 ospiti). Nei centri grandi, il medico sarà presente 19 minuti a settimana, con l'effetto non solo di negare il diritto alla salute ma anche di esporre la collettività a maggiori rischi. Il report di In Migrazione lancia un ulteriore allarme: le ore di presenza degli operatori non garantirà neanche la funzione di controllo e presidio con il rischio di trasformare i centri in luoghi di occupazione e degrado (In Migrazione 2018b).

fin dalle prime fasi ai fini dell'inclusione socio-lavorativa (ad esempio attraverso la gestione positiva del tempo libero, l'apprendimento della lingua, attività di orientamento, formazione e *work experience*) perché ciò è fondamentale per superare fenomeni di marginalizzazione ed esclusione sociale e per supportare percorsi di integrazione niente affatto scontati (Zanfrini 2018).

Certamente in questi anni, sulla filiera dell'accoglienza e sui percorsi di inclusione si è abbattuta la mannaia dell'alto tasso dei dinieghi (passati dal 39% del 2014 al 58% nel 2015, fino ad arrivare a quasi il 67% nel 2018)<sup>27</sup>. Cosa ne è dei percorsi di inclusione di fronte ai dinieghi? E come le basse probabilità di vedere regolarizzata la propria posizione influiscono sugli stessi percorsi? Un tale tasso di diniego interroga sulla razionalità delle politiche migratorie. Sarebbe necessario, in questo senso, da una parte consentire una maggiore quota di ingressi per lavoro e dall'altra regolarizzare la posizione dei richiedenti asilo che hanno avviato percorsi di inclusione (Alievi 2018).

Per favorire l'inclusione è necessario contrastare il *refugee gap*, ovvero lo svantaggio dei rifugiati e richiedenti asilo nel mercato del lavoro (Dustmann 2016; Peschner 2017; Fasani *et al.* 2018) che ha tra le sue cause la debolezza di reti funzionali all'inclusione lavorativa, oltre alle difficoltà linguistiche e alle condizioni di vulnerabilità (Eve e Perino 2017). È diffusa a tal proposito la convinzione che la sperimentazione di soluzioni che mirino all'inclusione nella società circostante fin dalle prime fasi di insediamento dei migranti sia altamente raccomandabile. Per questa ragione, il presidente di una cooperativa spiega in modo chiaro perché è importante difendere un sistema dell'accoglienza capace di connettere prima e seconda accoglienza:

*“L'effetto combinato tra i tagli economici e il Decreto Sicurezza che introduce permessi di soggiorno di un anno, dunque più brevi, produrrà una maggiore pressione sulla macchina organizzativa, sulla filiera della domanda di asilo, mai potenziata. Dunque il problema è che i migranti sosterranno nella prima accoglienza, dunque nei Cas, molti mesi senza più poter usufruire di nessun percorso di integrazione. Quindi questo significa che la seconda accoglienza, una volta accettata la domanda, si ritroverà a fronteggiare situazioni sempre più problematiche, perché nel frattempo non si è intervenuti e le situazioni di vulnerabilità potranno essersi aggravate: un ritorno indietro. Mentre nel sistema di accoglienza di questi ultimi anni la seconda accoglienza portava a compimento percorsi già avviati durante la prima fase, ora dovrà ricominciare tutto da zero...”*

Le parole di un orientatore professionale che opera nei progetti Sprar per l'inclusione lavorativa è in linea con queste riflessioni:

<sup>27</sup> Si rimanda all'Infografica che segue il capitolo.

*“Nella maggioranza dei casi di successo, il percorso di inserimento è già iniziato nei Cas, almeno per quanto riguarda l'apprendimento della lingua e un primo orientamento al lavoro...”.*

L'effetto combinato tra la Legge 132/2018 e i tagli economici sembra portare a differenziare nettamente la prima accoglienza e la seconda accoglienza, così da separare i due sistemi e vanificare gli sforzi di creare un'unica filiera dell'accoglienza. Rispetto alle politiche securitarie fortemente volute dall'ex Ministro degli Interni Salvini ci si può domandare: può funzionare un sistema così repressivo? Con la diminuzione degli sbarchi e velocizzando i tempi del giudizio sulla domanda di asilo si può risolvere alla radice la questione? La conseguente riduzione del numero di persone accolte nella prima accoglienza, l'aumento dei dinieghi (come sta effettivamente avvenendo) e infine l'espulsione delle persone che hanno ricevuto risposta negativa alla loro domanda di asilo possono dare luogo a un sistema criticabile sul fronte dei diritti umani ma efficace?

Un primo bilancio del Decreto Sicurezza può essere fatto sulla base dei dati: sono aumentati i dinieghi delle domande di asilo, come appare chiaro consultando i dati del Ministero dell'Interno<sup>28</sup>, e conseguentemente sono aumentate le presenze irregolari (Villa 2018). Questi dati sembrano confermare il rischio paventato da più parti: politiche restrittive finiscono per allargare la platea dei migranti irregolari, rendono più difficili percorsi positivi di inclusione con possibili conseguenze sul piano non solo dell'equità e della coesione sociale ma anche della sicurezza, in nome della quale quelle politiche sono state sostenute e implementate.

### 9.3.2. La “buona accoglienza”: un laboratorio di innovazione da preservare

L'accoglienza è stato un laboratorio di innovazione in molti territori (Campomori e Feraco 2018; Zanfrini 2018). Come suggerisce la letteratura, nell'ambito di servizi innovativi l'interazione tra pubblico e soggetti del Terzo Settore, lungi dall'essere una mera relazione di delega, assume spesso i contorni di ciò che possiamo definire *governance partecipata* (Maino 2015), *co-produzione dei servizi* (Osborne et al. 2008; Pestoff e Brandsen 2009). E più facilmente le relazioni tra le stesse organizzazioni non profit non sono improntate unicamente alla competizione, ma assumono modalità di coordinamento, di divisione per specifiche competenze, di costruzioni di reti allargate (Busso et al. 2013)<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Si rimanda all'Infografica che segue il capitolo.

<sup>29</sup> Certamente bisogna rifuggire da semplificazioni per le quali il mondo del non profit e della cooperazione appaiono di per sé buoni in contrasto al mondo dei privati *tout court*; il Terzo Settore rappresenta infatti un mondo variegato all'interno delle quali convivono buone pratiche con cattive pratiche sia in termini di qualità dei servizi che di rispetto dei diritti del lavoro (Busso et al. 2013; Zanfrini 2018).

L'esistenza e il consolidamento di reti larghe sono suggeriti, tra gli altri elementi, dall'interlocuzione e dalle forme di collaborazione anche informale che gli enti gestori dell'accoglienza, pubblici e del Terzo Settore, hanno con associazioni di volontariato e della società civile attive su specifici temi (dalla tutela legale all'accoglienza di persone LGBT). Rispetto alla capacità e all'importanza di fare rete non si può tacere dei casi in cui attori pubblici e del Terzo Settore, mettendosi insieme, fanno richiesta di fondi europei (come i fondi FAMI)<sup>30</sup> o partecipano a bandi di fondazioni bancarie<sup>31</sup>.

Si tratta per certi versi di prove dello spirito di iniziativa con cui a livello locale si cerca di fare squadra ai fini di garantire continuità a percorsi di inclusione spesso già avviati e per i quali le risorse a disposizione e le tempistiche del sistema di accoglienza appaiono limitate. In questo quadro un futuro interrogativo di ricerca riguarda appunto l'apporto di ulteriori risorse – pubbliche e non – destinate all'integrazione dei migranti, in particolare nelle fasi successive all'accoglienza.

Tornando ai Cas, le diverse iniziative mappate anche dal Ministero dell'Interno (2017), in particolare le esperienze di Cas gestiti secondo i criteri dell'accoglienza diffusa (Legambiente 2018), non sono infatti replicabili a fronte di una tale riduzione delle risorse. I nuovi bandi per l'accoglienza straordinaria rischiano di rappresentare un ritorno al passato dell'accoglienza come business anziché come mestiere (In Migrazione 2018a). Ciò che si rimprovera alle politiche sull'accoglienza del Governo Conte I è proprio il fatto di sfavorire le buone pratiche a vantaggio (direttamente o indirettamente) della speculazione, introducendo con la riduzione delle risorse un meccanismo di selezione a favore di organizzazioni capaci di fare economie di scala, più propense a sposare un approccio meno innovativo, secondo una logica di competizione al ribasso.

---

<sup>30</sup> Per FAMI si intende Il "Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020" (Fami)" che è uno strumento finanziario istituito con l'obiettivo di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno: asilo, integrazione e rimpatrio. [Tra i progetti a cui partecipa la Regione Piemonte](#) si pensi, solo per fare alcuni esempi, a quelli contro la tratta degli esseri umani, a InformAzione (mirato a promuovere un'informazione integrata sui servizi offerti ai cittadini stranieri), a Impact (mirato a consolidare la pianificazione degli interventi d'integrazione) e agli interventi rivolti ai MSNA (minori stranieri non accompagnati).

<sup>31</sup> Si pensi al progetto *Never Alone* avviato nel 2016, mirato all'inclusione dei giovani migranti e promosso da un insieme di fondazioni quali Fondazione Cariplo, Compagnia di San Paolo, Fondazione CON il Sud, Enel Cuore, Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, Fondazione CRC di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione Monte dei Paschi di Siena e Fondazione Peppino Vismara, e con il sostegno oggi anche di J.P Morgan (Prunotto 2019b). Si pensi anche a iniziative sviluppate in altri territori come il progetto *A mano a mano. Fare insieme per stare insieme* che nel Lodigiano punta a promuovere forme partecipate di *governance* del fenomeno migratorio, coinvolgendo una rete ampia di attori come Famiglia Nuova Società Cooperativa Sociale Onlus, Caritas Lodigiana, attraverso l'Associazione Emmaus, Cooperativa Sociale Le Pleiadi Servizi, Movimento per la Lotta contro la Fame nel Mondo, Centro Provinciale Istruzione Adulti (Cpia), Fondazione Comunitaria della Provincia di Lodi, Associazione "Tutto il mondo" ONLUS, Azienda Speciale Consortile del Lodigiano per i servizi alla persona.

Se le condizioni dell'accoglienza determinate dalle politiche del Governo Conte I non muteranno, gli attori del Terzo Settore, potenziali gestori dell'accoglienza si troveranno di fronte a un dilemma: cogliere l'occasione economica ma svilire il percorso di qualità intrapreso? Lasciare spazio a soggetti diversi più disposti a fare economie di scala e a limitarsi a offrire vitto e alloggio? Disertare i bandi come già avvenuto in diverse parti di Italia?<sup>32</sup> Un dilemma, quello di uscire dal gioco o sottostare alle nuove regole, che richiama il rischio di "deriva di missione" che vivono gli enti del Terzo Settore anche in altre aree del welfare colpite dalla riduzione dei costi (Lindsay et al. 2013).

Infatti le organizzazioni non profit, le associazioni e le cooperative che hanno gestito l'accoglienza negli ultimi anni hanno spesso maturato nel corso dell'esperienza una funzione di *advocacy*, come spesso accaduto anche in passato sul fronte delle politiche di integrazione (Zincone et al. 1994; Busso et al. 2013). Queste stesse organizzazioni, che hanno frequentemente contribuito alla progettazione dei servizi, oggi si chiedono se sarà economicamente ancora sostenibile occuparsi di accoglienza, quale compromesso sia accettabile e come non perdere l'esperienza acquisita.

#### 9.4. Conclusioni

I casi analizzati e la fase di incerta transizione che i sistemi locali di accoglienza si ritrovano a vivere interroga anche la ricerca sociale sui processi organizzativi, sulle modalità di interazione tra pubblico e privato, sul ruolo del Terzo Settore, sui modelli di *governance* che si sono affermati e su qual è l'impatto delle recenti politiche e di quelle che verranno.

La mancanza di strumenti di analisi del sistema nel suo complesso ha permesso che retoriche come quella del "business dell'accoglienza" gettassero un'ombra di sospetto sull'intero settore, tanto da screditare lo stesso concetto di accoglienza (Openpolis e ActionAid 2018). Un'ombra di sospetto che ha in particolare colpito le organizzazioni del Terzo Settore che non solo hanno gestito per conto del pubblico l'accoglienza, ma – come illustrano bene i casi studio qui presentati – hanno in alcuni contesti contribuito a pensarla, progettarela, innovarla. L'esito di tali retoriche ha portato a politiche repressive che minacciano di smantellare le buone pratiche di accoglienza che coinvolgono i territori e di differenziare e separare circuiti che faticosamente sono stati avvicinati e messi in sequenza, pensando in un'ottica di sistema.

Il sospetto che le politiche repressive alle frontiere possano in ogni caso funzionare solo temporaneamente (con l'affermarsi di nuove rotte) e che l'aumento dei

---

<sup>32</sup> Si veda per esempio l'analisi contenuta nell'articolo di [Cavallito \(2019\)](#).

dinieghi si traduca ben presto in un aumento delle presenze irregolari (a fronte di una macchina delle espulsioni che, oltre ad essere costosissima, funziona solo in pochi e marginali casi)<sup>33</sup> spinge a pensare che un tale approccio non solo sia lesivo dei diritti umani ma inefficace nel lungo periodo. E che dunque vada completamente ripensato.

Se i recenti cambiamenti politici porteranno a una revisione delle politiche sui migranti, bisognerà in tal caso volgere lo sguardo verso quelle buone pratiche, come quelle trattate in questo capitolo, che a livello locale hanno posto le basi per una risposta strutturata e partecipata per la *governance* dell'accoglienza.

## Riferimenti bibliografici

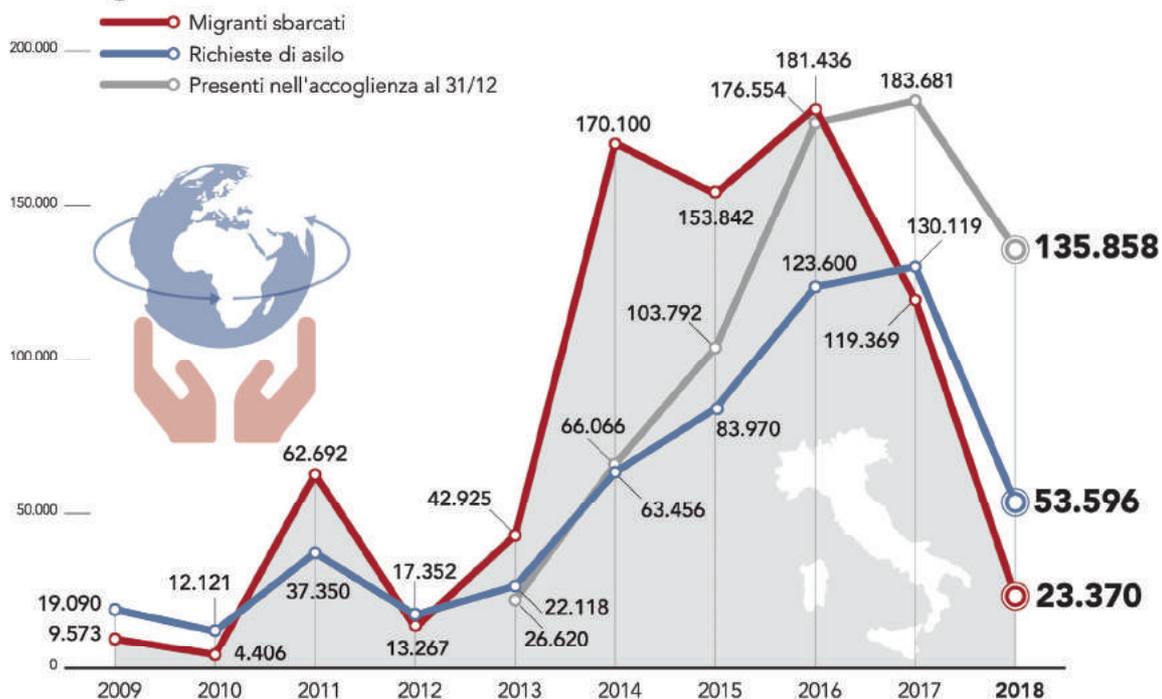
- Accorinti M. (2015), *Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", vol. 11, n. 2-3, pp. 179-200
- Allievi S. (2018), *5 cose che tutti dovremmo sapere sull'immigrazione (e una da fare)*, Bari-Roma, Editori Laterza
- Allport G.W., Clark K. e Pettigrew T. (1954), *The nature of prejudice*, Boston, Addison Wesley Publishing Company
- Amodio F., Martelli A. e Paolo M.C (2018), *Se i rifugiati danno posto di lavoro agli italiani*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 16 Ottobre 2018
- Ambrosini M. (2001), *La fatica di integrarsi*, Bologna, Il Mulino
- Ambrosini M. (2007), *Il mercato del lavoro immigrato*, in M. Regini (a cura di), *La sociologia economica contemporanea*, Roma-Bari, Editori Laterza, pp. 205-230
- Ambrosini M. (2011), *Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection*, in "Journal of International Migration & Integration", vol. 14, n. 1, pp. 1-20
- Amnesty International (2017), *Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and migrants*
- Battaglia R. (2019), *Accoglienza migranti: i quattro fallimenti del decreto sicurezza*, [www.valori.it](http://www.valori.it), 31 luglio 2019
- Busso S., Gargiulo E. e Mannocchi M. (2013), *Multiwelfare. Le trasformazioni dei welfare territoriali nella società dell'immigrazione*, FIERI Research Report
- Calavita K. (2005), *Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press

<sup>33</sup> Si veda ad esempio l'analisi proposta nell'articolo di Battaglia (2019). Sull'aumento dei dinieghi si rimanda all'Infografica che segue il capitolo.

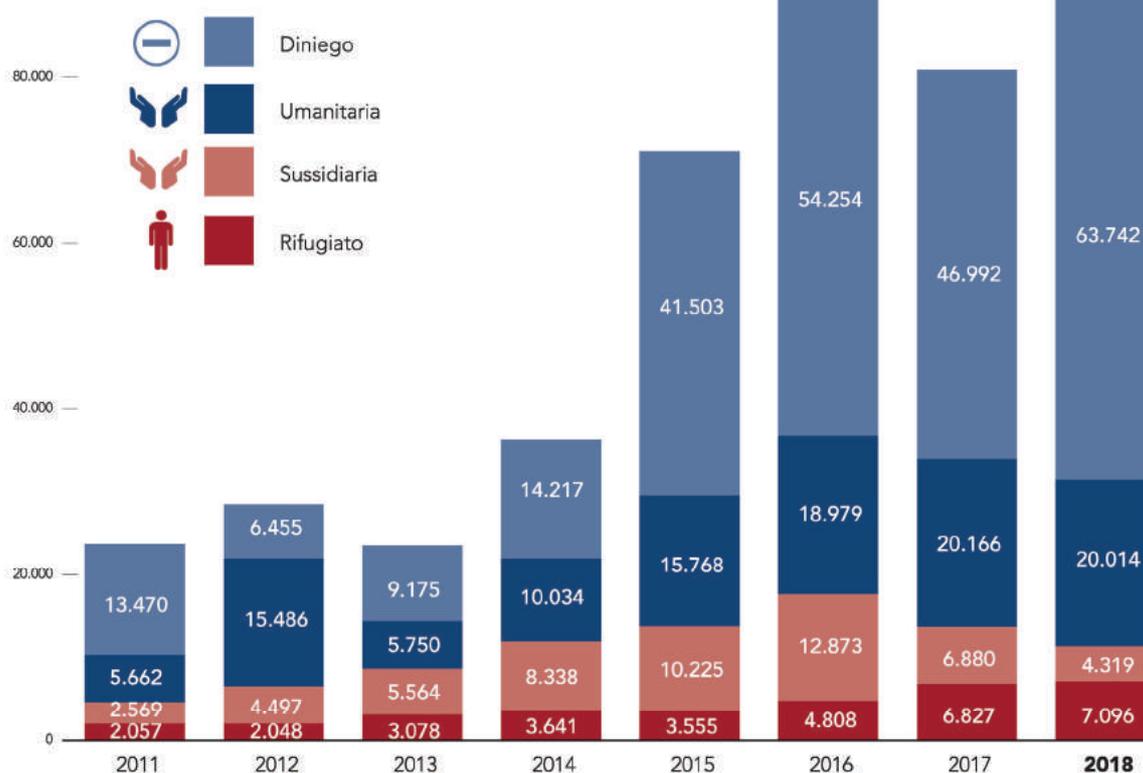
- Campomori F. e Feraco M. (2018), *Integrare i rifugiati dopo i percorsi di accoglienza: tra le lacune della politica e l'emergere di (fragili) pratiche socialmente innovative*, in "La Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 1, pp.127-157
- Caponio T. e Graziano P.R. (2011), *Towards a security-oriented migration policy model? Evidence from the Italian Case*, in E. Carmel, A. Cerami e T. Papadopoulos (a cura di), *Migration and Welfare in the New Europe: Social protection and the challenges of integration*, Bristol, Policy Press, pp. 105-120
- Cavallito M. (2019), *Migranti SpA. Lega e 5 stelle aprono ai private che l'Austria caccia via*, [www.valori.it](http://www.valori.it), 29 gennaio 2019
- Cesareo V. (2018), *Italia, Europa e questione migratoria*, in Fondazione Ismu (a cura di), *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni*, Milano, FrancoAngeli, pp. 9-61
- Colombo A. (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Corrado A. e D'Agostino M. (2019), *Migranti, mercati nidificati e sostenibilità in territori fragili: i Casi di Riace e Camini (Calabria)*, in "Mondi Migranti", n. 1, pp. 85-99
- De Gregorio O. (2019), *Come abbiamo imparato ad accogliere: l'esperienza del Canavese*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 9 ottobre 2019
- Dustmann C., Fasani F., Frattini T., Minali L. e Schönberg U. (2016), *On the Economics and Politics of Refugee Migration*, CREAM, Discussion Paper Series CPD 16/16
- Eve M. e Perino M. (2017), *Torn Nets. How to explain the gap of refugees and humanitarian migrants in the access to the Italian labour market*, FIERI Working Paper
- Ferrera M. (2018), *Perchè l'immigrazione, se affrontata con lungimiranza, può essere la soluzione a molti problemi dell'italia*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 31 luglio 2018
- Fasani F., Frattini T. e Minale L. (2018), *(The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe*, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series, n. 11333
- Fondazione Ismu (2018), *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni*, Milano, Franco Angeli
- Fondazione Ismu (2019), *Banca dati Protezione Internazionale e Asilo*, [www.ismu.org](http://www.ismu.org)
- Giovannetti M. (2019), *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 1, pp.1-29, [www.dirittoimmigrazione-cittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazione-cittadinanza.it)
- Giunti D. (2018), *Il sistema di protezione per richiedenti protezione internazionale e rifugiati politici in Provincia di Torino*, in "Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino Rapporto 2017", pp. 185-200
- Hein C. (a cura di) (2010), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli Editore
- In Migrazione (2018a), *Primo Rapporto 2018/2019 Straordinaria Accoglienza*, [www.inmigrazione.it](http://www.inmigrazione.it)
- In Migrazione (2018b), *La nuova (mala) accoglienza: radiografia del nuovo schema per gli appalti dei centri di accoglienza straordinaria per i richiedenti asilo*, [www.inmigrazione.it](http://www.inmigrazione.it)
- Legambiente (2018), *L'accoglienza che fa bene all'Italia*, [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it)

- Lindsay C., Osborne S.P. e Bond S.U.E. (2014), *The 'new public governance' and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland*, in "Public Administration", vol. 92, n. 1, pp. 192-207
- Maino F. (2015), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp.16-42
- Marchetti C. (2011), *Assistiti o segregati? I grandi centri per richiedenti asilo in Italia. La società degli individui*, in "La società degli individui", vol. 41, pp. 57-70
- Marchetti C. (2014), *Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra "emergenza" e "sistema"*, in "REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana", vol. 22, n. 43, pp. 53-70
- Ministero dell'Interno (2017), *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*, [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)
- Openpolis e ActionAid (2018), *Centri d'Italia. Report 2018*, [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it)
- Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto di asilo (2019), *Richiedenti e titolari di protezione internazionale*, [www.piemonteimmigrazione.it](http://www.piemonteimmigrazione.it)
- Peschner J. (2017), *Labour market performance of refugees in the EU*, OECD Working Paper 1/2017
- Pestoff V. e Brandsen T. (2010), *Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?*, in S.P. Osborne (a cura di), *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London, Routledge, pp. 223-236
- Prunotto F. (2018), *L'analisi della corte dei conti sul Sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 26 maggio 2018
- Prunotto F. (2019a), *Quali sono le parole dell'immigrazione*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 23 gennaio 2019
- Prunotto F. (2019b), *I progetti di "Never Alone" per costruire una nuova e più efficace cultura dell'accoglienza dei giovani migranti*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 17 gennaio 2018
- Schön D.A. (1993), *Il Professionista riflessivo: per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari, Edizioni Dedalo
- Sprar (2018), *Rapporto annuale Sprar. Atlante Sprar 2017*
- Vellecco I. e Mancino A. (2015), *La rete del Terzo Settore e la sfida per l'integrazione degli Immigrati*, in "Economia e diritto del terziario", n. 1, pp. 155-172
- Villa M. (2018), *I nuovi irregolari in Italia*, [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it), 18 dicembre 2018
- Wollegghem P. (2018), *La crisi del sistema europeo di asilo e il nuovo governo italiano*, in Fondazione Ismu (a cura di) *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni 2018*, Milano, FrancoAngeli, pp.199-213
- Zanfrini L. (2018), *Il lavoro*, in Fondazione Ismu (a cura di), *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni 2018*, Milano, Franco Angeli, pp.129-150
- Zincone G., Lostia A. e Tomaino G. (1994), *Uno schermo contro il razzismo: per una politica dei diritti utili*, vol. 8, Roma, Donzelli Editore

### Accoglienza: la situazione dell'Italia

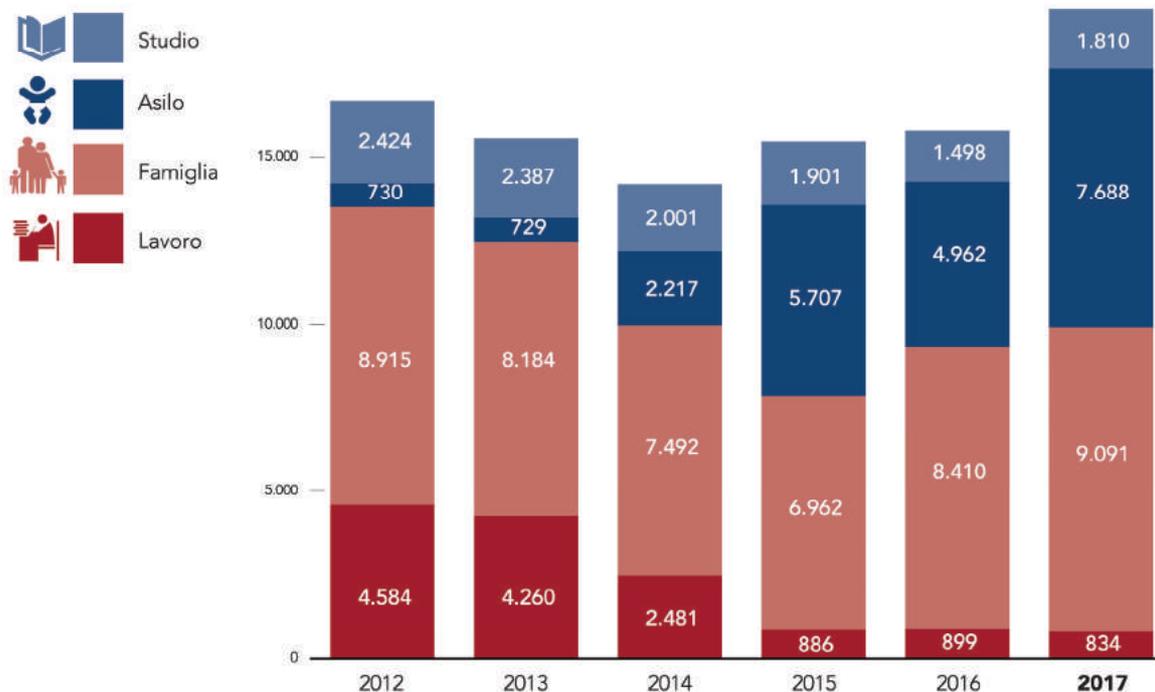


### Domande di asilo, forme di protezione e dinieghi

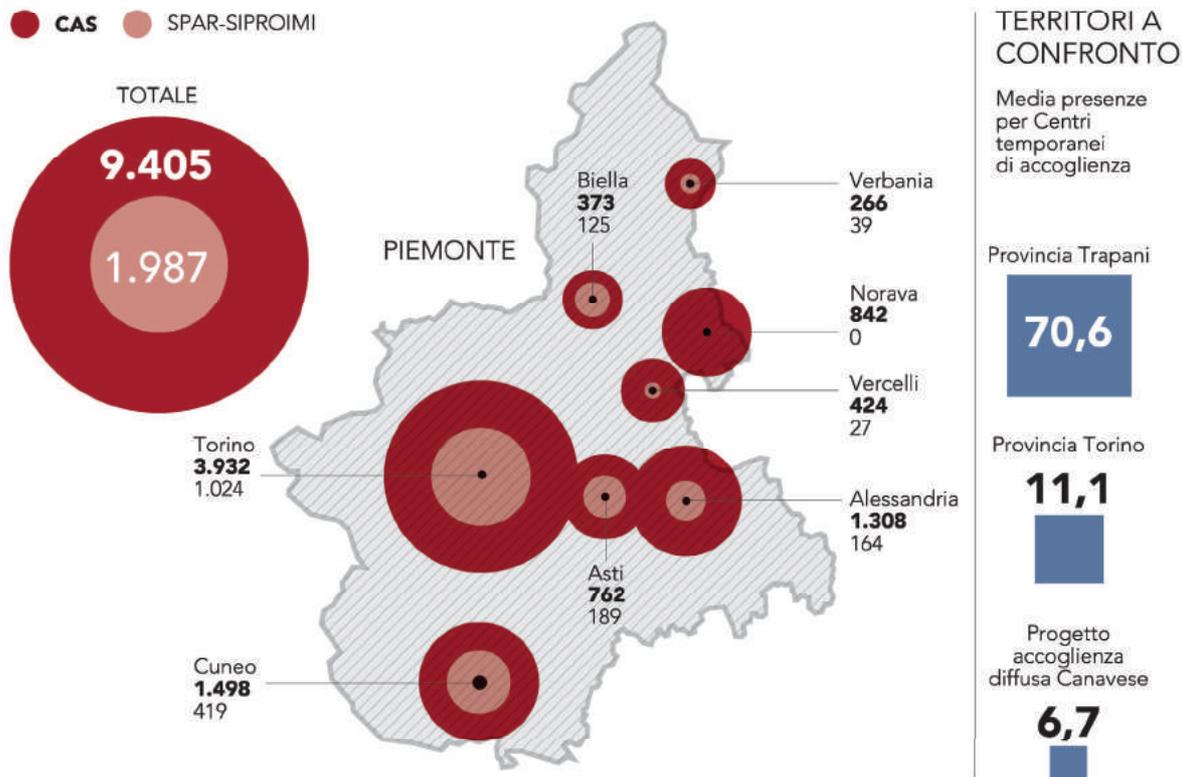


Fonte: elaborazione ISMU su dati del Ministero dell'Interno

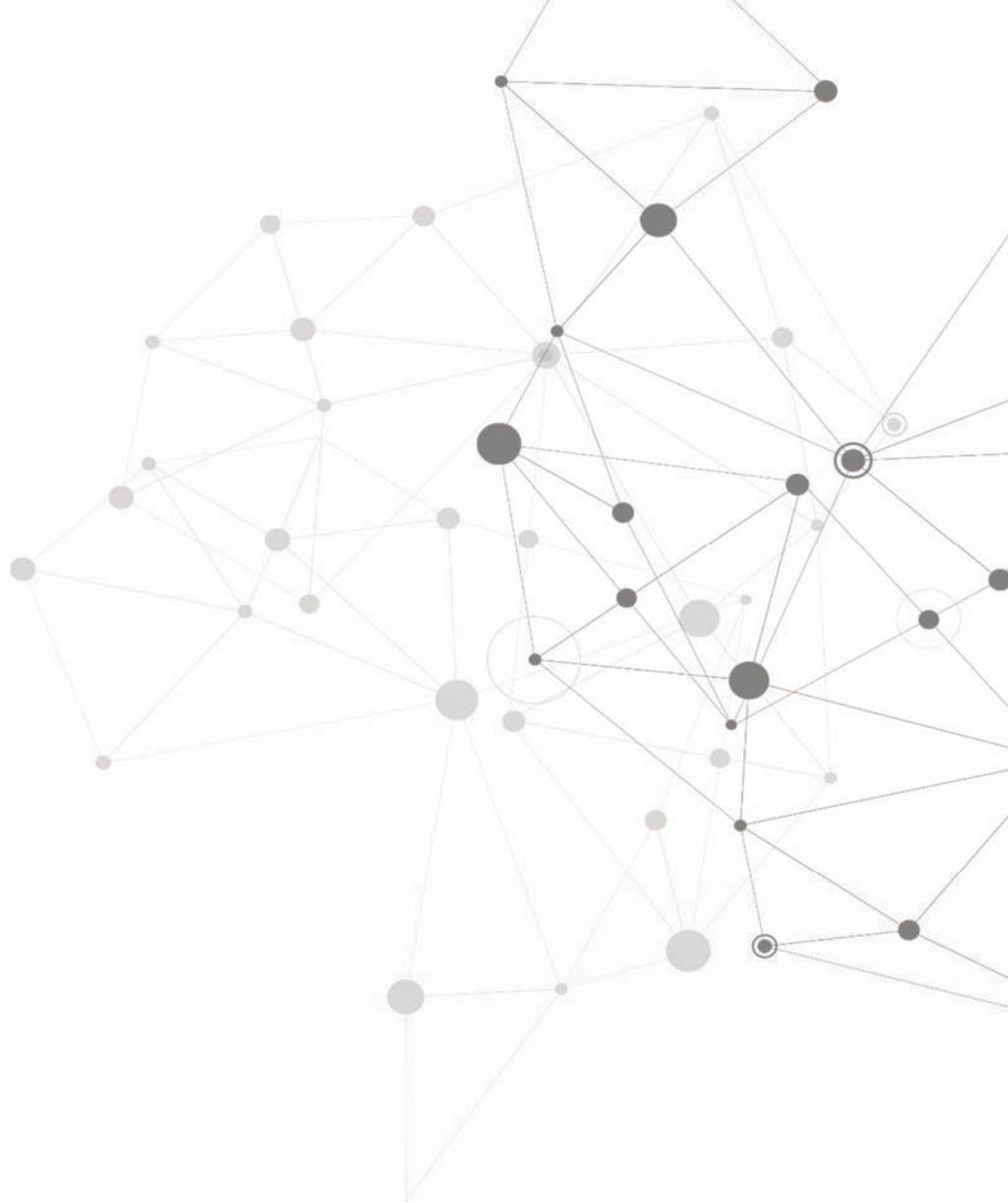
### ≡ Permessi di soggiorno rilasciati in Piemonte

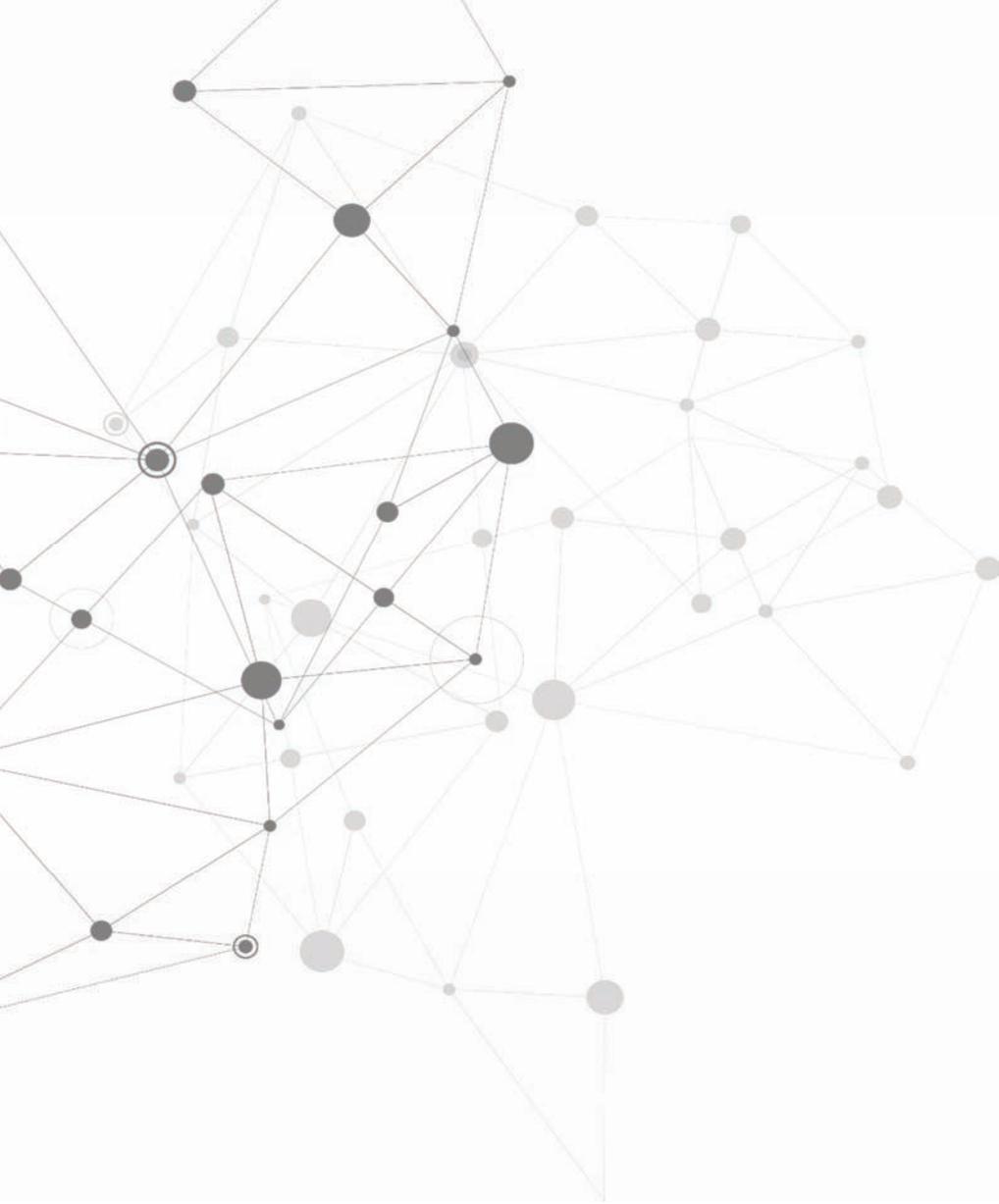


### ≡ Presenze in CAS e SPRAR-SIPROIMI in Piemonte



Fonte: Dossier Statistico Immigrazione IDOS 2018, dati al 31/12/2017 / Prefettura di Torino al 20/1/2019, Openpolis e Actionaid (2018)

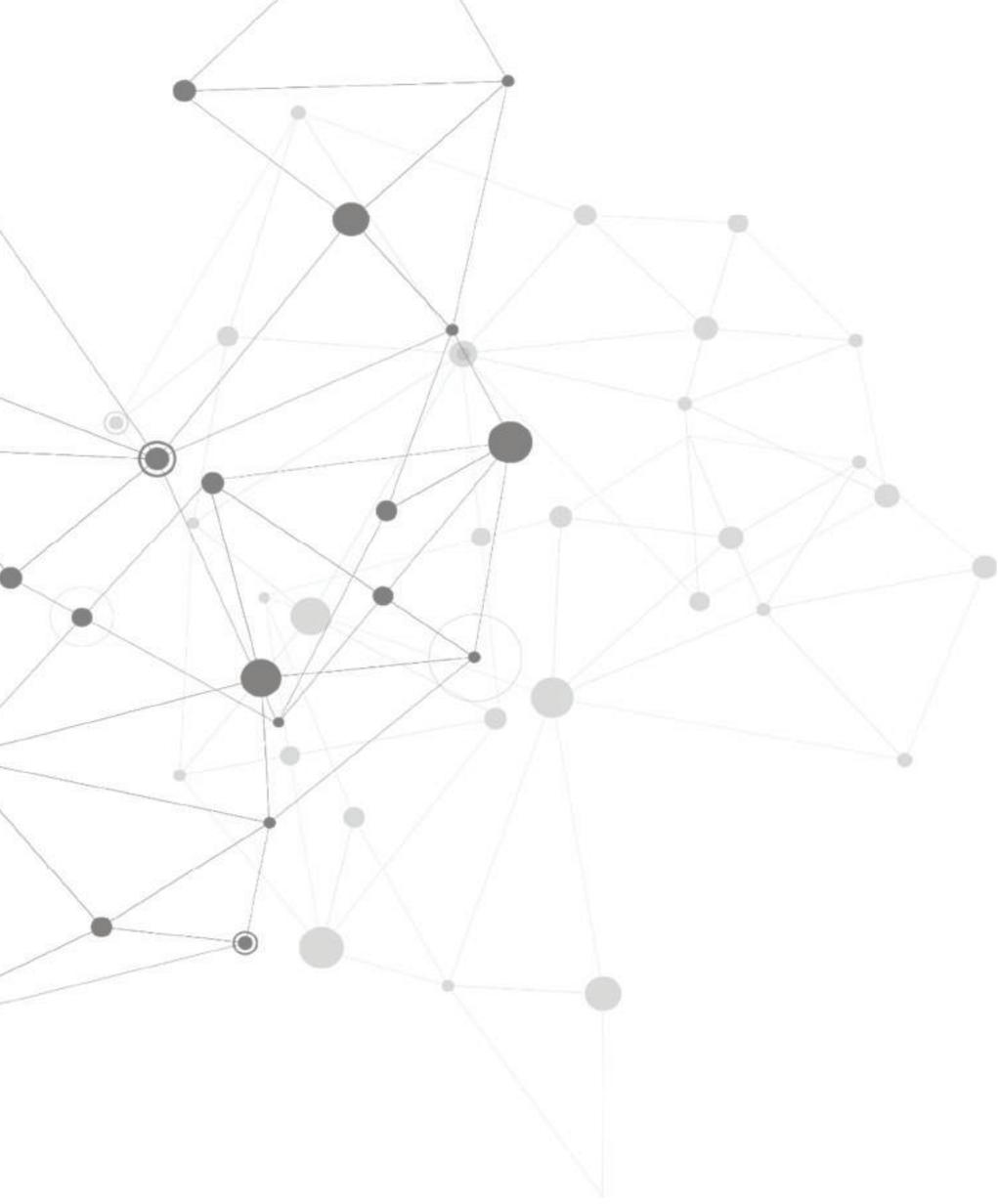






## *PARTE TERZA*

*Le prospettive*



**CONCLUSIONI.**

**GRANDE TRASFORMAZIONE 2.0 E SECONDO WELFARE:  
UN NESSO POSSIBILE?**

10

**Introduzione**

All'inizio di questo *Rapporto* abbiamo sostenuto che nei Paesi avanzati è in atto una Grande Trasformazione 2.0, ossia un incisivo rivolgimento del mondo produttivo, dei mercati e dell'organizzazione del lavoro, delle relazioni sociali, della struttura socio-demografica. Le società europee attraversarono un periodo simile a cavallo fra il XIX e il XX secolo. Nella sua fase emergente, la prima Grande Trasformazione provocò la "questione sociale" denunciata con parole lucide e toccanti da Leone XIII nella *Rerum Novarum*. Gradualmente, la questione sociale diede origine a un secondo movimento all'interno della società e della politica, da cui nacque il welfare state novecentesco. Orchestrare il secondo movimento è oggi più difficile rispetto ad un secolo fa. Soprattutto a seguito delle nuove tecnologie, le trasformazioni sono più rapide, così come i rivolgimenti che esse producono. Il contesto statale-nazionale è diventato molto più fragile, più esposto a *shock* esogeni e più soggetto a vincoli. Infine, il secondo movimento deve fare i conti proprio con il welfare state novecentesco. Sappiamo che esso continua a fornire preziose forme di protezione. Tuttavia alcune delle sue politiche si sono disallineate rispetto alla distribuzione effettiva di rischi e bisogni all'interno della popolazione. In alcuni casi vi sono eccessi di protezione (come nel caso del pensionamento anticipato, soprattutto quando è sussidiato dallo Stato), in altri vistosi deficit (si pensi all'alta incidenza della povertà tra i minori, alla debolezza delle politiche di conciliazione o di assistenza in caso di non autosufficienza). Il secondo movimento deve perciò passare attraverso la ricalibratura del welfare state tradizionale: ma non si tratta di un'impresa facile sotto il profilo organizzativo e soprattutto politico (cfr. Ferrera 2019a).

Nella nostra prospettiva, il secondo welfare offre un percorso innovativo e mette a disposizione risorse aggiuntive e complementari rispetto a quelle pubbliche per accelerare la risposta alle nuove sfide sul tappeto. La Grande Trasformazione 2.0 genera forme inedite di vulnerabilità, legate alla compresenza di problematiche diverse: instabilità occupazionale, spirali di impoverimento (spesso improvvise), bisogni di conciliazione famiglia-lavoro, non autosufficienza, fragilità del capitale sociale,

debolezza del capitale umano. Si tratta di vulnerabilità che si intrecciano a corsi di vita sempre più individualizzati e costruiti attraverso molteplici transizioni tra lavoro e non lavoro, formazione, cura, disoccupazione e inattività, che richiedono servizi mirati e forme di sostegno e accompagnamento personalizzato che le amministrazioni pubbliche fanno fatica a realizzare e prima ancora a progettare. È proprio su questi fronti che il secondo welfare è maggiormente impegnato. E tale impegno non ha solo una valenza funzionale, ma anche politico-sociale. Nella sfera del secondo welfare si stanno infatti sperimentando dinamiche nuove di articolazione e aggregazione degli interessi, che promuovono e facilitano il "ri-ancoramento" tra istituzioni e società e danno forma concreta e coerente al pluralismo sociale.

Proviamo ora a tirare le fila delle svariate riflessioni e ricostruzioni fattuali contenute in questo *Rapporto*.

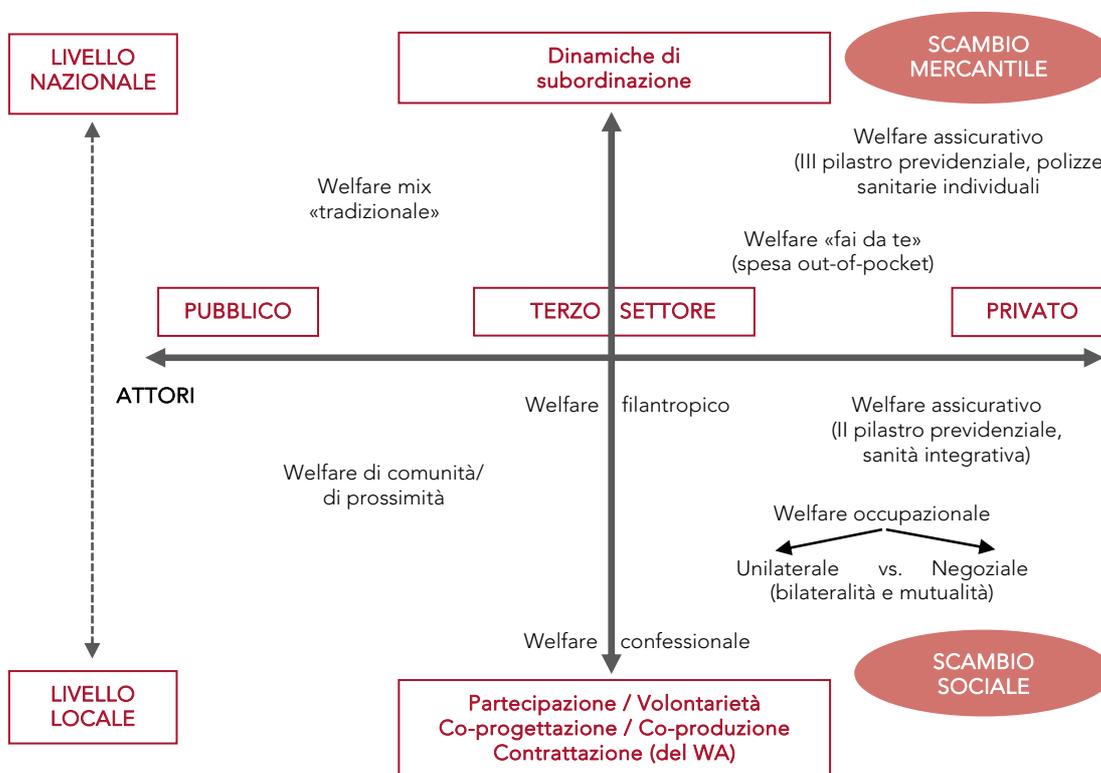
### 10.1. Cosa emerge dalle analisi empiriche

Oltre ad aver aggiornato il quadro analitico e aver fornito una panoramica articolata delle condizioni del primo welfare e del peso del secondo, i capitoli del *Rapporto* hanno illustrato diverse iniziative di secondo welfare, focalizzandosi in particolare su alcuni fronti. In primo luogo è stato evidenziato il rafforzamento del welfare occupazionale, dando conto della diffusione del welfare contrattato (a testimonianza di un crescente protagonismo del sindacato e della negoziazione) e delle opportunità di intermediazione che si sono aperte per i tanti attori coinvolti nel mercato del welfare aziendale (tra cui i *provider* di piattaforme e servizi e il mondo della cooperazione sociale nella duplice veste di fornitore di servizi e mediatore nella predisposizione di piani e di interventi). Si è poi illustrato il rafforzamento della filantropia in una logica sempre più strategica. Particolare attenzione è stata riservata al rinnovato impegno delle Fondazioni di origine bancaria nel promuovere tale cambiamento nonché al crescente ruolo delle Fondazioni di impresa (anche grazie a una fotografia aggiornata circa la loro diffusione e fisionomia). Infine, si è posto l'accento sulla grande e persistente sfida dell'inclusione sociale prendendo in considerazione due settori particolari: quello riguardante il contrasto alla povertà più severa e quello dell'inclusione dei richiedenti protezione internazionale, da cui emerge la medesima necessità di lavorare a livello territoriale e in rete per ottenere risultati positivi. Uno spazio di rilievo è stato dato anche all'educazione finanziaria e ai soggetti che se ne fanno promotori – in primis imprese assicuratrici e banche in dialogo con le istituzioni pubbliche e i soggetti del Terzo Settore – evidenziando come in questa fase storica sia necessario intervenire fin da subito per chiarire alle nuove generazioni le grandi sfide che il nostro Paese dovrà affrontare nei prossimi anni in tema previdenziale e mutualistico.

Su tutti questi fronti, indipendentemente dal contesto di riferimento, abbiamo rilevato tre dinamiche principali. In primo luogo, l'attivismo degli attori del Mercato e del Terzo Settore non è confinato in un compartimento stagno, ma è sempre più strettamente collegato alle istituzioni pubbliche. Le quali, specialmente a livello locale, promuovono iniziative sinergiche per intervenire nelle aree di bisogno giudicate più urgenti. In secondo luogo, le attività messe in campo dagli attori del secondo welfare si caratterizzano per l'obiettivo – più o meno consapevole – e la capacità – più o meno riuscita – di generare innovazione sociale: offrendo nuovi beni e servizi; modificando (o creando) modelli di *governance* più sistematici sul piano delle linee di intervento e più attrezzati per coordinarne l'attuazione; sperimentando risposte innovative all'altezza dei nuovi bisogni, calibrate sulle loro manifestazioni contingenti e "localizzate". Da ultimo, le iniziative di secondo welfare non solo s'incentrano sui servizi, ma hanno interiorizzato la logica dell'*empowerment* dei beneficiari, incentivando – con intensità variabile – partecipazione, responsabilizzazione e co-progettazione, e dove possibile anche co-produzione, co-gestione e co-finanziamento dei servizi stessi.

La Figura 1 propone una sistematizzazione delle dinamiche osservate, mostrando come all'interno dell'ecosistema "secondo welfare" convivano forme diverse di protezione, ispirate da logiche proprie seppure complementari.

Figura 10.1 – Attori, dinamiche relazionali e forme di intervento.



Fonte: elaborazione degli autori.

Due sono le dimensioni rilevanti da considerare: da un lato, gli attori (pubblici, privati o del Terzo Settore) che, oltre ad essere portatori di interessi differenti, possono operare a livello nazionale e a livello locale; dall'altro, le dinamiche relazionali che si sviluppano tra loro e generano processi trasformativi. Queste ultime possono fare riferimento a logiche gerarchiche e *top-down*, che producono dinamiche di subordinazione o, all'opposto, a logiche di interazione orizzontale che favoriscono partecipazione, co-progettazione e co-produzione di servizi, collaborazione e condivisione. Nel primo caso si genera uno scambio di tipo mercantile e nel secondo di tipo sociale. Dall'incrocio di queste due dimensioni scaturiscono quattro quadranti dentro cui è possibile idealmente collocare le diverse configurazioni del secondo welfare in relazione all'evoluzione del primo, quello pubblico. Nel primo quadrante trova collocazione il welfare mix "tradizionale" che vede prevalere rapporti tra Pubblico e soggetti del Terzo Settore, per lo più per esigenze di esternalizzazione della gestione dei servizi da parte delle istituzioni pubbliche alle cooperative sociali. Qui si genera un rapporto di dipendenza e subordinazione delle seconde nei confronti delle prime, nel quadro di un rapporto di scambio mercantile (quasi sempre al ribasso) nel rispetto dei vincoli di bilancio pubblico. Nel quadrante superiore destro trovano posto il welfare "fai da te", quello che vede le famiglie farsi carico direttamente dei problemi, anche sotto il profilo economico attraverso la spesa "out-of-pocket", e il welfare assicurativo che ruota attorno al terzo pilastro previdenziale o alla sottoscrizione di polizze sanitarie individuali. In entrambi i casi sono le famiglie a "comprare" prestazioni o dal Mercato privato dei servizi o dalle assicurazioni (ad esempio rispetto al rischio vecchiaia e salute).

Se ci spostiamo nella parte inferiore della figura troviamo i due quadranti che hanno maggiormente a che fare con il secondo welfare. Non solo il raggio di azione diventa quello locale e le diverse configurazioni si manifestano dentro contesti territorialmente definiti, ma cambia la logica sottesa allo scambio tra gli attori coinvolti. Prevalgono in questi casi dinamiche relazionali di tipo collaborativo e partecipativo che favoriscono la co-progettazione delle iniziative e sempre più spesso anche la co-produzione dei servizi. Come nel caso del welfare aziendale, le iniziative possono scaturire da accordi contrattati, che spesso originano dalla bilateralità e da un approccio di tipo mutualistico tra le parti. Muovendoci da destra verso sinistra troviamo quindi il welfare assicurativo (ma in questo caso "a servizio" di schemi, fondi e casse di natura collettiva), il welfare aziendale (unilaterale o negoziale), il welfare filantropico e confessionale, i quali vedono attivamente coinvolti gli enti del Terzo Settore e, infine, il welfare di comunità (o di prossimità) in cui è forte la presenza e il coinvolgimento delle amministrazioni locali, spesso come enti capofila con un ruolo di regia nei processi innovativi.

Quando le diverse forme di welfare dei due quadranti inferiori si incontrano e sovrappongono virtuosamente, il welfare si realizza e radica a livello territoriale a beneficio anche delle fasce più deboli e vulnerabili della popolazione e può diventare una leva di sviluppo e crescita economica, oltre che sociale.

I capitoli di questo *Rapporto* mostrano anche come sia possibile, nei quadranti inferiori, incanalare l'attivismo dal basso grazie al ruolo dei corpi intermedi e delle reti sociali. Questi attori svolgono un triplice ruolo: definiscono e adottano una agenda che tenga conto dell'interesse dei membri delle associazioni e/o dei partecipanti alla rete; coordinano la rete stessa e attraggono nuovi "alleati"; portano la propria agenda e la propria esperienza (anche tramite evidenze di successo operativo) all'attenzione dei decisori pubblici, così da poter negoziare la messa a sistema delle misure già sperimentate - con un impatto benefico, in genere, sugli apparati amministrativi. Nella sfera del secondo welfare si stanno dunque strutturando nuove funzioni e nuove forme di intermediazione, in capo ad attori collettivi che maturano un interesse a stabilizzare e se possibile istituzionalizzare le proprie iniziative. Nella storia del welfare europeo, attori come le *friendly societies*, le associazioni filantropiche, alcune istituzioni finanziarie locali con finalità sociale e così via svolsero un ruolo cruciale nell'aprire la strada verso il welfare state. Solo in un secondo momento il loro attivismo venne intercettato dal movimento sindacale e dai partiti politici. Un precedente su cui i corpi intermedi più tradizionali (*in primis* le organizzazioni di rappresentanza degli interessi) oggi in crisi di rappresentanza e identità farebbero bene a riflettere.

## 10.2. Guardando al futuro

Questo *Quarto Rapporto* conferma dunque che il secondo welfare è già di fatto una parte importante di quel "secondo movimento" a cui spetta il compito di "socializzare" la Grande Trasformazione 2.0, contenendone gli effetti negativi su persone e territori e universalizzando le opportunità che essa porta con sé. Tale processo richiederà certamente tempi lunghi e dinamiche complesse di adattamento, che seguano logiche di tipo incrementale (cfr. Fazzi 2019) ma capaci di saldare l'incontro tra bisogni e risposte, possibilmente a livello locale e in rete, con soluzioni innovative e improntate ad una logica aggregativa e integrativa. I nuovi attori e le nuove forme di intermediazione devono essere protagonisti di questo cambiamento, anche avvalendosi di un mix di strumenti che sfrutti da un lato le potenzialità delle nuove tecnologie e della digitalizzazione senza rinunciare alle più tradizionali forme di interazione *offline* che favoriscono relazioni e scambi sociali (ne sono un esempio i punti di accesso, i *social point* e gli *hub sociali*). Il tutto in una cornice

discorsiva e giustificativa che faccia della prosperità la sua bussola: una prosperità che sia aperta (ovvero che sappia generare opzioni e scelte per le persone), solidale (che punti al rafforzamento dei legami sociali) e insieme anche sostenibile nel tempo (Ferrera 2019b; cfr. anche [Bandera 2019](#)).

Le tematiche relative alla sostenibilità stanno guadagnando posizioni sempre più centrali non solo nel dibattito pubblico ma anche nell'agenda di molti attori pubblici e privati. Alcune evidenze emerse nell'ultimo biennio di ricerche indicano che queste tematiche, apparentemente lontane dalle politiche sociali "tradizionali", stanno cominciando ad ibridarsi fortemente con il mondo del welfare. Per esplorare questo nuovo terreno, *Percorsi di secondo welfare* ha iniziato ad occuparsi – e conta di continuare a farlo nel prossimo biennio – di iniziative di *welfare ambientale* e *welfare socio-culturale* (cfr. Maino 2019).

Da un lato è evidente che, a causa dei cambiamenti climatici in atto e anche grazie al movimento venutosi a creare negli ultimi mesi per denunciare e contrastare questi fenomeni <sup>1</sup>, l'intreccio fra la dimensione ambientale, la vita sociale e, in prospettiva, le politiche di welfare sarà sempre più al centro del dibattito pubblico. Si tratta a nostro avviso di un fronte di ricerca non più eludibile poiché non disponiamo ancora di modelli interpretativi in grado di comprendere come i cambiamenti climatici e le crisi ambientali impattino sulla capacità di risposta nel campo del welfare. La tutela del Capitale Naturale correlato al benessere personale, lo sviluppo di strumenti e modelli economici che valorizzino i servizi ecosistemici rivolti alle comunità (cfr. [Riva 2019](#)), lo sviluppo di forme sempre più innovative di agricoltura sociale, sono solo alcuni dei possibili intrecci finora individuati in questo nuovo filone di ricerca.

Dall'altro lato abbiamo iniziato a percepire con crescente consapevolezza che lo sviluppo di condizioni di reale benessere, autonomia ed equità oggi passano sempre più spesso anche da dimensioni legate alla cultura nel senso più ampio del termine. Un migliore accesso a informazione e sapere, il superamento del divario digitale, il contrasto all'analfabetismo funzionale, la diffusione di opportunità culturali, l'aggiornamento delle conoscenze, la partecipazione a occasioni di coesione sociale e di interazione "civica": sono tutti ambiti sempre più importanti per formare cittadini coscienti delle sfide (anche) sociali che oggi ci troviamo a dover affrontare, e che richiedono un maggior coinvolgimento e un ingaggio "consapevole" nell'ottica dell'*empowerment*. Un esempio concreto di come il welfare socio-culturale stia già avendo un impatto sulla vita di migliaia di cittadini ci viene, ad esempio, dal nuovo

---

<sup>1</sup> Sia attraverso iniziative dal basso, come i cosiddetti *Fridays for Future* ispirati dalla giovane ambientalista Greta Thunberg, sia iniziative più istituzionali, come i *Saturdays for Future* promossi recentemente dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile o altre campagne e iniziative promosse a livello nazionale ed europeo.

ruolo che stanno assumendo molte biblioteche sparse per il Paese. Si tratta di spazi di aggregazione per le comunità, luoghi dove studiare, sperimentare la promozione del lavoro agile e sostenere misure di conciliazione o, ancora, laboratori in cui costruire processi di inclusione per individui e gruppi che corrono il rischio di restare ai margini della società, tra cui i minori a rischio povertà educativa <sup>2</sup>.

In questo senso, il *nesting* tra primo e secondo welfare (Maino 2015, 33-34; si vedano anche Zandonai e Venturi 2019), non è più sufficiente per inquadrare i cambiamenti in atto che, come si è detto, sono sempre più trasversali e meno definibili attraverso categorie tradizionali. Occorre prestare attenzione e promuovere un secondo intreccio, per così dire laterale, fra il secondo welfare e le dimensioni ambientale e socio-culturale. A cui è più che probabile che se ne dovranno aggiungere molte altre in futuro.

Nell'Introduzione abbiamo richiamato le tesi *tocquevilliane* sulle virtù dell'associazionismo. Nel concludere, desideriamo precisare che per il grande pensatore francese tali virtù non derivano dall'associazionismo *tout court*, ma da forme aggregative orientate verso il raggiungimento di beni collettivi e ispirate da una logica di condivisione sociale. Gli attori che operano nei quadranti inferiori della figura più sopra illustrata ricadono tipicamente (ma anche concretamente, in base alle nostre ricerche) in questa categoria. Senza trionfalismi e con la realistica contezza che il secondo welfare non ha soltanto virtù, ma anche limiti e difetti, concludiamo perciò il nostro *Quarto Rapporto* con una nota di ottimismo. La società italiana è più in movimento di quanto si pensi. E soprattutto sembra più capace di quanto comunemente si immagini di identificare i propri bisogni e di auto-organizzarsi in forme virtuose. Una buona notizia, non solo sul piano sociale ma anche politico.

---

## Riferimenti bibliografici

- Agustoni A., Cau M. e Maino G. (2019), *Lavorando al piano strategico di CUBI*, Studi e Analisi, Percorsi di secondo welfare, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Bandera L. (2019), *Radicalità e pluralismo, così si genera prosperità inclusiva*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 18 ottobre 2019

---

<sup>2</sup> Si veda, ad esempio, l'esperienza di *CUBI - Culture e Biblioteche in rete*, sistema inter-bibliotecario nato nel 2015 che raggruppa 70 biblioteche distribuite in 57 Comuni nel settore orientale dell'Area Metropolitana di Milano e della Provincia di Monza e Brianza, con un bacino di utenza che supera i 600.000 abitanti (cfr. Agustoni et al. 2019).

- Fazzi L. (2019), *Costruire l'innovazione nelle imprese sociali e nel terzo settore*, Milano, FrancoAngeli
- Ferrera M. (2019a), *La società del Quinto Stato*, Bari-Roma, Laterza
- Ferrera M. (2019b), *Verso una prosperità sociale inclusiva, aperta e sostenibile (PROSPER). Quale ruolo per il mondo bancario?*, Rapporto preparato per l'Associazione Bancaria Italiana
- Maino F. (2019), *Prefazione*, in A. Agustoni, M. Cau e G. Maino, *Lavorando al piano strategico di CUBI*, Studi e Analisi, Percorsi di secondo welfare, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- Maino F. (2015), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Riva P. (2019), *La natura, bene di mercato. Come preservare il Pianeta con i Pagamenti per i servizi ecosistemici*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 29 agosto 2019
- Zandonai F. e Venturi P. (2019), *L'insostenibile leggerezza del welfare aziendale*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 5 settembre 2019





Finito di stampare nel mese di novembre 2019  
nella Rotolito S.p.A. – Via Sondrio, 3  
20096 Pioltello (MI)

