

I QUADERNI DEL FERRARI  
N. 8

ATTI DEL CONVEGNO

**LA COMUNITÀ LOCALE  
E I SOGGETTI DI WELFARE**

**REGGIO EMILIA  
3 OTTOBRE 1997**

*Promosso da:*

*Assessorato alle Politiche Sociali  
Regione Emilia Romagna*

*Caritas  
Delegazione regionale Emilia Romagna*

*Federsolidarietà  
Emilia Romagna*

*Centro Culturale F.L. Ferrari*

*Comune di Reggio Emilia*

*Provincia di Reggio Emilia*

# INDICE

**Introduzione** PresentazioneSaluto delle Autorità

## **Parte I Un nuovo scenario per lo stato sociale**

*L'evoluzione dei sistemi Welfare e le strategie dell'Unione Europea*  
Fiorella Ghilardotti

*Ruoli e compiti di enti locali e soggetti di terzo settore*  
Roberto Reggi

## **Parte II La qualità sociale nuova frontiera del terzo settore**

*Politiche sociali efficaci: una sfida per il volontariato*  
Antonio Cecconi

**Capitolo 4** *La qualità sociale e il ruolo dell'imprenditoria non profit*

**Capitolo 5** *Imprese profit e fondazioni bancarie: profitto o bene comune?*

## **Parte III Il terzo settore nell'Unione Europea**

**Capitolo 6** *Ruolo dei soggetti pubblici e privati nello scenario europeo*

**Capitolo 7** *Sistemi di welfare e impresa sociale: presentazioni di 4 casi nazionali*

Bibliografia

## ***PRESENTAZIONE***

La crisi dei sistemi tradizionali di protezione sociale, costruiti nel corso di questo secolo, è ormai considerata un dato di fatto da oltre un ventennio. Nel dibattito di questi anni si è cercato di approfondire i motivi che hanno portato a tale situazione, cercando di individuare possibili vie d'uscita. L'esplosione del terzo settore in tutta Europa ha portato a identificare in esso la possibile "ancora di salvezza" per riportare efficacia ed efficienza nello stato sociale. Può essere effettivamente così?

- fase di cambiamento in tutta Europa
- emergere di nuovi soggetti
- nuovi scenari, nuovi sistemi di relazione, sussidiarietà
- nuovo ruolo del cittadino
- attenzione alla qualità
- dinamiche sovranazionali

*Gianpietro Cavazza*  
*Centro Culturale "F.L. Ferrari"*

**SALUTO  
DELLE  
AUTORITÀ**

# GIANLUCA BORGHI

## *Assessore alle politiche sociali della Regione Emilia Romagna*

Innanzitutto vorrei ringraziare gli organizzatori di questo seminario, in particolare il centro culturale F.L. Ferrari che, in questi anni, si sta qualificando come una «agenzia» autorevole, capace di elaborare strategie e creare momenti di confronto sicuramente utili per tutti coloro che lavorano all'interno delle politiche sociali. Spero che tale lavoro, molto costruttivo, possa proseguire in quell'ottica di attenzione costante all'Europa e al confronto con tutto quanto di meglio si muove a livello continentale.

Io credo che la storia di questa regione si sia sviluppata sulla capacità di connettere e mettere in relazione esperienze, storie e disponibilità di diversi soggetti; da questo presupposto è partita nel tempo la possibilità di creare un sistema di servizi, di opportunità e di relazioni con pochi paragoni in questo paese. Questo sistema, basato sull'ascolto e sull'interrelazione, è ora nella necessità di riqualificarsi, cogliendo le novità che sembrano lentamente emergere, esprimendo una propria propositività anche politica. In tal senso si colloca tutta l'esperienza del terzo settore: una realtà che sempre più frequentemente è punto indifferibile di elaborazione. Molto spesso quanto viene proposto in termini di capacità organizzativa e di innovazione da parte del terzo settore, è il punto più alto di interventi in materia di politiche sociali. E' allora indispensabile riuscire a cogliere tutto questo, cercando di porre le condizioni giuste per far crescere l'intero sistema e tutto quanto l'ente pubblico riesce a costruire, ad ogni livello.

C'è anche un altro grado di interlocuzione che, a mio avviso, nell'ultimo anno e mezzo ha segnato una profondissima innovazione rispetto alle consuetudini di relazioni negli enti locali: il governo nazionale. Si avverte un clima di assoluta rottura con il passato, grazie a una maggiore disponibilità all'ascolto nei confronti degli enti locali, basato sulla consapevolezza del governo centrale della ricchezza appartenente alle comunità periferiche, in termini di idee e di risorse. Anche la finanziaria, pur con molti limiti e costrizioni

dovute al contesto economico nella quale si muove, contiene grandi motivi di speranza affinché vengano individuati e sostenuti interventi che mettano in condizione, più di quanto già avviene, le autonomie locali di marcare innovazione solidale.

Noi abbiamo l'esigenza indifferibile di proseguire una politica di innovazione sociale e di miglioramento della qualità delle relazioni, basata su nuove forme di organizzazione della domanda e dell'offerta e sulla ricerca di nuovi comportamenti collaborativi. Già molto è stato fatto; abbiamo tentato di dare un quadro normativo che fosse il più chiaro e responsabilizzante possibile a tutto il terzo settore. Non vi sarà sfuggito il lavoro svolto per il superamento della legge regionale sul volontariato, né l'aggiornamento del quadro normativo che concerne l'impresa sociale, né l'iniziativa legislativa per l'associazionismo sociale in via di approvazione. Avrete senz'altro colto questo tentativo di definire il quadro complessivo delle politiche sociali. Del resto non partivamo da zero: abbiamo alcuni ambiti d'intervento, non secondari a mio avviso, nei quali questa volontà di concertazione, di confronto preventivo tra il sistema pubblico e privato sociale è già prassi consolidata. Ne è un esempio il sistema delle tossicodipendenze: in esso ogni atto vede un confronto preventivo all'interno di un «tavolo», il quale esprime le proprie opzioni. Questo modo di lavorare è sicuramente oneroso e difficile ma si pone un obiettivo più alto e profondo. Il nostro orientamento è di applicare questo modello anche negli altri ambiti di politiche sociali.

C'è un altro interlocutore molto importante a tutti i livelli organizzativi: l'insieme delle organizzazioni sindacali. Le nostre politiche devono necessariamente confrontarsi con questo soggetto, se è vero, come ha detto E. Morin, che nel nostro paese vive l'esperienza sindacale più avanzata d'Europa. Di questa ricchezza, che riesce spesso ad essere non solo rappresentanza corporativa, deve tenersi adeguata considerazione (ma non preponderante) da parte di tutte le istanze amministrative.

Dicevo del nostro tentativo di dare un quadro legislativo completo al terzo settore; è evidente come non sia più possibile discutere solo in ambiti ristretti, limitati, marginali; il terzo settore deve spaziare maggiormente nell'intero arco delle opportunità e delle pratiche che portano alla definizione delle politiche sociali. Per questo chiedo al

terzo settore e agli enti locali che, sulla proposta della giunta regionale di riforma dei servizi assistenziali, che nei prossimi mesi dovrebbe essere presentata, siano disponibili ad un confronto approfondito che consenta di apportare un valore aggiunto a quella che sarà la decisione finale del Consiglio. Prefigurando alcuni degli obiettivi che la Regione si pone con tale intervento di riordino, sarà assolutamente necessario che, sulla compartecipazione alla spesa, sulla modalità di erogazione dei servizi, sulle individuazioni di nuove sussidiarietà, tutti gli interlocutori dovranno sentirsi parti in causa per fare in modo che le scelte finali regionali consentano un'innovazione, anche culturale, che possa essere significativa non solo per l'Emilia Romagna ma anche per altre realtà nazionali.

## **Renzo Boni**

Vice Sindaco di Reggio Emilia  
ed Assessore alle politiche sociali

Il convegno odierno viene a cadere in un momento delicato per lo stato sociale italiano, in un contesto ormai non più rinviabile: ci troviamo di fronte ad un bivio in cui dobbiamo decidere se incamminarci sulla strada del cambiamento, prendendo atto della necessità di rivedere dopo tanti anni un modello che è stato fondamentale per lo sviluppo del paese, oppure se confermarci su una strada decisamente più tranquilla, che è quella realizzabile attraverso politiche di conservazione e di rinvio delle scelte fondamentali. Io sono convinto che la strada giusta sia la prima, sia per il livello locale che per il livello nazionale. Ci sono momenti in cui chi governa deve avere il coraggio di prendere in mano una situazione che certamente nell'immediato porterebbe più consenso ma che in prospettiva potrebbe portare al crollo del sistema.

All'interno di questa riflessione, la costituzione deve però continuare ad essere il punto di riferimento. Cinquant'anni fa venne fatta una scelta precisa: lo stato non doveva affidarsi né allo statalismo totale né al liberismo estremo. Nella storia di questi cinquant'anni ha prevalso alternativamente una componente piuttosto che un'altra, ma si è sempre riusciti a miscelare in modo positivo queste due componenti.

Come fare in futuro? Oggi si riflette molto sul terzo settore; io sono convinto che questo sia un valore, e qui a Reggio lo si percepisce in modo particolare. Ma se il terzo settore reggiano è una realtà forte questo lo si deve anche alla presenza di un settore pubblico altrettanto forte ed altrettanto qualificato; un'amministrazione pubblica che ha saputo dare servizi di qualità. D'altronde un rapporto forte tra enti locali e terzo settore è ormai consolidato; a Reggio alcuni settori d'intervento sono completamente gestiti in convenzione con la cooperazione sociale. Certamente le cooperative sociali devono essere messe nella



condizione di operare nel modo migliore, anche in sede d'appalto, dove a volte le condizioni poste sono troppo mortificanti per la cooperazione sociale.

Tuttavia, stabilire un sistema di relazioni tra ente pubblico e terzo settore non è un'attività così lineare in quanto ci si trova di fronte a problemi sempre complessi. Nell'esperienza di Reggio nei settori handicap e immigrazione, si parte da questo ragionamento: la programmazione viene svolta dall'amministrazione e le cooperative si occupano della gestione (anche se aumenta la volontà, da parte di queste ultime, di crescere giocandosi anche sul piano della progettazione). Nell'area anziani la tendenza è analoga, anche se più indietro. I problemi sorgono quando si deve definire in che modo applicare questo modello: dando in gestione tutti i servizi in modo «orizzontale» (ad es. tutta l'assistenza domiciliare)? Oppure è meglio la strada «verticale», (solo un «pezzo» di città in gestione: un quartiere, una circoscrizione, ...oppure solo i centri diurni e non le case di riposo...)? In entrambi i casi, quali forme di controllo si possono attuare? Queste alcune delle questioni sul tappeto.

Non si può ignorare un'evoluzione preoccupante della nostra società: il 28% della popolazione ha più di 65 anni, di cui un 10% ultra-settantacinquenne; il 50% delle famiglie è di soli due componenti, all'interno del quale la metà è composta da un solo componente, prevalentemente anziano... Insomma, il futuro ci riserva una situazione complessa, che necessita di riflessioni su quali servizi offrire e, soprattutto, come coprire le spese necessarie per fornire questi servizi. L'assessore di Bologna quest'estate ha fatto scalpore con la dirimpente proposta di toccare l'asse ereditario degli anziani ricoverati nelle case protette per fare fronte ai costi di ricovero; del resto non sta scritto da nessuna parte che l'amministrazione debba sempre farsi carico di tutto, e l'allargamento della spesa sociale che viviamo pone fortemente un problema di questo tipo.

Noi siamo convinti che non si possa recedere dal piano dell'estensione dei servizi, in quanto vi è una richiesta sempre crescente; tuttavia, per poterlo fare senza allargare la spesa pubblica bisogna sicuramente aumentare il livello di collaborazione tra i soggetti che hanno un ruolo nelle politiche socio-assistenziali. Al tempo stesso, però, dobbiamo essere capaci di fare capire ai cittadini

che, nella misura in cui si forniscono servizi (spesso molto costosi) il cittadino deve sentirsi in dovere di collaborare alla spesa.

## Roberto Ruini

Presidente della Provincia di Reggio Emilia

Il dibattito sulla riforma del welfare è oggi un tema che mette tutti a disagio. Ognuno di noi, qualunque sia la cultura di appartenenza e il grado di sensibilità verso il sociale, sente la necessità di capire, rispetto alla storia che abbiamo alle spalle, come si trasforma il rapporto tra persona, condizioni sociali e rete di supporto.

Partiamo dalla considerazione che, a mio avviso, parlare di welfare significa discutere di come si vuole ristabilire il patto tra i cittadini in questo paese. C'è una forte difficoltà nel capire quale modello utilizzare in futuro. Fino agli anni settanta ci siamo basati su modalità molto chiare di rapporti tra enti locali e società civile, in un sistema che si è strutturato man mano, ma sempre all'interno di paletti molto precisi: lo stato programma, regola e, se può gestisce; il terzo settore capace di entrare in rapporto con esso partecipa alla costruzione dello stato sociale.

Oggi si ha l'impressione che tale modalità sia in crisi, soprattutto in riferimento ad alcuni temi. Le difficoltà che viviamo sono legate alla capacità di riconvertire in modo significativo il quadro dei servizi erogati e delle risorse economiche che oggi vengono spese.

Sicuramente le risorse sono minori rispetto al passato, ma io sono fra coloro che ritengono che oggi il problema del finanziamento economico del welfare non sia quello centrale. Il punto vero è *come* andare a ricollocare le risorse disponibili. Questo pone al centro un ulteriore problema riguardo al «come» i soggetti interessati si predispongono a questa riorganizzazione: pensare di avere davanti ancora una stagione che permetta aumenti di spesa o comunque di mantenere quanto raggiunto finora (convenzioni, centri servizio al volontariato, ...) è sicuramente un grosso errore che rischia di portarci fuori strada.

Risulta necessaria una profonda verifica del sistema, che parta da due importanti questioni: bisogna chiedersi se tutto quanto fatto

finora abbia ancora senso, se sia, cioè ancora rispondente alle esigenze sociali per cui era stato costruito. Tale riflessione non si può realizzare tramite una semplice autoverifica ma richiede modalità nuove di lavoro; qui troviamo la seconda questione: ricostruire delle condizioni di reti di lavoro che pongano ogni soggetto a pari livello. Dobbiamo mettere tutti i soggetti coinvolti nel welfare locale in condizione di verificare e di ridisegnare i servizi all'interno di modalità di cooperazione chiaramente definite, su un piano paritario per tutti i soggetti (pur con responsabilità diverse), in cui le conoscenze in mano al terzo settore vadano ad integrare quelle, a volte parziali, dei soggetti pubblici. In questo vedo uno stimolo molto forte a costruire accordi in sede locale dove, in modo integrato, rimettiamo a fuoco i programmi di politica sociale.

In ciò si sottende anche un diverso approccio di natura culturale, basato sull'assunzione di responsabilità del singolo cittadino; un patrimonio che già esiste nelle nostre comunità ma che deve rimodularsi, estendersi in forma sistematica e organizzata nella pratica e nella partecipazione alle scelte. Deve essere chiaro che solo a partire da una condivisione culturale, una capacità di dialogo, una capacità di progetto e di verifica possiamo risolvere i problemi, superando il «rimpallo» di richieste tra società, organizzazioni non profit e istituzioni ai vari livelli.

Quello che si chiede al non profit non è semplicemente di essere affidabile, avere costi contenuti, saper fare bene il proprio mestiere; oggi la riforma del welfare va giocata in termini di capacità di elaborazione da parte di tutto il sistema locale di protezione sociale, basata su una maturazione culturale che porti tutti i soggetti a non vivere un atteggiamento passivo, a essere non solo portatori di istanze ma anche protagonisti di questo disegno. Questa è la frontiera che ci mette in grado di leggere ciò che abbiamo davanti.

# **PARTE I**

## **UN NUOVO SCENARIO PER LO STATO SOCIALE: LA DIMENSIONE EUROPEA E LE OPPORTUNITÀ DEGLI ENTI LOCALI**

## ***L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI DI WELFARE E LE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA***

*Fiorella Ghilardotti*

Parlamentare Europeo, commissione Affari Sociali

Vorrei innanzitutto ringraziare gli organizzatori dell'invito.

L'intervento che mi accingo ad esporre si divide in due parti, nelle quali vorrei affrontare con voi alcuni aspetti istituzionali:

- 1) in primo luogo vorrei fare una riflessione generale rispetto ad uno dei problemi centrali del welfare state, ovvero il rapporto fra pubblico e privato;
- 2) in secondo luogo esaminare gli strumenti e gli interventi dell'Unione Europea in relazione al suo ruolo.

Apertasi oramai la fase che porterà alle decisioni sul nuovo welfare, siamo di fronte a un dilemma che si potrà sciogliere in avanti e secondo equità anche con una decisa innovazione nel rapporto fra pubblico e privato. I corni di questo dilemma sono noti:

- 1) la volontà ed il vasto consenso per mantenere un livello alto di protezione sociale e per riequilibrarla per far fronte ai nuovi percorsi di vita e di lavoro e alle nuove esclusioni e povertà.

Da questo dipendono questioni e valori irrinunciabili per la sinistra, fondamentali anche per assicurare coesione sociale, stabilità politica, progresso economico, essendo, tra l'altro, uno stato sociale adeguato e rinnovato, un importante fattore produttivo.

- 2) L'altro elemento che abbiamo drammaticamente di fronte riguarda le forti tensioni che insistono sul finanziamento dei regimi di protezione sociale, dovute anche alle note cause obiettive (debolezza della crescita economica, alti livelli di disoccupazione, invecchiamento demografico).

L'assunto che vorrei sostenere è presto posto: l'unica risposta riformatrice e socialmente e democraticamente accettabile reclama un ruolo molto forte dello Stato e del pubblico.

Ma il ripristino delle ragioni dello Stato esige profonde azioni di riforma, a partire da quella della pubblica amministrazione, accompagnate dal ritiro dello Stato e del settore pubblico da gran parte delle proprie funzioni di gestione, per assumere un ruolo di regolamentazione e definizione di regole e cornici istituzionali, di selezione degli obiettivi.

In altri termini occorre un grande mutamento della qualità dell'intervento pubblico, senza la quale, i maggiori spazi al privato, al decentramento, alla sussidiarietà, allo stesso volontariato e al terzo settore (che, se regolati possono essere anche in molti campi del sociale misuratori e produttori di nuova qualità, responsabilità, partecipazione ed efficienza,) porterebbero allo sgretolamento, nemmeno troppo graduale, dello Stato Sociale.

Pensare e costruire un nuovo welfare significa quindi chiedere allo Stato quella riforma sempre annunciata e mai attuata, compresa la privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, così come un'azione riformatrice in settori portanti come ad esempio quello fiscale. Non è questa la sede per parlare della riforma dello Stato e della Pubblica Amministrazione e dei rapporti fra operatori pubblici e fruitori dei servizi. La questione ci porterebbe troppo lontano. Insisto però sul fatto che questo tema è fra quelli cruciali, anche perché il cattivo o limitato funzionamento della pubblica amministrazione colpisce anche l'altro elemento portante di una riforma dello Stato sociale che è la ripresa dello sviluppo e la crescita dell'occupazione. Il modo con cui poter risanare i conti è tutt'uno infatti con quello con cui si vuole combattere la disoccupazione. Altrimenti non se ne esce: la frontiera del rinnovamento dello Stato sociale è la ripresa dello sviluppo economico nelle nuove condizioni, per affrontare insieme disoccupazione, previdenza, assistenza, sanità.

La mia prima conclusione è dunque questa: se il risanamento non è concepito come un obiettivo che finisce in se stesso, ma all'opposto se la sua formulazione è intrinsecamente finalizzata a sollecitare nuove opportunità di sviluppo sia in termini economici, che dei diritti e delle opzioni delle persone, ecco che il ruolo e la responsabilità della politica, dello stato, del pubblico a tutti i livelli si accrescono; ecco che l'azione di riforma dello Stato sociale

coincide con l'azione per ridefinire una nuova responsabilizzazione pubblica e dello Stato, una nuova statualità.

Della cui alta qualità c'è sempre più bisogno. Basti pensare a settori come la previdenza o come la sanità, dove l'esigenza di forzare le compatibilità e di portare al massimo il rapporto equità/efficienza, presuppongono una capacità eccezionale di indirizzo e di controllo da parte dell'operatore pubblico. Per non parlare della generazione di nuovi lavori, di "quasi mercati" in quell'ambito dei servizi in cui più drammatica è la sfasatura tra domanda potenziale e offerta effettiva e in cui maggiormente potranno manifestarsi opportunità di sviluppo per il terzo settore. O ancora, si pensi alla necessità di modulare aspettative e richieste in base all'assunzione di specifiche responsabilità di fronte al tramonto di scansioni rigide e uniformi nel tempo di lavoro e non lavoro; all'avvicinarsi di periodi di lavoro pieno con altri di inattività volontaria, di lavoro parziale, di formazione, di disoccupazione: tutto questo richiede sistemi di protezione sociale molto più sofisticati, da concepire come reti che favoriscano o promuovano i diversi passaggi, così come richiedono la partecipazione di una pluralità di attori.

In alcuni settori la privatizzazione dei servizi servirebbe a ben poco, anzi sarebbe inaccettabile: la crisi dei sistemi pensionistici, ad esempio, non dipende dagli sprechi di gestione, ma dalla quantità di reddito che occorre destinare agli anziani per mantenere certi livelli; l'onere gestionale è poca cosa. Così come il mercato sanitario, a differenza di quel che si dice nel documento sulla Sanità della Commissione Onofri, non è un mercato qualsiasi. Il sistema per esempio che è stato proposto in Lombardia, della libera concorrenza fra gli attori e senza controllo sulle quantità, non avrebbe potuto che portare alla massima moltiplicazione dei consumi, perché questo è il modo con cui si aumentano i ricavi.

Dunque, in un quadro di questo genere, gli operatori privati sono sollecitati di fatto a fare tutto il possibile per acquisire quei tipi di consumi che hanno dei margini di maggiore redditività. Quindi a selezionare l'utente più conveniente per l'offerente. Lascio immaginare le conseguenze folli sulla spesa. Peraltro, con un sistema così deregolamentato, è chiaro che anche la tanto conclamata competitività tra pubblico e privato va a farsi benedire, perché il



privato, che non è sottoposto alla serie di regole e di vincoli cui è sottoposto il pubblico, può liberamente e flessibilmente andare a cogliere le nicchie più remunerative, scaricando sul pubblico funzioni ed utenze meno vantaggiose.

Questo inserimento del privato e questo mercato, come ho detto, sono folli. Io sono contenta che il Governo abbia fatto le proprie osservazioni, anche se personalmente le avrei volute più puntuali e radicali, e non tanto su elementi formali e quasi marginali che non mettono in questione del tutto la logica perversa della legge voluta dalla Giunta regionale lombarda del Polo.

In altri campi il problema di un "pubblico" diverso e non invasivo è invece assolutamente necessario e non rinviabile.

Una risposta per me convincente viene in proposito dal documento conclusivo della Commissione Onofri sull'Assistenza. Cito pressoché testualmente: " le esperienze dei Paesi con i quali siamo soliti confrontarci ci portano all'amara riflessione che nel campo dell'assistenza il ritardo del nostro Paese è di proporzioni gigantesche. Non si tratta solo di quantità di risorse, ma di un diverso modo di individuare le caratteristiche degli interventi rivolti alla cittadinanza generale, in un'equilibrata composizione di trasferimenti monetari e di servizi.

Le esperienze più positive in Europa mostrano uno spostamento di molti istituti, a prescindere da dove sono concretamente collocati a livello di spesa, a livello locale, sia nelle forme di trasferimenti di servizi alla persona che monetari a categorie bisognose".

Se le priorità sono quelle del passaggio ad interventi di protezione attiva, di ciclo di vita, di entrate-uscite, di sollecitazione alla mobilitazione anche delle risorse dei cittadini stessi; se sono quelle di far coincidere soddisfazione delle nuove esigenze con l'offerta di nuove opportunità di lavoro, lo spazio per le iniziative e per il ruolo degli enti, delle comunità e delle esperienze locali è assolutamente il più indicato. In proposito va ricordato come l'incoraggiamento alle iniziative locali anche sul versante dei servizi fosse una tra le politiche attive raccomandate dal Libro Bianco di Delors e dalla comunicazione della Commissione "Nuovi giacimenti occupazionali".

In questa riflessione e nelle decisioni che dovranno portare a stabilire nuovi equilibri fra pubblico e privato non si può ovviamente ignorare il problema del terzo settore. In materia si versano da anni fiumi di inchiostro, dunque resto all'essenziale.

In primo luogo ribadendo che, rispetto ai problemi dello Stato Sociale, non si tratta *della* via di uscita, ma di una componente (secondo me però non secondaria) di una via d'uscita. Essa è tanto più significativa perché non nasce soltanto dalla crisi dello stato sociale, ma anche da cause positive: e cioè il sempre più intenso bisogno di beni e servizi collettivi localizzati e personalizzati, da una parte; e dalle istanze sempre più diffuse a impegnarsi in modo partecipativo e coinvolgente in attività che gratifichino il bisogno di senso e di consenso, di «produttività sociale e di solidarietà operante» direbbe Giorgio Ruffolo.

Si tratta in parte di servizi attualmente gestiti dallo Stato centrale o dagli enti pubblici decentrati, ma anche, e forse soprattutto, di servizi che oggi non sono offerti né dallo Stato, né dal mercato e che di fatto sono addossati ai privati o alle famiglie, e quindi alle donne, o del tutto trascurati.

Anche a questo proposito serve il pubblico, servono le istituzioni, servono regole .

Regole di scopo in primo luogo. Là dove il fine non è il profitto, occorre che sia molto più precisa ed esplicita la definizione degli obiettivi. E' necessario che gli amministratori pubblici sappiano dotarsi di tecniche raffinate, come le tecniche di contracting-out, ad esempio nei settori dell'assistenza e della sanità. In questi casi la responsabilità della fornitura dei servizi continuerebbe ad essere pubblica per garantire universalità di trattamento e pianificazione strategica delle priorità e degli interventi, almeno questa è la mia opinione.

Serve poi un pubblico forte in grado di dettare e di verificare regole di trasparenza, perché siano evitati, con controlli e sanzioni, gli abusi. E servono risorse pubbliche, perché la gratuità è solo un elemento del terzo settore. Certo, meno risorse, perché la parte di tipo volontario e gratuito è preziosissima, ovviamente; ma essa ha bisogno di contributi sia pubblici che tratti dalla spesa privata degli utenti, individuali e collettivi, e dagli investimenti non profit delle imprese (ad esempio attraverso le fondazioni).

Ad ogni modo le organizzazioni non profit possono avvalersi di una miscela di fonti di sostentamento pubbliche e private, monetarie e non, cui l'operatore pubblico non ha accesso, possono far convivere stipendiati e volontari; integrare entrate pubbliche e donazioni con entrate di natura commerciale derivanti dalla vendita di beni e servizi a soggetti paganti.

Inoltre, e soprattutto, l'elevato grado di motivazione che in generale caratterizza gli operatori ed il ridotto livello di burocratizzazione potrebbero garantire la produzione di servizi dalle caratteristiche più vicine a quelle richieste da utenti e consumatori.

Come si vede anche di fronte ad un'opzione di «ritiro» del pubblico, gli si chiede l'opposto di un abbandono del campo. Si richiede alle pubbliche amministrazioni un vero e proprio salto di qualità, ancor più evidente, e tremendamente difficile, se si vogliono valorizzare le differenze, favorire la nascita di imprese fortemente legate all'ambito nel quale operano, dalle dimensioni relativamente piccole, capaci di stare su un problema con conoscenza specifica, dotate di saperi e di motivazione.

Alla Pubblica Amministrazione è richiesto anche di vigilare ed intervenire perché il terzo settore sfugga alle opposte trappole dello snaturamento dell'ispirazione attraverso il pigro adagiarsi sui pubblici finanziamenti o, all'opposto, dell'autosfruttamento. O ancora per evitare che le iniziative locali abbiano vita breve, aiutandole a superare gli ostacoli finanziari, legati alla formazione professionale, quelli giuridici, ecc.

Sul secondo elemento della riflessione: strumenti ed interventi dell'Unione Europea.

Vorrei stare sull'attualità e quindi partire dai risultati della Conferenza Intergovernativa e del Consiglio Europeo di Amsterdam.

Proprio per la centralità degli aspetti sociali nel modello europeo, e proprio perché le conquiste ed i modelli di convivenza civile e di coesione sociale (comunemente associati all'idea di welfare state) sono stati e sono uno dei tratti distintivi dell'identità dei Paesi europei, non si può non essere preoccupati dello scarso rilievo che queste tematiche hanno assunto in sede di risultati di questo appuntamento.

Sul nuovo Trattato di Amsterdam il punto di vista del Parlamento è molto critico e preoccupato, e non solo sulla parte

sociale. Il Parlamento Europeo ha insistito con risoluzioni e concrete proposte di modifica del Trattato anche su altri aspetti essenziali: un ruolo diverso dell'Unione Europea sulla scena mondiale, dunque la politica estera e di sicurezza; la comunitarizzazione di alcune politiche del cosiddetto terzo pilastro; un ruolo più incisivo del Parlamento; l'estensione delle materie sulla quali decidere a maggioranza qualificata e non all'unanimità.

Se dunque va salutata positivamente la rinnovata volontà di tutti i Governi di rispettare i tempi per l'istituzione della moneta unica, non possono sfuggire gravità e rischi della sottovalutazione di altre componenti ineliminabili dell'Unione Europea, sulle quali non si verifica altrettanta determinazione. In altre parole, la costruzione dell'Unione monetaria sta avvenendo con un'attenzione ed un impegno insufficienti sull'Europa politica, sull'Europa sociale, che invece devono andare di pari passo con l'impegno per l'Europa monetaria. Senza di che sarà assai problematico mantenere all'Unione Europea il consenso di tutti i ceti sociali e dei cittadini.

Non vorrei però dare un quadro troppo cupo, anche per non sminuire i risultati dell'iniziativa dello stesso Parlamento.

Nel nuovo Trattato dell'Unione sono stati inseriti dei punti interessanti come il protocollo sociale, una clausola di non discriminazione che permette all'Unione di "adottare le misure del caso per lottare contro qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, sulla razza o l'origine etnica, sulla religione o le credenze, su handicap, età o tendenze sessuali". In particolare va rimarcato come il Consiglio Europeo di Amsterdam abbia finalmente dotato l'Unione Europea di alcuni strumenti per il coordinamento della politica europea per l'occupazione. Al Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione del 20 e 21 novembre a Lussemburgo i capi di Stato e di Governo europei dovranno tradurre in azioni concrete le nuove possibilità offerte dal Trattato.

Il nuovo titolo sull'occupazione del Trattato contiene la constatazione che gli Stati membri considerano la promozione dell'occupazione "una questione di interesse comune" e che essi devono coordinare, integrando a livello europeo le rispettive azioni. Inoltre il Consiglio può elaborare annualmente a maggioranza qualificata orientamenti in materia di occupazione. Infine il Consiglio può adottare azioni di incentivazione intese a promuovere

la cooperazione fra gli Stati membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell'occupazione. Nella risoluzione adottata dal Consiglio Europeo di Amsterdam viene poi sottolineata l'intenzione di collegare d'ora in poi la disciplina monetaria del patto di stabilità alla creazione di occupazione.

Da ultimo la Banca Europea degli Investimenti ed il Fondo Europeo per gli investimenti avranno anche un ruolo nella creazione di posti di lavoro, soprattutto con riferimento alle piccole e medie imprese e ai settori dell'istruzione, della sanità, dell'ambiente urbano e della protezione ambientale, oltre che delle grandi reti infrastrutturali.

Tutte queste acquisizioni sono tuttavia offuscate sia dalla mancanza di progressi nel campo della riforma dei meccanismi di decisione, che dalle limitate risorse finanziarie: non è infatti ipotizzabile che una politica più attiva del mercato del lavoro possa essere neutrale sotto il profilo del bilancio.

Dal Parlamento stanno venendo pressioni e proposte in vista del Consiglio Europeo sull'occupazione di Lussemburgo che mirano, tra l'altro, all'aumento delle risorse finanziarie per i progetti pilota relativi a strategie attive del mercato del lavoro rivolte ai giovani e ai disoccupati di lunga durata.

Vengo all'approfondimento di alcuni contenuti delle politiche sociali, ad alcune sfide cui l'Europa è chiamata a rispondere. Ci stiamo tutti rendendo conto che siamo in un'epoca caratterizzata da una forte accelerazione del cambiamento tecnico e sociale. Per illuminare l'azione dell'oggi anche sulle questioni sociali è dunque indispensabile guardare lontano e in profondità.

Oggi due preoccupazioni dominano la scena dei dibattiti e il corso dei fenomeni: globalizzazione e mondializzazione. Essi designano un processo multiforme a carattere economico, politico e culturale che mette in discussione identità e posizioni ereditate e consolidate, ruoli statuali e mette in evidenza che ciò che vale per il mondo intero vale per ogni parte del mondo, senza alcuna eccezione, senza frontiere. Se un elemento essenziale del cambiamento tecnico e sociale della nostra epoca consiste nell'assoluto primato dell'informazione specializzata e concorrenziale come vero motore dello sviluppo, l'altro elemento, il più drammatico, è rappresentato

dalla crescita della disoccupazione e dalle conseguenze sul piano sociale di questi processi.

E' proprio sulle risposte da dare a queste sfide che il Parlamento è più critico verso le scelte dell'Unione Europea. Se è vero che l'Europa sarà chiamata a fronteggiare situazioni sempre più difficili e che reclamano risposte urgenti, mi pare che non si stia compiendo tutto lo sforzo necessario per affermare un forte ruolo politico dell'Unione Europea, in grado di indicare la strada per affermare gli elementi di universalità presenti nella sua identità ed in particolare nei suoi modelli democratici e sociali.

Uno sforzo anticipatore venne compiuto sotto l'impulso di Delors e del suo piano. Qualcosa di significativo risiede nelle scelte di flessibilità accompagnate dal dialogo sociale, nelle proposte di riforma del welfare state, soprattutto quando tende al riequilibrio delle spese sociali verso nuove categorie di bisogno e di disagio non ancora sufficientemente considerate.

Al riguardo sono tre i temi essenziali che sono stati e sono al centro dell'impegno del Parlamento e che ne rappresentano anche per il futuro una specie di piattaforma per rendere più adeguate le politiche sociali dell'Unione:

1 - non riduzione della spesa sociale, ma riqualificazione e redistribuzione a favore dell'aumento delle risorse per la coesione regionale e per la lotta alla disoccupazione.

Quel che il Parlamento vuole contrastare, di fronte all'insopportabile livello di disoccupazione e di aumento di povertà, è il ridimensionamento dei Programmi sociali, in particolare da parte di alcuni governi che poi bloccano anche le scelte del Consiglio. La Commissione Lavoro e Affari Sociali, ad esempio, ha dato un sostegno incondizionato alle proposte del Presidente Santer relative al patto per il lavoro, intervenendo anche in termini di bilancio per sostenere la proposta della Commissione di dare maggiore sostegno alla promozione di iniziative locali per l'occupazione.

In particolare il Parlamento si è schierato a sostegno della Commissione Europea nel conflitto con il Consiglio di fronte alla Corte di Giustizia (che venne aperto dal Regno Unito, ma sostenuto da tutto il Consiglio). Di fatto la Commissione Europea venne denunciata perché utilizzava fondi in favore della lotta contro

l'esclusione sociale, nonostante non ci fossero un programma ed una precisa base giuridica.

2 - L'incentivazione di un nuovo protagonismo degli attori sociali (concertazione, diritto alla consultazione, contrattazione da parte degli attori sociali): un discorso ancora irto di difficoltà, dato che il nuovo Trattato non ha fatto alcun passo avanti per quanto riguarda il ruolo delle associazioni, sia in materia di promozione dello Statuto della società europea, sia in materia di consultazione delle ONG da parte delle istituzioni europee nel quadro del dialogo civile.

3 - L'inclusione piena della dimensione sociale nel Trattato dell'Unione Europea, che rafforzi il modello sociale europeo; l'inclusione dunque di un capitolo sociale, con meccanismi e parametri di sorveglianza non solo per la moneta e per l'economia, ma anche per l'occupazione ed accrescendo le competenze della Comunità, ad esempio in tema di esclusione sociale e di lotta al razzismo, l'estensione del voto a maggioranza ed il trasferimento delle competenze da intergovernative a comunitarie in tema di asilo e di immigrazione.

Queste proposte, ma anche le acquisizioni che ricordavo all'inizio, sono state il frutto di un lavoro enorme da parte del Parlamento, perché, a differenza dei Parlamenti nazionali, come sapete, esso ha dovuto e deve continuare ad operare con poteri molto limitati.

Il versante del bilancio è quello sul quale il Parlamento ha qualche potere in più. Ed è proprio su iniziativa del Parlamento che sono state promosse linee di bilancio specifiche, ad esempio a sostegno delle organizzazioni non governative che lavorano sul terreno della lotta all'esclusione sociale; per la creazione di pari opportunità per i soggetti disabili e per le associazioni di volontariato che intervengono per promuovere una politica a favore degli anziani. Così come è stata proprio la tenacia e la determinazione del Parlamento a portare all'aumento delle risorse e ad inserire fra gli obiettivi anche l'ulteriore promozione del "dialogo sociale", e dunque del sostegno delle associazioni che si impegnano in questo campo.

Sempre riguardo all'ultimo bilancio, va ancora richiamata l'importanza, per me davvero grande, dell'introduzione di una nuova linea di bilancio chiamata "Terzo sistema e occupazione", nella

consapevolezza che siamo oggi di fronte all'avanzare di nuovi bisogni assistenziali, relazionali, culturali, di intervento sull'ambiente, bisogni ai quali né il pubblico, né il privato, da soli, sono in grado di dare risposte. Tra l'altro, le organizzazioni del volontariato, della cooperazione, del privato sociale, intervenendo sul territorio su questi problemi, promuovono anche nuova occupazione.

Naturalmente con questo riconoscimento non abbiamo voluto in alcun modo sostituire gli interventi ben più di fondo di politiche attive per il lavoro e l'occupazione, ma dare un segnale, inserire un nuovo elemento nel ventaglio di misure che prima richiamavo. Un tassello che indica un terreno favorevole per dare alcune risposte sia in termini di soddisfazione di nuovi bisogni e di nuove esigenze sociali, civili e culturali, che al tempo stesso di possibilità concrete di creazione di nuova occupazione.

Questa posizione, sostenuta dapprima in sede di Commissione Affari Sociali, è diventata posizione di tutto il Parlamento che è a sua volta riuscito a farla inserire tra le priorità dell'Unione. Su questa linea di bilancio c'è ora la possibilità, sulla base delle modalità attuative definite dalla DG V, di finanziare progetti pilota per arrivare poi all'approvazione di un programma specifico di sostegno al Terzo Settore.

Sulla discussione in corso sul bilancio della Comunità non vi sono attenzione ed informazione sufficienti. Eppure, non solo l'Europa sociale, ma l'intera costruzione europea, qualora il quadro delle risorse restasse ai livelli attuali e per di più con le restrizioni ulteriori che si annunciano, verrebbe inesorabilmente messa in crisi e spaccata da chi guiderà l'Europa monetaria.

La stessa positiva decisione di dar vita all'allargamento della Comunità verso l'Europa Centrale ed Orientale, della quale tutti salutiamo il grande significato di stabilità, di pace e di sviluppo, richiede però un'assunzione di responsabilità sul piano delle riforme istituzionali e delle risorse.

E' del tutto evidente che se le politiche sociali (che comprendono non solo gli interventi sociali in senso stretto, ma anche programmi per la gioventù e per la formazione) resteranno ferme al 6% del bilancio, la prospettiva è quella di uno scarto intollerabile, sia nei Paesi dell'Europa dei 15, che nei nuovi Paesi



dell'Unione, fra dichiarazioni, promesse, contenuto dei Trattati, e politiche in grado davvero di intervenire efficacemente sugli aspetti sociali, del lavoro, della coesione e dunque della reale unificazione dell'Europa.

Vorrei in conclusione ricordare le ultime indicazioni annunciate dal Commissario Flynn a proposito di un nuovo programma sociale europeo, che dovrebbe essere avviato nel 1988. Esso dovrebbe essere basato essenzialmente su una strategia integrata a favore dell'occupazione con quattro filoni essenziali:

1 - imprenditoria: attraverso misure per la creazione di una nuova cultura, di un nuovo clima e uno spirito diverso per stimolare la creazione di posti di lavoro e di migliore qualità, con riferimento specifico al "terzo sistema";

2 - possibilità di far lavorare chi cerca lavoro, modernizzando i sistemi formativi ed i loro legami con il luogo di lavoro;

3 - uguaglianza di possibilità sul lavoro;

4 - adattabilità delle imprese e dei luoghi di lavoro ai mutamenti del mercato del lavoro.

Si tratta di azioni da inserire nel quadro di politiche macroeconomiche e da sostenere con riforme istituzionali il cui compito sarà quello di rendere le istituzioni nazionali per l'occupazione ed i sistemi previdenziali più favorevoli al lavoro.

Si tratta di un'impostazione interessante, voluta fortemente dal Parlamento e sulla quale esso non mancherà di far avere il suo sostegno e il suo impegno migliorativo.

## ***RUOLI E COMPITI DI ENTI LOCALI E SOGGETTI DI TERZO SETTORE***

*Roberto Reggi*

Assessore alle politiche sociali del Comune di Piacenza

Sono molto lusingato dell'invito a intervenire a questo convegno, proprio in considerazione dell'elevato livello qualitativo dei promotori, dei contenuti e dei relatori che ci aiutano a riflettere e ad analizzare un argomento che è sentito da tutti come una delle questioni fondamentali per il futuro della protezione sociale.

Mi è stato chiesto di portare la mia esperienza circa i ruoli e i compiti che deve avere l'ente locale, i soggetti di terzo settore e, quindi, il rapporto che deve esistere tra queste entità. Ecco, per inquadrare correttamente questo rapporto, occorre tenere presente quanto il contesto di riferimento per l'ente locale sia cambiato radicalmente negli ultimi anni. Tutte le amministrazioni che sono in carica in questo momento stanno sperimentando sulla propria pelle le novità portate dalla legge 81/1993, la quale ha introdotto l'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti delle province e dei rispettivi consiglieri. E' una cosa totalmente nuova rispetto al passato; prima i sindaci non erano conosciuti dai cittadini; l'elezione era un fatto interno al consiglio comunale, su cui pesava una pesante funzione di filtro svolto dai partiti, sia sugli uomini che sui temi cui dare priorità, per cui la partecipazione dei cittadini era molto penalizzata. Ora i partiti hanno perso molto di questo loro ruolo e i candidati al ruolo di sindaco si presentano direttamente ai cittadini con un programma e con uomini, per cui gli elettori vedono nel candidato uno strumento operativo per rispondere ai loro problemi.

Si tratta di una rivoluzione assoluta, che ancora risulta difficile, per alcuni funzionari, l'adattarvisi. Tra sindaco e cittadino non c'è più nessun filtro: le richieste arrivano direttamente, talvolta in maniera violenta; nascono comitati che rappresentano interessi sempre più circoscritti, dal comitato di quartiere a quello del viale o del condominio; ognuno dei quali presenta un problema ritenendolo «il» problema, richiedendo una risoluzione immediata. Nasce

contestualmente il problema di come vengono poste tali istanze, attraverso stampa, manifestazioni, pressioni,...

In tale contesto, è ancora più importante, rispetto al passato, il ruolo di garante del bene comune assegnato all'ente locale. Cosa significa? Ci sono interpretazioni varie su cosa sia il bene comune; io credo che occuparsi del bene comune significhi garantire i diritti di chi non ha la capacità di farsi sentire o di riunirsi in comitati per protestare. E' chiaro che i partiti continuano a svolgere il loro ruolo di elevare a proposta politica le richieste e il malcontento provenienti dalla società civile; occorre però che il Comune sappia con lucidità discriminare tra le varie richieste, anche quelle di quei soggetti meno capaci di esplicitarli in maniera evidente.

Quindi la necessità di utilizzare un metodo, quello dell'ascolto innanzi tutto: la disponibilità a non chiudere la porta in faccia a nessuno; ma anche la capacità di mediazione tra esigenze spesso contrapposte. Al tempo stesso va diffusa una maggiore informazione sulle competenze dei singoli enti locali: per ogni problema il cittadino si rivolge al Comune, non sapendo che spesso il Comune non può intervenire perché la competenza spetta ad altri enti pubblici, ad altri livelli; ruolo del Comune deve essere anche quello di informare circa «chi fa che cosa», indicando quale soggetto è preposto a risolvere il singolo problema.

Il bene comune può essere perseguito a vari livelli, a seconda della scelta che l'amministrazione decide di percorrere: si può arrivare fino in fondo oppure fermarsi prima, spendendo meno. Per esempio: di fronte al problema della prostituzione: ci si può limitare a risolvere il problema dell'ordine pubblico, oppure ci si può adoperare ad un secondo livello, affrontando il problema sanitario che tale fenomeno ingenera, o, ancora, ci si può attivare per il recupero sociale delle prostitute, allargando così il bene comune che si raggiunge. E' chiaro che tutto ciò sottende una scelta politica: più si affronta il problema in profondità più si spendono risorse... Quando si parla di ruolo di garante del bene comune, a mio parere, è opportuno spingersi fino al livello estremo, con la presenza del pubblico che deve essere autorevole e presente, capace di dare indirizzi forti e continui. Il modello del «meno ci si fa sentire e meglio è» genera ingiustizia.

Quindi, questo ruolo di garante del bene comune come deve

essere interpretato dall'ente locale? Nella proposta di legge di riordino dei servizi assistenziali predisposta dall'on. Signorino si parla della realizzazione di reti di servizi, intese come relazioni tra tutte le risorse in campo: pubbliche, private, di privato sociale via via fino alle relazioni informali con il singolo cittadino. Viene rimosso il vecchio modello che dava ai tecnici la responsabilità e la titolarità dell'intervento sociale: ora la responsabilità è collettiva, di tutta la comunità. Io credo che questo sia un modello corretto. L'ente locale in questa proposta di legge ha funzioni di indirizzo, programmazione e gestione secondo il principio di sussidiarietà. In che modo l'amministrazione locale realizza questa rete di servizi e governa gli interventi? Prima di tutto dovrebbe avere la capacità, dotandosi di strumenti, di valutare oggettivamente qual è il bisogno del singolo cittadino che si rivolge ai propri servizi per richiedere un intervento; l'ente locale deve anche essere garante della qualità dei servizi; deve inoltre essere attivatore di risorse territoriali, scoraggiando in qualche modo un «effetto delega» ai servizi, chiedendo al tempo stesso una presa in carico da parte della comunità.

Il ruolo dell'operatore pubblico deve cambiare; non più un soggetto come in passato che svolgeva direttamente il servizio ma un garante della qualità di chi fa l'intervento. Deve però trasformarsi in attivatore di soggetti di rete: l'operatore sociale va sul territorio e insieme alle altre realtà presenti attiva questa rete di servizi, tanto cara a questa proposta di legge. Questo nuovo ruolo passa attraverso un modello di territorializzazione dei servizi che è anche la soluzione, oltre che più efficace, meno costosa: in alternativa avremmo servizi destinati ad aumentare (come ad esempio il settore di assistenza agli anziani) e ad essere sempre più onerosi, fino alla insostenibilità economica.

Questa offerta di servizi come si deve realizzare? E in quale rapporto con il terzo settore? Innanzitutto tale relazione deve attivarsi secondo il metodo della programmazione e della operatività su progetto; In questo modo è anche molto più facile! Più che lavorare all'interno di consulte o di ambiti in cui si fa programmazione partendo dai massimi sistemi, è più semplice partire dalla necessità, dall'obiettivo mantenere concretezza. Tale rapporto deve essere di pari dignità; alla base deve però esserci una

selezione dei soggetti, sulla base della qualità dei servizi che ogni soggetto è in grado di offrire; la Regione, a mio avviso, deve approntare degli indicatori per valutare tale qualità e definire degli standard minimi per l'offerta delle prestazioni; sulla base di questi parametri deve partire un processo di accreditamento delle realtà esistenti in modo da favorire chi è in grado di garantire la qualità più elevata. Senza tale selezione si rischia di andare verso una situazione di confusione e di riduzione della tutela sociale.

Questi servizi si devono poter realizzare lasciando libertà di scelta all'utente; sono molto d'accordo sulla proposta dei buoni servizio da spendere nella realtà che l'utente preferisce. In questo modo sarà il cittadino stesso a fare selezione; sarà la legge di mercato (qui si che deve agire con tutte le sue positive potenzialità!) a premiare i migliori fornitori di beni-servizi sociali. Starà poi all'ente locale fare in modo che si evitino certi meccanismi che possono premiare enti rispetto ad altri in base ad accordi tra cliente ed erogatore o ad altri criteri non legati alla qualità dell'offerta. Sempre in tema di qualità, sarà necessario al momento della selezione individuare indicatori che valorizzino chi è capace di agire, oltre che sul soggetto, anche sulla comunità; proprio perché l'obiettivo di riportare il problema all'interno della comunità è, a mio avviso, prioritario.

Questo nuovo rapporto tra ente locale e terzo settore è ovviamente complesso. Innanzi tutto perché è difficile valutare la qualità delle proposte. Oggi nelle gare d'appalto sono poche le amministrazioni capaci di valutare la formazione, la capacità d'impresa, ... per cui molti contratti si assegnano sul criterio del massimo ribasso. In questa fase il terzo settore, maggiormente abituato ad autovalutarsi, si trova a ricoprire un ruolo importante anche nel far passare il messaggio della valorizzazione della qualità, dando anche strumenti di formazione. Un ruolo un po' strano, se vogliamo, ma è necessario perché all'interno dell'ente pubblico spesso mancano figure che abbiano competenze in merito.

Si diceva dell'aumento di complessità: ciò perché l'attivazione di reti di servizi richiede il superamento di confini e di pregiudizi, e ancor di più tra enti che sono abituati a lavorare in autonomia e difficilmente sono portati a condividere le proprie risorse; tutto ciò senza contare la grande fatica, in termini di rapporti

personali, che tale approccio richiede. Per fare questo occorrono però strumenti partecipativi un più stringenti. In questo periodo stiamo sperimentando a Piacenza la legge regionale n.5/1994 sull'assistenza agli anziani non autosufficienti; in essa è previsto un accordo di programma che, per definizione, è accessibile solo da soggetti pubblici; a questo tavolo non partecipano soggetti privati. Ecco allora che se non si approntano strumenti reali di partecipazione dei privati, tale modello di intervento non sarà realizzabile, perché non si realizzerà la pari dignità.

La modalità d'intervento fin qui proposta è complessa ma sicuramente non ha alternative perché non può essere la sola offerta di mercato a governare i servizi, pena lo scadimento degli standard qualitativi e di tutela sociale; non abbiamo alternative anche perché la scorciatoia del fare da soli può permettere di raggiungere ottimi risultati nell'immediato ma non paga, in termini di costi e di efficacia per la comunità, nel lungo termine.

Concludo con uno slogan che può essere rappresentativo di quanto ho detto finora: Più Stato e più privato. Esso rende l'idea dei destini incrociati che hanno questi due soggetti; solo così, con una presenza forte dello stato e altrettanto forte del privato in un rapporto paritario di collaborazione con il pubblico, si riesce a realizzare un modello che può andare a sfidare la complessità che ci troviamo di fronte.

**PARTE II**

**LA QUALITÀ SOCIALE  
NUOVA FRONTIERA DEL  
TERZO SETTORE**

## ***POLITICHE SOCIALI EFFICACI: UNA SFIDA PER IL VOLONTARIATO***

*Don Antonio Cecconi*  
Vicedirettore della Caritas Italiana

La ridefinizione del welfare locale, la creazione di nuovi strumenti per affrontare i problemi sociali che continuano a presentarsi nella società sono tutti argomenti importantissimi; credo però che se non ci poniamo il problema di stimolare una sensibilità complessiva, se non ci sforziamo di creare un nuovo tessuto sociale, una nuova comunità, rischiamo di avvitarci in un circolo vizioso che ci porta a programmare continuamente nuove risposte in relazione a bisogni sempre crescenti.

Mi è stato chiesto di contribuire alla riflessione odierna a partire dal ruolo del volontariato. Innanzitutto è bene intendersi sul concetto di volontariato, visto che a vari livelli il termine è utilizzato come sinonimo di terzo settore o non profit; o, ancora, è bene evitare il rischio che il volontariato venga identificato come il «parente povero» del terzo settore. Inoltre, un altro rischio è quello di costituire una classe di «teorici» del volontariato, lontani dal volontariato, dall'attività diretta, che vive del volontariato degli altri.

Nel mio intervento, quando parlo di volontariato mi riferisco all'ambito socio-assistenziale. Intendo per volontariato l'apporto libero e gratuito che i cittadini, prevalentemente associati, a partire dal territorio, si rendono in grado di dare attivandosi e qualificandosi per rispondere in maniera continuativa, progettuale e creativa ai bisogni e ai problemi, soprattutto a quelli emergenti e che riguardano le fasce più deboli della popolazione, più a rischio di esclusione sociale. Questo servizio è da svolgersi in un rapporto di collaborazione e confronto con le istituzioni, civili ed anche ecclesiali, con le risorse del territorio e in un'ottica promozionale; cioè che sia rivolta alla liberazione dai bisogni e alla valorizzazione dei soggetti. Nel volontariato dovrebbe scomparire il termine «assistito»; lo scopo dovrebbe essere quello di creare degli «ex» assistiti.



Mi pare importante trattare il quadro sociale in cui il volontariato si colloca e coglierne l'evoluzione, nel senso di sfide ed opportunità, perché il volontariato sia esso stesso fattore di cambiamento. All'interno del agire volontario ci possono essere varie impostazioni e varie filosofie: io cerco di accoglierne e portarne avanti una in particolare che mi sembra emergente e propositiva: c'è ancora una fascia di volontariato residuale che è contenta della presenza dei poveri per poter fare opere buone! Io in questo tipo di volontariato non mi riconosco e non credo che possa portarci molto lontano.

Ritengo che il volontariato debba essere un fattore di cittadinanza attiva, di corresponsabilità sociale e civile e, per chi crede, anche di coerenza e di testimonianza calate nella vita. Tutto questo inserito nella società e nel suo momento storico. In Italia questo significa sapersi calare nella crisi dello stato sociale e nella ricerca di nuove modalità, per ribadire alcune cose riassumibili in uno slogan: «Lo Stato è sociale?». Una domanda retorica che si riferisce alla prima parte della Costituzione italiana, che evidentemente ribadisce come lo stato italiano non può che essere sociale.

Come Caritas Italiana sentiamo come il cambiamento in corso sia questione di carità e giustizia. La carità trova il suo completamento e il suo stimolo nella ricerca della giustizia, altrimenti non cambia la vita e non dà senso alla vita propria e dell'altro che si va ad incontrare. Le politiche sociali devono esserci e devono essere efficaci; il ruolo dello stato, come già ribadito nel corso della mattinata, deve essere più presente, in particolare nelle sue articolazioni locali, insieme ad una maggiore presenza di privato e terzo settore. Lo stato ha il compito di programmare, ordinare, verificare favorendo la messa in gioco delle risorse pubbliche, del terzo settore e anche private, sempre all'interno di finalità globali di equità sociale, di giustizia e di offerta di pari opportunità.

Tutto questo va fatto mettendo in gioco ed integrando i servizi e le risposte esistenti, la famosa «rete», preoccupandosi innanzitutto di centrare i servizi sui bisogni, a partire dai problemi delle persone. In questo senso lo stato sociale deve essere universale e non residuale, in quanto si deve occupare di tutte le fasce della popolazione, assumendosi responsabilmente criteri di selettività in

relazione alla gravità del bisogno. Facendo in modo che ogni cittadino dia il suo apporto, prima di tutto attraverso la fiscalità generale e poi eventualmente anche con altri interventi o contributi in base alla propria posizione reddituale. Bisogna evitare alcune «rendite di posizione» che in passato hanno protetto certe categorie, come ad esempio gli invalidi (non tutti sono invalidi allo stesso modo!). Uno stato che dà a tutti quelli che sono in condizioni di bisogno e che riceve da tutti, in proporzione alla possibilità di ognuno di contribuire.

Credo che un possibile scenario futuro per il sistema di protezione italiano si debba basare su una pluralità di soggetti che si mettono in campo per gestire una pluralità di risposte dello stato sociale. Il ministro Turco dice che c'è bisogno di assistenza, di minori trasferimenti economici, anche automatici (le suddette rendite di posizione), e di maggiore erogazione di servizi. Io mi trovo d'accordo con questa posizione: è inutile dare assegni di accompagnamento a persone che non accompagnano nessuno da nessuna parte! Meglio dare direttamente un servizio di accompagnamento. Chiaramente, perché questo avvenga, gli attori dovranno essere principalmente i servizi pubblici e le imprese sociali, non profit e for profit.

Rispetto a tutto questo il volontariato deve avere un ruolo complementare, non di sostituzione o di delega. Questa complementarità la vedo a due livelli: quantitativa e qualitativa. Inoltre, penso ad una terza funzione per il volontariato: contribuire alla progettazione, alla organizzazione e alla verifica, soprattutto facendosi voce degli ultimi.

Complementarità a livello quantitativo: nell'integrazione dei servizi sociali, soprattutto quelli gestiti da imprese non profit, con apporti professionali o generici che consentono l'espletazione di servizi che altrimenti sarebbe difficile coprire. Bisogna però avere le idee molto chiare ed esercitare un controllo costante: l'apporto del volontariato è un importante fattore di chiarezza quando il suo intervento è necessario e inevitabile, quando integra dei contratti e delle professionalità ben precisi e quindi dei corrispettivi economici; altrimenti rischia di essere un fattore di scarsa trasparenza. In questo ambito, le politiche sociali efficaci sono quelle che consentono la certezza della copertura dei costi di servizi ben precisi, senza che si

debba ricorrere ad un volontariato che fa da ruota di scorta e che tappa i buchi.

Oltre a una complementarità quantitativa ne esiste una di livello qualitativo che meglio qualifica il volontariato, perché meglio garantisce i diritti delle persone: l'azione volontaria umanizza i servizi, si pone accanto alla persona. Ci deve essere, garantito dal pubblico, l'infermiere che ti accudisce; poi però ci deve essere il volontario che ti prende la mano e che, con competenza e coscienza del proprio limite, mette qualcosa d'altro nel rapporto utente-servizio. Un volontariato che accompagna la persona anche nella possibilità di godere delle opportunità esistenti, nel settore della cosiddetta esigibilità dei diritti. E poi un volontariato che diventa capace di erogare tutte quelle prestazioni «immateriali» che aggiunte a quelle materiali arricchiscono la qualità e il significato della vita.

Un volontariato, allora che si fa carico della dimensione affettiva, relazionale, direi spirituale in senso lato, non confessionale; Quella dimensione che necessiterà di bisogno anche quando a tutti i bisogni sarà data risposta. La crescita e la maturazione del volontariato sta andando in questa linea; lo si è notato anche nel caso del recentissimo terremoto in Umbria. Amplificando quanto detto stamani, come ci può essere più privato sociale dove c'è più stato, così può esistere maggiore e migliore volontariato dove ci sono coloro che garantiscono risposte ai bisogni essenziali.

Il terzo apporto che il volontariato può dare riguarda il concorso alla progettazione e alla verifica degli interventi. Esso deve farsi carico soprattutto del verificare i livelli di inclusione e di valorizzazione dei soggetti. La Caritas italiana ha lanciato da tempo la proposta di gruppi di analisi, su basi locali, dei bilanci comunali, proprio in questa chiave, così come la promozione di osservatori permanenti delle povertà e dei bisogni emergenti dal territorio, sia a livello locale che nazionale. O, ancora, le varie proposte di legge sollecitate dalla Caritas su questi temi, l'analisi annuale della Finanziaria,...

Il rischio è di fare tutto questo in nome e per conto del volontariato; bisognerebbe che fosse il volontariato stesso ad autopromuoversi e ad autosostenersi per essere sempre più un fattore di cittadinanza attiva e di inclusione sociale. Perché questo accada a

partire dal territorio, è necessario un volontariato che non sia solo la stampella per reclutare i samaritani di turno che addolciscono i conflitti sociali. Ci vuole un agire volontario capace di organizzarsi e che non si presti alla tutela della «parte sana» della società. Bisogna accettare la sfida di concorrere, di fare in qualche modo una lobby, la lobby degli ultimi; o, meglio, renderli soggetti effettivi del controllo di ciò che viene fatto per loro, delle risposte che vengono fornite. Ciò è possibile se il volontariato si sporca le mani, ricordandosi di essere una spinta al cambiamento e all'innovazione, così come ha fatto finora.

Bisogna vedere cosa l'attuale stagione sociale ci richiede. Accenno a due prospettive: una riguarda l'individuazione delle povertà emergenti; questo richiede una cittadinanza attiva in cui ogni cittadino si renda protagonista di un convivenza più civile, più democratica, più inclusiva. Si tratta di umanizzare i contesti urbani più problematici, di porre attenzione a quelle marginalità di cui non si parla, come i malati psichici, l'immigrazione più problematica, quella clandestina, la tratta della prostituzione...Questi sono fattori di costruzione sociale su cui il volontariato deve chiedersi come provocare l'ente pubblico e il non profit. Seconda prospettiva: come il volontariato può essere un fattore di cittadinanza attiva che aiuti, insieme ad altri soggetti, ad essere una forza educativa, pedagogica, a partire dall'esperienza concreta. Se non poniamo delle basi valoriali per cui valga la pena di fermarsi con chi ha bisogno, se non individuiamo una cultura, uno stile di vita, delle modalità di farsi carico complessivamente della società, di come va il mondo... insomma, se non creiamo una prassi quotidiana di solidarietà, accontentandoci di avere qualche cooperativa sociale in più o qualche servizio pubblico in più senza comporre il tessuto collettivo, rischiamo di rimanere coloro che mettono le mele marce da parte per non contaminare le mele buone. Provocatoriamente, dovremmo riflettere sulla domanda: «cosa fanno i volontari quando non fanno volontariato?» Il volontariato è una palestra per uno stile di vita in linea con quanto si vive nel momento di attività?

# ***LA QUALITA' SOCIALE E IL RUOLO DELL'IMPRENDITORIA NON PROFIT***

*Mauro Ponzi*  
presidenza nazionale di Federsolidarietà

## *1. La riforma del welfare*

Più per necessità che per virtù siamo arrivati al nocciolo della questione: lo stato non ce la fa più a gestire l'impianto assistenziale così come fino ad oggi è stato concepito.

Tre esempi bastano per rendersi conto dell'insostenibilità dell'attuale modello della gestione:

- Quarant'anni fa l'attesa di vita di un bambino down si attestava intorno ai dodici anni, oggi la stessa tipologia di handicap ha un'attesa di vita che va verso i sessant'anni;
- Vivono oggi in Italia quindici milioni di ultrasessantacinquenni, il 15% dei quali con problemi in ordine all'autosufficienza;
- Trent'anni fa una buona visita di mezz'ora del medico di famiglia era sufficiente per una diagnosi clinica: oggi, anche la visita più banale raramente non è supportata da una batteria di costosi esami clinici.

Tradotti questi tre esempi in costi, le conclusioni si possono trarre da sole: il quadro che gli amministratori pubblici si trovano di fronte oggi nell'area socio assistenziale, vede una crescita della quantità e della raffinatezza dei bisogni delle persone ed una contemporanea diminuzione delle risorse finanziarie a disposizione.

Ciò rende sempre più necessario e consistente il ricorso al privato sociale, e fra i soggetti no profit ed in particolare alle cooperative sociali che del privato sociale costituiscono senza dubbio il segmento più solido ed imprenditivo.

La nascita e l'affermazione delle cooperative sociali hanno trovato ragione soprattutto nell'intendimento - espresso in gruppi di cittadini auto-organizzati - di condurre in modo innovativo e

partecipate modalità di intervento sociale più rispondenti alle effettive esigenze delle comunità locali e, soprattutto, delle persone svantaggiate.

Queste affermazioni sono supportate dai dati: secondo le classificazioni del Ministero del Lavoro sono operanti ad oggi, in Italia, oltre 3800 Cooperative Sociali, un terzo delle quali di tipo «B», quelle cioè rivolte all'inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati, con un trend di sviluppo esponenziale e con un tasso di «mortalità» pressoché nullo.

Per quanto concerne Federsolidarietà–Confcooperative dal 1992 al 31/12/96 il numero delle associate è passato da 1283 a 1674 (oggi oltre 1800), con un tasso di crescita che si avvicina al 30%. Le cooperative che erogano servizi sociali sono il 70%, mentre le cooperative di inserimento lavorativo sono quasi il 30%. Portatori di handicap, anziani, minori e giovani costituiscono le principali fasce di utenza delle aderenti alla federazione, la loro percentuale è vicina al 70% sul totale degli utenti serviti dalle cooperative sociali associate.

Sono circa 65.000 i soci (+9,2% rispetto al '93); il 41% dei quali sono soci prestatori di attività lavorativa; oltre 5.000 sono soci volontari; 33.000 gli addetti di cui l'84% è anche socio della cooperativa; oltre l'80% delle cooperative ha meno di 30 addetti. Il volume delle attività economiche delle cooperative aderenti a Federsolidarietà supera i 1.200 mld, con un trend di crescita biennale del +28%. Il fatturato medio per addetto è cresciuto, nell'ultimo biennio, da 44 a 47 milioni, con un saldo positivo di +8,3%.

Senza alcun tipo di «rottamazione» lo sviluppo occupazionale ha saldi positivi in doppia cifra. Ci sarebbe da aprire una parentesi sui benefici occupazionali che ad esempio, la rottamazione dell'auto ha portato: in casa FIAT, a fronte di un aumento di fatturato del 12,5% e di aumento di dividendi agli azionisti del 42,6% l'incremento occupazionale è stato praticamente nullo. Va sottolineato anche un altro elemento caratteristico della cooperazione sociale: le imprese sociali hanno l'obiettivo primario di creare occupazione. Per esse i nuovi posti di lavoro non sono la conseguenza di uno sviluppo aziendale volto a massimizzare la redditività o comunque altre funzioni economiche quali il volume d'affari e il tasso di penetrazione nei mercati. Per esse la funzione da

massimizzare è quella del benessere della comunità a cui appartengono ed uno degli elementi fondamentali di questo benessere è la disponibilità di posti di lavoro, che rappresentano quindi non una conseguenza della crescita, ma le cause e l'obiettivo della crescita. Il tutto in un oculato mantenimento dell'equilibrio economico.

Sviluppare imprese sociali significa dunque avere disseminato sul territorio imprenditori il cui pensiero è fisso sull'obiettivo di avviare nuove attività per creare occupazione; imprenditori che reinvestono immediatamente i margini di redditività che riescono a realizzare per creare nuovi progetti socialmente utili ed occupazione, imprenditori che, come dimostrano molti casi di storie aziendali eccellenti stanno inventando un nuovo modo di produrre.

Vorrei ancora qui ricordare come, negli ultimi tre anni, Il testo più citato in materia di occupazione sia sicuramente il «libro bianco» di Delors che, assieme al più recente testo di Rifkin indicano come particolarmente rilevante, se non decisivo il ruolo dell'imprenditoria sociale. Delors e Rifkin dovrebbero essere due buoni sponsor per politiche di investimenti sul potenziale occupazionale nel terzo settore.

Ma il paradosso sta nel fatto che negli incontri internazionali facciamo fatica a spiegare ai nostri partner comunitari come mai l'Italia, che oggi possiede con le cooperative sociali la forma più evoluta di imprenditoria sociale si trovi con una Pubblica Amministrazione titubante a costruire una politica per l'occupazione fondata sull'impresa sociale; e anche laddove il tessuto sociale ha pure promosso questo tipo di impresa negli scorsi anni - è il caso del nostro territorio - si sta oggi segnando il passo, legati forse ancora alla ormai non più sostenibile concezione di stato sociale, secondo la quale la miglior risposta possibile ai bisogni dei cittadini debba sempre e comunque essere erogata direttamente da un servizio pubblico.

## *2. I soggetti deboli del mercato del lavoro*

In un contesto di tassi di disoccupazione nazionale a doppia cifra le possibilità di impiego per i soggetti svantaggiati sono vicine allo zero assoluto. Nella Cooperazione sociale di inserimento lavorativo il rapporto medio in Italia della forza lavoro è costituita dal 40% da soggetti svantaggiati e dal 60% da soggetti normodotati, vale a dire che le imprese hanno trovato un equilibrio di produttività per stare su di un mercato di riferimento.

Occorre inoltre precisare che il concetto di inserimento lavorativo di un soggetto svantaggiato comporta l'assunzione come forza lavoro, essere cioè a libro paga come lavoratore, e nella compagine societaria esso non è un utente, bensì un socio e conseguentemente viene spinto ad uscire dallo status di assistito (per la collettività un costo) per entrare in quella di cittadino che paga le tasse (per la collettività un introito).

Si impone tuttavia a questo punto una riflessione: come è noto, la legge 381/91 «Disciplina delle Cooperative sociali» permette alle Pubbliche amministrazioni l'assegnazione diretta di lavori (fino alla cosiddetta «soglia comunitaria») alle cooperative di tipo B per favorire l'inserimento lavorativo di persone di fatto escluse dal mercato del lavoro, stante anche il completo fallimento del collocamento obbligatorio.

Poco approfondimento culturale è stato fatto in questa materia: sembra quasi che la titubanza della pubblica amministrazione vada ricercata nel non voler concedere «favori» alle cooperative. Ma il dato del quale anche i pubblici amministratori non tengono conto è un altro: quello che un inserimento lavorativo di un soggetto svantaggiato che viene avviato al lavoro comporta per la collettività l'abbattimento della spesa assistenziale e ancor di più l'incasso delle tasse (IRPEF).

Due esempi recenti, apparentemente virtuosi, possono meglio spiegare la situazione. L'Azienda Ospedaliera Santa Maria Nuova ha deciso di non affidare più direttamente ad una cooperativa sociale (Le Voci della Luna) la gestione del verde, indicendo una gara al ribasso, vinta da un privato. Il responsabile dell'economato è molto contento perché l'Azienda Ospedaliera risparmierà circa 15 milioni all'anno. Per contro, quattro pazienti psichiatrici perderanno il lavoro e si ritroveranno proiettati in una situazione assistenziale che graverà sulle casse pubbliche oltre 36.000.000 di spesa



assistenziale oltre ad un mancato introito IRPEF di circa 12.000.000. Alla fine, il sistema di welfare della comunità sarà gravato, di 33.000.000 annui di maggior spesa. Ecco come un comportamento che può sembrare virtuoso (la preoccupazione della singola azienda pubblica di spendere meno) si trasforma in un pesante danno per la collettività.

Un altro esempio più recente: l'Azienda Consorziale Trasporti di Reggio, dovendo provvedere alla gestione di un nuovo parcheggio, ha imboccato la strada della gara al massimo ribasso, non affidando a coop. Sociali l'esecuzione del servizio. Questa scelta aziendale –un dirigente ha affermato che trattandosi di soldi pubblici ha cercato di risparmiare una ventina di milioni in un anno– ha invece, per lo stesso ragionamento comportato un aggravio di spesa per la collettività, considerando i 2 inserimenti lavorativi mancati, di una quindicina di milioni. E questo considerando solo l'aspetto economico, che certamente non è il principale valore perseguito dall'inserimento lavorativo.

Sono questi i livelli virtuosi di politica in materia di qualità sociale che i pubblici amministratori dovrebbero mettere in circolo per ripensare anche agli strumenti che non vogliono oggi utilizzare. Ma nessuno dice perché certe cose non accadono. Anche non scegliere è una scelta politica.

Non rinneghiamo la spinta propulsiva che è venuta dall'Ente Pubblico negli anni scorsi, anzi, è risultata spesso decisiva ad avviare esperienze che spesso hanno avuto funzione di volano necessario per l'implementazione delle attività: ma questo modello oggi è in crisi e tutti siamo chiamati ad un salto qualitativo: quello di creare autentiche imprese: imprese vincolate ad un principio basilare, che è quello di organizzarsi in funzione dei bisogni dei cittadini anziché in funzione delle esigenze degli Enti Pubblici.

### *3. Le alternative possibili*

Cerchiamo quindi di analizzare quali sono le forze in campo e con quali proposizioni esse si presentano:

- La prima: da un lato un'auto organizzazione di anticorpi sociali che spaziano fra i gruppi di volontariato o di auto aiuto fino alle cooperative sociali: si tratta di risorse assolutamente decisive, che tuttavia spesso sono poco in grado di sviluppare collaborazioni orizzontali fra di loro e che in Italia e anche nella nostra Regione hanno in genere preferito la via verticale della protezione da parte di politici illuminati o compiacenti. Questa realtà, oggi ancora sparsa a macchia di leopardo che rappresenta il terzo settore, ha un forte bisogno di superare la propria autoreferenzialità messa in campo da ogni singolo soggetto ed assumere la consapevolezza che solo un terzo settore compatto (riproporre a livello locale, regionale e sub regionale l'esperienza guida del Forum Nazionale del terzo settore) può recitare un ruolo non marginale nella riprogettazione del welfare-state.

Le cooperative sociali hanno successo soprattutto quando perseguono la volontà di avviare servizi in chiave preventiva e promozionale, di avvicinare le risposte ai bisogni, di adottare forme di gestione democratica invece di organizzazioni di tipo verticistico e con mentalità burocratica. Si tratta di ragioni che in alcuni casi sono state poste come alternativa al modello pubblico di produzione di servizi sociali e che, in altri casi, sono state interpretate in uno spirito di collaborazione con i pubblici poteri, attraverso azioni di partenariato più o meno eccellenti o in altri casi ancora semplicemente in veste di esecutori di appalti. All'interno del terzo settore esse possono rappresentare la parte imprenditoriale di una gestione veramente innovativa dei servizi.

Provo ad esemplificare un possibile quadro innovativo portando ad esempio il servizio domiciliare di assistenza agli anziani. Oggi, a Reggio, è interamente gestito dall'Ente Pubblico con costi non più sostenibili, questo anche per ammissione della stessa amministrazione. Non considero neppure la ipotesi della gara al ribasso effettuata per risparmiare. E non mi sembra neppure proponibile un utilizzo strumentale dei volontari per compiere lavori di tipo professionale (anche se qualcuno lo sta ventilando).

Ipotizziamo invece un modello di gestione incentrato sul cosiddetto buono spesa. Un paziente che oggi costa alla pubblica amministrazione (a fronte di 10 ore di assistenza domiciliare) oltre 800.000 lire settimanali potrebbe tranquillamente ricevere un buono

spesa di 600.000 lire utilizzabile presso una impresa sociale accreditata. Si riporterebbe l'utente a decidere autonomamente verso quale agenzia rivolgersi, negozierebbe egli stesso la prestazione con tutti i benefici che la flessibilità comporterebbe, potrebbe richiedere allo stesso soggetto erogante prestazioni suppletive, occasionali o integrative (fiscalmente deducibili) e, nel caso di utilizzo della cooperativa sociale potrebbe anche diventare socio della stessa e quindi indirizzarne strategie nonché scelte societarie.

La cooperativa sociale, forte del proprio radicamento territoriale, potrebbe operare, ad esempio su un quartiere, in sinergia con una associazione di volontariato e, assieme all'utente decidere, con cognizione di causa e non a tavolino, quali prestazioni potrebbero essere attribuibili ai volontari.

La concorrenza fra più soggetti permetterebbe l'innalzamento qualitativo delle prestazioni e all'Ente Locale rimarrebbero (e non è poco) l'allocazione delle risorse economiche e il controllo sulla qualità delle aziende accreditate.

Fanta-assistenza? No, occorre coraggio nelle sperimentazioni, mettere mano alla reale volontà di cambiamento, se siamo consapevoli che il sistema non può più reggere. Abbandonare ipotesi nate a tavolino, figlie di empiriche predeterminazioni dei bisogni dell'utente, spesso degenerate in assurde direttive burocratiche.

Riportiamo il cittadino al livello decisionale!

Altri Paesi Comunitari stanno sperimentando, con successo, queste strategie.

- La seconda vede schierata un'ipotesi «liberistica spinta» di abbattimento del welfare state che si potrebbe riassumere nello slogan «il socio assistenziale torni alla beneficenza», che si è concretizzato nel DL 502/92 (legge De Lorenzo) che, trasformando le USL in aziende regionali e consentendo lo scorporo degli ospedali di maggiore rilevanza, abbatte, di fatto, il quadro costruito dalla legge 833/78 che prevedeva la territorializzazione dei servizi e il forte controllo degli Enti Locali sulla loro gestione, come garanzia di una assistenza sanitaria non dominata esclusivamente dal codice medico e di una assistenza sociale non lasciata esclusivamente alla beneficenza privata o ai semplici sussidi economici degli Enti

Comunali di Assistenza. Il quadro della Legge De Lorenzo tende, infatti, a configurarsi come una nuova egemonia totale del paradigma medico nella sanità provocando di fatto una progressiva contrazione dei servizi sociali e conseguente tendenza all'affidamento di questi ultimi al privato sociale.

La versione più hard di questa linea politica propone l'azzeramento della spesa per i servizi sociali e il ritorno della beneficenza ai privati. Ciò è estremamente pericoloso non per un'astratta pregiudiziale a favore del pubblico, ma perché la beneficenza è selettiva (il privato interviene sulle povertà che vede) ed esercita pochissimo controllo sulle aree di marginalità ed esclusione, tendendo così alla conservazione dei privilegi e delle caste.

Di fronte a ciò è forte il rischio di collusione del privato-sociale (anche della sua parte politicamente più sensibile) con questo tipo di progetto; è scarsamente diffusa infatti la consapevolezza che tale linea politica tenderà in prima battuta a favorire (e dunque a finanziare) il privato sociale, ma sulla distanza avrà come riferimento il privato tout-court e la beneficenza .

- Un altro schieramento vede ancora sostenere a tutti i costi il «pubblico» come unico soggetto gestore di servizi.

“alcuni esponenti della sinistra contemporanea, si rinchiudono in una difesa ideologica dello «stato» rimuovendo i numerosi fallimenti dell'intervento pubblico. Si tratta di un atteggiamento davvero incomprensibile, dal momento che ragionare su quei fallimenti è la sola condizione per sanare i guasti prodotti e non compromettere i principi fondamentali di un Welfare efficiente. Senza contare che una sinistra moderna e colta dovrebbe saper distinguere tra una responsabilità pubblica che garantisce la soddisfazione di diritti e bisogni sociali, e l'idea che quest'ultima si identifichi tout court con una gestione pubblica dei servizi.

Ebbene, si tratta di due cose diverse, soprattutto nella situazione attuale, in cui la spesa pubblica non è strutturalmente in grado di fronteggiare una domanda crescente di servizi alla persona, alle imprese, al territorio. Sempre di più la nozione di «pubblico» assume un significato analogo a quello di una funzione di garanzia, di

indirizzo e controllo che non coincide affatto con la gestione diretta da parte dello Stato.” (Massimo D’Alema, La grande occasione, pag. 74, Mondadori 1997).

E’ quindi evidente come lo Stato e anche l’Ente Locale, non possono più limitarsi a correttivi, aggiustamenti, razionalizzazioni, ottimizzazioni, manovre o manovrinate, ma siano chiamati ad una completa riprogettazione del modello assistenziale, avendo anche il coraggio di liberarsi di lacci e lacciuoli, nicchie di piccoli poteri clientelari sedimentatisi nel tempo all’interno della rete dei servizi sociali.

Ne conseguono quattro capisaldi per il prosieguo del ragionamento:

⇒ gli EE.LL non possono gestire tutto il socio assistenziale ritornando ad una logica insostenibile a motivo degli oneri finanziari, ma anche della complessità dei bisogni che richiedono capacità di autoattivazione della società civile, di tutta la comunità locale e che semmai l’Ente Locale è chiamato ad incentivare.

⇒ è rischiosa la scelta della delega in toto al privato sociale: anche escludendo la scelta del ritorno alla beneficenza o alla privatizzazione selvaggia dei servizi (nel senso di delega al privato tout-court), il pericolo è quello di una deresponsabilizzazione dell’Ente locale, fatti salvi alcuni adempimenti di tipo formale da parte del privato sociale.

Le direttive Regionali, in assenza di una legge quadro di riordino dell’Assistenza e gli schemi di convenzionamento fra EE.LL e soggetti no profit terzi fanno riferimento a condizioni esclusivamente formali (rispetto del CCNL, assicurazioni, ecc.) ovviamente necessari, ma non sufficienti a garantire la qualità del prodotto; per il resto assomigliano di più alla modulistica del catasto che allo schema per una negoziazione imprenditoriale (va riconosciuto che la vicenda tangentopoli ha incentivato notevolmente la crescita di questo codice burocratico e deresponsabilizzante, peraltro egemone nella pubblica amministrazione italiana).

La recente tendenza alla restrizione finanziaria verso l’area socio assistenziale a vantaggio di quella sanitaria, fa sì che il criterio prevalente nelle gare di appalto stia diventando unicamente quello

del minor costo, con conseguenze catastrofiche sulla qualità del prodotto e con l'attivazione di un mercato selvaggio che finisce per non tenere più nemmeno conto del legame della cooperativa col contesto territoriale.

⇒ Ma il problema maggiore è ancora un altro ed è rappresentato dal fatto che la linea della delega totale in forma burocratica al privato sociale è troppo debole rispetto alla presa che ha sulla gente l'ipotesi politica dello smantellamento dello stato sociale e del suo affidamento al privato tout-court: poiché viviamo nella società dei due terzi, la maggioranza dei cittadini è sedotta da questa linea falsamente rassicurante, dunque occorre costruire argomentazioni e scelte persuasive anche rispetto agli interessi dei due terzi di persone che hanno risolto i principali problemi di sopravvivenza e sono innanzitutto preoccupate di non essere ulteriormente gravate di tasse.

Occorre insomma non solo sostenere una battaglia a favore delle persone svantaggiate, ma dimostrare anche quanto incide sul portafoglio delle persone il non occuparsi di questi problemi.

⇒ L'E.L. non può abbandonare il controllo sulla gestione dei servizi concessi in convenzione, perché i servizi socio-assistenziali toccano la vita delle persone assai più di altri settori di attività della Pubblica Amministrazione e dunque influenzano molto di più di quanto di solito non si valuti, le idee delle persone e il vissuto che esse hanno della vita sociale e dello Stato.

Per ciò il contenuto di questi servizi (anche se erogati dal privato sociale) deve restare pubblico nel senso di visibile, dichiarato e controllabile. In futuro, dunque, l'Ente Locale sarà chiamato sempre meno a gestire direttamente i servizi e sempre più a coordinare risorse. E' tuttavia importante cogliere che ciò può avvenire in modi assolutamente diversi:

⇒ c'è privato e privato: si può favorire l'intreccio con il privato sociale ed il privato tout-court

⇒ la convenzione può avvenire attraverso una delega totale (salvo il rispetto di alcune condizioni formali di massima) o tramite una co-progettazione iniziale ed una verifica in itinere che entrino nel merito di ciò che il privato sociale fa;

⇒ far emergere il mercato sociale sommerso attraverso l'introduzione di voucher di spesa assistenziale spendibili verso

soggetti accreditati, eventualmente integrabili dagli stessi cittadini-utenti con prestazioni aggiuntive;

⇒ essere strumento di connessione di ciò che già esiste nel pubblico e nel privato (e all'interno di queste due aree);

⇒ favorire la costruzione di parametri di merito non solo formali per implementare, monitorare e valutare le convenzioni.

Negli Enti Locali sembra prevalga l'assunzione della funzione direttiva (applicazione di progetti, propria del personale tecnico della Pubblica Amministrazione) rispetto all'assolvimento di quella funzione strategica, che è invenzione, proposta, assunzione di responsabilità, dibattito intorno al senso delle opere realizzate, e che è tipica del ruolo politico degli Amministratori pubblici.

In carenza di questa assunzione di responsabilità da parte degli amministratori locali, le politiche socio assistenziali vengono oggi costruite dagli operatori sociali del pubblico e del privato sociale attraverso decisioni prese empiricamente nel contatto quotidiano con l'utente; il più delle volte ciò accade senza un coordinamento e senza un pensiero strategico.

Rifiutare la strada della gestione in proprio del socio assistenziale da parte del pubblico e della delega totale al privato (sociale e non) significa imboccare la via della delega parziale e dunque dell'integrazione.

Questa tuttavia non è esente da difficoltà, collegate soprattutto alla presenza di codici culturali molto differenti all'interno dell'Ente Locale e della cooperazione sociale.

⇒ Negli EE.LL la cultura è più legata alla norma, espressione da un lato della volontà popolare, ma fortemente permeata da una cultura burocratico-amministrativa che esalta le norme e le procedure, quasi sempre a scapito dei contenuti.

⇒ Le cooperative sociali rappresentano invece un modello organizzativo piuttosto complesso, più legato al movimentismo, alla cultura dei valori.

Diventa allora molto importante per costruire una integrazione reale tra questi due codici, quello dei servizi pubblici e quello delle cooperative sociali, non solo immaginare quale strada

potrà prendere la cooperazione negli anni a venire ma anche sondare in profondità la dimensione culturale dell'organizzazione cooperativa sociale. E questa rivisitazione della dimensione culturale della Cooperazione sociale inizia proprio dal Codice dei comportamenti imprenditoriali.

La Cooperazione sociale di Federsolidarietà vuole inserirsi nel panorama di ripensamento del welfare giocando tutte le proprie chances attorno a quattro punti irrinunciabili:

- il legame con la comunità locale inteso come coinvolgimento della cooperativa nel contesto sociale in cui vive ed opera e come tensione e disponibilità al coinvolgimento dentro alla cooperativa dei soggetti della cittadinanza attiva del territorio (veri e propri giacimenti di risorse), ma anche dei lavoratori e dei fruitori;
- la trasparenza come stile e come metodo: come stile individuale e di gruppo e come metodo rigoroso fondato sulla partecipazione democratica alla gestione da parte di tutti i soci, sull'impegno costante ad informarli e a comunicare scopi, obiettivi, e risultati alla comunità locale attraverso l'adozione di forme adeguate di rendicontazione sociale (bilancio sociale, revisione specializzata, ecc.);
- la formazione permanente imprenditoriale e politico sindacale, per continuare a crescere come individui consapevoli, come imprenditori competenti e come dirigenti motivati e attrezzati per essere all'altezza dei problemi che dobbiamo affrontare e cercare di avviare a soluzione;
- La crescita come organizzazione: è necessario un impegno convinto di tutti i operatori sociali per continuare a far crescere la nostra organizzazione siano nella sua dimensione di sistema rete d'impresa cooperanti tra di loro, che come movimento dare idee, di valori, di sentimenti –ovvero di persone- che credono in un «mondo migliore» e che continuano, nonostante la fatica, a tentare di costruirlo.



## ***IMPRESE PROFIT E FONDAZIONI BANCARIE: PROFITTO O BENE COMUNE?***

*Giuseppe Guzzetti*  
Presidente della Fondazione Cariplo

Com'è noto, prima della riforma avviata nel '90 con la c.d. legge Amato-Carli gli enti creditizi pubblici e le Casse di Risparmio riunivano in sé il duplice ruolo di imprenditori commerciali e di soggetti volti al perseguimento di finalità sociali.

Con la legge Amato-Carli, l'unitarietà dell'ente creditizio pubblico è stata spezzata ed i ruoli originari sono stati ripartiti tra due distinte entità: l'ente conferente -la fondazione- caratterizzato da finalità sociali e la società per azioni, conferitaria (le cui azioni sono possedute dalla conferente) alla quale è stato invece attribuito il compito di esercitare attività d'impresa (bancaria).

La natura, la struttura, il ruolo e le finalità degli enti conferenti sono stati oggetto di un intenso dibattito che neppure il recente ddl "Ciampi" è riuscito a sopire del tutto pur introducendo apprezzabili novità rispetto alle previsioni recate dalla normativa susseguitasi alla legge Amato-Carli.

Non intendo, in questa sede (sarebbe estraneo al tema che mi è stato assegnato) entrare nel merito tecnico-giuridico del ddl e dei perfezionamenti ancora possibili. Mi limiterò a considerare gli aspetti direttamente connessi all'argomento in esame e cioè, in particolare, gli aspetti relativi alla gestione ed alle finalità delle fondazioni.

Il ddl prevede che le fondazioni debbano perseguire scopi di utilità sociale. Nell'ambito di questo ampio genere -l'utilità sociale- vengono poi individuati cinque settori ai quali dovrà essere devoluta almeno la metà del reddito delle fondazioni: la ricerca scientifica, l'istruzione, l'arte, la sanità e l'assistenza alle categorie sociali deboli.

Un'importante innovazione al testo del ddl è la possibilità che ulteriori finalità siano individuate dalle singole fondazioni ed

indicate nei loro Statuti come ulteriori settori d'intervento ad integrazione di quelli previsti dal ddl e che ho appena elencato.

Un'importante finalità potrà essere il sostegno all'economia locale.

In questi settori le fondazioni potranno esercitare, con contabilità separata, imprese direttamente strumentali ai loro fini statutari e detenere partecipazioni di controllo in enti e società che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di tali imprese. Ancora, il ddl stesso prevede che le fondazioni debbano operare in modo da conservare il proprio patrimonio -e io direi, se possibile, accrescerlo- ed investirlo in modo da ricavarne un'adeguata redditività.

A questo punto gli spunti di riflessione sono già parecchi. Anche per seguire l'ordine del tema qui proposto, io affronterei separatamente l'aspetto della gestione patrimoniale dal momento dell'attività istituzionale delle fondazioni.

Anzitutto mi sembra evidente che le fondazioni vorranno operare al meglio (e, cioè, destinare alle proprie attività e al territorio quante più risorse possibili), non si potrà prescindere, nella loro gestione, da criteri rigorosamente economici perché se è vero che non ci sono soci che esigono una remunerazione del capitale, è altrettanto vero che dovendosi destinare agli scopi istituzionali esclusivamente il reddito ricavato dall'investimento del patrimonio, si dovrà puntare ad una massimizzazione della sua redditività.

Tale obiettivo si raggiunge con un'attenta politica degli investimenti ed un'oculata gestione delle risorse. Ciò è tanto più vero laddove si consideri che il ddl chiama le fondazioni ad un nuovo, diverso e -a mio avviso- stimolante impegno non solo per quanto riguarda l'attività istituzionale delle stesse ma anche, almeno inizialmente, proprio per quanto riguarda la gestione del patrimonio e l'organizzazione della struttura.

Com'è noto, le fondazioni dovranno dismettere entro le fine del quarto anno dall'entrata in vigore del provvedimento legislativo che scaturirà dal ddl stesso, la partecipazione di controllo nella conferitaria, pena la perdita della qualificazione di ente non commerciale.

La dismissione produrrà l'incasso di una notevole liquidità che dovrà essere investita in modo remunerativo perché -come ho appena detto- sarà con gli utili e i dividendi ottenuti da tale impiego che si dovrà far fronte alle attività istituzionali: sarebbe un

comportamento suicida quello di intaccare il patrimonio per far fronte alle finalità istituzionali e ciò indipendentemente dal divieto posto dal ddl.

Le fondazioni, quindi, non avranno più davanti a sé un unico -o prevalente- settore d'investimento ma potranno -e dovranno- spaziare in campo finanziario al fine di cogliere le migliori opportunità per mettere a frutto il loro patrimonio.

Credo quindi che, per quanto riguarda le fondazioni bancarie -esclusivamente sotto il profilo gestionale- la linea di confine tra i settori profit e non profit sia molto sfumata, almeno fino al momento della destinazione degli utili conseguiti.

Del tutto diverso, naturalmente è, come vedremo, il discorso allorché si consideri l'attività istituzionale svolta.

Non sarà quindi l'azienda bancaria a costituire l'elemento di coinvolgimento della fondazione nel mercato quanto, al contrario, la sua dismissione. La banca ha infatti una propria struttura e un proprio management responsabile della gestione che presenta all'azionista il frutto della propria attività senza che questi sia coinvolto in modo particolare nelle decisioni operative.

Con la dismissione, le fondazioni si troveranno a dover effettuare in prima persona scelte strategiche ed operative che, fino ad oggi, venivano effettuate da altri o, quantomeno, venivano loro sottoposte dopo essere passate al vaglio preventivo della banca.

Ma il mercato verrà ad incrociare il cammino delle fondazioni anche qualora queste, nell'ambito della propria autonomia operativa, dovessero decidere di perseguire le finalità istituzionali proprie attraverso l'esercizio diretto di imprese strumentali nei settori sopra ricordati ovvero acquisissero partecipazioni di controllo in società che operano esclusivamente in tali settori.

Io credo -come ho più volte avuto modo di ribadire- che, almeno nella fase iniziale, la via dell'operatività diretta sia da seguire con estrema cautela e che convenga iniziare il cammino consolidando l'esperienza fin qui maturata di fondazione *grant making* cioè di fondazione erogatrice di contributi.

Ritengo perciò che sia preferibile rinviare l'intervento diretto, l'assunzione e la realizzazione di progetti a tempi più maturi.

La scelta di diventare una fondazione «di fare» richiede attente e ponderate valutazioni in quanto presuppone inevitabilmente, a mio

avviso, una specializzazione: è impensabile infatti -e semplicemente per una questione di costi della struttura- che si possa intervenire operativamente studiando e realizzando direttamente progetti in tutti i settori previsti dal ddl.

Già da ora, però, credo che anche l'attività «granting» debba essere riconsiderata: si dovranno progressivamente ridurre le cosiddette erogazioni "a pioggia" e indirizzare gli sforzi su un numero selezionato di progetti per arrivare ad essere noi stessi propositivi.

E allora, ecco che si presenta il secondo aspetto del tema in discussione: l'operatività istituzionale delle fondazioni.

Le linee di confine con il settore non profit -che prima avevamo visto divergere- ora rientrano velocemente verso la loro sede naturale, a stretto contatto l'una dell'altra.

Indipendentemente dalle modalità operative che ciascuna fondazione riterrà di individuare, abbiamo visto che i settori d'intervento sono delineati con sufficiente chiarezza dal ddl Ciampi. Una cosa tengo però a ribadire: nessuno creda o, peggio, s'illuda che l'intervento delle fondazioni possa in qualche modo diventare sostitutivo di quello statale.

Non lo consentono i numeri. Un esempio -il solito esempio- che ormai ripeto da tempo perché meglio di ogni altro serve a rendere l'idea delle proporzioni: nei soli settori della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza lo Stato ha speso negli ultimi anni, mediamente, circa 200 mila miliardi l'anno. Il patrimonio complessivo del sistema fondazioni bancarie è stimato attorno ai 55 mila miliardi. Gli ultimi dati aggregati disponibili, riferiti all'esercizio 1994/95, indicano che tale patrimonio ha fatto registrare una redditività del 2% che, al netto delle imposte e dei costi di funzionamento, ha consentito al sistema fondazioni di erogare, complessivamente, 354 miliardi.

E' quindi del tutto evidente che, indipendentemente dai rendimenti passati e anche se riusciremo in futuro a conseguire risultati di gestione superiori alla media della redditività di mercato, il sistema fondazioni non potrà comunque proporsi come forza sostitutiva dello Stato.

L'intervento nel sociale delle fondazioni deve quindi essere visto, realisticamente, come sussidiario.

Tuttavia, ciò non significa che si tratti di un intervento di poco conto. Al contrario, è estremamente importante sia che lo si

consideri in sé sia, soprattutto, se si pensi all'effetto moltiplicatore che lo stesso potrà avere.

Come ho già avuto modo di sostenere, io sono fermamente convinto che, soprattutto oggi, di fronte all'ineluttabile, progressivo ritiro dello Stato dai settori dell'assistenza sociale sia necessario una riflessione che coinvolga l'intera società civile e avvicini il tessuto economico produttivo ai soggetti che già operano nel sociale per trovare nuove forme di sostegno per la comunità.

E' necessario che si formi una nuova cultura. E in questa nuova cultura le fondazioni potranno svolgere un ruolo fondamentale operando da catalizzatore e da collegamento tra le istanze e i bisogni delle categorie più deboli e la disponibilità di chi ha la voglia e i mezzi economici per dare una risposta.

Badate, non si tratta di utopie!

La fondazione che presiedo ha già avviato studi tesi ad individuare quali potranno essere le linee direttrici del suo futuro sviluppo e ciò anche analizzando accuratamente le realtà di quei paesi -soprattutto anglosassoni- ove l'esperienza delle fondazioni vanta una lunga tradizione. Abbiamo compiuto visite e avuto colloqui con gli esponenti delle principali istituzioni statunitensi, inglesi ma anche francesi e tedesche.

Un frutto interessante di questa attività di studio e di ricerca è stata la scoperta delle *community foundations* statunitensi il cui modello, con eventuali adattamenti, io credo fermamente potrà essere importato. Mi rendo conto che questa è un'esigenza legata soprattutto alla dimensione sovraregionale della fondazione che presiedo, tuttavia si tratta di un'esperienza che può offrire validi spunti anche ad altre istituzioni.

In che cosa consiste dunque questo modello? In brevissima sintesi: accanto ad una "fondazione madre" che interviene su pochi e selezionati progetti, di grande respiro, si affiancano fondazioni a carattere locale (le c.d. *community Foundations*) che rivolgono il loro interesse al territorio ed alla comunità locale.

Queste fondazioni assumono il ruolo di centro di attrazione delle iniziative e degli interventi su quel territorio coordinando le risorse che provengono dalla fondazione madre con le risorse e le iniziative di altri organismi non-profit, di privati, imprese e società. Ecco,

comunque si affronti il discorso, esce sempre prepotentemente il legame tra le fondazioni, il territorio e la comunità locale.

Perché questo è, sono convinto, il vero patrimonio delle fondazioni. Vi è stato tra le Casse di risparmio e la comunità locale un rapporto di osmosi cosicché alla crescita economica, culturale e morale delle une .ha corrisposto la crescita dell'altra.

Questo rapporto, questo scambio devono proseguire -e sono certo che proseguiranno- con le fondazioni. La comunità locale dovrà essere destinataria degli sforzi delle fondazioni ma da essa le fondazioni potranno trarre nuova linfa e incentivo per il loro sviluppo.

La necessità di dare risposte concrete ai bisogni del territorio sarà il migliore stimolo per le fondazioni a dare il meglio delle proprie capacità professionali e, per chi è chiamato a condurle, per dar prova del proprio senso civico e morale.

**PARTE III**

**IL TERZO SETTORE NELL'UNIONE  
EUROPEA**

***RUOLO DEI SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI NELLO  
SCENARIO EUROPEO.  
UN QUADRO COMPARATO DEL TERZO SETTORE  
EUROPEO***

*Fiorella Ghilardotti*  
parlamentare europea

Faccio subito una premessa: non essendo una ricercatrice quello che qui viene presentato non sarà un quadro analitico e rigoroso della situazione del terzo settore nei vari paesi europei. Si tratta piuttosto di alcuni approfondimenti, nati più dalla raccolta di impressioni e testimonianze dirette, ad esempio di alcuni miei colleghi parlamentari europei impegnati in campo sociale, che non dall'esame di documentazione scientifica.

Naturalmente quanto vi riferirò delle realtà europee sarà soprattutto teso a rafforzare o sottolineare alcune mie convinzioni politiche sull'evoluzione dello stato sociale, sul ruolo del terzo sistema. Convinzioni che, dato il tema specifico che devo trattare, potrò trasmettervi tuttavia solo parzialmente e indirettamente, o con sottolineature non contenute nel presente testo scritto.

Intanto, a cosa ci si riferisce quando si parla di terzo settore, o meglio e più precisamente di terzo sistema?

Stando alla realtà europea ci riferiamo ad organizzazioni, associazioni ed imprese che mirano a servire la comunità con la produzione e la fornitura di servizi sociali e, più in generale, di servizi utili alla comunità e, ed ecco l'altro punto via via sempre più importante, entità che nel fare ciò operano per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro di individui svantaggiati assieme a quelli avvantaggiati, nonché a contribuire ad aumentare l'occupazione attraverso la copertura di vecchi e nuovi servizi e bisogni.

Il ruolo svolto da organizzazioni non profit e da forme autogestite nella fornitura di servizi nelle aree dell'assistenza, della sanità, dell'educazione, delle politiche per l'impiego, è in costante crescita e rappresenta un vero e proprio nuovo giacimento occupazionale.



Questa pare a me una tendenza che sta via via accomunando tutte le più importanti realtà europee, perché sta emergendo in tutti i paesi industriali avanzati, come conseguenza della crescente complessità tecnologica, economica e sociale, una nuova categoria di bisogni, ai quali né lo Stato. né il mercato sono in grado di dare una risposta adeguata.

Quanto alla loro natura, si tratta di bisogni collettivi, che non possono esprimersi in termini di domanda individuale pagante, e che quindi il mercato non è in grado né di percepire né di soddisfare. Ma si tratta anche di bisogni collettivi specifici di comunità familiari e locali e quindi non suscettibili di prestazioni uniformi e burocratiche, quali sono quelle normalmente fornite dallo Stato.

Tra l'altro, e questo è un aspetto che merita maggiore attenzione e valorizzazione, il terzo sistema svolge la duplice funzione di promozione di una cultura solidaristica e di miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema, inserendo anche questo prezioso elemento nel dibattito e nelle misure di riforma del welfare state.

L'impresa sociale in particolare si propone come modalità organizzativa di frontiera sia per una revisione profonda del welfare state, sia per integrare la produzione di servizi meritori a favore della collettività in direzione di un welfare mix capace di garantire efficacia ed equità. E di fare questo orientando la domanda verso settori tipicamente "labour intensive", dunque, come si è detto, con elevate potenzialità occupazionali.

C'è poi da dire che il fatto che, prima degli Stati, gli enti locali abbiano avviato strategie di delega della produzione di servizi sociali, ha rafforzato e accentuato anche l'evoluzione delle realtà che fanno capo al terzo sistema verso una dimensione più produttiva.

Oltre ad un carattere di evoluzione comune ai vari paesi dell'Unione Europea, il fenomeno del terzo sistema, del non profit, dell'impresa sociale, assume caratteristiche e dimensioni che differiscono in modo rilevante da paese a paese, in funzione del tipo di attività, dei modelli culturali, della legislazione vigente, della configurazione giuridica, della tradizione associativa e delle forme organizzative prevalenti, ma anche in ragione dei bisogni che ciascun contesto sociale esprime.

Prima di portare alcune di queste esperienze, vorrei rammentare alcuni elementi della posizione e delle iniziative dell'Unione Europea in materia.

Nel 1989 la Commissione Europea ha creato all'interno della DG XXIII una nuova unità che si occupa di "economia sociale".

Il 28 luglio del 1989 il Consiglio delle Comunità Europee ha adottato una decisione per il miglioramento del contesto di attività e la promozione dello sviluppo imprenditoriale e per la promozione delle imprese cooperative, associative e mutue.

Con la risoluzione del 17 giugno 1992 relativa alle azioni comunitarie in favore delle imprese, in particolare di quelle cooperative, associative e mutue, il Consiglio ha ribadito l'intenzione di continuare a dare sostegno a questo tipo di imprese.

Nel 1994 la Commissione ha chiesto al Consiglio di approvare un piano di lavoro pluriennale a favore di cooperative, mutue e fondazioni della Comunità.

Dai testi che ho citato emerge la considerazione dell'opportunità di promuovere il potenziale positivo di questo settore. Ad esempio, si sostiene che "si tratta di un settore particolarmente adatto all'innovazione sociale" e che "laddove i problemi sono legati all'urbanizzazione, al declino economico, alla perdita di posti di lavoro, alla crescente instabilità finanziaria in molte fasce della popolazione o alla gestione delle risorse umane, queste imprese offrono soluzioni che contengono potenziale di rinnovamento".

La necessità di promuovere lo sviluppo di questi soggetti insieme economici e sociali, emerge indirettamente anche dal rapporto della DG V del 1995: "Occupazione in Europa". Sfortunatamente il rapporto non analizza l'evoluzione dell'occupazione dal punto di vista del tipo di datore di lavoro, ovvero non opera distinzione tra impresa con fini di lucro, senza fini di lucro e settore pubblico.

Nel rapporto comunque si legge: "nonostante la recessione si riscontra negli ultimi anni una significativa crescita di occupazione in settori di servizi, molti dei quali vanno a soddisfare nuovi bisogni nati dall'accresciuto livello di coscienza sociale ed ambientale, come

per esempio l'assistenza agli anziani e agli infermi, il miglioramento dell'assistenza sanitaria, la rivitalizzazione delle aree urbane, la protezione ambientale".

Sul piano delle azioni concrete vanno rilevate le azioni sperimentali ed innovative della Commissione per l'esercizio 1996, tese a sostenere progetti pilota per cooperative, mutualità, associazioni e fondazioni. Tali progetti riguardano collaborazioni, ad esempio per attività formative, per scambio di esperienze con finalità specifiche (inserimento e integrazione sociale, creazione nuovi impieghi, sviluppo locale e regionale), nonché per meglio conoscere queste realtà.

Inoltre la Commissione ha riconosciuto la potenzialità di creazione di posti di lavoro del terzo sistema attraverso l'individuazione di 17 settori suscettibili di soddisfare le nuove esigenze dei cittadini europei e di offrire opportunità di lavoro considerevoli.

Aggiungo che però le iniziative concrete da parte della Commissione non sono state stringenti come avrebbero dovuto, sicché, insieme ad altri colleghi del mio gruppo, ho presentato per il 1997 una nuova linea di bilancio per finanziare progetti pilota innovativi realizzati su scala nazionale e per la diffusione di azioni esemplari (buone pratiche) su tutto il territorio dell'Unione.

Si tratta di una linea di bilancio che si distingue dalla linea sull'economia sociale, che esiste già da alcuni anni, soprattutto per quanto riguarda la natura delle azioni e la loro finalità. Infatti mentre la linea sull'economia sociale si limita a finanziare studi, convegni e progetti di formazione in vista di migliorare l'accesso di fondazioni, associazioni, mutue, cooperative al mercato comunitario, questa iniziativa pone l'accento in particolare sul potenziale di utilità sociale del terzo sistema in quanto fornitore di "beni e servizi" a finalità non profit e di creazione di nuovi posti di lavoro.

Il nuovo passo riguarda la necessità che l'Unione Europea stabilisca un riconoscimento e un indirizzo unificante per le cooperative, le iniziative, le associazioni, organizzazioni ed imprese del terzo sistema, naturalmente nel senso della promozione e delle garanzie e non delle rigidità, perché l'esclusione e gli altri ambiti di intervento del terzo sistema si mostrano ai nostri giorni come

fenomeni dinamici che hanno bisogno dell'evoluzione e della fluidità delle iniziative dal basso.

Venendo alle varie esperienze europee, in linea generale si possono individuare alcune principali tendenze.

I Paesi scandinavi, dove il modello di welfare pubblico regge ancora e la depubblicizzazione di alcuni servizi non è vista come necessità, le persone impegnate nell'offerta di servizi sociali al di fuori delle strutture pubbliche tendono a percepirsi come operatori professionisti dell'intervento sociale, piuttosto che come imprenditori o almeno come parte di una esperienza che impone attenzione all'economicità della gestione. Cioè tendono a trasportare all'esterno un modello di lavoro dipendente di tipo specialistico. Si riscontrano comunque linee di evoluzione interessanti.

In Finlandia il dibattito è molto avanzato e stanno emergendo imprese

sociali che utilizzano generalmente la forma cooperativa.

Anche in Svezia nuove forme cooperative stanno svolgendo un ruolo crescente nell'offerta di alcuni servizi di welfare, tuttavia essa sembra orientata verso un modello dove esiste offerta privata, ma fortemente dipendente dal sistema pubblico. In generale comunque aumenta l'offerta privata, pur senza che l'offerta pubblica diminuisca.

Molto diversa è la situazione del Regno Unito, che si sta muovendo e che continuerà a muoversi, anche dopo il recente cambio politico, verso la privatizzazione e il contracting-out dei servizi. E questa evoluzione è vista principalmente come conferimento di questi servizi al settore privato piuttosto che ad organizzazioni del terzo settore. Tuttavia le autorità statali locali non possono essere considerate meri acquirenti di servizi. Esse continuano ad avere un ruolo maggioritario, anche se probabilmente declinante.

Il settore non profit ha comunque un ruolo crescente in questa trasformazione, tanto più che le caratteristiche delle imprese private lasciano al privato sociale un grande spazio potenziale. C'è da dire che le autorità locali stabiliscono in genere con le imprese private un rapporto del tipo acquirente-fornitore: se non sono soddisfatte del servizio si rivolgono ad altre imprese. Non hanno quindi una forte tendenza a creare partnership progettuali, volte al soddisfacimento di

nuovi bisogni o all'innovazione nel soddisfacimento di bisogni tradizionali. In conclusione, le organizzazioni private di qualsiasi natura, profit o non profit, diventano sostitutive dell'intervento pubblico.

In Germania prevale un modello estremamente rigido, che ostacola la presenza di mercati misti pubblico-privato in tutte le aree di intervento che riguardano i servizi sociali. I servizi sociali alle persone sono infatti normalmente forniti dalle grandi istituzioni benefiche e dalle organizzazioni ad esse affiliate. Queste istituzioni benefiche (sette in totale, di cui quattro quelle veramente importanti) hanno una lunga tradizione di intervento, in alcuni casi legata alle Chiese. A causa dell'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà, secondo il quale lo Stato deve offrire la gestione dei servizi sociali in primo luogo alle istituzioni benefiche, in Germania queste istituzioni sono diventate un monopolio nella fornitura dei servizi sociali. Questo modello è inoltre regolato in modo rigoroso da un codice di sicurezza sociale.

In Francia si registrano forti elementi di rigidità nell'offerta dei servizi sociali da parte dei privati, dovuti al fatto che le organizzazioni che gestiscono servizi per conto dello Stato ritengono di dover essere remunerate perché stanno svolgendo un servizio pubblico e trovano difficile accettare l'idea della costruzione, anche parziale, di mercati pubblici e privati attorno alle loro attività.

I paesi mediterranei stanno invece percorrendo le strade più innovative che cercano di coniugare aderenza ai bisogni e capacità di autorganizzazione.

Dovendo riferirci a casi più specifici, è opportuno partire dal quadro giuridico, rispetto al quale vale la pena di spendere qualche parola sulla situazione del Belgio, dove le imprese sociali operanti nel campo dei servizi alla persona scelgono generalmente lo statuto giuridico, che risale al 1921, di "associazioni senza fini di lucro" (ASBL).

Questo statuto continua ad essere molto flessibile e poco impegnativo, dato che la creazione di una ASBL non richiede capitale iniziale. Inoltre questo statuto consente di ottenere diversi tipi di sovvenzioni pubbliche destinate ad attività di carattere prettamente sociale e che non sono accessibili alle società commerciali classiche. Ultimo, ma non meno importante, il

vantaggio che l'ASBL può esercitare a titolo accessorio una attività industriale o commerciale, senza però essere assoggettata alla tassa sulle società.

C'era però, tra gli altri, lo svantaggio delle difficoltà ad ottenere finanziamenti bancari, in mancanza di forti garanzie. E' per questo che il legislatore ha deciso di creare uno statuto giuridico nuovo, in vigore dal 1996, lo statuto di "società a finalità sociale" (SFS). Fra le condizioni da rispettare vi sono la ricerca di un beneficio patrimoniale nullo o limitato da parte dei soci; la politica di distribuzione degli utili in stretta conformità alle finalità della società; la possibilità del personale di acquisire la qualità di socio.

In Francia è molto interessante la legge del 31 dicembre 1991, che dota di uno statuto giuridico le associazioni di servizi alle persone, definite come "le associazioni le cui attività riguardano esclusivamente i servizi resi alle persone fisiche presso il loro domicilio". Domande e procedure avvengono a livello di Dipartimento. L'obiettivo è quello di un migliore adeguamento tra offerta e domanda di servizi personali nell'ottica della creazione di impieghi. Gli aiuti sono forniti prioritariamente ai progetti innovativi.

Gli aiuti finanziari accordati riguardano tre categorie:

- un sussidio alla costituzione, fino al 50 per cento delle spese previste e con Un limite di 150 mila Franchi;
- Un sussidio di avviamento, che riguarda il primo anno di attività, sempre fino a 150 mila Franchi e fino al 50 per cento delle spese;
- un sussidio di formazione del personale, che riguarda le iniziative specifiche di formazione (moduli tematici) ed anche le iniziative di prequalificazione ed è rivolto ai servizi in via di costituzione, con preferenza per i contenuti gerontologici.

Vale la pena di soffermarsi un po' più a lungo sulle più interessanti tipologie.

Parto ancora dal Belgio. Pur essendo ancora minoritarie, esistono iniziative locali nel campo dei servizi alla persona, che talvolta assumono una dimensione insperata, riuscendo a conquistare notevoli fette di mercato grazie alla conoscenza approfondita dell'ambiente locale che consente un reale adeguamento dell'offerta alla domanda. Tali iniziative vanno dall'assistenza domiciliare agli asili nido, alla sorveglianza para-scolare, alla fornitura di pasti a

domicilio, al sostegno di movimenti per la gioventù, ma anche ai trasporti comuni nelle aree rurali.

Due casi limite sono di particolare interesse, perché si tratta di imprese sociali effettivamente inserite nel campo dei servizi alle persone, ma che rientrano anche nella sfera dell'inserimento sociale attraverso il lavoro.

Il primo caso riguarda le persone portatrici di handicap fisico o mentale. Si tratta di strutture denominate "laboratori protetti", che offrono lavoro stabile e remunerato facendo partecipare i portatori di handicap alla produzione di beni o servizi che vengono poi venduti sul mercato. Le sovvenzioni pubbliche consentono di compensare la produttività più bassa.

Il secondo tipo di struttura è relativo alla formazione attraverso il lavoro; la struttura accoglie giovani che hanno rotto con il sistema educativo tradizionale e che, lavorando, possono al tempo stesso acquisire una formazione grazie ad istruttori specializzati. E' previsto anche l'accompagnamento psico-sociale.

In Danimarca, oltre alle organizzazioni sociali in senso stretto, ci sono anche, come già accennato, organizzazioni sociali che si occupano di sport, intrattenimento, istruzione generale per adulti. Un esempio significativo è costituito dalle scuole secondarie popolari, che hanno una dimensione sociale parallela al loro lavoro educativo generale.

Queste scuole sono frequentate in misura crescente da disoccupati, beneficiari di sussidi sociali o di altri tipi di sussidi, anche di tipo municipale, che coprono le spese di permanenza presso le scuole. Vi Sono anche circa duecento scuole secondarie.

Sempre in Danimarca la linea seguita attraverso il Social Development

Means (SUM) tende a rafforzare le iniziative locali ed a promuovere la riconversione e il contributo di prevenzione all'interno dell'area sociale, al fine di ricercare un'innovazione duratura della politica sociale per mezzo di uno sviluppo dal basso. In confronto a precedenti fondi il SUM ha portato gradualmente verso il decentramento ed il cofinanziamento locale, nonché verso un contesto di stretta collaborazione fra politiche sociali e politiche del mercato del lavoro. Va anche detto che i principi ed i criteri molto liberi con cui sono stati individuati hanno attirato l'interesse e

l'attenzione di altri paesi. Il programma SUM ha portato all'interruzione del monopolio statale nella gestione degli affari sociali. In secondo luogo, anche con l'intreccio con la legge detta dell'Attivazione Municipale, si è contribuito ad accrescere la responsabilità dell'individuo, consentendo agli emarginati di assumersi una parte di responsabilità invece di rimanere socialmente isolati.

In Olanda, dove la grandissima maggioranza dei servizi sociali è ancora fornita dallo Stato o da organizzazioni direttamente collegate e sovvenzionate dallo Stato, le imprese sociali sono prevalentemente costituite al fine di creare lavoro per individui svantaggiati e comunque nel quadro della massima priorità e della catena di misure eccezionali messe in campo per la lotta alla disoccupazione.

Recentemente sono state in proposito sviluppate nuove strategie alcune delle quali hanno proprio nelle imprese sociali il loro strumento primario. Esse sono società di servizio orientate al mercato e con due obiettivi inscindibili: la creazione di nuovi impieghi per i disoccupati di lungo periodo ed il miglioramento delle condizioni di vita nelle aree urbane problematiche.

La politica governativa e l'iniziativa privata operano congiuntamente per cercare di trasformare le funzioni socialmente utili in lavori remunerati.

Le iniziative sono chiamate "nuovi impieghi" e sono parzialmente finanziate con sussidi provenienti dal programma "Melkert". Molte si concentrano sulla gestione di servizi per la comunità, come lavori di piccola manutenzione nelle case o lavori domestici: ma anche cura ambientale e prevenzione del crimine; trasporti personalizzati dal domicilio al posto di lavoro, sorveglianza di aree pubbliche e custodia di bambini, assistenza scolastica. Altre nascono come "progetto" ma diventano in genere economicamente efficienti e permanenti nell'arco dei due anni.

Della realtà del Regno Unito fa conto riferirsi all'esperienza delle imprese di comunità, che hanno fatto la loro prima comparsa nelle aree rurali, in particolare nelle Highlands e nelle isole della Scozia.

Qui hanno avuto un esito molto positivo nel mobilitare le comunità locali a fornire servizi come trasporti e negozi. La strategia



implica che i membri della comunità acquisiscano una partecipazione azionaria nell'impresa di comunità, divenendone così proprietari e controllori. Nell'insieme, l'impresa di comunità dà poi origine a vari progetti che devono rispondere all'impresa stessa. Quest'idea è stata trasferita con successo anche alle aree urbane, in particolare a Glasgow. Le imprese di comunità hanno molti principi in comune con le cooperative e sono gradualmente aumentate di numero; molti le vedono come una struttura attraente per iniziative nel settore assistenziale.

Della realtà irlandese è interessante il programma "part-time job opportunities", che è un programma pilota diretto dalla Conference of Religious in Ireland (CORI) e dall'Institute for Action on Work and Employment in collaborazione con il Department of Enterprise and Employment. Questo programma crea posti di lavoro part-time per disoccupati. I lavori devono avere una valenza pubblico-sociale e devono essere svolti per amministrazioni locali, unità sanitarie locali, enti della pubblica istruzione, organizzazioni/gruppi volontari/collettivi. I lavori riguardano quelli tipici dell'economia sociale, dell'arte, dell'assistenza e, nel corso del programma, viene incoraggiata la costituzione di iniziative autonome dei partecipanti negli stessi campi ai quali gradualmente viene affidata la responsabilità dei lavori che tendono a divenire permanenti.

In Portogallo, infine, nel luglio 1996 è stato approvato dal Parlamento un nuovo Codice della Cooperazione, entrato in vigore il primo gennaio di quest'anno. Una delle innovazioni introdotte dal nuovo Codice riguarda la creazione di un nuovo settore di cooperazione: le cooperative di solidarietà sociale. Ciò garantirà un quadro legale e fiscale specifico alle CERCIS (Cooperative per l'Educazione e la riabilitazione di bambini disadattati) e ad altre cooperative operanti nel campo del sociale. Ciò consentirà per la prima volta lo sviluppo di vere imprese sociali tra le cooperative.

CERCIS e cooperative sociali stanno aumentando di numero e stanno altresì diversificando le loro attività: dall'avviamento professionale ai centri residenziali e di sostegno, attività occupazionali, centri di lavoro protetto.

A proposito delle modalità di finanziamento, qualche accenno è già stato fatto. Aggiungerei qualche notazione sulla realtà

belga, dove le imprese sociali di servizio alla persona sono caratterizzate da una modalità di finanziamento misto pubblico-privato. I poteri pubblici finanziano una percentuale spesso notevole delle attività di certe imprese sociali, ma anche gli utenti contribuiscono a finanziare in parte i servizi di cui sono beneficiari. Il Belgio costituisce un esempio importante di questa modalità di finanziamento misto, che probabilmente è destinata a svilupparsi negli altri paesi.

Prendiamo l'assistenza a domicilio. I poteri pubblici regionali accordano i principali sussidi ai servizi di assistenza a domicilio; nel Belgio francofono l'ammontare medio di queste sovvenzioni copre circa il 70 per cento del costo di produzione. Alle sovvenzioni delle regioni si aggiungono le sovvenzioni provinciali, dei comuni e dei centri pubblici di aiuto sociale, di alcune mutue; ma le sovvenzioni vengono accordate fino alla concorrenza di un numero limitato di prestazioni. Una parte dei costi è sostenuta dalle famiglie. Comunque il numero di ore prestato oltre a queste quote è a carico del servizio stesso, il che porta alla necessità della partecipazione anche di volontari. Complessivamente l'86 per cento degli introiti dei servizi privati di assistenza familiare sono di origine pubblica, mentre il restante 14 per cento è fornito dai volontari.

Una delle più singolari linee di finanziamento in tema di servizi privati in Olanda è l'introduzione di buoni-servizio, volta ad aumentare l'occupazione nel settore dei servizi. Il principio è semplice: i singoli utenti possono richiedere uno dei servizi offerti dal prestatore di servizi; ogni servizio viene pagato con un buono che ha un determinato valore, ad esempio fornito ad un certo tipo di persone a rischio, a senza lavoro, ad anziani, famiglie indigenti, ecc.

Circa il ruolo dei volontari, oltre a quanta è noto e che accomuna le varie realtà, e di cui accennerò più avanti, è indicativa l'evoluzione in corso in Danimarca.

In Danimarca i volontari delle organizzazioni sociali sono più numerosi in quelle locali, rispetto a quelle nazionali.

Nelle organizzazioni locali il personale non salariato arriva al 75 per cento. Circa i due terzi delle organizzazioni locali operano esclusivamente con mano d'opera volontaria. Per le organizzazioni nazionali la percentuale corrispondente è del 35 per cento. La quota di organizzazioni locali che non si serve di mano d'opera volontaria è

del 7 per cento, mentre per le organizzazioni nazionali questa quota è del 9 per cento.

Per concludere, non potendo riassumere organicamente l'insieme dei vantaggi e degli svantaggi che la presenza del terzo sistema sta introducendo al livello dell'organizzazione civile e sociale, voglio citarne due, a mio avviso non sempre valorizzati a sufficienza:

- la sempre maggiore partecipazione al controllo anche di categorie di portatori di interessi, come i consumatori e i volontari, diverse da quelle che ricavano i benefici monetari dall'appartenenza all'organizzazione, garantisce un controllo operativo dei costi, soprattutto quando i servizi sono offerti ai consumatori, riducendo anche l'incentivo ad adottare comportamenti opportunistici;
- le imprese sociali sono in grado di attrarre risorse umane ed economiche a costo nullo: il lavoro volontario, importante soprattutto nelle fasi di avvio, in quanto riduce sensibilmente il costo dello start up; le donazioni, destinate sia a coprire i costi di gestione che a costituire i capitali di esercizio, così come le esperienze via via crescenti anche in Italia delle banche e del finanziamento etico oltretutto, su un altro piano, delle banche del tempo, con il loro felice mix tra il principio di scambio e le ragioni della solidarietà.

La realtà italiana è al di fuori dell'economia di questo intervento. Peraltro essa è molto indagata e studiata.

Vorrei però dire che, soprattutto in rapporto al problema tanto drammatico dell'occupazione, alcune misure istituzionali potrebbero potenziare gli sbocchi occupazionali del terzo sistema (a certe condizioni alcuni studiosi parlano della possibilità di almeno duecentomila posti di lavoro, in aggiunta ai circa quattrocentomila -parlo dei dipendenti e non dei volontari - di oggi).

Cito alcune di queste misure:

- non si dovrebbe estendere il campo di applicazione degli sgravi e degli incentivi previsti con la legge delega sulle Onlus (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale) a settori e soggetti istituzionali poco coerenti con la natura di fondo del terzo sistema;
- si dovrebbero introdurre una nuova tipologia di contratti di lavoro e particolari regolazioni per formazione e oneri sociali, specifici per le organizzazioni del terzo sistema;

- un valore formativo ed un effetto di trascinamento potrebbe venire dall'istituzione del servizio civile nazionale per ragazzi e ragazze in sostituzione della leva anche in presenza di un superamento della leva;
- importante sarebbe poi stabilire la deducibilità fiscale di spese per servizi socio-assistenziali offerti dal terzo sistema.

In conclusione ritengo che si debba insistere molto di più di quanto non si faccia, sia sul piano politico e istituzionale che su quello della cultura e dei media, sull'occasione che lo sviluppo del terzo sistema offre per ripensare tanto il settore pubblico che quello privato, riconoscendo al terzo sistema anche il carattere produttivo e non solo idealistico assunto da molte delle organizzazioni che ne fanno parte.

Dunque un trattamento di favore e di incentivi dovrebbe essere previsto non in modo generale o per generici campi di attività, bensì in funzione di questo ripensamento, quindi solo laddove si sviluppi un'azione di risposta effettiva a bisogni riconosciuti come socialmente rilevanti e che necessitano di interventi specifici.

Peraltro nei rapporti con le organizzazioni non profit l'ente pubblico dovrebbe garantire la massima trasparenza, eliminando finanziamenti a fondo perduto e incontrollabili ed anche convenzioni del tutto discrezionali. Dovrebbe piuttosto mettere a punto un sistema di rigorosa selezione di interlocutori qualificati e competenti, non dipendenti in tutto e per tutto dal supporto pubblico.

Così come le organizzazioni del terzo sistema sono chiamate a perseguire una maggiore autonomia e capacità di iniziativa, evitando la dipendenza completa dall'ente pubblico, sviluppando competenze tecniche manageriali ed organizzative.

Naturalmente senza mai smarrire gli elementi motivazionali e lo spirito critico e di ricerca per contribuire all'evoluzione dello stato sociale e della maturazione della società italiana in senso insieme solidale e responsabile.

# ***SISTEMI DI WELFARE E IMPRESA SOCIALE: presentazione di quattro casi nazionali***

*Centro culturale F.L. Ferrari*

## **Introduzione**

Le schede che seguono si pongono l'obiettivo di illustrare, in maniera estremamente sintetica, lo sviluppo dello stato sociale e del terzo settore in quattro paesi dell'Unione Europea, a partire da due concetti fondamentali:

- Il concetto di *welfare state*, per il quale ci si è basati sulla classificazione ormai classica elaborata da Richard Titmuss, che distingue fra tre modelli di politica sociale:

- 1) il modello *residuale*, in cui lo stato si limita ad interventi temporanei in risposta ai bisogni individuali solo quando i due canali di risposta naturale, il mercato e la famiglia, entrano in crisi;
- 2) il modello *occupazionale* o remunerativo, in cui i programmi pubblici di welfare forniscono livelli di protezione che riflettono i meriti e i rendimenti lavorativi;
- 3) il modello *universalistico* o istituzionale-redistributivo, in cui i programmi pubblici di welfare costituiscono una delle istituzioni cardine della società e forniscono prestazioni universali, sulla base del principio del bisogno.

Questi ideal-tipi possono, nella realtà, dare vita ad applicazioni *miste*, includendo nel sistema elementi propri di altri modelli; è il caso di Olanda e Gran Bretagna che, partendo da un welfare tradizionale di un certo tipo (rispettivamente occupazionale e universalistico), si sono evoluti nel tempo verso altre direzioni;

- il concetto di *impresa sociale*, utilizzato come sinonimo di organizzazione di terzo settore o non profit ma al tempo stesso utile per sottolinearne la natura *produttiva e imprenditoriale* nel campo della fornitura di servizi e delle politiche per l'impiego; funzioni

innovative rispetto a quelle più tradizionali già presenti nel settore (*advocacy, pioneering*, redistribuzione, etc.).

Nell'analisi dei casi si è inoltre posta particolare attenzione sia al settore dei servizi socio-assistenziali, sia pubblici che privati, che alle strategie e alle iniziative realizzate nella lotta contro la disoccupazione.

## 1. Gran Bretagna

### 1.1 Caratteristiche generali del sistema di Welfare state

Con il Rapporto sulle future politiche sociali del Regno Unito, realizzato da Beveridge nel 1942, si è soliti indicare la nascita del sistema *universalistico* di benessere sociale. I principi contenuti in esso hanno ispirato tutti i modelli occidentali e, ovviamente, sono alla base del sistema britannico, anche se in seguito tale sistema si evolverà introducendo anche componenti del modello occupazionale.

Tra il 1945 e il 1948 questo paese ha posto le basi per un sistema di protezione fortemente integrato sul piano organizzativo e largamente inclusivo, essenzialmente imperniato sui seguenti schemi:

- *National health Service*, per l'assistenza sanitaria, esteso a tutta la cittadinanza;
- *Family Allowances* o assegni familiari, esteso a tutta la cittadinanza;
- *National insurance* per l'erogazione delle prestazioni pensionistiche, delle indennità economiche di malattia e di disoccupazione a somma fissa, esteso a tutta la popolazione attiva (e non a tutti i cittadini);
- *National assistance*, per il sostegno *means-tested* del reddito dei cittadini bisognosi.

Negli anni successivi si è, da un lato, proseguito in direzione universalistica, con l'introduzione nel 1970 di una nuova categoria di pensioni riservate a tutti i cittadini (senza prova dei mezzi) con più di 80 anni; dall'altro lato, si è incoraggiato lo sviluppo di un secondo

livello di protezione occupazionale collegata alle retribuzioni, caratterizzata dalla compresenza (e concorrenza) fra schemi pubblici e privati in base al diritto di opzione da parte del singolo assicurato tra l'iscrizione alla previdenza pubblica o a quella privata.

La Gran Bretagna è il paese europeo che più ha spinto per la privatizzazione dei servizi di welfare. Tale sviluppo è stato stimolato in direzione di una "socializzazione" piuttosto che una privatizzazione, favorendo il passaggio della fornitura di tali servizi a imprese non profit e profit.

In questa direzione un particolare impulso lo si è avuto nel 1993 con la nuova legge su servizi sanitari e assistenziali nella comunità, che prevede come direttiva principale lo spostamento dell'assistenza dalle grandi istituzioni alla comunità, presso lo stesso domicilio delle persone o in strutture locali più piccole e per numeri ridotti. Questo cambiamento è accompagnato da un trasferimento di responsabilità e di finanziamento dal Dipartimento centrale alle amministrazioni locali. Queste ultime dovrebbero infine dare in appalto a imprese private e imprese non profit la gestione diretta. Ciò ha prodotto la crescita dei due settori.

## *1.2 L'impresa sociale*

Nel Regno Unito non esiste una legislazione specifica o un regime fiscale particolare; l'unica particolarità sta nel fatto che se le imprese sociali riescono ad ottenere lo statuto di ente di beneficenza, questo dà diritto all'esenzione dall'imposta sulle società e, per alcune attività "commerciali" non-profit, all'esenzione del pagamento dell'IVA.

Sono soprattutto tre le forme organizzative che vengono maggiormente utilizzate quali imprese sociali:

1. *Il settore cooperativo.* Le cooperative possono essere di due tipi spesso complementari: quelle di assistenza sociale che forniscono servizi e quelle di impiego sociale che impiegano soggetti svantaggiati in attività lavorative. Questo tipo di cooperativa è in genere di dimensioni molto ridotte, in media 10 persone. Un elemento sul quale risulta importante soffermarsi è quello delle modalità contributive. Il fenomeno delle sovvenzioni, che è

creciuto fortemente negli ultimi anni, tende a disincentivare la ricerca di un lavoro. Il sistema delle sovvenzioni permette a chi ne fruisce di pagare i servizi sociali forniti dalle organizzazioni non-profit. Allo stesso tempo, però, creano problemi nelle dinamiche occupazionali, di crescita professionale e salariale delle persone svantaggiate che le stesse organizzazioni non-profit riescono ad impiegare. Infatti il lavoratore più svantaggiato riceve retribuzioni sovvenzionate, spesso basse per non perdere le indennità statali. Proprio per evitare questa evenienza occorrerebbe che in Gran Bretagna ci fosse la possibilità di far aumentare il guadagno senza far diminuire i sussidi o quella di ritornare al sussidio, se il reddito da lavoro dovesse cessare.

2. *Le imprese di comunità.* Nate nelle aree rurali e meno sviluppate, sono divenute ben presto strumenti di successo nel coinvolgimento di ogni comunità locale, anche urbana, per la fornitura di servizi come trasporti e negozi. Tale presenza diffusa fa sì che sui diversi progetti di attività sia l'intera comunità che si prende cura della efficacia condotta dall'impresa di comunità. Questa impresa implica la partecipazione azionaria di ogni membro, in modo che ognuno svolga al tempo stesso la funzione di proprietario e controllore. E' stata ripresa come approccio per la soluzione dei problemi delle aree urbane più pesantemente svantaggiate attraverso la creazione e il rafforzamento di strutture e servizi di comunità. Hanno molti principi in comune con le cooperative.
3. *Le organizzazioni di volontariato.* Svolgono numerose attività nei settori educativo, ricreativo, ambientale, formativo e assistenziale. E' in atto una forte tendenza alla professionalizzazione e all'acquisizione di competenze manageriali, legata allo spostamento verso un ruolo maggiore di fornitori di servizi. Possono esserci difficoltà ad impiegare i volontari per i lavori in appalto, ma essi possono avere un ruolo importante nei servizi di sostegno. Inoltre, i costi base dei servizi del settore del volontariato possono essere più bassi grazie alle donazioni benefiche che riducono i costi generali. In realtà, tali organizzazioni si stanno configurando sempre più come fornitori di servizi, e così facendo percorrono la strada fatta alcuni anni fa dalle nostre cooperative sociali: professionalizzazione delle



risorse umane crescente, maggiore managerialità, ricerca sistematica di appalti presso le pubbliche amministrazioni.

Le imprese sociali si basano spesso su un mix di contratti pubblici e clienti privati. Il rapporto con enti pubblici non è sempre facile da gestire, soprattutto per le piccole imprese, visto che si richiedono requisiti di formazione e capacità di adattamento a cambiamenti nella domanda dell'utenza, non sempre possibili.

Per lo sviluppo delle imprese sociali britanniche è risultato cruciale il ruolo delle *Agenzie di Sviluppo Cooperativo* o organizzazioni di sostegno (CDA), sia nella focalizzazione dell'attività imprenditoriale sia nel fornire servizi specializzati e opportunità di costruire rapporti con gli enti locali, e da qui di accedere ad appalti che, diversamente, vedrebbero concorrenti solo imprese di grandi dimensioni.

I limiti dell'imprenditoria sociale in Inghilterra: le imprese di piccole dimensioni hanno poco spazio, non sempre sono percepite dall'ente pubblico come una opportunità. Inoltre per le piccole organizzazioni esistono problemi legati alla contrattazione e all'accesso ai servizi a disposizione della piccola impresa for profit, utili spesso anche per l'impresa di terzo settore. Infine, si avverte la necessità di misure per favorire una maggiore capitalizzazione e migliorare i circuiti di finanziamento.

### *1.3 Il contesto attuale e le prospettive*

Su una serie di ambiti propri delle politiche sociali (la formazione, l'istituzione di asili-nido) il governo è intervenuto favorendo il potenziamento dei servizi offerti, attraverso organizzazioni non-profit, ai cittadini. Ma nel complessivo fenomeno di esternalizzazione dei servizi, sono le caratteristiche, le potenzialità e le esigenze delle imprese profit che impostano tale processo. Le imprese sociali restano, per ora, al margine di questa trasformazione del welfare state della Gran Bretagna.

Se verranno attuate politiche che favoriscono un miglior accesso alle misure economiche di sostegno, che permettono una migliore capitalizzazione delle imprese sociali, le imprese sociali saranno in grado di ampliare il loro ruolo nell'ambito del welfare state inglese in modo adeguato alle loro potenzialità. Le imprese sociali con i loro legami di comunità tradizionalmente forti, e la combinazione di capacità economiche con i valori sociali di assegnazione di poteri, orientamento non-profit, e responsabilità, possono aspettarsi di vedere una continua crescita delle loro attività nel settore dei servizi alla comunità e alla persona. Hanno un ruolo prezioso da svolgere, ma il loro sviluppo ha più probabilità di essere forte ed efficace se saranno sostenute le proposte politiche sopra identificate.

## **2. Olanda**

### *2.1 Caratteristiche generali del sistema di Welfare state*

Il sistema di benessere olandese viene in genere classificato come *sistema occupazionale misto*, in quanto ad un modello originario di prestazioni legato alla posizione occupazionale del cittadino, sviluppatosi a partire dalla fine del secolo scorso, sono stati apportati nel secondo dopoguerra dei correttivi in senso universalistico, per cui alcuni schemi di copertura sono ora imperniati sul principio di cittadinanza. Infatti il modello olandese si presenta per molti aspetti simile al caso italiano: sistema pensionistico costruito secondo regimi categoriali; pensioni di invalidità, vecchiaia, reddito minimo vitale e assistenza sanitaria (solo per alcune prestazioni) per tutti.

Un aspetto fortemente caratterizzante il welfare state deriva dalla genesi storica dello stato olandese. Questo paese presenta infatti una grande tolleranza religiosa; ma, al tempo stesso, vi è da sempre una rigida separazione tra i membri di chiese diverse. Questo ha portato ogni confessione religiosa ad organizzarsi per fornire autonomamente servizi e assistenza alla propria comunità. Sono nate così identiche strutture parallele, ognuna delle quali offriva i medesimi servizi nei

medesimi luoghi ma per gruppi religiosi diversi. Da qui l'appellativo *sistema dei pilastri* per indicare il modello di assistenza olandese; un modello che solo negli ultimi anni si è andato stemperando a favore di una maggiore laicità e razionalizzazione. Tale impronta rimane però evidentissima, visto che la fornitura di servizi e beni collettivi è divenuta monopolio delle associazioni di ispirazione religiosa, gestite dalle singole Chiese.

Nel settore socio-assistenziale dello stato sociale troviamo quindi da un lato un terzo settore con un ruolo rilevante, che produce la maggior parte dei servizi, dall'altro un settore governativo con un ruolo altrettanto importante, visto che le organizzazioni *non profit* vivono di finanziamenti pubblici. Un sistema che, nel complesso, garantisce un alto livello di copertura e di infrastrutture socio-assistenziali, con un forte ruolo di programmazione e di regolazione (ma anche di gestione diretta, soprattutto in alcuni settori) dello Stato.

E' evidente come un sistema di welfare di questo tipo comporti un elevato costo per la finanza pubblica; a partire dagli anni '80 la spesa pubblica per pensioni, sanità e assistenza è aumentata costantemente, costringendo al ripensamento di tutto il sistema.

Nel 1994, in seguito ad un ampio dibattito sullo stato sociale è emersa la preferenza per un modello "a partecipazione": ogni cittadino si assume la responsabilità del proprio benessere nella massima misura consentita dalle proprie condizioni economiche (un modello simile al "workfare system" Usa). Poiché in questo caso i contributi statali sono sostituiti dalle entrate derivanti dal lavoro, tale sistema funziona solo in una situazione di piena occupazione. Da qui l'esigenza di un grande progetto per l'occupazione, il programma "*Nuovi impieghi*", che nel settore socio-assistenziale ha come obiettivo quello di creare lavoro per svantaggiati, aprendo nuove possibilità occupazionali nel campo della risposta a nuove istanze sociali e del miglioramento della qualità della vita, promuovendo imprese sociali orientate al mercato, capaci eventualmente di trasformarsi in vere e proprie imprese for profit. Per questo progetto sono stati utilizzati prevalentemente sussidi governativi (provenienti dal *programma Melkert* che distribuisce finanziamenti per offrire

servizi a buon mercato ai percettori di un reddito minimo, essere competitivi con i prezzi degli evasori fiscali e acquisire finanziamenti privati).

## 2.2 L'impresa sociale

La legislazione olandese non prevede una figura giuridica specifica per le imprese sociali. Le più utilizzate sono:

- la *fondazione*, un'entità giuridica con fini sociali o morali simile all'omonima italiana; in Olanda esse sono molto diffuse;
- l'*associazione*, anch'essa analoga alla figura prevista dalla legislazione italiana; nate come organizzazioni di volontariato, si sono evolute in realtà molto strutturate, professionalizzate e burocratizzate, in stretto rapporto con il governo, in cui il lavoro (e lo spirito) volontario ha spesso un ruolo marginale;
- la *cooperativa*, forma imprenditoriale ancora poco diffusa, centrata sulla fornitura di beni e servizi rivolta ai soci, mentre in Italia svolge un'azione rivolta anche verso l'esterno.

Nell'attività concreta si può parlare di 2 tipi di impresa sociale nei Paesi Bassi: quella impegnata nella gestione di servizi socio-assistenziali o di altre attività finalizzate al miglioramento della qualità della vita e l'impresa volta a favorire l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

Lo sviluppo di imprese sociali è spesso dovuto all'impulso dello stato, il quale mette a disposizione finanziamenti pubblici, ma solo fino a che l'organizzazione non è in grado di stare sul mercato in maniera autonoma ed efficiente (spesso max 2 anni). Del resto, come già accennato in precedenza, le sovvenzioni restano la principale voce di entrata del settore *non profit*, anche se non mancano esperienze che indichino un'inversione di tendenza, con un aumento delle entrate derivanti dai servizi prestati a privati e una maggiore diversificazione nel "portafoglio clienti".

Un ruolo sempre più importante sta assumendo la forma cooperativa, in particolare

per la sua funzione di accompagnamento e preparazione del lavoratore verso il libero mercato del lavoro; le iniziative governative, centrate sulla lotta alla disoccupazione, hanno individuato in essa la forma ideale per un efficace collegamento tra uffici di collocamento, formazione professionale e aziende.

Sulla stessa linea, attraverso il programma governativo “nuovi impieghi” si è dato vita alle *Compagnie per la salvaguardia del quartiere* (NMC): iniziative nate per creare lavoro per persone svantaggiate e al tempo stesso migliorare le condizioni delle città: prevenzione criminale, assistenza sociale, manutenzione case e giardini, etc. Le NMC possono essere molto diverse tra loro; infatti, le differenze nel tipo di servizio, nel tipo di clientela e nella cultura aziendale sono più frequenti delle similarità; una pre-condizione importante è la professionalità della gestione, che deve provvedere ad assicurare al personale l’assistenza e la formazione necessarie e deve garantire una gestione finanziaria efficiente. Sono strutture economicamente fragili ma che stanno raggiungendo i loro fini sociali, occupando in media 20 persone; per questo motivo se ne costituiscono continuamente di nuove. Si tratta di esperienze simili al modello francese “*régie de quartier*”, con le quali sono in contatto tramite la “*association européenne de régie de Quartier*”. L’istanza centrale del programma in cui si strutturano questi nuovi servizi è comunque l’imprenditorialità sociale. Il triplice obiettivo di finalità sociali, di lotta alla disoccupazione e di competitività sul libero mercato ne fanno una composizione complessa.

### *2.3 Il contesto attuale e le prospettive*

Nell’ambito della ricerca sul mercato potenziale per i servizi privati, sono state individuate quattro linee d’azione politiche miranti alla creazione di posti di lavoro:

- Riduzione delle tasse sui servizi privati: la lotta al lavoro nero e alla disoccupazione è facilitata dalla riduzione dell’IVA.
- Sussidi salariali aggiuntivi quando vengano impiegati disoccupati di lungo periodo.

- Introduzione di buoni-servizio volta ad aumentare l'occupazione nel settore dei servizi; alcuni comuni forniscono buoni alle famiglie indigenti.
- Realizzazione di centri per i servizi privati (NMC) come luogo di mediazione fra domanda e offerta .

Nel 1995, il governo ha presentato un memorandum sulla prevenzione e la lotta alla povertà e all'emarginazione sociale. Oltre la programma *Melkert* , sono state proposte molte altre misure: il governo ha fatto appello a diversi gruppi sociali (imprenditori, impiegati, organizzazioni di consumatori, etc ...) perché contribuiscano alla lotta contro la povertà. In questo contesto, il ruolo delle imprese sociali può essere molto importante.

In Olanda, i servizi sanitari e sociali sono stati oggetto di un vasto dibattito negli ultimi anni. Punto centrale del dibattito è il quesito se sia lo Stato o il mercato a dover offrire questi servizi. I possibili scenari sono due: il primo prevede un ruolo importante per il mercato, dal quale ci si aspetta un alto grado di qualità ed efficienza nella fornitura di servizi anche se in questo caso si tratta solo di quei servizi che possono essere pagati dalle assicurazioni; il secondo prevede un ruolo maggiore per lo stato e le sue organizzazioni senza fini di lucro nell'assistenza sanitaria e sociale che offre servizi accessibili a tutti, ma limitati alle necessità primarie dati i costi che comportano.

Naturalmente, è possibile un misto fra il modello pubblico e il modello privato. Difficilmente si arriverà in Olanda alla compresenza di un servizio pubblico e di uno privatizzato come in Gran Bretagna: le valutazioni politiche e dell'opinione pubblica ed il risentimento delle organizzazioni sociali non lasciano prevedere una svolta in tale direzione.

### **3. Svezia**

#### *3.1 Caratteristiche generali del sistema di Welfare State*

La Svezia costituisce il caso più puro tra i modelli universalistici, coprendo con le proprie prestazioni di welfare tutta la popolazione residente “dalla culla alla tomba”.

Fino al 1960 si assiste infatti ad un costante allargamento del livello di copertura, sia nel settore pensionistico che nel settore sanitario, arrivando ad abolire le scarse prove dei mezzi che inizialmente venivano richieste. In seguito, alla sicurezza sociale di base si è aggiunto un secondo livello di protezione collegato al reddito, il quale ha inibito, crescendo e specializzandosi, la diffusione di un mercato sociale e di opportunità di previdenza integrativa.

Fino a poco tempo fa, per le politiche svedesi del mercato del lavoro, la piena occupazione era una norma della società. Ci si attendeva che la domanda e l’offerta di lavoro avrebbero trovato un equilibrio nel lungo periodo.

La disoccupazione era considerata come un fenomeno frizionale, da affrontare con una “*politica del mercato del lavoro attiva*” che riducesse la frizione: riqualificare, per esempio, le persone dichiarate in esubero in industrie in declino, affinché potessero trovare occupazione in altri settori in espansione.

Per questo la maggior parte delle forme di garanzia del reddito erano e sono tuttora a carattere previdenziale. In particolare, dati gli alti tassi di occupazione sia maschile che femminile, l’indennità di disoccupazione copre la maggior parte delle persone prive di reddito, perché disoccupate.

Inoltre esiste una pensione di base universalistica non contributiva (detta pensione dei cittadini) cui si aggiunge eventualmente la pensione occupazionale. Per questo sono pochi gli anziani che si trovano in condizioni di reddito tali da aver bisogno di assistenza economica.

Per ciò che attiene i servizi sociali, una legge del 1982 stabilisce il diritto dei singoli al sostegno da parte del settore socio-assistenziale locale. La legge stabilisce il diritto a livello nazionale, ma l’amministrazione di questa misura è a livello locale, infatti sono i comuni a precisare i

criteri dell'erogazione, l'ammontare delle prestazioni e le eventuali integrazioni in servizi.

L'assistenza sociale è finanziata dai comuni tramite imposte sul reddito; ma questi ricevono fondi anche dallo Stato. Nonostante ciò questi non riescono a coprire tutte le spese.

Un modo che utilizzano i comuni per ridurre i costi dell'assistenza sociale è quello di collocare i beneficiari in iniziative di lavori pubblici di emergenza, che sono numerosi (organizzati sia dalla commissione Nazionale del Lavoro, sia dai comuni) ma finanziati a livello nazionale.

### 3.2 *L'impresa sociale*

La dimensione del terzo settore in Svezia è comparabile in termini economici con quella degli altri paesi occidentali, ma la sua composizione economica e le sue forme organizzative si scostano dalle forme diffuse in altri paesi industrializzati. Di conseguenza, l'attuale quota rappresentata dal terzo settore nell'effettiva produzione di servizi e il suo contributo diretto alla creazione di occupazione sono relativamente limitati.

Il repertorio delle forme giuridiche alle quali ricorrono le organizzazioni del settore consiste grosso modo in tre forme:

1. *associazione*. Nella legge svedese non esiste una definizione giuridica comune di associazione, infatti si crea un'associazione quando alcuni individui (o entità legali) si uniscono per collaborare ad un obiettivo comune in forme organizzate e per una durata specificata o non specificata. Diversamente dal caso italiano, le associazioni di volontariato ricevono sussidi diretti dallo Stato, in misura significativa.
2. *associazione economica*. La legge sulle Associazioni Economiche definisce a grandi linee un'associazione economica come l'associarsi di persone fisiche e/o giuridiche al fine di promuovere gli interessi economici dei suoi membri attraverso



l'attività economica nella quale i membri partecipano come consumatori, fornitori, prestatori del loro lavoro, beneficiari di servizi o in altri modi simili. La maggior parte delle cooperative assume la forma dell'associazione economica.

3. *fondazione*. Questa non viene trattata come facente parte della legge associativa che regola la sfera delle cooperative e dei movimenti popolari, ma la sua situazione giuridica è regolamentata da una nuova legislazione, per cui si dà origine ad una fondazione quando le viene assegnata una denominazione, uno statuto giuridico e il diritto al patrimonio. Le fondazioni possono possedere beni immobili e, in condizioni speciali fare affari; in questo caso, l'aderenza dell'azione rispetto al fine istituzionale viene monitorato dall'autorità provinciale, alla quale ogni fondazione di quel territorio deve rendicontare l'attività di ogni anno.

I servizi sanitari, l'assistenza sociale e l'istruzione obbligatoria sono sempre stati considerati settori centrali dello stato assistenziale. In questi campi le politiche statali hanno costantemente favorito l'espansione del settore pubblico. Alle organizzazioni, sia commerciali sia non-profit, è stato concesso solo un ruolo minore. Le organizzazioni non-profit in Svezia. Infatti hanno avuto storicamente una posizione prominente nella produzione dei servizi che sono al di fuori dei settori centrali dello stato assistenziale, come l'edilizia abitativa, le attività culturali e ricreative.

L'attenzione primaria delle organizzazioni era diretta all'azione di associazione, di mobilitazione e di volontariato, piuttosto che all'occupazione e all'imprenditorialità. Le misure di sostegno statali premiavano la crescita del numero dei membri e le attività degli stessi più che l'espansione dell'attività per mezzo di personale dipendente. La netta ripartizione tra responsabilità dello stato e le organizzazioni volontarie è avvenuta con un processo incrementale e ampiamente consensuale. Nonostante ciò l'evoluzione del rapporto tra i due soggetti dovrebbe essere vista in termini di collaborazione e non di concorrenza.

La crisi dello Stato a metà degli anni '80, ha accelerato alcuni cambiamenti nella tradizionale divisione del lavoro tra economia pubblica e sociale, nel corso dei quali il ritiro della prima ha facilitato l'espansione della seconda. Il ruolo delle organizzazioni non-profit nell'ambito delle aree dell'assistenza pubblica, pur rimanendo marginale, si è in qualche modo rafforzato, in particolare nell'area dell'assistenza diurna ai bambini e, a partire dai primi anni '90, in quella dell'istruzione obbligatoria e dell'assistenza agli anziani e agli handicappati.

La situazione attuale è probabilmente da leggersi come un passaggio temporaneo più che un'inversione di rotta permanente.

### *3.3 Il contesto attuale e le prospettive*

Stanno occupando spazi nuove figure organizzative: i centri volontari per il sostegno alla sfera del volontariato e le LKU (agenzie per lo sviluppo cooperativo). Queste ultime hanno come scopo quello della promozione dello sviluppo cooperativo, attraverso la promozione del modello cooperativo, e la fornitura di servizi di secondo grado (consulenza, acquisti collettivi, formazione, progettazione di nuovi servizi per le pubbliche amministrazioni). La loro funzione di stimolo crescerà nei prossimi anni.

Queste strutture, definibili come cooperative indipendenti, risulteranno fondamentali per arrivare ad un nuovo approccio integrato (tra pubblico e privato) che sostituisca il vecchio, attraverso soluzioni diverse da quelle tradizionali viste precedentemente. Tutto ciò è giustificato dall'accresciuto ruolo delle organizzazioni dell'economia sociale, sia in quanto datori di lavoro, sia in quanto facilitatori di nuova creazione di occupazione.

Se questo nuovo approccio integrato assumerà rilevanza maggiore di quella che oggi è presente in Svezia, le attività svolte nell'ambito dell'economia sociale avranno un loro impatto su:

- l'occupazione,

- la qualità dei servizi,
- la qualità della vita degli utenti dei servizi e/o dei disoccupati,
- la comunità.

## 4. Francia

### 4.1 Caratteristiche generali del sistema di Welfare State

L'esperienza francese di stato sociale viene in genere classificata tra i modelli più puri di welfare *occupazionale*. In questo paese, infatti, l'impronta ottocentesca iniziale, che prevedeva schemi riservati solo ad alcune categorie di lavoratori dipendenti, è stata mantenuta, allargata e migliorata senza interventi di natura universalistica, legati al principio di cittadinanza *tout court*, se non per l'assistenza sanitaria di base. Dai primi del novecento fino agli anni sessanta la copertura garantita dallo stato sociale ha incluso progressivamente tutte le categorie di lavoratori, dagli operai, ai commercianti, agli impiegati statali, e così via fino ad una frammentazione categoriale (e, per certe prestazioni, infra-categoriale), sia in campo pensionistico che sanitario, tra le più elevate del mondo.

Va però sottolineato lo sforzo, soprattutto nel settore dell'assistenza e della lotta all'esclusione sociale, di ricercare strumenti slegati dalla logica lavorativa; impegno che ha portato nel 1989 all'implementazione di un assegno individuale di reddito minimo garantito.

Il modello francese, inoltre, presenta un'impostazione estremamente centralizzata, che solo a partire dagli anni ottanta ha cominciato ad evolversi attraverso uno spostamento di funzioni verso le articolazioni locali del sistema. E' il caso dei servizi socio-assistenziali, impostati soprattutto su prestazioni comunitarie *de proximité*, che prevedono una forte estensione di servizi domiciliari alla persona, servizi contro il degrado e l'emarginazione urbana, servizi per l'infanzia e, quale emergenza che ha catalizzato le maggiori risorse nel periodo più recente, iniziative contro la disoccupazione.

## 4.2 L'impresa sociale

Basandosi sulla reciprocità e sulla collaborazione tra lo stato e altri organismi impegnati nei servizi di welfare, il sistema in vigore ha favorito lo sviluppo di una economia sociale articolata principalmente in associazioni di vaste dimensioni, strutturate in federazioni nazionali, che hanno permesso una grande disponibilità di mezzi.

Anche le associazioni di dimensioni più contenute, vista la loro carica innovativa e la capacità di rispondere a bisogni non rilevati dal servizio pubblico, sono state progressivamente riconosciute e inquadrate sotto la tutela statale, attraverso una rigida organizzazione dei servizi di rilevanza pubblica e trasferimenti per la loro copertura finanziaria, finalizzati anche alla creazione di nuovi impieghi.

Queste dinamiche hanno ingenerato una forte tendenza alla professionalizzazione e, di converso, alla marginalizzazione delle attività gratuite interne alle associazioni.

Accanto alle forme organizzative presenti anche in Italia, come le cooperative, le fondazioni e le associazioni di volontariato, si è dato sviluppo, per particolari settori d'intervento, ad altre strutture:

- le *regie di quartiere*: forme di partnership tra ente pubblico e privato sociale finalizzate alla gestione diretta di servizi socio-assistenziali, al coordinamento delle varie iniziative volte al miglioramento della qualità della vita e al sostegno delle associazioni presenti nel territorio;
- i *centri sociali*: hanno la forma giuridica di associazione e, svolgono alcune funzioni di coordinamento e socializzazione all'interno delle città, con specifici progetti nel campo della lotta all'emarginazione;

Entrambe si basano (e hanno come obiettivo prioritario) sulla partecipazione all'elaborazione della propria attività, mirando ad un rafforzamento della cittadinanza locale.

- Le *associazioni di servizi alle persone*: particolare forma di organizzazione senza scopo di lucro, prevista da una legge del 1991, per la fornitura di servizi domestici e familiari (custodia bambini, assistenza anziani, portatori di handicap,...) a domicilio. Esse hanno anche una funzione di intermediazione del lavoro tra clienti e operatori: affiancando il servizio prestato con propri operatori ad un rapporto semi-privato tra cliente e lavoratore. Per esempio, l'associazione opera il disbrigo delle formalità amministrative relative all'operatore, trattenendo per sé una piccola quota del compenso spettante al lavoratore.

#### *4.3 Il contesto attuale e le prospettive*

1. La valorizzazione da parte del governo delle imprese sociali, quali soggetti privilegiati e prioritari per la lotta alla disoccupazione, è risultata troppo enfatizzata: elementi quali la relazionalità, la reciprocità e l'attenzione alla persona sono, in diversi casi, passati in secondo piano nelle attività ordinarie delle imprese non profit francesi, più impegnate nell'utilizzo del vasto numero di opportunità derivanti dalle politiche per la piena occupazione, legate alla possibilità di estensione commerciale dei servizi di comunità;
2. Si sente l'esigenza di una strategia per la professionalizzazione del terzo settore, per un riconoscimento pieno dell'economia sociale e una valorizzazione dei servizi prestati, in particolare dei servizi di comunità, ancora considerati come "lavoretti".
3. Nei servizi di prossimità non sembrano pienamente efficaci le modalità previste di sgravi fiscali e copertura dei costi per gli utenti, in particolare per coloro che più hanno bisogno;

TESTI DI RIFERIMENTO

AAVV, 1997, *Il contributo dell'impresa sociale alla creazione d'occupazione: il settore dei servizi alla persona*; Convegno tenutosi il 13-14 dicembre 1996, Facoltà di Economia e Commercio, Università di Trento.

Colozzi I. (a cura di), 1994, "Terzo settore e nuove politiche sociali in Italia e in Europa", in *La ricerca sociale*, n.49.

Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna.

Monzon J., Defourny J. (a cura di), 1994, *Economia social entre economia capitalista y economia pública*, Ciriec, Madrid.