
CAPITOLO 5

FONDAZIONI E WELFARE DI COMUNITÀ*

Il welfare state sotto pressione

5.1 Introduzione

Come in molti altri paesi europei, anche in Italia lo stato sociale si trova oggi sotto due intense e al tempo stesso contrastanti pressioni. La prima proviene dai vincoli di bilancio, che impediscono incrementi di spesa e anzi richiedono misure di ulteriore contenimento, soprattutto in prospettiva dinamica. La seconda pressione è invece connessa alle rapide trasformazioni della struttura dei bisogni sociali, in particolare sulla scia dei cosiddetti “nuovi rischi”: non autosufficienza, precarietà lavorativa, mancato sviluppo o obsolescenza del capitale umano, esclusione sociale, difficoltà di conciliazione fra responsabilità lavorative e familiari (un rischio che colpisce e penalizza soprattutto le donne).

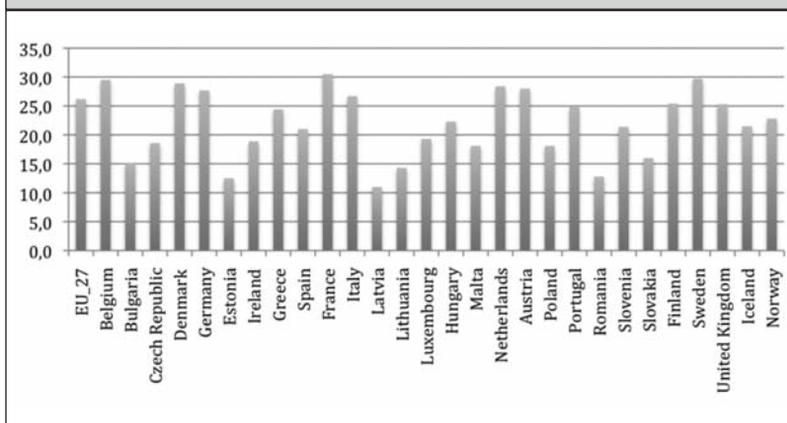
Il nostro dibattito pubblico mostra una scarsa consapevolezza rispetto alla sfida dei nuovi rischi. Si parla spesso, è vero, di invecchiamento demografico: ma le proporzioni reali di questo fenomeno e le sue conseguenze per le politiche pubbliche non sono adeguatamente conosciute e discusse. Nel 2025 (fra quindici anni) in Italia avremo due milioni di anziani in più di oggi. Le statistiche dicono che i consumi sanitari di un settantenne sono circa il doppio di quelli di un quarantenne, quelli di un novantenne il triplo (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2010). Il tasso di non autosufficienza nella popolazione totale aumenterà del 53%, dal 4% al 6% circa, sollevando enormi problemi finanziari, organizzativi e sociali (cfr. Madama e Maino, 2008). Come affrontare la sfida? E

* La presente monografia è stata redatta dal Prof. Maurizio Ferrera dell'Università degli Studi di Milano. L'autore ringrazia Franca Maino per il prezioso sostegno nella raccolta e nell'analisi dei dati e Giuseppina De Santis per gli utilissimi commenti a una prima versione di questo lavoro.

chi deve pagare il conto, dati i vincoli di bilancio fissati dall'Unione europea (e dal buon senso in tema di macro-economia e finanza pubblica)?

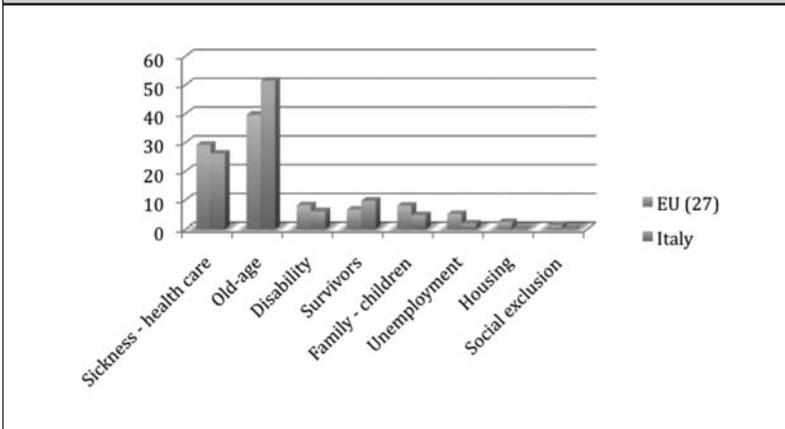
Alla doppia pressione dei costi e dei bisogni crescenti si può in parte far fronte con interventi di “riequilibrio” interno della spesa sociale. Questa è stata la strategia consigliata dall'Unione europea, soprattutto con il lancio della strategia di Lisbona (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000). Quasi tutti i paesi UE hanno messo mano al sistema pensionistico, in risposta alla sfida demografica e ai problemi di sostenibilità finanziaria. Mercati e politiche del lavoro sono stati riformati, in base a principi di condizionalità e attivazione dei beneficiari. Qualche progresso è stato fatto sul fronte degli “investimenti sociali” per donne e bambini, su quello della non-autosufficienza e della lotta a povertà ed esclusione. Il bilancio complessivo di questa pur importante stagione di riforme resta però insoddisfacente. Ad esclusione dei paesi anglo-scandinavi, la struttura interna della spesa sociale è ancora molto simile a quella di dieci anni fa. E la situazione resta particolarmente deludente per il nostro paese: come mostra la figura 5.1, la spesa sociale pubblica italiana è più o meno in linea con la media UE (circa il 26%) ma registra a tutt'oggi una spesa pensionistica iper-trofica e forti squilibri a sfavore di tutte le politiche del “nuovo welfare” (cfr. fig. 5.2).

Fig. 5.1 - La spesa sociale nei paesi dell'Unione Europea, in percentuale del Pil, anno 2007



Fonte: Database Eurostat.

Fig. 5.2 - La spesa sociale per settore in percentuale sulla spesa sociale totale: Confronto Italia-UE. Anno 2007



Fonte: Database Eurostat.

Il fatto è che la strategia di modernizzazione sin qui seguita si basava su una premessa troppo ambiziosa e forse irrealistica sul piano politico. Prendendo atto dei vincoli finanziari, si era dato per scontato che le riforme potessero avvenire (solo) tramite “ricalibratura” interne al welfare pubblico: meno pensioni, più servizi sociali; meno ai padri, più ai figli; meno risarcimenti, più opportunità. Intendiamoci, qualche passo in questa direzione è stato fatto: pensiamo, per ultimo, all’innalzamento dell’età pensionabile delle dipendenti pubbliche, varato nel giugno 2010 dal nostro governo con l’impegno ad impiegare i risparmi in servizi sociali a sostegno delle donne che lavorano. Ma la via della ricalibratura si è scontrata con l’enorme forza di resistenza degli interessi costituiti intorno ai cosiddetti *entitlement programs* (gli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti “quesiti”). Le riforme pensionistiche hanno “miracolato” intere generazioni di lavoratori ed entreranno a regime (con i loro risparmi, per altro resi più esigui dal persistente invecchiamento della popolazione) solo verso la metà di questo secolo. Le risorse da “spalmare” sono davvero poche: il sostegno ai nuovi rischi e bisogni, alle donne, ai bambini, agli anziani fragili non può più contare su risorse pubbliche adeguate.

Ci sono strategie alternative, o meglio integrative, che consentano di accelerare i tempi della transizione? Credo che la strategia più

promettente sia oggi quella di promuovere quello che Dario Di Vico ha recentemente denominato sul Corriere della Sera il “secondo welfare”: un mix di protezioni e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, fornite da una vasta gamma di attori economici e sociali, collegate in reti con un forte ancoramento territoriale (di qui l’espressione “Welfare di comunità”) ma aperte al confronto e alle collaborazioni trans-locali, al limite di raggio europeo¹. Primo e secondo welfare non devono essere visti come due compartimenti stagni, ma come due sfere fra loro intrecciate, che sfumano l’una nell’altra a seconda delle politiche e delle aree di bisogno.

Secondo gli orientamenti UE e in via puramente indicativa, nel primo welfare dovrebbero stare:

- a) i regimi di base previsti dalla legge e i regimi complementari obbligatori di protezione sociale che coprono i rischi fondamentali dell’esistenza, quali quelli connessi alla salute, alla vecchiaia, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, al pensionamento e alla disabilità;
- b) le prestazioni e i servizi considerati “essenziali” per una sopravvivenza decorosa e per un’adeguata integrazione nella comunità, nonché per garantire il godimento dei diritti fondamentali di cittadinanza.

Al secondo welfare dovrebbero invece appartenere: il settore della protezione sociale integrativa volontaria, soprattutto nel campo delle pensioni e della sanità, nonché la parte rimanente di servizi sociali (con confini da definire pragmaticamente: bisogno per bisogno, territorio per territorio, comunità locale per comunità locale).

Come far decollare questa strategia di welfare mix?

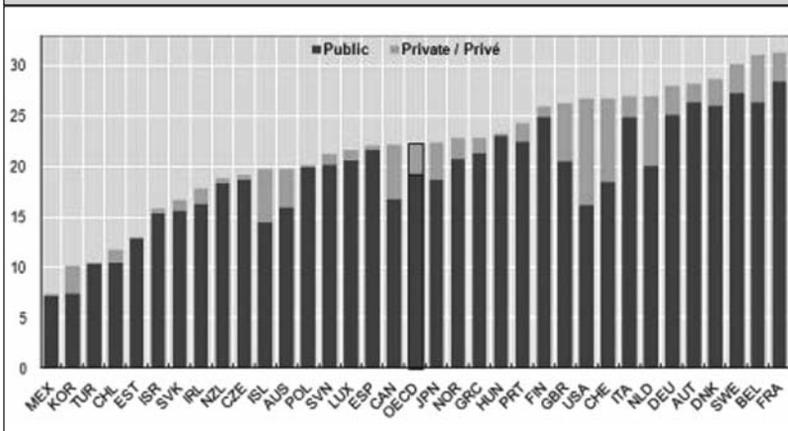
5.2 Il “secondo welfare”

Secondo l’OCSE, in Italia la spesa sociale non pubblica è pari al 2,1% del PIL (si veda la fig. 5.3). Siamo al di sotto della Svezia (2,8%), di Francia e Germania (3%), del Belgio (4,5%), per non parlare di Regno Unito (7,1%) e Olanda (8,3%) (cfr. Database sociale

¹) Sul punto si rimanda al blog “Generazione pro pro” curato da Dario di Vico e ospitato sulle pagine web del Corriere della Sera all’indirizzo: <http://generazionepropro.corriere.it/>.

dell'OCSE). A differenza di altri paesi, la nostra spesa privata è peraltro rimasta “al palo” nell'ultimo decennio. Vi sono in altre parole margini di espansione che potrebbero far affluire verso la sfera del welfare alcuni punti percentuali di PIL. Per prevenire obiezioni chiarisco subito che non si tratta di sostituire spesa pubblica con spesa privata, ma di mobilitare risorse aggiuntive per bisogni e aspettative crescenti, in un contesto di finanza pubblica fortemente vincolato e di resistenze politiche (oltre che contro-indicazioni economiche) ad un aumento della pressione fiscale, almeno sui redditi da lavoro. Il welfare statale (i suoi fondi, il suo personale, i suoi standard di prestazione) non viene messo in discussione nella sua funzione redistributiva di base, ma solo integrato dall'esterno laddove vi sono domande non soddisfatte.

Fig. 5.3 - Spesa pubblica e privata nei principali paesi OCSE (2007)



Fonte: Database sociale dell'OCSE.

Fra le possibili fonti di finanziamento aggiuntivo e di innovazione organizzativa possiamo menzionare: assicurazioni private e fondi di categoria (ricordiamo che la grande partita dei fondi sanitari integrativi, già previsti dalla legge, non è mai stata seriamente giocata), il sistema delle imprese e gli stessi sindacati, il terzo settore, gli enti locali e, naturalmente, Fondazioni di origine bancaria e altri soggetti filantropici.

Più flessibile e più ritagliato sui profili di specifiche persone, di

categorie, e soprattutto di comunità territoriali, il secondo welfare dovrebbe svilupparsi su un pavimento regolativo definito a livello locale, ma anche nazionale e comunitario. Le migliori esperienze europee di welfare mix sono quelle che hanno saputo intrecciare in modo virtuoso iniziativa privata e associativa, opportunità e incentivi pubblici, anche europei. Per evitare forme inique di “chiusura” occorre fare in modo che lo Stato, ma anche tutti gli stessi soggetti del secondo welfare garantiscano adeguate forme di monitoraggio e valutazione e, se necessario, sanzione: ma senza burocratismi e forme di regolazione intrusiva.

Per la sua stessa natura, il secondo welfare deve essere ispirato da logiche di sviluppo spontaneo, basate su iniziative associative, sperimentazioni contrattuali e di mercato (o “quasi-mercato”), intraprendenza dei corpi intermedi e dei territori. Vi sono tuttavia due seri rischi su cui occorre ben riflettere: in primo luogo, il rischio di un incastro “distorto” e opportunistico fra primo e secondo welfare (con implicazioni negative in termini di efficienza ed equità); in secondo luogo, il rischio che emerga una configurazione incompleta e/o troppo disordinata del secondo welfare, incapace di cogliere e sfruttare complementarità e sinergie e dunque far funzionare in modo ottimale la logica della sussidiarietà orizzontale e verticale. Quale ruolo possono svolgere le Fondazioni di origine bancaria (FOB) nel secondo welfare italiano?

5.3 Le Fondazioni di origine bancaria nel secondo welfare: opportunità e rischi

Le FOB sono un protagonista di primaria importanza di quel secondo welfare che già esiste in Italia (Barbetta 2008). Si tratta di un insieme di soggetti che già possiede una massa critica adeguata per agire nel nuovo contesto, in termini sia finanziari che organizzativi. Dato il loro forte radicamento territoriale, la missione delle FOB nella sfera sociale riguarda soprattutto le prestazioni e i servizi che integrano i cosiddetti livelli essenziali oppure che stimolino processi di innovazione organizzativa “esemplare”, con finalità di pungolo e miglioramento dell’intervento pubblico.

Il patrimonio complessivo delle FOB ammonta a quasi 50 miliardi di euro (il valore più alto d’Europa insieme a quello inglese, secondo i dati dello European Foundation Centre). Il flusso annuale

delle erogazioni ammonta per il 2009 a oltre 1.380 milioni di euro², il personale operativo conta circa 980 dipendenti. Le erogazioni delle FOB finanziano una molteplicità di interventi (oltre 25.000 nel 2009) nei territori, molto spesso finalizzati a rispondere a quelli che ho definito i “nuovi rischi”. Come indicato nella tab. 5.1, il 10,1% delle erogazioni va all’assistenza sociale (pari al 10,6% degli interventi), il 10,1% a iniziative di filantropia e sostegno al volontariato, il 7,3% alla sanità (si tratta in larga misura di interventi di sostegno al funzionamento degli ospedali, corrispondenti ad 5,5% in termini di interventi). Se aggiungiamo anche l’11,7% che va all’istruzione e alla formazione (pari al 16,0% degli interventi in questo settore) arriviamo ad un totale complessivo di 39,2% (ovvero al 44,1% degli interventi). Se disaggregiamo la voce “assistenza sociale”³ osserviamo che nel 2009 l’84% delle erogazioni vanno ai servizi sociali (la percentuale era pari al 71,8% nel 2001): una allocazione e una tendenza corrette, stanti le lacune del nostro welfare pubblico, chiaramente sbilanciato a favore dei trasferimenti monetari (tab. 5.2). La quota maggiore di destinatari è rappresentata nel 2009 dai disabili (tab. 5.3): 40,1% del totale delle erogazioni, di contro al 22,1% del 2001, una tendenza che probabilmente riflette l’aumento della popolazione non autosufficiente. In lieve declino le erogazioni a favore degli anziani che passano dal 28,8% al 22,5% del totale (vi è però sovrapposizione fra anziani e disabili). La quota di erogazioni a favore dei minori si è invece dimezzata, passando dall’8,5% al 4,5% del totale fra il 2001 e il 2009.

²) Va però anche ricordato, per non creare fuorvianti impressioni e aspettative, che l’importo complessivo della spesa pubblica italiana nel settore dell’assistenza è stato pari a circa l’8,4% del PIL nel 2009 (ossia circa 121 miliardi di euro) (cfr. Database ISTAT). In nessun modo si può dunque pensare che le erogazioni delle FOB possano svolgere un ruolo anche parzialmente sostitutivo rispetto allo Stato e agli enti locali.

³) I dati 2001 e 2009 non sono pienamente comparabili, data l’altissima quota di “altri soggetti” (30,6%) presenti nella disaggregazione 2001.

Tab. 5.1 - Distribuzione delle erogazioni per settore beneficiario (2009)

Settori beneficiari	Numero interventi	% Interventi	Importo in milioni di euro	% Importo
Arte, attività e beni culturali	9.103	35,4	408,0	29,4
Ricerca	1.553	6,0	196,7	14,2
Sviluppo locale	1.467	5,7	175,6	12,7
Educazione, istruzione e formazione	4.126	16,0	162,0	11,7
Volontariato, filantropia e beneficenza	3.087	12,0	140,7	10,1
Assistenza sociale	2.721	10,6	140,5	10,1
Salute pubblica	1.403	5,5	100,6	7,3
Protezione e qualità ambientale	344	1,3	23,1	1,7
Sport e ricreazione	1.576	6,1	19,9	1,4
Famiglia e valori connessi	243	0,9	14,6	1,1
Diritti civili	26	0,1	2,2	0,2
Religione e sviluppo spirituale	59	0,2	2,1	0,2
Prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica	7	0,0	0,3	0,0
Sicurezza alimentare e agricoltura di qualità	1	0,0	0,1	0,0
Totale complessivo	25.716	100,0	1.386,5	100,0

Fonte: Database ACRI.

Tab. 5.2 - Composizione interna delle erogazioni relative al settore Assistenza sociale (2009)

Assistenza sociale:sotto-settori	Numero interventi	% Interventi	Importo in milioni di euro	% Importo
Servizi sociali	2.116	78,0	118,3	84,0
Servizi di assistenza in caso di calamità naturale, di protezione civile e di assistenza ai profughi e ai rifugiati	248	9,0	9,8	7,0
Non classificato	357	13,0	12,4	9,0
Totale complessivo	2.721	100,0	140,5	100,0

Fonte: Database ACRI.

**Tab. 5.3 - Principali destinatari dei servizi sociali
(confronto 2001-2009)**

Destinatari	%	%	%	%
	interventi nel 2001	interventi nel 2009	Importo nel 2001	Importo nel 2009
Disabili	19,8	32,6	22,1	40,1
Altri soggetti	38,4	28,8	32,2	26,7
Anziani	15,8	23,4	28,8	22,5
Minori	15,0	8,3	8,5	4,5
Tossicodipendenti	2,7	2,6	3,3	1,3
Non classificato	8,2	4,3	5,2	4,9
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Database ACRI.

La stragrande maggioranza dei fondi resta nei territori di riferimento: nel 2009 più del 60% degli importi erogati è localizzato nella provincia ove la fondazione ha sede, una percentuale che sale all'85% se consideriamo la regione di riferimento (la percentuale ha subito un certo ridimensionamento intorno alla metà degli anni 2000, per poi riportarsi quasi alla situazione vigente nel 2001) (tab. 5.4). Le Fondazioni danno in altre parole un contributo molto rilevante all'infrastrutturazione sociale dei propri territori.

Tab. 5.4 - Distribuzione percentuale degli importi erogati e per localizzazione degli interventi (anni 2001, 2005, 2009)

Localizzazione degli interventi	%	%	%	%	%	%
	importo nel 2001	interventi nel 2001	importo nel 2005	interventi nel 2005	importo nel 2009	interventi nel 2009
Provincia sede della Fondazione	71,0	78,0	51,9	68,6	64,3	78,4
Altre province della stessa regione della Fondazione	20,0	16,0	28,7	22,4	24,8	15,7
Altre regioni della stessa ripartizione geografica della Fondazione	3,0	4,0	0,1	0,3	2,2	1,4
Altre ripartizioni geografiche Nazionale	6,0	2,0	8,9	4,4	3,1	2,8
	n.d.	n.d.	10,4	4,3	5,7	1,7
Totale complessivo	100	100	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Database ACRI.

Più in generale, le FOB svolgono un prezioso ruolo di *broker* all'intero delle società civili locali, di rivitalizzazione dei loro corpi intermedi (ricordiamo che uno dei deficit di sviluppo del nostro paese è sempre stata la natura poco "vertebrata" della società civile, dove per "vertebre" s'intendono, appunto, i corpi intermedi, tradizionalmente deboli e sottomessi alla politica). Le FOB forniscono stimolo e sostegno ad altri soggetti non pubblici della comunità, a cui è destinato più del 60% delle erogazioni (tab. 5.5). Tra i soggetti non pubblici beneficiari di erogazioni figurano in primo luogo le altre fondazioni, cui va più del 25% delle erogazioni totali: la percentuale è salita soprattutto negli ultimi anni, sulla scia del forte sviluppo delle cosiddette fondazioni di comunità. In crescita anche il sostegno alle associazioni private e alle organizzazioni di volontariato: a queste ultime va il 5% delle erogazioni, con un raddoppio della quota dal 2001 al 2009. Le FOB sono dunque oggi i candidati ideali per diventare i catalizzatori, i registi di una virtuosa "strutturazione originaria" del secondo welfare, sia al proprio interno, sia sul piano dei suoi rapporti con il primo welfare.

Tab. 5.5 - Distribuzione delle erogazioni per soggetto beneficiario (anni 2001, 2005, 2009)

Soggetti beneficiari degli interventi	%	%	%	%	%	%
	importo nel 2001	interventi nel 2001	importo nel 2005	interventi nel 2005	importo nel 2009	interventi nel 2009
Altri soggetti privati	26,0	31,8	24,3	18,6	16,0	17,7
Enti locali	23,6	15,5	18,6	8,3	18,6	16,1
Enti pubblici						
non territoriali	17,2	11,4	17,8	22,7	14,5	13,7
Fondazioni	14,7	5,7	12,7	11,3	27,4	10,3
Associazioni private	9,6	18,4	10,8	24,1	13,5	29,6
Associazioni di promozione sociale	4,4	7,8	10,4	5,5	1,4	4,0
Organizzazioni di volontariato	1,9	5,2	2,0	3,2	5,2	3,7
Cooperative sociali	1,6	2,6	1,9	2,4	2,1	2,8
Amministrazioni centrali	1,1	1,7	1,5	3,9	1,2	2,1
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100

Fonte: Database ACRI.

Nell'attuale congiuntura finanziaria, il peso delle FOB espone tuttavia queste istituzioni anche ad un grosso rischio: quello di venir considerate sia dallo stato (incluso il livello sub-nazionale) sia dagli attori locali non pubblici, come dei semplici "forzieri" da utilizzare per fronteggiare le emergenze, oppure per integrare con proprie risorse il finanziamento di funzioni che dovrebbero invece continuare ad essere svolte e finanziate dai poteri pubblici: un esempio emblematico di quel rischioso "incastro distorto" sopra menzionato. Come è noto, le misure che vanno sotto il nome di "federalismo fiscale" stanno drasticamente decurtando, per ora, le disponibilità finanziarie di regioni ed enti locali: il prossimo biennio sarà sotto questo profilo particolarmente problematico. La risposta naturale dei poteri pubblici locali alla diminuzione delle risorse è e continuerà ad essere il taglio di servizi e prestazioni: non ci sono né il tempo né le capacità istituzionali per rispondere alla nuova congiuntura finanziaria con recuperi di efficienza, stimoli all'innovazione, promozione di modelli d'intervento più flessibili ed efficaci sul piano sia funzionale (i compiti svolti, i bisogni da privilegiare) che distributivo (i soggetti beneficiari). Le FOB rischiano così di ritrovarsi assediata (in parte già lo sono) da poteri pubblici alla disperata ricerca di contributi per il mantenimento dello *status quo*, almeno nelle sue componenti ritenute "essenziali". Teniamo presente che, anche se ha teso a diminuire nel tempo, la quota di risorse che le FOB destinano agli enti pubblici resta oggi attestata intorno al 40% del totale e che rimane alta, anche se ha teso a diminuire nel tempo, la quota di risorse spesa per progetti presentati da terzi, non filtrati da bando e dunque di impronta essenzialmente reattiva (tab. 5.6). Rispondendo positivamente alle richieste dei poteri pubblici e più in generale dei soggetti ad esse esterni, le Fondazioni operano, sì, come ancora di salvataggio di sistemi di tutele locali che rischiano di collassare, ma finiscono anche per riprodurre, volenti o nolenti, un modello di welfare che non hanno generato e che forse preferirebbero cambiare. Se queste dinamiche dovessero protrarsi oltre l'attuale periodo di emergenza finanziaria, si realizzerebbe una "strutturazione originaria" lacunosa e puramente reattiva rispetto ai problemi dello *status quo* (il secondo rischio sopra menzionato).

Tab. 5.6 - Distribuzione degli importi erogati per origine degli interventi (anni 2001, 2005, 2009)

Origine degli interventi	% importo nel 2001	% interventi nel 2001	% importo nel 2005	% interventi nel 2005	% importo nel 2009	% interventi nel 2009
Progetti di origine interna alla Fondazione	21,1	6,4	21,5	6,5	18,5	5,9
Erogazioni conseguenti a bando	7,4	10,4	20,3	22,7	21,9	22,7
Progetti e domande presentati da terzi	71,5	83,1	58,2	70,7	59,7	71,4
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Database ACRI.

5.4 Quali prospettive?

A questo rischio le FOB possono rispondere con una duplice strategia. Innanzitutto elaborando un progetto “alto” e ambizioso di riforma e ri-articolazione del sistema di protezione sociale nel nostro paese: un progetto basato, appunto, su un virtuoso intreccio fra primo e secondo welfare. Questa parte della strategia servirebbe non solo per fornire all’opinione pubblica e a tutti gli *stakeholder* una nuova cornice (anche simbolica) di riferimento, ma anche a delegittimare i tentativi di “assalto alla diligenza” da parte di piccoli e grandi interessi opportunistici, pubblici e privati. Data la genesi e il percorso di sviluppo delle FOB in Italia, la politica è destinata a restare a lungo una presenza ingombrante. Un modo efficace per opporre resistenza a questo ingombro è quello di arginare la politica facendo leva sul suo punto più debole: quello delle capacità progettuali, della elaborazione di visioni, obiettivi e strumenti che forniscono risposte ai bisogni e alle preoccupazioni della collettività, nelle sue articolazioni territoriali.

In secondo luogo, le FOB potrebbero intraprendere (in molti casi, completare e perfezionare) la ri-definizione del proprio ruolo come catalizzatori e registi del secondo welfare. Condizione necessaria per intraprendere questa seconda strategia è lo sviluppo, o meglio il consolidamento, non solo del progetto generale, ma anche di specifiche capacità organizzative e istituzionali da parte sia di ciascuna Fondazione sia dell’intero “sistema delle Fondazioni”. Il modo più efficace per riflettere intorno a queste capacità e al loro

rafforzamento è quello di sollevare una serie di interrogativi delicati ma cruciali cui occorre proporre risposte responsabili, pragmatiche e il più possibile condivise dal mondo delle FOB.

1) Qual è il modo migliore per sintonizzare l'attività di ciascuna FOB ai bisogni, alle sfide di sviluppo dei propri territori di riferimento? Come effettuare al meglio la lettura e la diagnosi di questi bisogni e di queste sfide, nonché della gamma di attori e risorse che possono essere coinvolti e mobilitate?

La capacità di lettura dei bisogni sociali e delle sfide di sviluppo è davvero cruciale per il sistema delle FOB. Come si è accennato più sopra, la maggior parte dei “nuovi rischi” è strettamente collegata alle caratteristiche dei contesti territoriali. Le tabelle seguenti (dalla numero 5.7 alla 5.13) segnalano che le regioni italiane (ma il discorso varrebbe anche scendendo fino al livello provinciale e comunale) registrano diverse configurazioni di bisogni. Ad esempio, la popolazione anziana è cresciuta ovunque, ma in Liguria rappresenta il 26,8% della popolazione totale residente di contro al 18,3% della Sicilia (tab 5.7). L'indice di dipendenza demografica varia significativamente anche all'interno delle macro-aree territoriali: si va ad esempio dal 61,6% della Liguria (di nuovo) e dal 54,8% del Piemonte al 51% del Veneto (tab. 5.8). Anche la presenza di immigrati nei territori registra ampie variazioni regionali, con una conseguente variazione in termini di esigenze di interventi assistenziali e misure di integrazione (tabb. 5.9 e 5.10). La differenziazione territoriale non riguarda solo il lato della domanda, ma anche quello dell'offerta, misurabile in termini di spesa pubblica. La tabella 5.11 attesta con chiarezza tale differenziazione: i comuni (aggregati in regioni) destinano al welfare quote diverse della loro spesa corrente (prima colonna), con trend di crescita/diminuzione nel tempo diversi (seconda colonna), anche tenendo conto della diversa dimensione e composizione della propria popolazione (terza colonna; welfare; quarta colonna: istruzione). Le regioni fanno anche scelte diverse rispetto ai soggetti destinatari delle prestazioni. La tabella 5.12 riporta gli indicatori di spesa per i minori: come si vede il Veneto spende meno della metà rispetto all'Emilia-Romagna, mentre la Calabria (record italiano) spende circa cinque volte di più della Campania. Per quanto riguarda le spese per anziani in strutture residenziali o di ricovero (tab. 5.13) come si vede le differenze inter-regionali sono ancora più marcate, anche in seno alle stesse macro-aree.

Tab. 5.7 - L'indice di invecchiamento nei comuni italiani, per regione, 2000-2009

Regione	Indice di invecchiamento			Il primo comune per indice di invecchiamento (2009)	I primi 3 comuni per indice di invecchiamento (ordine decrescente) (2000-2009)
	2000	Media 2000-2009	2009		
Piemonte	20,5%	21,9%	22,7%	Ribordone	Ribordone, Torresina, Roaschia
Valle d'Aosta	18,8%	19,8%	20,7%	Chamois	Allein, Ollomont, Chamois
Lombardia	17,5%	18,9%	19,9%	Brallo di Pregola	Brallo di Pregola, Romagnese, Valverde
Trentino A.A.	16,7%	17,5%	18,4%	Luserna	Cinte Tesino, Luserna, Castello Tesino
Veneto	17,8%	18,8%	19,7%	Lastebasse	Lastebasse, Laghi, Cibiana di Cadore
Friuli V. G.	21,1%	22,1%	23,2%	Drenchia	Drenchia, Clauzetto, Andreis
Liguria	25,0%	26,2%	26,8%	Gorreto	Gorreto, Fascia, Rondanina
Emilia Romagna	22,1%	22,5%	22,5%	Zerba	Zerba, Otone, Cerignale
Toscana	22,1%	22,9%	23,3%	Zeri	Zeri, Castell'Azzara, Semproniano
Umbria	22,4%	23,0%	23,2%	Poggiodomo	Poggiodomo, Polino, Sellano
Marche	21,4%	22,2%	22,4%	Montegallo	Montegallo, Fiastra, Serravalle di Chienti
Lazio	17,3%	18,7%	19,7%	Marcellini	Marcellini, Pozzaglia Sabina, Collegiove
Abruzzo	19,9%	20,9%	21,2%	San Benedetto in Perillis	Montebello sul Sangro, Schiavi di Abruzzo, San Benedetto in Perillis
Molise	20,6%	21,5%	21,9%	San Biase	Castelbottaccio, San Biase, Bagnoli del Trigno
Campania	13,7%	14,9%	15,9%	Sant'Angelo a Fasanella	Montaguto, Sant'Angelo a Fasanella, Campora
Puglia	15,3%	16,7%	18,0%	Volturara Appula	Volturara Appula, Motta Montecorvino, Panni
Basilicata	17,8%	19,3%	20,1%	San Paolo Albanese	Cirigliano, Carbone, San Paolo Albanese
Calabria	16,4%	17,7%	18,6%	Castroregio	Castroregio, Staiti, Alessandria del Carretto
Sicilia	16,3%	17,5%	18,3%	Blufi	Bompietro, Novara di Sicilia, Bluf
Sardegna	15,4%	17,0%	18,7%	Semestene	Semestene, Tadasuni, Armungia
ITALIA	18,1%	19,3%	20,1%	Marcellini (LAZ)	Ribordone (PIE), Marcellini (LAZ), Montebello sul Sangro (ABR)

I dati si riferiscono al 1 gennaio 2009. L'indice di invecchiamento è calcolato come rapporto della popolazione con 65 anni e più sul totale della popolazione residente, per 100.

Fonte: Cittalia (2010), p. 57, tab. 10.

Tab. 5.8 - L'indice di dipendenza nei comuni italiani, per regione, 2000-2009

Regione	Indice di dipendenza			Il primo comune per indice di dipendenza (2009)	I primi 3 comuni per indice di dipendenza (ordine decrescente) (2000-2009)
	2000	Media 2000-2009	2009		
Piemonte	48,1%	52,0%	54,8%	Ribordone	Ribordone, Torresina, Roaschia
Valle d'Aosta	45,9%	49,2%	52,5%	Rhemes Saint-Georges	Rhemes-Saint-Georges, Allein, Pontboset
Lombardia	44,0%	48,0%	51,4%	Brallo di Pregola	Brallo di Pregola, Montesegele, Romagnese
Trentino A.A.	48,4%	50,4%	52,4%	Massimeno	Dambel, Lauregno/Laurein, Brione
Veneto	45,1%	48,3%	51,0%	Lastebasse	Lastebasse, Laghi, Cibiana di Cadore
Friuli V. G.	47,7%	51,4%	55,2%	Drenchia	Drenchia, Clauzetto, Andreis
Liguria	54,7%	58,9%	61,6%	Gorreto	Gorreto, Rondanina Fascia
Emilia Romagna	50,1%	53,1%	55,0%	Zerba	Zerba, Ottone, Pecorara
Toscana	50,6%	53,5%	55,7%	Zeri	Zeri, Bagnone, Casola in Lunigiana
Umbria	53,0%	54,9%	56,0%	Poggiodomo	Poggiodomo, Sellano, Polino
Marche	52,1%	54,3%	55,4%	Monte Cavallo	Acquacarina, Fiastra, Montegallo
Lazio	45,5%	48,3%	50,6%	Marcellini	Marcellini, Pozzaglia Sabina, Collegiove
Abruzzo	51,8%	52,6%	52,2%	San Benedetto in Perillis	Montebello sul Sangro, Schiavi di Abruzzo, San Benedetto in Perillis
Molise	54,6%	54,3%	52,9%	Castelbottaccio	Castelbottaccio, Duronia, San Biase
Campania	48,6%	48,7%	48,4%	Montaguto	Montaguto, Morra De Sanctis, Bellosguardo
Puglia	47,9%	48,8%	49,5%	Volturara Appula	Volturara Appula, Motta Montecorvino, Panni
Basilicata	51,4%	51,9%	51,1%	San Paolo Albanese	Cirigliano, Carbone, San Paolo Albanese
Calabria	50,8%	50,4%	49,5%	Staiti	Castroregio, Staiti, Sellia
Sicilia	51,5%	51,6%	51,0%	Campofelice di Fitalia	Campofelice di Fitalia, Bompietro, Fondachelli-Fantina
Sardegna	42,4%	43,5%	45,2%	Monteleone Rocca Doria	Semestene, Monteleone Rocca Doria, Armungia
ITALIA	48,0%	50,2%	51,9%	Marcellini (LAZ)	Ribordone (PIE), Zerba (EMI), Marcellini (LAZ)

I dati si riferiscono al 1 gennaio 2009. L'indice di dipendenza è calcolato come rapporto della popolazione in età non attiva (tra 0-14 anni e con 65 anni e più) sulla popolazione in età attiva (tra i 15-64 anni), per 100.

Fonte: Cittalia (2010), p. 64, tab. 16.

Tab. 5.9 - La popolazione straniera residente nei comuni italiani, per regione, 2000-2010

Regione	Popolazione straniera residente		Var. % 2000-2010	I primi 3 comuni per tasso di crescita della popolazione straniera residente (ordine decrescente), 2000-2010	Primo Paese di provenienza (2010)
	2000	2010			
Piemonte	92.768	377.241	306,6	Solero, Dusino San Michele, Corsione	Romania (130.272 ab.)
Valle d'Aosta	2.177	8.207	277,0	Champdepraz, Arnad, Fontainemore	Marocco (2.229 ab.)
Lombardia	292.251	982.225	236,1	Temù, Algua, Trovo	Romania (128.781 ab.)
Trentino A.A.	24.867	85.200	242,6	Castello Tesino, Fivè, Panchià	Albania (12.007 ab.)
Veneto	117.045	480.616	310,6	Guarda Veneta, Taglio di Po, Granze	Romania (96.930 ab.)
Friuli V. G.	27.362	100.850	268,6	Visco, Cimolais, Pravisdomini	Romania (18.156 ab.)
Liguria	33.227	114.347	244,1	Triora, Giusvalla, Favale di Malvaro	Ecuador (20.453 ab.)
Emilia Romagna	110.533	462.784	318,7	Palanzano, Bagnara di Romagna, Codigoro	Marocco (67.262 ab.)
Toscana	96.912	338.746	249,5	Comano, Piancastagnaio, Abbazia San Salvatore	Romania (71.255 ab.)
Umbria	24.755	93.243	276,7	Penna in Teverina, Castel Giorgio, Attigliano	Romania (22.132 ab.)
Marche	34.200	138.994	306,4	Mergo, Monte Rinaldo, Montegalfo	Albania (22.246 ab.)
Lazio	207.201	497.940	140,3	Cineto Romano, Castiglione in Teverina, Arsoli	Romania (179.469 ab.)
Abruzzo	21.840	75.708	246,6	Picciano, San Valentino in Abruzzo Citeriore, Rocca Santa Maria	Romania (20.114 ab.)
Molise	2.059	8.111	293,9	Montemitro, Miranda, Belmonte del Sannio	Romania (2.862 ab.)
Campania	50.210	147.057	192,9	Furore, Altavilla Irpina, Comiziano e Ospedaletto d'Alpinolo	Ucraina (33.238 ab.)
Puglia	33.455	84.320	152,0	Sant'Agata di Puglia, Volturino, Monteparano	Albania (21.986 ab.)
Basilicata	3.294	12.992	294,4	Moliterno, Viggianello, Rotonda	Romania (5.038 ab.)
Calabria	17.423	65.867	278,1	Tiriolo, Montauro, Calanna	Romania (20.556 ab.)
Sicilia	65.985	127.310	92,9	Fondachelli-Fantina, Centuripe, Gualtieri Sicaminò	Romania (34.233 ab.)
Sardegna	12.989	33.301	156,4	Perfugas, Guasila, Pozzomaggiore	Romania (8.259 ab.)
ITALIA	1.270.553	4.235.059	233,3	Picciano (ABR), Guarda Veneta (VEN), Tiriolo (CAL)	Romania (887.763 ab.)

I dati si riferiscono al 1 gennaio di ogni anno.

Fonte: Cittalia (2010), p. 91, tab. 34.

Tab. 5.10 - L'incidenza della popolazione straniera residente nei comuni italiani, per regione, 2000-2010

Regione	Incidenza popolazione straniera			Il primo comune per incidenza della popolazione straniera, 2010	I primi 3 comuni per incidenza della popolazione straniera (ordine decrescente), 2000-2010
	2000	Media 2000-2009	2009		
Piemonte	2,2%	4,9%	8,5%	Pragelato	Viganella, Pragelato, Veglio
Valle d'Aosta	1,8%	3,8%	6,4%	Verrès	Villeneuve, Chambave, Gignod
Lombardia	3,3%	6,3%	10,0%	Rocca de' Giorgi	Veleso, Baranzate, Rocca de' Giorgi
Trentino A.A.	2,7%	5,3%	8,3%	Lona-Lases	Lona-Lases, Smarano, Malosco
Veneto	2,6%	6,1%	9,8%	San Pietro Mussolino	San Pietro Mussolino, Arzignano, Zermeghedo
Friuli V. G.	2,3%	5,1%	8,2%	Pravisdomini	Pravisdomini, Pasiano di Pordenone, Prata di Pordenone
Liguria	2,1%	4,3%	7,1%	Airole	Airole, Pietrabruna, Lucinasco
Emilia Romagna	2,8%	6,3%	10,5%	Galeata	Luzzara, Galeata, Rolo
Toscana	2,8%	5,5%	9,1%	Sassetta	Sassetta, Monticiano, Gaiole in Chianti
Umbria	3,0%	6,2%	10,4%	Fossato di Vico	Lisciano Niccone, Montegabbione, Fossato di Vico
Marche	2,4%	5,4%	8,9%	Porto Recanati	Porto Recanati, Petriano, Lunano
Lazio	4,1%	5,4%	8,8%	Civitella San Paolo	Trevignano Romano, Sacrofano, Ponzano Romano
Abruzzo	1,7%	3,2%	5,7%	San Pio delle Camere	San Pio delle Camere, Poggio Picenze, Martinsicuro
Molise	0,6%	1,3%	2,5%	Montemitro	Pesche, Filignano, Ururi
Campania	0,9%	1,5%	2,5%	Castel Volturno	Castel Volturno, San Michele di Serino, Forio
Puglia	0,8%	1,2%	2,1%	Zapponeta	Stornara, Ortona, Zapponeta
Basilicata	0,5%	1,1%	2,2%	Rotondella	Rotondella, Aliano, Bernalda
Calabria	0,9%	1,7%	3,3%	Gizzeria	Gizzeria, Roghudi, Falerna
Sicilia	1,3%	1,6%	2,5%	Santa Croce Camerina	Santa Croce Camerina, Acate, Santa Marina Salina
Sardegna	0,8%	1,1%	2,0%	Palau	Palau, Osidda, Aglientu
ITALIA	2,2%	4,2%	7,0%	Rocca de' Giorgi (LOM)	Airole (LIG), Sassetta (TOS), San Pietro Mussolino (VEN)

I dati si riferiscono al 1 gennaio di ogni anno.

Fonte: Cittalia (2010), p. 94, tab. 37.

Tab. 5.11 - Indicatori di spesa per il welfare nei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale e in Euro pro-capite, 2008

Regione	Incidenza % su spesa corrente, 2008	Variazione assoluta 2004/2008	Settore sociale (*)	Istruzione pubblica
Piemonte	15,5	0,8	134,2	106,3
Lombardia	22,7	1,2	152,4	98,3
Trentino A.A.	14,7	0,5	179,4	120,5
Veneto	25,1	1,8	116,6	76,1
Friuli V. G.	23,6	-0,8	278,2	96,7
Liguria	16,0	1,4	150,3	99,6
Emilia Romagna	29,6	2,0	190,3	119,0
Toscana	22,9	2,0	137,2	103,8
Umbria	18,2	0,5	110,4	77,3
Marche	22,8	1,4	131,9	84,2
Lazio	17,2	1,2	93,8	67,9
Abruzzo	15,9	0,2	68,2	72,7
Molise	11,6	-1,0	60,1	57,6
Campania	13,3	0,1	73,7	52,4
Puglia	16,2	0,1	74,8	50,1
Basilicata	18,6	1,4	80,7	72,4
Calabria	12,6	1,5	53,6	55,6
Sicilia	16,9	-0,1	105,1	65,2
Sardegna	30,4	4,7	226,3	64,5
ITALIA	19,6	1,1	127,7	83,2

(*) Al netto del servizio necroscopico e cimiteriale.
Fonte: Cittalia (2010), p. 106, tab. 43.

Tab. 12 - Indicatori di spesa per i minori di sei anni nei comuni italiani, per regione, valori espressi in Euro, 2008

Regione	Spesa per minore (a+b)/(c)	Spesa materna (a)	Spesa asili (b)	Popolazione <6 anni (c)
Piemonte	1.158	124.756.456	121.975.453	213.155
Lombardia	1.190,3	261.482.762	419.213.555	571.854
Trentino A.A.	1.388,8	47.645.905	41.174.141	63.955
Veneto	750,5	101.401.608	112.787.955	285.406
Friuli V. G.	1.255,4	30.706.591	47.606.526	62.379
Liguria	1.452,8	38.635.831	66.939.400	72.672
Emilia Romagna	1.550,0	147.678.781	224.351.630	240.023
Toscana	1.112,1	63.950.079	151.557.929	193.783
Umbria	919,7	13.971.344	29.717.675	47.501
Marche	847,9	22.277.752	48.467.906	83.439
Lazio	453,0	20.033.685	45.579.249	144.835
Abruzzo	530,4	10.141.147	25.182.633	66.601
Molise	376,4	2.295.384	2.767.016	13.450
Campania	366,7	44.050.197	79.986.394	338.273
Puglia	440,4	35.609.787	53.579.570	202.517
Basilicata	492,6	7.510.783	7.031.405	29.519
Calabria	1.961,1	13.840.002	7.391.284	108.264
Sicilia	466,3	26.671.002	107.503.239	287.765
Sardegna	616,9	11.396.292	35.643.313	76.254
ITALIA	855,2	1.024.055.388	1.628.456.273	3.101.645

Fonte: Cittalia (2010), p. 109, tab. 46.

Tab. 13 - Indicatori di spesa per gli anziani nei comuni italiani, per regione, valori espressi in Euro, 2008

Regione	Spesa per anziano (a)/(b)	Spesa per strutture residenziali e di ricovero (a)	Popolazione >64 anni (b)
Piemonte	73,8	69.229.484	937.738
Lombardia	76,0	147.527.390	1.941.813
Trentino A.A.	109,3	20.155.565	184.351
Veneto	41,9	40.241.524	960.577
Friuli V. G.	209,2	59.397.707	283.931
Liguria	51,3	22.013.992	428.825
Emilia Romagna	112,6	109.534.049	973.183
Toscana	64,9	55.958.044	862.680
Umbria	14,3	2.950.750	207.014
Marche	100,8	35.155.417	348.783
Lazio	10,4	4.764.289	456.507
Abruzzo	9,2	2.511.416	272.964
Molise	6,2	377.014	61.295
Campania	12,4	10.439.924	845.145
Puglia	14,6	9.464.972	650.099
Basilicata	4,7	546.045	116.876
Calabria	9,9	3.615.477	364.843
Sicilia	20,0	17.574.977	877.115
Sardegna	77,8	22.941.076	294.761
ITALIA	57,3	634.399.112	11.068.500

Fonte: Cittalia (2010), p. 113, tab. 49.

Quali strategie e quali strumenti si possono utilizzare per una corretta lettura dei bisogni e delle sfide di sviluppo delle comunità territoriali? In linea generale possiamo dire che vi sono due diversi approcci per “leggerli”. Il primo è *bottom-up*: procede dal basso verso l’alto, per induzione osservativa delle dinamiche reali del territorio, del suo tessuto sociale ed economico, dei suoi processi aggregativi. Questo tipo di lettura si basa essenzialmente sull’ascolto, sulla consultazione dei soggetti collettivi rilevanti (enti locali, associazioni economiche e sociali, a cominciare da quelle di terzo settore). Data la natura e la storia delle FOB, la via dell’ascolto è imprescindibile, anche a fini di legittimazione e democra-

zia partecipativa, se non addirittura “deliberativa”. Ma presenta anche dei limiti. Sappiamo bene che l’articolazione e l’aggregazione degli interessi sono processi “politici”: i soggetti collettivi non sono mai semplici imbuto neutrali attraverso cui fluiscono le domande “natural” della base della società, di tutti i componenti della comunità. Tutti i soggetti collettivi tendono a piegare le domande in base a finalità e interessi propri, in quanto gruppi organizzati. Non tutte le domande sul terreno trovano un soggetto disponibile e interessato a rappresentarle, non tutte le domande sono capaci di articolarsi e aggregarsi da sole, le Fondazioni non possono né riescono ad intercettare anche le domande “inespresse”, quelle senza voce. E ciò vale (seppure in misura ridotta) anche per le capacità rappresentative del terzo settore, che pure dispone di moltissime antenne e che interagisce quotidianamente con i portatori di bisogni. È difficile ad esempio aspettarsi (sarebbe pretendere troppo) che le associazioni di terzo settore adottino un approccio anticipativo e preventivo dei bisogni sociali (secondo le suggestioni della prospettiva che vede il welfare come “investimento sociale”, ad esempio: cfr. Ferrera, 2010). Esse tendono per loro natura a privilegiare le situazioni di bisogno già emerse e generate dal regime di welfare esistente e da esso non adeguatamente coperte (ad esempio anziani, disabili, famiglie povere, ecc.) anziché incidere sulla configurazione stessa del regime, oppure sul capitale umano dei minori, dal quale dipende invece la distribuzione futura dei bisogni di una comunità. Come si è visto l’incidenza delle erogazioni ai minori da parte delle FOB si è praticamente dimezzata, in termini relativi, tra il 2001 e il 2009 (cfr. tab. 5.3 supra).

Per queste ragioni è importante affiancare alla via dell’ascolto un secondo approccio di tipo *top down*, che proceda cioè dall’alto verso il basso, per analisi comparativa delle condizioni del territorio e della comunità di riferimento rispetto a qualche *benchmark* scelto sulla base di argomenti ispirati alle migliori teorie economiche, politiche e sociali. Nelle contemporanee scienze sociali è in atto un vero e proprio *territorial turn*, una “svolta territoriale” sul piano analitico - teorico, che riconosce l’accresciuta importanza, la riguadagnata centralità dei territori nel nuovo contesto di interdipendenza globale e integrazione regionale (per una rassegna si veda Keating, 2008; cfr. anche Ferrera, 2005 e Maino, 2009). I principali campi di studio (compresi i *welfare studies*) stanno sviluppando concetti, teorie, indicatori e basi di dati imperniati sull’idea del

“multi-livello”: i principali fenomeni economici e sociali si dipanano oggi attraverso un intreccio di attori ed eventi (trans-)locali, (trans-)regionali, (trans-)nazionali, sovranazionali e globali (Ferreira e Giuliani, 2008). Qualcuno potrebbe certo chiedersi: che cosa c’entra tutto questo con le FOB? Perché una Fondazione dovrebbe tenere presenti e prendere ispirazione dai saggi e dai libri degli scienziati sociali, oltre che da ciò che si può ascoltare o osservare direttamente nei propri territori? La risposta è semplice: perché le scienze sociali forniscono le griglie con cui osservare e ascoltare correttamente, con cui “pesare” e calibrare ciò che i territori esprimono (o non riescono ad esprimere); perché forniscono i “mattoni” che – riempiti con le informazioni locali – possono essere combinati per elaborare un progetto serio di sviluppo e modernizzazione della comunità, considerando le interdipendenze fra il livello locale e gli altri livelli.

Nell’ultimo decennio le FOB hanno significativamente irrobustito le loro strutture interne⁴, dispongono in molti casi di personale qualificato capace di fare analisi sociale e istituzionale, di formulare politiche sulla base di solidi argomenti. Forse però si può pensare a legami più stretti e magari formalizzati con altri istituzioni di ricerca e analisi sociale e di *policy* presenti nei territori, a cominciare naturalmente dalle università o persino creando nuove istituzioni che contribuiscano alla ricerca orientata alle politiche (si pensi al Collegio Carlo Alberto, una fondazione promossa da una partnership fra l’Università di Torino e la Compagnia San Paolo). Sarebbe poi auspicabile un legame più stretto e forse formalizzato fra le Fondazioni come espressione della società civile e le istituzioni UE, soprattutto nella nuova cornice della strategia “Europa 2020” e della sua dimensione sociale. Il processo di integrazione europea è stato una delle principali molle per la “svolta territoriale” delle scienze sociali e le istituzioni UE (a cominciare da Eurostat) sono oggi una preziosissima fonte di dati empirici sui territori.

4) Ad esempio dal 2007 al 2009 si ha una variazione significativa del personale dipendente in organico che passa da 645 unità impiegate a 789, con un incremento del 12% (cfr. ACRI, 2010).

2) Come identificare “ciò che funziona”, ossia gli strumenti operativi per attuare politiche efficienti, eque ed efficaci?

Per svolgere efficacemente il loro ruolo di interpreti dei bisogni di comunità e di promotori di “buone politiche” in risposta a tali bisogni le Fondazioni devono rafforzare la capacità di individuare “cosa funziona”: quali sono gli strumenti più efficaci, dato il contesto di comunità, per fronteggiare il problema della casa per i giovani, per sostenere l’autosufficienza, per combattere la tossicodipendenza e il disagio psichico, per contrastare povertà ed esclusione sociale? Su questo fronte le FOB possono dare un contributo preziosissimo a identificare analiticamente, prima ancora che costruire praticamente, i confini ottimali fra primo e secondo welfare, fra compiti e strumenti del nuovo settore pubblico (inevitabilmente costretto dai vincoli finanziari) e il nuovo settore del privato e del privato sociale.

L’individuazione di “ciò che funziona” deve necessariamente partire dall’analisi delle esperienze passate, dai dati empirici, dalla migliore *policy research* disponibile. Al lavoro “di tavolino” possono però seguire anche due altri tipi di lavoro: il lavoro di dimostrazione e il lavoro di disseminazione. Il motto della Joseph Rowntree Foundation è *Search, Demonstrate, Influence*: cercare, dimostrare, influenzare (cfr. box 1). La dimostrazione avviene attraverso il finanziamento e a volte la gestione diretta di interventi innovativi che promettono di “funzionare”. L’influenza avviene attraverso la disseminazione dei risultati della ricerca e delle dimostrazioni, nonché la promozione di dibattiti con *policy-makers*, in modo da far fluire le conoscenze accumulate al mondo della decisione politica.

BOX 1

Joseph Rowntree Foundation, Regno Unito

La missione:

“Our purpose is to **influence** policy and practice by **searching** for evidence and **demonstrating** solutions to improve:

- the circumstances of people experiencing poverty and disadvantage;
- the quality of their homes and communities;
- the nature of the services and support that foster their well-being and citizenship”.

Alcune recenti pubblicazioni dedicate a individuare “ciò che funziona”:

- T. Shildrick et al., The low-pay, no-pay cycle: Understanding recurrent poverty, 17 Novembre 2010.
- M. Ball, The UK private rented sector as a source of affordable accommodation, 2 Novembre 2010.
- G. Valentine et al., Alcohol consumption and family life, 2 Novembre 2010.
- C. Smith e M. Cavill, Shaping public spending priorities for adult social care, 18 Ottobre 2010.
- P. Kenway et al., Working-age “welfare”: who gets it, why and what it costs, 13 Ottobre 2010.
- T. McGrew, The links between global governance, UK poverty and welfare policy, 12 Ottobre 2010.
- Blood et al., Older people with high support needs: a Round-up of the evidence, 11 Ottobre 2010.
- D. Hirsch et al., A minimum income standard for the UK in 2010, 6 Luglio 2010.
- T. MacInnes, P. Kenway e A. Parekh, Monitoring poverty and social exclusion 2009, 3 Dicembre 2009.

3) Come identificare le priorità d'azione sul piano funzionale e distributivo, i “semi” da piantare per primi? Come incentivare l'innovazione nei processi di produzione di servizi e assistenza sociali?

Lungi dall'essere l'esito “reattivo” di pressioni esterne, la scelta delle priorità dovrebbe discendere naturalmente dalle nuove capaci-

tà istituzionali sviluppate dalle Fondazioni: capacità di lettura, interpretazione, progettazione, identificazione delle buone politiche. Ma si può pensare anche a strategie più ambiziose - anche in partnership con l'ente pubblico -, prendendo spunto da alcune tendenze in atto nel mondo anglo-sassone (Anheier e Daly, 2007; Anheier e Latt, 2007). Nel giugno del 2010 Barack Obama ha ad esempio istituito, su stimolo di alcune importanti fondazioni filantropiche, un *Social Innovation Fund* (SIF) finanziato per 50 milioni di dollari dal governo federale e per altri 74 milioni dalle fondazioni filantropiche. Obiettivo del fondo è quello di finanziare progetti presentati dalle associazioni non profit che promettono di essere particolarmente innovativi nel campo della sanità, della creazione di posti di lavoro e nel sostegno ai giovani. Un secondo esperimento statunitense (sempre basato sulla partnership tra governo federale e fondazioni) è il fondo "3I" (*Investing in Innovation*) che eroga premi monetari a iniziative che sperimentano nuove soluzioni organizzative per rispondere ai problemi sociali. La *Big Society Bank* recentemente creata da David Cameron è anch'essa volta a finanziare progetti di welfare di comunità dal taglio innovativo. Queste esperienze anglosassoni hanno tratto ispirazione da un libro di S. Goldsmith (*The Power of Social Innovation*, pubblicato nel 2010) e dal dibattito che esso ha suscitato proprio sul tema dell'innovazione sociale. Secondo l'autore le società ricche devono oggi sforzarsi di sviluppare politiche sociali che sappiano andare al di là dell'intervento pubblico tradizionale ma anche dell'*outsourcing* ad associazioni non profit a puri fini di risparmio economico (una dinamica con potenziali effetti perversi, che si è realizzata anche in Italia). L'obiettivo deve essere quello di cercare e promuovere l'innovazione sviluppando nuove forme di partnership tra enti pubblici, organizzazioni for profit (inclusa la cosiddetta *venture philanthropy* ossia l'investimento di capitali privati in iniziative sociali) e organizzazioni non profit (originali sperimentazioni in questa direzione sono già in corso nella città di New York: ad esempio tramite il *Center for Economic Opportunity* o il *Fund to Advance New York City*).

Un altro aspetto fondamentale per definire le priorità e promuovere l'innovazione è la scelta degli interventi in base a criteri *ex ante*, a processi di selezione trasparenti e meritocratici. La quota di erogazione tramite bando è significativamente aumentata nel corso dell'ultimo decennio e la valutazione di questa tendenza è largamente positiva. Nei contesti territoriali dove la società civile è par-

tiolarmente debole (come in molte aree del Mezzogiorno), può essere tuttavia difficile acquisire proposte capaci di soddisfare pienamente tutti i requisiti di un bando, sia sotto il profilo dei contenuti che delle procedure. Nei contesti a società civile forte, il problema può essere quello opposto: per poter davvero individuare i differenziali di merito diventa necessario chiedere proposte molto dettagliate, che necessitano percorsi di preparazione a volte defatiganti (un problema che si è già posto, ad esempio, nei programmi di finanziamento alla ricerca dell'Unione europea). Pur rimanendo ancorati alla logica del bando e di una scelta meritocratica si può tuttavia pensare a procedure selettive a due stadi. A chi vuole candidarsi per un finanziamento si chiede di presentare in breve un'idea di iniziativa, illustrandone sommariamente obiettivi e strumenti. In base alla propria agenda strategica e alla propria valutazione preliminare di massima, la Fondazione effettua un primo *screening* (nel caso di un elevato numero di domande) e invita un nucleo ristretto di proponenti a redigere un progetto completo o dettagliato, da sottoporre poi a valutazione esperta. Nel caso di poche domande invece (e di idee magari appena abbozzate, come può avvenire nei contesti a società civile debole) la Fondazione può impegnarsi in operazioni di *mentoring*, facendo crescere l'idea e dandole profilo operativo grazie all'aiuto delle proprie strutture o finanziando il lavoro di un consulente esterno.

4) Come impostare gli indispensabili esercizi di monitoraggio e valutazione degli interventi?

Sappiamo che alcune Fondazioni già effettuano importanti iniziative di monitoraggio e controllo *ex-post* dei singoli progetti finanziati nonché di valutazione e *benchmarking* della loro attività complessiva. Questi processi di monitoraggio e valutazione sono prevalentemente svolti da strutture interne, che impiegano personale altamente qualificato. Vi sono tuttavia ampi margini di miglioramento, soprattutto - e di nuovo - prendendo spunto dalle esperienze straniere. Le grandi fondazioni americane e inglesi sono già impegnate in seri sforzi di "*reflexive capacity-building*", rafforzamento delle proprie capacità istituzionali attraverso l'auto-osservazione: cosa fa la nostra Fondazione? Perché lo fa? Come definire il "successo" di ciò che fa? E che cosa costituisce evidenza di successo? Qualche esempio concreto può aiutare a delineare meglio il contenuto e le ten-

denze della situazione anglo-sassone. Rispetto al processo di valutazione interna, alcune grandi fondazioni americane e inglesi hanno da tempo iniziato a prevedere strumenti di rendicontazione, non solo di natura economico-finanziaria, ma anche di natura sociale. Nel corso degli ultimi dieci anni, la *Robert Wood Johnson Foundation*⁵ ha ad esempio cercato di migliorare il proprio sistema di valutazione, passando da una semplice *grant evaluation* ad una valutazione della propria performance complessiva e del suo impatto sulla società (*What are we trying to accomplish? What are the results? How can we adjust foundation-wide or program specific goals to improve impact?*) (cf. Giudice and Bolduc, 2004). Oltre alla valutazione dei singoli programmi finanziati, sono stati individuati specifici indicatori di performance, che tengono conto dei concreti risultati raggiunti nonché della percezione degli *stakeholder* rispetto alla *responsiveness* e alla “equità” della Fondazione. Nel 2003 la Fondazione ha inoltre adottato uno specifico *Impact Framework*, che raggruppa i diversi finanziamenti in *cluster* (collegati ad una specifica strategia volta a conseguire uno obiettivo preciso) e che prevede una nuova e più avanzata generazione di indicatori di performance (di breve, medio e lungo periodo).

Nel Regno Unito, la *Joseph Rowntree Foundation* ha adottato una strategia particolarmente innovativa. La Fondazione non si pone più come un mero finanziatore di progetti, ma sta assumendo al contrario un ruolo sempre più proattivo, seguendo tali progetti lungo tutto il loro ciclo di vita e considerando i soggetti esterni che li attuano quali partner di un’impresa comune. Per la maggior parte dei progetti finanziati è prevista l’istituzione di un comitato consultivo (o l’affiancamento da parte di un consulente specializzato), con il compito di valutare e monitorare i risultati conseguiti, di seguire e consigliare i responsabili del progetto nonché di assumere un ruolo attivo nella diffusione dei risultati del progetto, anche al fine di favorire cambiamenti nelle politiche pubbliche.

Al di là delle singole iniziative interne di valutazione e monitoraggio dei progetti, uno sviluppo particolarmente significativo, sempre nel modo anglosassone, è quello connesso alla nascita di soggetti esterni, che offrono una valutazione indipendente dell’attività

5) Si tratta di una tra le prime cinque maggiori fondazioni americane e la prima nel settore della salute e dell’assistenza sanitaria.

delle Fondazioni e del loro impatto sulla società. Il *Center for Effective Philanthropy*, costituito presso l'Università di Harvard, ha ad esempio condotto ricerche approfondite su un gran numero di fondazioni e ha elaborato specifici strumenti per la valutazione comparativa della performance che sono stati utilizzati da più di 130 fondazioni americane. Nello specifico, il processo valutativo previsto dal *Center for Effective Philanthropy* si basa su un *performance assessment framework* che individua 17 ambiti di valutazione, raggruppati in 4 più ampie categorie (*Achieving Impact, Setting the Agenda, Managing Operations, and Optimizing Governance*), per ciascuno dei quali sono stati identificati potenziali *indicators of effectiveness*⁶. Nel Regno Unito si stanno sviluppando anche soggetti di monitoraggio e valutazione delle attività filantropiche anche al di fuori del mondo delle fondazioni e della accademia⁷.

È evidente che la creazione di centri indipendenti di valutazione e monitoraggio dell'attività delle fondazioni rappresenta un importante strumento non solo per migliorare la performance di tali istituzioni, ma anche e soprattutto per aumentarne il livello di legittimazione esterna. La presenza di soggetti indipendenti può inoltre consentire, come nel caso del *Center for Effective Philanthropy*, la creazione di processi di valutazione comuni, l'implementazione di standard condivisi di legittimazione, nonché favorire la condivisione dei risultati e la diffusione di *best practices*.

-
- 6) In particolare, il Centro ha previsto un *Multidimensional Assessment Process (MAP)*, che offre alle fondazioni una valutazione integrata della performance complessiva, sottolineandone i punti di forza e debolezza e le opportunità di miglioramento. Tale processo di valutazione comprende un *Grantee Perception Report* (uno strumento di valutazione della performance della fondazione, basato sulla percezione dei propri *grantees*), un *Operational Benchmarking Report* (che offre dati comparativi su dimensioni quali l'allocazione delle risorse di staff o le spese amministrative), un *Applicant Perception Report* (basato sulla percezione di coloro che hanno richiesto un contributo e sono stati rifiutati), un *Comparative Board Report* (che illustra le strutture gestionali di fondazioni simili e riassume le percezioni dei membri interni) e uno *Staff Perception Report* (relativo alle percezioni dello staff interno). Alcuni di questi strumenti, come il *Grantee Perception Report (GPR)* hanno trovato un'ampia diffusione e sono stati giudicati come particolarmente utili dalle fondazioni. Sono ad esempio quasi 100 le fondazioni che hanno commissionato al Centro il GRP. Molte, tra cui la *Hewlett Foundation* e la *Rhode Island Foundation*, hanno inoltre pubblicato tutto o parte del rapporto sul proprio sito web, mettendolo a disposizione dei propri *stakeholder* e di tutti coloro che volessero consultarlo.
- 7) Cf. *The Economist*, November 13-19 2010, p. 68-69.

5) *Come migliorare il raccordo orizzontale fra FOB, tramite l'individuazione di best practice, l'adozione di benchmark, esercizi di peer reviews volti a diffondere la cultura dell'innovazione e stimolare l'apprendimento reciproco?*

Anche su questo fronte non siamo all'anno zero. Attraverso l'Acri e le sue Commissioni tematiche, le Fondazioni oggi non solo comunicano l'una con l'altra, coordinano la propria azione verso l'esterno, concertano iniziative e progetti comuni, ma si confrontano anche sui propri profili programmatici, sulle proprie esperienze. Si nota però una certa timidezza nell'effettuare confronti ravvicinati fra Fondazioni e soprattutto singole iniziative: non per fare graduatorie di "buoni" e "cattivi" ma per individuare ciò che funziona, per stimolare la diffusione di buone pratiche, per promuovere apprendimento "riflessivo". Su questo fronte si potrebbe dunque fare di più, nella prospettiva di rafforzare l'intero "sistema" delle FOB italiane.

La strada più promettente da seguire è quella sperimentata con grande successo dall'Unione europea per perseguire i propri obiettivi sociali, soprattutto nel campo dell'occupazione e dell'inclusione. La procedura si chiama "metodo aperto di coordinamento" e prevede una serie di passi distinti:

- a) la definizione congiunta di alcuni grandi obiettivi comuni e la scelta di alcuni indicatori che consentano di definire il cammino effettivamente compiuto;
- b) la redazione e la diffusione di documenti programmatici e veri e propri "piani d'azione" attraverso cui i singoli soggetti coinvolti (governi nazionali e locali, associazioni, ecc.) indicano le proprie priorità - contestualizzando i grandi obiettivi comuni rispetto alle caratteristiche dei propri territori/collettività di riferimento - precisando anche sugli strumenti che essi intendono adottare e gli indicatori di cui intendono servirsi per misurare la propria performance;
- c) la rendicontazione (nei piani successivi al primo) di ciò che si è fatto: non una rendicontazione contabile né formale, ma piuttosto una descrizione/analisi delle iniziative effettivamente intraprese (soprattutto di quelle considerate più emblematiche e di miglior successo) e dei loro risultati sulla base degli indicatori prescelti, in modo da "dar conto" (o comunque almeno informare) i propri interlocutori e i propri *stakeholder*, i quali devono comunque essere coinvolti anche nella fase di redazione dei

documenti e dei piani d'azione (la via dell'ascolto e della consultazione sopra menzionata);

- d) l'esame e la discussione di questi documenti da parte di altri soggetti, in esercizi definiti di *peer review*, ossia commento e recensione da parte dei "pari" (nel nostro caso, le altre FOB del "sistema") nonché l'identificazione condivisa e basata sugli indicatori empirici delle *best practice*.

Il metodo aperto di coordinamento è stato inizialmente adottato nell'Unione europea per lanciare la Strategia europea dell'occupazione, dopo il Trattato di Amsterdam del 1997 (Sacchi, 2008). Nel 2000 si è deciso di avviare un processo di coordinamento aperto anche nel settore dell'inclusione sociale e successivamente delle pensioni e della sanità. Il coordinamento aperto delle politiche sociali e dell'occupazione (basato sugli stadi procedurali sopra brevemente elencati) è stato nell'ultimo decennio perfezionato ed è ora uno dei cardini della nuova strategia "Europa 2020". Una delle linee guida integrate della nuova strategia riguarda proprio la lotta alla povertà e la promozione dell'inclusione sociale, come si vede nel box n. 2.

Il metodo aperto di coordinamento ben si presterebbe (almeno in una sua versione "leggera") ad essere utilizzato dal sistema delle FOB, per il tramite dell'Acri e muovendo dunque verso forme di raccordo orizzontale più efficaci e "produttive".

BOX 2

Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà: il testo della linea guida integrata n. 10 della strategia "Europa 2020"

Gli sforzi degli stati membri per ridurre la povertà devono essere finalizzati a promuovere una piena partecipazione alla vita sociale ed economica e ad allargare le opportunità di occupazione, sfruttando appieno le risorse del Fondo Sociale Europeo. Dovrebbero essere intrapresi sforzi anche per assicurare pari opportunità, anche tramite accesso a servizi di alta qualità, abordabili e sostenibili (...), soprattutto per quanto riguarda la sanità.

Gli stati membri dovrebbero mettere in opera efficaci misure anti-discriminatorie. Essi dovrebbero altresì - al fine di combattere l'esclusione sociale - promuovere l'autonomia e le capacità delle persone e la partecipazione al mercato del lavoro: i sistemi di protezione sociale, di formazione lungo tutto l'arco della vita e di inclusione attiva dovrebbero essere potenziati al fine di creare opportunità in diverse fasi del ciclo di vita, proteggendo le persone dal rischio di esclusione. I sistemi di sicurezza sociale dovrebbero essere modernizzati in modo da poter garantire un adeguato sostegno del reddito - promuovendo così la coesione sociale - ribadendo, al tempo stesso, finanziariamente sostenibili. Le prestazioni dovrebbero incentrarsi sul garantire sicurezza economica durante le fasi di transizione, in particolare per le categorie a maggior rischio di esclusione, come le famiglie monoparentali, le minoranze, le persone disabili, i bambini e i giovani, gli anziani, gli immigrati legali, i senza fissa dimora. Gli stati membri dovrebbero anche promuovere l'economia sociale e l'innovazione sociale dei più vulnerabili.

L'obiettivo per l'EU per il 2020, sulla base del quale gli stati membri fisseranno i loro obiettivi nazionali, è quello di ridurre del 25% il numero di Europei che vive al di sotto le linee di povertà nazionali, sollevando così più di 20 milioni di persone dalle condizioni di povertà.

5.5 Conclusione

Lo stato sociale italiano non sembra oggi in grado di far fronte a tutti i bisogni espressi dalla società italiana e dai suoi territori. Siamo in una situazione di emergenza, dovuta ad una crisi economica iniziata nell'autunno del 2007 che è fra le più gravi dell'ultimo secolo e dalla quale ancora non sappiamo come uscire. Ma anche quando la crisi sarà (in qualche modo) superata i problemi sono destinati a restare, a causa dei vincoli di finanza pubblica e dei bisogni crescenti, sulla scia delle trasformazioni socio-economiche e demografiche. La strategia più promettente per fronteggiare la crisi strutturale del nostro stato sociale sembra essere quella di affiancare al primo welfare un "secondo" welfare alimentato da risorse non pubbliche. Le FOB non potranno certo essere i soli finanziatori né i soli protagonisti di questo secondo welfare, che sarà in parte anche assicurativo, occupazionale, volontario, privato. È però indubbio che le FOB potranno svolgere un ruolo di primo piano (e che in parte peraltro già svolgono) nel promuovere la transizione, anche sotto il profilo progettuale. In questo contributo abbiamo cercato di evidenziare opportunità (e rischi) che si prospettano per le FOB in questo nuovo scenario. La discussione sul welfare mix e sugli interrogativi sollevati precedentemente è già bene avviata all'interno del mondo delle Fondazioni. Ma è auspicabile avanzare oggi nel dibattito, individuare una base di obiettivi e pratiche condivise, formulare concrete proposte di cambiamento. In modo da coinvolgere e motivare non solo gli *stakeholder* diretti delle Fondazioni, ma più in generale le classi dirigenti e politiche locali e nazionali, nonché l'opinione pubblica dell'intero paese.

Riferimenti bibliografici

ACRI (2010), Quattordicesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria, Supplemento al numero 1/2010 della Rivista "Il Risparmio", Roma.

Anheier, H.K. e Daly, S. (a cura di) (2007), *The Politics of Foundations. A Comparative Analysis*, London and New York, Routledge.

Anheier, H. e Leat, D. (2006), *Creative Philanthropy. Towards a New Philanthropy for the Twenty-First Century*, London and New York, Routledge.

Barbetta G.P. (2008), *Le Fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio dell'innovazione sociale*, in G. Turati, M. Piacenza e G. Segre (a cura di), *Patrimoni e Scopi. Per un'analisi economica delle Fondazioni*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli.

Ferrera, M. (2005), *The Boundaries of Welfare*, Oxford, Oxford University Press

Ferrera, M. (2010), *From the Welfare State to the Social Investment State*, WP/LPF 1/10, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, scaricabile dal sito: http://www.centroeinaudi.it/images/stories/ferrera_wp_lpf_1_2010.pdf

Ferrera, M. e Giuliani, M. (a cura di) (2008), *Governance e Politiche nell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino.

Ferrera, M., Hemerijck, A. e Rhodes, M. (2000), *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Rapporto preparato per la Presidenza Portoghese della UE, Oeiras, Celta Editora.

Giudice, P. e Bolduc, K. (2004), *Assessing Performance at the Robert Wood Johnson Foundation: A case study*, Cambridge, The Centre for Effective Philanthropy.

Goldsmith, S., Georges, G. e Burke, T.G. (2010), *The Power of Social Innovation: How Civic Entrepreneurs Ignite Community Networks for Good*, New York, Jossey-Bass.

Keating, M. (2008), *Thirty Years of Territorial Politics*, in "West European Politics", 31, 1-2, pp. 60-81.

Cittalia (2010), *I comuni italiani 2010*, Roma, IFEL-ANCI.

Madama, I. e Maino, F. (2008), *Aging and the Italian welfare state*, in A. Walker e C. Aspalter (a cura di), *Securing the future for old-age in Europe*, Hong Kong, Casa Verde Publishing, pp. 125-151.

Maino, F. (2009), *La governance della politica sanitaria in Europa tra decentramento e ri-accentramento: alcuni casi a confronto*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 2, pp. 93-119.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2010), *Rapporto sulla non-autosufficienza 2010*, Roma.

Sacchi, S. (2008), *Governance e coordinamento aperto delle politiche sociali*, in M. Ferrera e M. Giuliani (a cura di), *Governance e Politiche nell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, pp. 271-304.

