

---

## CAPITOLO 5

### LE FONDAZIONI E IL *WELFARE*

#### ANALISI, PROSPETTIVE E MODELLI DI INTERVENTO

#### **Prefazione**<sup>67</sup>

Una riflessione sullo stato dell'arte del *welfare* in Italia alla luce delle esperienze messe in campo ad opera delle Fondazioni di origine bancaria rappresenta un contributo prezioso al progresso delle conoscenze e delle pratiche in questo settore così delicato e decisivo per il benessere del Paese.

In uno dei passi cruciali il documento ricorda che “*A fronte di una spesa pubblica per assistenza sociale stimata in oltre 60 miliardi di euro annui, gli interventi delle Fondazioni nel settore ammontano a circa 300 milioni di euro.*” La questione fondamentale per le Fondazioni nell'attuale contesto storico dunque è come riuscire ad avere il massimo impatto possibile ed essere “generativi”, ovvero mettere in piedi con quelle limitate risorse processi moltiplicativi ed iniziative in grado di camminare sulle proprie gambe negli anni a venire, realizzando interventi di qualità e centrando gli obiettivi di benessere che ci si propone di raggiungere.

Per poter rispondere a questa domanda il documento parte dall'analisi dei limiti del sistema tradizionale di *welfare*. Sottolineando come non ci sia, in Italia come in Europa, soltanto un problema di disponibilità sempre minore di fondi pubblici dati i vincoli macroeconomici dettati dall'aggiustamento di bilancio, ma anche un limite nella logica stessa dell'impostazione degli interventi. La critica all'approccio meramente risarcitorio del *welfare* appare ben fondata. Meccanismi basati unicamente su trasferimenti monetari ai bisognosi vanno incontro ad un doppio problema. *In primis* ci sono i ben noti rischi di manipolazione da parte dei potenziali beneficiari circa le

---

67) La Prefazione è stata redatta dal Prof. Leonardo Becchetti, Ordinario di Economia Politica presso la Facoltà di Economia dell'Università di Roma “Tor Vergata”.

condizioni che determinano l'accesso al sussidio ma, più in profondità, il problema diventa quello di un meccanismo che non produce miglioramento della qualità della vita dei beneficiari stessi perché non "dignifica". È ormai infatti ben noto che erogare il corrispettivo monetario di un mancato salario per un disoccupato non è affatto sufficiente a compensare il costo derivante dalla mancanza di un ruolo attivo nella società (vedasi la protesta degli operai di Melfi reintegrati dal giudice che rifiutano l'offerta dell'azienda di un salario senza la possibilità di riottenere il lavoro). È forse possibile completare allora questa analisi del documento affermando che una soluzione ottima ai due problemi è quella di puntare decisamente, ove possibile, all'attivazione dei bisognosi proponendo una prestazione che attribuisca loro ruolo attivo conferendo dignità e subordinando eventualmente al suo svolgimento un possibile trasferimento monetario. Risolvendo in questo modo contemporaneamente sia il rischio dell'abuso (la pretesa di una controprestazione allontana dal trasferimento monetario falsi beneficiari aumentando il loro costo opportunità) sia il problema della "dignificazione". A questo principio il documento fa implicitamente riferimento quando parla di interventi "abilitanti" e responsabilizzanti. Se infine la qualità della vita e la sua dignità dipendono dalla piena titolarità di diritti e di doveri che ci fanno sentire parte della compagine sociale, quella dell'intervento abilitante e responsabilizzante è sicuramente la via maestra da percorrere.

Una volta completata l'analisi dei limiti e dell'improponibilità del vecchio modello di *welfare*, il documento individua alcune linee guida fondamentali ai fini della qualità dell'intervento. I principi che vengono sottolineati più spesso sono quelli della *cost-effectiveness* e del ruolo catalizzatore che le Fondazioni possono realizzare per costruire reti di attori sul territorio in grado di sviluppare e portare avanti le iniziative dopo il primo stimolo in cui la Fondazione gioca un ruolo diretto di protagonista.

I due temi sono in realtà intrinsecamente collegati. Il problema della *cost-effectiveness* (ricerca di efficienza dell'intervento ovvero delle modalità attraverso le quali è possibile, a parità di qualità, ridurre i costi vista la scarsità dei finanziamenti a disposizione) si può e si deve risolvere attingendo alle risorse invisibili della gratuità individuale e delle sinergie e potenzialità cooperative di reti di attori coesi sul territorio. Il successo delle iniziative sta proprio nella capacità di attivare queste risorse che diventano poi *input* in grado di sopperire alla mancanza di finanziamenti monetari esterni generando

endogenamente tutti i fattori produttivi necessari per il proseguimento dell'opera.

### **Il principio della relazione come chiave di volta per la generatività dell'azione di sussidiarietà e per la soluzione del suo problema di *cost-effectiveness***

Sul primo punto proprio dalle pagine di questo Rapporto emerge come la storia degli interventi di questi ultimi anni abbia sviluppato nelle Fondazioni la consapevolezza del valore e dell'importanza dei beni relazionali sia in termini di soddisfazione di vita che in termini di fertilità sociale ed economica. Per capire come attivare queste risorse invisibili è necessario superare la visione tradizionale di persona concepita come individuo, come monade isolata, come *homo economicus* schiacciato sulla dimensione acquisitiva monetaria e dei beni materiali (priva come direbbe Amartya Sen di *sympathy* e di *commitment* ovvero di passione per l'altro e di dovere morale), ignorando l'insieme delle norme sociali e morali che la influenzano. A partire dal noto apologo di Hume,<sup>68</sup> che sintetizza mirabilmente un esempio di dilemma sociale che è elemento caratterizzante di tutte le relazioni sociali ed economiche, gli studiosi di teoria dei giochi hanno formalizzato la questione in schemi come quelli del dilemma del prigioniero, del gioco di fiducia (*trust game*), del *weakest link* e del dilemma del viaggiatore: la vita è fatta di situazioni nelle quali l'atteggiamento miopemente autointeressato, l'assenza di fiducia e di meritevolezza di fiducia (questi ultimi attributi chiave del capitale sociale) inibiscono la cooperazione. E senza cooperazione tra gli attori del territorio non è possibile sprigionare quel valore aggiunto, quella superaddittività che sorge quando soggetti con qualità e competenze diverse e non sovrapponibili si mettono assieme per

68) « Il tuo grano è maturo, oggi, il mio lo sarà domani. Sarebbe utile per entrambi se oggi io... lavorassi per te e tu domani dessi una mano a me. Ma io non provo nessun particolare sentimento di benevolenza nei tuoi confronti e so che neppure tu lo provi per me. Perciò io oggi non lavorerò per te perché non ho alcuna garanzia che domani tu mostrerai gratitudine nei miei confronti. Così ti lascio lavorare da solo oggi e tu ti comporterai allo stesso modo domani. Ma il maltempo sopravviene e così entrambi finiamo per perdere i nostri raccolti per mancanza di fiducia reciproca e di una garanzia.» (Hume, Trattato sulla natura umana, 1740, libro III).

risolvere un problema producendo risultati superiori alla somma dei loro contributi presi isolatamente. Una cartina di tornasole dell'importanza del capitale sociale, e la testimonianza della profonda eterogeneità dei nostri territori da questo punto di vista, è a mio avviso la storia del successo/insuccesso della cooperazione agricola. Territori nei quali il capitale sociale è basso e l'apologo di Hume si applica in pieno (penso ad esempio ad Abruzzo e Puglia) sono quelli dove i produttori agricoli, per diffidenze reciproche, non sono stati in grado di costruire organizzazioni capaci di aumentare il loro potere contrattuale e risalire la filiera e sono oggi costretti a svendere il prodotto come *commodity* a basso prezzo. O altri territori dove per lo stesso motivo molti prodotti restano sugli alberi (come purtroppo molti agrumi in Sicilia). In aree diverse del Paese il capitale sociale ha coagulato le forze e ha favorito l'emergere di cooperative in grado di stare nel mercato in posizioni di forza come nel caso dei produttori di mele in Trentino. Capire a fondo che siamo persone, ovvero nesi di relazioni e non solo *individua sostanza razionale*, vuol dire dunque valorizzare al massimo quella vita di relazioni che garantisce al contempo senso e soddisfazione di vita e fertilità dell'agire economico e sociale. Tutto questo è ancora più importante ed evidente in quanto molti dei settori del *welfare* nei quali le Fondazioni operano riguardano servizi alla persona dove la qualità delle relazioni tra fornitore ed utente del servizio è elemento fondamentale di qualità.

Ispirandosi a questo principio di valore aggiunto e di ricchezza prodotta dalla relazione, l'azione delle Fondazioni sembra sempre di più fare riferimento al concetto di rete con l'obiettivo esplicito di promuovere massa critica a livello territoriale attraverso coalizioni di attori in grado di promuovere quella creazione di capitale sociale che è la linfa fondamentale per l'attivazione e il successo dei processi avviati. Nonché della loro capacità di avere vita propria autonoma dopo l'iniziale impulso creativo delle Fondazioni stesse, capacità che è caratteristica essenziale del concetto stesso di generatività alla Erikson (in cui tappe fondamentali sono il generare, l'accompagnare, il far crescere e il lasciar andare). Una via praticata a cui il documento accenna è quella delle Fondazioni di comunità (sviluppatasi in Italia proprio per merito delle Fondazioni di origine bancaria e di Fondazione con il Sud) dove l'intervento delle Fondazioni fa da catalizzatore per la creazione di capitale sociale (questa volta inteso anche nella più pragmatica accezione di capitale societario) attivato sul territorio e dove l'aspetto economico si abbina necessariamente

a quello della rete di relazioni poiché il contributo monetario alla capitalizzazione presuppone la fiducia nell'iniziativa e la voglia di aggregarsi e mettere assieme forze ed energie da parte degli attori locali. Nell'agire secondo la logica del cofinanziamento moltiplicativo le Fondazioni (che raddoppiano la dotazione della nascente Fondazione di comunità solo se sul territorio si è capaci di raccogliere risorse) segue implicitamente il validissimo principio che l'aiuto allo sviluppo non è efficace se piove dall'alto e dall'esterno sostituendo l'impegno locale, ma soltanto se premia e rafforza lo sforzo e l'iniziativa autoctona.

Molto importante, e più volte sottolineato nel documento, in questo sforzo di attivazione delle reti di attori locali, anche il processo con il quale si attivano interventi. Anche da questo punto di vista è ormai acclarato che la partecipazione e il coinvolgimento di tutti gli attori locali è un requisito fondamentale per il buon funzionamento di un'iniziativa. È sempre più necessario da questo punto di vista, seguendo gli sviluppi del concetto di *procedural utility* il cui fondamento è dimostrato ormai da numerosi studi empirici, che la partecipazione diventi un vero e proprio *input* complementare senza il quale diventa impossibile realizzare e rendere generativo un progetto su un determinato territorio. Il documento delle Fondazioni sottolinea opportunamente che la partecipazione e il coinvolgimento degli attori locali deve riguardare tutte le fasi di realizzazione del progetto, dalla co-progettazione dello stesso alla valutazione e disseminazione del suo impatto.

### **Sussidiarietà, sostenibilità, ibridazione e valutazione d'impatto**

L'altro riferimento fondamentale che le Fondazioni devono avere a mente quando decidono come operare e in che modo essere più generative è quello del traguardo di benessere o ben-vivere verso cui indirizzare gli sforzi. E qui ci si scontra con un secondo importante tipo di riduzionismo, quello sulla definizione del valore sia a livello macro che a livello micro. Per sintetizzare il problema potremmo dire oggi, parafrasando Adam Smith, che la ricchezza delle nazioni non è il flusso dei beni e servizi prodotti e fatturati in un determinato territorio, quanto piuttosto lo *stock* dei beni economici, culturali, ambientali, spirituali di cui una determinata comunità insediata su un territorio può godere.

Se dunque le Fondazioni vogliono essere generative nella loro opera e contribuire all'aumento di benessere e di ben-vivere devono avere a riferimento una mappa di indicatori adeguata per misurare l'impatto del loro intervento.

Da questo punto di vista esse possono tener conto del ruolo di *leadership* che il nostro Paese è riuscito a ritagliarsi da questo punto di vista attraverso la costruzione della mappa del BES (il Benessere Equo e Sostenibile) e l'identificazione da parte delle stesse di 12 domini fondamentali (Salute, Istruzione e formazione, Lavoro e conciliazione tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e istituzioni, Sicurezza, Benessere soggettivo, Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Ricerca e innovazione, Qualità dei servizi).

Lungo questa linea, grazie al lavoro di un intergruppo parlamentare, è scaturita recentemente la proposta di valutare progetti di legge in base al loro impatto sul BES e nell'ultimo Documento di Economia e Finanza presentato dal governo nell'aprile 2014 appare a pag. 69 il BES come indicatore da considerare a riferimento per valutare le strategie pubbliche di politica economica. Allo stesso modo è possibile ipotizzare una valutazione d'impatto alla luce del BES per i progetti delle Fondazioni anche se, dal punto di vista metodologico, è necessario affrontare il solito problema della costruzione di indici composti che richiedono la ponderazione dei diversi indicatori elementari.

Al di là di questi due nodi cruciali del principio della relazione e della definizione del valore il filo conduttore del rapporto Acri si trova in alcune parole chiave - sussidiarietà, sostenibilità, responsabilizzazione, dignificazione, generatività, rete - che sintetizzano bene l'evoluzione della riflessione sulle iniziative sostenute ed avviate.

Quanto alla sussidiarietà è ben noto il principio che il demandare l'erogazione di un servizio legato al *welfare* da una struttura centralizzata e burocratica ad un'organizzazione locale e più prossima al problema può consentire risparmi di costi aumentando al contempo la soddisfazione degli utenti. È quello che emergerebbe dal recente Rapporto sulla Sussidiarietà (2014) che individua tale risultato confrontando costi e soddisfazione degli utenti su una serie di servizi ben definiti (*housing* sociale, asili nido,...) forniti dal pubblico o in alternativa dalle cooperative sociali. Questo risultato *win-win* è possibile perché la prossimità riduce le asimmetrie informative e l'attivazione di lavoro volontario mette in gioco motivazioni intrinseche

che probabilmente non entrano in gioco in strutture burocratiche e centralizzate. Come lo stesso documento Acri sottolinea è importante però proteggere il prezioso concetto di sussidiarietà dai suoi rischi e limiti. Con un'attenzione forte alla verifica di *standard* di qualità e al rischio di precarizzazione dei rapporti di lavoro all'interno delle organizzazioni quando lo Stato approfitta della sussidiarietà spingendo troppo sul pedale della riduzione dei costi.

Un altro concetto centrale nel documento è quello della sostenibilità. Necessitata non solo dai vincoli economici del momento, ma dalla natura stessa dell'intervento tipico delle Fondazioni che è quella di erogazione di risorse temporanea e non permanente volta ad avviare processi in grado di camminare in futuro sulle proprie gambe.

È pertanto fondamentale oggi nell'ambito del *welfare*, ove possibile, attivare processi di ibridazione tra fornitura di servizi e creazione di valore economico, dove la creazione di valore diventi la fonte in grado di rendere sostenibile e di alimentare la prima attività. Da questo punto di vista l'intervento delle Fondazioni deve puntare a valorizzare il *genius loci* (la vocazione specifica di un territorio) e a far sì che esso si possa incarnare in beni e servizi prodotti che incorporino vantaggi competitivi non delocalizzabili, ovvero in grado di resistere alla pressione competitiva di concorrenti in paesi poveri ed emergenti in grado di riprodurre gli stessi beni e servizi a costi del lavoro molto più bassi.

Il nostro Paese è ricchissimo di territori con spiccate vocazioni specifiche se consideriamo la sua *leadership* in termini di siti patrimonio dell'umanità (confermata nell'ultima conferenza Unesco di Phnom Pen), la *leadership* nella biodiversità naturale in Europa grazie alla sua estensione geografica longitudinale e quella ancora più marcata nell'ambito dei beni artistico-religiosi grazie alla sua storia e tradizione. Come è ben noto, l'Italia ha inoltre riconosciuti vantaggi competitivi nel settore della meccanica (oltre che nell'agroalimentare e in altri settori tradizionali) che la rendono il quinto paese al mondo per esportazioni e rinverdiscono la storica eredità e tradizione della bottega rinascimentale. Anche da questo punto di vista il lavoro di stimolo allo sviluppo di capitale sociale locale rappresenta la chiave per costruire le fondamenta della competitività, se pensiamo alla storia dei nostri distretti e a quella già accennata delle filiere agricole, dove la capacità di associarsi per risalire la catena del valore ha un'importanza decisiva. Anche dal punto di vista scientifico la frontiera più recente degli studi si è spostata dal fascino della complessità

di sofisticati modelli matematici allo studio delle leggi di moto dei fattori di coesione tra individui in un determinato territorio. Se il capitale sociale è il collante dell'edificio socioeconomico, studiare in che modo esso si alimenta e si depaupera diventa fondamentale. E il lavoro delle Fondazioni sul territorio sopra descritto diventa pertanto in grado di fornire indicazioni cruciali non solo per l'azione, ma anche per il progresso delle conoscenze in questo determinante ambito.

Da questo punto di vista nell'elenco delle risorse finanziarie alle quali attingere per realizzare gli interventi manca forse un accento più forte alla possibilità di forme di ibridazione tra impresa *profit* ed impresa sociale che rompano la tradizionale dicotomia tra organizzazioni che si occupano di creazione di valore economico ed organizzazioni che curano solamente gli aspetti della sua redistribuzione.

Più specificamente, tra le potenziali fonti di finanziamento per gli interventi sul territorio citate dal documento (tariffazione agli utenti del servizio o alle loro famiglie; raccolta di contributi a fondo perduto da possibili enti finanziatori; raccolta di donazioni da privati, con le modalità più efficaci in funzione del tipo di servizio offerto e della realtà sociale in cui si opera; eventuali contribuzioni da parte di enti pubblici o locali preposti al servizio; eventuale accesso a contributi regionali, nazionali o europei) è possibile aggiungere a mio avviso il ruolo più attivo che il settore privato può svolgere. La ragion d'essere di imprese ibride nelle quali un'attività *profit* diventa fonte di finanziamento delle attività non *profit* aggiungendosi ai canali citati dal documento è sempre più al centro della riflessione teorica e delle pratiche aziendali concrete. Lo ricorda in sede Ue la *Social Business Initiative* quando afferma, forse un po' enfaticamente, che un'impresa su quattro delle nuove nate in Europa è *social business* e fa parte di questa categoria. Le ragioni di questa nuova modalità di espansione stanno non solo nei limiti di azione delle istituzioni tradizionali, ma anche nella capacità di questa modalità di impresa di soddisfare le motivazioni profonde delle persone che vi operano e degli stessi consumatori finali che ne acquistano i prodotti.

La storia di questi ultimi anni ci suggerisce infatti che il valore sociale ed ambientale, implicito nell'azione delle Fondazioni e nelle finalità che il loro intervento si propone, può essere "prezzato" nei beni e servizi prodotti facendo leva sulla disponibilità a pagare dei potenziali consumatori/utenti. La letteratura economica anglosassone sintetizza questo concetto in maniera efficacissima parlando di "*re-tailing public good*" (vendita al dettaglio di beni pubblici) (Besley e

Ghatak, 2007). È dunque sempre più prassi di imprese e cooperative socialmente orientate produrre valore economico anche grazie alla capacità di stimolare la disponibilità a pagare per la qualità sociale ed ambientale incorporata nei prodotti. Dall'idea originaria dei pionieri equosolidali, che per primi hanno trasformato le filiere delle *commodities* agricole proponendo ai consumatori finali una diversa costruzione e ripartizione del valore e riuscendo a far leva sulla disponibilità a pagare per la promozione di inclusione ed accesso al mercato dei produttori di base, quest'idea si è sviluppata diventando una vera e propria innovazione trasversale. È infatti possibile incorporare in beni e servizi prodotti qualunque tipo di valore sociale ed ambientale per il quale i cittadini sono potenzialmente disposti a pagare (gli studi empirici confermano che almeno un terzo della popolazione è disposto a farlo). Tra le tante modalità di applicazione del principio abbiamo ad esempio in Italia i prodotti che incorporano legalità favorendo il riutilizzo della mole ormai ingente di beni confiscati (le filiere di Libera), quelli tradizionali equosolidali e, potenzialmente in futuro, prodotti che incorporano beni relazionali e culturali (es. legati all'intervento restaurativo del nostro patrimonio artistico culturale). Ma anche gli *spin-off* generati dalle imprese *profit* o *joint venture* tra *profit* e non *profit* come nel caso scuola internazionale della Grammeen-Danone. Poiché la sostenibilità economica delle iniziative finanziate resta l'aspetto prioritario, sempre di più le Fondazioni sono chiamate a valutare con attenzione queste potenzialità.

Un ultimo problema affrontato dal rapporto è quello della valutazione d'impatto dei progetti realizzati. Da questo punto di vista esiste un ben noto *trade-off* su cui ogni operatore di *welfare* è chiamato a prendere posizione. La valutazione d'impatto implica la sottrazione di risorse all'ammontare erogato per la realizzazione del progetto, ma è un investimento molto importante che consente di affinare le modalità di intervento per aggiustare il tiro e migliorare impatto ed efficacia per le azioni future. È evidente dunque che la valutazione d'impatto e la diffusione dei risultati di tale valutazione ai fini del miglioramento delle modalità d'intervento di tutti gli attori presenti sul territorio è e resta essenziale, pur richiedendo tempi e risorse se effettuata secondo *standard* di qualità (nella migliore delle ipotesi, non essendo possibile il *first best* dell'analisi controfattuale si ricorre ad esperimenti randomizzati dove si valutano le variazioni di indicatori di *performance* in campioni di trattamento e controllo in modo da superare tutte le obiezioni di endogeneità, basi di selezione, ester-

nalità). Poiché non sempre questo è possibile (soprattutto quando si tratta di valutare iniziative già in corso) è necessario ricorrere al *third best* di analisi fondate su tecniche (*propensity score*, stime strumentali, ...) che comunque richiedono una costosa raccolta di dati ed il lavoro dei ricercatori. Affinché, però, la valutazione sia efficace dobbiamo tornare al punto di partenza. Ovvero è necessaria a monte la capacità di andare oltre il riduzionismo nella definizione di valore per identificare gli indicatori appropriati di benessere, ben-vivere sui quali costruiamo la nostra valutazione d'impatto.

E per farlo dobbiamo avere nella cassetta degli attrezzi visioni ampie di persona, impresa e valore in grado di superare le trappole dei riduzionismi di cui il pensiero economico è troppo spesso disseminato.

### **Riferimenti bibliografici**

Besley T. Ghatak M., 2007 *Retailing Public Goods: The Economics of Corporate Social Responsibility*, *Journal of Public Economics*, Vol. 91, No. 9, p. 1645–1663.

AA.VV., *Sussidiarietà e... qualità nei servizi sociali*, Rapporto sulla sussidiarietà 2013/2014, Fondazione per la Sussidiarietà.

## LE FONDAZIONI E IL WELFARE

### Analisi, prospettive e modelli di intervento\*

#### Premessa

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

Le Fondazioni di origine bancaria sono ben consapevoli dei problemi e degli sforzi che, a ogni livello, sono già oggi avviati per riformare il *welfare* italiano, e sono esse stesse attivamente impegnate nella ricerca e nell'attuazione di modalità di intervento innovative ed efficaci. È tuttavia necessario che i termini della loro partecipazione al processo siano intesi correttamente, avendo ben chiaro che esse, come d'altronde le altre realtà del terzo settore, non possono né intendono svolgere sistematicamente un ruolo sostitutivo dell'intervento pubblico, in un quadro di sussidiarietà responsabile che va preservato e anzi promosso; tanto meno possono generare le risorse per rispondere all'insieme dei problemi che il *welfare* pubblico, nelle sue diverse espressioni, non è più in grado di fronteggiare. Basti osservare, al riguardo, che a fronte di una spesa pubblica per assistenza sociale stimata in oltre 60 miliardi di euro annui<sup>69</sup>, gli interventi delle Fondazioni nel settore ammontano a circa 300 milioni di euro. D'al-

\* Il documento è stato redatto dal Gruppo di Lavoro sul *welfare* costituito in Acri e coordinato dal Vicepresidente Vincenzo Marini Marini.

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

tro canto, questa sostituzione non esiste in alcuna parte del mondo: le Fondazioni, però, sentono la responsabilità di indicare il ruolo che esse possono e vogliono giocare in un processo di cui dichiarano di voler essere pienamente, ma realisticamente, protagoniste; proposito che si dimostra anche nella crescente incidenza negli ultimi anni delle erogazioni nel settore, in risposta alla crisi economica e sociale delle comunità di riferimento.

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

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

Questo documento si propone tre obiettivi.

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

In secondo luogo, vuole aiutare la riflessione sul contributo che le Fondazioni stesse potranno portare al processo di rinnovamento del *welfare* italiano nella sua componente legata alle comunità locali. Nella consapevolezza delle profonde diversità che caratterizzano l’Italia, di cui lo squilibrio Nord-Sud rappresenta l’esempio più evidente, e del ruolo assai rilevante svolto dagli enti locali, la riflessione

sul contributo delle Fondazioni non potrà che assumere un contenuto di orientamento e metodo, senza pretendere di indicare nel dettaglio interventi e azioni che spetterà alle singole realtà progettare e realizzare.

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

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

## PARTE I

## ANALISI DEL CONTESTO

**Il contesto di riferimento del sistema di *welfare* in Italia**

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

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

Le caratteristiche dei servizi offerti ai cittadini e le modalità della loro erogazione (cioè l'“offerta” di servizi) contribuiscono a spiegare le particolari difficoltà del *welfare* italiano. La scelta di assegnare una parte rilevante delle prestazioni pubbliche sotto forma di trasferimenti monetari alle persone e alle famiglie – generalmente erogati dall'INPS senza alcun coordinamento con i Comuni, che sono gli erogatori di servizi reali – ha sicuramente contribuito a rendere il sistema di *welfare* particolarmente flessibile poiché poneva in capo ai beneficiari la scelta di come destinare le risorse ricevute. Di questo modello non sono mancati però potenti effetti negativi. La scelta di privilegiare i trasferimenti monetari diretti alle famiglie non ha favorito la creazione di servizi che puntassero ad aumentare l'autonomia degli utenti ma, al contrario, ha incentivato la tendenza di questi ultimi a dichiarare condizioni di maggiore bisogno per ricevere trasferimenti più elevati (come mostrano i frequenti casi di abuso). Inoltre, questo approccio di tipo “risarcitorio” ha lasciato in capo alle sole famiglie la responsabilità di scegliere i servizi da acquistare, rendendo complicata, se non impossibile, ogni valutazione di efficacia di prestazioni alternative. Peraltro, anche nel caso dei servizi erogati in forma non monetaria e sotto la diretta responsabilità degli enti locali, la valutazione di efficacia delle prestazioni (cioè la loro capacità di raggiungere gli obiettivi previsti dall'intervento) è stata sistematicamente trascurata.

Per altro verso, il sistema di *welfare* è risultato fortemente sbi-

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

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

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

Per evitare che il vincolo di bilancio imponga tagli eccessivi o poco meditati delle risorse, rischiando così di travolgere il sistema di protezione sociale, è indispensabile avviare un'importante azione di adeguamento e rinnovamento del sistema stesso. Vanno introdotte trasformazioni che abbiano la capacità di rilanciare il ruolo del *welfare* come fattore di crescita del sistema economico e sociale, oltre

che di rete di protezione a fronte dei rischi, specie demografici ed economici, che caratterizzeranno la società di qui ai prossimi decenni. Gli interventi da attuare dovranno mirare soprattutto a indirizzare le risorse verso lo sviluppo delle capacità e dell'autonomia delle persone, delle comunità e della società nel suo insieme, basandosi su misure di universalismo selettivo, rimodulate opportunamente nell'ambito di un più ricco e articolato modello partecipativo.

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

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

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

In effetti, l'accentuazione del ruolo dei soggetti locali – nella individuazione delle priorità con cui i sistemi di *welfare* debbono confrontarsi, nella determinazione degli strumenti da utilizzare per

migliorare la qualità dei servizi e nel reperimento delle risorse necessarie a finanziarli – sembra poter rendere più responsabili i decisori locali, contribuendo pertanto a migliorare la qualità dei servizi per i cittadini. D'altra parte, la mancanza di standard universali e di stringenti meccanismi di controllo delle spese e delle prestazioni rischia di aumentare il grado di diversificazione del sistema a scala nazionale, introducendo possibili elementi di iniquità o di irrazionalità, nonché di mandare fuori controllo la spesa, come hanno mostrato le esperienze più recenti di “federalismo” nella gestione dei programmi di *welfare* e sanitari.

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

### Le sfide del *welfare*

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

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

*cost-effectiveness*, cioè sulla eventuale possibilità di raggiungere gli stessi obiettivi utilizzando gli strumenti meno costosi.

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

Una **seconda sfida** riguarda il superamento del carattere prevalentemente "risarcitorio" del nostro sistema di *welfare*, tutto concentrato a distribuire risorse economiche a soggetti colpiti da eventi

avversi (una disabilità, una malattia, ecc.) e poco attento a fornire loro l'aiuto necessario a gestire la propria esistenza con la massima autonomia, anche nel momento della difficoltà, nella logica della piena inclusione sociale. Proprio questa caratteristica del sistema ha contribuito ad aumentarne a dismisura i costi. Per vincere la sfida di un *welfare* che favorisce lo sviluppo e pertanto restituisce la "massima autonomia possibile" alle persone occorre immaginare e sperimentare l'efficacia di interventi "abilitanti" e "responsabilizzanti", puntando a realizzare un sistema di servizi sociali che sia capace di sviluppare o potenziare al massimo le risorse delle persone e quelle delle comunità in cui esse vivono.

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

## PARTE II

### IL RUOLO DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA

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

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

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

Oltre che svolgere specifiche azioni, le Fondazioni possono essere animatrici del dibattito culturale su questi temi, che richiede ancora apertura di prospettive e precisazioni di concetti. È un'intera "cultura politica" oltreiché, forse, larga parte della "cultura del sociale" che necessita di mettere meglio a fuoco gli assunti e le opzioni disponibili per un nuovo sistema di *welfare*.

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

## Orientamento strategico delle politiche di intervento

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

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

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

## Orientamento all'innovazione

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

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

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

- promuovere sperimentazioni pilota di modelli di intervento per valutarne l'efficacia nella soluzione dei problemi;
- sostenere l'ingegnerizzazione di soluzioni organizzative promettenti da portare a regime e la diffusione di modelli efficaci, in specie con l'obiettivo di ridurre la frammentazione dell'offerta e di favorire il buon funzionamento di reti multi-attore;

- contribuire a diffondere una cultura del monitoraggio e della valutazione comparativa dell'efficacia, dei costi e dei benefici delle politiche e degli interventi di welfare, rendendo possibili processi seri e fondati di documentazione e di valutazione dei risultati e degli impatti delle sperimentazioni, anche promosse da altri soggetti;
- aiutare le pubbliche amministrazioni, in particolare locali, assieme al resto del terzo settore a imboccare strade di messa in efficienza delle loro organizzazioni e dei loro processi;
- avviare sperimentazioni di co-programmazione degli interventi.

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

L'adozione di questo orientamento alla sperimentazione controllata delle innovazioni nelle politiche sociali, deriva alle Fondazioni dalla consapevolezza dei limiti e delle peculiarità che il loro intervento può realisticamente proporsi. Il limite principale è rappresentato dalla scarsità delle risorse economiche di cui la Fondazione dispone e, di conseguenza, dalla difficoltà che essa incontrerebbe nel rendere disponibile un servizio alla totalità dei potenziali beneficiari, anche in territori limitati. Anziché favorire la fornitura del servizio a un numero ridotto di soggetti, la Fondazione preferisce dunque comprendere meglio quali interventi siano più efficaci per poi contribuire a diffonderne la conoscenza e l'adozione da parte dei soggetti (in primo luogo quelli pubblici) che dispongono di risorse più cospicue,

previa analisi delle condizioni di sostenibilità economica delle iniziative ai fini della loro replicabilità. Si tratta perciò di valutare non solo l'efficacia dei diversi interventi (cioè di valutarne i potenziali benefici), ma anche di comprenderne i costi, così da poter tenere adeguatamente in considerazione la *cost-effectiveness* delle diverse soluzioni che vengono proposte.

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

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

### **Orientamento all'estensione del servizio**

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

Poiché le risorse delle Fondazioni, come detto in precedenza, non sono neppure lontanamente sufficienti per sostenere i costi di erogazione di servizi sociali rivolti alla totalità dei cittadini, appare consigliabile selezionare, fra le tante, quelle più meritevoli e che soprattutto siano in grado di raggiungere una sostenibilità operativa ed economica nel tempo.

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

- i beneficiari dei servizi, o le loro famiglie, hanno la possibilità di sostenere una parte dei costi del servizio stesso, ed hanno interesse a farlo perché l'erogazione del servizio può generare miglioramenti dello stato dei beneficiari e risparmi nel medio periodo,

svolgendo una funzione di prevenzione dell'aggravamento dei bisogni;

- esistono opportunità di contenimento dei costi dei servizi, ad esempio attraverso il coinvolgimento operativo di realtà del volontariato.

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

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

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

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

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

Occorre anche riflettere su chi siano i soggetti operativi che effettivamente sono in grado di erogare i servizi. L'Italia, anche se in

modo eterogeneo sul suo territorio, vede una ricca presenza di organizzazioni operanti nel campo sociale che hanno competenze e risorse adeguate. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, questi soggetti hanno tradizionalmente operato come fornitori della Pubblica Amministrazione: il modello di attività sopra descritto richiede invece un cambiamento organizzativo, di competenze, cultura gestionale e anche di immagine, affinché questi operatori acquisiscano la capacità di proporsi direttamente agli utenti e alle famiglie. Accompagnare questa trasformazione è un altro importante compito nel quale possono cimentarsi le Fondazioni.

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

### **Interventi emergenziali**

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

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

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

pletamente esplicitata in occasione dell'intervento medesimo, almeno già presente *in nuce*.

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

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

### **Consolidamento dei legami sociali**

Un elemento peculiare e distintivo dei modelli di *welfare* di comunità può in particolare ravvisarsi nella presenza di reti territoriali che perseguano una proficua integrazione degli interventi dei principali attori della comunità e generino opportunità di cooperazione. Le Fondazioni, prestando sempre attenzione all'interlocuzione positiva con gli attori del territorio, possono svolgere in questo senso una fun-

zione catalizzatrice, che assumerà forme differenti a seconda della maturità e del grado di complessità del contesto. Si potrà trattare di un ruolo di convocazione, di facilitazione, di promozione o di *leadership*, e ciò nella consapevolezza che le reti non richiedono solo di essere formate, ma anche di essere gestite, o aiutate a gestirsi, nella loro evoluzione.

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

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

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

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

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

Ai fini della costruzione di una rete del terzo settore, che potrà coinvolgere anche altri soggetti privati appartenenti al mondo profit<sup>70</sup>, occorre prendere in esame e analizzare tanto i fattori posizionali, quanto quelli relazionali che caratterizzano le organizzazioni presenti sul territorio. Fattori rilevanti per individuare il ruolo della Fondazione e le modalità di coinvolgimento dei soggetti.

Nel primo aggregato, relativo ai "fattori posizionali", assumono rilievo gli elementi relativi alla numerosità, alle attività esercitate, alla dimensione e specializzazione territoriale, alla dimensione della rete sociale di cui ognuna fa parte.

L'analisi di tali fattori consente di percepire il grado di specializzazione/sovrapposizione e adeguatezza delle organizzazioni rispetto ai bisogni presenti e i possibili margini di miglioramento.

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

Nella costruzione della rete vanno poste particolari attenzioni:

- alla continuità dell'azione avviata, che deve andare oltre l'entusiasmo iniziale;
- alla frammentazione dei rapporti perché, ove prevalgano sub-aggregazioni sociali troppo coese, possono portare a reti alternative;
- ad evitare che fattori posizionali assumano maggior rilevanza rispetto a quelli relazionali, che molto spesso rappresentano la componente più innovativa;
- all'esigenza di individuare, fin dall'inizio, il ruolo che la Fondazione intende esercitare (finanziatore, promotore di iniziative, ecc.);
- al rischio di assumere un ruolo centrale nella rete sociale, che, ove vada oltre la fase di promozione, potrebbe ostacolare la continuità

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

e la sostenibilità delle iniziative. Per cui si rende necessario riflettere circa il ruolo della Fondazione anche dopo che la rete sociale si è resa autonoma.

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

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

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

## PARTE III

APPROCCIO AL WELFARE DI COMUNITÀ:  
LE FASI DI UN PROCESSO

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

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

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

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

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

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

## IL PROCESSO DELL'ORIENTAMENTO ALL'INNOVAZIONE

### 1) Analisi della situazione territoriale

#### *Soggetti coinvolti*

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

#### *Attività*

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

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

## 2) Elaborazione programma di intervento

### *Soggetti coinvolti*

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

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

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

### *Attività*

- A. Declinazione delle finalità dell'intervento, degli specifici obiettivi di miglioramento per i destinatari dell'intervento (il cosiddetto "cambiamento") che l'intervento intende perseguire e degli strumenti che possono indurre tale cambiamento:
1. individuazione della popolazione *target* dell'intervento;
  2. determinazione del miglioramento che si intende realizzare (ad esempio: riduzione del tasso di abbandono scolastico, aumento del tasso di occupazione, aumento del livello dei consumi alimentari, ecc.).
- B. Definizione di dettaglio degli strumenti (il cosiddetto "trattamento") attraverso i quali si intende raggiungere l'obiettivo di cambiamento previsto, nonché delle modalità della loro gestione operativa:
1. specificazione dei servizi da realizzare (la cosiddetta "protocollo" del trattamento), direttamente o con la collaborazione dei *partner* individuati;
  2. analisi della fattibilità dell'intervento ipotizzato in termini normativi e amministrativi (si pensi al contesto normativo di riferimento che potrebbe costituire un vincolo alla realizzazione degli *step* operativi);
  3. individuazione dei *partner*, ossia di un tavolo di soggetti interessati a realizzare l'intervento definito. Nella formazione del tavolo occorrerà tener conto sia dei benefici che ciascun *partner* (singolarmente o collettivamente) potrebbe offrire, sia dei costi di gestione imposti da una struttura partecipata. L'analisi dei potenziali apporti dei *partner* dovrà in partico-

lare esplicitarsi in termini di:

- a. risorse economiche e finanziarie: disponibilità ad assumere un rischio imprenditoriale con un'aspettativa di rendimento calmierato, donazioni da privati, *crowdfunding*, contribuzioni da parte dell'ente pubblico, sponsorizzazioni, fondi di garanzia per facilitare l'accesso al credito, ecc.;
  - b. risorse umane: individuazione di soggetti con esperienza nel settore di riferimento, utilizzo di risorse volontarie;
  - c. risorse materiali: donazioni di beni mobili o attrezzature, lasciti testamentari, comodati gratuiti o a canone agevolato;
  - d. *know-how*: patrimonio di conoscenze e competenze progettuali e manageriali nel settore di riferimento;
4. determinazione della articolazione operativa dell'intervento e delle responsabilità dei singoli *partner*:
1. definire le responsabilità e i ruoli dei singoli *partner*;
  2. definire l'articolazione temporale dell'intervento e i momenti di verifica dell'operato dei singoli;
  3. definire standard di qualità dei servizi.
- C. Definizione del modello e delle modalità per effettuare il monitoraggio in itinere e la valutazione di efficacia dell'intervento.

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

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

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

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

#### *Soggetti coinvolti*

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

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

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

#### *Attività*

##### **A) Realizzazione dell'intervento.**

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

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

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

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

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

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

#### **4) Condivisione dei risultati della valutazione**

##### *Soggetti coinvolti*

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

Il responsabile della valutazione dell'efficacia dell'intervento.

##### *Attività*

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

#### **5) Diffusione dell'informazione sui risultati della sperimentazione**

##### *Soggetti coinvolti*

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

##### *Attività*

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

## IL PROCESSO DELL'ORIENTAMENTO ALL'ESTENSIONE DEL SERVIZIO

### 1) Analisi della situazione territoriale

#### *Soggetti coinvolti*

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

#### *Attività*

- Analisi della situazione esistente in un determinato ambito settoriale e di circoscrizione territoriale di azione;
- individuazione di uno specifico bisogno attraverso il dialogo della rete sociale del territorio, in particolare a fronte di una riduzione o interruzione di servizi in precedenza garantiti dalla pubblica amministrazione, a causa dei tagli di spesa intervenuti ai vari livelli;
- mappatura dei servizi esistenti in risposta al bisogno, da parte di tutti i soggetti pubblici e privati attivi nell'ambito oggetto di analisi;
- focus sul *gap* esistente e individuazione di possibili spazi di miglioramento.

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

### 2) Elaborazione programma intervento

#### *Soggetti coinvolti*

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

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

nitoraggio, anche la Fondazione.

### *Attività*

#### *Ricerca di sinergie ed efficienze tra iniziative in corso*

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

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

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

#### *Progettazione dei servizi e delle condizioni per la loro sostenibilità<sup>71</sup>*

- Occorre progettare i servizi da offrire dal punto di vista operativo e dal punto di vista delle condizioni per la loro sostenibilità economica a regime. Per perseguire la sostenibilità economica occorre studiare un mix integrato di:
  1. utilizzo di risorse volontarie per la riduzione dei costi del servizio;
  2. tariffazione agli utenti del servizio o alle loro famiglie, possibilmente differenziata in funzione della possibilità di spesa;

---

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

3. raccolta di contributi a fondo perduto da possibili enti finanziatori;
  4. raccolta di donazioni da privati, con le modalità più efficaci in funzione del tipo di servizio offerto e della realtà sociale in cui si opera;
  5. eventuali contribuzioni da parte di enti pubblici o locali preposto al servizio;
  6. eventuale accesso a contributi regionali, nazionali o europei.
- L'attivazione dei servizi progettati può richiedere anche l'accesso al credito per investimenti infrastrutturali o strumentali che anticipi le future entrate.

### **3) Implementazione del programma di intervento**

#### *Soggetti coinvolti*

Il gruppo di lavoro operativo

#### *Attività di startup*

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

#### *Servizio a regime*

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

### **4) Monitoraggio e valutazione *ex post***

#### *Soggetti coinvolti*

Il gruppo di lavoro operativo, la Fondazione e il tavolo allargato.

#### *Attività*

- Monitoraggio periodico della congruenza degli interventi realizzati con quelli programmati;
- Valutazione del grado di soddisfazione degli utenti del servizio e, se applicabile, valutazione *ex post* degli effetti sugli stessi, attra-

- verso una procedura rigorosa;
- Valutazione economica degli impatti sulla spesa sociale complessiva locale.