

# FEDERALISMO FISCALE E DISUGUAGLIANZE TERRITORIALI: IL RUOLO DELL'ECONOMIA CIVILE

a cura di  
*Paolo Venturi e Sara Rago*



*È vietata la riproduzione degli scritti  
apparsi sulla Rivista salvo espressa  
autorizzazione della Direzione di AICCON.*

**AICCON**

Piazzale della Vittoria, 15

47121 Forlì

Tel. 0543.62327 - Fax 0543.374676

[www.aiccon.it](http://www.aiccon.it)

[www.legiornatedibertinoro.it](http://www.legiornatedibertinoro.it)

# INDICE

Introduzione .....5  
*a cura di Paolo Venturi e Sara Rago*

Intervento di apertura – Le imprese sociali risorse  
per il nuovo modello di sviluppo..... 11  
*a cura di Claudio Gagliardi*

## **Sessione di apertura - Attuazione del Federalismo fiscale e ruolo dell’Economia civile**

Lo sviluppo dell’Economia civile..... 19  
*di Stefano Zamagni*

Intervento .....27  
*di Luigino Bruni*

Intervento .....34  
*di Luca Antonini*

Il ruolo del Terzo settore nella lotta contro le  
disuguaglianze ingiuste a livello sociale e territoriale  
in un regime federalista .....41  
*di Pierpaolo Donati*

## **Sessione parallela 1 - Commons e sviluppo economico: il ruolo della cooperazione e dell’impresa sociale**

La cooperazione di utenza nella gestione dei servizi pubblici.....53  
*di Pier Angelo Mori*

Rigenerazione Urbana e dimensione sociale .....64  
*di Pier Luigi Sacco*

Territorio e persone come risorse: le cooperative di comunità....75  
*di Giuliano Poletti*

Un nuovo welfare: cantieri cooperativi e mutualistici.....81  
*di Vincenzo Mannino*

## **Sessione parallela 2 - Volontariato e capitale civile**

I veri soggetti della sussidiarietà. Volontari e cittadini attivi .....89  
*di Gregorio Arena*

A proposito di non profit: come se ne parla sui giornali?.....95  
*di Nereo Zamaro e Gabriella Fazzi*

## **Sessione di chiusura - Globalizzazione e disuguaglianze territoriali: il ruolo dell'Economia civile**

Nuove povertà e benessere: politiche sociali  
contro la disuguaglianza.....121  
*di Chiara Saraceno*

Le dimensioni della disuguaglianza in Italia .....128  
*di Giovanni D'Alessio*

Credito Cooperativo: il Valore Aggiunto della Mutualità.....167  
*di Alessandro Messina*

Conclusioni.....176  
*di Stefano Zamagni*

## **Anteprima – Presentazione ISTAT**

“Verso il secondo censimento del non profit” .....182  
*di Enrico Giovannini*

# Introduzione

*a cura di Paolo Venturi<sup>1</sup> e Sara Rago<sup>2</sup>*

## Il tema della XI edizione

Lo scenario sociale ed economico attuale pone fortemente in evidenza, a distanza di oltre quattro anni dall'inizio della crisi, il problema delle *disuguaglianze*, questione che la riforma del Federalismo fiscale (legge delega n. 49/2009) aveva l'obiettivo di affrontare anche attraverso il coinvolgimento del Terzo settore, in forza della previsione (art. 2) di una valorizzazione del principio di *sussidiarietà orizzontale*<sup>3</sup>.

Se da un lato, quindi, l'opportunità per i soggetti dell'Economia civile di aumentare il proprio spazio d'azione attraverso il consolidamento dei diversi modelli regionali di *welfare*, è andata scemando, dall'altro si sono accentuate le caratteristiche preesistenti nei territori per cui le *disuguaglianze* storicamente sono cresciute e si sono diffuse e, di conseguenza, sono state ancor più evidenziate le problematiche sociali ed economiche all'interno delle quali l'Economia civile può dare il proprio contributo nel trovare soluzioni.

Come dimostrato da un recente rapporto OECD (2011)<sup>4</sup>,

1 Direttore AICCON.

2 AICCON Ricerca.

3 Principio già espresso dagli artt. 118 e 119 della Costituzione della Repubblica Italiana.

4 OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising. Note sul paese: Italia*, in: <<http://www.oecd.org/dataoecd/51/35/49177743.pdf>>.

inoltre, “la disuguaglianza dei redditi tra le persone in età lavorativa è aumentata drasticamente nei primi anni Novanta e da allora è rimasta a un livello elevato, nonostante un leggero calo verso la fine del primo decennio degli anni duemila. La disuguaglianza dei redditi in Italia è superiore alla media dei Paesi OCSE, più elevata che in Spagna ma inferiore che in Portogallo e nel Regno Unito. Nel 2008, il reddito medio del 10% più ricco degli italiani era di 49 mila e 300 euro, dieci volte superiore al reddito medio del 10% più povero (4 mila e 877 euro) indicando un aumento della disuguaglianza rispetto al rapporto di 8 a 1 di metà degli anni Ottanta”.

A seguito delle politiche adottate negli ultimi decenni, inoltre, la questione delle disuguaglianze si è andata aggravando. Negli ultimi mesi, i livelli di disuguaglianza interni al paese si sono estremamente inaspriti a fronte del crescente problema della disoccupazione e della conseguente forte riduzione del reddito disponibile delle famiglie e della loro propensione al risparmio. Nella media del 2011, il tasso di disoccupazione è pari all'8,4% e si assesta al 9,3% nei primi mesi del 2012 (contro il 10,8% del livello europeo); tuttavia, il dato è ancora più preoccupante con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile (15-24enni), categoria di riferimento rispetto alla quale il tasso è pari al 29,1% nella media del 2011<sup>5</sup> ed in crescita, ovvero al 31,9%, nei primi mesi del 2012 (contro il 21,6% dell'Unione Europea) (fonte: Istat).

Inoltre, le ripercussioni dei tagli della spesa pubblica in corso si avranno specialmente a livello *territoriale*, a seguito della redistribuzione di un ammontare sempre minore di risorse, sia in termini economici che di servizi erogati. Di conseguenza,

5 Il valore massimo è relativo alle giovani donne residenti nel Mezzogiorno ed è pari al 44,6%.

chi avrà la possibilità (in termini di risorse monetarie) di cercare alternative private *for profit* si avvantaggerà sempre più rispetto a chi avrà una minore capacità di spesa individuale, andando ad incrementare in tal modo i livelli di disuguaglianza presenti sui territori.

Come in molti paesi OCSE, in Italia sanità, istruzione e altri servizi pubblici destinati alla salute hanno contribuito fino a questo momento a ridurre le disuguaglianze di reddito.

L'aumento delle disuguaglianze territoriali rischia di andare ad alimentare sempre più un diffuso sentimento di ostilità all'interno della società, da parte di "chi ha meno" nei confronti di "chi ha di più", ostilità che necessariamente mina il livello di *coesione sociale*.

Il tema della disuguaglianza nei territori, oltre a porre in primo piano la necessità di azioni redistributive a favore dei meno abbienti, evidenzia il bisogno di sviluppare politiche di tipo *generativo*, ovvero in grado di valorizzare – all'interno di una logica di azione sussidiaria – i *soggetti della società civile organizzata* (in tutte le sue espressioni). Questi ultimi, infatti, sono caratterizzati dalla capacità di garantire al contempo elementi di equità e di sviluppo e, di conseguenza, di alimentare la coesione sociale nei territori attraverso la produzione di legami di solidarietà.

Una crisi *entropica*, ovvero "di perdita di senso, di direzione", è impossibile da superare soltanto attraverso aggiustamenti di natura tecnica o con provvedimenti meramente legislativi e regolamentari atti a riformulino i meccanismi di funzionamento di Stato e mercato. Indispensabile è, invece, una re-introduzione *all'interno* all'azione economica e politica della *dimensione del Civile*, ovvero una ricollocazione della *persona* al centro del paradigma economico del paese.

I soggetti dell'Economia civile, rispetto a tali dinamiche, assumono un ruolo sempre più rilevante con particolare riferi-

mento alla ridefnizione delle politiche sociali ed economiche. Contribuendo ad alimentare al contempo il livello di *capitale sociale e civile* del territorio e, conseguentemente, la coesione sociale al suo interno, i soggetti dell’Economia civile attuano un’azione di contrasto all’impoverimento dei territori – in termini di sviluppo sia sociale che economico.

L’Economia civile con le sue istituzioni si colloca all’interno della transizione da un modello di *welfare state* ormai obsoleto ad un *welfare civile*, mettendo in luce bisogni sociali nuovi, fortemente legati all’emergere di nuove povertà e al persistere di situazioni di disuguaglianza che si vanno aggravando all’interno della società. È proprio in questi spazi che i soggetti dell’Economia civile possono ristrutturarsi internamente e dentro il proprio settore, per affrontare in maniera adeguata la domanda di nuovi bisogni sociali, sempre più stringente e sempre più differenziata al suo interno, e al contempo orientare ed organizzare un *mercato plurale*, dal lato dell’offerta, volto a garantire un *universalismo* del sistema di *welfare* che il livello statale, agendo solitariamente, non è più in grado di offrire.

## Le sessioni della XI edizione

All’interno della I sessione de “Le Giornate per l’Economia civile”, a partire dagli aspetti fondanti del Federalismo fiscale e dalle relative ricadute sulla società, il dibattito che si è sviluppato ha toccato il tema del cambiamento del ruolo del Terzo settore in tale prospettiva e ai potenziali spazi di azione per questi soggetti.

Il Terzo settore è un attore fondamentale rispetto al tema dell’*equità* dei territori in duplice maniera: innanzitutto, dal lato della domanda, offre la possibilità di *aggregare bisogni so-*



*ciali* espressi dal livello locale. La difficoltà nel riuscire a racchiudere esigenze differenziate, al fine di organizzare successivamente l'offerta di servizi in loro risposta, deriva, infatti, dal loro legame con le peculiarità specifiche dei territori in cui esse nascono e crescono.

Il Terzo settore, inoltre, fornisce risposte anche dal lato dell'offerta, attraverso il *pluralismo societario* che lo caratterizza e che permette di differenziare l'offerta di prodotti/servizi in base alla funzione-obiettivo delle singole istituzioni: produttiva, di *advocacy*, erogativa.

È ormai noto come le politiche statali – basate sul principio di redistribuzione – non siano più sufficienti a garantire livelli di benessere alla totalità dei cittadini; da tale mancanza, viene a generarsi la necessità di un'azione da parte del Terzo settore nella gestione del territorio e dei beni della comunità.

In tal senso, la II sessione dell'evento ha voluto analizzare (in due momenti svoltisi parallelamente in altrettante sessioni di approfondimento) il ruolo dell'Economia civile e le modalità con cui le diverse tipologie di soggetti possono inserirsi in questo contesto: da un lato, le cooperative sociali e le imprese sociali, rispetto ad una gestione imprenditoriale dei *community asset* in grado di generare sviluppo economico; dall'altro, il volontariato, nella produzione di capitale sociale e beni relazionali, quali elementi necessari ad incrementare il livello di coesione sociale della comunità ed allo sviluppo di cittadini più attenti e responsabili rispetto alla costruzione del bene comune.

I cambiamenti sociali che si sono verificati negli ultimi vent'anni, tutti connessi – più o meno direttamente – al fenomeno della globalizzazione, hanno, inoltre, alimentato il problema delle *disuguaglianze* all'interno della società.

Durante la III sessione de "Le Giornate di Bertinoro", il dibattito ha inquadrato tale tema, con particolare riguardo alla loro capacità di penetrare e replicarsi nei territori, nonché di

perpetrarsi tra generazioni in assenza di interventi efficaci da parte di politiche attuate ai diversi livelli istituzionali.

L'azione dell'Economia civile, attraverso le sue differenti componenti, è rivolta dunque al potenziamento delle relazioni e delle reti esistenti sui territori e, di conseguenza, ad eliminare o ridurre le diseguaglianze presenti su di esso. Per fare ciò è necessario potenziare gli *asset* di capitale civile dei singoli territori, compito che le organizzazioni della società civile possono e devono essere in grado di affrontare.

La modalità attraverso la quale i soggetti dell'Economia civile possono operare in tal senso passa necessariamente per una ridefinizione della *mutualità* quale principio originario alla base della loro azione. L'obiettivo è quello di diffondere pratiche di reciprocità e di democrazia, mediante le quali ricostruire quei legami territoriali fondamentali per un ricollocamento della mutualità quale principio-guida nella gestione dei beni della collettività e, di conseguenza, nella riduzione delle disuguaglianze territoriali.

# Intervento di apertura – Le imprese sociali risorse per il nuovo modello di sviluppo<sup>6</sup>

*a cura di Claudio Gagliardi*

Segretario Generale Unioncamere

Negli ultimi anni, il sistema delle Camere di Commercio si è particolarmente impegnato rispetto al tema dei corpi intermedi, poiché le Camere di Commercio ritengono l'impresa sociale un'importante forma di impresa all'interno del mercato, fondamentale in particolar modo in questo momento difficile da un punto di vista economico.

Attraverso l'osservazione pluriennale condotta dalle Camere di Commercio, è stato possibile portare all'interno del sistema camerale esperienze, sensibilità e possibilità di collaborazione.

In questo momento di crisi economica è particolarmente importante mostrare un forte interesse a questa parte di società ed economia italiana. Come disse Luigi Einaudi, grande statista ed economista, Presidente della Repubblica che ha avuto un ruolo fondamentale nella rinascita dell'Italia dopo la distruzione della guerra: “Chi cerca rimedi economici a problemi economici è su falsa strada, la quale non può che condurre al precipizio. Il problema economico è l'aspetto e la conseguenza di un più ampio problema, spirituale e morale”.

Riflettere sul ruolo dell'imprenditoria sociale e dell'impresa

6 Testo non rivisto dall'Autore.

sociale a partire da tale presupposto e, pertanto, discutere di un'impresa mossa da motivazioni particolari, con finalità che la distinguono all'interno del sistema economico e della società proprio per l'esplicita finalità sociale, ripropone con forza la validità di questo approccio.

L'universo delle imprese sociali sarà a breve censito da Istat attraverso il coinvolgimento delle Camere di Commercio. Il Censimento del Non Profit sarà una rilevazione fondamentale al fine di restituire un'informazione puntuale in merito a questo settore.

Annualmente, il sistema camerale, attraverso analisi, osservatori ed archivi, indaga l'evoluzione delle imprese sociali: se ne contano attualmente più di 13 mila in Italia. È stato rilevato, inoltre, come questi soggetti rappresentino un pezzo non trascurabile dell'occupazione: poco meno di 400 mila dipendenti che lavorano all'interno di queste imprese, i quali, se rapportati a quelli delle imprese dei settori non agricoli, rappresentano più del 3,3% dell'occupazione.

La maggior parte di questi soggetti sono cooperative sociali (più di 11 mila e 800 unità) e dal 2005 ad oggi il numero è cresciuto del 58%.

Tuttavia, dal 2008 la crescita ha rallentato fortemente e nel 2011, per la prima volta, si è registrato un dato lievemente negativo anche nei registri camerali, un piccolo decremento di imprese sociali e di cooperative sociali attive, che riguarda soprattutto il Mezzogiorno.

Nel 2010 lo spaccato sulle imprese sociali ha restituito, per la prima volta, dati di flessione dei fatturati, nonché una diminuzione nella tendenza all'innovazione nelle imprese sociali (solo il 12% sostiene di aver sviluppato innovazione di prodotto/servizi nell'ultimo anno).

Al contempo, il quadro occupazionale evidenzia una situazione mediamente stabile, per alcuni aspetti anche migliore ri-

spetto agli altri attori economici, nonostante il dato previsionale del 2011 (fonte: Sistema Informativo Excelsior) mostra ancora una leggera crescita attesa (+ 0,7% ovvero 2 mila e 100 posti di lavoro). Ciò nonostante i dati relativi al Sud mostrano tutti segno negativo davanti e, quindi, all'interno di un dato generale positivo il panorama è molto diversificato.

Tuttavia, il ruolo di inclusione sociale di questo spaccato di economia si conferma molto importante se è vero che, confrontato con il resto dell'economia, il dato delle assunzioni di donne, immigrati e giovani ha un peso assolutamente più rilevante. Ciò nonostante, il Sud nel 2011 perderà quasi l'1% di occupazione in questo settore.

Rispetto allo scenario di crisi del sistema pubblico, dovuto alla scarsità di risorse per la gestione di servizi essenziali – servizi che spesso vedono protagonista il mondo dell'imprenditoria sociale – emerge la necessità di un supplemento di innovazione. Si tratta sostanzialmente di individuare nuovi percorsi in grado di aiutare la diversificazione dei rapporti con il mercato. La dipendenza del settore non profit dalla Pubblica Amministrazione pone seri problemi; diversamente, il potenziale di successo delle imprese sociali è espresso nelle aree e nelle esperienze in cui l'ibridazione con il resto del mercato è più forte, ovvero nei tentativi di esplorare nuovi settori di intervento (ad esempio, il turismo sociale, la cultura<sup>7</sup>, la sostenibilità ambientale, nonché le stesse potenzialità, a tutt'oggi inesplorate, del web 2.0).

È necessario, inoltre, per le imprese sociali ancor più che per altri attori economici, sviluppare quell'approccio di rete

7 Recentemente è stato realizzato con la Fondazione Symbola un rapporto sul peso della cultura nell'economia italiana, che ha dimostrato come più del 5% del PIL in Italia faccia riferimento al segmento "cultura".

che permetterebbe di abbattere costi fissi nella gestione della struttura, nonché di cogliere nuove opportunità sul mercato. La caratteristica principale dell'impresa sociale, fonte di vantaggio competitivo rispetto al resto dell'economia, è la capacità di individuare nuovi bisogni e, di conseguenza, di generare dal territorio stesso servizi che rispondano a tali nuove necessità.

Le imprese sociali possono avere come interlocutori, dal lato della domanda, non più solo la Pubblica Amministrazione, ma anche le imprese *for profit*. Questa modalità di ibridazione permette di essere dentro al mercato lavorando insieme alle imprese *for profit*, anche su settori soltanto parzialmente esplorati, per sfruttare grandi potenzialità. Ciò sarebbe particolarmente necessario nel Mezzogiorno, dove le reti costituirebbero un assai utile approccio al fine di mettere in campo le energie che questo settore può impegnare.

Le Camere di Commercio negli anni hanno sperimentato progetti innovativi – come ad esempio “Quasar” e “Creso” – orientati all'individuazione di percorsi di managerialità nelle imprese sociali. Questo tipo di accumulazione di conoscenza può essere di grande utilità e può diventare, attraverso l'azione delle Camere di Commercio, un potente strumento di sviluppo per le imprese sociali.

In molte realtà, inoltre, come l'Emilia-Romagna e la Toscana, ma anche in singole province, sono stati realizzati dei protocolli d'intesa quali strumenti promotori di sviluppo di importanti iniziative territoriali (ad esempio, a Caserta dove sono stati realizzati progetti per la legalità dei territori). Attualmente si stanno istituendo in ogni Camera di Commercio, con la collaborazione del Ministero del Lavoro e di quello dello Sviluppo Economico, i Comitati per l'Imprenditoria Sociale, strumenti volti a favorire un approccio di rete e manageriale sempre più forte.

Esistono, infine, gli Osservatori dell'Economia civile a Torino, ma anche a Firenze e Perugia: ciò che è importante è, dunque, mettere insieme queste esperienze, al fine di condividere con la rete le migliori buone pratiche ed esperienze.





Sessione di apertura

-

Attuazione del Federalismo fiscale  
e ruolo dell'Economia civile



# Lo sviluppo dell’Economia civile

di Stefano Zamagni

Università di Bologna

Una pluralità di indici segnala una ripresa di interesse nei confronti della proposta dell’Economia civile, una proposta che affonda le sue radici nell’Umanesimo civile ed il cui impianto concettuale attinge ai principi centrali della Dottrina Sociale della Chiesa (come la *Caritas in Veritate* ha ben chiarito una volta per tutte). Idea centrale di tale linea di pensiero è quella di fondare l’architettura della società non su due ma su tre pilastri: pubblico (Stato e Enti Pubblici); privato (mondo delle imprese); civile (organizzazioni della società civile, cioè i corpi sociali intermedi di cui parla la Costituzione della Repubblica Italiana). Ciascuno di questi ha suoi propri principi regolativi ed è connotato da modi specifici di azione, ma tutti e tre devono interagire tra loro in maniera organica (cioè non sporadica) secondo i canoni del *metodo deliberativo*. L’ordine sociale, dunque, non è più basato sulla dicotomia pubblico-privato (ovvero su Stato e mercato) ma sulla tricotomia pubblico, privato, civile. È in ciò l’essenza del principio di *sussidiarietà circolare*, che è la versione della sussidiarietà oggi più avanzata rispetto a quella sia verticale sia orizzontale.

1 Una buona politica per il bene comune allora deve riconoscere e fare propria una tale articolazione della società, perché solo da essa può derivare la soluzione di problemi di prioritaria urgenza per il nostro paese. Invero, tra le urgenze politico-culturali più pressanti dell’attuale passaggio d’epoca vi è certa-

mente quella di andare oltre le due concezioni di mercato oggi dominanti. Da un lato, la visione del mercato come “male necessario”, di un’istituzione cioè di cui non si può fare a meno, perché garanzia di progresso e successo economico, ma pur sempre un “male” da cui guardarsi e pertanto da tenere sotto controllo con la fissazione di vincoli stringenti. È questa la posizione accolta dai teorici della cosiddetta “terza via”, secondo cui occorre tenere separata la sfera dell’economia dal resto della società e servirsi della prima come strumento, per realizzare i fini che la seconda si prefigge. Sull’altro versante troviamo la concezione del mercato come mezzo per risolvere il problema politico. Si tratta di una concezione pienamente in sintonia con lo spirito - anche se non sempre con la prassi - del liberalismo classico che, appunto, può essere definito come la soluzione del problema politico per via essenzialmente economica. L’approdo verso cui tendere è piuttosto quello di realizzare le condizioni per un’economia di mercato pluralista, in cui possano operare, in modo autonomo e indipendente, accanto a imprese *for profit* anche soggetti economici che, pur non perseguendo il fine del profitto, sono ugualmente capaci di generare valore aggiunto, e quindi ricchezza. Sono questi i soggetti che compongono la variegata galassia del Terzo settore (imprese cooperative, cooperative sociali, imprese sociali, fondazioni di comunità). Si rammenti che, la difesa delle ragioni della libertà esige che il pluralismo venga difeso non solo nella sfera del politico – il che è ovvio – ma anche in quella dell’economico. Pluralista e democratica è dunque l’economia nella quale trovano posto, in primo luogo, più principi di organizzazione economica – da quello della ricerca del profitto a quello di reciprocità – senza che l’assetto istituzionale vigente privilegi, più o meno apertamente, l’uno o l’altro; e secondariamente l’economia nella quale si consente al consumatore non solamente di scegliere all’interno di un dato me-

nù, ma anche di consentirgli di poter “dire la sua” a proposito della composizione dello stesso menù (è questo il senso del cd. “voto col portafoglio”).

2 Proporre la prospettiva dell’Economia civile significa mirare a due scopi fondamentali. Il primo è quello di provvedere a risolvere una scarsità tipica delle nostre società avanzate, le quali si trovano tutte a fare i conti con un problema di inadeguata fornitura di *beni comuni* e di *beni pubblici*. Poiché questi sono beni essenziali, la società che non fosse in grado di assicurarne livelli adeguati di offerta sarebbe una società a più basso livello di benessere (e ciò a prescindere dal volume e dalla qualità di *beni privati* che essa fosse capace di assicurare). Oggi a fronte di una sovrapproduzione di beni privati registriamo una sostanziale scarsità di beni pubblici ed un’ancora più preoccupante scarsità di beni comuni. La nozione di *sviluppo umano integrale* cattura questa necessità di bilanciamento delle tre diverse categorie di beni.

Il secondo scopo è quello di affrettare i tempi del passaggio dal *welfare state* alla *welfare society*. È ormai acquisito che il superamento del modello statalista di *welfare* presuppone che si disponga di una specifica tipologia di mercati, tuttora inesistenti nel nostro paese: i *mercati di qualità sociale*. Si tratta di mercati senz’altro *sui generis*, ma pur sempre mercati. In essi, le risorse che lo Stato decide di destinare al *welfare* vengono utilizzate non per finanziare i soggetti di offerta ma per interventi di promozione e sostegno della *domanda* dei servizi sociali, trasformando così in effettiva una domanda che altrimenti resterebbe solo virtuale, cioè non pagante. D’altro canto, lo Stato interviene sul lato dell’offerta con misure, sia legislative sia amministrative, per assicurare la pluralità dei soggetti di offerta delle varie tipologie di servizi e ciò allo scopo di scongiurare i rischi della formazione di posizioni

di rendita e di consentire una reale capacità di scelta da parte dei cittadini. È in ciò l'idea di un *welfare* sussidiario che si serve dei meccanismi di mercato come strumento per rafforzare il vincolo sociale - e nel quale lo Stato diviene promotore della società civile organizzata incentivando tutte quelle forme di azione collettiva che generano benefici pubblici. In altri termini, ciò di cui abbiamo urgente bisogno è uno Stato facilitatore della società civile organizzata: è questa l'idea di uno *stato sociale sussidiario*. Il modello dello Stato-gestore poteva ben funzionare nell'immediato dopoguerra, quando prevalenti erano le condizioni della società fordista e, in particolare, i bisogni delle persone erano astratti, cioè indifferenziati. Riproporlo ora, sia pure nella forma del *welfare mix* non potrebbe che sortire effetti perversi e finanziariamente disastrosi.

3 In quali ambiti è oggi massimamente urgente intervenire? L'Italia è il primo paese europeo per numero di Regioni (tra le prime 25 a livello continentale) che hanno occupati nei settori culturali e creativi: ben il 20%, 5 su 25, contro le 3 della Germania e dell'Olanda, le 2 del Regno Unito e 1 Regione della Francia. Ciò nonostante, l'Italia è uno dei pochi paesi dell'Europa a 27 a non avere alcun piano strategico per lo sviluppo delle proprie industrie culturali e creative, con la conseguenza di mandare letteralmente allo sbaraglio i propri migliori talenti creativi sui mercati internazionali, di fronte a colleghi di altri paesi che possono contare sul supporto attivo e competente di istituzioni e programmi interamente rivolti a favorire la loro penetrazione professionale nei mercati più ricchi e dinamici a livello globale, nonché sul mercato europeo e sui loro mercati interni.

Fare leva sulle energie di questa generazione per rilanciare in modo strategico la produzione creativa in Italia come pilastro del nostro modello futuro di sviluppo è un segno fortissimo che

può mobilitare una spinta sociale e generazionale notevolissima. A partire dal ragionamento sugli impatti economici diretti ed indiretti della produzione culturale e creativa e della partecipazione sociale ad essa associata, è così possibile lanciare il progetto di una coalizione nazionale tra pubblico, privato e civile per la produzione creativa che miri a produrre un investimento strategico di risorse nel settore sulla base di un piano strategico nazionale che in Italia manca – caso pressoché unico nell’Europa a 27, in un settore in cui potremmo avere una *leadership* riconosciuta – e lo sviluppo di un piano di incentivazione alle nuove forme di imprenditoria giovanile di settore.

Secondariamente, occorre affrontare con urgenza il tema della relazione tra vita familiare e vita lavorativa. Nel dibattito pubblico contemporaneo questo tema viene reso con l’espressione *work-life balance*, cioè a dire bilanciamento, conciliazione tra famiglia e lavoro. Si tratta di un’espressione infelice che tradisce una certa impostazione culturale che non possiamo condividere. Il termine stesso di conciliazione, infatti, postula l’esistenza di un conflitto, quanto meno potenziale, tra questi due fondamentali ambiti di vita, ciascuno dei quali dotato di una sua propria specificità e di un suo proprio senso. Riteniamo invece che non vi siano ragioni di principio che possano far parlare di due polarità tra cui è necessario stabilire pratiche conciliative, perché se è vero che quello del lavoro è anche un tempo di vita, del pari vero è che la vita familiare include una specifica attività lavorativa, anche se questa non transita per il mercato.

Duplice, allora, il fine che attribuiamo alle politiche di armonizzazione tra famiglia e lavoro di mercato: superare la diffusa femminilizzazione della questione conciliativa a favore di un approccio reciprocitario tra famiglia e lavoro, per un verso; provocare un ripensamento radicale circa il modo in cui avviene l’organizzazione del lavoro nell’impresa di oggi, per l’al-

tro verso. Per dirla in altri termini, non condividiamo la posizione di chi ritiene che i molteplici strumenti di conciliazione finora proposti e talvolta messi in pratica (congedi parentali; lavoro *part-time*; asili nido; banche delle ore; flessibilità degli orari; programmi di “buon rientro” in azienda; *mentoring*, etc.) debbano essere pensati unicamente per consentire soprattutto alla donna che ha famiglia di adattarsi al meglio alle esigenze dell'impresa e tutto ciò al fine ultimo di accrescere il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro – tasso che, come vedremo, è particolarmente basso nel nostro paese. Riteniamo piuttosto che le politiche di armonizzazione debbano essere declinate a livello di coppia, perché la famiglia non è un affare solo femminile, e non possano far uso di quelle tecnologie ad alta frequenza – così tanto in voga oggi nel settore finanziario dell'economia – che consentono di estrarre il massimo valore monetario da ogni unità di tempo. Ciò comporta, nel concreto, passare dal *gender mainstreaming* – nozione accolta nel Trattato di Amsterdam del 1997, secondo cui si devono porre in atto misure volte a realizzare pari opportunità fra i generi – al *family mainstreaming*, secondo cui è alle relazioni intra-familiari che si deve prestare attenzione nel momento in cui si pone mano alla riorganizzazione del processo lavorativo. Asili nido, servizi di cura per gli anziani non autosufficienti e altri istituti del genere sono bensì un aiuto formidabile per la famiglia, ma se vengono disegnati in modo da deresponsabilizzare i genitori rispetto alla loro missione educativa oppure in modo da allentare i legami di solidarietà intergenerazionale, è evidente che essi conducono alla lunga a delegittimare il ruolo della famiglia. Ecco perché è necessario introdurre un qualche indicatore che esprima la *valutazione di impatto familiare* (VIF) delle misure di politica del lavoro e di *welfare* che si vanno ad adottare.

Una ricchezza straordinaria del nostro paese è la presenza di



un Terzo settore produttivo (cooperative sociali; imprese sociali; BCC; cooperative di comunità), che nessuno degli altri paesi dell'Occidente avanzato possiede. (Tali paesi possono gareggiare con l'Italia per il Terzo settore redistributivo; non certo per quello produttivo). Si tratta allora di slegare finalmente quel Prometeo incatenato che è il nostro Terzo settore produttivo. Come? Riformando radicalmente il Libro I, Titolo II, del Codice Civile – che è ancora quello del 1942! –; aggiornando le leggi di settore (soprattutto quelle sul volontariato e sulle cooperative sociali, entrambe del 1991) anche per eliminare le troppe incongruenze esistenti; ma soprattutto sciogliendo il nodo dei finanziamenti. Non è più tollerabile che imprese che perseguono fini di utilità sociale siano razionate nel credito e non possano avere accesso a quegli strumenti finanziari (ad es.: obbligazioni di solidarietà, obbligazioni di impatto sociale; fondi di investimento sociali) che consentirebbero di reperire le risorse necessarie al loro sviluppo. Non è concepibile cioè che la finanza che storicamente nacque per favorire il perseguimento del bene comune debba continuare ad essere al servizio esclusivamente di coloro che perseguono fini speculativi.

La creazione di un mercato dei capitali parallelo a quello speculativo per finanziare il Terzo settore produttivo servirebbe anche ad eliminare la grave anomalia italiana di far dipendere la sussidiarietà dalla fiscalità generale, il che costituisce una patente contraddizione pragmatica. L'idea di dare vita ad una *Borsa Sociale* è nota ed è stata elaborata per prima in Italia, ma non riesce a sfondare. Ora, invece, la recente direttiva della Commissione UE parla esplicitamente dell'esigenza di creare una "Borsa Sociale Europea". (Strano destino quello degli italiani!) Non possiamo continuare a ripetere che il paese ha bisogno di crescere e poi mortificare, come da tempo sta avvenendo, lo spirito imprenditoriale. È l'impresa il motore della cresci-

ta. Il tasso di imprenditorialità è diminuito, in modo preoccupante, nel corso dell'ultimo quarto di secolo, soprattutto fra i giovani e nel Mezzogiorno. Non è la mancanza di talento individuale che fa problema. Piuttosto, è la mancanza di “capitale connettivo” la vera strozzatura. Dopo la lunga stagione dei distretti industriali, il nostro capitale connettivo è andato progressivamente decumulandosi.

Un fronte immediato su cui intervenire è quello della riforma fiscale. Il sistema fiscale italiano difende, in modo ignobile, la rendita (finanziaria; immobiliare; burocratica), mentre penalizza il salario e il profitto. Con una quota della rendita sul PIL di circa il 33% non ci potrà essere crescita sostenuta e durevole. La lotta all'evasione fiscale – in parte favorita dall'attuale regime fiscale – mai potrà servire a compensare una tale distorsione ai fini del rilancio dell'imprenditorialità.

Un secondo fronte di attacco è quello che riguarda la responsabilità sociale dell'impresa, ancora troppo timida nel nostro paese. È urgente istituire premi per i comportamenti virtuosi, tenendo a mente che la virtù è più contagiosa del vizio! Va dunque mutata l'infrastrutturazione legale, superando la logica del sospetto nei confronti di chi fa impresa. Ecco perché è urgente arrivare ad uno “statuto delle imprese” in analogia a quanto si fece con lo “statuto dei lavoratori”.

Un terzo fronte è quello della scandalosa disuguaglianza, sia personale sia territoriale, del reddito. È risaputo che l'aumento delle disuguaglianze, oltre un certo limite, scoraggia l'innovatività d'impresa, perché riduce la prospettiva di crescita dell'economia. Ma soprattutto riduce il capitale sociale (cioè la fiducia generalizzata) e pone una seria minaccia alla pace sociale.

# Intervento

*di Luigino Bruni*

Università Bicocca, Milano

Nell'attuale modello italiano non solo è oramai scomparso il concetto di società civile, ma anche quello originario di mercato, nel senso che oggi il nostro è un mercato immaturo dominato dallo Stato<sup>8</sup>. Il mercato italiano non può essere assimilabile a quello sviluppato nei paesi anglosassoni: si tratta infatti di un mercato molto legato alle comunità, alle imprese familiari, alla piccola impresa e, dunque, non soltanto di matrice capitalistica.

Le differenze tra un'impresa cooperativa, un artigiano e un'impresa familiare non sono poi così numerose. Nonostante l'affermazione delle diversità esistenti tra le tipologie menzionate, non è opportuno classificare un'impresa familiare del cd. *made in Italy* all'interno del mercato capitalistico – che è contro il concetto di “civile” –, così come lo è considerare una cooperativa sociale come un'impresa che si occupa di educazione attraverso la massimizzazione di redditi e profitti.

Ci sono almeno quattro punti su cui è possibile dibattere in merito a questo tema. Il primo è che, per parlare di Federalismo fiscale in Italia, è importante domandarsi qual è la vocazione civile, politica ed economica del nostro Paese.

L'impressione dominante è che il modello italiano porti con sé alcune caratteristiche importanti – almeno dal tardo Me-

8 Si pensi che il 57% del totale del PIL italiano passa attraverso la Pubblica Amministrazione.

dioevo/Umanesimo civile fino ad oggi. Tali aspetti fondamentali riguardano, innanzitutto, il *meticcianto* e la *promiscuità*: la forza dell'Italia risiede nella capacità di mettere insieme laici e cattolici, dono e mercato, mercanti e frati, comunità ed individuo. Nel Quattrocento italiano, in Toscana, Poggio Bracciolini – anticlericale – lavorava insieme a Bernardino da Siena – santo; le città erano al tempo stesso luoghi di frati e di mercanti, anzi i principali alleati dei primi erano proprio questi ultimi. Gli ebrei, i musulmani e i cristiani lavoravano, in qualche modo, in sinergia e, anche se con problemi, l'Italia è andata avanti nel suo percorso (nell'Umanesimo civile come nel Settecento e nel Dopoguerra). Oggi in Italia queste condizioni favorevoli non si verificano più: quando si cerca di differenziare troppo l'anima cattolica da quella laica, evidentemente, le cose non vanno bene, perché la storia italiana è una storia meticciana, una storia di grande promiscuità.

Secondo elemento di questa “vocazione”, connesso al primo, è costituito dalle *ambivalenze*: un esempio può essere il dialogo tra laici e cattolici oppure tra ebrei e cristiani che vede la coesistenza di momenti di sinergia con altri di conflitto.

Il dono e il mercato, la comunità e l'individuo costituiscono un tentativo di tenere insieme queste dimensioni apparentemente contrastanti, sforzo che si è tradotto nella realizzazione di ambivalenze. Un altro esempio in merito è quello relativo al tema della libertà e del modello gerarchico: in Italia, sono state inventate le città, le civiltà cittadine, ovvero la libertà moderna. Eppure, contemporaneamente, è stata creata una cultura molto gerarchica, dovuta anche ad una forte presenza della Chiesa Cattolica.

Le ambivalenze sono importanti, perché se non accettate, lasciano il posto alle *dicotomie*, ovvero alle separazioni, che mettono da una parte il dono e dall'altra il mercato, da una lo Stato e dall'altra l'individuo, ecc.

Una terza caratteristica del modello italiano è la grande *questione meridionale*. Rispetto al Federalismo fiscale, bisogna prestare attenzione ai beni meritori e ai beni comuni e pubblici, perché esiste un problema storico di asimmetria dei livelli di partenza.

A differenza dello sport, dove ogni gara nuova si riparte da zero, non così è nella vita civile: chi è svantaggiato/avvantaggiato oggi, lo sarà anche domani. Quindi, se oggi si ha meno istruzione e meno sanità nel Sud Italia, tra cinquant'anni si avrà un modello dicotomico molto forte. Se, da un lato, rispetto agli sprechi è importante razionalizzare (come, ad esempio, in sanità), dall'altro lato, su alcuni beni fondamentali bisogna prestare molta attenzione, perché se non si combattono nell'immediato le simmetrie esistenti, nel lungo periodo il modello tenderà a divergere.

Infine, un ultimo punto sui cui ragionare è relativo alle differenze all'interno della stessa Regione di appartenenza. Ad esempio, la Regione Marche è una realtà esemplare nel sostenere che il regionalismo non possa essere il *genius loci* dell'Italia: Ascoli Piceno e Pesaro, due città marchigiane, non hanno praticamente nulla in comune. È, infatti, il modello cittadino, non quello regionale, a descrive meglio l'Italia.

È bene sottolineare che aver dato vita all'Italia, costruita in particolare nel corso del Novecento, sia stata l'ultimo sforzo di tenere insieme un modello comunitario cattolico in crisi. L'aver realizzato un grande Stato unitario ha rappresentato il tentativo di salvare un'idea di comunità che si stava sfaldando con l'andare del Novecento. In quest'azione sono state riposte tutte le aspettative di bene comune, buona vita e democrazia, per salvare una vocazione vera, comunitaria che caratterizza la storia italiana, anche come cultura cattolica.

Se non si è in grado di osservare da vicino questa storia, allora non è possibile capire perché, a differenza di altri Stati eu-

ropei (Gran Bretagna, Germania, Francia), il modello italiano sia sempre stato in crisi. L'Italia ha vissuto qualche anno di "età dell'oro" nel Novecento (si pensi al Dopoguerra, negli anni '60) e poi una perenne crisi politica, civile, culturale, come se si stesse cercando da secoli un'identità nazionale propria. In Francia e in Inghilterra, Stati che hanno una storia molto più lunga di unità rispetto a noi, ciò non si è verificato. Le ragioni di tale situazione risiedono nel fatto che, in Italia, si ha una realtà politica, sociale ed economica molto problematica e complessa, tendenzialmente instabile.

Il modello italiano, uno Stato di grandi dimensioni a cui si attribuisce tanto in termini di bene comune, di moralità, di unità nazionale, è entrato profondamente in crisi negli ultimi vent'anni con la globalizzazione, poiché è andato sgretolandosi il rapporto tra ricchezza e territorio. Se ne ha la prova nel momento in cui le grandi imprese e gli individui devono fissare la propria residenza o la sede legale e viene a porsi una questione fiscale che è antecedente al problema dell'evasione nazionale. Esiste un problema di legame con il territorio, che è totalmente dimenticato: se, a livello internazionale ed europeo, non si è in grado di affrontare il problema dei paradisi fiscali e dell'evasione della finanza, allora le soluzioni volte a combattere l'evasione nazionale si tradurranno in una cura di una minima parte del problema. Dietro al Federalismo fiscale e alle risorse, risiede il problema di ricostruzione di un rapporto nuovo tra fiscalità, territorio e ricchezza, andato in crisi con la globalizzazione.

Durante gli ultimi tre/quattro anni, periodo nel quale è stato portato avanti il processo del Federalismo fiscale, si è verificato un fatto importante, ovvero la crisi finanziaria ed economica mondiale. Nel modulare il Federalismo fiscale, il problema del debito pubblico italiano non può essere dimenticato. Attualmente si sta attraversando una fase non molto diversa da

quella vissuta nel dopoguerra, ovvero un momento di grande crisi civile, politica ed economica che porta alla necessità di un cambiamento serio e profondo. È necessario fermarsi e creare dei luoghi della fiducia in cui riporre un patto sociale nuovo che tocchi il fisco, il debito pubblico, la democrazia, il rapporto cittadino-istituzioni, l'economia.

Diversamente, i singoli interventi riguardanti il Federalismo fiscale, piuttosto che l'evasione fiscale, saranno insufficienti ed inadeguati, proprio a causa delle conseguenze derivanti dalla globalizzazione e dalla crisi demografica.

L'alleanza di cui si parla non può essere parziale, deve necessariamente essere di larghe vedute, al fine di realizzare un patto sociale nuovo.

Per fare ciò bisognerebbe muovere da due direttrici fondamentali: innanzitutto, il bisogno di una decrescita della politica e della partitica. Ad oggi, qualsiasi partito politico si prenda in considerazione, esso non coincide più con un luogo di innovazione civile e dei giovani in particolare.

È necessario, dunque, liberare, innanzitutto, le forze del civile e dell'economia: è sbagliato sperare che siano i partiti oggi a rifondare una nuova stagione. Dove, invece, c'è qualità, anche umana – ovvero, nella dimensione del civile – c'è una classe di *leadership* interessante. Tuttavia essa, non aparendo nei *media*, non viene ancora presa in considerazione e, di conseguenza, selezionata.

Il secondo punto di questo patto, in cui è possibile collocare anche il tema del Federalismo fiscale, consiste nel porre enfasi dallo Stato alla vita civile ed economica. Guardando ai dibattiti sul Federalismo fiscale, si nota come al centro vi sia, inevitabilmente, la modalità d'uso delle risorse erogate dall'amministrazione centrale.

In altre parole, tutta l'enfasi sul Federalismo è rivolta alla comprensione della migliore modalità di spartirsi la “torta”

delle risorse. Oramai, questo modo di ragionare non è più sufficiente: pensare che le organizzazioni della società civile possano sopravvivere solo con le risorse derivanti dai trasferimenti pubblici regionali è una mera illusione. In uno scenario futuro, a vent'anni, non sarà di certo questa modalità di funzionamento ad avere la meglio: certamente rimarrà una parte di gestione delle risorse ancora legata alla tassazione, ma non sarà poi così rilevante come lo è oggi. È necessario, quindi, spostare l'enfasi su chi crea ricchezza dal basso, ovvero sulle famiglie e sugli imprenditori civili.

Se oggi si inserisce il dibattito sul Federalismo all'interno di una visione di Stato, mercato e società civile sbagliata, paternalistica e gerarchica, allora l'errore tenderà a perpetuarsi. L'elemento fondamentale per capire il mondo è l'aspetto "civile", è l'economia, non più la dimensione politica. È necessario immaginare nuovamente un patto sociale dove al centro vi sia il civile, compreso della dimensione economica e che, quindi, faccia parte a pieno titolo del mercato. L'imprenditore civile deve essere collocato e riconosciuto all'interno della società civile.

Questo nuovo patto sociale si traduce in conseguenze molto concrete. Innanzitutto, il governo dei *beni comuni*: quasi tutto è classificabile come tale e, in quanto tali, questi beni non possono essere gestiti singolarmente dallo Stato o dal mercato tradizionale o dal Terzo settore, bensì vanno governati insieme, in una logica sussidiaria.

Ciò va realizzato attraverso la figura dell'*imprenditore civile*, ovvero un imprenditore che usa il suo talento per risolvere anche i problemi civili e non solo per quelli di natura economica tradizionale, in maniera efficiente, attraverso soluzioni innovative.

La principale necessità è quella di creare gli incentivi giusti in



capo alle persone giuste, altrimenti il problema degli sprechi persisterà, con o senza il Federalismo fiscale.

Infine, l'alleanza tra dono e contratto è un'ambivalenza non abitata e, pertanto, una dicotomia. Tuttavia, se si guarda alla storia non è sempre stato così: l'azione di Yunus, in Bangladesh, ha permesso di liberare milioni di donne attraverso il microcredito, ovvero tramite dei contratti tesi al bene comune. Una cooperativa sociale parimenti non si basa su dei regali, ma su dei contratti. Il contratto, se civile, sussidia il dono e, quindi, diventa mezzo affinché il dono sia possibile e sostenibile. Se, invece, si legge il mondo tenendo separati il dono (la sfera del *non profit*) e il contratto (la sfera del *for profit*), è facile cadere in errore. È importante, dunque, avviare un'azione di investimento per far partire le imprese sociali.

Se si continua a leggere il Federalismo fiscale attraverso le lenti d'interpretazione dell'Italia di fine XX secolo, tale meccanismo non potrà mai funzionare: bisogna, invece, fare in modo che il mercato civile sia alleato di Stato e famiglie, per poter operare congiuntamente per il bene comune.

# Intervento<sup>9</sup>

*di Luca Antonini*

Presidente Commissione Paritetica per  
l'attuazione del Federalismo fiscale e Università di Padova

La riforma sul Federalismo fiscale è una delle meno comprese dell'ultimo periodo. Spesso essa viene associata ad un processo di rottura tra Nord e Sud del paese, che va a discapito della coesione sociale.

Per tale ragione, è opportuno invece mettere in evidenza un altro aspetto di questo processo, che ha avuto larghissima condivisione in sede parlamentare.

Il filo rosso è una *cultura della responsabilità*, che depone a favore di tutti i soggetti che si attivano in maniera responsabile e, pertanto, anche – e soprattutto – dei soggetti dell'Economia civile.

Il processo del Federalismo fiscale, in corso da ormai tre anni, passa attraverso il varo di una legge delega e otto decreti legislativi. Per capire tale processo è bene soffermarsi sugli elementi definitori della situazione attuale (*ex ante* rispetto all'applicazione del Federalismo fiscale) nonché su quelli della situazione futura (*ex post* rispetto alla sua applicazione).

È necessario, tuttavia, partire dall'origine di questo processo, ovvero dal cd. “modello Lombardia”, approvato appunto dal Consiglio Regionale della Lombardia, basato su due coordinate:

1. *imposte sul territorio*: l'IVA rimaneva quasi tutta sul territorio, solo una parte di Irpef diventava regionale;

<sup>9</sup> Testo non rivisto dall'Autore.

2. *perequazione basata sulle capacità fiscali*, ridotte al massimo del 50%.

È probabilmente proprio questo modello originario ad avere alimentato l'idea della possibilità di avere maggiori risorse sul territorio attraverso il Federalismo fiscale.

Se fosse stato realmente applicato in Italia, tale criterio, già utilizzato in altri Stati (ad esempio, in Germania, dove la perequazione avviene in base alla capacità fiscale, che viene così livellata), avrebbe prodotto in alcune Regioni – come, ad esempio, la Calabria – una riduzione di importo della spesa *pro-capite* per le politiche sociali talmente importante da avere un impatto devastante sull'intero paese.

A causa delle conseguenze che avrebbe portato su alcuni ambiti – quale, ad esempio, la sanità – il “modello Lombardia” non è stato, dunque, preso in considerazione, sebbene già inserito nel programma elettorale. Nel caso in cui fosse passato, sarebbe probabilmente stato bloccato nella fase di attuazione, a causa del verificarsi di un mancato consenso all'origine. Un precedente fallimento venne registrato dal decreto n. 56/2000 (c.d. “decreto Giarda”, dal nome di Piero Giarda, uno dei più autorevoli scienziati della finanza italiana), in cui era previsto un passaggio dalla spesa storica alla capacità fiscale nel finanziamento della sanità e che avrebbe dovuto realizzarsi in dieci anni. Questo sistema, invece, a seguito dell'azione congiunta di tutte le Regioni, durò solo un anno dal suo avvio, per poi tornare al costume precedente – la vera anomalia italiana – del meccanismo della spesa storica. Nel 2008 fu realizzato un ripiano per 12 miliardi di euro a cinque Regioni del Sud in *extra deficit* sanitario, il più grande della storia repubblicana.

A seguire, si scelse un'altra strategia, ovvero quella di cercare un modello più condiviso possibile. La decisione ricadde su un modello precedentemente elaborato dal Governo Pro-

di, nel dialogo con le Regioni, che divenne il punto di partenza della legge n. 42/2009, la quale ottenne un larghissimo consenso parlamentare, il più alto degli ultimi due decenni.

Si tratta, certamente, di una legge complicata, in quanto ha dato luogo, dopo un lavoro durato tre anni, ad otto decreti legislativi di attuazione.

Il primo punto, necessario a comprendere la legge sul Federalismo fiscale, riflette in particolare sul tema delle disuguaglianze territoriali. Se fosse stato adottato il “modello Lombardia”, si sarebbero esasperate le disuguaglianze territoriali esistenti e, di conseguenza, tale modello sarebbe stato ingestibile nella sua realizzazione.

Attraverso l'applicazione del secondo modello preso in considerazione, che sceglie un altro criterio per la sua applicazione, il problema non sembra sussistere all'apparenza, poiché la misurazione non avviene in base alla capacità fiscale.

Il primo punto rappresentativo del Federalismo fiscale è, dunque, relativo alla capacità di correggere un difetto gravissimo del nostro regionalismo/Federalismo.

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha di recente affermato che si sta realizzando un passaggio complicato nel panorama italiano, ovvero quello da uno Stato centrale ad uno di tipo federale. Tuttavia, il punto cruciale non è tanto in questo passaggio (che è già avvenuto in altri paesi, come ad esempio in Spagna). La particolarità, piuttosto, risiede nel fatto che l'Italia ha avuto un regionalismo/Federalismo impiantato per quarant'anni su un criterio di finanziamento demenziale, quello della *spesa storica*. L'anomalia italiana nasce dal fatto che il finanziamento statale si sia basato su questo criterio deresponsabilizzante per lungo tempo, andando a generare anche un costume istituzional-politico antitetico rispetto ad una cultura della responsabilità. Correggere questo sistema dopo quarant'anni di funzionamento, non è certamente cosa semplice.

La legge n. 42/2009 corregge quanto di sbagliato è stato realizzato attraverso lo strumento della spesa storica con un meccanismo mutuato dal d.d.l. del Governo Prodi, ovvero il metodo *dei costi e dei fabbisogni standard*, che, semplificando, corrisponde ad un costo medio efficiente garantito a tutti, a prescindere dalla capacità fiscale. Inoltre, mentre il d.d.l. del Governo Prodi lo prevedeva solo in ambito sanitario, la sua attuazione all'interno del Federalismo fiscale prevede l'applicazione anche per l'assistenza ed il trasporto pubblico locale, andando così ad ampliare lo spettro di perequazione.

Si tratta di un metodo molto solidale, perché prescinde dalla capacità fiscale. Prendendo ad esempio l'ambito sanitario, sono state individuate tre Regioni *benchmark*: Lombardia, Emilia-Romagna e Basilicata. Per far parte del *benchmark*, le Regioni devono avere una sanità economicamente appropriata e anche qualitativamente verificata; a quel punto, quelle risorse vengono assegnate anche a tutte le altre Regioni.

Ciò significa che ad ogni Regione del Sud, attraverso l'applicazione di questo metodo, spetterebbero almeno le stesse risorse ottenute dalla Lombardia, se non leggermente superiori, poiché dentro al meccanismo vengono conteggiate anche Emilia-Romagna e Basilicata.

Si tratta dunque di un modello altamente solidale, che però, al contempo, ha il compito e la possibilità di responsabilizzare: il costo medio efficiente, infatti, finanzia i servizi ma non gli sprechi di risorse.

Sui Comuni esiste, invece, un altro meccanismo, quello dei *fabbisogni standard*, dove la standardizzazione avviene su sei funzioni, attraverso il lavoro di una società per gli studi di settore affiancata dall'Istituto per la finanza e l'economia locale (Ifel), l'ente scientifico di riferimento dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (AnCI). La società per gli studi di settore ha realizzato tali analisi per 3 milioni di contribuenti italiani.

Dal 2012, si avranno a disposizione le prime due funzioni standardizzate: la polizia locale e l'amministrazione generale. Quest'ultima è estremamente importante, poiché ricomprende i costi del personale comunale e i costi delle partecipate e, pertanto, è in grado di fornire un quadro abbastanza completo del nucleo essenziale della struttura di un Comune.

Nel 2012, tali fabbisogni *standard* verranno, dunque, pubblicati sul sito del Comune, in modo tale da poter comparare il fabbisogno *standard* con quello medio. La standardizzazione non è un processo semplice, basti pensare che per realizzarla è necessario un *database* con 25 mila variabili, in grado di esprimere 25 mila condizioni differenti.

Alla Commissione Paritetica per l'Attuazione del Federalismo fiscale giungeranno, nei prossimi mesi, queste prime due standardizzazioni, che dovranno passare successivamente un esame parlamentare. Ciò rappresenta già un superamento del criterio della spesa storica.

La pubblicazione dei fabbisogni *standard* sui siti dei comuni permetterà di raggiungere un buon livello di trasparenza nei confronti dei cittadini, a conferma del perseguimento della cultura della responsabilità. Tocqueville sosteneva: "La democrazia incomincia con la pubblicazione del bilancio sulla casa comunale". Ciò è assolutamente vero: infatti, ragione profonda del Federalismo è l'educazione alla democrazia, al controllo, all'*accountability* rispetto ai costi affrontati con le risorse dei cittadini.

Il processo prevede, ad esempio, il fabbisogno *standard* con concomitante indicazione della spesa attuale, in modo tale che ci si possa immediatamente verificare se il Comune stia o meno sprecando le risorse, se ci sono possibilità di migliorare, di efficientare la spesa, ecc.

Allo stato attuale, mancano gli strumenti per un controllo della spesa, derivante dal fatto che quarant'anni di spesa

storica hanno lentamente ucciso il principio democratico. L'altro aspetto rilevante è quello della *certificazione dei bilanci*: nel 2012 si voterà in circa mille Comuni italiani. Sarà un'elezione diversa, perché un mese prima delle elezioni, il Sindaco dovrà, previa approvazione del Consiglio comunale, pubblicare sul sito del Comune un bilancio certificato contenente i saldi prodotti nonché una serie di rilievi. La certificazione verrà fornita da soggetti interistituzionali.

Contrariamente a questo scenario prossimo futuro, negli ultimi anni ci sono stati degli scandali notevoli rispetto a tali tematiche: ad esempio, Catania è stata premiata sulla base del proprio bilancio con una sovra-spesa poiché il Comune aveva onorato il patto di stabilità per il 2010, mentre solamente l'anno prima era stato ripianato un debito comunale di 140 milioni di euro.

Esiste un decreto in particolare dedicato all'armonizzazione della contabilità, che nasce dall'avviso di affiancare alla contabilità finanziaria anche quella economica, molto più trasparente e leggibile. L'idea da attuare è relativa al fatto che i criteri utilizzati debbano essere uniformi, che esista un consolidato tra il Comune e le partecipate – rapporto che ad oggi non sempre è trasparente ed intellegibile, perché ogni Comune si rapporta con le proprie partecipate in maniera differente.

Il fabbisogno *standard*, inoltre, favorisce la *sussidiarietà*. Con la spesa storica, è possibile permettersi qualsiasi lusso ideologico, mentre avendo uno *standard* di costo medio efficiente – ad esempio, un asilo gestito da una cooperativa sociale che costa un quarto di uno gestito direttamente dal Comune – è necessario tenere in considerazione tale dato.

Un altro aspetto su cui soffermarsi è il recupero dell'*evasione*. Questo tema incontra grosse difficoltà, anche e soprattutto al Nord, dove i sindaci non si ritengono responsabili delle proprie imposte. L'Emilia-Romagna da questo punto di vista è un

modello, in quanto è riuscita a costruire una rete all'interno della quale sono state ottenute delle segnalazioni qualificate e dei risultati concreti.

Un altro elemento importante da tenere in considerazione è l'incredibile carenza di dati, dovuta alla non concordanza terminologica da utilizzare per un raffronto.

Bisogna, inoltre, intervenire sugli errori: ad esempio, il Federalismo fiscale non è cambiato nella sostanza, trattandosi in larga parte di una rivisitazione del modello già esistente dal punto di vista tributario. È necessario correggere alcune anomalie: la sanità, per esempio, è finanziata mediante la compartecipazione Iva derivante dai consumi delle famiglie, i quali non tengono conto dell'evasione. Sarebbe opportuno, invece, prelevare il gettito dell'Iva del territorio attraverso i quadri della dichiarazione Iva, altrimenti – per assurdo – una Regione in evasione totale potrebbe comunque beneficiare della partecipazione Iva. Va, soprattutto, corretto il meccanismo dell'aspettativa del ripiano statale.

Una novità introdotta in Italia è la possibilità di aumentare l'addizionale Irpef (fino al 3%) da parte della singola Regione, nel caso in cui essa voglia investire in sanità. Infine, un'altra novità introdotta è quella del *fallimento politico*: se si creano disastri in sanità, ad esempio, si avrà la sanzione della ineleggibilità. Fino al 2006, in Italia, l'imprenditore fallito per indegnità morale non poteva più votare; il politico che faceva disastri spesso veniva, invece, promosso. Ora, per dieci anni, a fronte di una verifica di responsabilità da parte della Corte dei Conti, egli non potrà invece più essere eletto.



# Il ruolo del Terzo settore nella lotta contro le disuguaglianze ingiuste a livello sociale e territoriale in un regime federalista

*di Pierpaolo Donati*

Direttore Scientifico Osservatorio Nazionale sulla Famiglia  
e Università di Bologna

Il Federalismo fiscale può combattere la disuguaglianza sociale a livello dei territori? Indubbiamente ci sono grandi possibilità a livello locale, perché all'interno dei singoli territori (Comuni e circoscrizioni) è più facile controllare le forme illegittime e non meritate di disuguaglianza sociale, c'è maggiore visibilità nel rapporto fra la tassazione locale e i servizi dati ai cittadini, fra le loro libertà e responsabilità. Il problema riguarda soprattutto i rapporti *fra* i territori, perché l'architettura federalista apre una competizione a livello nazionale, e bisogna vedere come sarà organizzata la competizione fra Regioni e fra Comuni. C'è un problema di delicato equilibrio fra i poteri centrali e quelli locali, ma soprattutto c'è un problema di come colmare i divari fra territori ricchi e territori poveri.

Il ruolo del Terzo settore/Economia civile potrebbe essere, in linea di principio di grande importanza, se esso saprà operare ponendosi nell'orizzonte di una *governance* di un sistema federale che deve promuovere una competizione solidale fra territori mediante la costruzione di reti societarie *ad hoc* che siano capaci di valorizzare le esternalità positive del Terzo settore tra Regioni e Macro-Regioni (cosa che non possono fare le singole organizzazioni di Terzo settore, per questo occorrerà un

salto di qualità nella capacità di costruire delle reti *ad hoc*).

In sostanza, il ruolo del Terzo settore sarà *residuale* nella misura in cui il Terzo settore viene utilizzato dal sistema politico-amministrativo e/o dal Mercato, mentre potrà essere *decisivo* (cioè alternativo ai processi di disuguaglianza creati dallo Stato e dal Mercato for profit) se il Terzo settore avrà un'autonomia economica e normativa. Esattamente l'opposto di quanto è successo dopo l'approvazione del decreto legislativo 460/1997, che ha avuto un'attuazione parziale, riduttiva e sostanzialmente non promozionale del Terzo settore.

Un esempio interessante in tal senso ci viene dalla Germania, con l'esperienza di costruzione di reti societarie chiamate *Alleanze locali per le famiglie*, che hanno un carattere federale e sussidiario. Tali reti, non solo compensano le disuguaglianze a livello locale, ma lo fanno anche fra aree territoriali diverse attraverso il trasferimento di buone pratiche da un territorio all'altro.

Per costruire queste reti e avere dei criteri di valutazione dei loro effetti, è opportuno chiedersi qual è la specificità del Terzo settore/Economia civile nel combattere le disuguaglianze sociali e territoriali.

Esistono tre fondamentali ordini di ragioni per cui il Terzo settore, entro cui si colloca l'Economia civile, è essenziale per una democrazia compiuta che voglia combattere le disuguaglianze sociali e territoriali illegittime e ingiuste (cioè non meritate e non responsabili). Utilizzerò il concetto di uguaglianza/disuguaglianza *sociale* in senso lato, includendo quella territoriale (il territorio – cioè Regioni ed enti locali in genere – è una variabile interveniente che incide sulla disuguaglianza sociale fra le condizioni di vita degli individui, delle famiglie, delle imprese e dei soggetti sociali in generale).

Questi tre ordini di ragioni hanno a che fare con tre problemi collegati fra loro: la definizione di uguaglianza sociale, la de-

finizione dei bisogni sociali (in particolare quelli meritevoli di attenzione fiscale), la definizione della giustizia sociale.

1) Il primo ordine di ragioni sta nel fatto che *il Terzo settore ha un proprio concetto equitativo dell'uguaglianza sociale che non appartiene né allo Stato (anche quello articolato in modo federale), né al mercato for profit, e non può essere perseguito né dall'uno né dall'altro* [cfr. P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *La cultura civile in Italia: fra Stato, mercato e privato sociale*, il Mulino, Bologna, 2002].

Si veda la teoria dell'uguaglianza/disuguaglianza sociale (inclusiva di quella territoriale) la quale sostiene – a partire da Michael Walzer – che la distinzione uguaglianza/disuguaglianza è di fatto intesa e praticata in modi diversi nelle diverse sfere sociali. Per lo Stato si identifica nella distinzione standard/non-standard (ad esempio DRGs, LEA, ecc.). Per il Mercato *for profit* si identifica nella distinzione equivalente monetario/non equivalente monetario (in base ad un sistema di prezzi). Per il Terzo settore significa trattare diversamente i diversi secondo criteri di differenziazione relazionale.

Vale la pena di sottolineare che i criteri di uguaglianza di tipo standardizzato hanno spesso degli effetti perversi sia a livello territoriale che sociale. Un esempio è dato dall'ISEE, che penalizza le famiglie del Sud rispetto a quelle del Nord, e penalizza le famiglie numerose rispetto alle altre.

2) Il secondo ordine di motivi ha a che fare con il *modo di trattare i bisogni sociali* (dei soggetti sociali così come degli enti territoriali). Sia lo Stato sia il Mercato *for profit* trattano i bisogni sociali (in particolare sanità, assistenza, istruzione, trasporti, utenze domestiche) come bisogni individuali o aggregati. Il Terzo settore si distingue perché *tratta i bisogni sociali come bisogni relazionali*. I bisogni degli individui dipendono

dalla rete di relazioni in cui sono inseriti, a partire dalla famiglia. È possibile che lo Stato o il Mercato assumano anch'essi questa prospettiva, ma se lo fanno è perché recepiscono di volta in volta le istanze del Terzo settore, non lo fanno da sé – essendo necessariamente (per legge) autoreferenziali. Lo fanno, per esempio, nel caso della fiscalità a favore delle famiglie e delle organizzazioni di privato sociale e di Economia civile, in termini di sussidiarietà orizzontale. La riforma fiscale federale prevede questa possibilità (art. 2 legge delega n. 49), ma l'attuazione dipenderà dalla capacità dei soggetti di Terzo settore e in particolare dell'Economia civile di presentare precise istanze e soluzioni. Le soluzioni stanno in prodotti finanziari *ad hoc* per il Terzo settore e nell'uso di strumenti innovativi come i *voucher*, intesi non già come meri rimborsi delle spese (come hanno fatto gran parte delle Regioni, tra cui la Lombardia e l'Emilia Romagna), ma come strumenti per creare un mercato di qualità sociale del Terzo settore (per esempio con il sistema dei buoni e contro-buoni utilizzato nel 'Progetto Anziani' della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna). Il Terzo settore è particolarmente importante perché, ha (quando è veramente Terzo settore) una visione relazionale della disuguaglianza sociale. È attento ai bisogni delle reti sociali, anziché degli individui o degli attori corporati. Sa che le disuguaglianze, sociali e territoriali, nascono da relazioni sociali e possono essere combattute solo modificando le relazioni sociali, e dentro un territorio e fra territori. Si può dimostrare, per esempio, che, particolarmente in Italia, la disuguaglianza/povertà è pesantemente correlata al fattore famiglia più che negli altri maggiori Paesi della UE. I meccanismi generativi della disuguaglianza hanno a che fare con il trattamento differenziale delle famiglie da parte dello Stato e del Mercato for profit. Né lo Stato né il Mercato intendono modificare *motu proprio* questi meccanismi. Se lo fanno, è

perché accolgono istanze del Terzo settore, lo si vede anche nelle linee prospettate di riforma del sistema fiscale in termini federalistici. L'Economia civile ha il compito di intervenire sui meccanismi generativi della disuguaglianza strutturale e territoriale dovuta alla famiglia (che è non già la causa prima, ma solo il fattore che media le disuguaglianze di cui parliamo).

L'Economia civile, che culturalmente e sociologicamente promana dall'area delle sfere che denomino di privato sociale (vedi ricerca sul Terzo settore come fenomeno emergente dalla sfera delle relazioni che creano beni relazionali primari e secondari), è l'interprete e l'attore sociale di un trattamento relazionale dei bisogni sociali che li consideri nel contesto delle reti (famiglie, comunità locali, ecc.) in cui i portatori di bisogno sono collocati (nel 1983-84 posi la questione nella rilevazione cd. 'multiscopo' dell'Istat). Gli esempi della cooperazione sociale, dell'impresa sociale, delle associazioni di promozione sociale, delle organizzazioni non profit, fondazioni civili, associazioni familiari, ecc. dimostrano che questi attori svolgono funzioni di solidarietà e compensazione e inoltre producono esternalità positive che nessun altro attore pubblico o privato può produrre, proprio perché concepiscono la lotta alla disuguaglianza in termini relazionali, né individuali né sistemici. La disuguaglianza sociale si combatte creando beni relazionali [cfr. P. Donati, R. Solci, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, con Riccardo Solci, Bollati Boringhieri, Torino, 2011]. È stato dimostrato sul piano empirico che i beni relazionali aiutano ad evitare le trappole della povertà.

3) Il terzo ordine di ragioni riguarda *i criteri di scambio che caratterizzano il Terzo settore e non hanno equivalenti funzionali*. Ogni sfera sociale ha i propri criteri di giustizia negli scambi sociali. Lo Stato usa criteri politici di redistribuzione. Il Mer-

cato usa criteri economici di giustizia commutativa. Il Terzo settore, propriamente, non usa né gli uni né gli altri, ma ricorre a criteri regolativi che rispondono a principi di reciprocità e di riconoscimento [cfr. P.L. Sacco, S. Zamagni (a cura di), *Teoria economica e relazioni interpersonali*, il Mulino, Bologna, 2006; P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, Franco Angeli, Milano, 2006]. La giustizia sociale si basa sulla utilizzazione di tutti questi criteri a seconda dei contesti, delle situazioni e degli obiettivi da perseguire.

In sostanza, il Terzo settore è essenziale perché si differenzia dagli altri attori pubblici e da tutte le altre sfere sociali. Il Terzo settore non è più tale – tradisce la sua *mission* – se: 1) si uniforma ai criteri statali o mercantili dell'uguaglianza sociale; 2) se accetta una visione aggregativa (individualistica o sistemica es. ISEE) e non emergenziale della disuguaglianza sociale (da distinguersi in disuguaglianza nei punti di partenza, di arrivo, nella distribuzione delle risorse); 3) se persegue la giustizia sociale con criteri redistributivi o commutativi.

Per contro, questi tre possono essere considerati tre criteri di verità per l'esistenza dell'Economia civile. In termini operativi, è propriamente Terzo settore una organizzazione che: 1) utilizza una pratica relazionale della distinzione uguaglianza/disuguaglianza; 2) tratta le reti sociali (come le famiglie, le associazioni o forme cooperative di vario tipo) anziché gli individui come tali o loro aggregazioni (collettività) casuali; 3) se persegue criteri di giustizia basati sui principi di reciprocità e riconoscimento.

Il Federalismo fiscale è una grande opportunità per evidenziare e dare attuazione a tutte queste ragioni, e dunque per configurare un nuovo ruolo dell'Economia civile e del privato sociale in una democrazia compiuta.

Tuttavia c'è un prerequisito dello scenario qui delineato. Esso consiste nel fatto che il compromesso Stato-Mercato, cioè l'assetto *lib-lab*, è entrato in una crisi profonda dalla quale si esce solo se il Terzo settore viene riconosciuto come 'terza gamba' dotata di autonomia e in relazioni tendenzialmente simmetriche con Stato e Mercato [cfr. S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2011]. La figura 1 illustra il fatto che il Terzo settore nasce dalle sfere di privato sociale, le quali consistono delle reti informali che hanno un certo capitale sociale e producono beni relazionali. Il privato sociale deve però presentarsi nella sfera pubblica (Stato e Mercato) in maniera organizzata e istituzionale, per questo diventa Terzo settore nelle varie forme consentite dall'ordinamento giuridico e dalle procedure fiscali, di contabilità, dei bilanci e dei contratti richiesti dallo Stato e dal Mercato. Deve dunque orientarsi verso lo Stato e il Mercato. In parte, però, rimane legato alla sua natura associativa primigenia, e qui, nell'area della latenza, si orienta direttamente verso le famiglie e i gruppi informali primari. Il privato sociale risente dunque dell'attrazione differenziale che questi tre 'poli' (Stato, Mercato, Famiglie) esercitano nei suoi confronti. Fino a ieri lo Stato ha attratto la gran parte del Terzo settore, regolandolo in maniere improprie. Da alcuni anni a questa parte, è il Mercato *for profit* che attrae buona parte del Terzo settore. In entrambi i casi, il Terzo settore rischia di perdere la sua specificità, o non riesce ad affermarla, perché le relazioni contrattuali nella sfera pubblica impongono degli standard o delle condizioni che non corrispondono alla natura propria, originaria, del Terzo settore. Purtroppo il Terzo settore in Italia è ancora prigioniero del gioco più o meno perverso fra Stato e Mercato. La terza polarità, quella delle famiglie non ha voce, e quando riesce ad esprimersi viene prima o poi rimorchiata dal complesso Stato-Mercato e dai suoi *trade-off*. Bi-

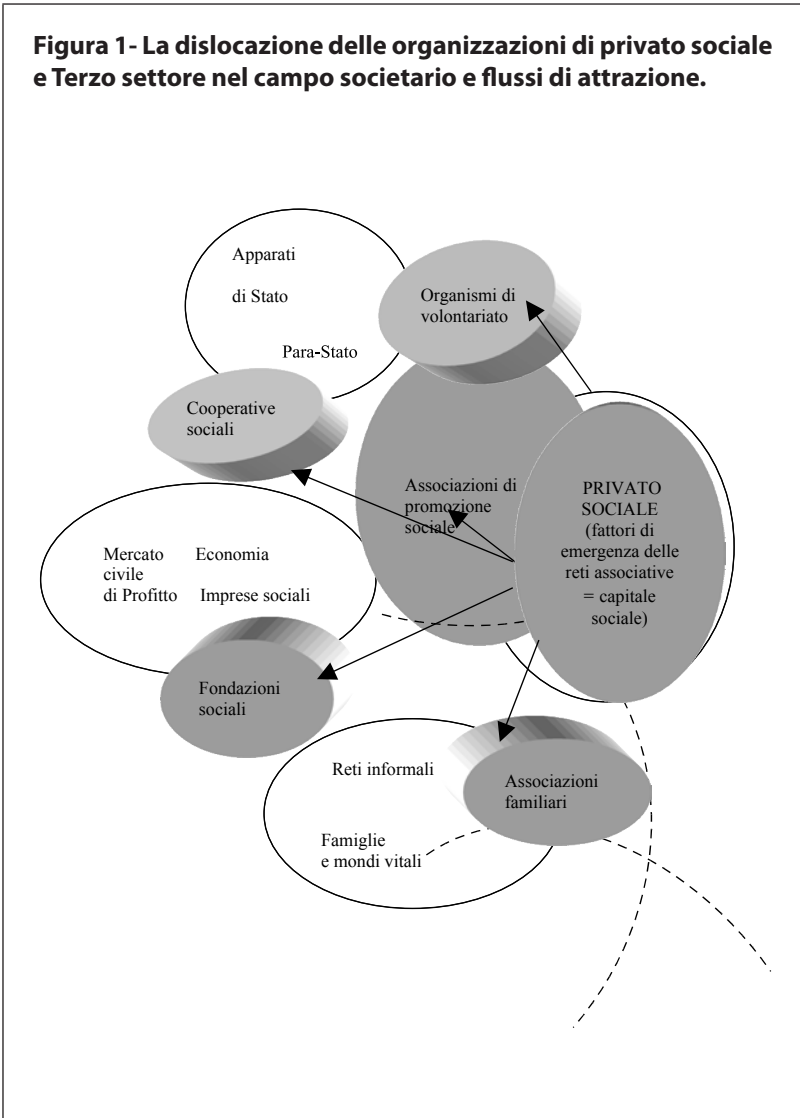
sognerebbe qui mettere attenzione a come il Privato Sociale potrebbe esprimersi nelle sue relazioni civili con la domanda sociale delle famiglie e delle reti primarie senza dover sottostare alle procedure burocratiche dello Stato o ai criteri mercantili del Mercato *for profit*. Ma è un tema che risulta essere un tabù in questo paese.

In definitiva, il Terzo settore potrà giocare il suo ruolo nella lotta alle disuguaglianze sociali, in favore della promozione della coesione e inclusione sociale, se e solo se l'assetto federalistico gli riconoscerà quella specificità che gli è stata sinora negata attraverso il principio di sussidiarietà. Quest'ultimo deve essere articolato nelle sue varie forme, che sono quella verticale, orizzontale, laterale e circolare.

È troppo chiedere che la riforma fiscale e quella federale tengano in maggior conto il ruolo del Terzo settore/Economia civile? Penso di no, ma occorre un grande salto di qualità nella cultura del Paese. La costruzione di reti sussidiarie e l'emergere di un imprenditorialità sociale di tipo sussidiario dipendono comunque assai più dalla crescita dell'etica civile che da manovre governative. Anche se i governi, centrali e locali, hanno enormi responsabilità nel comprendere e promuovere la cultura civile del Terzo settore. Per questo, fintanto che il sistema politico-amministrativo non si metterà in gioco con il Terzo settore/Economia civile, poco si potrà fare per combattere seriamente le disuguaglianze sociali e territoriali.

Bisogna soprattutto comprendere che i meccanismi sistemici (Fisco, Inps, ecc.) hanno limiti insormontabili nel combattere le disuguaglianze, e spesso hanno effetti perversi. La disuguaglianza sociale e territoriale si combatte creando beni relazionali, ed è questo il ruolo del Terzo settore/Economia civile.





[Fonte: P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, il Mulino, Bologna, 2004]



Sessione parallela 1

-

Commons e sviluppo economico:  
il ruolo della cooperazione  
e dell'impresa sociale



# La cooperazione di utenza nella gestione dei servizi pubblici

*di Pier Angelo Mori*

Università di Firenze

Nelle società agro-pastorali la sopravvivenza delle comunità era talvolta legata all'uso di beni comuni come i pascoli e i boschi a libero accesso. Il libero accesso ha tuttavia creato assai spesso difficoltà molto serie nell'uso di questi beni. Per ovviare a esse tali risorse sono state in alcuni casi emancipate dallo *status* di beni comuni puri e gestite attraverso istituzioni comunitarie di varia natura. Nelle società avanzate questi beni perdono quasi del tutto rilevanza economica ma ne nascono altri che pure reclamano una gestione di tipo comunitario: sono i *beni di comunità*, il cui tratto fondamentale è di essere essenziali e di interesse generale per una comunità. I problemi che essi presentano nelle società attuali sono però ben diversi da quelli dei beni comuni delle società agro-pastorali e anche le istituzioni comunitarie adatte a gestirli sono diverse da quelle delle epoche passate. Per lo più si tratta di *servizi pubblici* che tradizionalmente erano prodotti e forniti dal settore pubblico. A un certo punto per vari motivi lo Stato ha cominciato a ritirarsi dalla loro produzione, avviando processi di privatizzazione che hanno seguito percorsi diversi nei diversi paesi ma con un elemento in comune: dove si è privatizzata la gestione lo si è fatto a favore di imprese lucrative. Questo modello ha evidenziato serie lacune, soprattutto in merito alla regolazione e alle asimmetrie informative sulla qualità del servizio, che hanno provocato un'opposizione crescente nei con-

fronti delle privatizzazioni. Esso tuttavia non è l'unica alternativa possibile alla gestione pubblica. Esiste un altro modello di gestione dei beni di comunità, la *cooperazione di utenza*.

La tabella 1 rappresenta la classificazione quadripartita dei beni utilizzata in economia politica. Le caratteristiche che concorrono a identificare ciascuna categoria sono la rivalità (R), l'escludibilità (E) e i loro contrari, non rivalità (NR) e non escludibilità (NE): le diverse combinazioni individuano le quattro categorie (sulle righe abbiamo la rivalità e il suo contrario, sulle colonne l'escludibilità e il suo contrario; all'incrocio di ciascuna riga e colonna sta la categoria che ha le due caratteristiche).

**Tab. 1 – Classificazione dei beni**

	E	NE
R	Privato	Comune
NR	Club	Pubblico

Come si vede, i *beni comuni* sono quelli aventi contemporaneamente la caratteristica di rivalità e non escludibilità. Un bene è *rivale* se il consumo da parte di una persona impedisce il consumo a qualcun altro e pertanto nessun altro lo può consumare. Il concetto di escludibilità è più sottile di quello di rivalità, in quanto dipendente da una serie di condizioni: per poter stabilire se un bene è *escludibile* o meno, è necessario infatti considerare elementi quali la tecnologia di consumo e le istituzioni sociali e giuridiche nel cui contesto avviene il consumo. Ad esempio, alcuni beni per essere consumati necessitano di una particolare tecnologia: se questa è disponibile, allora il bene potrà essere consumato; viceversa, si tratterà di un bene escludibile.

Le ragioni del forte interesse della scienza economica per i beni comuni sono da ricercare nel verificarsi di un fenomeno

noto come “tragedia dei beni comuni”, espressione coniata da Garret Hardin nel 1968. L'esempio principe è quello del pascolo comune. Trattandosi di un bene ad accesso libero, ciascun utilizzatore ha un incentivo al sovra-consumo, cioè ad allargare le proprie mandrie oltre il livello di sostenibilità del pascolo. La conseguenza è la mancata rigenerazione del prato, che può portare anche alla sua totale distruzione.

Per ovviare a questo problema sono sorte in varie parti del mondo istituzioni di gestione comunitaria come le Regole d'Ampezzo, la Magnifica Comunità di Fiemme, le Huertas valenziane e tante altre ancora. Tutte, sia pure con modalità diverse, regolano la fruizione dei beni in modo da consentirne un uso diffuso e preservarli nel tempo. Per quanto interessanti questi casi, è innegabile che né questo tipo di istituzioni né i beni oggetto di queste forme di governo siano di particolare rilevanza per l'organizzazione di una società avanzata. Ci sono altri beni/servizi assoggettabili a una gestione comunitaria oggi ben più rilevanti, ai quali si attagliano forme di gestione comunitaria completamente diverse da quelle antiche. Per avvicinarci al tema è utile partire dall'esempio dell'*acqua*. Si sostiene comunemente – anche in Italia durante tutta la campagna referendaria del 2011 – che l'acqua sia un bene comune, ma è proprio così? Per rispondere bisogna tornare alla tabella di sopra, e verificare la sussistenza o meno dei due requisiti che definiscono un bene comune, ovvero la non escludibilità e la rivalità. Per poter dare una risposta, tuttavia, è necessario prima specificare quale tipologia di acqua si sta prendendo in considerazione e, soprattutto, le *condizioni d'accesso*. I beni rivali intrinsecamente non escludibili, tali cioè che non si possa in nessuna circostanza limitare l'accesso ad essi, sono rarissimi (i banchi di pesca in acque internazionali sono uno dei pochi esempi del genere). Questo significa che lo stesso bene rivale può essere privato o comune a secon-

da delle circostanze e può passare da una categoria all'altra quando queste variano (ad esempio quando varia il regime di proprietà). Ecco perché quando si parla di acqua è indispensabile specificare le condizioni di accesso per l'utente.

Se l'acqua è quella di un lago a cui tutti possono accedere liberamente, è evidente l'analogia con il pascolo comune: siamo in effetti di fronte a un bene rivale, il quale ammette un uso efficiente limitato. Qui l'acqua è indubbiamente un bene comune che presenta problemi simili a quelli del pascolo, e in particolare la "tragedia" di cui abbiamo detto sopra. Tuttavia non è certo questo il caso più rilevante nelle società avanzate, dove l'acqua potabile è solitamente attinta dall'acquedotto. L'acquedotto che s'interpone tra l'utente e la fonte fa sì che l'accesso possa essere limitato fino alla totale esclusione e inoltre possa essere addebitata una tariffa commisurata al consumo. In questi casi l'acqua cessa di essere un bene libero e diventa a pieno titolo un bene escludibile per cui, essendo anche rivale, risulta essere un bene *privato in senso economico* che non presenta nessuno dei tipici problemi dei beni comuni, a partire dalla "tragedia" di cui tratta la letteratura.

Il fatto che l'acqua non sia nelle società avanzate un bene comune in senso economico, bensì un semplice bene privato, non significa tuttavia che la gestione e l'uso non presentino problemi, al contrario ve ne sono alcuni molto rilevanti. Il problema della qualità igienico-sanitaria è fondamentale ma nelle società avanzate trova, grazie alla tecnologia, risposte pienamente soddisfacenti per gli utenti. La vera preoccupazione di questi ultimi in effetti riguarda altro, soprattutto le tariffe, che dipendono dai costi di produzione e in primo luogo quelli fissi, cioè i costi delle infrastrutture. Ma non è questo il solo problema. Prendiamo un altro esempio, il servizio di smaltimento dei rifiuti. Ci riferiamo qui in particolare alla parte finale del processo, ovvero lo stoccaggio in discarica



o l'incenerimento, i quali comportano potenziali rischi per la salute. Il problema cruciale in questo caso non riguarda tanto la tariffa ma la qualità del servizio, che è oggetto di forti asimmetrie informative a svantaggio dei cittadini. Vi sono, dunque, nelle società avanzate due ambiti problematici rilevanti per questi servizi pubblici:

1. la ripartizione dei costi di produzione, soprattutto quelli fissi;
2. il flusso delle informazioni sulla gestione e il controllo della medesima.

Tali problemi acquistano un significato ed una rilevanza particolari quando i servizi in questione sono anche *beni di comunità*, ovvero sono *essenziali*, cioè condizionano in modo rilevante il benessere delle persone coinvolte, e *d'interesse generale per la comunità*, cioè riguardano tutti i membri di una comunità (si noti che i beni di comunità possono essere indifferentemente privati, comuni, di club o pubblici in senso economico). La rilevanza di questa categoria di beni, di cui il servizio idrico e dello smaltimento dei rifiuti sono esempi significativi, si manifesta in modo eclatante quando entrano in gioco le *privatizzazioni*.

La privatizzazione dei servizi pubblici presenta vari problemi ma uno risulta particolarmente critico: l'opposizione che frequentemente si manifesta nelle popolazioni interessate. Nel caso dell'acqua il fatto scatenante è sempre l'aumento delle tariffe a carico degli utenti a fronte di un servizio che viene percepito come non migliorato o addirittura peggiorato rispetto alla gestione pubblica. Riguardo ai servizi dove è invece più rilevante il problema informativo, come lo smaltimento dei rifiuti, sono i rischi per la cittadinanza che provocano le reazioni più forti. Impianti come le discariche, gli inceneritori, le centrali nucleari, ecc., possono comportare rilevanti rischi per la salute pubblica ma le più recenti tecnologie ga-

rantiscono livelli di rischio minimi se tali impianti sono fatti funzionare in modo corretto. Diventano dunque fondamentali le *modalità della gestione*. Dato che l'impresa a fini di lucro ha un evidente incentivo a risparmiare sui costi di gestione, la gestione privata risulta immediatamente sospetta agli occhi dei cittadini e può essere accettabile solo in presenza di efficaci *controlli pubblici* sulla qualità del servizio.

Affiora qui un problema che si presenta in termini analoghi anche nel servizio idrico. In quell'ambito le autorità pubbliche si sono in taluni casi dimostrate dei cattivi regolatori, non riuscendo, per inefficienza o collusione, a contrastare le spinte dei gestori privati verso tariffe più alte e a migliorare la qualità del servizio. Nello smaltimento dei rifiuti gli stessi fattori – inefficienza e collusione – possono produrre controlli inefficaci e rischi eccessivi per la popolazione. È dunque nelle funzioni di regolatore e di controllore dei servizi privatizzati che si manifesta principalmente il fallimento del settore pubblico. Gli avversari delle privatizzazioni invocano il mantenimento della gestione pubblica, magari rafforzata da una regolazione indipendente da parte di soggetti terzi. In effetti una regolazione appropriata è in grado di risolvere gran parte dei problemi lamentati dai cittadini ed è pertanto è sbagliato ritenere che quando essa fallisce ciò sia dovuto ad aporie intrinseche. La causa dei fallimenti è invece da ricercare principalmente sul piano organizzativo: le amministrazioni preposte non sono sufficientemente competenti o informate o non hanno sufficiente potere per esercitare un'efficace attività regolatoria. Il problema è capire perché oggi dovrebbero essere in grado di conseguire quel che non sono riuscite a realizzare in passato: sono oggi diverse le condizioni strutturali, interne ed esterne, delle attività di regolazione e controllo? Non sembra, almeno per quanto riguarda l'Italia.

Un approccio alternativo è puntare su un differente modello

di gestione dei servizi pubblici privatizzati (continuiamo qui a riferirci a servizi pubblici che debbono per qualche motivo essere privatizzati, pur nella consapevolezza che in talune circostanze può essere opportuno mantenere la gestione pubblica). In effetti accanto al modello privato lucrativo e al modello pubblico c'è un terzo modello, privato ma di natura sociale, non lucrativa: la *cooperazione di utenza*. Vediamo a grandi linee di cosa si tratta e in che modo può rispondere ai problemi che abbiamo illustrato.

Una cooperativa di utenza è in sostanza una società che produce un servizio, i cui utenti sono soci della società. Gli utenti dunque rivestono in questo caso anche la funzione di imprenditori (associati). Quando il servizio in questione è un bene di comunità e la cooperativa è aperta a tutti i suoi membri siamo di fronte a una *cooperativa di comunità*. Il confronto tra questa e le altre forme di gestione è piuttosto complesso, perché non vi è la netta predominanza di una sulle altre in tutti i casi possibili: dipende dalle condizioni di mercato e tecnologiche. Quindi per motivi di spazio qui ci limitiamo ad illustrare sommariamente i principali vantaggi potenziali della forma cooperativa rispetto alle altre.

La cooperativa di comunità è un'istituzione di gestione comunitaria dei beni di comunità ma di natura del tutto diversa da quelle antiche come le Regole, le Magnifiche Comunità, ecc. (Elinor Ostrom definisce queste ultime "cooperative" ma in un senso diverso e in effetti nulla hanno a che vedere con l'impresa cooperativa moderna). Anche i problemi a cui è chiamata a rispondere sono, come abbiamo visto, profondamente diversi da quelli del passato. Pure sul piano analitico l'orizzonte è diverso, perché qui l'enfasi è sulla struttura organizzativa dei diversi assetti più che sulla natura proprietaria dei beni di comunità: nell'economia agro-pastorale il problema prioritario è la fruizione dei beni esistenti in natura; nei

servizi pubblici moderni il problema è la produzione dei medesimi e la valutazione di efficienza si gioca sul confronto degli assetti organizzativi.

Il primo aspetto che si impone all'attenzione è il diverso trattamento delle *informazioni* riguardo alla gestione. Nella cooperativa di utenza il problema è risolto in modo radicale: gli utenti diventano titolari dell'impresa e hanno accesso diretto alle informazioni tramite gli organi di governo dell'impresa. Questo è un vantaggio sia rispetto all'impresa privata lucrativa che all'impresa pubblica e può essere determinante nella soluzione di situazioni di conflitto dove il controllo dell'informazione è l'elemento chiave.

Anche il problema dell'*autodeterminazione* riceve nella cooperativa una risposta migliore che in entrambe le forme concorrenti. Il controllo della cooperativa è *democratico*, esattamente come nell'ente pubblico locale che è il detentore di ultima istanza del potere gestionale. Questo per la cittadinanza è un ovvio vantaggio rispetto alla gestione privata lucrativa, dove il controllo è invece esercitato da un potere terzo, spesso estraneo al territorio, ma lo è anche rispetto alla gestione pubblica. Difatti, pur essendo la *governance* democratica in entrambi i casi, nella cooperativa la catena di controllo è più corta e dunque potenzialmente più efficace. Se ad esempio gli utenti-cittadini vogliono licenziare il *management* di un'impresa pubblica, non hanno altra risorsa che votare contro il governo politico locale: una forma di controllo molto indiretta e diluita, che allontana la gestione dell'impresa pubblica dalla cittadinanza. Inoltre il controllo democratico nella cooperativa si esercita nell'ambito di un contesto istituzionale *privato*, con tutte le conseguenze del caso: nella cooperativa di utenza gli utenti-soci possono usare nei confronti dei *manager* tutti gli strumenti di tutela civilistica che i soci hanno nei confronti degli amministratori di società.

Il controllo democratico e l'accesso alle informazioni sono fattori di vantaggio della cooperativa di utenza nei confronti di entrambe le forme alternative di gestione ma vi sono anche vantaggi che valgono singolarmente nei confronti dell'una o dell'altra. Rispetto all'impresa lucrativa, è un evidente vantaggio l'*obiettivo mutualistico* della cooperativa di utenza: pur trattandosi di impresa privata, questa ha come obiettivo non il profitto, bensì il servizio stesso, o meglio la soddisfazione degli utenti attraverso il servizio. La cooperativa di comunità per sua natura inoltre garantisce il *radicamento nel territorio* del capitale accumulato: il *surplus* prodotto dall'impresa non può essere distribuito e rimane a disposizione della comunità, a differenza che con i gestori privati lucrativi (ricordiamo che una delle contestazioni che vengono più frequentemente sollevate nei confronti di essi è proprio la possibilità che i profitti prodotti nel territorio finiscano altrove). Un ultimo ma non meno importante vantaggio della cooperativa di utenza rispetto all'impresa lucrativa è l'*autoregolazione*. Il gestore privato di un servizio pubblico deve necessariamente essere regolato dai pubblici poteri ma la regolazione è spesso fallace – come abbiamo visto, è questa una delle ragioni di fondo dei fallimenti delle privatizzazioni che si sono verificati in passato –; se tuttavia sono i cittadini stessi a gestire il servizio, la regolazione non è più necessaria o è necessaria in forma più leggera.

Abbiamo fin qui parlato dei vantaggi della cooperazione di utenza. A fronte di questi vi sono però problemi che possono determinare la scelta a favore delle altre due forme organizzative: ricordiamo qui in particolare il finanziamento degli investimenti e la formazione del consenso. Le cooperative di utenza spesso debbono affrontare investimenti consistenti (una delle ragioni delle privatizzazioni è proprio l'incapacità degli enti pubblici di finanziare le infrastrutture necessarie

alla gestione). La gestione mutualistica di un servizio implica che i cittadini siano direttamente coinvolti nella gestione e partecipino finanziariamente all'impresa.

La responsabilità è sempre un valore ma quando sono richiesti investimenti ingenti, il problema finanziario può essere un serio ostacolo sulla strada del modello cooperativo. Un secondo problema è l'esercizio effettivo della democrazia. Se non è difficile capire come possa esservi un efficace controllo democratico della gestione da parte di una compagine sociale limitata, occorre interrogarsi su quanto efficace sia invece il controllo democratico con grandi numeri di soci. Più precisamente: fino a quali dimensioni d'impresa può essere considerato efficace il controllo democratico? Quali accorgimenti organizzativi si debbono prevedere per renderlo il più efficace possibile? Le risposte a queste domande sono cruciali se la cooperazione di utenza vuole svilupparsi oltre i confini attuali. In Italia, come evidenzia una recente ricerca dell'Euricse di Trento, vi sono esperienze significative in questo campo ma in numero limitato, concentrate in alcuni settori (elettricità e acqua) e in alcuni territori (Nord Italia). In Italia esistono ad oggi 32 cooperative elettriche di utenza in senso stretto (cioè con gli utenti come soci) e sono per la maggior parte collocate in Trentino-Alto Adige. Nel settore dell'acqua esistono 11 cooperative e un numero indefinito di consorzi idrici, che non hanno la forma giuridica di cooperativa, ma che sono ad essa assimilabili, quasi tutti ubicati in Piemonte, più qualcuno in Emilia-Romagna. Molte di queste realtà hanno una storia secolare che prende le mosse dall'impossibilità per il settore pubblico di produrre certi servizi essenziali e dall'assenza di iniziativa imprenditoriale privata, a cui si è risposto attraverso l'autorganizzazione della comunità per produrre questi servizi. Storie analoghe si riscontrano anche in altri paesi, dagli Stati Uniti all'Argentina.

Oggi si ripropongono in molti casi problemi simili a quelli che si manifestarono all'origine di queste esperienze: da una parte l'impossibilità per il pubblico di sovvenire in modo efficiente alle esigenze di base di una comunità – e non ci riferiamo solo ai servizi pubblici industriali in senso stretto –, dall'altra il disinteresse delle imprese private o l'avversione delle popolazioni nei loro confronti. Tutto ciò si traduce spesso in impasse prive di sbocco, a meno che non siano le stesse comunità a entrare in campo come attori economici. Questa prospettiva per certi versi è oggi più complicata che in passato perché nei settori dove tradizionalmente si sono sviluppate le cooperative di utenza il problema degli investimenti è di dimensioni assai maggiori. Inoltre non ci si può oggi limitare alle piccole comunità: la vera sfida è andare oltre la piccola dimensione. Se il modello deve diffondersi, deve pertanto essere affinato e adattato ai nuovi contesti. Occorre innovazione, nel solco di una tradizione che in Italia è assai solida, e sperimentazione, come del resto avvenne un secolo fa quando le prime cooperative di utenza hanno mosso i primi passi. Peraltro il referendum del giugno 2011 ha aperto in Italia nuove prospettive: data l'impossibilità di finanziare nuovi investimenti tramite fondi pubblici, l'unico modo di evitare la privatizzazione classica (attraverso l'impresa capitalistica lucrativa) e al contempo attivare risorse dal sociale, è il ricorso a un modello partecipato come quello della cooperativa di utenza.

# Rigenerazione Urbana e dimensione sociale<sup>10</sup>

di Pier Luigi Sacco

Università IULM, Milano

Il tema della rigenerazione urbana e della sua dimensione sociale si lega al discorso sul futuro del sistema di *welfare* italiano, in generale, e al tema della crescita, in particolare, in quanto l'Italia è diventata un paese strutturalmente incapace di crescere.

Nei temi legati alla rigenerazione urbana, è possibile trovare delle risposte interessanti a tale questione o, addirittura, qualche concreta pista di lavoro.

La prima si va ad intrecciare proprio con il tema dei *commons* e dello sviluppo economico rispetto al ruolo della cooperazione e dell'impresa sociale. Oggi è necessario che il mondo dell'economia sociale si indirizzi verso l'unico percorso necessario per far sì che l'Italia torni a crescere, ovvero deve essere innovativa: ciò significa, da un lato, interrompere quanto fatto finora e, dall'altro, non rifiutarsi di realizzare ciò che finora non è stato realizzato.

La delusione derivante dal dibattito generato dalla crisi è legata al prendere per ipotesi lo stato di fatto, ovvero accettare, per definizione, che nella realtà in cui ci si trova in questo momento dobbiamo restarci. Se ciò è vero per quanto riguarda le scelte congiunturali, non lo è, d'altra parte, per ciò che concerne le scelte strategiche.

È in tale prospettiva che si rivela importante affrontare i temi

<sup>10</sup> Testo non rivisto dall'Autore.



della rigenerazione urbana e dello sviluppo a base culturale: finora l'Italia si è distinta per una singolare ottusità in merito a questi temi, percepita anche – e soprattutto – dall'esterno, in particolare nel raffronto tra l'identità italiana e la qualità della dimensione urbana culturale.

Negli ultimi venti anni, il tema della rigenerazione urbana ha assunto una connotazione particolarmente interessante e, in un certo senso, potrebbe essere sintetizzato come il tema delle “imprese impossibili”. La maggior parte degli esperimenti di rigenerazione urbana riusciti negli ultimi venti anni, soprattutto – anche se non solamente – in Europa, sono esempi di situazioni partite da condizioni totalmente improbabili, dove molto spesso la politica non offriva alcuna reale disponibilità di intervento a fronte della convinzione di sostanziale inutilità o, meglio, impossibilità di una soluzione pratica d'intervento.

Un esempio in tal senso è quello di una delle Regioni più depresse del Regno Unito, quella del Nord-est che, tuttora, presenta delle zone fortemente depresse, ma il cui polo urbano più importante, ovvero l'area metropolitana di Newcastle-Gateshead – due città separate dal fiume Tyne – illustra uno dei casi di maggior rigenerazione urbana in Europa guidata da interventi di tipo culturali.

Newcastle-Gateshead è una delle aree inglesi che, durante gli anni Novanta, ha scontato il pesantissimo prezzo della reindustrializzazione e della conseguente distruzione delle reti sociali. Si tratta di un'area caratterizzata da alti livelli di disoccupazione, molto spesso di lungo termine, fuga da parte dei giovani, distruzione e dequalificazione dell'ambiente urbano, bassi tassi di speranza di vita e di scolarizzazione, nonché scarsa identità locale.

L'unico *role-model* per gli adolescenti della città era la squadra di calcio locale, il Newcastle: l'unica possibilità di uscita

dal modello identitario del disoccupato a lungo termine era quella di fare il calciatore. La situazione territoriale era talmente tragica che, quando il Regno Unito realizzò il progetto di destinazione strategica di parte dei fondi delle lotterie nazionali a processi di riconversione del patrimonio di archeologia industriale a scopi culturali, la prospettiva di erogare tali risorse a Newcastle-Gateshead, nel momento in cui si è presentata nel dibattito pubblico, ha suscitato ilarità.

La ragione per cui l'area di Newcastle-Gateshead è riuscita ad avere i fondi è legata al fatto che il progetto di rigenerazione di quest'area sia stato presentato in un turno della *call* nel quale nessun'altra città si era trovata, di fatto, a poterne presentare altri.

Newcastle-Gateshead ha lavorato su più versanti che, nel complesso, rappresentano un modello di rigenerazione non solo urbana, bensì, soprattutto, sociale, di rigenerazione di meccanismi e di mobilitazione collettiva su alcuni temi fondamentali.

La complessità maggiore da affrontare quando si verificano delle fasi cd. di “vicolo cieco della crescita” non è semplicemente legata alla presenza di difficoltà tecnico-strutturali, quanto soprattutto al fatto che, come collettività, non si è in grado di avere una visione di sviluppo condivisa sulla quale investire. Questo è anche il principale problema dell'Italia, ancor più della pressione dei mercati finanziari.

Il caso interessante, non solo rispetto al progetto di Newcastle-Gateshead ma di tutti i casi riusciti di riconversione su scala urbana – più piccola e, quindi, più gestibile –, nasce dalla ricostruzione di un'identità, che passa in maniera decisiva anche attraverso alcuni valori di tipo simbolico.

Newcastle-Gateshead ha optato per una strategia di conversione basata sulla cultura che opera fundamentalmente sui seguenti assi:

1. ricostruire una narrazione collettiva;
2. sollecitare una modalità di partecipazione completamente nuova da parte della cittadinanza;
3. realizzare investimenti strategici in settori-chiave innovativi nei quali rilanciare l'economia locale.

Tutti e tre questi punti ruotano intorno al concetto di cultura. La ricostruzione dell'identità collettiva è un'idea semplice, ma geniale nella sua realizzazione. L'area metropolitana di Newcastle-Gateshead ha commissionato ad uno dei più grandi artisti inglesi, Sir Antony Gormley, scultore di fama internazionale, la realizzazione di una gigantesca statua cd. "Angelo del Nord". Tale opera, collocata fuori dall'area metropolitana, è diventata per tutti il simbolo condiviso della rinascita culturale della città. Il giornale inglese "The Times", nell'edizione del 1° gennaio 2000, dedicata al nuovo millennio e, soprattutto, alle prospettive che l'Inghilterra avrebbe potuto assumere nel nuovo secolo, propose nella pagina d'apertura la grande foto dell'Angelo del Nord. Per le persone escluse fino a quel momento, la realizzazione di quest'opera ha significato una vera e propria ricostruzione simbolica che, in primo luogo, ha permesso loro di essere considerate in maniera completamente diversa rispetto a ciò che avevano rappresentato fino a quel momento.

A seguito del successo di Newcastle-Gateshead, altre città hanno tentato di replicare l'opera d'arte di Gormley, senza comprendere, tuttavia, che è di fondamentale rilievo inserire questo tipo di progettualità all'interno di una ricostruzione simbolica.

Oltre a questo primo esempio, la città di Newcastle-Gateshead si è trasformata fisicamente, passando attraverso una ridefinizione dello spazio pubblico, aggiungendovi una molteplicità di azioni simboliche condivise, in cui le persone si possono identificare.

Si è inserito, inoltre, un ulteriore aspetto all'interno di questo processo di rigenerazione, ovvero una nuova modalità di partecipazione. Per riportare le persone all'interno di un processo condiviso di sviluppo, è stato costruito un nuovo centro per la formazione musicale: la musica ha, così, assunto un ruolo fondamentale nei nuovi modelli di *welfare*.

È stato costruito un nuovo centro di educazione musicale chiamato "The Sage Gateshead", una struttura al servizio della comunità locale che non soltanto è uno spazio in cui vengono offerti concerti, rappresentazioni, locali per suonare alle *band* locali o alle formazioni orchestrali, bensì si rivolge alla popolazione residente per fare della cultura un mezzo di socialità.

Per convincere la popolazione di Newcastle-Gateshead (anche appartenente ai ceti più bassi) è stata avanzata loro la proposta, che ebbe un successo straordinario, di un corso per cantare in coro; in tal modo, è stato possibile riaggregare la comunità, tramite la ridefinizione del senso di un'attività familiare (si pensi, ad esempio, ai canti nei pub).

Quello che inizialmente era un progetto seguito da pochi è progressivamente diventato una delle idee di maggiore successo di formazione e di mobilitazione collettiva del Regno Unito.

Nel 2008, dopo circa dieci anni dall'attivazione di questa strategia di riconversione sulla città, un *team* di ricercatori ha realizzato per un'agenzia pubblica inglese una ricerca sulla frequentazione culturale delle 14 principali aree metropolitane inglesi. L'esito di tale indagine ha evidenziato come Newcastle-Gateshead fosse l'area metropolitana con i più alti tassi di frequentazione culturale del Regno Unito; Londra era al nono posto, mentre Liverpool, città che nel 2008 ha vinto il titolo di capitale europea della cultura, battendo Newcastle-Gateshead (per motivi più che altro di natura politica), aveva dei tassi di accesso culturale intorno al decimo posto.

Si tratta, in questo caso particolare, di una mobilitazione della

cittadinanza non al fine della creazione di industria bensì per portare le persone all'interno di un modello di esperienza in cui si condivide la capacità di creare senso, di lavorare insieme intorno a qualcosa di importante.

Il terzo aspetto di rilievo è la riconversione strategica di spazi messi a disposizione della produzione culturale creativa. In Europa, le industrie appartenenti a questo settore sono grandi più del doppio di quelle automobilistiche, più grandi della chimica e del *food*. Nonostante questo, ancora oggi, difficilmente si riesce a comprendere che questi settori sono in grado di generare economia molto più di altri.

Grazie all'investimento sullo sviluppo dell'industria culturale, nel giro di pochi anni l'area metropolitana di Newcastle-Gateshead non soltanto ha modificato la propria economia locale, ma è riuscita a diventare un luogo eccezionalmente attrattivo nei confronti dei talenti dall'esterno.

In tutti i casi andati a buon fine in Europa, compreso Newcastle-Gateshead, si è trattato di progetti di rigenerazione in grado di reinventare situazioni fino a quel momento tragiche. L'area di Lille, a cavallo fra Francia e Belgio, ad esempio, era un'altra zona pesantemente deindustrializzata mentre oggi, insieme ad altre aree come quella della Ruhr, è diventata uno dei nuovi cuori creativi d'Europa.

Il punto cruciale è che il successo di tali processi nasce proprio dal rifiutarsi di pensare questi posti come luoghi senza speranza. Il problema del *welfare* e dei modelli di imprenditoria sociale italiani è largamente appesantito dal continuo ragionare in questi termini.

Nei prossimi dieci anni, uno dei temi di maggiore crescita nel campo del *welfare* sarà il cd. *welfare culturale*. Negli ultimi anni IULM, in collaborazione con la Fondazione Bracco, ha realizzato uno studio in merito alla relazione esistente fra l'accesso culturale delle persone, ovvero la frequenza con cui le persone

realizzano esperienze di tipo culturale di vario tipo (letteratura, musica, cinema, fotografia, ecc.), ed il loro livello di benessere psicologico percepito, attraverso una grandezza specifica, cd. *subjective psychological general well-being index*, misurata con dei parametri clinici rilevati tramite la somministrazione di un questionario avente una notevole stabilità statistica.

Lo studio condotto sulla relazione fra il livello di *subjective psychological general well-being index* delle persone e le loro abitudini culturali dimostra che il loro benessere percepito è influenzato più dalla cultura che da altri fattori, quali: reddito, età, genere, luogo di residenza, occupazione. L'unica variabile che influenza più della cultura tale livello di benessere psicologico è il numero di malattie croniche che una persona ritiene di avere. Tuttavia, disaggregando ulteriormente questo dato, riferendosi dunque alle singole malattie o alle singole attività culturali, emerge che, al fine di prevedere il benessere psicologico per una persona, è più importante sapere quanti concerti di musica classica ascolta in un anno piuttosto che se questa persona crede o meno di avere il cancro.

Dal punto di vista delle prospettive per un nuovo *welfare*, in questo momento sono in atto delle misurazioni attraverso una serie di *trial* clinici.

Supponendo che esista una relazione che fa sì che, soprattutto le persone anziane o le persone con una o più malattie croniche, abbiano, per effetto di un'esperienza di accesso culturale e di una conseguente modifica del loro benessere psicologico percepito, un calo del loro tasso di ospedalizzazione o medicalizzazione dell'1%, si avrebbe una rivoluzione macroeconomica del *welfare* italiano all'interno del *welfare* europeo.

Questo progetto non solo si autofinanzia, ma permette allo Stato di risparmiare attraverso la realizzazione di maggiori livelli di qualità di vita dei cittadini. Non bisogna dare per scontato il fatto che il *welfare* consiste nel cercare di offri-

re servizi medici dati ad una popolazione che invecchia, partendo dal dato inesorabile che una popolazione che invecchia avrà bisogno di maggiori servizi medici, perché non si tratta della realtà dei fatti. È necessario comprendere, invece, che la questione è legata al modo in cui la popolazione invecchierà, ovvero dal tipo di prospettiva di vita e dal modello di qualità della vita offerti.

Una questione interessante è legata al tentativo di provare ad immaginare cosa vuol dire un mercato professionale futuro legato a queste prestazioni e quale soggetto può essere adibito ad erogare tali prestazioni in modo efficiente.

La cultura di oggi non è più quella legata all'idea preindustriale (ad esempio, il mecenatismo). Tale prospettiva si è conclusa con la rivoluzione industriale/culturale del XIX-XX secolo. Per lungo tempo (durante tutto il XX secolo), la cultura è stata rappresentata da grandi mercati dove si presentava una netta differenza fra il produttore di contenuti, ovvero l'autore, l'artista, il creativo e il pubblico. Tuttora, quando si ragiona sulle questioni delle politiche culturali si ritiene che esse dovrebbero privilegiare le attività molto gradite, in termini di grandezza di pubblico. In realtà questo fenomeno è la conseguenza dell'ondata delle grandi innovazioni tecnologiche che si sono verificate fra il XIX e il XX secolo, come l'invenzione delle tecniche di stampa moderna, della radio e della musica registrata.

Attualmente è in corso un'altra rivoluzione, completamente diversa da quelle che l'hanno preceduta. Le nuove tecnologie permettono di avere a portata di mano studi professionali di elaborazione di suoni, testi e multimedialità che mettono le persone nelle condizioni di raggiungere *standard* professionali senza, tuttavia, avere un'istruzione formata.

La conseguenza di tutto ciò è la concretizzazione di un nuovo modo di approcciare alla cultura nel quale tutti rivestono

il ruolo di produttori. Inoltre, grazie ad una seconda innovazione, quella della connettività, le persone possono interagire fra loro con modalità prima inesistenti e creare delle gigantesche comunità di pratica. Di conseguenza, oggi le persone non sono più interessate ad una mera fruizione della cultura, bensì a partecipare, a sviluppare delle *capability* utili per la loro vita quotidiana.

Attraverso tali meccanismi, è in atto una rivoluzione culturale ed economica, di cui si è appena iniziato a comprendere i meccanismi d'azione. Sono, in particolare, otto le aree in cui tale cambiamento sta drammaticamente modificando il corso dei fatti:

1. il *welfare*;
2. l'innovazione;
3. la coesione sociale;
4. la sostenibilità ambientale;
5. la società della conoscenza (formazione continua);
6. i modelli di nuova imprenditorialità;
7. il *soft-power*, ovvero la capacità di un paese di proiettare all'esterno un'immagine che produce economia;
8. le identità locali, cioè la capacità di attrarre risorse verso un territorio.

L'idea che la cultura possa avere a che fare con la stabilità finanziaria sta iniziando ad emergere: i paesi con più basso tasso partecipazione culturale in Europa sono i PIIGS, cioè i paesi (Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia) che soffrono di instabilità finanziaria.

Le persone si stanno abituando, in modo naturale, attraverso la cultura, ad entrare in relazione tra loro ed in sfere di relazioni nelle quali la *partecipazione* è l'altra faccia della cittadinanza.

Questa economia si costruisce quasi completamente fuori dal mercato. A livello mondiale si stanno organizzando intere co-



munità di pratica dove il vero vantaggio deriva dall'essere riconosciuto da altre persone che condividono lo stesso significato, un interesse intrinseco, una motivazione intrinseca a produrre valore in una direzione determinata e condivisa.

La conseguenza è un'enorme produzione di benessere e, allo stesso tempo, una produzione di valore economico. Un tale meccanismo risulta essere addirittura più efficiente rispetto ad uno di tipo *for profit*. Sta, dunque, emergendo una generazione di persone in grado di produrre valore economico e sociale tramite la partecipazione e la condivisione senza passare attraverso il mercato. Chi opera in tale maniera, quando decide di evolvere verso forme organizzate, passando da una fase di produzione spontanea a veri casi di imprenditorialità legati a queste tematiche, sceglie – in modo naturale – forme di *imprenditorialità sociale*. Un esempio utile è quella di un'organizzazione nata in alcuni paesi, ma ormai diffusa su larga scala, che si chiama *Rock Corps* che si occupa di “armate rock”. Esistono dati abbastanza allarmanti per ciò che riguarda il *trend* delle nuove generazioni impegnate nel campo del volontariato: soprattutto in alcuni paesi, si registra una caduta verticale dei tassi di impegno. Partendo dal presupposto che tutti i ragazzi sono interessati ad avere biglietti per i – sempre più – costosi concerti di musica rock, *Rock Corps*, che è a tutti gli effetti un'impresa sociale, offre biglietti per concerti di musica rock ai giovani a patto che questi destinino una parte del loro tempo libero a determinate organizzazioni di volontariato. Ciò permette di creare un rapporto continuativo tra i ragazzi e le organizzazioni di volontariato, che va oltre il momento iniziale in cui il rapporto è basato su un meccanismo di “scambio di equivalenti”. Si tratta solamente di uno dei molteplici meccanismi organizzati per lavorare sulle motivazioni intrinseche delle persone passando attraverso forme organizzative iscrivibili al mondo culturale dell'impresa sociale. Il

problema, tuttavia, è legato al continuare a pensare all'impresa sociale rispetto alle categorie tradizionali, sulla base di parametri culturali dati.

È giunto il momento, in Italia, di ragionare su un nuovo modello di impresa sociale e su un nuovo modello di ricostruzione e creazione di valore, in grado di intercettare questo tipo di sensibilità che animerà sempre più i comportamenti e le scelte di coloro che, tra dieci anni, costituiranno la nuova classe dirigente italiana e potranno fare la differenza per le capacità di crescita del paese.

## Territorio e persone come risorse: le cooperative di comunità

*di Giuliano Poletti*

Presidente Legacoop

Lo sforzo di immaginare scenari futuri è una necessità assolutamente da intraprendere. L'alternativa sarebbe sostanzialmente quella di allargare le braccia e prendere solamente atto che sono andate in fumo delle grandi aspettative, delle convinzioni per cui si immaginava che il mercato (capitalistico) o lo Stato avrebbero risolto ogni problema.

La necessità di questi tempi, invece, laddove è impossibile intervenire, è quella di immaginare nuove prospettive e di accettare l'idea che il nostro cammino, almeno per un po', se si vuole evitare la sindrome giapponese (ovvero dieci anni di stallo), dovrà esser fatto anche di microazioni, che possono aiutare ad andare nella direzione utile.

Assumendo tale prospettiva, la riflessione deve essere condotta quantomeno rispetto a quei soggetti che hanno il compito di immaginare e di fare delle scelte di grande significato, di protagonismo sociale, di partecipazione degli individui e dei cittadini attraverso infrastrutture aventi forme organizzative associative, cooperative, d'impresa sociale.

Nonostante la forte tensione verso questi temi, il pensiero principale diffuso è quello relativo all'individuazione delle modalità migliori di incremento delle entrate pubbliche: tagli della spesa sociale, piuttosto che aumento delle tasse, ecc. È necessario dunque che, a partire da coloro i quali nel mondo del Terzo settore lavorano, vengano assunte delle respon-

sabilità, ovvero trovare la forma e le modalità affinché tali aspetti superino questo limite.

È necessario collocare il tema delle cooperative di comunità all'interno della riflessione su come le comunità si misurano rispetto ai loro bisogni, cercando di dare una risposta. Oggi, se si vuole veramente intervenire sulle dinamiche a livello macro, bisogna partire dal micro.

Le cooperative di comunità sono una delle possibili risposte alle sollecitazioni rispetto ai temi di Federalismo fiscale e disuguaglianze territoriali. Se si parla di cooperative di utenti che gestiscono *public utilities*, l'ostruzione più forte si rileverà proprio a livello dei lavoratori di quelle società, che vorranno continuare ad essere lavoratori pubblici dipendenti.

La necessità è, dunque, quella di considerare come anche i lavoratori partecipano alla gestione della società, come diventano protagonisti di quel processo. Ciò perché, se viene imposto il passaggio dalla forma pubblica a quella cooperativa di utenza, il lavoratore della municipalizzata tenderà a non accettarlo. Il primo passo da fare è, dunque, quello di far comprendere ai lavoratori l'esistenza e le ragioni del problema. Diversamente, l'idea della cooperativa di comunità non riuscirà neppure a prendere piede.

Questo tema deve necessariamente essere affrontato positivamente, perché così come gli utenti hanno numerose ragioni per assumersi quella responsabilità, allo stesso modo esistono altrettante ragioni da parte dei lavoratori di quelle imprese per sentirsi protagonisti del processo e del cambiamento in atto.

Parlando del tema dei beni di comunità, da una parte si tratta di beni la cui gestione necessita di una risposta rispetto alla carenza di risorse pubbliche e, quindi, di un problema di efficienza. Dall'altra parte, vi è un'ulteriore questione legata ad una serie di esigenze e bisogni che non trovano una risposta puramente e semplicemente a livello di mercato, perché,

ad esempio, il numero degli utenti potenziali è inadeguato. Le cooperative elettriche americane sono nate dall'azione dei privati, i quali realizzavano gli impianti nelle città ma non in campagna, dove l'investimento non era conveniente. Le comunità rurali di quei paesi decisero, allora, di investire su se stesse, realizzando gli impianti elettrici. Successivamente, quelle cooperative hanno cominciato a fornire il servizio non più solo ai *farmer*, ma a tutti i cittadini di quelle comunità. L'unità dell'Italia è l'unità della diversità, di un paese che ha 5 mila e 600 comuni sotto i 5 mila abitanti, il 90% dei quali ha un prodotto a "denominazione di origine controllata" e il doppio dei centenari della media di Italia. Le piccole comunità hanno dei pregi e dei valori che è sbagliato pensare di poter abrogare.

A fronte dei problemi che caratterizzano le piccole comunità, è necessario provare ad immaginare che i cittadini di quelle realtà, senza aspettarsi né dal mercato né dallo Stato la risposta ai propri bisogni, possano auto-organizzarsi per la loro gestione. L'attuale premier inglese Cameron nel proprio programma elettorale aveva introdotto l'idea che, nel caso in cui una comunità fosse stata a rischio di perdita di un servizio essenziale, essa avrebbe titolo di chiederne l'autogestione, cioè la gestione in via diretta.

Anche in Italia è necessario affrontare il tema in questo modo. Legacoop ha recentemente siglato un accordo con il Club dei Borghi Autentici (Reggio Emilia), con l'Associazione dei Comuni Italiani ed una serie di altri *partner*, per trovare luoghi sostanzialmente abbandonati dove la proprietà degli immobili è riferibile ad un numero di famiglie (tra i 50 e le 100) che hanno abbandonato quel luogo. Uno dei problemi insormontabili è legato alla modalità attraverso cui recuperare quelle proprietà e trovare un punto comune che permetta loro di far partire un progetto di valorizzazione e recupero, nonché

un soggetto capace di gestire una soluzione che eventualmente vede una parte di soggetti interessati e disponibili a recuperare quegli immobili e un'altra che, invece, non è nelle condizioni o non ne ha la volontà. È necessario trovare delle forme sufficientemente flessibili che consentano di realizzare questo tipo di operazione.

La possibilità che queste persone assumano la responsabilità di affrontare e gestire i problemi e i bisogni che hanno è un pezzo della risposta al tema del benessere e del buon vivere, tema su cui bisogna lavorare, avendo coscienza della necessità di trovare un'infrastruttura societaria in grado di reggere questo sforzo. Oltre a sostenere il bisogno di questa nuova fase di protagonismo sociale, è necessario anche spiegare quali sono le modalità per darne attuazione.

La risposta migliore è quella della forma cooperativa, anche se talvolta non è possibile la sua realizzazione, in quanto la dimensione economica del fenomeno cui si va a far fronte è talmente ridotta da non riuscire a sostenere il costo dell'organizzazione strutturata di una cooperativa. Pertanto, c'è bisogno di un soggetto "pre-cooperativo", che realizzi prima di tutto un'operazione culturale e sociale di convinzione dei cittadini a mettersi insieme agli altri per confrontarsi con un determinato problema. In tal senso è possibile usare la forma associativa, cui si pensa sempre come ad una forma, in qualche modo, inopinatamente concorrenziale, che non accetta il costo e l'onere della responsabilità di una strutturazione normativa e che, quindi, in qualche modo fa concorrenza sleale alla cooperativa vera. Questa è un'interpretazione assolutamente errata, che ha consegnato la forma associativa a dinamiche classicamente associative e sociali, ma che non avevano dentro un forte spinta imprenditoriale, una logica della dimensione d'impresa, in termini di efficienza e di efficacia, di evoluzione in prospettiva futura, ma erano molto od esclu-

sivamente legate alla risposta ad un determinato bisogno in uno specifico momento.

In questo modo, invece, all'evolversi in un domani di una determinata situazione, qualora collocata dentro un mondo, una rete che ha una determinata vocazione, allora quell'idea verrà esaltata. Se tale realtà, invece, viene fin dall'inizio orientata su un altro binario, essa non assumerà mai quel tipo di cultura e non diventerà mai quello che potenzialmente avrebbe potuto diventare.

La cooperazione, dunque, dovrebbe preoccuparsi del fatto che l'associazionismo può essere una fase importante nella costruzione di una cultura e, quindi, un volano nella promozione di un'idea.

Esiste una seconda questione che riguarda la necessità di un cambio profondo nella relazione con le Pubbliche Amministrazioni.

Si parla, molto spesso a sproposito, di sussidiarietà. Non è attraverso la partecipazione ad una gara e all'erogazione di un servizio da parte di una cooperativa sociale di tipo "A", che realizza assistenza domiciliare in alternativa ad altre tipologie di imprese, che si può dire realizzata la sussidiarietà.

Ad esempio, nel rapporto con i governi locali, è necessario che questi ultimi capiscano che, per applicare la sussidiarietà, è possibile pensare che questa sia il male minore. La sussidiarietà, poiché presuppone il protagonismo, l'assunzione diretta di responsabilità, la scelta a partecipare dei soggetti – lavoratori, utenti, ecc. – fa in modo che la controparte appaltatrice, ovvero un soggetto decisore, non ci sia più.

La dinamica di relazione che si mette in moto fra la società che si organizza, l'assunzione di responsabilità degli stessi e gli esiti che produce può aiutare a cambiare molte di quelle dinamiche di cui si è a conoscenza, perché se il cambiamento sarà frutto solamente di una mancanza di risorse, allora si ri-

solverà solamente peggiorando la qualità del servizio e delle condizioni della sua erogazione.

Questo è un elemento particolarmente interessante sul quale si possono innescare meccanismi in grado di produrre elementi di cambiamento qualitativo. A tal proposito sarebbe opportuno riuscire a trovare una modalità per dimostrare quanto valore è insito nelle relazioni, per fare in modo che ad essere misurato non sia sempre e solo il risparmio.

Da due anni a questa parte, sono nate e sono state censite un buon numero di cooperative di comunità. L'ultima nata (la Cooperativa di Comunità di Melpignano) si trova vicino a Lecce. Il parlare di tali questioni ha prodotto diverse realtà e, con loro, un risultato. Questo è un terreno su cui i contributi, le riflessioni e le discussioni, sono fondamentali e devono essere portati avanti per realizzare nuove realtà cooperative.



# Un nuovo welfare: cantieri cooperativi e mutualistici

*di Vincenzo Mannino*

Segretario Generale Confcooperative

Il *welfare* tradizionale è attualmente sottoposto a processi di trasformazione. Il nuovo *welfare* è pertanto qualcosa in divenire, che si deve ancora costruire. Il vissuto prevalente degli italiani testimonia come il modello di *welfare* del Paese, così come si è andato consolidando nei decenni, sia sottoposto ad un rischio di trasformazione in peggio, di riduzione, di rattroppamenti, di aumenti di costosità per la pressione di ragioni economiche. Il vissuto è paradigmatico e difficile e si traduce, per le persone coinvolte, in una posposizione dei problemi di stampo sociale alle ragioni materiali.

Gli italiani, come tutti i Paesi che hanno vissuto una lunga fase pluridecennale di generosa espansione del loro debito pubblico, a volte tendono a pensare che lo Stato non abbia limiti d'azione, limitazioni che con la crisi in atto, invece, stiamo scoprendo.

Si possono, tuttavia, fare delle scelte e il luogo delle scelte è la politica. Ad esempio, l'Italia ha finora deciso di tenere la previdenza ad un livello tale da pesare sul Pil circa 2 punti in più rispetto alla media dei principali Paesi europei. L'Italia ha al contempo scelto di tenere la spesa per le politiche familiari, per i servizi alla famiglia e per la disoccupazione più bassa rispetto ad altri Paesi europei.

Confcooperative è convinta che sulle pensioni, ad esempio, occorra intervenire per realizzare un equilibrio stabile nel tempo,

non togliendo soldi alle pensioni ma semplicemente armonizzando la durata del tempo di lavoro alla speranza di vita.

L'Alleanza delle Cooperative Italiane (Legacoop, Confcooperative, Agci), Rete Impresa (che comprende le cinque organizzazioni dei commercianti e artigiani), Abi e Confindustria hanno realizzato il "Progetto delle Imprese", inviato al Governo a fine settembre 2011. Fino a sei mesi fa, nessuna associazione imprenditoriale poteva tollerare che in un documento sui conti pubblici venisse messa la parola "patrimoniale"; pochi mesi dopo le principali associazioni imprenditoriali del Paese hanno proposto loro stesse di mettere una patrimoniale. Si è pensato di collocare 6 miliardi di euro non sulle imprese ma sull'aliquota Irpef più bassa (20%) e sul cuneo contributivo del costo del lavoro, al fine di abbassare quest'ultimo anche a vantaggio del lavoratore.

Il fatto che gli imprenditori di vario genere, anche quelli cooperativi, proponano una patrimoniale è un segnale forte.

Il *welfare* italiano deve cambiare non solo perché mancano le risorse economiche, bensì perché è cambiata enormemente la demografia del Paese. Il *welfare* italiano come quello di altri Paesi europei è stato costruito in una fase di espansione demografica. Ogni anno sul mercato del lavoro entravano nuove persone, altre in numero minore ne uscivano. Ora, invece, secondo stime recenti dell'Istat, mancano 150 mila bambini all'anno rispetto al livello che servirebbe per mantenere stabile la popolazione e l'attività produttività. Inoltre, entro la conclusione di questo decennio, un quarto della popolazione sarà *over 65* anni.

Al di là dei dati economici, è necessario guardare al cambiamento dei contenuti del *welfare* e, di conseguenza, alla necessità di cambiamento anche dei modelli organizzativi, della provvista delle risorse e della distribuzione della spesa.

Paradossalmente, è probabilmente meno drammatico il pro-

blema connesso alla spesa: nel 2008, la spesa media per sanità privata (*out-of-pocket*) era mediamente pari a 1.178 euro pro-capite. Se si ragionasse sulle modalità con cui ottimizzare questi flussi, si avrebbe una grande quantità di risorse in circolo. Certamente, poi, sarebbe opportuno anche ottimizzare la spesa sanitaria, ovvero il costo dell'intera prestazione – a parere di alcuni – potrebbe essere organizzato ed industrializzato al punto tale da essere coperto solamente attraverso il *ticket*. La transizione al nuovo *welfare* non deve passare attraverso la generalizzazione dello schema secondo il quale lo Stato riveste solo il ruolo di regolatore. Nel campo del *welfare* ci saranno robuste aree di gestione/erogazione pubblica diretta così come robuste aree di autoregolazione, ovvero non affidate ad una minuta disciplina pubblica.

Certamente, il nuovo *welfare*, per non scadere in termini di quantità e qualità dell'offerta, in presenza di restrizioni delle risorse, ma soprattutto per essere in grado di mantenere quella caratteristica di modello europeo a forte proiezione universalistica, deve essere più efficiente, più pluralistico, più sussidiario e flessibile.

Di fronte a questa sfida, il mondo della cooperazione trova una sua collocazione sia da un punto di vista di offerta che di domanda. Una cooperativa sociale di tipo "A" si colloca dal lato dell'offerta, così come le cooperative di medici o tra farmacisti. Le cooperative sociali di tipo "B", che integrano lavoratori svantaggiati, si trovano anche sul lato della domanda. Le Società di Mutuo Soccorso si collocano, invece, solo sul lato della domanda.

La Commissione delle donne imprenditrici cooperative di Confcooperative sta studiando un progetto, chiamato FIL (Famiglia, Impresa, Lavoro), che si concentra sui meccanismi di conciliazione. Tale progetto sarà sperimentato in 14 Regioni presso diverse imprese.

L'universo delle cooperative italiane è costituito per il 53% da occupazione femminile. Il 39,7% su 3 milioni e 200 mila cooperatori di Confcooperative è di genere femminile.

Rispetto, invece, alle potenzialità espresse in altri paesi, la tradizione cooperativa italiana riesce a produrre relativamente poco nel campo della cooperazione di utenza. Sicuramente, è da rilevare la grandissima tradizione delle Coop e quella molto importante, ma localizzata, delle cooperative di autoproduzione elettrica.

Un campo in cui non si è riusciti finora a sfruttare le potenzialità della cooperazione è quello delle *utilities*, nella telefonia e nella distribuzione di energia, ad esempio, come invece è accaduto in altri Paesi.

Esistono certamente alcuni esempi di “cantieri” che Confcooperative ha avviato e sono tuttora aperti. Il primo è quello di *CGM Welfare Italia* ovvero cooperative sociali che realizzano investimenti di studi polispecialistici o di laboratori odontoiatrici. L'idea alla base è quella di rivolgersi a quella domanda privata solvibile, ma non ricca, con un'offerta di prestazioni di qualità ad un costo probabilmente inferiore della metà rispetto a quello che si trova sul mercato libero di questi servizi. Si tratta certamente di un filone importante con una sicura prospettiva, oltre ad essere un momento rilevante di diversificazione delle cooperative sociali appartenenti a Confcooperative.

Inoltre, all'interno di Confcooperative vi è il progetto di “Medicina di territorio”, ovvero la realizzazione di reti locali di cooperative di medici di medicina generale, di farmacisti e cooperative sociali a specializzazione sanitaria, promosso dalla nuova FederazioneSanità.

Ci sono poi delle “antiche novità”, per esempio alcune BCC che hanno incominciato a promuovere delle Società di Mutuo Soccorso nuove.

Sempre all'interno del tema del *welfare*, Confcooperative ge-

stisce già tre fondi pensioni insieme a Legacoop e AGCI con CGIL, CISL e UIL, gestione di cui si fanno carico le parti sociali. Il fondo più grande, quello in cui ci sono i dipendenti e i soci lavoratori, ha delle performance altamente competitive rispetto a fondi gestiti da soggetti *for profit*.

In conclusione, le prospettive richiedono un potente sviluppo della sussidiarietà orizzontale, cioè un protagonismo su larga scala in cui la cooperativa sociale non opera più in maniera solitaria, ma in cui ci sono reti più o meno ampie, più o meno consistenti e articolate, che crescono dal basso, che devono avere una forte identità ed una grande soggettività strategica. Inoltre, i concetti di cooperativa e di impresa sociale costituiscono due nozioni per certi aspetti molto distinti, mentre per altri si sovrappongono, in quanto l'impresa sociale può assumere la forma di cooperativa ed una cooperativa sociale è anche qualificata come impresa sociale.

In Europa si contano attualmente diverse iniziative pubbliche (ad esempio, quella di novembre 2011 sulla *Social Business Initiative*). Tuttavia, esiste una differenza sostanziale: mentre un'impresa cooperativa è per definizione inclusiva, un'impresa sociale non cooperativa non lo è.

Infine, di solito si parla della cooperazione sociale, e dell'impresa sociale in genere, così come di chi si occupa di questi temi, pensando a loro come costruttori di reti di tenuta sociale, di reti di protezione, fabbricanti di sistemi di sostegno e di recupero, nonché di inserimento agli svantaggiati. Tuttavia, nell'attuale contesto di economia statica, è importante comprendere il ruolo fondamentale di queste persone, che oltre alla contribuzione alla produzione di serenità, stabilità, sicurezza e fiducia, può essere quello di volano per risvegliare e rimettere in movimento più intensamente l'energia, la generosità e il coraggio di questo Paese. Dunque non solo reti di tenuta sociale, ma di rilancio dello sviluppo.



Sessione parallela 2

-

Volontariato e  
capitale civile





# I veri soggetti della sussidiarietà. Volontari e cittadini attivi<sup>11</sup>

*di Gregorio Arena*

Università di Trento e Presidente Laboratorio per la sussidiarietà-LABSUS

## 1. La cittadinanza attiva in senso ampio

La democrazia partecipativa rientra a pieno titolo nella cittadinanza attiva intesa in senso ampio. Sono pertanto espressione di cittadinanza attiva anche i molteplici comitati, gruppi spontanei di cittadini, associazioni che si mobilitano intorno ad un tema che riguarda direttamente le comunità di riferimento. Spesso, ma non sempre, si tratta di iniziative dirette a contrastare decisioni delle amministrazioni centrali o locali non condivise da questi cittadini. Ma, anche se dal punto di vista degli amministratori questo tipo di partecipazione può essere problematico in quanto causa di conflitti, tuttavia non c'è dubbio che essa configuri un modo attivo di essere cittadini, che va ben oltre la mera delega attraverso il voto.

Rientrano sempre in questo concetto ampio della cittadinanza attiva anche le varie attività di *advocacy*, cioè di tutela dei diritti dei cittadini, poste in essere da associazioni come quelle che fanno parte del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.

All'interno di questa interpretazione allargata del concetto di cittadinanza attiva vi è poi un nucleo più ristretto, per co-

<sup>11</sup> Il presente contributo è tratto da [www.labsus.org](http://www.labsus.org) – Laboratorio per la sussidiarietà, editoriale del 30 novembre 2010.

si dire, rappresentato dai volontari e dai cittadini attivi legittimati dall'art. 11,8 ultimo comma, della Costituzione della Repubblica Italiana.

I volontari ed i cittadini attivi sono espressione della cittadinanza attiva in quanto pongono in essere modalità di partecipazione alla vita pubblica diverse sia da quelle tradizionali previste dalla democrazia rappresentativa, sia da quelle attinenti alla democrazia partecipativa ed all'attività di advocacy viste ora.

Ciò che connota sia i volontari sia i cittadini attivi è infatti la cura dell'interesse generale, non dei propri interessi o, comunque, non dei propri interessi in via prioritaria. È in questo senso che essi rappresentano il nucleo più stretto, più rigoroso, della cittadinanza attiva.

## 2. Volontari e cittadini attivi, responsabili e “disinteressati”

I volontari si prendono cura generalmente di persone in condizioni di disagio sociale, personale, economico o di altro genere. I cittadini attivi, applicando il principio di sussidiarietà (art. 118 ultimo comma della Costituzione), si prendono cura dei beni. Entrambi, volontari e cittadini attivi, sono “disinteressati”, in quanto entrambi esercitano una nuova forma di libertà, solidale e responsabile, che ha come obiettivo la realizzazione non di interessi privati, per quanto assolutamente rispettabili e legittimi, bensì dell'interesse generale.

Quando la Costituzione afferma che i poteri pubblici “favoriscono le autonome iniziative dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”, essa legittima da un lato i volontari tradizionali, che da sempre svolgono attività che si possono definire di interesse generale e dall'altro i cittadini attivi, perso-

ne responsabili e solidali che si prendono cura dei beni comuni. Volontari e cittadini attivi formano il nucleo più interno e ristretto della cittadinanza attiva e quindi hanno diversi punti di contatto fra di loro.

Innanzitutto, i volontari assistono persone bisognose di aiuto, sebbene costoro non facciano parte del loro nucleo familiare, dimostrando che si può essere solidali anche con coloro a cui non siamo legati da legami di sangue. Mentre infatti è normale, da che mondo è mondo, che si sia solidali fra consanguinei, non è affatto usuale che si sia solidali e partecipi nei confronti di coloro che non fanno parte della propria famiglia. Se fosse normale i volontari non sarebbero (come invece giustamente sono) oggetto di ammirazione e apprezzamento generali.

I cittadini attivi a loro volta si prendono cura di beni di cui non sono proprietari, perché i beni comuni sono beni né pubblici né privati, quindi i diritti di cui possono essere oggetto ai sensi dell'art. 810 Cod. Civ. non possono essere gli stessi di cui sono oggetto i beni pubblici e quelli privati. In particolare, non possono essere oggetto di diritti di proprietà da parte di soggetti pubblici e tanto meno da parte di soggetti privati. Possono invece essere oggetto di diritti di custodia, sia da parte di soggetti pubblici sia da parte di soggetti privati. In questa prospettiva i beni comuni rientrano nella definizione dell'art. 810 Cod. Civile, purché si qualifichino i diritti di cui possono essere oggetto partendo dall'assunto secondo il quale i titolari di tali diritti sono i custodi dei beni, il proprietario essendo la comunità intesa nel senso più ampio del termine: comunità territoriale, comunità nazionale, umanità presente e futura. I cittadini attivi, in quanto non proprietari bensì custodi dei beni comuni, esercitano nei confronti di tali beni un diritto di cura fondato non sul proprio interesse, come nel caso del diritto di proprietà, bensì sull'interesse generale. Ciò che giustifica il loro impegno è infatti solo in parte un loro interesse

diretto e immediato alla produzione, cura e sviluppo dei beni comuni. C'è anche questo, certamente (e infatti questo può essere un elemento che differenzia i volontari dai cittadini attivi) ma ciò che spinge i cittadini attivi a prendersi cura dei beni comuni è la solidarietà.

In sostanza, i volontari sono “disinteressati” in quanto vanno oltre i legami di sangue per prendersi cura di estranei, i cittadini attivi sono “disinteressati” in quanto vanno oltre il diritto di proprietà per prendersi cura di beni che sono di tutti. In entrambi i casi, si tratta di un'evoluzione quanto mai positiva della specie umana, che dimostra in tal modo di saper uscire dalla ristretta cerchia familiare e dall'individualismo proprietario per aprirsi al mondo.

### 3. L'interesse generale

Un altro punto di contatto fra volontari e cittadini attivi è rappresentato dalle modalità con cui essi realizzano l'interesse generale, che è appunto ciò che ne legittima l'esistenza dal punto di vista dell'ordinamento.

I cittadini attivi realizzano l'interesse generale prendendosi cura dei beni comuni in quanto sono beni “necessariamente condivisi”. Sono beni in quanto permettono il dispiegarsi della vita sociale, la soluzione di problemi collettivi, la sussistenza dell'uomo nel suo rapporto con gli ecosistemi di cui è parte” e quindi la loro produzione, cura e sviluppo sono tutte attività di interesse generale.

Ma se la cura dei beni comuni è la “traduzione” pratica del concetto di interesse generale, in che modo, allora, i volontari realizzano l'interesse generale? Essi infatti non si prendono cura dei beni comuni.

D'altro canto per i cittadini attivi vale il reciproco per quanto

riguarda la solidarietà. Dal momento che costoro si prendono cura non delle persone bensì dei beni comuni, come si fa a dire che sono mossi da spirito di solidarietà? Si può infatti essere solidali nei confronti delle persone, non dei beni.

In realtà, i volontari, che manifestano direttamente la loro solidarietà prendendosi cura delle persone e delle loro esigenze, finiscono con il prendersi cura indirettamente anche dei beni comuni che stanno “dietro”, per così dire, quelle persone. I volontari che assistono i malati si prendono cura del bene comune salute, così come i volontari che assistono gli emarginati si prendono cura del bene comune integrazione sociale e legalità diffusa, e così via.

Tutte le attività del volontariato tradizionale comportano effetti positivi per i beni comuni, materiali ed immateriali, connessi con l’assistenza alle persone di cui i volontari si occupano. Se lo schema è: “volontari-persone-beni comuni”, si può senz’altro dire che i volontari sono cittadini che autonomamente svolgono attività di interesse generale, secondo quanto prevede la Costituzione.

#### 4. La “società civile”

A loro volta i cittadini attivi, che svolgono attività di interesse generale in quanto si prendono direttamente cura dei beni comuni, manifestano indirettamente solidarietà nei confronti delle persone che stanno “dietro”, per così dire, i beni comuni di cui essi si prendono cura. I beni comuni sono infatti beni che “se arricchiti arricchiscono tutti, se impoveriti impoveriscono tutti”. E dunque per i cittadini attivi lo schema è: “cittadini attivi-beni comuni-persone”.

Tutti, volontari e cittadini attivi, producono capitale sociale. E anche questo ovviamente è nell’interesse generale.

Da ultimo può essere interessante, alla luce di quanto s'è detto, notare come in teoria anche le pubbliche amministrazioni dovrebbero essere "disinteressate", dovrebbero cioè agire non nel proprio interesse, bensì nell'interesse detto "pubblico". Un interesse che, per le amministrazioni, è un interesse "altrui".

Eppure sappiamo tutti come ormai l'interesse pubblico non sia più percepito, né dalle amministrazioni né dai cittadini, come interesse di tutti, cioè come interesse generale, bensì come interesse delle caste politiche e burocratiche.

Sicché alla fine ad occuparsi in maniera veramente disinteressata dell'interesse generale sono i volontari ed i cittadini attivi. La parte migliore di quella che si usa chiamare "società civile".

# A proposito di non profit: come se ne parla sui giornali?<sup>12</sup>

*di Nereo Zamaro e Gabriella Fazzi*

ISTAT

## Abstract

L'immagine pubblica del mondo del non profit è costruita anche attraverso le notizie pubblicate giorno per giorno sui principali organi di informazione. A partire dal ricco materiale messo a disposizione dalla rassegna stampa quotidiana del Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato, è stata condotta un'analisi statistico testuale sulle notizie pubblicate su temi relativi a volontariato, Terzo settore, fondazioni e 5 per mille fra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2010. Sono stati individuati gli argomenti che hanno trovato spazio e visibilità sulla stampa, e definite le rappresentazioni utilizzate per caratterizzare, più o meno sinteticamente, un mondo che appare eterogeneo e fa riferimento a pluralità di simboli, non sempre univoci e talvolta addirittura contrapposti. L'intento è capire in che misura l'immagine pubblica del mondo dei volontari che ne risulta è (o meno) nitida, strutturata, distinta.

<sup>12</sup> Una successiva versione del lavoro, con ulteriori elaborazioni ed approfondimenti, sarà presentata alla 11es journées internationales d'analyse statistique des données textuelles (Jadt 2012) che si terranno a Liegi dal 13 al 15 giugno 2012.

*A proposito di non profit: come se ne parla sui giornali?*

*The public image of non profit is shaped not only via the private messages flowing within the network of people involved in some kind of volunteer activity, but also through daily stories mass media or so disseminate. The purpose of the paper is to investigate the Italian Newspapers Review, published almost daily thanks to the Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato, to describe the kind of image on volunteers and volunteerism conveyed by the newspapers.*

*The statistical analysis is based on 3000 articles published on the Italian newspapers between January and December 2010, and is focused on four main topics: volunteers and volunteerism; non-profit sector organizations; foundations, and public funding.*

## 1. La comunicazione del Terzo settore

Il mondo del Terzo settore in Italia è stato a lungo trattato come una sezione marginale, frammentata, etero-diretta della società. La rappresentazione dominante era quella di un sistema sociale in cui prevaleva non il rispetto dei beni comuni, ma la voracità di questo o quel gruppo d'interesse particolare e delle clientele che nel suo sottobosco erano alimentate, non il civismo diffuso, ma il familismo amorale, non la capacità di auto-organizzazione delle comunità o di gruppi limitati di persone per perseguire scopi collettivi, ma la totalizzante capacità di assorbire l'attenzione, attiva e disinteressata, strumentale o ideologica che fosse, dei militanti espressa dai partiti politici e dalle organizzazioni di rappresentanza sindacale. L'esistenza di istituzioni civiche poteva essere anche riconosciuta. Ma si riteneva che le organizzazioni che raccoglievano più iscritti, promuovevano più iniziative, si facevano più vedere, sentire e, soprattutto, erano in grado di lanciare ri-



correnti campagne di proselitismo, non rappresentassero forme autentiche o costitutive di organizzazione di nuove esigenze, orientamenti, domande ritenute socialmente significative, quanto, piuttosto, l'espressione o come qualcuno aveva scritto 'cinghie di trasmissione' di altre istituzioni, più grandi, più importanti, più rilevanti, la cui posizione non poteva essere messa in discussione (istituzioni che di volta in volta erano, appunto, o i grandi partiti politici nazionali, le organizzazioni di rappresentanza sindacali ed anche la Chiesa cattolica). Il resto era considerata ben poca cosa.

Si riteneva, in particolare, che la fragilità strutturale delle organizzazioni che ne costituivano i nodi istituzionali più stabili rispecchiasse sia il modesto livello di attenzione sociale che questo mondo, le persone, i valori, le iniziative e le rappresentazioni simboliche che al suo interno prendevano corpo erano in grado di suscitare all'esterno (tra coloro che non ne facevano direttamente parte), sia la sua irrilevanza politica, intesa in questo caso non come capacità (che qualche organizzazione può dimostrare di possedere) di influenzare l'esito di alcuni processi decisionali pubblici a proprio vantaggio, ma come capacità riconosciuta di formulare una proposta, di sostenere un punto di vista, un insieme di valori, di idee, di strategie che fossero in grado di essere accreditate e di circolare al di fuori delle ristrette cerchie degli affiliati o degli attivisti coinvolti nelle organizzazioni del Terzo settore.

Di più ancora: sul Terzo settore italiano fino all'inizio degli anni 2000 non era disponibile una rappresentazione statistica organica e ben definita. Circolavano soprattutto analisi legate ad aspetti particolari, circoscritte a contesti locali, quasi sempre occasionali e contenenti informazioni di natura soprattutto qualitativa, disomogenee e fortemente biased da considerazioni ideologiche. Alcuni lavori scientifici di pregevole qualità erano stati condotti, ovviamente, ma, contrariamente a quan-

to era accaduto in altri paesi, nessuna vera tradizione di studi si era consolidata in Italia in questo campo, in nessun ambito disciplinare - nelle scienze sociali in generale e anche, più in dettaglio, in sociologia, o in economia, o nelle scienze politiche o in ambito giuridico. L'assenza di coordinate concettuali robuste e coerenti, nonché di statistiche pertinenti, sistematiche e comparabili ha limitato a lungo la capacità di formulare ipotesi verificabili e di confrontare la situazione italiana a quella rilevabile in altri paesi.

A partire dagli anni '90 del secolo scorso sono state approvate alcune importanti norme<sup>13</sup> a sostegno delle cosiddette organizzazioni non-profit<sup>14</sup>. Nelle università italiane, soprattutto negli anni 2000, sono stati istituiti Master dedicati al mondo delle istituzioni non-profit o del Terzo settore, destinati a trattare svariati aspetti di interesse (dal fund raising alla comuni-

13 Legge 266 del 1991, sulle organizzazioni di volontariato; legge 381 del 1991, sulle cooperative sociali; il decreto legislativo 460 del 1997 contenente la disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative; legge 328 del 2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; la legge 383 del 2000 contenente la disciplina delle associazioni di promozione sociale; decreto legislativo 155 del 2006 contenente la disciplina dell'impresa sociale e così via, compresa la normazione regionale prodotta in conseguenza di tali norme nazionali.

14 Nel 2003 le Nazioni Unite pubblicano lo *Handbook on Non-profit Institutions in the Framework of National Accounting* Terzo settore nel quale si integra la tradizionale formulazione di istituzione non-profit, piuttosto generica e foriera di fraintendimenti concettuali e misurazioni statistiche fragili, proponendone una nuova che, accanto ai caratteri della non-profitness (riferibile specificamente allo status della singola istituzione alla quale si proibisce di distribuire a proprietari, finanziatori o controllori, i profitti conseguiti per mezzo della vendita dei prodotti e dei servizi erogati), conteneva anche il criterio della partecipazione dei volontari allo svolgimento delle attività istituzionali e, dunque, della possibilità di valorizzare economicamente il contributo del lavoro dei volontari (UN, 2003). Questo lavoro, tuttora, ha prodotto risultati applicati in modo eterogeneo nei vari paesi, tuttavia ha consentito di disporre di una *nozione benchmark* alla quale legare in modo chiaro non solo le misurazioni di statistica economica, ma anche analisi di più largo respiro (Salomon et al., 2004).

cazione, in connessione con la progettazione o l'analisi delle politiche locali alla progettazione e realizzazione di interventi di cooperazione internazionale). Sono nate o sono state ridisegnate nuove riviste, scientifiche e divulgative, e altre ancora hanno cominciato ad ospitare contributi dedicati allo studio approfondito, secondo diverse angolature disciplinari, di svariate questioni connesse con il Terzo settore per come si era strutturato in Italia, il suo sviluppo, o consolidamento, ma anche le miopie dei leader, le ambiguità istituzionali, gli shortcomings, le difficoltà, a volte anche i fallimenti che in qualche caso avevano segnato le iniziative emergenti. Più gruppi di ricercatori ed intellettuali, quasi sempre legati alle università, si sono costituiti in circoli, associazioni e reti di associazioni in cui circolano paper, documentazione istituzionale, progetti di ricerca, borse di studio che mantengono vitali non solo i contatti tra coloro che studiano il mondo delle istituzioni non-profit, ma favoriscono confronto critico e la trasmissione dei modelli di analisi affermatasi nel frattempo. Eventi pubblici, fiere, convegni, dibattiti o addirittura programmi televisivi sono stati dedicati alle iniziative dei volontari o delle imprese sociali. Infine, sempre più spesso le istituzioni non-profit, singolarmente o attraverso istituzioni rappresentative, si sono affacciate in Internet (e hanno cominciato ad usare altre modalità di comunicazione aperta sulla rete) per proporre e sollecitare l'adesione a campagne di sensibilizzazione, promuovere la partecipazione diretta ad iniziative o lanciare il proprio brand. Insomma le istituzioni non-profit, anche in Italia, non possono più essere considerate un fenomeno sconosciuto o che non sia interessante o importante studiare in profondità o, addirittura, di cui si può fare a meno di parlare.

## 1.1 Istituzioni non-profit e comunicazione pubblica

Le istituzioni non profit attive in Italia erano all'inizio degli anni 2000 circa 235 mila, presenti in tutte le aree del Paese, soprattutto in alcune Regioni del Nord e del Centro della penisola, e anche nelle Regioni del Mezzogiorno si registravano dati in crescita molto incoraggianti. In gran parte di modeste dimensioni organizzative, ma circa 40 mila di esse, erano dotate di una ragguardevole capacità operativa, occupando quasi 600 mila persone, fornendo regolarmente servizi ospedalieri, di formazione o ricerca universitaria, culturali e sociali. Questi ultimi soprattutto a livello locale, per il tramite di cooperative sociali. Nel complesso, infine, in queste organizzazioni, più o meno regolarmente, erano attivi oltre un milione di volontari. Dati più recenti, ma meno sistematici, fanno ritenere che nel corso dell'ultimo decennio il complesso del settore sia ulteriormente cresciuto, almeno in termini numerici, anche se la crisi economica degli ultimi tre anni e la conseguente riduzione di risorse pubbliche destinate alla erogazione dei servizi in cui le istituzioni non-profit sono maggiormente impegnate (servizi sociali locali, salute, istruzione e cultura), stanno mettendo a dura prova la tenuta organizzativa di molte istituzioni, soprattutto di quelle più esposte finanziariamente.

Come in altri casi, anche le organizzazioni del Terzo settore hanno l'esigenza di comunicare, di far conoscere ad un pubblico ampio cosa fanno, come agiscono, quali obiettivi perseguono; tuttavia, spesso, la loro narrazione è mediata da giornalisti e altri professionisti dei media, e gli operatori del Terzo settore non sempre sono in grado di gestire in maniera consapevole il flusso di informazioni e notizie. Ciò comporta una forte eterogeneità negli stili, ma anche una limitatezza delle materie o degli aspetti che nella stampa sono trattati quan-

do si scrive di non profit. Diverse analisi hanno descritto, articolato e rappresentato questo tipo di narrazione. In questo contributo si è interessati a capire in che misura (e in che modo) la stampa contribuisce a costruire uno ‘spazio pubblico’, aperto al confronto, nel quale e grazie al quale il pubblico può formarsi un’opinione. La stampa, infatti, è uno dei mezzi<sup>15</sup> che permette di rappresentare un ‘mondo sociale’ che talvolta rischia di isolarsi, di contenere la sua ‘sfera di senso’ solo tra coloro che di quel mondo fanno parte, partecipando alle attività che lo caratterizzano.

Il passaggio dalla sfera privata (e autoreferenziale) a quella pubblica, mediato dai professionisti della comunicazione in base alle logiche del *newsmaking*, conferisce visibilità e coerenza a eventi, persone, azioni e simboli, esplicitando significati che altrimenti rimarrebbero oscuri ad un osservatore esterno; la comunicazione, quindi, tenta una “difficile ricomposizione della frammentazione del mondo del volontariato. Se da un lato la pluralità di idee, forme organizzative, attività e servizi offerti è una ricchezza sia per la democrazia sia per la capacità di aumentare la partecipazione, dall’altro mostra un’intrinseca debolezza nel costruire ed esprimere posizioni, punti di vista, progettualità comuni” (Volterrani, 2006, 21). Si tratta però di un passaggio entropico: distilla, filtra, seleziona, disperde, oppure distorce le informazioni. Non semplice entropia, ma anche trasformazione: ciò che si pubblica non riproduce fedelmente ciò che accade, ma trasforma i pro-

15 Certamente le associazioni hanno anche altri modi per definire l’immagine di sé da trasmettere al pubblico: iniziative sul territorio, comunicazione diretta tramite siti web e social network, volantaggio, newsletter, organi di informazione autoprodotti etc. Importanti sono inoltre le occasioni in cui parti di questo mondo riescono a ottenere visibilità televisiva, sia attraverso spot pubblicitari, sia attraverso la partecipazione in trasmissioni d’informazione e intrattenimento.

fili, scompone e ricompone le parti, può dare voce o evitare di far emergere un'opinione, mette in luce o lascia in ombra. Chi si assume la responsabilità di definire ciò che il 'suo' pubblico vorrebbe sapere sottopone all'attenzione del lettore solo una parte di un mondo che tende a cambiare ininterrottamente e che è complesso, eterogeneo e inevitabilmente, seppure non sempre in modo esplicito, definisce un *frame* per interpretarlo, all'interno del quale è possibile dare un senso ordinato a quello stesso mondo (Goffman, 1969).

Comprendere tale passaggio richiede, a sua volta, un atto interpretativo (*backward translation*). Guardando alla stampa, il punto di vista che si vuole assumere è quello di colui che cerca di 'mettersi nei panni del giornalista' e, considerando ciò che si pubblica, cerca di comprendere quali sono gli eventi, i momenti, le persone e i profili delle attività che sono considerati salienti, significativi, degni di nota e che, pertanto, vengono fatti conoscere ad un pubblico differenziato: quello della stampa a diffusione nazionale o locale, quello della stampa generalista o di settore.

Ci si chiede, innanzitutto, se esiste uno 'spazio pubblico' come quello appena descritto ed, eventualmente, quali caratteristiche abbia; quale status venga ad esso riservato nella comunicazione della carta stampata, quali sono i temi che lo definiscono e qual è il vocabolario con cui è strutturato.

## 2. Metodo e principali risultati dell'analisi

Il lavoro intende ricostruire attraverso quali parole viene raccontato "il volontariato"; quali sono i significati e l'insieme di conoscenze veicolate tramite tale vocabolario. Consapevoli dell'importanza del *segno* per veicolare il *senso* di un messaggio, abbiamo fatto ricorso agli strumenti di analisi sta-

tistico testuale, nel solco degli studi sulla “press analysis”, ovvero sulla rappresentazione/ricostruzione della realtà operata dai media su temi diversi; Scelte importanti nel disegno di ricerca, che impiega i quotidiani come fonte di informazione, sono state: la scelta dei quotidiani; il periodo temporale considerato; i criteri di selezione ed estrazione degli articoli, individuati dal ricercatore o da chi, per lui, ha condotto l'estrazione; la scelta delle parole chiave o delle categorie da cui selezionare gli articoli.

Il materiale sottoposto a una prima analisi esplorativa è costituito da 3.000 articoli selezionati nel periodo fra gennaio e dicembre 2010 da una rassegna stampa di 99 giornali, fra quotidiani nazionali con i relativi inserti, quotidiani regionali e provinciali, periodici e settimanali di attualità e quotidiani finanziari<sup>16</sup> (Allegato 1). La rassegna stampa è messa a punto da un'agenzia specializzata per conto del Coordinamento Nazionale dei Centri Servizio per il Volontariato in Italia; gli articoli sono selezionati e organizzati per aree tematiche distinte. Per gli interessi di questo lavoro, le aree considerate sono state:

- **si parla di noi:** CSVnet; centro servizi per il volontariato; coordinamento centri servizio per il volontariato; direzione degli altri centri associati al CSVnet;
- **fondazioni:** attività e normativa delle principali fondazioni bancarie;
- **Terzo settore/non profit:** normativa e attività del Terzo settore e del non profit, ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali; attività, nuove nomine;

<sup>16</sup> Pur essendo molto ampia, la rassegna non include in maniera esaustiva le testate locali; in particolar, resta esclusa la stampa locale della Sardegna e alcune testate edite nel sud Italia.

- **altre associazioni:** attività di altre associazioni dedite al non profit;
- **5permille:** attività e normative sul 5 per mille;
- **volontariato:** attività e normative del mondo del volontariato.

Il primo passo dell'analisi mira a stabilire in che misura i testi rispondono ai requisiti minimi di dimensione, articolazione, composizione del linguaggio usato, tali da rendere l'analisi testuale empiricamente ben fondata. Il *corpus* testuale ottenuto dall'insieme degli articoli è di dimensioni rilevanti, contando più di 700.000 occorrenze con un vocabolario di circa 60.000 forme distinti; secondo alcuni i testi di dimensioni superiori a 500.000 occorrenze possono costituire una buona base per la costruzione di un lessico di frequenza rappresentativo di un linguaggio (fra gli altri, Giuliano 2008). Il testo in esame appare dunque particolarmente adatto ad un'analisi semi-automatica; come afferma Bolasco, infatti, "lo studio assume interesse quanto più ampia è l'estensione del *corpus* testuale, e, di conseguenza, quanto più risulta utile una sua analisi in modalità automatica" (1999, p. 179). I testi a disposizione rispondono inoltre ai requisiti di rilevanza rispetto al problema oggetto di indagine ed è stato possibile associare variabili che li caratterizzino e permettano una lettura trasversale degli stessi. In particolare, per ciascun articolo è stato registrato il riferimento temporale (mese di pubblicazione); la categoria di classificazione nell'archivio della rassegna stampa (*si parla di noi; fondazioni; Terzo settore/non profit; 5 per mille; altre associazioni; volontariato*); la testata su cui è stato pubblicato; la pagina di pubblicazione.



**Tavola 1 – Numero di articoli per area di classificazione**

Categoria	Numero articoli	% articoli
volontariato	726	24,2%
fondazioni	632	21,1%
CSV	605	20,2%
non profit	490	16,3%
5 per mille	316	10,5%
associazioni	231	7,7%
Totale	3.000	100,0%

La ricchezza lessicale del *corpus* è stata calcolata usando gli indicatori della statistica linguistica; date le dimensioni del *corpus*, tutte le misure lessicometriche considerate assumono valori nella norma. Le parole distinte rappresentano il 6% delle occorrenze: un valore prevedibilmente basso, considerando che all'aumentare delle dimensioni del *corpus*, le parole tendono a ripetersi, e la ricchezza lessicale pertanto a diminuire. La frequenza media generale (che indica quante volte una parola mediamente è ripetuta in un testo) è di 16,4.

La percentuale di *hapax*<sup>17</sup> (51%), che indica il livello di ricercatezza del linguaggio utilizzato, assume valori inclusi nei *range* di riferimento.

17 Gli *hapax* sono le parole che compaiono una sola volta nel testo in esame (Bolasco, 1999; Tuzzi, 2003).

**Tavola 2– Misure lessicometriche**

	<b>Valore</b>
Occorrenze (N)	1.411.542
Vocabolario (V)	86.109
Estensione lessicale (V/N*100)	6,1
Percentuale di hapax	50,9
Frequenza media generale (N/V)	16,4

Nella prima fase dell'analisi (per la quale è stato utilizzato il software TalTac2), i testi sono stati normalizzati; oltre alla trasformazione degli apostrofi in accenti e alla riduzione delle maiuscole, in questa fase il software riconosce i poliformi (ad esempio: *in\_modo\_da*; *il\_fatto\_che*) e le polirematiche (ad esempio: *Camera\_dei\_deputati*; *servizi\_sociali*), contribuendo così alla riduzione della polisemia delle parole e alla disambiguazione delle forme grafiche. Successivamente, il *corpus* è stato sottoposto a *tagging* grammaticale e lemmatizzazione: ciascuna forma grafica è ricondotta, laddove possibile in maniera automatica, alla categoria grammaticale di riferimento e associata al lemma corrispondente. Per le forme grafiche non riconosciute dal software, con maggiore frequenza o scarto più elevato rispetto ad un lessico di riferimento (vedi oltre), l'attribuzione è stata fatta manualmente.

Le parole tema del *corpus* emerse da una prima analisi del vocabolario evidenziano la rilevanza dei temi relativi alle fondazioni bancarie ('presidente', 'milioni', 'titolo', 'Fondazione/i', 'euro'); fra le parole con maggiori occorrenze, inoltre, compaiono quelle caratterizzanti il testo in esame: 'volontariato', 'attività', 'sociale', 'associazioni', 'volontari', 'progetto'. È interessante anche l'uso capillare del termine 'non-profit', che compare 615 volte, invece dell'espressione 'non profit', utilizzata meno frequentemente (113 occorrenze).

**Tavola 3 – Forme grafiche per numero di occorrenze (48 parole piene)**

<b>Forma grafica</b>	<b>N</b>	<b>Forma grafica</b>	<b>N</b>
presidente	1.425	Unicredit	546
milioni	1.388	settore	544
titolo	1.339	fondi	534
volontariato	1.361	banca	533
anni	1.320	associazione	510
Fondazione	1.215	servizi	497
essere	1.103	territorio	494
euro	1.052	vita	490
attività	935	enti	486
stato	931	governo	475
fondazioni	904	Fondazioni	474
sociale	843	legge	468
Italia	840	Profumo	456
associazioni	799	organizzazioni	438
volontari	702	risorse	438
era	696	crisi	436
sarà	684	ora	433
progetto	650	ieri	431
fare	644	lavoro	431
no-profit	615	sociali	428
persone	609	prima	424
banche	599	miliardi	408
progetti	589	nazionale	403
mondo	588	giovani	392

Per individuare ed estrarre le forme peculiari del *corpus* in esame, abbiamo confrontato lo stesso con un lessico di riferimento. Considerando che i nostri testi sono articoli estratti dai maggiori quotidiani e periodici italiani, fra le risorse statistico-linguistiche disponibili su Taltac2, la più adatta è *parsa*

“Rep90”, un vocabolario di più di 60.000 parole, costruito a partire da una raccolta di 270 milioni di occorrenze di 10 anni del quotidiano “La Repubblica” (dal 1990 al 1999).

Nella tabella 4 sono presentate le forme grafiche con scarti standardizzati più elevati, ovvero quella parte del linguaggio che risulta particolarmente significativa perché sovra-utilizzata nel nostro *corpus* rispetto al lessico di “Rep90”. Rispetto al *corpus*, le forme peculiari sono 44.406 (52% del vocabolario). Fra le parole con scarto più elevato si trovano ancora tutti i riferimenti al mondo delle fondazioni; in particolare, emerge il rilievo dato sulla stampa nel corso degli ultimi mesi del 2010 alle notizie relative alle dimissioni dell’amministratore delegato di Unicredit. Fra i termini legati al mondo del volontariato, invece, emerge il ruolo della Caritas e la rilevanza data dalla stampa alla raccolta fondi di Telethon; trovano buona visibilità anche i temi della ‘disabilità’, le notizie da territori teatro di scontri (‘Gaza’, ‘Libano’), i soggetti cui si rivolgono le ‘attività’ e i ‘progetti’ attivati sul ‘territorio’, in particolare ‘disabili’ e ‘migranti’. Presente anche il riferimento alla città e agli abitanti de L’Aquila, a seguito del terremoto dell’anno precedente. Fra le forme peculiari, troviamo inoltre informazioni sui “mezzi”, con un riferimento alle ‘donazioni’ e alle ‘risorse’.

**Tavola 4 – Forme grafiche per scarto standardizzato rispetto a “Rep90”**

<b>Forma grafica</b>	<b>Scarto standardizzato</b>	<b>Forma grafica</b>	<b>Scarto standardizzato</b>
no-profit	+++	enti	+
Caritas	+++	Libano	+
volontariato	+++	Passera	+
Tosi	+++	progetti	+

fondazioni	+++	associazione	+
euro	++	governance	+
Fondazione	++	Profumo	+
rendicontazio- ne	++	Forum	+
volontari	++	Veneto	+
Telethon	++	dl	+
Acri	++	Aquila	+
associazioni	++	Abi	+
info	++	afgani	+
disabilità	++	donatori	+
talebani	++	online	+
curo	++	equity	+
dilettantistiche	++	sociale	+
www	+	sensibilizzazione	+
it	+	risorse	+
disabili	+	Foundation	+
migranti	+	fondi	+
donazioni	+	attività	+
mission	+	filantropia	+
organizzazioni	+	bipartisan	+
erogazioni	+	territorio	+
sussidiarietà	+	Gaza	+
fondazione	+	associazionismo	+

+++ scarto maggiore di 100; ++ scarto fra 99 e 50; + scarto fra 49 e 20<sup>18</sup>.

18 Sono statisticamente significative le forme il cui scarto presenta un valore maggiore di 3,84, valore del  $X^2$  con 1 grado di libertà e p-value=0,05. Le forme grafiche considerate nella tabella, avendo un valore superiore a 20, sono tutte statisticamente significative.

Fra le parole più frequenti nel testo, abbiamo selezionato i nomi astratti (grazie ad una *query* predefinita di Taltac2). Successivamente le forme grafiche sono state ricondotte al lemma di riferimento, per evitare di sotto-rappresentare le parole con più forme flesse. Fra i primi 30 lemmi per numero di occorrenze (Tavola 5), assume rilievo l'attività svolta (1838 occorrenze) e l'esperienza (404); in particolare, viene data visibilità al servizio di 'assistenza' offerto. Presenti anche riferimenti alla collettività di riferimento o alle connessioni, definite da termini più generici come 'società' o 'paese', o più specifici come 'città', 'comunità', 'famiglia', 'Università'. Fra i riferimenti ai valori spicca la 'solidarietà', la 'stabilità' e la 'responsabilità'.

Fra i termini con connotazione negativa, compare 'crisi', cui si affiancano parole come 'economia', 'emergenza', 'problema', 'difficoltà', 'esigenza' e 'povertà'.

**Tavola 5 – Lemmi dei nomi astratti per numero di occorrenze (30 lemmi)**

<b>Lemma</b>	<b>Occorrenze totali</b>	<b>Lemma</b>	<b>Occorrenze totali</b>
attività	1838	esperienza	404
paese	817	emergenza	402
città	783	possibilità	389
solidarietà	774	stabilità	341
crisi	736	responsabilità	319
società	678	povertà	305
realtà	646	presenza	299
sistema	601	necessità	294
assistenza	589	difficoltà	290
comunità	584	sicurezza	279
università	488	capacità	254
famiglia	450	maggioranza	216
economia	446	finanza	179
problema	434	esigenza	63
cultura	424		

Prendendo come riferimento i soggetti sociali rintracciati nell'indagine condotta da Sorrentino (2007), abbiamo cercato nel *corpus* i termini ad essi riferibili, per comprendere la diversa rilevanza data loro dai giornali. Rispetto alle categorie individuate nell'analisi sui quotidiani toscani, abbiamo aggiunto i riferimenti a poveri e ammalati separando, inoltre, le categorie dei giovani e dei minori. Nei testi estratti dalla rassegna, spiccano i riferimenti ai più piccoli e ai giovani, mentre le iniziative rivolte agli anziani sembrano suscitare meno l'interesse della stampa. Minore attenzione è riservata alle iniziative rivolte a poveri, disabili, ammalati e immigrati.

**Tavola 6 – Numero di occorrenze riferite ai soggetti sociali**

	<b>Occorrenze</b>	<b>%</b>
Minori e infanzia ( <i>minori/bambin*/ragazz*/infanzia/ bimb*</i> )	2112	38,3%
Giovani ( <i>giovani</i> )	919	16,7%
Donne ( <i>donn*/ragazza-e/bambina-e/ bimba-e/femmin*</i> )	620	11,3%
Anziani ( <i>anzian*/ vecch*</i> )	418	7,6%
Immigrati ( <i>*migr*</i> )	388	7,0%
Malati ( <i>*malat*/pazient*</i> )	365	6,6%
Disabili ( <i>disabil*/diversamente abil*</i> )	357	6,5%
Poveri ( <i>pover*/senza tetto/ senza*dimora</i> )	332	6,0%
<i>Totale</i>	<i>5.511</i>	<i>100,0%</i>

Per approfondire l'analisi del *corpus*, è stata condotta un'analisi delle specificità, estraendo il linguaggio specifico relativo alle singole sezioni di una partizione. Come nel confronto con il lessico di riferimento, anche in questo caso si evidenziano le parole sovra o sotto rappresentate in una parte del *corpus* rispetto alle altre<sup>19</sup>.

Le partizioni su cui è stata condotta l'analisi è stata l'argomento di classificazione degli articoli nella rassegna stampa; analisi in base alle categorie (grafico 1-6) offre una lettura più raffinata dei temi.

19 Il livello di probabilità scelto per selezionare le parole caratteristiche è di 0,025.



### Grafico 1 – Tag cloud: specificità della partizione “5 per 1000”



\*La dimensione delle parole è proporzionale al numero di sub occorrenze nella partizione. Tutti i termini inseriti hanno alta significatività statistica.

### Grafico 2 – Tag cloud: specificità della partizione “altre associazioni”



\*La dimensione delle parole è proporzionale al numero di sub occorrenze nella partizione. Tutti i termini inseriti hanno alta significatività statistica.





## Allegato 1 – Quotidiani e periodici

<b>Quotidiani nazionali</b>	<b>Quotidiani Finanziari</b>	<b>Inseri Nazionali</b>
1. Corriere della sera	17. Italia Oggi	22. Corriere della sera CorrierEconomia
2. Repubblica	18. Mf	23. Corriere della sera Io Donna
3. Giornale	19. Finanza e Mercati	24. Corriere della sera Magazine
4. Stampa	20. Libero Mercato	25. Repubblica Affari & Finanza,
5. Messaggero	21. Sole 24 Ore	26. Repubblica Metropoli
6. Manifesto		27. Repubblica Salute
7. Unità		28. Repubblica Venerdì
8. Libero	<b>Periodici settimanali/Attualità</b>	29. Repubblica Viaggi
9. Liberazione	38. Espresso	30. D-La Repubblica delle Donne,
10. Avvenire	39. Panorama	31. Sole 24 Ore NordOvest
11. Mattino	40. Famiglia Cristiana	32. Sole 24 ore Lombardia
12. Secolo XIX	41. Vanity Fair	33. Sole 24 Ore NordEst
13. Riformista	42. Vita	34. Sole 24 ore CentoNord
14. Europa		35. Sole 24 Ore Domenica
15. Tempo		36. Sole 24 Ore Nova
16. QN – Quotidiano Nazionale		37. Sole 24 Ore Plus
<b>Quotidiani regionali/provinciali</b>		
<i>Lombardia</i>	<i>Umbria</i>	<i>Liguria</i>
43. Avvenire Milano	73. Messaggero Umbria	56. La Stampa Liguria
44. Corriere della Sera Milano	74. Nazione Umbria	57. Repubblica Genova
45. Giornale ed. Milano		58. Il Giornale di Genova
46. La Repubblica ed. Milano Marche	59. Il Secolo XIX Genova	
47. Libero Milano	75. Messaggero Marche	60. La Nazione - La Spezia
76. Resto del Carlino Marche		61. Il Corriere Mercantile
<i>Lazio</i>	77. Corriere Adriatico	
48. Corriere della Sera ed. Roma	<i>Triveneto</i>	
49. Il Messaggero Roma	<i>Molise</i>	62. Corriere del Veneto tutte le ed.
50. La Repubblica ed. Roma	78. Tempo Molise	

51. Tempo Roma	79. Nuovo Molise	<i>Emilia Romagna</i>
52. Unità Roma	80. Il Centro	63. Corriere di Bologna
	81. Gazzetta del Mezzogiorno	64. La Repubblica Bologna
Piemonte	65. Unità Bologna	
53. La Stampa Torino e prov.	Abruzzo	66. Resto del Carlino Bologna
54. La Repubblica Torino	82. Messaggero Abruzzo	
55. Il Giornale del Piemonte	83. Tempo Abruzzo	<i>Toscana</i>
	84. Il Centro Abruzzo	67. Corriere Fiorentino
<i>Campania</i>	68. Giornale Toscana	
85. Corriere del Mezzogiorno	<i>Sicilia</i>	69. Unità Firenze e Toscana
86. Il Mattino Napoli	93. La Repubblica Palermo	70. Repubblica Firenze
87. La Repubblica Napoli	94. La Sicilia	71. Tirreno
88. Il Roma	95. Il giornale di Sicilia	72. Nazione
<i>Puglia</i>	<i>Valle d'Aosta</i>	<i>Sardegna</i>
89. Corriere del Mezzogiorno	98. La Stampa ed. locale	96. La Nuova Sardegna
90. La Repubblica Bari		97. Unione Sarda
91. La Gazzetta del sud	<i>Calabria</i>	
92. Gazzetta del Mezzogiorno	99. Quotidiano di Calabria	

## Riferimenti bibliografici

- Bolasco S., *Analisi multidimensionale dei dati*, Carocci: Roma, 1999.
- Giuliano L. e G. La Rocca, *L'analisi automatica e semi-automatica dei dati testuali*, Led: Milano, 2008.
- Sorrentino C., *Ultime notizie! La rappresentazione del volontariato nella stampa toscana*, in *Quaderni Cesvot*, n. 37, 2007.
- Tuzzi A. 2003, *L'analisi del contenuto. Introduzione ai metodi e alle tecniche di ricerca*, Carocci: Roma.



Sessione di chiusura

-

Globalizzazione e disuguaglianze  
territoriali:  
il ruolo dell'Economia civile





# Nuove povertà e benessere: politiche sociali contro la disuguaglianza

*di Chiara Saraceno*  
Collegio Carlo Alberto, Torino

Il grande problema dell'Italia, in termini di disuguaglianze, è la loro riproduzione intergenerazionale, insieme a quello dei divari territoriali.

Tale problema si lega all'eccessivo affidamento da parte del sistema di welfare italiano alla famiglia e alla solidarietà familiare estesa. Ciò consolida le disuguaglianze di partenza, senza che vi sia una sufficiente ed efficace azione di contrasto tramite forme di redistribuzione che consentano di colmare almeno in parte le disuguaglianze non solo economiche, ma di capitale culturale e sociale.

Uno studio di Emilio Franzina, oltre a confermare che larga parte (50%) della condizione economica dei figli da adulti dipende dalla loro origine sociale, dimostra che ciò avviene anche a parità di titolo di studio dei figli. Non solo i figli dei più ricchi hanno un livello di istruzione maggiore e partono avvantaggiati nel mercato del lavoro, ma anche quando i figli dei meno ricchi riescono ad ottenere un titolo di studio equivalente a quello dei più fortunati, ciò non basta a rompere la riproduzione intergenerazionale delle disuguaglianze. Si tratta di un problema enorme dal punto di vista della democrazia, che oggi si aggrava perché i giovani per la prima volta si trovano ad entrare nel mercato del lavoro in condizioni complessivamente più svantaggiate rispetto ai loro genitori quando avevano la loro età.

Il concetto di “nuove povertà” conduce in errore, in quanto confonde le, eventualmente nuove cause e forme di povertà con i soggetti che le sperimentano. In realtà, i soggetti a rischio di povertà nel nostro paese continuano a rimanere sempre gli stessi. In primo luogo, la povertà è, non da oggi, concentrata fortemente nel Mezzogiorno. In secondo luogo, è concentrata tra le famiglie con due o più figli minori. Di conseguenza, a versare in condizione di povertà sono in misura sproporzionata i minori stessi – molto più di adulti e anziani, nonostante quest’ultima sia la figura classica di soggetti afflitti da povertà, l’unica di fatto cui si rivolgono la protezione e l’assistenza delle politiche sociali italiane.

In effetti gli anziani sono ancora sovrarappresentati tra i poveri, ma meno che negli anni settanta, a seguito dell’allargamento e rafforzamento del sistema pensionistico. Viceversa, a partire dagli anni Novanta, l’incidenza della povertà tra le famiglie con minori e quindi tra i minori ha iniziato ad aumentare.

Oggi, rispetto a queste continuità drammatiche, soprattutto quella territoriale e dei minori, si aggiunge la specifica vulnerabilità dei migranti e tra questi, di nuovo, ancora più dei minori. Le questioni cruciali relative alla povertà in Italia, in parte connesse tra loro e in parte aventi caratteri peculiari, sono dunque sono tre: la sua distribuzione territoriale o, meglio, la sua concentrazione territoriale; la concentrazione della povertà tra i minori che vivono in famiglie in cui hanno più di un fratello/sorella e, soprattutto, se vivono nel Mezzogiorno; la particolare vulnerabilità dei migranti.

Secondo stime recenti, anche considerando la diversità territoriale del costo della vita, le persone a basso reddito si trovano per il 6,9% nel Centro-Nord, mentre nel Sud Italia la percentuale sale al 20%.

I minori sono poveri in percentuali maggiori rispetto ad adulti ed anziani in tutte le ripartizioni territoriali, ma, a fronte di

un 5,2% nel Centro-Nord, raggiungono il 28,1% nel Mezzogiorno: più di un minore su quattro è povero nel Sud Italia, a fronte del 20% degli adulti e del 10,8% degli anziani. Inoltre, è povero il 50% dei migranti minori, contro un 31% di adulti migranti e del 13,5% di anziani migranti. Se si vuole parlare di “nuovi poveri”, allora, oggi si tratta dei minori e, in particolare, dei minori migranti.

Le disuguaglianze territoriali sono il prodotto dell'intersecarsi di diversi livelli di sviluppo economico e di politiche economiche che hanno prodotto talvolta effetti distorti, con ricadute negative non solamente sul ceto politico, ma anche sulla società civile. Il modello di *welfare* italiano, nel lungo periodo, non è riuscito a contrastare neppure in modo contestativo questo tipo di disuguaglianze, da un lato per alcune ragioni che hanno fatto sì che, nei confronti internazionali, il *welfare* italiano fosse definito come di tipo clientelare, dall'altro lato anche negli aspetti più positivi, perché si tratta di un *welfare* – come la maggioranza degli originari sistemi di *welfare* europei – di impronta fortemente lavoristica, ovvero che difende gli *insider* piuttosto che i soggetti ai margini.

Di recente si è aggiunto l'aumento del numero di percettori per famiglia, in particolare l'aumento delle donne con responsabilità familiari che sono occupate. Esso ha riguardato molto di più il Centro-Nord che non il Mezzogiorno, e probabilmente ha contribuito all'aumento dei divari tra i redditi familiari del Nord e quelli del Sud. Il lentissimo e ridotto aumento dell'occupazione femminile – in termini comparativi rispetto agli altri paesi europei, compresi quelli che erano partiti dagli stessi livelli di occupazione femminile – dagli anni Novanta fin verso il 2006, quando si è interrotto, ha riguardato prevalentemente il Nord e solo in parte anche il Sud. Anzi, negli ultimi anni nel Mezzogiorno ha ripreso ad aumentare il tasso di inattività femminile, che nasconde molte lavoratrici

ci scoraggiate e tiene basso – in modo fittizio – il tasso di disoccupazione. Secondo un recente calcolo della SVIMEZ, se si calcolassero tra le disoccupate le scoraggiate e quelle che, pur dichiarandosi inattive, in realtà si arrabattano tra un lavoretto e l'altro, il tasso di disoccupazione femminile effettivo nel Mezzogiorno sarebbe di oltre il 30%, doppio di quello ufficiale. , dove si è trasformato quasi subito in disoccupazione (intesa come aumento di inattività e non diminuzione dell'occupazione) e si è interrotto soprattutto nel Mezzogiorno, ovvero proprio in quelle Regioni in cui c'era più bisogno.

Anche ad altri livelli appaiono forti disuguaglianze territoriali: nella distribuzione dei servizi per la prima infanzia, del tempo pieno scolastico, del funzionamento dei servizi sanitari, delle infrastrutture generali. Si tratta, dunque, di un problema derivante congiuntamente dalla struttura del mercato del lavoro italiano e da un modello di *welfare* incapace di risolvere le disuguaglianze, non solo a causa della mancanza di risorse aggiuntive, ma anche perché le risorse disponibili sono in larga misura utilizzate in modo meno efficace di quanto non vengano utilizzate in altre Regioni. Si pensi solo al mancato utilizzo di molti fondi europei.

A fronte di questa situazione, a differenza di quanto è avvenuto negli ultimi anni in diversi paesi europei, né la povertà in generale, né la sua concentrazione territoriale, né quella relativa ai minori è diventata un punto nell'agenda e nel dibattito politici.

Paesi come l'Inghilterra, la Germania e l'Irlanda da anni hanno fatto del contrasto della povertà dei minori un punto di riflessione nella propria agenda politica ed economica.

In Italia, ciò non è avvenuto. Eppure, dati come quelli dei test PISA o INVALSI sulle competenze cognitive dei ragazzini segnalano quanto il vivere in condizione di povertà e in contesti poveri di risorse incida sullo sviluppo cognitivo dei bambini,

rafforzando le disuguaglianze di partenza. L'esistenza di un divario di due anni in termini di capacità cognitive tra un figlio di un laureato del Nord e un figlio di genitore con la licenza elementare del Sud, dovrebbe indurre ad una riflessione sull'equità intesa sia come condizione di partenza, che anche dal punto di vista più egoistico dello spreco di capitale umano.

La povertà economica è la premessa di molte altre forme di povertà e non può essere interpretata solo da un punto di vista economico. Una qualche misura di sostegno al reddito è fondamentale, ma non sufficiente a combattere il problema della povertà: è necessaria una sua integrazione con altre politiche.

La sperimentazione del reddito minimo di inserimento effettuata a Napoli e a Catania, pensato al contempo come politica assistenziale (del reddito) e di investimento sociale, mostrò la modesta capacità di tale strumento nel combattere la povertà in assenza di una domanda di lavoro in grado di assorbire la potenziale offerta. Tuttavia, a seguito di tale sperimentazione, si ebbe un crollo dell'evasione scolastica, in quanto la condizione per poter applicare tale misura era che i bambini frequentassero la scuola. Rilevante è anche il fatto che, a Napoli, molte mamme analfabete o semi-analfabete cominciarono a chiedere servizi scolastici per loro stesse, poiché iniziarono a capire l'importanza rivestita dalla scuola. Questo è, dunque, un esempio di come un investimento monetario integrato da forme di accompagnamento e di investimento mirato possa cambiare l'approccio che un genitore ha rispetto all'educazione, perché comprende profondamente la sua importanza e non solo perché in cambio si ricevono dei soldi. Certo, occorre che la scuola sia attrezzata per rispondere alle attese che in essa vengono riposte.

Il contrasto alla povertà richiede politiche multiforme ed integrate, in cui ci sia armonia tra politiche passive (ad esempio un reddito minimo) e attive. È necessaria una combinazione di

politiche di sostegno alla vita quotidiana e di investimento nelle capacità delle persone, adeguata alle circostanze dei singoli. Inoltre, dato che la povertà è così concentrata non solo territorialmente (al Mezzogiorno) ma anche a livello di soggetti (tra i minori), è necessario pensare a politiche di contrasto specifiche sulle persone.

La questione della povertà dei minori assume caratteri di tragedia, perché è più probabile che sia un'esperienza di lungo periodo rispetto alla povertà sperimentata da soggetti adulti. Attaccare la povertà dei minori, quindi, non è solo un questione sociale ma anche un'azione di prevenzione rispetto a quest'ultimo punto.

La società civile e il Terzo settore non possono incidere sulle condizioni economiche e nemmeno istituzionali all'origine della povertà e della sua riproduzione; possono, tuttavia, contribuire alla costruzione di un modello di sviluppo, non solo economico, più attento ai bisogni e alle diverse dimensioni di benessere, rivolto alla costruzione di capitale umano.

Durante la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, un grosso sostegno giunse proprio da parte di numerose organizzazioni di Terzo settore, che avevano compreso come quello fosse un terreno importante di sviluppo locale. Le imprese *for profit*, d'altro canto, esprimono raramente interesse alla coesione sociale; di conseguenza, è molto difficile costruire reti di collaborazione con questi soggetti ai fini della rimozione delle disuguaglianze territoriali.

In conclusione, una grossa responsabilità ma anche, al contempo, occasione per il Terzo settore è quella di sviluppare e consolidare riflessioni e conoscenza. Numerose sono le attività interessanti svolte sul territorio, ma spesso non riescono a circolare, a costituire conoscenza comune e condivisa, anche a motivo di gelosie e competizione all'interno di questo stesso variegato mondo.

La costruzione di reti di conoscenza ed esperienze è, pertanto, fondamentale per la lotta contro le disuguaglianze presenti in Italia, che, se non contrastate, rischiano di aumentare notevolmente negli anni a venire.

# Le dimensioni della disuguaglianza in Italia<sup>20</sup>

di Giovanni D'Alessio

Banca d'Italia

## 1. Introduzione

L'obiettivo della presente relazione è quello di illustrare i tratti salienti della disuguaglianza in Italia. La presentazione si compone di due parti. La prima contiene alcuni fatti stilizzati sul tema della disuguaglianza; considerata l'esigenza da più parti manifestata - si veda per esempio il Rapporto Stiglitz (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009) - di estendere l'analisi della disuguaglianza ad altri aspetti della vita che non siano solo quelli legati alle risorse economiche disponibili, oltre al reddito e alla ricchezza si sono prese in considerazione anche le seguenti variabili: speranza di vita e condizioni di salute, istruzione e competenze, condizioni abitative. Sull'importanza di queste variabili si riscontra un vasto consenso: le prime sono alla base, per esempio, dell'indice di sviluppo umano elaborato dalle Nazioni Unite. Ma non ci limitiamo a questo. Nel lavoro si riportano anche alcune considerazioni sulla disuguaglianza in termini di benessere percepito (felicità), tenuto conto del rilievo che nel corso degli ultimi anni tali indicatori stanno

20 Questo lavoro riporta, in forma scritta, la relazione tenuta il 15 Ottobre 2011 all'XI edizione delle giornate di Bertinoro sul tema *Federalismo fiscale e disuguaglianze territoriali: il ruolo dell'Economia civile*. Il testo è stato rivisto, per tenere conto dei più recenti sviluppi in tema di politica economica. Si ringrazia il Prof. Zamagni e quanti hanno contribuito alla discussione nell'ambito delle varie sessioni di lavoro. Le opinioni espresse sono personali e non possono in alcun modo coinvolgere la Banca d'Italia.



assumendo nell'analisi delle condizioni della popolazione. In questa prima parte, dunque, le dimensioni della disuguaglianza esprimono i fattori lungo i quali le disuguaglianze si manifestano oggi in Italia con maggiore evidenza. Nella seconda parte si discute invece il rapporto tra disuguaglianza e condizioni di partenza, con riferimento all'istruzione, al reddito e alla ricchezza. Sono in tal modo messe a confronto due diverse concezioni di uguaglianza (sugli esiti o sulle condizioni di partenza), recentemente al centro del dibattito accademico e politico.

## 2. Le disuguaglianze: alcune evidenze

### 2.1 *Le risorse materiali: reddito e ricchezza familiare*

L'andamento della disuguaglianza del *reddito familiare* in Italia dagli anni '60 ad oggi<sup>21</sup> evidenzia un lungo *trend* decrescente fino all'inizio degli anni '90 (Fig. 1) (Cannari e D'Alessio, 2010)<sup>22</sup>. Questa lunga fase è stata favorita da vari fattori, in un contesto culturale e politico che caratterizza il periodo storico che si colloca intorno al 1968, che in tutta Europa segna uno spostamento verso istanze egualitarie. In Italia questo ciclo vede la realizzazione di riforme molto rilevanti su tutti gli aspetti principali inerenti le condizioni di vita degli italiani. Il sistema di protezione sociale si rafforza, con la progressiva estensione dei trattamenti pensionistici a tutela degli anziani e degli invalidi. La riforma tributaria della prima metà degli anni settanta riduce il numero delle imposte e accre-

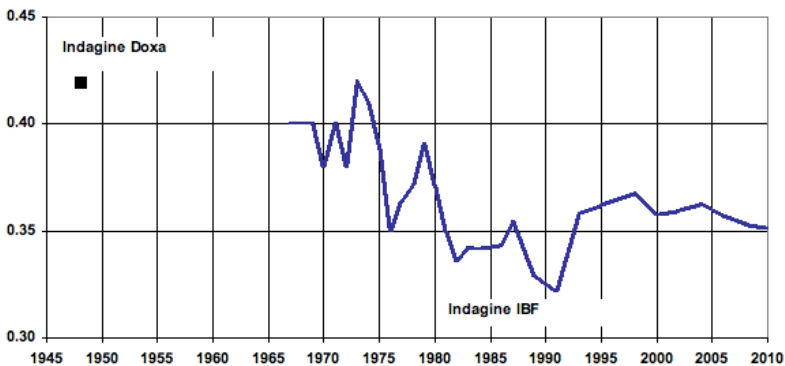
21 A parte il dato del 1948, tratto dall'indagine Doxa, le restanti stime sono ottenute su dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia. Si veda <http://www.bancaditalia.it/statistiche/indcamp/bilfait>.

22 Come mostra Vecchi (2011) il trend decrescente della disuguaglianza è di più lungo periodo; l'inizio di questo processo può essere datato già nella seconda metà dell'800.

sce l'efficienza dei sistemi di riscossione e accertamento. Ne risulta una riduzione del grado di evasione e un innalzamento del grado di progressività del sistema fiscale. Nel settore della sanità, il processo che culmina con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale del 1978 vede affermarsi il principio di universalità del diritto alle prestazioni sanitarie, che ha grande rilevanza sotto il profilo dell'equità. Anche nel campo dell'istruzione gli anni Sessanta sono importanti, con l'entrata in vigore della riforma che istituisce la scuola media inferiore unica, obbligatoria e gratuita per tutti (1963) e con la riforma che rende possibile l'iscrizione a qualsiasi università indipendentemente dalla scuola superiore di provenienza (1969). A partire da quegli anni la spesa pubblica comincia a crescere significativamente, passando dal 33 per cento del PIL della seconda metà degli anni sessanta a oltre il 41 per cento nel 1975; si accresce corrispondentemente il numero dei dipendenti pubblici. Le tendenze egualitarie vengono rafforzate anche dall'adozione di una particolare forma di indicizzazione salariale (il cosiddetto punto unico di contingenza) che, in presenza di un'inflazione a due cifre, garantiva incrementi in cifra fissa per ogni punto di crescita del costo della vita.

Dalla prima metà degli anni novanta gli indici di disuguaglianza registrano una crescita sensibile fino alla fine del secolo; negli anni successivi si assiste invece a una tendenza sostanzialmente stazionaria. I motivi di questa inversione di tendenza, come della fase di stabilità successiva, sono molteplici. Il ruolo dei meccanismi di indicizzazione automatica dei salari è divenuto via via meno rilevante, fino all'abolizione della scala mobile avvenuta nel 1992 (nel frattempo l'inflazione era di molto diminuita). Il fenomeno della globalizzazione ha agito nel senso di favorire una maggiore disuguaglianza all'interno dei paesi avanzati: la possibilità di trasferire le imprese, o parti di esse, in paesi a basso costo del lavoro rappresenta una fon-

te di vulnerabilità per i lavoratori, in particolare quelli meno qualificati. La diffusione delle forme di lavoro atipiche e temporanee – introdotte al fine di rendere competitive le imprese nazionali sui mercati internazionali ha inoltre accresciuto la variabilità delle retribuzioni e la precarietà. In parte collegato all'aspetto precedente è il fenomeno dell'immigrazione, che immettendo sul mercato del lavoro manodopera meno qualificata, disposta ad accettare condizioni di lavoro meno favorevoli rispetto agli altri lavoratori, spinge nella direzione di una maggiore disuguaglianza. Anche i mutamenti tecnologici possono aver giocato un ruolo, producendo un aumento nella domanda di lavoratori qualificati (*skilled*) a scapito di quelli meno qualificati (*unskilled*), e per questa via un aumento delle disparità salariali. Negli anni Novanta si assiste però anche a una brusca interruzione di un ciclo politico ed economico che trovava nella spesa pubblica le risorse necessarie a stabilizzare gli squilibri economici e sociali del Paese.



**Figura 1 - La disuguaglianza del reddito familiare (indice di Gini)**

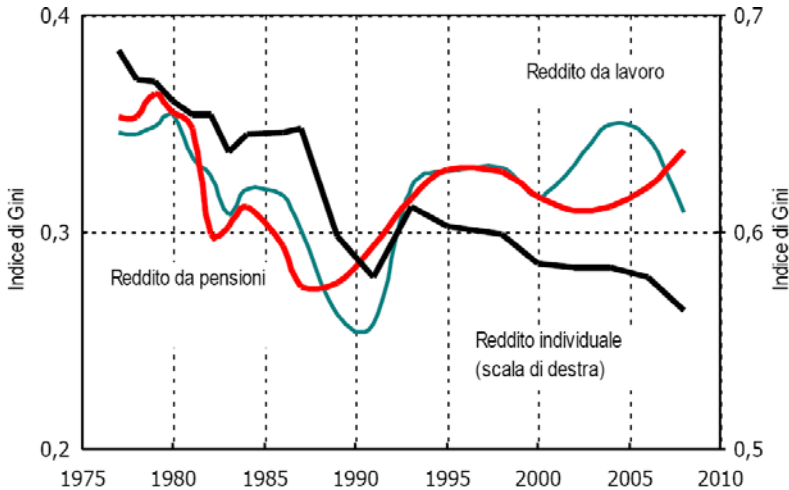
Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane e Luzzatto Fegiz (1949).

La relativa stabilità che si osserva a partire dalla seconda metà degli anni novanta è il risultato di fenomeni che agiscono in direzioni diverse. Da un lato vi è la tendenza alla crescita nella disuguaglianza dei redditi percepiti da lavoratori e pensionati (Fig.2). Dall'altro, vi è l'aumento del numero di persone che percepiscono reddito, fenomeno che tende a ridurre la disuguaglianza complessiva. L'aumento dei percettori si ricollega sia alla crescita della popolazione anziana che percepisce pensioni, sia all'aumento del numero di occupati (in particolare le donne) che ha fatto seguito all'introduzione di misure di flessibilità e al contenimento del costo del lavoro. Come si vede, quest'ultimo fattore ha avuto un ruolo ambiguo sulla disuguaglianza, rendendo difficile formulare un giudizio univoco<sup>23</sup>.

L'analisi della disuguaglianza che abbiamo fin qui condotto guarda alla famiglia come ente unitario, ipotizzando una piena e paritaria redistribuzione delle risorse percepite dai singoli al suo interno. Questa però può essere una semplificazione eccessiva: gli studi dimostrano che chi percepisce un reddito tende ad avere maggior voce in capitolo in merito alla sua destinazione rispetto agli altri membri della famiglia (Thomas, 1993). Appare dunque interessante valutare la disuguaglianza dei redditi individuali attribuendo a ciascuno le proprie entrate e assegnando un reddito nullo a coloro che non ne hanno. Questa misura esprime ovviamente un concetto assai diverso rispetto a quello precedente, facendo riferimento non tanto al benessere degli individui quanto al livello di controllo sulle risorse.

23 Nell'esaminare l'evoluzione della disuguaglianza in Italia va anche tenuto presente che la struttura della famiglia si è modificata notevolmente nel corso degli ultimi decenni. In particolare si è ridotto in misura rilevante il numero medio di componenti familiari: fino a poco prima degli anni '90 i componenti per famiglia erano mediamente sopra ai 3, per ridursi oggi ad una media di 2,5 persone per famiglia. Ciò è imputabile sia all'invecchiamento della popolazione sia alla riduzione della fertilità della popolazione.

Il quadro che ne deriva è piuttosto diverso dal precedente; l'evoluzione dell'indice di Gini è costantemente decrescente negli ultimi trent'anni (Fig. 2). Questa tendenza, comparata con quella della disuguaglianza dei redditi familiari, mette in luce il ridimensionamento del ruolo redistributivo della famiglia, dovuto non solo al maggior peso degli anziani (perettori di pensione) e alla crescita dell'occupazione, compresa la graduale diffusione del lavoro femminile, ma anche alla riduzione del numero di figli.



**Figura 2 - La disuguaglianza del reddito (indice di Gini del reddito da pensione e da lavoro, solo i percettori e tutti i componenti)**

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagini sui bilanci delle famiglie italiane

La disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza risulta assai più pronunciata di quella sul reddito. Considerando l'ultimo anno disponibile, il 2010, si verifica che l'indice di Gini della ricchezza netta è pari a circa 0,62 contro lo 0,33 che

si osserva per il reddito equivalente; il 10 per cento delle famiglie più ricche possiede oltre il 45 per cento dell'intero ammontare di ricchezza netta mentre il 10 per cento delle famiglie a più alto reddito riceve invece solo il 25 per cento del reddito complessivo. L'evoluzione storica è però simile a quella del reddito; decrescente fino ai primi anni novanta, poi crescente e poi sostanzialmente stazionaria negli ultimi anni (Cannari e D'Alessio, 2006; D'Alessio, 2012).

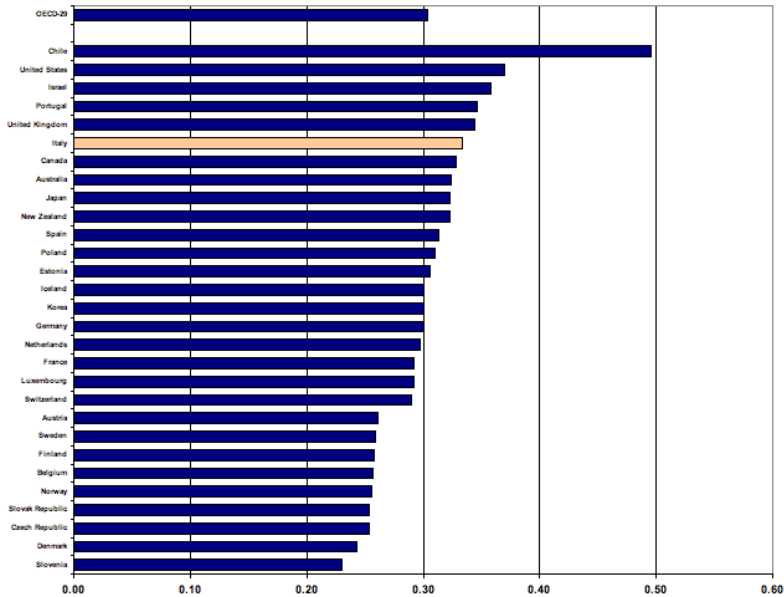
La disuguaglianza del *reddito* in Italia è piuttosto elevata nella comparazione internazionale (OECD, 2011) (Fig. 3). Le ragioni sottostanti questo dato riguardano, innanzitutto, l'esistenza di una forte disparità territoriale italiana, che in altri paesi o non è presente o non lo è allo stesso livello. In Italia, inoltre, esistono problemi connessi all'efficacia della redistribuzione; la spesa pubblica è in larga misura rivolta alla spesa per pensioni piuttosto che alle situazioni di povertà o di disoccupazione, per la quale - a tutt'oggi - le forme di protezione (temporanee nel tempo) sono limitate solo a una parte dei lavoratori. In tutti i paesi l'inclusione nel reddito dei benefici derivanti dai servizi pubblici riduce il livello di disuguaglianza<sup>24</sup>; anche per questo indicatore, tuttavia, l'Italia rimane tra i paesi con più elevata disuguaglianza.

Per quanto riguarda la *ricchezza*, gli studi internazionali presentano risultati non sempre convergenti<sup>25</sup>. L'indicazione

24 L'entità della riduzione è differenziata tra paesi e in funzione dei vari servizi pubblici. Si veda OCSE, 2011.

25 Secondo le indicazioni di Sierminska, Brandolini e Smeeding (2007), che fanno uso della banca dati del LWS, i livelli di disuguaglianza che si osservano in Italia sarebbero inferiori a quelli di tutti i paesi considerati nell'analisi (Svezia, Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Germania e Finlandia). Altre stime [Davies, Sandstrom, Shorrocks e Wolff, 2009] mostrano che gli indici di concentrazione dell'Italia sono relativamente bassi (al ventesimo posto su 25 paesi analizzati). Queste indicazioni vanno prese con la dovuta cautela, tenuto conto dei notevoli problemi metodologici che comporta la comparazione della distribuzione della ricchezza tra vari paesi.

che sembra emergere è che, nel confronto, la disuguaglianza della ricchezza sia relativamente meno elevata di quella mostrata sul reddito; ciò potrebbe essere imputabile alla notevole diffusione che ha nel nostro Paese la proprietà dell'abitazione di residenza.

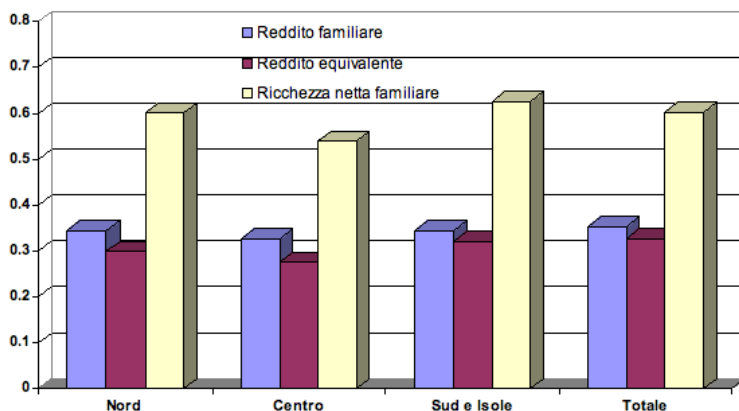


**Figura 3 - La disuguaglianza del reddito familiare: indice di Gini**

Fonte: OCSE, 2011

Per quanto riguarda le *disuguaglianze a livello territoriale*, in Italia si registrano significative differenze (Cannari e D'Alessio, 2002; Istat, 2010). La disuguaglianza è maggiore al Sud e Isole per tutti gli indicatori considerati (reddito familiare, reddito equivalente e ricchezza familiare), mentre è decisamente più limitata nelle Regioni del Centro; in una situazione intermedia si colloca l'Italia settentrionale (Fig. 4). A livello

lo regionale, i più alti livelli di disuguaglianza si registrano in Sicilia e Campania; anche nel Lazio la disuguaglianza è elevata, soprattutto a causa della presenza di Roma, che ha livelli di reddito e di ricchezza significativamente superiori al resto della Regione.



**Figura 4 - La disuguaglianza per aree geografiche: indice di Gini, 2008**

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane

Ulteriori dimensioni della disuguaglianza nelle risorse materiali che sono oggi in Italia particolarmente vistose e che non possiamo evitare di menzionare, riguardano:

- il divario tra maschi e femmine: la tendenza di lungo periodo nel divario dei redditi percepiti dai due sessi va nel senso della riduzione, ma la progressione appare lenta; questa disuguaglianza è connessa con quella riguardante il tempo dedicato al lavoro domestico e di cura, anch'essa in lenta riduzione nel corso del tempo (Istat, 2007; Casarico e Profeta, 2012);



- il divario Nord-Sud: in termini di *reddito equivalente* (che tiene conto della dimensione delle famiglie) sembra essersi ampliato negli ultimi 20 anni (Banca d'Italia, 2012);
- il divario generazionale: le persone nate nella prima metà del XX secolo, hanno beneficiato a pieno della crescita economica post-bellica; per le coorti successive questa tendenza si è attenuata, fino a quasi un'inversione di tendenza per le generazioni più giovani, che rischiano dunque di essere più povere di quelle precedenti (Brandolini e D'Alessio, 2011)<sup>26</sup>.

## 2.2 *Speranza di vita, condizioni di salute, istruzione e abitazione*

Uno degli indicatori più frequentemente usati per misurare le condizioni di benessere di una popolazione è la speranza di vita alla nascita, che indica il numero medio di anni che una persona può aspettarsi di vivere al momento della sua nascita, calcolati sulla base dei tassi di mortalità registrati nell'anno di riferimento. Questo indicatore è fortemente influenzato dal tasso di mortalità infantile, vale a dire il numero di morti nel primo anno di vita sui nati vivi nell'anno di riferimento, che costituisce un altro tradizionale indicatore delle condizioni di benessere di una popolazione (Ministero della Salute, 2011). La speranza di vita alla nascita ha subito in Italia, come del resto in pressoché tutti i paesi del mondo, una straordinaria evoluzione nel corso degli ultimi cinquant'anni (United Nations, 2012). Tra il 1950-1955 e il 2005-2010 il numero medio di anni di vita attesi è aumentato da 64,4 a 78,1 anni per i ma-

26 Anche in altri paesi avanzati il miglioramento delle condizioni di vita delle generazioni più recenti procede a un passo più lento di quello delle generazioni che le hanno precedute. Il rallentamento è però più evidente in Germania e soprattutto, in Italia, i due paesi in cui la crescita economica è stata più modesta negli ultimi anni.

schi e da 68,1 a 84,1 per le femmine<sup>27</sup>; egualmente la mortalità nel primo anno di vita, che nel 1950-1955 era pari a 60,2 ogni mille nati vivi, diviene 3,9 nel 2005-2010, uno dei valori più bassi del mondo.

La disuguaglianza nella speranza di vita, come si è visto è molto marcata tra i sessi (nel 2010, pari a 5,3 anni in favore delle donne); essa risulta significativa anche per area geografica e fattori socio-economici (Istat, 2001).

Nel 1951 si registrava un divario territoriale a sfavore del Mezzogiorno di 3 anni di vita; i divari di mortalità infantile tra le Regioni italiane erano particolarmente elevati. Nel 2010, il Mezzogiorno presenta un valore medio di circa 8 mesi inferiore a quello del Nord e del Centro. Esso è dunque di molto diminuito, anche se non è stato sempre a sfavore del Mezzogiorno; nel 1974, la speranza di vita degli uomini era a sfavore delle Regioni settentrionali, mentre per le donne l'indicatore era sfavorevole al Mezzogiorno. Nel corso degli anni, il vantaggio delle donne settentrionali è rimasto per lo più stabile mentre quello degli uomini meridionali si è ribaltato in favore dei settentrionali all'inizio del nuovo millennio (Rosolia, 2012).

Numerosi studi hanno messo in evidenza la relazione tra istruzione e speranza di vita (Fondazione Gorrieri, 2009; Cipolлоне e Rosolia, 2011<sup>28</sup>; Di Novi et al., 2012). Con due diversi

27 Nel complesso della popolazione mondiale, tra il 1950-1955 e il 2005-2010 la vita media dei maschi è aumentata da 45,2 a 65,4 anni; quella delle femmine da 48 a 68,6 anni; quasi 5 mesi di vita media in più per ogni anno trascorso.

28 Gli autori esaminano la relazione tra istruzione e probabilità di morte, sfruttando la circostanza che, a seguito del terremoto in Irpinia del 1980, alcune coorti furono esentate dal servizio militare, conseguendo più elevati titoli di studio. La comparazione di questo gruppo di giovani con analoghe sub-popolazioni (in Regioni contigue) ha consentito di individuare un significativo effetto dell'istruzione nella riduzione della probabilità di morte di questi soggetti (l'aumento di un punto percentuale della frazione di diplomati conduce a tassi di mortalità tra i 25 e i 35 anni inferiori di 0,1-0,2 punti percentuali).

studi l'Istat (1990 e 2001) evidenzia un aumento tra il 1981 e il 1991 dei divari di mortalità sulla base dei livelli di istruzione<sup>29</sup>. Anche Costa (2009), riferendosi al ventennio compreso tra il 1981 e il 2000 mostra un allargamento nel tasso di mortalità degli uomini con bassa istruzione rispetto a quelli più istruiti. Secondo Maccheroni (2008, 2009) il divario nelle aspettative di vita dei soggetti con bassa istruzione rispetto a quelli più istruiti sarebbe aumentato tra il 2001 e il 2006.

Secondo uno studio di Cannari e D'Alessio (2004), le persone meno abbienti hanno una probabilità di sopravvivenza significativamente inferiore a quella della restante popolazione, anche a parità di titolo di studio. Gli autori quantificavano in circa 4 anni il divario in termini di speranza di vita alla nascita tra le persone meno abbienti e quelle con più elevati livelli di reddito. Lo studio inoltre mostra, non sorprendentemente, che la migliore qualità dei servizi pubblici è correlata con più lunghe sopravvivenze. La dotazione del territorio è ovviamente molto più rilevante per le persone che si trovano in situazioni di difficoltà.

Nel confronto internazionale, le disuguaglianze sono elevate nei paesi anglosassoni e più ridotte nei paesi nordici (Van Doorslaer et al., 1997); stime recenti (Commissione Europea, 2007) mostrano per l'Italia moderati differenziali nelle aspettative di vita legati all'istruzione.

Le disuguaglianze in termini di aspettative di vita tendono a riflettere fattori di lungo periodo; è pertanto interessante mettere a confronto quei risultati con quelli che si ottengono dall'analisi dello stato di salute, che riferisce delle condizioni della popolazione in alcuni casi con molti anni di anticipo sul decesso.

<sup>29</sup> Un analogo risultato viene raggiunto, con una metodologia del tutto diversa, da Luy, Di Giulio e Caselli, 2011.

Allo scopo, utilizziamo i dati dell'IBF che nelle edizioni del 1995 e poi del 2006, 2008 e 2010 ha rilevato lo stato di salute dichiarato dagli individui intervistati. Si tratta, ovviamente, di una misura grezza dello stato di salute<sup>30</sup> che è però interessante poter mettere in relazione con le informazioni socio economiche raccolte nell'indagine.

La figura 5 mostra che la quota dei soggetti che definisce la propria condizione di salute buona o molto buona è cresciuta di circa 6 punti percentuali nel periodo considerato, a scapito delle altre categorie. Assegnando a ciascuna condizione di salute un punteggio da 1 a 5, si verifica che la media è cresciuta tra il 1995 e il 2010 da 4,06 a 4,17<sup>31</sup>.

La variabilità dell'indicatore, misurata dal coefficiente di variazione, si riduce significativamente nel periodo, passando da 0,23 del 1995 a 0,20 nel 2010 (circa -12 per cento). Tenendo conto delle caratteristiche demografiche, ovvero valutando la variabilità dei residui di un modello che considera l'età, il suo quadrato e il sesso dei rispondenti, tra il 1995 e il 2010 si osserva una riduzione del 14 per cento<sup>32</sup>.

Differentemente da quanto osservato per la speranza di vita che registra condizioni migliori per le donne, sono i maschi ad indicare una migliore percezione delle proprie condizioni di salute (punteggio medio di 4,22 contro 4,12), conferman-

30 Secondo Kennedy et al. (1998) gli indicatori di salute percepita costituiscono una buona *proxy* delle condizioni di salute effettive della popolazione. Secondo Wagstaff (2002), invece, le misure soggettive tendono a sottovalutare le disuguaglianze tra gli individui.

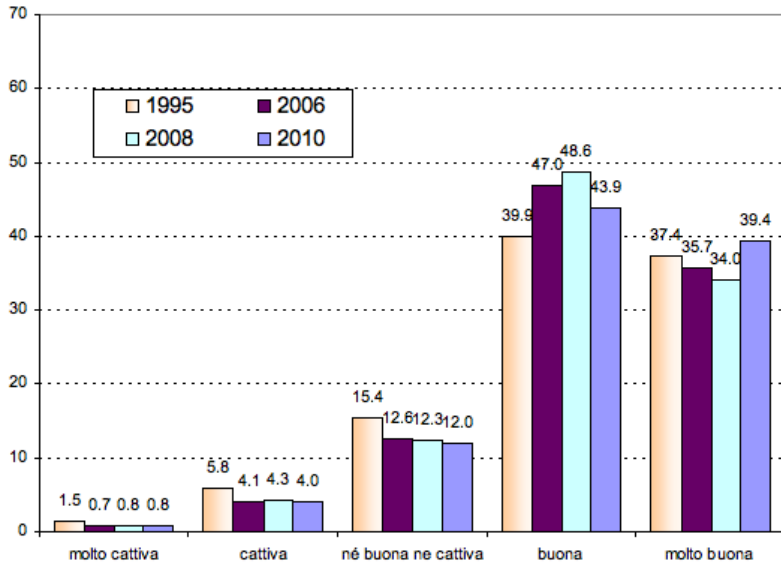
31 Tale risultato viene rafforzato considerando che l'età media della popolazione è cresciuta tra il 1995 e il 2010, passando, secondo le stime del campione, da 40 a 43 anni.

32 Questi risultati sono solo parzialmente coerenti con quelli riportati in Di Novi et al. (2012), che negli ultimi due decenni osservano una riduzione della variabilità sulla base di indicatori oggettivi mentre gli indicatori soggettivi (basati sui dati Istat) non presentano un trend definito.

do quanto già rilevato da Jappelli e Padula (2002). Il differenziale si riduce di circa il 50 per cento se si considera l'età mediamente più elevata delle donne e di circa il 70 per cento se si considera anche la condizione reddituale e l'area geografica di residenza.

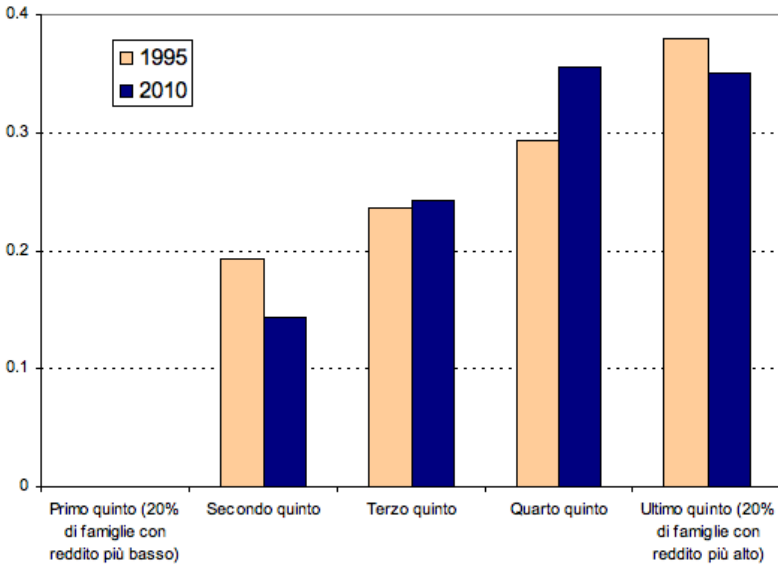
Le condizione di salute percepite dipendono, oltre che dall'età, anche dalla condizione di reddito; suddividendo il campione in classi di eguale numerosità sulla base dei quintili, si verifica che nel 2010 i soggetti appartenenti al quintile più ricco presentano, a parità di sesso ed età - un punteggio medio superiore di circa 0,35 rispetto a quanto dichiarato in media dai soggetti più poveri; il divario nel 1995 era sostanzialmente simile (0,38) (Fig. 6).

Se infine nel modello di regressione si introduce la variabile che indica l'area geografica di residenza si ricava che, a parità di sesso, età e reddito, i soggetti residenti nelle Regioni settentrionali e centrali presentano punteggi significativamente superiori ai residenti nel meridione. Questo risultato potrebbe collegarsi a quanto riscontrato da Cannari e D'Alessio (2004), secondo cui lo stato di salute risente del livello di qualità dei servizi sanitari pubblici.



**Figura 5 - Stato di salute percepito dai cittadini**

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane



**Figura 6 - Stato di salute percepito secondo il livello di reddito (differenziale medio dei quinti di reddito rispetto al quinto più povero, a parità di sesso ed età)**

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane

Nell'esame delle condizioni di vita di una popolazione è essenziale fornire indicazioni anche sui livelli di istruzione; analogamente a quanto fatto per le condizioni di salute esamineremo rapidamente l'andamento dei livelli nella popolazione e le maggiori fonti di disuguaglianza che si realizzano in tale ambito.

L'analisi dei dati di Censimento fornisce chiare indicazioni della crescita nei livelli medi di istruzione e della corrispondente riduzione della variabilità relativa, misurata tramite il coefficiente di variazione (Tavola 1). Il numero medio di anni di studio tra i soggetti con oltre 6 anni era pari a 4,4 nel 1951

ed è poi cresciuto progressivamente fino a 8,5 nel 2001. La crescita si manifesta con una certa lentezza in quanto si riferisce allo stock di istruzione presente nella popolazione, che è fortemente influenzato dalla scarsa istruzione della popolazione più anziana. Nello stesso periodo il coefficiente di variazione risulta in calo di circa un terzo, da 0,60 a 0,43.

A livello di area geografica si è assistito a una notevole convergenza, soprattutto se misurata in senso relativo. I divari delle aree del Paese più svantaggiate, il Sud e le Isole, nel 1951 pari a oltre il 20 per cento rispetto alla media del Paese, si sono ridotte a circa il 5-6 per cento.

I dati di Censimento mostrano anche che, in tutte le aree geografiche, la percentuale di *analfabeti* si riduce, ma molto lentamente. Il livello di istruzione di un individuo infatti si determina in un numero di anni relativamente ristretto, ma si ripercuote per molti decenni a seguire. Ciò dovrebbe rendere chiara la rilevanza di determinati interventi volti a ridurre le disuguaglianze in questo campo, come ad esempio quelle riguardanti l'evasione dell'obbligo scolastico, visto che un mancato intervento oggi può produrre conseguenze di lungo periodo sulle capacità degli individui.

Un altro risultato rilevante è quello che vede, nelle giovani generazioni, il sorpasso negli anni di studio da parte delle donne.



Anno di Censimento	Media (*)						Coefficiente di variazione (*)
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Italia	Italia
1951	5,2	4,7	4,6	3,5	3,5	4,4	0,60
1961	4,9	4,5	4,6	3,7	3,7	4,3	0,66
1971	5,6	5,3	5,4	4,5	4,5	5,1	0,60
1981	6,6	6,4	6,6	5,8	5,7	6,3	0,53
1991	7,8	7,6	7,7	6,9	6,8	7,4	0,48
2001	8,8	8,6	8,9	8,1	8,0	8,5	0,43

**Tavola 1 - Anni di studio della popolazione italiana con 6 anni e più.**

(\*) Stima ottenuta assegnando i valori 0, 2, 5, 8, 13 e 17 rispettivamente agli analfabeti, alfabeti privi di titolo di studio, con licenza elementare, con licenza media inferiore, con diploma e con laurea.

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Censimenti

Se dunque una maggiore uniformità si è realizzata sul fronte dei titoli di studio, nuove disuguaglianze si manifestano lungo altre dimensioni dell'istruzione.

Secondo i risultati di test standardizzati (ad esempio i test PISA e PIRLS), le competenze acquisite degli studenti non sono omogenee, anche a parità di titolo di studio conseguito. I risultati sono infatti peggiori e con una maggiore variabilità al Sud (Cipollone et al., 2010; Braga e Filippin, 2012)<sup>33</sup>. È inoltre rilevante che i differenziali tra Nord e Sud sulla capacità di lettura, che a 10 anni sono pari mediamente al 5 per cento, tendono ad allargarsi a 15 anni, raggiungendo il 15 per cento; ciò suggerisce che la scuola non sia in grado di arginare le

<sup>33</sup> Le indagini internazionali sugli apprendimenti degli studenti collocano l'Italia in una situazione di svantaggio rispetto ai paesi più sviluppati, in particolare nelle materie scientifiche.

disuguaglianze che nascono nel contesto socio-economico. Il divario è particolarmente marcato nel quartile più basso (oltre il 20 per cento), segnalando la presenza di un'area particolarmente critica nel Mezzogiorno. È interessante notare che i test segnalano anche un divario cognitivo a favore delle donne, pari al 2 per cento a 10 anni, e a circa il 10 per cento a 15 anni. Rispetto ai differenziali maschi-femmine, le donne fanno rilevare livelli di istruzione più elevati degli uomini, anche se ciò non sempre viene totalmente confermato rispetto alle competenze in possesso nell'età adulta<sup>34</sup>.

Le condizioni abitative sono migliorate notevolmente nel corso del tempo. Secondo i dati di Censimento, il numero medio di persone per stanza nelle abitazioni di residenza è passato da 1,31 del 1951 a 0,62 nel 2001; la crescente disponibilità di spazio abitativo ha caratterizzato tutto il periodo, sebbene il decennio 1991-2001 ha visto un rallentamento del trend.

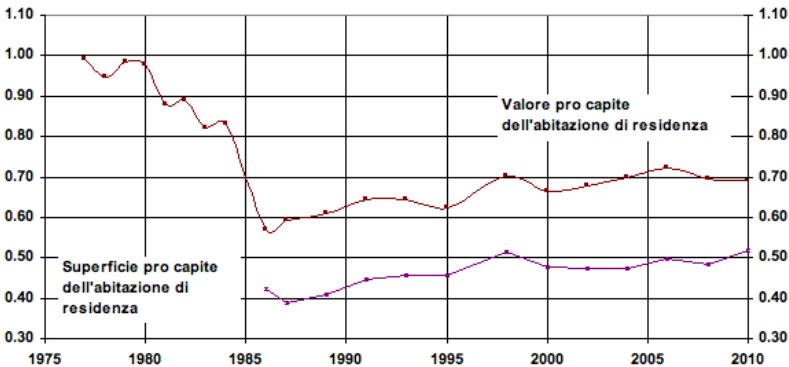
Secondo i dati IBF che misurano l'ampiezza (in metri quadrati) dell'abitazione di residenza a partire dal 1986, i miglioramenti delle condizioni abitative non sono stati omogenei tra la popolazione; la variabilità della superficie disponibile di ciascun individuo<sup>35</sup>, misurata tramite il suo scarto quadrati-

34 Un'analisi delle competenze degli individui adulti è possibile utilizzando i dati della Adult Literacy and Life skill survey (ALL), indagine internazionale condotta nel 2003 sotto il coordinamento di Statistics Canada. L'indagine valuta le competenze sia nell'ambito linguistico-letterario che in quello quantitativo.

35 All'interno della famiglia è stata considerata la superficie pro capite, dividendo la superficie abitativa complessiva per il numero dei componenti della famiglia. In tal modo non si tiene conto di possibili economie di scala, cioè del fatto che presumibilmente due persone per raggiungere lo stesso livello di benessere di un singolo necessitano di un'abitazione la cui dimensione sia più piccola del doppio della casa del singolo. Alcuni esperimenti, condotti valutando la variabilità dell'indicatore ottenuto come residuo di un modello dove sono state considerate come variabili esplicative, per ciascun anno, il numero dei componenti e il suo quadrato, portano a escludere che l'effetto di riduzione del numero di componenti della famiglia possa spiegare l'aumento della disuguaglianza illustrato.

co medio, è infatti cresciuta più della media, segnalando un aumento delle disuguaglianza<sup>36</sup>. Il coefficiente di variazione è cresciuto tra il 1986 e il 2010 da 0,42 a 0,52 (Fig. 7)<sup>37</sup>.

Con riferimento al valore pro capite dell'abitazione di residenza, indicatore che esprime la quantità di risorse che ogni individuo ha a disposizione per i propri fini abitativi<sup>38</sup>, l'andamento nel tempo del coefficiente di variazione segue piuttosto da vicino quello della disuguaglianza del reddito, calante fino ai primi anni novanta e poi crescente, sebbene il punto di svolta sia anticipato di circa un quinquennio, nel 1986.



**Figura 7 - La disuguaglianza delle condizioni abitative (coefficiente di variazione)**

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane.

36 L'indice di Gini, che in questo caso può essere calcolato, trattandosi di una quantità teoricamente scambiabile, fornisce le stesse indicazioni del coefficiente di variazione.

37 La condizione di sovraffollamento caratterizza più frequentemente le famiglie affittuarie di quelle proprietarie (rispettivamente nel 22 e nel 7 per cento dei casi).

38 Come per la superficie, il valore dell'abitazione di residenza è stato diviso equamente tra i componenti della famiglia.

Secondo l'indagine EU-SILC, la quota di individui che in Italia vivono in abitazioni sovraffollate risulta pari a circa il 25 per cento, al di sopra della media UE a 27 paesi (17,7 per cento) (Eurostat, 2011). Le condizioni sono peggiori che nella media UE a 27 paesi per quanto riguarda la quota di soggetti la cui abitazione presenta infiltrazioni nel tetto (20 contro 16 per cento), rumore (26 contro 22 per cento) e problemi di inquinamento (21 contro 15 per cento); il nostro Paese registra invece una quota molto limitata di soggetti che vivono in abitazioni prive di bagno/doccia o toilette (rispettivamente 0,4 e 0,2 per cento), mentre simili condizioni riguardano circa il 3 per cento della popolazione dei paesi EU a 27. La quota di soggetti che in Italia giudicano la zona di residenza pericolosa in termini di criminalità è pari alla media UE-27 (16 per cento).

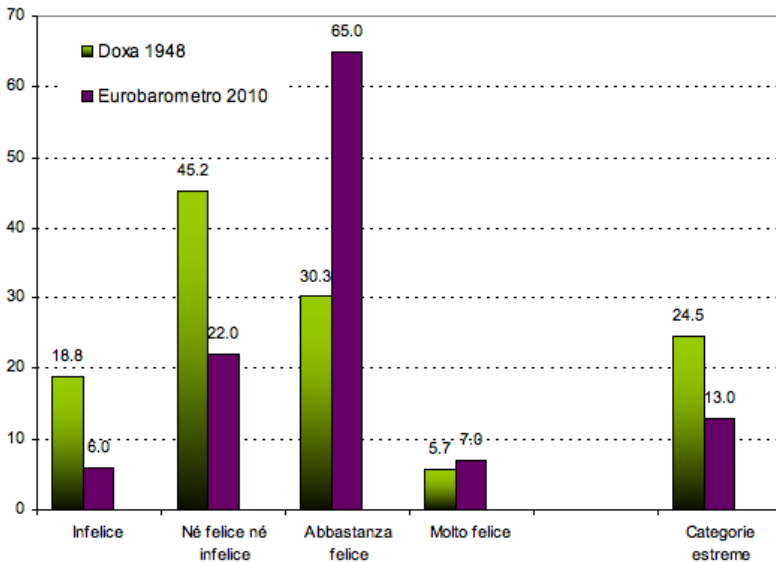
Nel complesso, benché l'Italia si caratterizzi per un'ampia diffusione della proprietà dell'abitazione di residenza, le famiglie presentano problemi abitativi talvolta anche gravi. È il caso di ricordare che le indagini come quella qui commentata tendono a sottorappresentare le persone senza fissa dimora o residenti in alloggi impropri, che sono più difficili da raggiungere e intervistare. Secondo i dati di Censimento, nel 2001 c'erano in Italia 13.000 senza tetto e 58.000 persone residenti in altri tipi di alloggio (roulottes, containers, capanne, grotte, cantine, ecc.) (Fondazione Gorrieri, 2009). È presumibile che i recenti flussi migratori in entrata sul nostro territorio abbiano ampliato quest'area di grave disagio.

### *2.3 La percezione del benessere*

Un ulteriore aspetto che è interessante esaminare è quello relativo ai livelli di benessere percepito. L'analisi può essere effettuata a partire dai dati dell'Eurobarometro (Veenhoven, 2012), che conduce un'indagine dal 1973; per il periodo pre-

cedente sono disponibili due rilevazioni della Doxa, una del 1948 e una del 1955 che possono essere utilizzate per confronto con epoche meno recenti.

Nel 1948 coloro che si dichiaravano infelici erano poco meno del 20 per cento, mentre quelli che si definivano molto o abbastanza felici arrivavano al 36 per cento (Fig. 8); nel 2010, la quota di quelli che si dichiarano infelici è scesa sotto il 10 per cento mentre quelli che si dichiarano molto o abbastanza felici sono quasi raddoppiati, salendo al 72 per cento. La modalità di risposta con la maggiore frequenza era “né felice né infelice” nel 1948 mentre nel 2010 diviene “abbastanza felice”. Insomma, mezzo secolo di progresso sociale ed economico ha avuto effetti positivi sul livello di felicità degli individui.



**Figura 8 - Livello di felicità in Italia, confronto 1948-2010**

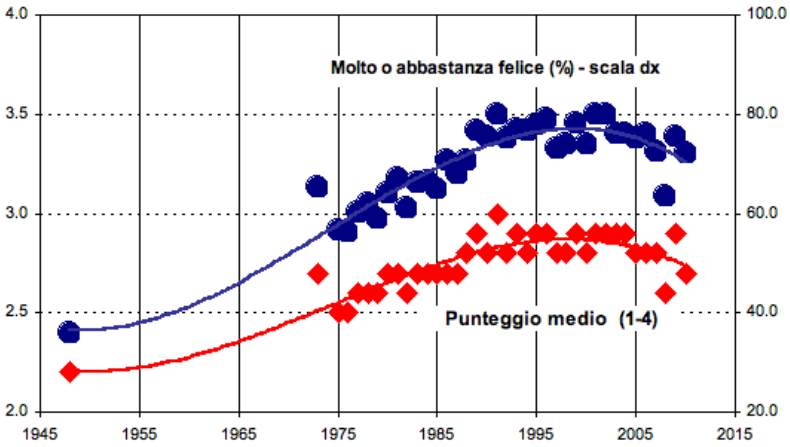
Fonte: Luzzatto Fegiz (1949) e Veenhoven (2012)

Questo progresso non è stato però uniforme nel tempo (Fig. 9). La percentuale di persone che si dichiarano abbastanza o molto felici è cresciuta fino alla metà degli anni novanta, è rimasta stazionaria per circa un decennio invertendo poi l'andamento negli ultimi anni, come conseguenza della bassa crescita economica e della maggiore incertezza sul futuro prima, e della crisi economica e finanziaria poi. La variabilità degli indicatori di felicità è coerente con l'indicazione precedentemente analizzata rispetto ai redditi; essa è decrescente fino agli anni novanta e crescente poi (Fig. 10).

La recente tendenza crescente nella disuguaglianza del benessere percepito trova conferma anche nei dati dell'IBF<sup>39</sup>. Nel 2010, il 29,8 per cento delle famiglie reputava le proprie entrate insufficienti a coprire le spese, il 10,5 per cento le reputava più che sufficienti, mentre il restante 59,7 per cento segnalava una situazione intermedia. Rispetto agli anni precedenti si osserva un aumento dei giudizi che si collocano agli estremi rispetto ai giudizi intermedi (Banca d'Italia, 2012). Anche con riferimento agli indicatori di soddisfazione nei confronti della propria condizione complessiva si assiste a una diminuzione del livello medio e a un aumento della variabilità relativa, in particolare tra il 2008 e il 2010<sup>40</sup>.

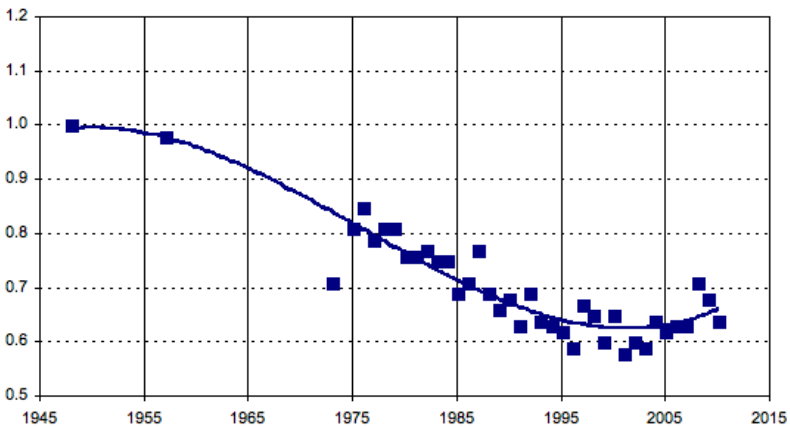
39 A partire dall'indagine sul 2004 l'IBF rileva alcune informazioni sulle percezioni soggettive del benessere.

40 Il valore medio del punteggio relativo alla soddisfazione personale si aggira intorno al 6,8 tra il 2004 e il 2008 per poi scendere a 6,1 nel 2010; corrispondentemente il coefficiente di variazione sale da circa 0,25 del periodo 2004-06 a 0,40 del 2010.



**Figura 9 - Andamento degli indicatori di benessere soggettivo**

Fonte: Luzzatto Fegiz (1949) e Veenhoven (2012)



**Figura 10 - Coefficiente di variazione del punteggio di benessere soggettivo**

Fonte: Luzzatto Fegiz (1949) e Veenhoven (2012)

### 3. Disuguaglianza e condizioni di partenza

Un'ulteriore dimensione della disuguaglianza cerca di valutare in che misura le condizioni di benessere degli individui dipendono dalle caratteristiche socio-economiche della famiglia di origine e dal contesto sociale.

In generale, la disuguaglianza derivante da questi fattori viene ritenuta inaccettabile in quanto non riconducibile ai meriti dell'individuo; la presenza di elementi casuali e la definizione dell'ambito entro cui limitare la responsabilità dell'individuo è tuttavia oggetto di ampio dibattito. In questo paragrafo daremo conto di alcune evidenze sul fenomeno che possono contribuire alla formazione di opinioni informate sull'argomento. Uno dei canali attraverso cui le condizioni di benessere degli individui tendono ad essere trasmesse da padre in figlio è certamente l'istruzione. Numerosi studi hanno messo in luce la forte correlazione, anche per l'Italia, tra i livelli di studio dei genitori e dei figli (Checchi et al., 1996; Schizzerotto, 2002). Ad esempio, sulla base delle evidenze dell'IBF sul 2004 si ricava che la probabilità di conseguire un diploma superiore o una laurea è di circa il 90 per cento per i figli di diplomati o laureati contro meno del 30 per cento per i figli di persone con la sola licenza elementare.

Titolo di studio dei figli	Titolo di studio dei padri			
	A	B	C	Totale
A. fino alla licenza elementare	7,0	1,0	0,0	4,2
B. licenza media inferiore	64,2	44,1	12,5	49,7
C. diploma superiore o laurea	28,8	54,9	87,5	46,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

#### **Tavola 2 – Titolo di studio dei padri e dei figli**

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane sul 2004; campione di 1.290 capifamiglia con età compresa tra 30 e 40 anni.



L'effetto dell'istruzione dei genitori sulle competenze dei figli si registra anche a parità di titolo di studio conseguito. L'istruzione accresce le competenze soprattutto per i soggetti con origini culturali più deboli (Checchi e Meschi, 2012); i figli di laureati che hanno il diploma di scuola media inferiore hanno competenze (soprattutto linguistiche) paragonabili a quelle dei laureati che provengono da famiglie con genitori meno istruiti (tav. 3). Altri studi hanno evidenziato che le forme di ereditarietà si estendono al prestigio sociale e alle occupazioni (Cobalti e Schizzerotto, 1994; Fabbri e Rossi, 1997). Non va peraltro dimenticato che le famiglie più agiate vivono in ambienti migliori, coltivando una più ampia rete di relazioni sociali che può favorire l'inserimento dei figli in contesti lavorativi più favorevoli o con maggiori opportunità di crescita. L'influenza dell'ambiente familiare e sociale è evidente anche nella situazione opposta: vivere nei quartieri malfamati dove i tassi di criminalità sono elevati accresce la probabilità di incorrere in situazioni di marginalità sociale e devianza.

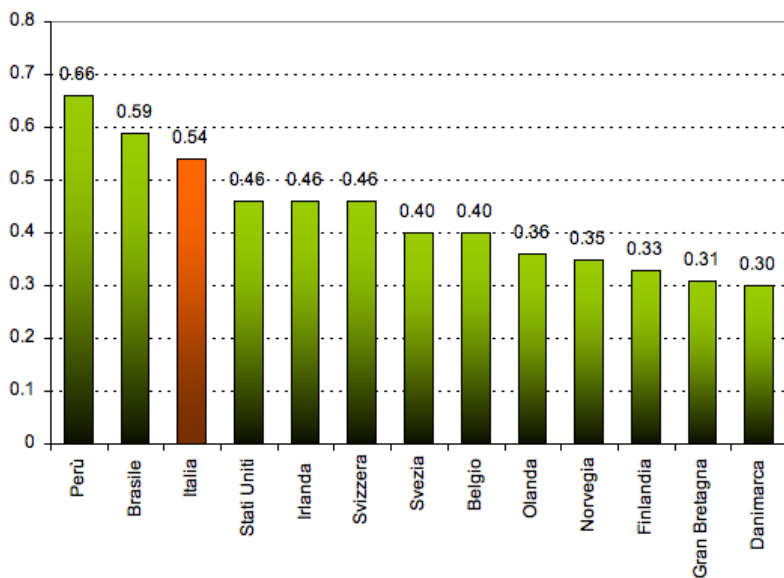
titolo di studio del padre	titolo di studio del figlio			
	media o inferiore	secondaria	università	totale
media o inferiore	-0,48	0,35	0,71	-0,11
secondaria	0,27	0,57	0,74	0,51
università	0,72	0,66	0,91	0,73
totale	-0,42	0,41	0,76	0,00

**Tavola 3 – Punteggi mediani dell'indicatore di competenza, secondo il titolo di studio dei padri e dei figli, Italia 2003**

Fonte: Checchi e Meschi (2012)

Ma in che misura il fenomeno della persistenza delle persone nella condizione sociale di origine caratterizza l'Italia rispetto agli altri paesi e in che modo si è evoluto nel corso del tempo?

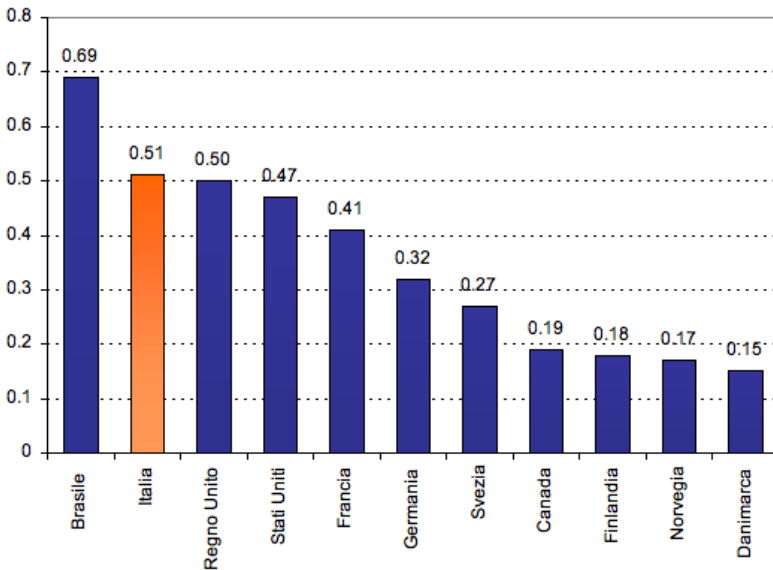
Gli studi effettuati in vari paesi sui livelli di reddito e di istruzione segnalano che l'Italia presenta livelli inferiori di mobilità intergenerazionale rispetto alla gran parte degli altri paesi. Il livello di correlazione tra gli anni di studio dei padri e dei figli è 0,54 per l'Italia, superiore a tutti gli altri paesi occidentali presenti nello studio comparato (Hertz et al., 2007) (Fig. 11). Secondo numerosi studi, anche i redditi dei figli tendono ad essere positivamente correlati a quelli dei padri (Corak, 2006); le stime disponibili per l'Italia (Piraino, 2007, Mocetti, 2007) mostrano il nostro Paese si caratterizza per un elevato grado di persistenza intergenerazionale, con valori simili a quelli degli Stati Uniti e della Gran Bretagna e molto più elevati non solo dei paesi nordici (Danimarca, Norvegia e Finlandia) ma anche di paesi come il Canada, la Germania e la Francia (Fig. 12).



**Figura 11 - Correlazione degli anni di istruzione tra genitori e figli**

Fonte: Hertz et al. (2007)

I fattori che ostacolano la mobilità sociale in Italia sono vari. Il ruolo che tipicamente la famiglia tradizionale assume nel nostro Paese unitamente all'ampia diffusione della piccola impresa potrebbe spiegare il maggior peso delle reti di relazioni familiari negli esiti occupazionali degli individui. Anche la presenza di ordini professionali che tendono a limitare l'accesso a chi non fa parte della categoria sfavorisce la mobilità sociale. Gli stessi avanzamenti di carriera legati all'anzianità di servizio, piuttosto che al riconoscimento del merito, riducono i margini di mobilità basati sulle competenze. Nel complesso, le possibilità di valorizzare le capacità individuali sono piuttosto limitate e l'istruzione pubblica, che costituisce uno dei principali strumenti in grado di favorire la mobilità sociale, non è sempre all'altezza del compito.



**Figura 12 - Elasticità intergenerazionale dei redditi**

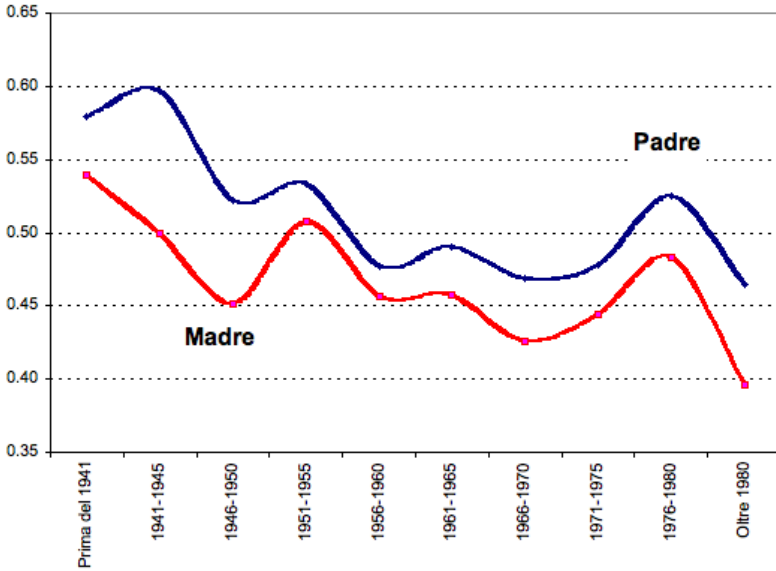
Fonte: Corak (2006) e Piraino (2007)

Il giudizio sull'evoluzione storica di questo fenomeno non è sempre univoco. Sui livelli di istruzione, i più recenti studi segnalano una maggiore apertura rispetto al passato della nostra società; livelli di istruzione che giungono fino al diploma e all'università non di rado caratterizzano ormai anche la popolazione appartenente ai ceti meno abbienti (Barone et al., 2010).

I livelli di correlazione tra gli anni di studio dei genitori e quello dei figli mostrano un andamento decrescente nel lungo periodo (Fig. 13)<sup>41</sup>, sia per la crescita nel tempo del livello di istruzione obbligatoria sia per la maggiore diffusione di studi di livello superiore. Gli elementi che differenziano i livelli di istruzione tra le classi sociali non sono però necessariamente scomparsi ma è possibile che si siano spostati su livelli superiori, quali il diverso prestigio delle università, la conoscenza delle lingue, le specializzazioni all'estero.

Oltre all'ereditarietà dei titoli di studio e dei redditi, ci sono poi le eredità patrimoniali. In Italia la quota di ricchezza che all'inizio del decennio scorso poteva essere attribuita alle eredità e alle donazioni oscillava, in media, tra il 30 e il 55 per cento, a seconda se si includevano nel trasferimento anche i rendimenti del capitale ricevuto. Questa quota mostra una tendenza alla crescita, essendo le stesse stime riferite ai primi anni novanta inferiori di circa 3 e 5 punti percentuali (Cannari e D'Alessio, 2007).

41 Per ottenere stime più stabili, sono state dapprima calcolate le correlazioni separatamente sugli anni di indagine 2006, 2008 e 2010 e poi si è effettuata la media delle stime così ottenute.



**Figura 13 - Correlazione tra gli anni di studio dei figli e dei genitori, secondo l'anno di nascita dei figli**

Fonte: Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane

Questo elemento di disuguaglianza non è peraltro disgiunto da quelli prima menzionati. Chi ha un reddito più basso tende anche a ricevere meno denaro per trasferimenti. Secondo le stime riportate in Cannari e D'Alessio (2007), coloro che ricevono trasferimenti hanno redditi superiori di circa il 25 per cento rispetto a quelli che non li ricevono. Se si seleziona il 10 per cento delle famiglie che ricevono i più elevati trasferimenti si vede che il gap rispetto alle altre famiglie è del 40 per cento in termini di reddito, ma diviene l'80 per cento se si considera anche l'ammontare complessivo delle risorse ereditate.

Nell'esaminare la disuguaglianza nel suo complesso va tenuto presente che le varie dimensioni non sono tra loro indipenden-

ti, ma tendono ad interagire, producendo un effetto particolarmente rilevante per il segmento più agiato della popolazione.

Né d'altra parte le varie dimensioni mantengono lo stesso peso nel corso del tempo. Un esame delle grandezze economiche riferite al nostro Paese ci mostra che negli ultimi 50 anni la ricchezza netta delle famiglie in Italia ha registrato una crescita molto più sostenuta del reddito; il rapporto tra ricchezza e reddito è oggi circa il doppio di quanto risultava nel 1965, segnalando che il nostro Paese ha in questi lasso di tempo incrementato in misura assai più consistente la propria ricchezza rispetto alla flusso di risorse che è possibile acquisire con l'attività di lavoro o di impresa. Ciò è rilevante sia in termini di incentivi allo sviluppo sia in termini di disuguaglianza. Le risorse economiche su cui un soggetto può fare affidamento nel corso della vita dipendono oggi più di ieri dalla quantità di ricchezza (e dunque anche dalle eredità) rispetto ai redditi che potrà guadagnare. Ciò, ovviamente, tende ad essere tanto più vero in presenza di scarsa crescita economica.

#### 4. Conclusioni

La disuguaglianza, come abbiamo visto, ha molte dimensioni, sia perché diversi sono gli indicatori che possono essere oggetto di analisi, sia perché diverse sono le prospettive che possono essere assunte per esaminare i divari osservati. Appare difficile formulare dunque un giudizio unico sul suo andamento e sulla sua entità in rapporto a quella degli altri paesi. Alcuni giudizi conclusivi possono tuttavia essere tratti. Con riferimento alle risorse economiche la disuguaglianza è in crescita. A partire dagli anni novanta si verifica infatti in Italia un'interruzione del lungo trend di riduzione delle disu-

guaglianza e una sua tendenza verso l'alto; questo andamento risulta coerente con le indicazioni soggettive formulate dai cittadini e trova conferma anche nel contesto europeo. Nel confronto internazionale, l'Italia risulta un paese con un elevato grado di disuguaglianza del reddito; relativamente meno elevata è invece la disuguaglianza della ricchezza.

Per gli indicatori non economici che abbiamo esaminato i risultati sono, nel complesso, meno estremi. Le disuguaglianze che si osservano in termini di aspettative di vita e di stato di salute sono sensibili in termini di area geografica e condizione economica; esse però non sono particolarmente marcate nel confronto internazionale e non mostrano chiari segnali di crescita. I divari tra la popolazione nel numero di anni di istruzione mostrano un trend di lungo periodo decrescente, anche se i test standardizzati sui livelli di apprendimento degli studenti segnalano aree di preoccupante arretratezza. Le condizioni abitative migliorano ma la disuguaglianza aumenta; soprattutto preoccupano alcune condizioni di maggiore disagio. L'area in cui l'Italia si caratterizza negativamente rispetto agli altri paesi è però quella che riguarda la mobilità intergenerazionale. La correlazione tra padri e figli è molto elevata sia in termini di reddito sia di istruzione, per quanto con riferimento a quest'ultimo fattore si osservi una lenta riduzione dell'influenza dei padri sugli esiti scolastici dei figli. A questi elementi si aggiunge l'ereditarietà patrimoniale; la quota di ricchezza ereditata rappresenta tra il 30 e il 50 per cento della ricchezza netta e alcuni indicatori danno questa quota in crescita. Una simile situazione, nella quale l'esito dei figli è così fortemente influenzato dalle condizioni di partenza, oltre che particolarmente iniqua, non è in grado di attivare le energie migliori per la crescita.

In un contesto di elevata disuguaglianza, bassa mobilità sociale e di scarsa crescita, possono essere utili azioni volte ad am-

pliare le opportunità dei singoli e a ridurre l'importanza delle caratteristiche della famiglia di origine, come ad esempio le politiche dell'istruzione e quelle volte ad assicurare il rispetto della legalità, una maggiore concorrenza e una riduzione delle barriere all'entrata in numerose attività economiche. Si tratta di politiche che certo non esauriscono le possibili rivendicazioni egualitarie ma che possono trovare consenso in ampi strati della popolazione italiana, sulla base di considerazioni legate sia all'equità sia all'efficienza.

Azioni di più ampia portata dovrebbero essere invece dedicate alle due emergenze nazionali in termini di disuguaglianza, che abbiamo appena menzionato, la questione giovanile e quella meridionale.

Due recenti azioni di politica economica muovono nella direzione di un riequilibrio tra le generazioni: lo spostamento del carico fiscale sulla ricchezza e la recente riforma dei trattamenti pensionistici. Quanto al primo aspetto, esso – nella misura in cui consentirà un corrispondente sgravio dei carichi fiscali sui redditi da lavoro – rappresenta un implicito riequilibrio in favore dei giovani dato che, in generale, questi non sono dotati di particolari ricchezze, se non quelle derivanti da eredità. Sono inoltre rilevanti le nuove norme sui pensionamenti introdotte a fine 2011 che, estendendo il criterio contributivo nel calcolo delle pensioni degli adulti di oggi, renderà meno gravoso il carico fiscale e contributivo delle future generazioni. Un ulteriore elemento che probabilmente giocherà un ruolo cruciale nel riequilibrio tra le generazioni è quello riguardante il mercato del lavoro, attualmente in discussione tra governo e parti sociali.

Sulla questione meridionale, nonostante il flusso di risorse impiegato nella politica regionale nei passati decenni sia stato significativo, i risultati in termini di sviluppo economico e sociale non sono stati all'altezza delle aspettative. Come ri-



portato qualche anno fa nella Relazione del Governatore della Banca d'Italia (Banca d'Italia, 2008), *“La politica regionale in favore del Mezzogiorno ha usufruito nello scorso decennio di un ammontare considerevole di risorse finanziarie, di entità comparabile a quella dell'intervento straordinario soppresso nel 1992. Varata nella seconda metà degli anni novanta nel nuovo quadro delineato dalle politiche europee per la coesione territoriale, essa si è distinta: per la costruzione di un'ampia e dettagliata base informativa; per la modernizzazione delle procedure di intervento, incentrate sulla valutazione dei risultati conseguiti e sulla responsabilizzazione degli enti locali; per l'attenzione posta alla fornitura di beni pubblici essenziali per i cittadini e le imprese. A dieci anni dall'avvio, i risultati ottenuti sono stati complessivamente inferiori agli obiettivi in termini di sviluppo economico e sociale e di performance delle imprese beneficiarie degli incentivi. Difficoltà di realizzazione hanno caratterizzato alcuni degli aspetti maggiormente innovativi della nuova politica regionale: nonostante i progressi compiuti, l'incompletezza del quadro informativo ha ostacolato la valutazione degli effetti degli interventi di sostegno; i meccanismi di “premieria” non sono riusciti nel complesso a generare comportamenti sufficientemente virtuosi delle amministrazioni locali.”*

Negli ultimi anni, la crisi economica ha ridotto le risorse disponibili per il Mezzogiorno e l'attenzione verso questo tema. La principale azione di politica territoriale pare ruotare intorno al tema del Federalismo fiscale, politica che non è stata promossa con l'intenzione di favorire il recupero del Mezzogiorno. I meccanismi attuativi della riforma sono ancora in via di definizione e non si può escludere che, per una sorta di eterogeneità dei fini, il Federalismo fiscale possa alla fine giocare un ruolo positivo nel ridurre le disuguaglianze territoriali in Italia. Allo stato dei fatti, però, è più un auspicio che una convinzione.

## **Bibliografia**

- Banca d'Italia (2008), *Relazione Annuale sul 2007*, Roma, 31 maggio.
- Banca d'Italia (2012), *L'indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2010*, Supplementi al Bollettino Statistico (nuova serie), Banca d'Italia, n. 6, Gennaio.
- Barone C., Luijkx R., A. Schizzerotto (2010), *Elogio dei grandi numeri: il lento declino delle disuguaglianze nelle opportunità di istruzione in Italia*, POLIS, XXIV, 1, aprile, pp. 5-34.
- Braga M., A. Filippin (2012), *Le disuguaglianze nelle competenze scolastiche*, in *Disuguaglianze diverse* (a cura di D. Checchi), il Mulino.
- Brandolini A., G. D'Alessio (2011), *Disparità intergenerazionali nei redditi familiari*, in III Rapporto ODS (a cura di A. Schizzerotto, U. Trivellato, N. Sartor), Il Mulino.
- Cannari L., G. D'Alessio (2002), *La distribuzione del reddito e della ricchezza nelle Regioni italiane*, *Rivista economica del Mezzogiorno*, XVI, n.4.
- Cannari L., G. D'Alessio (2004), *Condizioni socioeconomiche e mortalità*, Roma, Banca d'Italia, mimeo.
- Cannari L., G. D'Alessio (2006), *La ricchezza delle famiglie*, il Mulino.
- Cannari L., G. D'Alessio (2007), *Intergenerational Transfers in Italy*, Papers presented at the conference Household Wealth in Italy held in Perugia, 16-17 October.
- Cannari L., G. D'Alessio (2010), *Le famiglie italiane*, Il Mulino.
- Casarico A., P. Profeta (2012), *Le disuguaglianze di genere*, in *Disuguaglianze diverse* (a cura di D. Checchi), il Mulino.

- Checchi, D., A. Ichino, A. Rustichini (1996), "More Equal but Less Mobile? Education Financing and Intergenerational Mobility in Italy and in the United States," CEPR Discussion Papers 1496, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Checchi D., E. Meschi (2012), Le competenze nell'arco della vita, in *Disuguaglianze diverse* (a cura di D. Checchi), il Mulino.
- Cipollone P., A. Rosolia (2011), "Schooling and Youth Mortality: Learning from a Mass Military Exemption," CEPR Discussion Papers, n. 8431.
- Cipollone P., P. Montanaro, P. Sestito (2010), L'azione pubblica: l'istruzione, in "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia", a cura di L. Cannari e D. Franco, Banca d'Italia.
- Cobalti A., A. Schizzerotto (1994), *La mobilità sociale in Italia*, il Mulino.
- Commissione Europea (2007), *Economic implications of socio-economic inequalities in health in the European Union*.
- Corak M. (2006), "Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility," IZA Discussion Papers 1993, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Costa G. (2009), *Le disuguaglianze sociali di salute, relazione presentata al V Congresso Nazionale della Società italiana di statistica medica ed epidemiologia clinica*, Pavia, settembre.
- D'Alessio G. (2012), *Ricchezza e disuguaglianza in Italia*, in *Disuguaglianze diverse* (a cura di D. Checchi), il Mulino.
- Davies J.B., S. Sandstrom, A. Shorrocks, E. N. Wolff (2009), *The Level and Distribution of Global Household Wealth*, NBER Working Paper 15.508.

- Eurostat (2011), Housing conditions in Europe in 2009, A. Rybkowska, M. Schneider ed., Statistics in focus, 4.
- Fabrizio F., N. Rossi (1997), Caste, non classi. Una società immobile, in N. Rossi (a cura di), *L'istruzione in Italia: solo un pezzo di carta?*, Il Mulino, pp. 325-357.
- Fondazione Gorrieri (2009), *II Rapporto ODS, Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione* (a cura di A. Brandolini, C. Saraceno, A. Schizzerotto).
- Istat (2001), *La mortalità differenziale secondo alcuni fattori socio-demografici, Anni 1991-1992*.
- Hertz T. et al. (2007), *The Inheritance of Educational Inequality: International Comparisons and Fifty-Year Trends*, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy Advances*, Volume 7, Issue 2.
- Istat (1990) *La mortalità differenziale secondo alcuni fattori socioeconomici:anni 1981-82, Note e relazioni n. 2*, Roma.
- Istat (2001), *La mortalità differenziale secondo alcuni fattori socio-economici:anni 1991-1992, Informazioni*, Roma, Istat.
- Istat (2007), *I tempi della vita quotidiana*, ([http://www.istat.it/dati/catalogo/20070807\\_00/arg\\_07\\_32\\_tempi\\_vita\\_quotidiana.pdf](http://www.istat.it/dati/catalogo/20070807_00/arg_07_32_tempi_vita_quotidiana.pdf))
- Istat (2010), *Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia, Anni 2008-2009, Statistiche in breve*.
- Jappelli T., M. Padula (2002), "The Quality of Health Care: Evidence from Italy," *CSEF Working Papers 84*, Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF), University of Naples, Italy.
- Kennedy B.P., I. Kawachi, R. Glass, D. Prothrow-Stith, (1998) *Income Distribution, Socio-Economic Status, and Self Rated Health in the United States: Multilevel Analysis*, in «*British Medical Journal*», 317, pp. 917-921.

- Luzzatto Fegiz P. (1949), *I redditi delle famiglie italiane nel 1948*, Doxa, Milano.
- M. Luy, P. Di Giulio, G. Caselli (2011), “Differences in life expectancy by education and occupation in Italy, 1980-94: indirect estimates from maternal and paternal orphanhood”, *Population Studies* 65(2): 137-155.
- Maccheroni C. (2008), “Diseguaglianze nella durata della vita per grado d’istruzione in Italia all’inizio degli anni 2000”, WP No 3, DONDENA Centre for Research on Social Dynamics, ISSN: 2035-2034.
- Maccheroni C. (2009), “Una stima della speranza di vita per grado di istruzione in Italia all’inizio degli anni 2000”, *POLIS*, XXIII.
- Ministero della Salute (2011), *Relazione sullo Stato Sanitario del Paese 2009-2010*.
- Mocetti S. (2007), “Intergenerational Earnings Mobility in Italy,” *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Berkeley Electronic Press, vol. 7(2).
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*.
- Di Novi C., M. Piacenza, G. Turati, *Disuguaglianze e salute, Disuguaglianze diverse* (a cura di D. Checchi), il Mulino.
- Piraino P. (2007), “Comparable Estimates of Intergenerational Income Mobility in Italy,” *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Berkeley Electronic Press, vol. 7(2).
- Rosolia A. (2012), *Le disuguaglianze nella speranza di vita, Disuguaglianze diverse* (a cura di D. Checchi), il Mulino.
- Schizzerotto A. (a cura di) (2002), *Vite ineguali, Disuguaglianze e corsi di vita nell’Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino.

- Sierminska E., A. Brandolini, T.M. Smeeding (2007), *Comparing Wealth Distribution Across Rich Countries: First Results from the Luxembourg Wealth Study*, Papers presented at the conference Household Wealth in Italy held in Perugia, 16-17 October.
- Stiglitz E., A. Sen, J.P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)
- Thomas D. (1993), "The Distribution of Income and Expenditure within the Household," *Annales d'Economie et de Statistique*, ENSAE, issue 29.
- United Nations (2012), <http://unstats.un.org/unsd/demographic/productions/socind/health.htm>.
- Van Doorslaer E., A. Wagstaff, H. Bleichrodt, S. Calonge, U.G. Gerdtham, M. Gerfin, J. Geurts, L. Gross, U. Hakkinen, R. E. Leu, (1997), "Income-related inequalities in health: some international comparisons," *Journal of Health Economics*, Elsevier, vol. 16(1), pages 93-112, February.
- Vecchi G. (2011), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, il Mulino.
- Veenhoven R. (2012), *World Database of Happiness*, Erasmus University Rotterdam, The Netherlands, <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl>
- Wagstaff A. (2002), "Inequality aversion, health inequalities and health achievement," *Journal of Health Economics*, Elsevier, vol. 21(4), pages 627-641, July.

# Credito Cooperativo: il Valore Aggiunto della Mutualità<sup>42</sup>

*di Alessandro Messina*

Responsabile Ufficio Rapporti con le Imprese  
e Progetti Speciali di Federcasse

Il percorso seguito dall'industria bancaria negli ultimi venti anni evidenzia dei parallelismi con quello che è accaduto al Terzo settore e al *welfare* italiani.

Sul tema della spesa pubblica e della sua sostenibilità, si danno per assodate alcune questioni che, in realtà, non sono affatto scontate. Rispetto alla misura del reddito minimo di inserimento, ad esempio, un recente studio ha calcolato l'estensione della misura su tutto il territorio nazionale intorno ai 6 miliardi di euro. È stato calcolato come sarebbero sufficienti 0,2 *bases points* di *spread* sui titoli pubblici italiani per ottenere 5 miliardi di euro, ovvero ciò che è accaduto negli ultimi mesi in Italia sui mercati finanziari rispetto ai Btp italiani, i quali hanno portato gli *spread* a salire di 400 punti sopra al Bund tedesco, per sprecare tante potenzialità dal punto di vista di scelte politiche.

Non è vantaggioso soffermarsi troppo su problemi di sostenibilità della spesa, quanto piuttosto è necessario tornare a valutare elementi appartenenti al ruolo della politica.

Quello dal 1991 al 2011, per l'Italia, è stato un periodo complesso. In un quadro generale che ha raccolto i frutti acerbi di globalizzazione e finanziarizzazione dell'economia, si è as-

42 Testo non rivisto dall'Autore.

sistito alla grave crisi della politica e della democrazia, aggravata da Tangentopoli e dal lento sgretolarsi della cd. *seconda repubblica*.

Eppure, negli stessi anni, tra euforia di mercato e crisi del *welfare*, si sono aperte le porte allo sviluppo, al pubblico riconoscimento, al crescente – ma incostante e volubile – peso politico per le pratiche “dal basso” della società italiana.

Nel 1991 è iniziato il processo tumultuoso di normazione ed evoluzione del Terzo settore italiano (si pensi, ad esempio, alla legge sul volontariato, a quella sulla cooperazione sociale, ecc.). Il paradigma alla base di questo processo si trovava a metà strada fra la privatizzazione, intesa come depublicizzazione di alcune sfere di intervento, e la sussidiarietà.

Nel 1992 il nuovo Testo Unico Bancario ha radicalmente rivoluzionato il mondo delle banche, plasmando, insieme alla “privatizzazione” del settore bancario, l’attuale Credito Cooperativo. Da quell’anno, il mondo bancario ha cessato di essere un mondo prevalentemente pubblico ed è diventato un mondo principalmente, seppur gradualmente, privato.

Esistono pertanto degli elementi paralleli tra il percorso del Terzo settore e quello del movimento del Credito Cooperativo. Il Testo Unico del 1992 ha disegnato quello che è il Credito Cooperativo di oggi, perché ne ha aumentato le facoltà e lo ha definito in un modo più moderno rispetto alle esperienze delle casse rurali, la cui origine risale al 1883.

Il tema della metabolizzazione da parte delle organizzazioni non profit della propria funzione di “operatore terzo”, tra Stato e mercato, è affrontato attraverso il dibattito sulle varie forme di sussidiarietà, di cooperazione e di beni comuni.

Dall’altra parte, la cultura bancaria, messa alla prova anche da una delle più profonde e gravi crisi finanziarie della storia recente, ha sviluppato l’essenza delle logiche di mercato che la normativa chiede di maturare. Circa 500 mila persone,



che nel 1990 lavoravano nel mondo bancario, sono passate dall'essere un funzionario para-pubblico a soggetti che operano sul mercato.

Attualmente in questo mondo lavorano circa 330 mila persone ed è venuta a cambiare la cultura professionale ed organizzativa. Si tratta di un pezzo di economia e di infrastruttura di capitale sociale del Paese, che si è andata a modificare radicalmente negli ultimi vent'anni.

Nell'ultimo decennio (1999-2010), si è assistito ad una crescita alquanto forte del Credito Cooperativo. Gli sportelli sono aumentati del 34% (per un totale di 4 mila e 375 unità), facendo in modo che ad oggi le Banche di Credito Cooperativo detengono il 13% degli sportelli delle banche in Italia.

Al contempo, il numero di soci è cresciuto del 44% ed è pari ad 1 milione e 100 mila: si tratta di una cifra importante in tempi in cui la partecipazione è in declino e in cui tutto ciò che a che fare con il civismo è in crisi. I clienti delle Banche di Credito Cooperativo sono, infine, 5 milioni e 700 mila (+77%).

Mario Draghi, ex Governatore della Banca d'Italia, nelle considerazioni finali contenute nella sua ultima relazione pubblica in tale veste, ha sostenuto che "le banche di piccola dimensione, anche durante la crisi, hanno fornito sostegno all'economia; hanno ampliato la loro attività sia al di fuori del loro territorio sia con clienti di grandi dimensioni. Devono ora rendere gli assetti di governo, le strutture organizzative e i sistemi di controllo del rischio di credito adeguati alle maggiori quote di intermediazione".

Ciò significa che, durante la crisi, le Banche di Credito Cooperativo hanno dato credito ai soggetti esclusi dalle altre banche. Nel 2010, il tasso di crescita degli impieghi alle imprese nel settore bancario è stato 0,9%, mentre quello del Credito Cooperativo è stato pari 6% (in un contesto in cui contempo-

raneamente si verificava una decrescita del Pil). Le Banche di Credito Cooperativo hanno, dunque, dato credito al territorio e alle famiglie.

Il Credito Cooperativo è riuscito a costruire un meccanismo federativo di sistema in grado di crescere in un momento in cui tutto ciò che era di piccole dimensioni veniva spazzato via dalla concorrenza. Negli anni in cui il mercato bancario è stato un mercato di grandi concentrazioni e, di conseguenza, le banche sono diminuite progressivamente di numero, il Credito Cooperativo, facendo sistema, è riuscito a crescere. Ad oggi, quello del Credito Cooperativo è una delle miglior pratiche di rete in Italia, paese che notoriamente non è celebre nel fare sistema. Gli strumenti attraverso i quali il Credito Cooperativo riesce a mettere in atto questo meccanismo sono quelli della mutualità; le Banche di Credito Cooperativo, infatti, si sono dotate di strumenti di cooperazione fra i diversi operatori creando una rete mutualistica in senso proprio, ovvero solidale. Il fondo di garanzia dei depositanti (FDG) permette ad ogni depositante di una singola Banca di Credito Cooperativo di essere garantito in chiave mutualistica da tutte le altre Banche di Credito Cooperativo. Lo stesso vale per il fondo di garanzia degli obbligazionisti (FGO), così come per il fondo di garanzia istituzionale (FGI), cioè un fondo di garanzia che, andando ad inglobare anche quello degli obbligazionisti, consentirà:

- a) di monitorare in maniera sistemica e continuativa la capacità di credito delle singole Banche di Credito Cooperativo;
- b) di intervenire in modo mutualistico, quindi come autoregolamentazione, nelle situazioni preoccupanti prima che queste degenerino;
- c) di garantire, comunque, nei confronti di terzi le eventuali insolvenze di una Banca di Credito Cooperativo appartenente al sistema.

Si tratta di una grande sfida che la Banca d'Italia sta appoggiando insieme alle Federazioni del Credito Cooperativo ed è un esempio di come piccoli soggetti cooperativi mutualistici autorganizzati sul territorio possono alimentare e incrementare il valore delle proprie azioni, diventando un modello anche per altri settori nell'ambito dell'Economia Sociale.

Esistono poi degli strumenti di secondo livello, le cd. *banche di sistema*; vi è una banca centrale del credito cooperativo, ICCREA Holding, il cui compito è quello di raccogliere denaro anche sui mercati finanziari e aiutare le Banche di Credito Cooperativo con problemi di liquidità. Fino a poco tempo fa, le Banche di Credito Cooperativo raccoglievano risparmi sul territorio e prestavano denaro ad altre banche attraverso ICCREA Holding. Negli ultimi tempi, invece, è in atto un cambiamento: il risparmio è in forte calo a causa delle difficoltà delle famiglie e, di conseguenza, anche le Banche di Credito Cooperativo cominciano a dover cercare liquidità altrove. Esistono, inoltre, delle banche dedicate che realizzano prodotti di sistema: una banca *corporate* che ora si chiama ICCREA Banca Impresa (prima conosciuta come Banca AgriLeasing) dedicata ad operazioni più complesse; oppure BCC Credito al Consumo, specializzata su una branca di mercato finanziario che notoriamente mette in difficoltà la singola Banca di Credito Cooperativo, che per estrazione culturale non è strettamente connessa alla pratica di credito al consumo.

Oggi tutte le Banche di Credito Cooperativo stanno convergendo verso l'adozione di uno stesso Statuto-tipo. Si sono, infatti, verificati ultimamente dei casi problematici di Banche di Credito Cooperativo, dovuti ad una degenerazione di meccanismi democratici, rispetto ai quali si è optato per dare una risposta attraverso la promozione di una sana e lungimirante cooperazione di credito, ovvero il nuovo Statuto-tipo delle Banche di Credito Cooperativo. L'obiettivo perseguito è quello di regola-

re al meglio la *governance*, al fine di evitare certi conflitti di interesse, di prevenirli qualora possibile e di favorire anche un ricambio dei vertici e dei rappresentanti istituzionali.

Attualmente, tutte le Banche di Credito Cooperativo hanno avviato il processo, che si prevede si concluderà entro la fine del 2011, che le porterà ad adottare tale regolamento.

Si è attuata, dunque, una forma di autoregolamentazione che in questi anni è stata molto efficace.

Al contempo, però, emerge un problema connesso alla sfera politica. Oggi ci sono almeno tre livelli diversi di interlocutori: quello “globale”, poiché le Banche di Credito Cooperativo sono banche e, pertanto, devono raffrontarsi con la regolamentazione a livello internazionale del settore di appartenenza.

Contemporaneamente, il Credito Cooperativo è collocato sia dentro all’Unione Europea, che, ovviamente, dentro allo schema di governo nazionale. È a tutti noto ciò che nel mondo sta avvenendo con Basilea 3, Dgs – *Deposit Guarantee Schemes*, Ics – *Investor Compensation Schemes*, Brf – *Bank Resolution Fund*, ecc. Si tratta di nuove regole nate a seguito della crisi per dare più rigore ai controlli e alla vigilanza. Crisi generata dalle grandi banche d’affari, realtà dissimili dalle Banche di Credito Cooperativo, così come da qualsiasi banca media del panorama italiano, anche di estrazione non cooperativa. Le banche italiane sono banche cd. *retail*, ovvero aventi un forte legame con il territorio e che veicolano prodotti tendenzialmente alle famiglie e alle imprese, mentre non operano nel campo finanza.

La percentuale in termini di margini di intermediazione, cioè di conto economico e di ricavi, di una banca italiana, imputabile ad attività legate alla finanza, è sempre molto inferiore rispetto a quelle delle realtà anglosassoni e tedesche. In alcuni comparti, tale percentuale sta crescendo, ma sicuramente non nel Credito Cooperativo.

Il problema è dunque che, oggi, si sta costruendo un sistema di regole globali, ma anche europee, che non riconoscono le differenze esistenti tra banche *retail* e banche di investimento. In particolare, non vengono riconosciute le peculiarità di una banca di stampo cooperativo.

Il rischio paradossale è quello di andare a penalizzare proprio quelle banche che durante la crisi sono riuscite ad ottenere risultati positivi, perché non operavano nel mondo della finanza, in quanto al servizio dell'economia reale. Tali banche si troveranno, nello scenario attuale, sempre più in difficoltà, perché costrette a lavorare con una serie di vincoli difficilmente gestibili se, contemporaneamente, si è tenuti a rispettare paradigmi di tipo cooperativo.

In Italia, inoltre, come Credito Cooperativo le problematiche fondamentali dell'ultimo periodo sono state in particolare due: da un lato, quella relativa a tutto il mondo cooperativo, ovvero la riduzione della detassazione degli utili reinvestiti, che non è in realtà un privilegio, bensì un equo riconoscimento per l'attività mutualistica condotta e per il fatto di investire nella continuità del progetto cooperativo. L'ulteriore problematica è relativa al fatto di appartenere al mondo bancario, ovvero l'aumento dell'IRAP.

Oggi, quindi, le Banche di Credito Cooperativo sono paradossalmente più colpite di una banca di grandi dimensioni e questo ovviamente, in un momento in cui le sofferenze crescono e gli utili si contraggono, crea delle importanti difficoltà al mondo del Credito Cooperativo.

Le sfide che si prospettano sono, pertanto, molteplici e si possono trovare diverse forme di convergenza tra i grandi temi del Paese e quelli legati al mondo dell'Economia civile.

Innanzitutto, è necessario riaffermare – rispetto ad una certa classe politica e ad una parte dell'opinione pubblica – la centralità e legittimità della cooperazione come forma originale e

di successo di processo produttivo e di *governance*. La motivazione principale non è soltanto connessa al riconoscimento costituzionale della cooperazione, quanto al fatto che si tratta di una formula che nel tempo – in particolare, negli ultimi decenni – ha dimostrato di avere successo.

Bisogna, inoltre, migliorare la capacità di oggettivizzare e narrare la propria differenza, anche in chiave competitiva (in termini di efficienza e di efficacia). In tal senso, va costruito un metodo di misurazione da parte del Credito Cooperativo rispetto a se stesso (cd. “metrica mutualistica”): tale strumento deve avere l’obiettivo di contribuire alla misurazione della qualità non solo bancaria ed economica, ma anche sociale ed ambientale, espressa dalle Banche di Credito Cooperativo italiane.

Fondamentale al fine del suo potenziamento è la crescita da un punto di vista di capacità di stringere alleanze e accrescimento del livello di integrazione, anche operativa, con soggetti e reti simili: cooperazione in generale, Terzo settore in particolare, associazioni delle piccole imprese, finanza etica, ecc. Si potrebbe, infine, attuare un tentativo di ridefinizione del concetto di “mutualità”, parola da declinare nuovamente e ricostruire, per un suo migliore adattamento ai cambiamenti in atto e per fare in modo che una più larga platea di persone possano comprenderla ed applicarla.

La mutualità va intesa come “scuola” di reciprocità e, dunque, come ricetta di rigenerazione civica, come collante di un tessuto sociale da “ricomporre” e come pratica di democrazia.

La mutualità, inoltre, va applicata come soluzione moderna, efficiente ed efficace, per la gestione dei beni comuni.

Ciò comporta necessariamente un salto di qualità nella discussione politica, il riconoscimento dell’esistenza di una terza via rispetto alla dicotomia, spesso ideologizzata e fuorviante, tra Stato e mercato, rappresentata dai soggetti mutualistici.

La mutualità, infatti, è fattore fondamentale nella costruzione di un nuovo *welfare* in una società in trasformazione. Essa può dare un enorme contributo per il rilancio anche dell'ordinamento democratico italiano, oggi fortemente in crisi.

# Conclusioni

*di Stefano Zamagni*

Presidente Agenzia per il Terzo settore  
e Università di Bologna

La XI edizione de “Le Giornate di Bertinoro per l’Economia Civile” aveva l’obiettivo di stimolare un dibattito a partire dal confronto di tre parole chiave: Federalismo fiscale, disuguaglianze territoriali e Terzo settore.

Fin dall’introduzione della Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. n. 328/2000), in Italia il livello amministrativo regionale non ha operato incisivamente rispetto al tema della *spesa sociale*. Ad oggi, infatti, ben il 92% della spesa sociale italiana è in capo all’amministrazione centrale, nonostante l’art.113 della Costituzione della Repubblica Italiana<sup>43</sup> assegni alle Regioni i poteri legislativi ed amministrativi in tale materia.

Finora la *sussidiarietà* è stata finanziata attraverso la fiscalità generale, assumendo la connotazione di sussidiarietà *statalista* e perdendo in tal modo i tratti peculiari del concetto originario.

La principale spiegazione di quanto avvenuto finora è da ricercare nel meccanismo di devoluzione delle risorse derivanti dalla fiscalità generale che lo Stato attribuisce ad altri soggetti (es. cooperative sociali, imprese sociali o fondazioni) per l’esecuzione e la gestione di servizi sociali.

Poiché nel prossimo decennio le risorse pubbliche saranno sempre più scarse, la necessità più stringente oggi consiste

43 Insieme agli artt. 118 e 119 così come approvati nel 2001.



nello spostare l'attenzione sulla ricerca di *nuovi strumenti finanziari* di natura privata. Nella seconda metà del 2011 l'Italia si è collocata al primo posto a livello mondiale rispetto alla crescita dell'*export* (+29%): tale dato permette, quindi, di evidenziare una produzione di risorse e di ricchezza privata altra rispetto a quella derivante dalle finanze pubbliche.

In tale contesto, si inserisce anche la richiesta avanzata alle forze politiche, in particolare in da Francia e Germania, di applicazione della cd. *Tobin Tax*<sup>44</sup>. Da studi di simulazione è emerso come, nel mondo occidentale, la *Tobin Tax* permetterebbe di recuperare 200 miliardi di euro all'anno<sup>45</sup>, risorse che potrebbero essere utilizzate per investimenti per lo sviluppo e per il sociale.

Il dibattito sulla *Tobin Tax* sconta l'opposizione di coloro i quali sostengono l'inefficienza dello strumento proposto, ovvero la distorsione dell'allocazione delle risorse derivante dalla sua applicazione.

Tuttavia, d'accordo con Sir John Richard Hicks, premio Nobel per l'economia nel 1972, a differenza di quanto accade nell'economia reale, la finanza è una sfera che non possiede meccanismi di autoregolazione spontanea e, pertanto, necessita di un'azione dall'esterno per disciplinarla opportunamente. Evidentemente, le difficoltà legate alla *Tobin Tax* derivano non tanto dall'impossibilità della sua applicazione, quanto dalla destinazione per le risorse accumulate tramite tale strumento, ovvero l'attuazione di politiche sociali volte a ridurre le disuguaglianze.

Accanto agli strumenti che alcune grandi banche italiane lanceranno nel 2012, come ad esempio le obbligazioni di solida-

44 Dal nome del premio Nobel per l'economia nel 1981, James Tobin.

45 Per l'Italia l'importo ammonterebbe a circa 5/6 miliardi di euro annui.

rietà (*social impact bond*), esistono dunque altre nuove vie che possono essere esplorate e rispetto alle quali la voce del Terzo settore, abbandonando l'afasia che lo contraddistingue, potrebbe rivestire un ruolo realmente influente.

La seconda parola chiave di questa edizione de "Le Giornate di Bertinoro" è *disuguaglianza*. In particolare, aspetto di estremo interesse rispetto a questo tema è la capacità delle disuguaglianze di sommarsi.

Nella letteratura di teoria sociale sulle disuguaglianze, solitamente vengono indicate tre *house* tipologiche. La prima è la teoria della *lotteria naturale* di John Locke, secondo cui le persone hanno talenti diversi alla nascita e, per tale ragione, i livelli di ricchezza tra gli individui saranno differenziati. Secondo Locke, pertanto, la natura non distribuisce i propri talenti in maniera uniforme.

La seconda posizione è quella assunta dalla teoria della *lotteria sociale*, definita originariamente dal movimento socialista e da Karl Marx: tale prospettiva sostiene che le disuguaglianze derivino da una specifica modalità di organizzare la società, con particolare riferimento alla sfera produttiva.

La terza teoria – che è anche la più recente – è la cd. *lotteria meritocratica*, ovvero la posizione privilegiata dal pensiero liberal-liberista. Tale teoria sostiene la necessità di eguagliare i livelli iniziali, dando pari opportunità alle persone; in un momento successivo, la persona con le più alte capacità occuperà la posizione migliore. Nel gioco economico, tuttavia, il criterio meritocratico non è in grado di funzionare, in quanto la persona che si aggiudica il primo posto all'anno  $x$ , il seguente ( $x+1$ ) partirà con un vantaggio competitivo.

Tuttavia, poiché il criterio meritocratico è *misleading*, la spiegazione delle disuguaglianze basata sul merito è conseguentemente sbagliata. Papa Giovanni Paolo II, in uno degli ultimi

discorsi pubblici prima della sua morte, aveva individuato nel mito dell'efficienza uno degli elementi generatori delle disuguaglianze, dicendo: "La discriminazione in base all'efficienza non è meno disumana della discriminazione in base al genere, alla religione, alla etnicità. Una società che manda avanti soltanto gli efficienti è una società non degna dell'attributo dell'umanità".

In generale, gli scienziati economici sono guidati dal linguaggio dell'efficienza, che – di conseguenza – è diventato anche l'unico parametro utilizzato a livello politico. Ronald Dworkin – uno dei massimi esponenti di diritto di Harvard – ha scritto nel libro *Justice for hedgehogs* (2011): "Dobbiamo renderci conto che noi intellettuali abbiamo alimentato, con i nostri scritti e i nostri discorsi, una sorta di legittimazione sociale alle disuguaglianze".

La possibilità che le disuguaglianze si sommino tra loro evidenzia il ruolo moltiplicatore delle tre componenti (lotteria naturale, lotteria sociale e lotteria meritocratica), attraverso il quale è possibile spiegare lo scandaloso aumento del livello delle disuguaglianze.

A tali problematiche si viene ad aggiungere, inoltre, la permanenza temporale delle disuguaglianze, identificabile come la vera caratteristica anomala del problema a livello italiano.

Il terzo tema affrontato dal dibattito generato dalla presente edizione de "Le Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile" riguarda il *Terzo settore*, realtà cui deve essere riconosciuto un modo tipico e proprio nel tentativo di combattere le ingiustizie e le disuguaglianze. Se il Terzo settore, infatti, si limitasse ad imitare Stato e mercato di tipo capitalistico non potrebbe perseguire l'obiettivo prefissato. Data la capacità delle disuguaglianze di moltiplicarsi, sarà dunque necessario che anche i tre settori vadano a sommarsi, ovvero che

siano in grado di attuare una strategia di azione convergente. Un altro aspetto importante riguarda il tema della *mutualità*. Il mutualismo di cui abbiamo necessità deve essere mutualismo *di territorio*. Storicamente, esso nasce nell'Italia dell'Ottocento come modo di organizzare gli interessi legittimi per settore o categoria. Da una recente ricerca realizzata da Astra Ricerche è emerso come il 70% delle imprese italiane facenti parte del campione si sia dichiarato a favore di forme di mutualità di territorio. La struttura produttiva italiana è caratterizzata dalla dominanza delle PMI, soggetti che, se presi singolarmente, non potranno mai implementare al loro interno servizi di *welfare aziendale* affrontandone i relativi costi (ad esempio, una polizza integrativa per i propri dipendenti o servizi di nidi aziendali).

Al contempo, il settore delle imprese ha compreso la necessità di muoversi nella direzione di una mutualità territoriale. In tal senso si stanno dirigendo ad esempio le Banche di Credito Cooperativo, banche del territorio (ma non locali, come ancora erroneamente si è indotti a pensare). Le Banche di Credito Cooperativo, tuttavia, devono fare fronte al problema della mancanza di una metrica mutualistica di merito creditizio. È per tale ragione che Basilea 3 ha avuto - ed avrà - esiti infausti rispetto al concetto di mutualità.

Dato che il modello economico *mainstream* è quello dell'impresa capitalistica e, di conseguenza, le regole vengono calibrate soltanto su di essa, all'interno di questo sistema le Banche di Credito Cooperativo rimangono escluse.

Attraverso lo sviluppo pregresso di una metrica mutualistica, invece, il movimento cooperativo italiano avrebbe potuto avanzare la proposta di applicazione del principio del *full price* e del *full cost*, meccanismo in grado di tenere conto delle esternalità positive generate, per le quali realtà come le Banche di Credito Cooperativo non ottengono rimborsi.

Per tale ragione, di estrema rilevanza è la costruzione di un percorso culturale che porti alla realizzazione di *social business school*: se dal lato del mondo capitalistico, infatti, si sono sviluppate le *business school*, dal lato del mondo delle imprese non capitalistiche non sono ancora stati realizzati altrettanti luoghi di diffusione di conoscenza. Creare una *social business school* significa, dunque, creare un luogo permanente di elaborazione di pensiero in molteplici ambiti (sociologico, economico, giuridico e storico) sui temi dell'economia sociale e dell'impresa sociale.

In conclusione, ben si addice la metafora del mito di Anteo, gigante figlio di Poseidone e di Gea, il quale ricevette da parte di sua madre la seguente facoltà. Durante un combattimento, nel momento di difficoltà, Anteo aveva la capacità di riacquistare una forza erculea non appena toccava terra, forza con la quale riusciva a battere i suoi rivali. Eracle, suo avversario, scoperto il trucco, per abbatterlo e ferirlo a morte, lo sollevò da terra, lanciando verso di lui lo strale. Il senso della metafora ben si presta a rappresentare le esigenze del Terzo settore italiano: quando il Terzo settore poggia i piedi per terra, ovvero riesce a collocarsi vicino ai bisogni e ai desideri delle persone – soprattutto, anche se non solo, di chi occupa le posizioni più in basso nella scala sociale – ne esce vincitore. Quando, invece, si alza, ovvero si astrae da quei bisogni, corre il rischio di dividersi al proprio interno, di scadere in forme di burocratizzazione o, comunque, di essere ininfluente.

L'invito è dunque quello di tornare a calpestare la “nuda terra” e, cioè, di stare vicino alle aree di bisogno. Allora forse una nuova progettualità e una nuova forza arriverà per contribuire a modificare la situazione nella direzione desiderata.

# ANTEPRIMA – Presentazione ISTAT “Verso il secondo censimento del non profit”

*di Enrico Giovannini*

Presidente ISTAT

Rispetto al tema dell'economia del ben-essere, vorrei iniziare il mio intervento sottolineando che, nel 2010, Istat e il Cnel hanno promosso una tavola rotonda a cui hanno partecipato anche rappresentanti del Terzo settore, che ha dato origine ad un intenso dibattito sui vari domini del ben-essere, recentemente definiti. Inoltre, una commissione scientifica operante presso l'Istat sta attualmente lavorando per riempire di contenuto (cioè proponendo indicatori statistici) i domini scelti dalla Commissione Istat-Cnel. L'obiettivo è quello di pervenire ad un insieme “limitato” di indicatori rappresentativo del progresso della società italiana.

Esistono tre punti nella sequenza ideale del lavoro finalizzato a raggiungere un tale obiettivo:

- a. l'individuazione del “cosa” sia rilevante per la valutazione del progresso, derivante necessariamente da un dibattito politico allargato;
- b. la definizione del “come” misurare gli aspetti ritenuti importanti, che è un problema di matrice statistica;
- c. la comunicazione rivolta ai cittadini sui risultati che gli indicatori mostrano, in cui l'elemento di collaborazione con tutta la società nel trasmettere queste informazioni è fondamentale per il successo dell'intera operazione.

Per rafforzare la condivisione sulla definizione del concetto di

benessere, all'inizio di novembre 2011, Istat avvierà una consultazione pubblica *online* sulla definizione dei domini del progresso (Tavola 1) che richiederà una forte collaborazione da parte delle organizzazioni che lavorano sul territorio al fine di far partecipare alla consultazione quanti più cittadini sia possibile. Conclusa questa fase, nonché terminato il lavoro della commissione scientifica, verso febbraio 2012, saranno proposti alla tavola rotonda Istat-Cnel una serie di indicatori. La versione finale di questo *set* si avrà nel maggio del 2012, per poi dedicare la seconda parte dell'anno alla preparazione del primo Rapporto Istat-Cnel sul Ben-essere dell'Italia.

### **Tavola 1 – Benessere Equo e Sostenibile: il Progetto Istat-CNEL**

Costruzione di una batteria di indicatori per l'Italia, definiti attraverso un processo deliberativo:

a) Concettualizzazione: definizione operativa di BES, in domini tematici, tra cui:

- Relazioni sociali: famiglia, rapporti di amicizia e di lavoro, di comunità e di vicinato, l'impegno nel pubblico e nel volontariato, fiducia interpersonale.
- Politica e istituzioni: forme e modi della partecipazione politica, presenza nelle istituzioni e nei luoghi decisionali di donne e altri gruppi meno rappresentati, fiducia verso le istituzioni, qualità della giustizia.

b) Selezione degli indicatori.

c) Consultazione pubblica attraverso indagini campionarie, audizioni, un blog e un sito.

Veniamo ora al Censimento del Non Profit, che partirà a marzo 2012, a conclusione del Censimento della Popolazione, il quale segue la prima indagine sull’argomento (1999) e il censimento del 2001. In questa sede vorrei sottolineare come la scelta di condurre, nel 2012, un Censimento sul Non profit è stata spontaneamente presa a livello nazionale, in quanto non esistono regolamenti europei che lo rendano obbligatorio, come invece accade per il Censimento della popolazione.

In effetti, l’obiettivo annunciato all’epoca, che tuttavia non si è realizzato, era quello di creare un censimento continuo del mondo non-profit da fonte amministrativa. Ciò nonostante, data l’importanza del fenomeno, l’Istat, in collaborazione con molti altri soggetti, ha cercato nell’ultimo decennio di fornire informazioni su alcuni aspetti del settore, in particolare per ciò che riguarda le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, le fondazioni, i presidi socio-assistenziali, i musei e le altre istituzioni culturali. Inoltre, dalle indagini correnti sulle famiglie si può ottenere l’informazione in merito al numero di persone che conducono attività legate al Terzo settore anche se si tratta di un’informazione incompleta.

Solo per citare alcuni dati, nel 1999 furono censite 221.412 unità, cresciute a 235.232 nel 2001 (Prospetto 1 e Prospetto 2). La maggior parte di queste unità si trovava nel Nord Italia e operava nell’ambito di “cultura, sport e ricreazione”. Il numero dei dipendenti era pari a circa 500 mila, ma quello dei volontari raggiungeva la quota di 3 milioni e 335 mila. Ricordo poi che nel 2005, la stima Istat delle cooperative sociali era pari a 7.363 unità, mentre quella relativa alle fondazioni era di 4.720 unità. Nel 2003 si contavano, invece, 21mila organizzazioni di volontariato.



**Prospetto 1 – Istituzioni non profit per forma giuridica e ripartizione geografica (anni 1999 e 2001)**

	1999		2001		Differenze nelle distr.
	v.a.	%	v.a.	%	
Associazione riconosciuta	61.313	27,7	62.231	26,5	-1,2
Fondazione	3.008	1,4	3.077	1,3	-0,1
Associazione non riconosciuta	140.746	63,6	156.133	66,4	2,8
Cooperativa sociale	4.651	2,1	5.674	2,4	0,3
Altra forma	11.694	5,3	8.117	3,5	-1,8
<b>Ripartizione geografica</b>					
Nord	113.173	51,1	120.884	51,4	0,3
Centro	46.966	21,2	48.808	20,7	-0,5
Mezzogiorno	61.273	27,7	65.540	27,9	0,2
<b>Italia</b>	<b>221.412</b>	<b>100,0</b>	<b>235.232</b>	<b>100,0</b>	-

**Prospetto 2 – Istituzioni non profit per attività svolta (anni 1999 e 2001)**

	1999		2001		Differenze nelle distr.
	v.a.	%	v.a.	%	
Cultura, sport e ricreazione	140.389	63,4	175.059	74,4	11,0
Istruzione e ricerca	11.650	5,3	11.192	4,8	-0,5
Sanità	9.678	4,4	6.126	2,6	-1,8
Assistenza sociale	19.343	8,7	20.812	8,8	0,1
Tutela degli interessi	22.494	10,2	20.448	8,7	-1,5
Altre attività	17.859	8,1	1.595	0,7	-7,4
<b>Totale</b>	<b>221.412</b>	<b>100,0</b>	<b>235.232</b>	<b>100,0</b>	-

Inoltre, l’Istat ha collaborato con altre istituzioni per produrre ulteriori statistiche riguardanti i soggetti non profit. Si ricorda, in particolare, la ricerca condotta insieme al Cnel e pubblicata nel luglio 2011 su “La valorizzazione economica del lavoro volontario nel settore non profit”. Il punto di partenza di questa ricerca è stata l’abitudine diffusa di ragionare in termini di Pil o di occupati e, quindi, la non quantificazione e la conseguente non misurazione di alcune attività cui non è possibile attribuire un prezzo. È stato, dunque, fatto uno sforzo per stimare una remunerazione fittizia da collegare al tempo di lavoro prestato gratuitamente dai volontari, stimata come il costo che un’istituzione non profit dovrebbe sostenere se dovesse retribuire (a prezzi di mercato) il lavoro volontario. Tale stima è stata realizzata seguendo le indicazioni contenute nei manuali pubblicati dalle Nazioni Unite (2001) e, più recentemente, dall’ILO (2011)<sup>46</sup> insieme alla *Johns Hopkins University*. Ebbene, utilizzando i dati relativi a 3,2 milioni di volontari (trasformati in unità di lavoro a tempo pieno) e il “salario ombra”, si è arrivati a stimare che il valore economico del lavoro volontario sia pari a circa 7,8 miliardi di euro, un valore tutt’altro che trascurabile.

A livello internazionale, anche ispirati dal lavoro della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi, gli statistici stanno realizzando tentativi sempre più accurati di valutazione del lavoro che non passi necessariamente per il mercato, ovvero sia il lavoro casalingo che quello dei volontari. Ad esempio, nel 2009, sulla base dei dati rilevati rispetto alle famiglie italiane (che derivano dall’indagine multiscopo di Istat), si stima che 4 milioni

46 United Nations, *Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts*, New York, 2001; International Labour Organization, *Manual of Measurement of Volunteer Work*, Final approved pre-publication version, Geneva, March 2011.

e 800 mila individui svolgono attività gratuita per associazioni di volontariato e che ciò corrisponda al 9,2% della popolazione di 14 anni e più, con una forte concentrazione territoriale in alcune aree del paese.

Inoltre, va ricordato come il 20 settembre 2011 sia stata pubblicata da parte della Commissione Europea una comunicazione sulle politiche dell'Unione Europea e il volontariato (COM(2011) 568 final), che ha invitato gli Stati membri a promuovere e attuare azioni di misurazione del contributo dei volontari e delle organizzazioni non profit a livello nazionale, avvalendosi del Manuale ILO sulla Misurazione del Volontariato e dell'*Handbook* delle Nazioni Unite sull'inserimento degli enti non profit nei sistemi di contabilità nazionali. Mentre, finora, la rilevazione di questi dati non è prevista da un regolamento della Comunità Europea, questa comunicazione assume grande rilievo e forse prelude ad un futuro regolamento sull'argomento, necessario per avere dati comparabili a livello europeo su questo tema. In attesa di un tale regolamento, l'Istat sta comunque valutando la possibilità di inserire, nella rilevazione sulle forze lavoro del 2012, il modulo predisposto dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro per la misurazione del lavoro volontario, al fine di giungere una stima (cd. *conto satellite*) così come proposto dall'ILO e dal progetto internazionale della *Johns Hopkins University*.

Vediamo ora come verrà condotta la rilevazione censuaria del 2012. Il Censimento dell'Industria e dei Servizi si compone di tre elementi:

- a. la rilevazione sulle imprese;
- b. la rilevazione sulle istituzioni non profit;
- c. la rilevazione sulle istituzioni pubbliche.

In questo modo, insieme alle rilevazioni sul settore agricolo, saranno coperte tutte le unità economiche del paese.

L'unità di rilevazione è l'*unità istituzionale non profit*, l'unità

di analisi è rappresentata dalle unità locali. La tecnica di indagine sarà quella del censimento assistito da lista, con invio postale delle schede, modalità simile a quella utilizzata nel 2001. La rete di rilevazione sarà realizzata insieme ad Unioncamere, che già in passato ha sostenuto l’Istat in questo tipo di attività. Il questionario avrà una *long form* per le unità istituzionali e una *short form* per le unità locali e sarà prevista la possibilità di una restituzione multicanale, in primo luogo attraverso internet. Il riferimento temporale dei dati sarà il 31 dicembre 2011, mentre la rilevazione partirà intorno ad aprile/maggio 2012 e si dovrebbe concludere nel corso dell’anno.

Il primo obiettivo di questo Censimento è sì quello di misurare la consistenza del settore, ma soprattutto quello di consentire il confronto con i dati del 2001 e del 1999. Inoltre, il Censimento consentirà di cogliere le principali caratteristiche strutturali delle unità istituzionali, nonché le informazioni indispensabili per costruire il “conto satellite” delle istituzioni non profit, che, essendo pienamente integrato nei conti nazionali, permetterà di condurre un’analisi economica e sociale integrata con tutti gli altri dati esistenti.

Obiettivo ulteriore del Censimento è quello di mettere a regime un registro statistico delle istituzioni non profit, da aggiornare annualmente, e di costruire la base di riferimento per la produzione di statistiche aggiornate, anche di natura campionaria, relative a specifiche tipologie istituzionali.

La definizione *statistica di istituzione non profit* adottata dall’Istat<sup>47</sup> è la seguente: “Unità giuridico- economica dotata o meno di personalità giuridica, di natura privata, che pro-

47 Tale definizione deriva dal *System of National Accounts* (SNA93 e SNA2008), cioè dall’insieme di regole internazionali per la misurazione dell’economia e la produzione di statistiche omogenee e comparabili.

duce beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita e che, in base alle leggi vigenti o a proprie norme statutarie, non ha facoltà di distribuire, anche indirettamente, profitti o altri guadagni, diversi dalla remunerazione del lavoro prestato, ai soggetti che l'hanno istituita o ai soci". In questo modo, si intende definire un campo di rilevazione costituito dalle seguenti forme giuridiche:

- Associazione riconosciuta;
- Associazione non riconosciuta;
- Comitato;
- Fondazione;
- Cooperativa sociale;
- Altra forma giuridica.

Da un punto di vista di tipologie istituzionali, vengono compresi i soggetti appartenenti alla seguente lista:

- Cooperative sociali;
- Fondazioni;
- Organizzazioni di volontariato;
- Enti ecclesiastici;
- Comitati;
- Istituzioni sanitarie;
- Università;
- Istituzioni educative e di formazione;
- Istituzioni di studio e di ricerca;
- Associazioni sportive;
- Associazioni culturali e ricreative;
- Partiti politici;
- Sindacati e associazioni di categoria;
- Organizzazioni non governative.

La lista di partenza che si sta costruendo attraverso tutti gli archivi disponibili è composta da circa 400 mila soggetti. La

spedizione dei questionari avverrà nei confronti delle unità non profit potenzialmente attive (per avere un relativo contenimento del tasso di questionari respinti) e verranno inviati questionari personalizzati, contenenti degli approfondimenti sugli aspetti peculiari del particolare settore di appartenenza della realtà indagata. Sarà poi attivata una rete di rilevatori che andranno sul territorio per raccogliere le informazioni sulle unità non rispondenti e verrà realizzato un *data entry* controllato, presso le Camere di Commercio, per rendere più rapida l’elaborazione dei dati, oltre a fare in modo che questi siano già verificati all’origine.

La rete di collaborazione è composta dalle Camere di Commercio, che rappresenteranno gli uffici provinciali di Censimento. La fonte di partenza per la costruzione della lista dei soggetti indagati sarà costituita da vari archivi (Tavola 2) integrati attraverso codici fiscali ed altri elementi, per identificare quelle unità che sono fuori dal campo di osservazione, al fine di concentrarsi su quelle unità che effettivamente possono essere classificate come istituzioni non profit. In tal modo sarà possibile realizzare un abbinamento deterministico di tutte le informazioni e si potrà costruire una base informativa integrata che, ad oggi, sulla base dei dati disponibili al 2010, include 434.847 unità<sup>48</sup>.

48 La stima iniziale da parte di Istat era di circa 300 mila unità.

**Tavola 2 – Lista censuaria delle istituzioni non profit – Le fonti di input**

***Fonti amministrative settoriali (pertinenti il settore non profit):***

- Anagrafe ONLUS
- Elenco enti beneficiari del 5 per mille
- Registro delle associazioni e società sportive dilettantistiche CONI
- Elenco scuole non statali (Ministero Istruzione)
- Enti ecclesiastici

***Rilevazioni statistiche***

- Censimenti istituzioni non profit (1999 e 2001)
- Rilevazione Istat su Organizzazioni di volontariato, Fondazioni, Cooperative sociali, Presidi socio-assistenziali

***Liste specifiche (amministrative e/o statistiche)***

- Lista S13 delle Amministrazioni Pubbliche
- Censimento istituzioni pubbliche (2001)
- Elenco scuole statali (Ministero Istruzione)
- Banca dati INPDAP

***Fonti amministrative generali***

- Anagrafe Tributaria
- CCIAA – Registro imprese
- Dichiarazioni INPS mod. 770

Come accadde già nel 2001, quasi sicuramente si verificherà un abbattimento molto forte, pari a circa 1/3, delle realtà che verranno effettivamente censite: questa volta, peraltro, gli archivi sono molto più numerosi rispetto a quelli disponibili nel 2001 e diversi sono aggiornati annualmente, con un controllo di qualità maggiore di quello di dieci anni fa.

Il questionario è stato sviluppato in collaborazione con molti esperti e contiene domande volte a rilevare informazioni sulle caratteristiche strutturali dell'unità, sulle attività svolte, sulle risorse economiche, sui confini del tipo di attività condotta e sulle risorse umane. L'Istat sta ora testando il questionario, con l'obiettivo di acquisire una serie di osservazioni critiche dai rispondenti sul corretto funzionamento dello strumento, mediante auto-compilazione da parte di un sottoinsieme di istituzioni non profit, ma anche tramite interviste cognitive *face-to-face*, per approfondire la percezione dello strumento da parte degli intervistati (oneroso, impegnativo oppure semplice, lineare, ecc.) ed apprendere come essi interpretano le domande e formulano le risposte. Per tale attività l'Istat si avvale della collaborazione di alcune organizzazioni di riferimento del settore (Forum del Terzo settore, CSVnet, CONI).

Infine, un punto importante su cui soffermarsi è relativo al perché, nella discussione in atto a livello internazionale, il capitale sociale o “connettivo”, come lo chiama il professor Zamagni, sia un elemento importante per valutare il benessere di una società. Come abbiamo stabilito nei gruppi di lavoro internazionali sull'argomento, esistono diversi tipi di capitale: fisico, naturale, umano e sociale. Mentre sulla definizione delle prime tre tipologie di capitale c'è oramai convergenza, per ciò che riguarda il capitale sociale persiste una grande difficoltà analitica, anche perché spesso esso viene tradotto come “l'appartenenza a realtà associative”.

In realtà, tale concetto va ben oltre tale aspetto e la crisi economica in atto mostra cosa succede quando si verifica una crisi di fiducia, legata quindi alle condizioni “capitale sociale”. Inoltre, gli elementi relazionali influenzano la percezione di benessere e la soddisfazione dei cittadini.



I benefici di un elevato capitale sociale si estendono alla salute, alla probabilità di trovare un lavoro, alla minore criminalità e alla maggiore qualità dell'istruzione pubblica.

Naturalmente, la partecipazione alle attività del cosiddetto "Terzo settore" offre benefici sia per chi presta servizi sia per chi li riceve, generando solidarietà e coltivazione di valori condivisi e norme di reciprocità. In altri termini, il settore non profit offre l'opportunità per lo sviluppo di comportamenti altruistici, rafforza la motivazione personale e la coesione sociale e permette ai singoli cittadini di esprimere le proprie opinioni ed influenzare il dibattito pubblico. D'altra parte, non va dimenticato che l'importanza del capitale sociale deriva dal fatto che le relazioni familiari, amicali, il volontariato e la partecipazione politica sono ormai riconosciute come dimensioni importanti del progresso di una società, cioè di quello che può essere definito come benessere equo e sostenibile (BES). Come si vede, esso deriva dall'intersezione tra un "sistema umano" ed un "eco-sistema" che interagiscono tra di loro, in cui il benessere individuale e il benessere sociale poggiano sulla cultura, sull'economia e sulla *governance*.

È evidente che il Terzo settore è elemento cruciale in ciascuno di questi pilastri, innanzitutto perché produce cultura e crea capitale immateriale che costituiscono le caratteristiche di un paese, ma anche perché alimenta la *governance* complessiva dei rapporti tra i soggetti e, inoltre, ha una forte componente anche economica. In più, esso possiede al suo interno un elemento di equità e sostenibilità.

L'ultimo concetto da richiamare su questo argomento è di carattere politico: c'è chi ritiene, infatti, che l'Occidente sia di fronte ad una sindrome da mancata crescita, che probabilmente colpirà ancora più duramente nei prossimi dieci anni. Ad esempio, Claus Offe, un politologo tedesco, sostiene che: "la crescita sta al modello capitalista come la repressione sta-

va al modello comunista”. In altre parole, nel momento in cui i sistemi comunisti hanno deciso di non reprimere più, essi sono crollati. La domanda posta è, dunque: “senza crescita, crolleranno anche i sistemi capitalisti?”.

Il problema di fondo è che la politica non può esimersi dall’offrire speranza e futuro. Quali saranno quindi, le idee, la “narrativa” che i politici proporranno nei prossimi dieci anni, se non un modello fondato su un concetto di ben-essere non puramente economico? In questa ottica, la mia convinzione è che il Terzo settore possa svolgere un ruolo fondamentale come tessuto connettivo della società, capace di offrire delle prospettive di rinascita del senso collettivo. Il rischio, altrimenti, è che la coesione sociale venga a mancare, portando con sé gravi conseguenze per la stabilità dei sistemi economici e sociali. Ecco perché discutere di Ben-essere va di pari passo con la riflessione sul ruolo del Terzo settore, la cui importanza non va sottovalutata e le cui prospettive a lungo termine vanno assicurate sul piano normativo, organizzativo ed economico.

# Programma de “Le Giornate di Bertinoro per l’Economia Civile – 2011”

## **Federalismo fiscale e disuguaglianza territoriali: il ruolo dell’Economia civile**

Venerdì 14 Ottobre

Sessione di Apertura

### **“Attuazione del Federalismo fiscale e ruolo dell’Economia civile”**

ore 09.30 – 13.30

*Saluti di Benvenuto:*

- Pier Giuseppe Dolcini – *Presidente Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì*
- Nevio Zaccarelli – *Sindaco di Bertinoro*

*Apertura dei Lavori:*

- Franco Marzocchi – *Presidente AICCON*
- Claudio Gagliardi – *Segretario Generale Unioncamere*

*Introduce e coordina:*

- Giulio Ecchia – *Università di Bologna*

*Intervengono:*

- Stefano Zamagni – *Università di Bologna e Presidente Agenzia per il Terzo settore*
- Luigino Bruni – *Università Bicocca, Milano*
- Luca Antonini – *Presidente Commissione Paritetica per l’attuazione del Federalismo fiscale e Università di Padova*
- Pier Paolo Donati – *Direttore Scientifico Osservatorio Nazionale sulla Famiglia e Università di Bologna*

### **Presentazione ISTAT - “Verso il Secondo Censimento del Non Profit”**

*Interviene:*

- Enrico Giovannini – *Presidente ISTAT*

### **Sessione Parallela 1**

#### **“Commons e sviluppo economico: il ruolo della Cooperazione e dell’Impresa Sociale”**

ore 15.30 – 18.30

*Introduce e coordina:*

- Flaviano Zandonai – *Iris Network*

*Intervengono:*

- Pier Angelo Mori – *Università di Firenze*
- Pier Luigi Sacco – *Università IULM, Milano*
- Giuliano Poletti – *Presidente Legacoop*
- Vincenzo Mannino – *Segretario Generale Confcooperative*

### **Sessione Parallela 2**

#### **“Volontariato e capitale civile”**

ore 15.30 – 18.30

*Introduce e coordina:*

- Elio Silva – *Il Sole 24 Ore*

*Intervengono:*

- Gregorio Arena – *Università di Trento e Presidente Laboratorio per la Sussidiarietà*
- Marco Granelli – *Presidente CSVnet e Assessore alla Sicurezza e coesione sociale, Polizia locale, Protezione civile, Volontariato del Comune di Milano*
- Carlo Borgomeo – *Presidente Fondazione con il Sud*
- Nereo Zamaro – *ISTAT*

Sabato 15 Ottobre

### **Sessione di Chiusura**

#### **“Globalizzazione e disuguaglianze territoriali: il ruolo dell’Economia civile”**

ore 09.30 – 12.30

*Introduce e Coordina:*

- Giuseppe Frangi – *Direttore Vita Non Profit Magazine*

*Intervengono:*

- Chiara Saraceno – *Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlino*
- Giovanni D’Alessio – *Banca d’Italia*
- Alessandro Messina – *Responsabile Ufficio Rapporti con le Imprese e Progetti Speciali di Federcasse*

*Presidente:* Franco Marzocchi  
*Vice Presidente:* Alfredo Morabito  
*Direttore:* Paolo Venturi

## **I soci di AICCON**

Università di Bologna  
Associazione Generale Cooperative Italiane  
Banca di Forlì  
Banca Popolare Etica  
BCC – Romagna Est  
Comune di Forlì  
Confederazione Nazionale Cooperative Italiane  
CGM – Consorzio Nazionale Gino Mattarelli  
Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì  
goodwill  
Associazione Italiana di Studi Cooperativi L. Luzzatti  
Lega Nazionale Cooperative e Mutue  
Ser.In.Ar. Forlì-Cesena  
Società Editoriale Vita S.p.A.  
Unioncamere Emilia-Romagna

## **La Commissione Scientifica di AICCON**

Presidente:	Prof. Stefano Zamagni	<i>Università di Bologna</i>
Becchetti Leonardo		<i>Università Tor Vergata, Roma</i>
Cafaggi Fabrizio		<i>Università di Trento</i>
Colozzi Ivo		<i>Università di Bologna</i>
Ecchia Giulio		<i>Università di Bologna, Sede di Forlì</i>
Giovannetti Enrico		<i>Università di Modena e Reggio Emilia</i>
Giovannini Enrico		<i>Presidente ISTAT</i>
Matacena Antonio		<i>Università di Bologna</i>
Orsini Raimondello		<i>Università di Bologna, Sede di Forlì</i>
Passarella Barbara		<i>FederCultura, turismo e sport - Confcooperative</i>
Sacco Pier Luigi		<i>IUAV – Università di Venezia</i>
Saraceno Chiara		<i>Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlino</i>
Valentini Alberto		<i>Retecamere - Unioncamere</i>
Vella Francesco		<i>Università di Bologna</i>
Zamaro Nereo		<i>ISTAT</i>





Stampato nel mese di giugno 2012  
presso Tipolitografia Valbonesi - Forlì