



STUDI E RICERCHE

Sussidiarietà e...

# Sussidiarietà e... sviluppo sociale

Rapporto  
sulla sussidiarietà  
2021/2022

## Sussidiarietà e... sviluppo sociale

La dimensione sociale dello sviluppo sta ricevendo crescente attenzione, in particolare per l'aumento di povertà e disuguaglianza. Poco però si indaga sul contributo che le dinamiche sociali offrono alla tenuta e alla crescita del Paese.

Il Rapporto *Sussidiarietà e... sviluppo sociale*, realizzato in collaborazione con Istat, mostra che la cultura sussidiaria contribuisce al benessere collettivo: partecipare ad attività sociali e di volontariato migliora la qualità della vita, facilita la ricerca di un lavoro e riduce il rischio di povertà. L'analisi statistica, condotta con appropriati indicatori, misura la stretta correlazione tra sentimento di apertura e fiducia della persona, partecipazione ad attività sussidiarie e sviluppo sociale.

Nello studio si approfondiscono le politiche europee e nazionali per la ripresa e l'inclusione sociale, il ruolo degli attori privati per una crescita economica socialmente sostenibile e la finanza a impatto sociale.

Si presentano inoltre una serie di casi paradigmatici dove il percorso di orientamento sociale ha trovato concreta applicazione.

In sintesi, viene suggerito un approccio che metta al centro dei processi di sviluppo l'ecosistema dell'economia sociale. Un cambiamento che coinvolge il settore privato – con un approccio stakeholder oriented e con nuove forme di impresa –, le amministrazioni pubbliche – attraverso un'amministrazione condivisa con il Terzo settore – e il settore finanziario, grazie a investimenti socialmente responsabili. Il tutto cercando di dare conto della complessità e delle difficoltà che le società moderne stanno attraversando e che richiedono una capacità di adattamento continuo, che non può essere affidata esclusivamente allo Stato o al mercato.

Con il contributo di



**Deloitte.**

**EUTALIA**  
studiare sviluppo



FONDAZIONE  
**Unipolis**

ISBN 978-88-97793-31-1



9 788897 793311

SUSSIDIARIETÀ E...

In collaborazione con



Impaginazione: CreaLibro di Davide Moroni  
Progetto di copertina: Alfredo La Posta  
Immagine di copertina: Elaborazione grafica di milanidesign.it  
su disegni tratti da Freepik

© 2022 Fondazione per la Sussidiarietà, Milano  
Tutti i diritti riservati  
ISBN 978-88-97793-31-1  
Prima edizione  
Fondazione per la Sussidiarietà, luglio 2022  
[www.sussidiarieta.net](http://www.sussidiarieta.net)

Stampato in Italia – Printed in Italy  
Stampa: Geca, San Giuliano Milanese (MI)



# Sussidiarietà e... sviluppo sociale

Rapporto sulla sussidiarietà 2021/2022

a cura di

Gian Carlo Blangiardo, Alberto Brugnoli, Marco Fattore,  
Filomena Maggino e Giorgio Vittadini





# Indice

**11 Prefazione**

*Franco Gallo*

**15 Introduzione**

*Gian Carlo Blangiardo, Alberto Brugnoli, Marco Fattore, Filomena Maggino, Giorgio Vittadini*

## **PRIMA PARTE CRISI SOCIALE E SVILUPPO SOSTENIBILE**

**25 1. Sussidiarietà: il motore del bene comune**

*Marco Fattore e Giorgio Vittadini*

- 25 1.1 Crisi del modello di sviluppo
- 26 1.2 Non c'è sostenibilità senza sussidiarietà
- 28 1.3 La complessità della società contemporanea
- 30 1.4 Capitale sociale e io relazionale
- 31 1.5 Sussidiarietà e sviluppo sociale
- 33 1.6 Sussidiarietà e Terzo settore in Italia
- 36 1.7 Il successo del 5x1000

**39 2. La crisi sociale globale**

*Alberto Brugnoli e Samuele Rosa*

- 39 2.1 Introduzione
- 40 2.2 La disuguaglianza nella teoria economica
- 41 2.3 Disuguaglianza di reddito – crescita relativa
- 43 2.4 Disuguaglianza – crescita assoluta
- 43 2.5 Disuguaglianza di reddito nei Paesi avanzati
- 45 2.6 Disuguaglianza di ricchezza
- 45 2.7 La quota per fattori di produzione
- 45 2.8 Disuguaglianza e Covid
- 46 2.9 Condizioni pre-esistenti
- 47 2.10 Considerazioni finali

<b>49</b>	<b>3. Individuo, sussidiarietà e sviluppo sociale: un'analisi statistica</b> <i>Gian Carlo Blangiardo, Matteo Mazziotta e Giorgio Vittadini</i>
49	3.1 Introduzione
50	3.2 Dal framework ai numeri: la matrice dei dati
53	3.3 Metodo di sintesi
53	3.4 Analisi e risultati
62	3.5 Conclusioni
<b>65</b>	<b>4. La ricerca della felicità pubblica come fattore di sviluppo sociale</b> <i>Luca Antonini</i>
65	4.1 Diritti e doveri come lati d'una stessa medaglia
66	4.2 L'originaria nozione di felicità pubblica implicata nella dichiarazione di indipendenza USA: <i>The Pursuit of Happiness</i> secondo Hannah Arendt
67	4.3 La breve vita di questa originaria nozione di felicità pubblica
68	4.4 Riscoprire la felicità pubblica oggi
70	4.5 Due recenti sentenze della Corte costituzionale e i rispettivi valori di fondo

**SECONDA PARTE**  
**LE POLITICHE EUROPEE E NAZIONALI**  
**PER LA RIPRESA E L'INCLUSIONE SOCIALE**

<b>79</b>	<b>5. Politiche e strumenti dell'Unione Europea per la ripresa e l'inclusione sociale</b> <i>Alberto Brugnoli, Marco Contardi e Cristian Matraia</i>
79	5.1 Promuovere un modello di crescita più equo, sostenibile e inclusivo
80	5.2 Il rafforzamento delle esigenze di un'Europa più sociale
82	5.3 L'azione dell'Unione Europea per un modello di crescita equa e inclusiva
85	5.4 Il quadro finanziario europeo per una ripresa e una crescita sostenibili e inclusive
97	5.5 Nessuna crescita sostenibile senza un social deal
<b>99</b>	<b>6. Politiche e strumenti nazionali per la ripresa e l'inclusione sociale (il PNRR e la Missione per l'Inclusione sociale)</b> <i>Mario Caputo e Alberto Gambescia</i>
99	6.1 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia: struttura e dimensioni finanziarie
101	6.2 La missione 5: "Coesione e inclusione"
103	6.3 La componente 1 (M5C1): "Politiche per il lavoro"
106	6.4 La componente 2 (M5C2): "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore"
111	6.5 La componente 3 (M5C3): "Interventi speciali per la coesione territoriale"
114	6.6 Conclusioni

**TERZA PARTE**  
**GLI ATTORI PRIVATI PER UNA RIPRESA ECONOMICA**  
**SOCIALMENTE SOSTENIBILE**

- 117 7. La rilevanza dell'economia sociale in Italia**  
*Gianluca Salvatori, Francesco Scarpat e Alessia Schiavone*
- 117 7.1 Il concetto di economia sociale  
120 7.2 Stato dell'arte in Europa e in Italia  
123 7.3 I numeri dell'economia sociale  
132 7.4 I conti satellite
- 135 8. Il sistema cooperativistico**  
*Giuseppe Guerini*
- 135 8.1 Cooperative tra casa e lavoro  
137 8.2 Casa, lavoro e... comunità. La mutualità si allarga e si apre verso le comunità locali: nascono le cooperative sociali  
137 8.3 Mutualità e sussidiarietà: servire l'interesse generale, organizzando la solidarietà  
138 8.4 Welfare e responsabilità sociale: le cooperative come piattaforme per ricucire le fratture sociali nell'Italia delle fragilità  
140 8.5 Ospedali di comunità e case della salute: quale spazio per la sussidiarietà?  
144 8.6 Responsabilizzare la società civile per rendere sostenibile il sistema di welfare  
145 8.7 Se il welfare è un bene comune c'è bisogno di imprese che sappiano appartenere alle comunità  
147 8.8 L'impresa sociale: un'occasione per innovare
- 149 9. Le fondazioni ed enti filantropici per lo sviluppo sociale: un potenziale ancora da sprigionare**  
*Carola Carazzone*
- 149 9.1 Il riconoscimento istituzionale del ruolo delle fondazioni ed enti filantropici: da erogatori ad attori di sviluppo sociale  
151 9.2 La nozione di filantropia istituzionale  
152 9.3 La definizione degli enti filantropici nel Codice del Terzo settore  
153 9.4 L'art. 55 e 56 del Codice del Terzo settore e la co-programmazione con la pubblica amministrazione per lo sviluppo sociale: quali prospettive per gli enti filantropici?  
155 9.5 Le fondazioni di comunità  
158 9.6 Conclusioni
- 159 10. Grandi imprese profit, PMI e Benefit Companies**  
*Franco Amelio, Giuseppe Milici e Giangiacomo Guida*
- 159 10.1 Introduzione. Perché la sostenibilità è importante per le imprese?  
159 10.2 Cos'è la finanza sostenibile?  
163 10.3 Qual è il ruolo delle imprese profit nel determinare una crescita più equa e sostenibile dal punto di vista sociale?  
166 10.4 L'importanza delle informazioni di carattere non finanziario  
170 10.5 Conclusioni. Qual è il futuro delle imprese

## QUARTA PARTE

### LA FINANZA A IMPATTO SOCIALE

- 175 11. ESG, EU taxonomy e mercati finanziari**  
*Silvana Signori*
- 175 11.1 Introduzione
- 176 11.2 L'investimento sostenibile e responsabile (SRI)
- 180 11.3 L'Unione Europea e il piano per la finanza sostenibile
- 187 11.4 Conclusioni
- 189 12. Impact investing. Strategie d'investimento "impact". Fattori chiave per comunicare con gli investitori, finanziari e filantropici**  
*Tommaso Saltini*
- 189 12.1 Introduzione
- 192 12.2 Differenti strategie per differenti investitori
- 195 12.3 Fattori chiave per delineare una strategia d'investimento impact
- 209 12.4 Conclusioni
- 213 13. La cruna dell'ago: investimenti ESG, misurabilità di impatto e sostenibilità economico-sociale della transizione**  
*Federico Merola*
- 213 13.1 La cinghia di trasmissione tra risparmio e investimenti responsabili: il contributo degli investitori istituzionali alla "sostenibilità" ambientale e sociale
- 214 13.2 Breve storia della sostenibilità (1) - La traversata nel deserto: il percorso di definizione e declinazione degli investimenti responsabili e dei principi di sostenibilità
- 218 13.3 Breve storia della sostenibilità (2) - L'era della misurazione: affinamento delle strategie ESG; i Rating ESG e il Green New Deal europeo (tassonomia)
- 221 13.4 Breve storia della sostenibilità (3) - La cruna dell'ago: il dilemma della sostenibilità della transizione
- 231 13.5 Mercati finanziari e investitori istituzionali di fronte alla complessità della sfida per la sostenibilità

## QUINTA PARTE

### ANALISI EMPIRICHE E CASI PARADIGMATICI

- 235 14. Sostenibilità, benessere e sussidiarietà: relazioni e indicatori di sintesi**  
*Marco Fattore e Giorgio Vittadini*
- 235 14.1 Introduzione
- 236 14.2 Valore della cultura sussidiaria: i quattro casi paradigmatici
- 244 14.3 Impatto e valore dei casi di studio
- 262 Appendice

- 267 15. Fondazione Cariplo e il PNRR**  
*Sergio Urbani*
- 267 15.1 Fondazione Cariplo: missione e sguardo al futuro
- 267 15.2 Il ruolo della Fondazioni di Origine Bancaria durante la pandemia: supporto e connessione con il Terzo settore
- 268 15.3 La ripresa post-pandemica e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
- 269 15.4 Il ruolo delle Fondazioni di Origine Bancaria nelle azioni del PNRR: l'esempio del Fondo per la Repubblica Digitale
- 270 15.5 Fondazione Cariplo e il PNRR: competenze e reti per lavorare insieme
- 271 15.6 Il PNRR e la strategia di Fondazione Cariplo
- 272 15.7 Il rilancio e il capitale umano
- 273 16. Social Progress Index: uno strumento per sostenere e promuovere la transizione verso una società socialmente equa e ambientalmente sicura**  
*Guido Borsani, Alessandro De Luca, Ana Victoria Arruabarrena, Pierbasilio Curro e Silvia Profeti*
- 273 16.1 Introduzione
- 274 16.2 L'Indice di Progresso Sociale – Social Progress Index
- 275 16.3 Le caratteristiche di SPI
- 276 16.4 SPI e la correlazione con componenti esogene di carattere numerico (di natura economica)
- 277 16.5 SPI come strumento di misurazione degli obiettivi di policy: il contributo di SPI al monitoraggio dell'Agenda 2030
- 278 16.6 SPI: esempi di implementazione
- 279 16.7 Il Social Progress Index in Italia: contesto e obiettivi
- 280 16.8 Conclusioni: dalla stabilità alla sostenibilità, il possibile ruolo dello SPI per una governance internazionale sostenibile
- 283 17. Fondazione Unipolis: crescita culturale, sociale e civica delle persone e delle comunità**  
*Maria Luisa Parmigiani*
- 291 18. Conclusioni. Verso un modello di sviluppo socialmente sostenibile**  
*Alberto Brugnoli*
- 291 18.1 Crisi del modello di sviluppo
- 292 18.2 Non vi è sviluppo sostenibile senza sussidiarietà
- 293 18.3 Il capitale sociale leva strategica dei processi di sviluppo
- 294 18.4 Il ruolo dell'ecosistema dell'economia sociale
- 297 18.5 Il settore privato e la convergenza verso un'economia stakeholder oriented
- 298 18.6 La finanza sostenibile, i criteri ESG e il contributo al riorientamento degli investimenti privati
- 299 18.7 L'amministrazione condivisa: strada maestra per la partecipazione del Terzo settore
- 300 18.8 Il modello di sviluppo socialmente sostenibile
- 303 18.9 Applicare il modello alla nuova generazione di politiche di sviluppo

## COMMENTI

- 307** **Andrea Brandolini**, Banca d'Italia, Dipartimento Economia e statistica
- 309** **Laura Castelli**, Viceministro dell'Economia e delle Finanze
- 311** **Giovanni Fosti**, Presidente Fondazione Cariplo
- 313** **Maurizio Gardini**, Presidente Confcooperative
- 315** **Luca Jahier**, Già Presidente del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), 2018-2020
- 317** **Franca Maino**, Professore associato, Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche, Università degli Studi di Milano; Direttrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare
- 320** **Stefania Mancini**, Presidente di Assifero
- 322** **Vanessa Pallucchi**, Portavoce del Forum del Terzo settore
- 324** **Fabio Pompei**, CEO di Deloitte Italia
- 326** **Andrea Prete**, Presidente di Unioncamere
- 328** **Luigi Sbarra**, Segretario generale CISL
- 331** **Autori**



# Prefazione

*Franco Gallo*

L'avversa congiuntura economica – che ha portato ad applicare il principio di sussidiarietà verticale verso la ricentralizzazione della finanza pubblica – sta producendo un effetto opposto, discendente, per quanto riguarda la sussidiarietà orizzontale prevista dall'art. 118, quarto comma, Cost. La crisi economica e finanziaria, iniziata nel 2008 e proseguita in tempi di pandemia, ha infatti reso sempre più frequenti e pressanti le proposte dirette a potenziare l'autonoma iniziativa dei privati cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale e a favore dei diritti sociali.

Sia ben chiaro, potenziare, ai sensi del richiamato art. 118, quarto comma, l'affidamento in gestione condivisa di beni e servizi a privati organizzati e socialmente qualificati, non deve necessariamente significare una spinta indiscriminata verso la privatizzazione di servizi collettivi, né comportare che i pubblici poteri siano per ciò stesso relegati a un ruolo di retroguardia rispetto alle attività svolte dal privato. La sussidiarietà orizzontale si risolve, infatti, non solo e non tanto in un arretramento del potere pubblico e in una conseguente riduzione della tutela diffusa dei diritti sociali (la c.d. sussidiarietà negativa), ma anche e soprattutto in una diversa modalità di intervento da parte dello stesso potere pubblico; una modalità che promuove e sostiene, anche attraverso lo strumento fiscale, l'autonoma capacità di azione dei singoli e di ogni formazione sociale (la c.d. sussidiarietà positiva).

Ma una volta riconosciuto il persistente ruolo dello Stato e degli altri enti territoriali nell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, il discorso cade inevitabilmente sul tipo di beni che possono essere oggetto di gestione condivisa. E al riguardo va detto subito che tali beni non possono che essere i c.d. beni comuni, e cioè i beni della collettività non detenuti in proprietà privata e non scambiabili sul mercato, che, in quanto tali, sono portatori dei valori morali che il potere pubblico deve garantire o in prima persona o – come appunto vuole l'art. 118, quarto comma – attraverso l'affidamento a quello che definirei il “privato sociale”. Questi beni, essendo di uso comune, assolvono per vocazione naturale ed economica all'interesse sociale, servono i cittadini e possono essere preziosi strumenti di cittadinanza attiva se da loro stessi gestiti. Penso naturalmente ai beni dell'acqua, dell'energia, dell'etere e a tanti altri, quali l'ambiente e la formazione.

È la collaborazione attiva tra gli enti territoriali pubblici e i privati interessati, avente per oggetto la gestione di tali beni, che integra il modello di amministrazione in partenariato prefigurato dall'art. 118, quarto comma e mette in crisi il paradigma bipolare pubblico-privato antecedente l'entrata in vigore del titolo V, secondo cui, invece, spetterebbe

all'amministrazione pubblica prendersi carico solo dei beni pubblici e ai privati solo dei beni privati. Attraverso il principio di sussidiarietà i cittadini – e, per essi, tutti i soggetti interessati al bene comune – diventano non soggetti che richiedono alle istituzioni le risorse finanziarie per soddisfare le loro esigenze, ma corpi intermedi organizzati che partecipano, operano con efficienza, si assumono responsabilità, prestano la loro capacità organizzativa e il loro lavoro, in nome dell'interesse generale e della solidarietà.

L'obiettivo perseguito dal legislatore costituzionale nel fissare tale principio è, in altri termini, quello di garantire, attraverso la gestione solidale ed economica del bene comune da parte dei soggetti privati, quelle condizioni di benessere e di sviluppo della persona che lo Stato o l'ente locale da soli non sono in grado di assicurare, specie nei momenti di crisi economico-finanziaria come quelli che stiamo attraversando.

Si potrebbe arrivare a dire che, in questa ottica, sussidiarietà non è solo libertà di scelta fra servizi offerti da terzi privati affidatari sia *for profit* che *non profit*, né è la mera riduzione delle burocrazie pubbliche, spesso frutto di inefficienza e clientelismo. È anche, e soprattutto, garanzia, per gli stessi cittadini interessati, di una libertà di organizzazione e di gestione solidale, attiva e responsabile, cioè di una libertà diretta a soddisfare le esigenze della loro vita, non tanto perché essi sono utenti, quanto perché sono cittadini attivi, in relazione tra loro e, perciò, ispirati al principio di solidarietà, come tali meritevoli anche di "aiuto" da parte del potere pubblico attraverso gli incentivi fiscali.

Da questo punto di vista colpisce la perfetta identità tra quanto scritto nel 2001 dal riformatore costituente nell'art. 118 e quanto scritto nel 2009 nell'enciclica *Caritas in veritate* di Benedetto XVI. Quest'ultima, infatti, afferma che "il principio di sussidiarietà va mantenuto strettamente connesso con il principio di solidarietà e viceversa, perché se la sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di bisogni". E cosa significa favorire le "autonome" iniziative dei cittadini "per lo svolgimento di attività di interesse generale", di cui parla l'art. 118, se non che i cittadini – come specifica l'enciclica – devono essere messi in grado di svolgere questa attività in quanto soggetti attivi, responsabili e solidali, capaci di prendersi carico del bene comune, unitamente alle – e sotto la direzione delle – amministrazioni pubbliche?

Sia nell'uno che nell'altro caso, è la natura stessa del bene comune quale bene al servizio della collettività che porta a definire la sussidiarietà, nella fase della gestione del bene medesimo, in termini di paritetico concorso del soggetto pubblico e di quello privato, ai fini del perseguimento di un fine comune di interesse generale. Ed è questo concorso che contribuisce al potenziamento del sistema di welfare e – come dice l'art. 118 e ribadisce l'art. 3 Cost. – alla rimozione degli "ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona".

Lo Stato e gli altri enti pubblici non possono sottrarsi al raggiungimento di un siffatto obiettivo, perché anche nelle economie di mercato lo sviluppo della "persona comunitaria" rientra costituzionalmente nelle loro funzioni. Il principio di sussidiarietà vuole, anzi, che questo obiettivo sia realizzato dal potere pubblico non ritraendosi o trasferendo dal pubblico al privato i servizi di interesse economico generale, ma concorrendo essi stessi, Stato ed enti pubblici, a mettere in comune le risorse disponibili, pubbliche e private. Ciò che nella complessità della società contemporanea lo Stato o il mercato non possono fare separatamente per la limitatezza dei mezzi, lo dovrebbero fare i cittadini attivi associati-

dosi, riunendosi in cooperative ed erigendo fondazioni. E si capisce quanto ciò sarebbe utile per attuare politiche sociali e di riduzione della spesa pubblica e, nello stesso tempo, rilanciare progetti di formazione e di ricerca, come è nelle intenzioni dei propugnatori del codice del Terzo settore promulgato con il d.lgs. n. 117 del 2017. Giovanni Moro parla giustamente al riguardo di “cittadini che si organizzano e agiscono sulla scena pubblica, lì dove sono in gioco diritti da tutelare o da far riconoscere, beni comuni da curare o da arricchire, persone in difficoltà in modo temporaneo o permanente da aiutare a esercitare i propri poteri e le proprie prerogative”<sup>1</sup>.

La gestione in forma privata dei beni comuni, condotta con uno stretto controllo di economicità, con la partecipazione delle amministrazioni statali e periferiche e con l’ausilio di incentivi fiscali, costituisce, del resto, un ottimo antidoto sia contro i difetti dell’impresa pubblica molto (troppo) legati ai cicli elettorali, sia contro i timori che le società private affidatarie privilegino il tornaconto personale, sia contro il rischio di contrasti tra l’interesse dei cittadini ad avere tariffe congrue o servizi di qualità elevati, da una parte, e l’interesse delle imprese che hanno invece la principale preoccupazione di massimizzare il profitto, dall’altra.

È evidente che tutto ciò, per essere realizzato, dovrebbe comportare una diversa sensibilità culturale e costituzionale che, seguendo la stessa via dei movimenti di volontariato, segni il passaggio dall’individualismo economico e proprietario alla solidarietà e all’individuo sociale, a quell’individuo cioè che, prendendosi cura del bene comune attraverso le proprie prestazioni attive, concorre volontariamente alle pubbliche spese dimostrando così una specifica capacità contributiva, indipendentemente da un suo concreto assoggettamento a uno specifico obbligo tributario. Si tratterebbe di avviare un cambiamento delle regole stesse dell’esistenza, cambiamento che, essendo fondato sull’impegno collettivo rivolto alla soluzione di problemi sociali, costituirebbe una forte risposta morale al dilatarsi di quelle istanze economiche che, si è visto, sono l’essenza del concetto di globalizzazione. Siamo, in altri termini, in una fase storica molto delicata e, nello stesso tempo, abbastanza promettente dal punto di vista sociale, che andrebbe colta perché l’attuazione della sussidiarietà orizzontale potrebbe segnare la transizione dalla figura del cittadino-cliente, operante nel mercato e interessato solo alla proprietà individuale, a quella del cittadino *civicus* comunitario e, perciò, responsabile e solidale: un cittadino, come dice Paolo Grossi, protagonista della vita della comunità. Solo il futuro, però, potrà dirci se questo disegno costituzionale potrà essere un giorno effettivamente realizzato.

1 G. Moro (2014), *Contro il non profit*, Laterza, Bari-Roma..



# Introduzione

*Gian Carlo Blangiardo, Alberto Brugnoli, Marco Fattore, Filomena Maggino, Giorgio Vittadini*

Il Rapporto *Sussidiarietà e... sviluppo sociale* si propone di indagare la relazione tra cultura sussidiaria e perseguimento di un sistema sostenibile (bene comune). Lo studio ipotizza che cuore e punto di partenza di tale sistema sia lo sviluppo sociale, ovvero quella trasformazione che nasce dal basso, dall'iniziativa personale e dalla creazione di aggregazioni di base e corpi intermedi. In altre parole, propone di superare la dialettica Stato-mercato mostrando il valore e le potenzialità del terzo pilastro: la comunità.

Il Rapporto 2021/2022 è una prosecuzione dei temi trattati negli ultimi anni: nel 2017/2018 *Sussidiarietà e... giovani al Sud*, nel 2018/2019 *Sussidiarietà e... PMI per lo sviluppo sostenibile*, nel 2019/2020 *Sussidiarietà e... finanza sostenibile* e nel 2020/2021 *Sussidiarietà e... lavoro sostenibile*.

L'orizzonte di riferimento è l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, con i suoi 17 Obiettivi e le strategie che, a livello europeo e nazionale, gli attori pubblici e privati stanno maturando e implementando in tale direzione, anche in attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, e che guidano l'azione politica verso lo sviluppo di una maggiore equità, inclusione sociale e nuove opportunità.

Il Rapporto, realizzato in collaborazione con Istat, dimostra, con analisi e studi originali, che la sussidiarietà contribuisce al benessere collettivo. Partecipare ad attività sociali e di volontariato migliora la qualità della vita e riduce il rischio di povertà.

Lo studio mostra una forte correlazione fra impegno sussidiario e inserimento al lavoro. L'indice è +0,7, in una scala fra 0 e 1. Seguire programmi di formazione continua o attività culturali favorisce l'occupazione, a tutte le età. Così come far parte di associazioni non profit.

La pandemia da Covid-19 e la guerra in Ucraina hanno esaltato il ruolo del non profit; si conferma così la storica vocazione solidale della penisola.

Il Terzo settore conta oltre 375.000 istituzioni, il 25% in più in un decennio. È un universo fatto di associazioni, fondazioni, cooperative e sindacati. La produzione del non profit è stimata in 80 miliardi di euro, ovvero quasi il 5% del PIL. Gli addetti sono oltre 900.000, di cui il 70% donne, a loro si aggiungono 4 milioni di volontari.

In questo contesto è sempre più popolare il 5x1000 dell'Irpef, il contributo destinato agli enti del Terzo settore. In un decennio le erogazioni sono cresciute del 61%, sfiorando i 520 milioni di euro annuali; i contribuenti che assegnano il 5x1000 sono oltre 15 milioni, quasi quattro su dieci. Gli enti beneficiari sono 73.000, il doppio rispetto a dieci anni fa.

Allo studio hanno contribuito docenti universitari e operatori sul campo. I ricercatori hanno approfondito quattro casi concreti: Portofranco, che opera per prevenire gli abbandoni scolastici; i Banchi di Solidarietà, per il contrasto alla povertà; Progetto Arca, per l'inclusione sociale; Fondazione don Gnocchi, in ambito socio-sanitario. Quattro esperienze esemplari, con un impatto da cinque a dieci volte superiore rispetto alle risorse investite. Lo studio dimostra che lo sviluppo sostenibile si può raggiungere solo con la spinta dal basso, frutto della cultura sussidiaria.

Il Rapporto si compone di cinque parti che sviluppano una riflessione composta e articolata intorno al tema del contributo della sussidiarietà alla promozione di una ripresa e una crescita più sostenibile, equa e inclusiva.

Il tema appare di estrema attualità alla luce delle crescenti disuguaglianze che si sono determinate negli ultimi decenni – come messo ben in evidenza dal capitolo di Samuele Rosa e Alberto Brugnoli – e che sono state aggravate dallo scoppio della crisi derivante dalla pandemia da Covid-19. Il filo conduttore del Rapporto è costituito dal tema dell'intervento sussidiario delle varie componenti della società e del loro possibile contributo allo sviluppo sociale e alla felicità pubblica.

La prima parte del Rapporto si compone di quattro saggi che pongono in evidenza, con approcci disciplinari differenti, come lavorare per il bene comune rappresenti il migliore investimento per il benessere della comunità.

Nel primo capitolo, Marco Fattore e Giorgio Vittadini presentano una riflessione olistica che pone al centro del ragionamento il modello di sviluppo socialmente sostenibile fondato sulla sussidiarietà, anticipando alcune riflessioni che sono sviluppate nei contributi successivi. Le considerazioni presentate dagli autori, in particolare, si concentrano sulle caratteristiche e sugli elementi alla base dello specifico modello di sviluppo di sostenibilità sussidiaria che è già in atto, nelle pieghe della società viva del Paese e che si attua attraverso un “modello cooperativo in cui istituzioni e corpi intermedi collaborano sistemicamente per definire, progettare e attuare i processi di risposta al bisogno e di generazione di bene comune, integrandosi e collaborando”. Elementi fondamentali di tale modello, come rilevato dagli autori, sono costituiti dalla cultura sussidiaria che consente “un policy making adattivo” e dalla dimensione relazionale dei soggetti che rende possibile la sostenibilità sociale.

Nel secondo capitolo, Alberto Brugnoli e Samuele Rosa discutono degli effetti della disuguaglianza sulla stabilità macroeconomica e sulla crescita sostenibile. Il contributo prende avvio dall'analisi delle principali teorie in materia di economia delle disuguaglianze e si focalizza successivamente sulle evidenze tratte da economisti quali Branko Milanovic e Joseph Stiglitz, in merito alle crescenti disuguaglianze. Le riflessioni presentate affrontano poi la disuguaglianza di ricchezza e gli effetti negativi prodotti dal Covid. Nelle conclusioni, infine, gli autori pongono in rilievo alcune policy che dovrebbero orientare le forze migliori della società e incrementare il capitale sociale. In primo luogo, gli autori propongono di rafforzare i luoghi esperienziali, quali scuola e ambiti associativi, in cui si impara a cooperare, nella consapevolezza che lavorare per il bene comune consente di crescere insieme. In secondo luogo, gli autori evidenziano l'importanza di orientare l'azione delle imprese verso i portatori di interessi e non soltanto agli azionisti.

Nel terzo capitolo, Gian Carlo Blangiardo, Matteo Mazziotta e Giorgio Vittadini presentano i risultati della loro ricerca che utilizza puntuali analisi statistiche e avanzate

metodologie al fine di dimostrare la connessione esistente tra sentimento di sé relazionale, partecipazione ad attività civiche collettive (sussidiarietà) e il miglioramento complessivo delle condizioni di vita. Si tratta di tre fenomeni complessi, ognuno dei quali è costituito da una complessità di fattori diversi, per misurare i quali si sono costruiti appositi e originali indicatori compositi, sulla base di alcuni indicatori regionali del Benessere Equo e Sostenibile (BES) di Istat.

Il “sentimento di sé relazionale” considera indicatori di soddisfazione elementi quali relazioni sociali, istruzione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, benessere soggettivo e ambiente. La “partecipazione ad attività civiche collettive” viene invece misurata attraverso indicatori di partecipazione alle migliori esperienze di condivisione di attività volte al bene comune e ausilio a realtà più disagiate. Lo sviluppo sociale, invece, considera indicatori collegati alla salute, istruzione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, benessere economico, innovazione e ricerca, paesaggio culturale, qualità dei servizi e altro ancora. Dalle analisi effettuate dagli autori si dimostra la forte dipendenza reciproca tra “sentimento di sé relazionale”, “partecipazione ad attività civiche collettive” e sviluppo sociale. Nel quarto capitolo, Luca Antonini riflette sul tema della ricerca della felicità pubblica come fattore di sviluppo sociale, ripercorrendo il tema dei doveri nella Costituzione italiana; della ricerca della felicità nella dichiarazione di indipendenza americana e nella cultura civile italiana. L’autore, poi, riflette sullo sconsiderato passaggio dalla cultura del “noi” alla cultura dell’“io” e sulla necessità di stimolare la ricerca di una felicità pubblica a scapito della felicità privata o egoistica indotta dal consumismo; nella parte finale del contributo, l’autore presenta infine due recenti sentenze della Corte Costituzionale. Nella prima sentenza, la n. 131 del 2020, la Corte ha indicato gli enti del Terzo settore come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici, rivolti a “perseguire il bene comune”, a svolgere “attività di interesse generale”, senza perseguire finalità lucrative soggettive, sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione e a rigorosi controlli. Nella seconda sentenza, la n. 72 del 2022, la Corte ha affermato che le attività di interesse generale svolte senza fini di lucro da questi enti realizzano anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica.

La seconda parte si compone di due saggi che offrono un sintetico panorama conoscitivo delle politiche pubbliche e degli strumenti posti in essere per favorire la ripresa e una maggiore inclusione sociale.

Nel quinto capitolo Alberto Brugnoli, Marco Contardi e Cristian Matraia discutono delle politiche adottate a livello europeo per promuovere un modello di crescita più equo, sostenibile e inclusivo. Dopo aver analizzato le motivazioni alla base della priorità politica di un’Europa più sociale al servizio dei cittadini, gli autori ripercorrono i principali provvedimenti posti in essere dall’Unione Europea, a partire dal pilastro europeo dei diritti sociali sino alla recente comunicazione sul lavoro dignitoso. Il saggio, successivamente, esplora il quadro delle risorse finanziarie disponibili per una crescita più equa, sostenibile e inclusiva, ponendo sotto la lente il contributo della politica di coesione, del dispositivo per la ripresa e la resilienza e degli strumenti di garanzia volti a stimolare gli investimenti privati. Nella parte finale del saggio, gli autori riflettono sulle condizioni necessarie per garantire una crescita sostenibile, argomentando l’irrealizzabilità di un modello di green deal senza un social deal.

Nel sesto capitolo, Mario Caputo e Alberto Gambescia proseguono la disamina delle

politiche adottate per la promozione di una crescita più sostenibile e inclusiva, focalizzando l'attenzione sugli strumenti adottati a livello nazionale e in particolar modo sul Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR). Dopo aver illustrato la struttura e le risorse finanziarie programmate sulle differenti misure e riforme strutturali, l'autore esplora i contenuti delle tre componenti della missione 5 del PNRR che è dedicata alla coesione e inclusione. In particolare, vengono ripercorse in sequenza le misure previste nella componente "politiche per il lavoro", quelle della componente "infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore" e, da ultimo, quelle della componente "interventi speciali per la coesione territoriale". L'autore, infine, pone l'attenzione sull'importanza degli aspetti attuativi correlati alle procedure di appalto e al coinvolgimento degli enti del Terzo settore necessari per produrre un reale incremento della coesione.

La terza parte del Rapporto si compone di quattro contributi che pongono al centro delle riflessioni il ruolo degli attori privati nella ripresa economica socialmente responsabile. Nel settimo capitolo, gli autori, Gianluca Salvatori, Francesco Scarpato e Alessia Schiavone esplorano il ruolo dell'economia sociale in Italia offrendo un preliminare quadro quantitativo e qualitativo della rilevanza di tali attori. A partire dall'evoluzione storica dell'economia sociale nell'ambito delle politiche europee, gli autori, in particolare, si soffermano sullo sviluppo dei quadri istituzionali nei diversi Stati dell'Unione Europea e pongono l'attenzione sui dati economici e di struttura del settore dell'economia sociale in Italia. Gli autori, in particolare, ricordano come nel 2017 vi fossero quasi 400.000 organizzazioni dell'economia sociale (i.e. associazioni, cooperative, fondazioni, ecc.) che garantivano l'occupazione a oltre 1,5 milioni di persone e che coinvolgevano più di 5,5 milioni di volontari. Dal punto di vista economico, nel 2015 l'economia sociale poteva fare affidamento su circa 70 miliardi di euro di entrate e produceva valore aggiunto per oltre 49 miliardi di euro. Si tratta di un preliminare quadro che, come segnalato dagli stessi autori, grazie ai conti satellite, potrebbe essere approfondito e restituire una visione più completa e chiara della rilevanza dell'economia sociale nell'economia italiana ed europea. Nell'ottavo capitolo, invece, Giuseppe Guerini affronta il tema del ruolo delle imprese cooperative e delle imprese sociali nella ripresa economica socialmente sostenibile. La disamina prende avvio con l'analisi di due particolari tipologie di cooperative attive sin dal secolo scorso: le cooperative di abitanti per l'accesso alla prima casa e le cooperative di lavoro per la promozione di occupazione e partecipazione dei lavoratori. Come ricorda lo stesso autore, grazie alla prima tipologia di cooperativa si è realizzata la democratizzazione dell'accesso alla casa di proprietà, mentre attraverso le cooperative di lavoro si è raggiunta una maggiore integrazione e inclusione nel mercato del lavoro e una riqualificazione delle imprese in crisi. Il contributo esplora poi il ruolo delle cooperative sociali nello sviluppo della cultura mutualistica e sussidiaria e nel rispondere a bisogni sempre più complessi in una fase in cui appare evidente come il welfare state debba essere ripensato e debba perseguire una maggiore sostenibilità. La tesi presentata dall'autore è che alle cooperative viene richiesto di essere agente di trasformazione economica e sociale, ripensando e attualizzando il concetto di mutualità e svolgendo un ruolo di primo piano con riferimento a cinque grandi temi: promozione e tutela della qualità della vita; promozione e tutela della qualità dell'ambiente e dei luoghi dell'abitare; accessibilità e qualità del cibo; condivisione e diffusione delle energie rinnovabili; democratizzazione del possesso dei dati e delle reti di comunicazione.



Nel nono capitolo Carola Carazzone, proseguendo nella disamina del ruolo degli attori privati, discute del potenziale contributo allo sviluppo sociale di fondazioni ed enti filantropici. L'autrice ricostruisce, dapprima, tramite il Codice del Terzo settore, la nozione di enti filantropici e successivamente si concentra su come la co-programmazione e co-progettazione con la pubblica amministrazione siano forme di attuazione del principio di sussidiarietà e quali soluzioni sia necessario implementare per dare concreta attuazione a tali forme di collaborazione. Nella parte finale del contributo, l'autrice esamina le scelte che dovranno affrontare fondazioni ed enti filantropici per qualificare il loro ruolo rispetto allo sviluppo sociale, ricordando come, per la prima volta nella storia, la pandemia ci abbia offerto un'opportunità unica mostrandoci il significato di interconnessione e interdipendenza dell'umanità e di indivisibilità con il pianeta.

La terza parte si conclude con il contributo di Franco Amelio, Giuseppe Milici e Giangiacomo Guida che, nel decimo capitolo, pongono al centro della riflessione il ruolo delle imprese profit nella promozione di un modello di crescita e finanza sostenibile. Come osservano gli autori, vi è una crescente attenzione del mondo delle imprese al tema dell'impegno sociale e dello sviluppo sostenibile, nata dai benefici e dalle opportunità che tali elementi possono generare sui modelli di business. Nel saggio, dopo una disamina della finanza sostenibile, si discute dell'interesse del mondo finanziario verso le imprese che pongono attenzione al tema della sostenibilità e ci si confronta sulla tesi secondo cui le imprese con rating di sostenibilità più elevato siano anche quelle più competitive e che presentino una maggiore redditività. Gli autori, poi, affrontano la questione nodale della trasparenza e della comunicazione delle informazioni connesse alla sostenibilità e della rilevanza della dichiarazione non finanziaria. Infine, dalle conclusioni, emerge il ruolo chiave delle imprese nella ripresa economica sostenibile e viene affrontato in particolare il tema delle B Corp®, aziende certificate a livello internazionale che integrano nel proprio oggetto sociale obiettivi di impatto positivo per l'ambiente e la società.

Nella quarta parte del Rapporto, che si compone di tre saggi, si amplia ulteriormente la riflessione sugli attori e gli elementi che possono determinare una ripresa sostenibile e inclusiva, affrontando il tema della finanza a impatto sociale. Il confronto prende avvio nell'undicesimo capitolo, con il contributo di Silvana Signori, che presenta il tema degli investimenti socialmente responsabili, tracciando una evoluzione storica e presentando alcune tendenze evolutive. L'autrice ripercorre il tema dell'investimento socialmente responsabile che rappresenta un approccio all'investimento orientato al lungo termine, che integra i fattori ambientali, sociali e di governance (ESG) nella ricerca, analisi e selezione dei titoli all'interno di un portafoglio. Nel contributo vengono passate in rassegna le principali strategie adottate dagli attori del mercato per selezionare gli investimenti socialmente responsabili (*screening, engagement e impact investing*) e si pongono in evidenza le diverse azioni adottate al fine di favorire una maggiore disponibilità delle informazioni necessarie per applicare tali strategie. Nella seconda parte del contributo, in particolare, l'autrice si sofferma sulle recenti iniziative dell'Unione Europea volte a favorire lo sviluppo di una finanza sostenibile: la tassonomia verde, la tassonomia sociale, l'informativa obbligatoria per le imprese, gli indici di riferimento, le norme e i marchi. Nella parte conclusiva, l'autrice riflette sulle condizioni che potrebbero sostenere la diffusione della cultura della sostenibilità.

Nel dodicesimo capitolo, Tommaso Saltini presenta un approfondimento sulle tecniche, sugli strumenti e sugli attori dell'impact investing. L'autore, in particolare, offre un ricco e completo panorama dei fattori chiave che i manager degli strumenti di impact investing devono trattare per definire le loro strategie di investimento; tali elementi derivano da uno studio puntuale dell'autore circa la letteratura sul tema e da un'analisi empirica qualitativa che ha avuto come oggetto un panel di *impact investors*. L'autore pone l'attenzione su otto fattori rilevanti che condizionano il ritorno di impatto: teoria del cambiamento; orientamento verso gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile; criteri per selezionare i modelli di business d'impatto; il supporto tecnico e gestionale offerto ai business finanziati; il focus geografico di riferimento; i settori tematici o settori industriali di riferimento; l'orizzonte temporale del fondo e infine la metodologia adottata per gestire e misurare l'impatto. Nelle conclusioni, infine, l'autore evidenzia l'importanza del metodo, della passione e dell'energia per dare un contributo impact.

Nel tredicesimo capitolo, a cura di Federico Merola, che conclude la quarta parte del Rapporto, si dibatte della complessità che mercati finanziari e investitori istituzionali fronteggiano nel cogliere la sfida di una crescita sostenibile. L'autore ricostruisce, dapprima, il percorso in tre fasi che ha portato gli attori del sistema finanziario a effettuare investimenti responsabili e sostenibili. Secondo l'autore, nella prima fase, durata tra il 2006 e il 2015, si è assistito alla progressiva definizione e diffusione dei principi di investimento responsabile. Nella seconda fase, conclusasi nel 2021, vi è stata la diffusione di strumenti per la misurazione degli obiettivi, rating e tassonomie, anche in ragione delle strategie per lo sviluppo sostenibile adottate a livello internazionale. Nella fase attuale, invece, si pone il tema della sufficienza dell'apparato programmatico e degli strumenti sinora costruiti e della sostenibilità economica e sociale degli stessi. Vengono in particolare esaminate le difficoltà incontrate nello sviluppo di una tassonomia verde europea, il trade off esistente tra rapidità d'azione e sostenibilità della transizione verde e la necessità del reset dell'intero sistema economico per effetto dell'emersione del "consumo ambientale". Nelle conclusioni, l'autore induce a riflettere sulla cooperazione globale per la tutela dell'ambiente e la salvezza dell'ambiente, rendendo di fatto evidente la necessità ancora più forte di un approccio sussidiario.

La quinta e ultima parte del Rapporto offre opportunità di riflessione su pratiche ed esperienze paradigmatiche. Nel quattordicesimo capitolo, Marco Fattore e Giorgio Vittadini utilizzano i dati prodotti da Istat per documentare la rilevanza del Terzo settore e del fenomeno sussidiario nello sviluppo sociale e nella costruzione del bene comune nel nostro Paese. Secondo gli autori, infatti, la consapevolezza della sussidiarietà in azione è il primo passo verso la costruzione di una cultura della sostenibilità. Per restituire la rilevanza e la pervasività della sussidiarietà, gli autori presentano quattro testimonianze paradigmatiche della cultura sussidiaria e della correlazione con lo sviluppo sociale. Il primo caso riguarda l'Associazione Portofranco e mostra in che modo si possa contribuire con successo a contrastare la dispersione scolastica e, più in generale, ad aiutare i ragazzi nel loro percorso di studio. La seconda esperienza presentata riguarda i Banchi di Solidarietà e l'azione svolta nel contrasto alla povertà alimentare e al rischio di esclusione sociale. Il terzo caso riguarda la capacità della Fondazione Arca di sostenere i diversi soggetti svantaggiati fornendo un'ampia gamma di servizi nei settori dell'assistenza sociale e socio-sanitaria, della beneficenza, dell'istruzione e formazione, della promozione culturale e

della tutela dei diritti civili. L'ultimo caso illustrato è quello della Fondazione Don Gnocchi, che opera da diversi decenni offrendo servizi che coprono l'intera gamma di bisogni riabilitativi e assistenziali.

Al centro del quindicesimo capitolo viene posta l'esperienza della Fondazione Cariplo, illustrando le più recenti attività e sfide che tale fondazione affronta per generare valore per le comunità. A seguito dello scoppio della pandemia, ad esempio, la fondazione è intervenuta assieme alla Fondazione Peppino Vismara e a Regione Lombardia per garantire la sopravvivenza degli enti del Terzo settore, sostenendo 1321 enti con risorse pari a 33 milioni di euro. La fondazione, inoltre, si pone come soggetto a servizio delle comunità interpretando i cambiamenti di contesto, fornendo riflessioni sul futuro della società e offrendo competenze e reti per lavorare insieme per rilanciare i territori, anche attraverso un migliore utilizzo delle risorse del PNRR.

Nel sedicesimo capitolo, Guido Borsani, Alessandro De Luca, Ana Victoria Arruabarrena, Pierbasilio Currò e Silvia Profeti, presentano l'esperienza del Social Progress Index. Il PIL non riesce a restituire una misura del benessere e del progresso sociale delle società in cui viviamo. Come ricordano gli autori, il presidente Kennedy, sul tema, sosteneva come il PIL "misura tutto, in breve, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta". Partendo da questa constatazione, gli autori sviluppano il loro saggio presentando le caratteristiche del Social Progress Index che rendono tale indice uno strumento atto a misurare gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e offrendo una panoramica delle esperienze di maggiore rilievo di utilizzo di tale indice. Il saggio si conclude con l'analisi dell'applicazione del Social Progress Index in Italia e con una riflessione sul possibile ruolo dell'indice per garantire una governance internazionale sostenibile.

Nel diciassettesimo capitolo, Maria Luisa Parmigiani illustra il caso della Fondazione Unipolis, fondazione d'impresa del gruppo Unipol e Gruppo UnipolSai che opera direttamente o in partnership con altri attori su tre ambiti tematici: cultura, mobilità e benessere. Nel saggio, in particolare, vengono presentati due progetti sviluppati dalla fondazione, che mirano a promuovere modifiche nelle politiche e nei processi della pubblica amministrazione. Il primo progetto, Culturability, ha consentito di supportare iniziative culturali di alcune comunità locali di riferimento, nell'ottica della sostenibilità e del concetto di capability elaborato da Amartya Sen, investendo quasi due milioni e mezzo di euro e sostenendo 84 iniziative. Il secondo progetto presentato, O.R.A. è stato sviluppato in partnership con CittadinanzAttiva e interviene offrendo un percorso formativo sulla mobilità a oltre 1800 studenti.



**PRIMA PARTE**

**CRISI SOCIALE E SVILUPPO SOSTENIBILE**



# 1. Sussidiarietà: il motore del bene comune

*Marco Fattore e Giorgio Vittadini*

## 1.1 Crisi del modello di sviluppo

Crescenti disuguaglianze, tassi di disoccupazione preoccupanti, distruzione di risorse naturali ritenute illimitate e perdita di centralità dell'economia reale; sono alcuni dei fenomeni che hanno portato a interrogarsi seriamente sull'opportunità di rimettere in discussione i fondamenti del paradigma economico che ha determinato la contemporaneità: quello per cui il primato della politica nel produrre e distribuire le risorse cede il passo alla logica del mercato. Il liberismo globalizzato ha permesso al PIL mondiale di raddoppiare e di far emergere dall'indigenza ampi strati di popolazione in Paesi ai margini dello sviluppo. Da almeno un ventennio, però, questo modello è andato in crisi.

Il PIL globale è stato calcolato in 75.000 miliardi di dollari circa, mentre l'importo dell'attività finanziaria globale, per quanto difficile da stimare, è stato calcolato in 993.000 miliardi di dollari. A livello europeo, nel giugno 2019, la cifra relativa all'attività finanziaria ammontava a 82.000 miliardi di euro, sette volte il PIL dell'area dell'euro<sup>1</sup>.

La sproporzione tra le due cifre è allarmante, perché il denaro realizzato con il denaro mette ai margini l'economia reale e il lavoro. In una parola, la dignità delle persone.

Secondo i dati Oxfam (2022)<sup>2</sup>, dopo la pandemia da Covid-19, la ricchezza dei miliardari è aumentata, arrivando al 13,9% del Pil mondiale. Nel 2000 era il 4,4%. L'accelerazione è stata più rapida negli ultimi due anni che nei 23 precedenti. L'1% più ricco detiene più del doppio della ricchezza netta posseduta da 6,9 miliardi di persone. Il numero di persone che nel mondo rischiano di cadere in una condizione di estrema povertà è cresciuto fino ad arrivare a quota 263 milioni. Si tratta di circa un milione e mezzo di esseri umani al giorno. Alcuni guadagnano in un anno più di quanto la maggior parte delle persone guadagna in una vita intera. Ci sono esseri umani che sembrano appartenere a specie diverse.

In Italia il 27,3% dei cittadini è a rischio povertà, quota che ci colloca tra i peggiori in Europa. La povertà assoluta tocca 1,7 milioni di famiglie, per lo più nel Mezzogiorno. Giovani, disoccupati o sottopagati, homeless, immigrati sono le nuove categorie di poveri.

L'allarme per le conseguenze sociali delle recenti crisi, in termini di povertà, disuguaglianza, emarginazione, stanno aprendo più di un interrogativo su come adeguare i sistemi di protezione sociale dei diversi Stati europei.

1 <https://www.ecb.europa.eu/pub/fin/html/ecb.fie202003~197074785e.it.html>

2 <https://www.oxfamitalia.org/davos-2022-crescono-le-disuguaglianze/>

L'intervento dello Stato sta tornando centrale. Molti studi<sup>3</sup> mostrano come non abbia senso contrapporre Stato sociale e crescita economica. E anzi, come sia stato proprio il primo a promuovere la seconda. Thomas Piketty sostiene che le due dimensioni si siano incentivate a vicenda. In particolare, le spese sociali “si sono rivelate indispensabili non soltanto per ridurre le disuguaglianze ma anche per incentivare lo sviluppo con, in particolare, un investimento massiccio e relativamente egualitario nell'istruzione, nella salute (o, quantomeno, molto più massiccio ed egualitario di tutto quanto sia stato fatto prima), nelle infrastrutture dei trasporti, nelle strutture pubbliche, nonché nei redditi di sostituzione indispensabili per far fronte all'invecchiamento (le pensioni) e per stabilizzare l'economia e la società in caso di recessione (il sussidio di disoccupazione)”<sup>4</sup>.

Una dimensione fondamentale che il liberismo ha atrofizzato è quella del capitale sociale, ossia “quell'insieme di relazioni di fiducia, di affidabilità, di rispetto delle regole, indispensabili a ogni convivenza civile”<sup>5</sup>. L'economia classica, infatti, considera il capitale (inteso come stock di oggetti e macchinari adibiti alla produzione) e il lavoro come i due principali fattori di produzione. Recentemente è stata introdotta una nuova forma di capitale, quello naturale (il concetto di energia e materie prime), ma il tessuto di relazioni che l'individuo possiede non viene considerato come fonte di creazione di valore.

L'utilizzo del PIL come indice della salute di un Paese è da tempo messo in discussione. Il PIL, infatti, non solo non indica la distribuzione della ricchezza e del reddito, ma nemmeno considera parametri fondamentali come la qualità e l'aspettativa di vita, l'accesso alle cure mediche, all'istruzione, la libertà di espressione.

Misure dello sviluppo alternative sono state introdotte in diversi Paesi nel mondo. Si parla anche dell'indice di felicità. La più nota di queste misure alternative è l'ISU, Indice di sviluppo umano (HDI - Human Development Index) adottato dalle Nazioni Unite.

In questo contesto si situa anche il lavoro dell'Istat-Istituto italiano di statistica, con l'implementazione del BES, un metodo di misura dello sviluppo inteso come “benessere equo e sostenibile”. Gli indicatori del BES, messi in relazione tra loro, saranno utilizzati in questo Rapporto anche per valutare l'impatto che un approccio relazionale ha sulla vita delle persone, sulla capacità di affrontare i problemi e di creare un tessuto sociale coeso in grado di aiutare le persone a recuperare fiducia e spirito di iniziativa. In altre parole, per valutare come l'iniziativa che nasce dal basso – con la partecipazione a iniziative collettive – influisca sullo sviluppo sociale.

Il fatto che le persone siano “relazionali” determina un loro atteggiamento sussidiario, identificato in una maggiore partecipazione a realtà e attività del Terzo settore, che porta a un livello maggiore di sviluppo sociale.

## 1.2 Non c'è sostenibilità senza sussidiarietà

La crisi del modello di sviluppo ha aperto da tempo al concetto di sostenibilità. Un modello sostenibile mette al centro la necessità di una responsabilità condivisa, una conciliazione tra interesse individuale e collettivo che riguarda anche la giustizia intergenerazionale intesa come la possibilità di raggiungere “il soddisfacimento dei bisogni della genera-

3 Cfr. in particolare P.H. Lindert (2007), *Spesa sociale e crescita*, Università Bocconi, Milano.

4 T. Piketty (2021), *Una breve storia dell'uguaglianza*, La nave di Teseo, Milano.

5 Benedetto XVI (2009), *Lettera enciclica Caritas in veritate*, 29 giugno, 32.



zione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri”<sup>6</sup>.

Gli Obiettivi di sostenibilità, fissati nell’Agenda 2030, riguardano un ampio spettro di temi relativi a diverse dimensioni: sociale, economica, ambientale, istituzionale. Richiedono per questo un criterio, un punto di vista unitario con cui affrontarli perché non se ne perda il senso finale: il benessere di quante più persone possibile e la responsabilità che esse hanno nel perseguirlo.

Questo criterio interpretativo è la cultura della sussidiarietà. Se lo sviluppo sostenibile rappresenta il “cosa”, ossia gli obiettivi che vengono presi in considerazione, la cultura sussidiaria valorizza e orienta il “chi” e il “come” di uno sviluppo sostenibile autentico e possibile. Esso potrà essere solo il frutto maturo della relazione virtuosa tra soggetti vivi che alimentano le diverse sfere dell’agire collettivo: società civile, mercato, Stato. Laddove ciascun interprete è coesenziale.

In questa relazione virtuosa va tenuto presente quanto sostiene Jeremy Rifkin, per il quale nessuna società è mai riuscita a creare prima un mercato o uno Stato e poi una comunità. È invece da una comunità forte e solidale che possono svilupparsi e funzionare Stato e mercato<sup>7</sup>.

La collaborazione virtuosa a tutti i livelli tra i diversi soggetti e nuclei di potere è il cuore della cultura sussidiaria che riconosce il primato e la dignità di ogni persona e valorizza il ruolo dei soggetti istituzionali e sociali che le sono più prossimi.

La sistematizzazione di questi processi “dal basso” o, per meglio dire, “dal profondo”, è ciò che qui chiamiamo *sussidiarietà*. Come noto, la sussidiarietà è un’idea filosofica e politica, connessa all’organizzazione pubblica e sociale, presente da tempo nella storia del pensiero. Stabilisce la priorità delle iniziative che nascono al livello più vicino al cittadino nella risposta ai bisogni collettivi. Ha trovato la sua prima espressione nel pensiero di Aristotele, si trova nei trattati di Maastricht e Nizza dell’Unione Europea e nella Costituzione Italiana (articolo 118). Si propone come principio ordinatore delle società moderne verso la fine del XIX secolo, nell’ambito della dottrina sociale cattolica che esalta la persona come soggetto libero per natura e responsabile del proprio destino, nonché portatore di una dignità inalienabile.

Il principio può essere inteso sia in senso “verticale”, cioè in termini di “devolution” verso le istituzioni più vicine al territorio, sia in senso “orizzontale”, cioè relativo al ruolo primario dei corpi sociali intermedi nella costruzione del bene comune, che lo Stato deve supportare (letteralmente “portare aiuto” o “subsidiium”) senza sostituirsi a essi. In questo senso, il principio indica di per sé una funzione dello Stato e un equilibrio di ruoli. Ma con l’evolversi delle strutture statuali e dei sistemi di welfare, il termine è venuto progressivamente a caratterizzare quell’insieme di processi (detti appunto “sussidiari”, con una inversione del significato etimologico) che nascono dal territorio e dalla libera organizzazione delle persone.

Con la progressiva complessità della società, il principio di sussidiarietà allarga il proprio ruolo, per divenire il punto di riferimento di un “policy-making adattativo”, cioè di quell’impostazione di governance basata sul principio dell’adattabilità e del policentri-

6 World Commission on Environment and Development (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

7 Questo pensiero è approfondito in J. Rifkin (2004), *Il sogno europeo*, Mondadori, Milano.

smo, cioè dell'implementazione di processi decisionali strutturati a rete e su più livelli, in grado di agire flessibilmente, rispetto alla varietà delle esigenze e delle dinamiche socio-economiche territoriali.

### 1.3 La complessità della società contemporanea

Una sussidiarietà operante è la condizione strutturale perché una società inclusiva e orientata al bene comune possa fiorire e sostenersi nel tempo. Non un complemento marginale al sistema di welfare ma il motore dello sviluppo. Una cultura della sussidiarietà è necessaria a un sistema per essere sostenibile, anche per la complessità delle società moderne che richiedono un adattamento continuo, che non può essere affidato a meccanismi puramente burocratici e amministrativi o di mercato.

L'esistenza di un tessuto sociale vivo e relazionale, presente sul territorio e capace di organizzare e di strutturare con tempestività risposte ai bisogni, in alleanza cooperativa con le istituzioni. Così, il principio di sussidiarietà, mantenendo le proprie origini "antropologiche" e "politiche" di salvaguardia della libertà e di valorizzazione dei corpi intermedi, assume una prospettiva sistemica come motore della sostenibilità sociale.

La complessità delle società moderne può essere declinata su tre aspetti chiave.

Innanzitutto, le società moderne sono *intricate* o, usando il termine tecnico inglese, sono "entangled". Le componenti, gli attori e i processi che costituiscono la società sono legati inscindibilmente fra loro e non è possibile descriverli in maniera separata. Ciò che accade in un "punto" del sistema si ripercuote nel tempo, nello spazio e trasversalmente agli ambiti della vita sociale. La perdita del lavoro può diventare l'impossibilità per un figlio di proseguire gli studi, modificando strutturalmente il suo percorso di vita; un'innovazione tecnologica può aprire un mercato nuovo e contemporaneamente mandare in crisi altri settori produttivi; un messaggio sui "social" può determinare repentini spostamenti dell'opinione pubblica e avere ripercussioni politiche su vasta scala. E gli esempi si possono moltiplicare. Le società moderne sono anche attraversate da fenomeni *caotici*, *evolutivi*, di *auto-organizzazione* e di *emersione* di dinamiche e comportamenti che trasformano e plasmano continuamente il tessuto sociale. Un esempio su tutti: il fenomeno della didattica e del lavoro a distanza – in risposta alla pandemia da Covid-19 – ha generato nuovi bisogni, nuove polarizzazioni sociali, nuovi modi di fare scuola e di lavorare, con effetti anche sul mercato immobiliare, sugli stili di vita e sulla socialità.

Infine, le dinamiche delle nostre società sono largamente *imprevedibili*, non solo a causa di grandi eventi, come quello pandemico o le guerre, ma più profondamente perché anche piccoli cambiamenti possono avere effetti su larga scala e condurre il sistema sociale su traiettorie evolutive inaspettate. Paradigmatici in questo senso sono gli effetti della dinamica strutturale dell'economia, innescata dall'innovazione tecnologica e amplificata dall'integrazione dei sistemi produttivi, con tutte le imprevedibili conseguenze sulle traiettorie di sviluppo dei settori economici e sui percorsi professionali dei lavoratori.

È in questo contesto – dinamico, imprevedibile, intricato e multiforme – che si colloca il problema dello sviluppo sociale e della generazione del bene comune.

Un sistema di governance orientato alla sostenibilità sociale non può allora essere fondato sulla codificazione dei bisogni, sulla loro previsione e sulla pianificazione dei propri interventi, assumendo schemi interpretativi tendenzialmente fissi e non in grado di catturare il cambiamento e le dinamiche sociali. Serve invece sviluppare e rendere operativa una

capacità di adattamento e un'attitudine alla flessibilità, in grado di cogliere tempestivamente le trasformazioni del tessuto sociale e l'emersione dei nuovi bisogni, generando risposte innovative, che incorporino il cambiamento. È il paradigma del cosiddetto "policy-making adattativo" che, partendo dall'evidenza dell'irriducibile incertezza in cui si muove la governance dei sistemi sociali, enfatizza la necessità dell'adattamento, rispetto a quelle della normazione e della previsione, come condizione per la promozione del benessere sociale e territoriale. Quanto accaduto durante la pandemia è, in questo senso, un caso emblematico: con che pressione istituzioni e società sono state chiamate a immaginare e implementare strumenti per contrastare gli effetti sanitari, economici e sociali della diffusione del Covid? Certamente, la crisi pandemica è un evento eccezionale, per intensità e vastità, ma in un certo senso la dinamica della società italiana negli ultimi decenni può essere davvero descritta come una "crisi permanente", cioè una successione di crisi, di diversa profondità e ampiezza, che hanno attraversato la vita sociale del Paese, trasformando la crescita progressiva del benessere, osservata nei primi vent'anni del dopoguerra, in un percorso incerto, turbolento e caotico.

Il binomio "complessità-adattamento" comporta il superamento dell'idea classica di razionalità economica, basata sul concetto di ottimizzazione, perché qualunque criterio riduzionista, meccanicistico e ultimamente "calcolativo" di azione economica non è in grado di entrare in rapporto profondo con la novità (per esempio, un bisogno che emerge), di riconoscerla e di innovare. La realtà della società che cambia sfugge a un approccio, per così dire, "algoritmico", basato sull'idea di agenti anonimi che massimizzano le proprie utilità che, con l'intervento di qualche razionalità superiore (mani invisibili o sistemi burocratici), darebbero vita al "miglior bene comune possibile".

Per riconoscere la novità che emerge e adattarvi serve invece la capacità di "osservare e imparare" dalla realtà, generando e riformulando continuamente i paradigmi interpretativi necessari a leggere i cambiamenti sociali. Questa capacità di osservazione, apprendimento e adattamento richiede la presenza di attori sociali, comunità e reti che, mosse da una concezione relazionale della società e da un interesse verso il bene comune, siano presenti nel proprio territorio, lo conoscano e lo "abitino", "catturando" il bisogno nel suo emergere e strutturandosi per rispondervi. In questo senso, il ruolo degli attori sociali (in primis, del Terzo settore) non è semplicemente operativo, ma è quello di dotare il territorio di una capacità di conoscenza e di strutturazione che non può essere delegata allo "strato" burocratico (per altri versi, necessario) del sistema di welfare. Possiamo qui ricordare come, durante i momenti più duri della pandemia, siano stati gli attori del non profit e le reti informali a "inventare" modi di intercettare il bisogno, dalla "spesa sospesa", al supporto alla didattica a distanza, con creatività e velocità. Questa azione profonda e generatrice non è – questo è il punto importante – necessaria solo in situazioni eccezionali, ma è l'espressione di una società viva e reattiva, davanti alle piccole e grandi crisi che ne costituiscono la normalità. Al fondo della sostenibilità sociale sta questa capacità generatrice, non riducibile a schemi meccanici e predefiniti.

Amartya Sen (Premio Nobel per l'economia nel 1998) ha affermato che "la scelta tra diversi assetti sociali deve venire influenzata dalla loro attitudine a promuovere le capacità umane"<sup>8</sup>. Al centro dell'idea di sviluppo – secondo lo studioso indiano – non dovrebbero

8 A. Sen (1997), *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, Bari.

esserci solo le risorse monetarie, ma soprattutto l'utilizzo che se ne fa per sostenere la capacità di operare delle persone nel rispondere ai loro diversi bisogni, da quelli personali a quelli sociali. Da qui il concetto di "capacitazione" (dall'inglese "capability").

Il tema delle capacità sottolinea l'importanza della libertà e della responsabilità personali nel percorso di crescita e realizzazione all'interno del contesto sociale. La società, d'altra parte, deve garantire questa libertà e questi strumenti.

In riferimento all'utilizzo del concetto di "capacitazione" anziché di capitale umano, Sen sostiene che "se l'istruzione rende un individuo più efficiente come produttore di merci, questa è, chiaramente, una crescita del capitale umano. E può far aumentare il valore economico della produzione della persona che è stata istruita, e quindi anche il suo reddito. Ma l'essere istruiti può dare dei benefici anche a reddito invariato – nel saper leggere, nel saper comunicare, nel saper discutere – in quanto si è in grado di scegliere con maggior cognizione di causa [...]; dunque i benefici vanno al di là del ruolo esercitato dal capitale umano nella produzione di merci. Ora, il più generale dei due approcci, quello basato sulle capacitazioni umane, tiene conto anche di questi ruoli addizionali e riesce a dar loro la giusta importanza"<sup>9</sup>.

#### 1.4 Capitale sociale e io relazionale

La Costituzione italiana esprime non solo principi democratici ugualitari e inclusivi, ma anche "abilitanti". Richiama cioè le politiche pubbliche a essere finalizzate, oltre che alla tutela dei diritti, anche allo sviluppo della capacità di iniziativa dei cittadini. La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, sottolineando i principi di partecipazione e di solidarietà per la cura dell'interesse generale, impone alle amministrazioni di favorire tale intraprendenza. Afferma, in altre parole, il principio di sussidiarietà orizzontale. Nel testo della riforma compare la parola "favoriscono" che si aggiunge a "rimuovono gli ostacoli" dell'art. 3, riferiti alla responsabilità dell'ente pubblico di creare le condizioni perché i privati possano realizzare attività di interesse generale.

Il capitale sociale, frutto dell'energia e delle capacità personali, cognitive e affettive, diventa centrale nella realizzazione dello sviluppo sociale e di tutto il sistema e, nello stesso tempo, la sussidiarietà orizzontale fa da stimolo alla crescita e alla formazione delle risorse umane.

Secondo la filosofa Martha Nussbaum<sup>10</sup>, il modo migliore per dar vita a una società democratica è anzitutto rappresentare i diritti fondamentali come un insieme di *capacità*, o possibilità di operare, in alcuni ambiti di particolare importanza.

Il pluralismo è rispettato, se si garantiscono alcune possibilità o capacità quali quelle relative alla speranza e alla qualità di vita, alla libertà di espressione, di movimento, di appartenenza.

Principi e ideali di cittadinanza possono essere formati e favoriti innanzitutto attraverso il recupero di una dimensione relazionale. Le scienze umane sono fondamentali per educare la capacità critica, la comprensione del significato umano dei fatti, l'empatia. In questa prospettiva, le relazioni umane e il dialogo diventano decisivi per sentirsi parte di

9 A. Sen (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.

10 M. Nussbaum (2001), *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Il Mulino, Bologna; M. Nussbaum (2002), *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Il Mulino, Bologna.

una comunità, per riconoscersi parte di una comune umanità. Rinsaldare i rapporti tra le persone, uscire dall'isolamento, generare luoghi in cui sostenersi, aiutarsi, confrontarsi, In questo modo, l'individuo, non più isolato, può tornare a sentirsi parte fondamentale di una relazione, responsabile per sé, per i propri cari, ma anche della propria comunità e del proprio territorio, trattandolo possibilmente come casa sua.

Al fondo di tutto, il principio che si vuole affermare è quello ben espresso da Edgar Morin: "Ogni sviluppo veramente umano deve comportare il potenziamento congiunto delle autonomie individuali, delle partecipazioni comunitarie e della coscienza di appartenere alla specie umana"<sup>11</sup>.

Il cambiamento inizia a livello della persona, della sua creatività, della sua curiosità, della capacità di inventare soluzioni ai nuovi problemi che emergono.

Per affrontare il futuro, più che approntare nuovi schemi teorici, occorre diffondere più cultura sussidiaria. Occorre trovare il modo di far recuperare alle persone il senso della loro dignità, della loro responsabilità e delle loro capacità perché liberino energie, idee, creatività.

Tutti sentono il bisogno di essere utili, di sapere che il loro contributo non è sostituibile: un modello di sviluppo che ignori questo bisogno, non rispetta la dignità umana. Per questo servono più consapevolezza, più desiderio, più conoscenze e capacità di fare: elementi decisivi per muoversi in un mondo in continuo cambiamento.

Chi è il soggetto di questa capacità di generazione del bene comune? È innanzitutto una persona aperta alla relazione, che concepisce il bene dell'altro come proprio e sente una responsabilità verso chi gli sta attorno (il "prossimo"), nello spazio e nel tempo.

Che cosa fa un soggetto relazionale? Si muove, si interconnette, crea reti, sviluppa organizzazioni che danno forma operativa e sistematica alla dinamica di conoscenza e risposta al bisogno. Realtà che divengono contesti in grado di intercettare e di prendere la forma del bisogno che incontrano, luoghi che educano e che strutturano la società, dando vita a quello "strato" di intelligenza diffusa della realtà e di tensione creativa al bene comune, che rende possibile la sostenibilità sociale e la realizza in luoghi concreti e operativi, come sarà largamente esemplificato nel corso del Rapporto.

Luoghi in cui si risponde al *bisogno immediato* (per esempio, di assistenza alimentare o di ricerca del lavoro) e, attraverso questo, al bisogno primario della persona, quello *relazionale*, spesso *rimettendo in moto* i soggetti, rafforzando la coesione sociale e generando luoghi umanamente significativi in cui la relazione supera lo schema puramente utilitaristico dello scambio di beni o della fruizione di servizi. È dunque l'incontro tra soggetti relazionali, come espressione di bisogno e capacità di risposta adeguata, che genera la sostenibilità, uscendo da una logica esclusivamente assistenziale che riduce il bisogno, non valorizza la persona e non può reggere nel tempo, né in termini di efficacia, né sul piano economico.

## 1.5 Sussidiarietà e sviluppo sociale

Il riconoscimento e l'integrazione dell'assetto sussidiario nel sistema di governance dà vita a uno specifico modello di sviluppo e di sostenibilità, che qui chiamiamo *sostenibilità sussidiaria*. Si tratta di un modello cooperativo, in cui istituzioni e corpi intermedi colla-

11 E. Morin (2001), *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

borano sistemicamente per definire, progettare e attuare i processi di risposta al bisogno e di generazione di bene comune, integrandosi e collaborando, come delineato nella Sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale che, in uno dei suoi passaggi, riferendosi alla cooperazione tra amministrazioni e Terzo settore, recita: “Si instaura, in questi termini, [...] un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato [...] (fondato) sulla convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”<sup>12</sup>. E, in un altro passaggio, aggiunge come le realtà del Terzo settore foriscano “[...] un’importante capacità organizzativa e di intervento [...] che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della ‘società del bisogno’”<sup>13</sup>.

Il modello di sostenibilità sussidiaria coniuga quindi la necessità di dare indirizzi e disegnare politiche da parte delle istituzioni, con la capacità di adattamento, progettazione e attuazione del Terzo settore, garantendo alle prime la possibilità di definire le strategie, gli obiettivi e i criteri di valutazione e al secondo la possibilità di mettere in campo la flessibilità e l’adattabilità di cui la sostenibilità sociale non può fare a meno. Perché questo modello possa essere attuato, è però necessario strutturare gli appropriati spazi giuridici e normativi, perché l’azione degli attori sociali possa esprimersi e realizzarsi, integrandosi nel sistema di welfare istituzionale. Si pensi alla costruzione dei cosiddetti “quasi-mercati”, cioè di mercati con una concorrenza regolamentata e a bassa asimmetria informativa, dove il cittadino è abilitato ed economicamente sostenuto, nella scelta di servizi (educativi, assistenziali...), tipicamente erogati da strutture non profit, da soggetti pubblici o anche da privati convenzionati, in una pluralità virtuosa di offerta. O si considerino i sistemi di accreditamento, basati sul disegno e sull’attuazione di veri sistemi di valutazione, che consentano alle istituzioni di monitorare la qualità e l’efficacia di quanto erogato, ai cittadini di conoscere e scegliere consapevolmente e agli attori del non profit di crescere e di maturare, in una sorta di concorrenza al bene comune.

Il modello di sostenibilità sussidiaria è quindi un modello sistemico, nel quale il contesto istituzionale crea le condizioni perché il “motore sussidiario” possa operare e, contemporaneamente, perché le leve di governo siano preservate, attraverso processi di osservazione, misurazione e valutazione, affinché fondino e realizzino un policy-making adattivo, orientato alla sostenibilità.

Non è questo, a oggi, il modello che il Paese sta perseguendo, ma è un fatto che lo “strato” sussidiario sia già all’opera sul territorio e contribuisca essenzialmente alla coesione sociale. I prossimi capitoli saranno largamente dedicati a dare evidenza di questo e a mostrare come le parole chiave che stanno alla radice della sussidiarietà siano rintracciabili nella realtà e nell’esperienza di chi opera nel Terzo settore e di chi ne beneficia. Da questo punto di vista, il modello di sostenibilità sussidiaria non è altro che lo sviluppo sistemico di ciò che è già in atto, nelle pieghe della società viva del Paese.

12 <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=131>

13 *Ibidem*.

## 1.6 Sussidiarietà e Terzo settore in Italia

Cominciamo qui a documentare come il fenomeno sussidiario sia già “in atto” e, di fatto, costituisca una componente strutturale del bene comune nel nostro Paese. Lo faremo considerando i dati prodotti dall’Istituto Nazionale di Statistica che permettono di ricostruire le dinamiche e le caratteristiche fondamentali del Terzo settore. Nel 2016, l’Istat ha infatti dato il via al “censimento permanente” delle istituzioni non profit, basato sull’integrazione di fonti dati amministrative, che consente un aggiornamento continuo dei dati. Le ultime informazioni disponibili risalgono al 2019 (pubblicate nel 2021), prima dell’esplosione della pandemia, e a esse faremo riferimento nel testo che segue, con l’aggiunta di qualche informazione ulteriore, tratta dal rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile (BES) del 2020, sempre prodotto dall’Istituto.

### *1.6.1 Volume e distribuzione territoriale delle istituzioni non profit*

Al momento della rilevazione, effettuata nel 2019, erano presenti in Italia più di 360.000 realtà non profit (per la precisione, 362.634), con forme giuridiche diverse, operanti nei seguenti settori di attività prevalente: Attività culturali e artistiche, Attività sportive, Attività ricreative e di socializzazione, Istruzione e ricerca, Sanità, Assistenza sociale e protezione civile, Ambiente, Sviluppo economico e coesione sociale, Tutela dei diritti e attività politica, Filantropia e promozione del volontariato, Cooperazione e solidarietà internazionale, Religione, Relazioni sindacali e rappresentanza interessi, Altre attività. Benché all’interno di tali ambiti possano coesistere realtà molto differenti, per assetto, dimensione e mission, l’elenco precedente mostra come il Terzo settore copra i principali domini dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs) definiti dalle Nazioni Unite e confluiti nell’Agenda 2030<sup>14</sup> e le 12 dimensioni del modello di valutazione del benessere nazionale e regionale, disegnato da Istat (BES – Benessere Equo e Sostenibile) e annualmente oggetto di misurazione<sup>15</sup>.

Insomma, seppur indicato con il termine di Terzo settore, questa componente del tessuto socio-economico nazionale è piuttosto uno “strato orizzontale” – una rete diffusa che attraversa, interconnette, alimenta – che dà respiro e consolida tutti i pilastri del benessere sociale, sul territorio.

La pervasività del Terzo settore è ancora più evidente guardando alla sua “densità”, rispetto alla popolazione. Le oltre 360.000 realtà non profit equivalgono a quasi 61 istituzioni ogni 10.000 abitanti. Esse si concentrano maggiormente nelle regioni del Nord e del Centro, sia in termini assoluti che relativi, come mostrato in Tabella 1.1.

14 <https://sdgs.un.org/goals>

15 [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)-/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-(bes)-/gli-indicatori-del-bes)

**Tabella 1.1 Numero e densità delle istituzioni non profit, per ripartizione geografica e per l'intero Paese. Dati riferiti al 2019**

Ripartizione territoriale	Numero di istituzioni	Numero di istituzioni per diecimila abitanti	Numero di dipendenti	Numero di dipendenti per diecimila abitanti
Nord-Ovest	100.697	63,0	292.565	183,0
Nord-Est	82.205	70,7	207.402	178,4
Centro	80.690	68,2	193.702	163,7
Sud	64.932	47,4	105.422	76,9
Isole	34.110	52,6	62.828	96,9
Italia	362.634	60,8	861.919	144,5

Fonte: Istat – *Struttura e profili del settore non profit, 2021*

La massima concentrazione di istituzioni si ha in Trentino-Alto Adige (113,6) e, in particolare, nella provincia di Trento (119,0), mentre la quota minore, sempre in rapporto alla popolazione, si ha in Campania (37,6). Per quanto riguarda gli aspetti occupazionali, nel 2019 il numero di dipendenti in realtà non profit è pari a 861.919, cioè a circa 145 dipendenti ogni diecimila abitanti. Anche in questo caso (vedi ancora Tabella 1.1), si ha una prevalenza – sia assoluta che relativa – nel Nord e nel Centro del Paese; la maggiore concentrazione di dipendenti si ha ancora in Trentino-Alto Adige (219,8; provincia di Trento: 252,8), mentre quella minore si osserva in Calabria (58,6).

*Dinamica temporale:* in termini generali, il Terzo settore è un fenomeno in crescita, sia dal punto di vista del numero di istituzioni, che da quello del numero di dipendenti, anche se con una dinamica che negli ultimi anni disponibili sta rallentando (vedi Tabella 1.2).

**Tabella 1.2 Dinamica del Terzo settore, periodo 2011-2019**

	2011	2015	2016	2017	2018	2019
Numero di istituzioni	301.191	336.275	343.432	350.492	359.574	362.634
Numero di dipendenti	680.811	788.126	812.706	844.775	853.476	861.919

Fonte: Istat – *Struttura e profili del settore non profit, 2021*

La dinamica, tuttavia, non è omogenea sul territorio nazionale. In particolare, tra il 2018 e il 2019 si osserva una crescita del numero di istituzioni più marcata nelle regioni meridionali (Sud +1,8%; Isole +1,2%), dove il “mercato” è meno saturo, che nel Centro (+1,1%) e nel Nord (+0,3%, sia nel Nord-Ovest, che nel Nord-Est), per una crescita media in Italia pari a +0,9%.

La più viva dinamica delle aree meridionali ha come conseguenza che più del 25% delle istituzioni sorte nel periodo 2015-2019 appartiene a quest'area del Paese. Nello stesso biennio, la dinamica del numero di dipendenti è invece più articolata e meno polarizzata geograficamente; il numero è in crescita sia al Nord (+1,4% in entrambe le ripartizioni settentrionali) che al Sud, mentre rimane invariato al Centro e decresce (-0,3%) nelle Isole, con un aumento complessivo a livello nazionale pari a +1,0%. Occorre però notare che la dinamica regionale è piuttosto variegata, con situazioni locali anche molto diver-



se da quelle della ripartizione geografica di appartenenza. La crescita più marcata si ha in Sardegna (+6,3%) e Puglia (+3,5%), ma anche Campania (+2,7%), Emilia-Romagna (+2,5%) e Trentino Alto-Adige (+2,3%) crescono in modo significativo. Al contrario, Sicilia (-3,9%) e Abruzzo (-2,1%) mostrano le decrescite più incisive. È anche interessante osservare che l'unica regione del Nord a mostrare una diminuzione nell'incidenza di dipendenti sulla popolazione è la Liguria (-0,3%). Nel complesso, quindi, il Terzo settore è ampiamente diffuso e vitale, ma con caratteristiche che dipendono da territorio a territorio e che generano una presenza e un impatto non omogenei a livello locale. Come detto, i dati disponibili non consentono di osservare l'effetto della pandemia sul settore. Da una parte, il non profit è stato in prima linea nell'affronto delle emergenze sociali dettate dal Covid; dall'altra, il blocco o la limitazione di molte attività (per esempio, sportive) può aver avuto un impatto negativo sulla sostenibilità di molte di queste realtà. I dati che Istat sta raccogliendo getteranno luce su quanto accaduto.

### *1.6.2 Struttura del Terzo settore per attività prevalenti*

La distribuzione delle realtà non profit per settore di attività prevalente non è naturalmente omogenea e la copertura dei domini di benessere che il Terzo settore realizza è modulato sulla struttura dei bisogni e delle esigenze del Paese. Circa un terzo delle istituzioni (120.106) opera in ambito sportivo, poco più del 16% (61.186) nell'ambito delle attività culturali e artistiche e quasi il 14% (49.138) in quelle ricreative e di socializzazione. Infine, più del 9% (34.380) è rappresentato da istituzioni che agiscono nel campo dell'assistenza sociale e della protezione civile, mentre tutti gli altri ambiti di attività cumulano il rimanente 25% circa.

Il quadro è però differente, se si considerano i volumi di occupazione. In questo caso è l'ambito dell'assistenza sociale ad avere la maggior prevalenza, con più del 37% (324.192 unità) dei dipendenti dell'intero mondo non profit, seguito dal settore della sanità, con quasi il 22% (188.506 unità), da quello dell'istruzione e della ricerca, che ne assorbe quasi il 15% (128.344 unità) e da quello dello sviluppo economico e della coesione sociale, con quasi il 12% (102.678 unità). Per quanto limitate al biennio 2018-2019, è anche interessante notare che le crescite più sostenute (per numero di nuove organizzazioni) riguardano gli ambiti della tutela dei diritti e dell'attività politica (+9,3%), quello dell'ambiente (+8,2%), della filantropia (+6,8%) e della sanità (+6,1%), mentre in termini di dipendenti, la crescita più forte si ha per l'ambito della filantropia e della promozione del volontariato (+12%); per contrasto, il settore della cooperazione e solidarietà internazionale segna una decrescita del 5%, mentre per tutti gli altri ambiti le variazioni sono molto più contenute.

### *1.6.3 Il volontariato*

Il non profit è spesso associato al fenomeno del volontariato, anche se solo una parte del settore si avvale di questa forma di collaborazione, che rappresenta comunque una componente decisamente significativa del Terzo settore. Più di 36.000 istituzioni non profit, pari a circa il 10% del totale, hanno la forma di un'organizzazione di volontariato, con una prevalenza di attività nei settori Assistenza sociale e protezione civile (41,8%) e Sanità (24,6%). Ciò naturalmente non esaurisce il fenomeno di chi presta il proprio servizio gratuito in molte altre tipologie e realtà del Terzo settore, sia con continuità che in modo più saltuario.

Di fatto non sono molti i dati disponibili sulle attività di volontariato da parte dei cittadini, ma il report steso dall'Istat nell'ambito del BES per l'anno 2020 fornisce almeno i tratti essenziali di questa forma di partecipazione sociale. La quota di soggetti che dichiarano di aver prestato la propria opera gratuitamente per gruppi o associazioni è stabile intorno al 9,5%, senza particolari differenze tra uomini e donne, ma con una significativa variazione per età (prevalenza dei giovani), per livello culturale (maggiore presenza di laureati rispetto ai diplomati o a chi ha conseguito solo il titolo di scuola media) e nel territorio, con una concentrazione nel Nord del Paese significativamente maggiore rispetto al Mezzogiorno (12,2% e 6,3%, rispettivamente). La dipendenza territoriale della diffusione del volontariato, peraltro coerente con le statistiche generali sulla partecipazione sociale, solleva domande sulle determinanti del fenomeno e sulle condizioni che ne possano agevolare il sorgere. Di questo non ci occupiamo in questa sede, sottolineando però l'importanza del tema, soprattutto alla luce della rilevanza sociale dell'opera volontaria, come affermava Lester Salomon già nel 2010: "Il volontariato è in un certo senso una delle cruciali risorse rinnovabili per la risoluzione dei problemi sociali e ambientali nel nostro mondo"<sup>16</sup>.

### 1.7 Il successo del 5x1000

Il 5x1000 è stato istituito in forma sperimentale nel 2006 e da allora ha riscontrato un crescente successo. Oggi è diventato una fonte importante di finanziamento per il Terzo settore.

Ciascun contribuente può scegliere di devolvere o meno lo 0,5% dell'imposta che grava sui propri redditi (Irpef). Le modalità di scelta sono due: indicando il codice fiscale del soggetto prescelto, il contributo va direttamente all'ente. Se, invece, si mette soltanto la firma per il 5x1000, senza indicazioni, il contributo viene poi ripartito fra tutti i soggetti beneficiari. Chi invece non fa alcuna scelta lascia la propria quota allo Stato.

Il 5x1000 è diventato sempre più popolare in Italia nel corso del tempo.

Nel decennio 2011-2022, in particolare, le erogazioni sono cresciute del 61%, superando i 518 milioni di euro nel 2020, rispetto ai 321 milioni iniziali.

I contribuenti che nel 2020 hanno scelto di assegnarlo sono stati oltre 15 milioni (+27%), ovvero quasi quattro su dieci. Nel corso di dieci anni, inoltre, gli enti accreditati per ricevere il beneficio sono più che raddoppiati passando dai 33.000 del 2011, a oltre 73.000 nel 2020.

La maggiore frequenza nelle scelte, peraltro, avviene fra i contribuenti con reddito più elevato.

La pandemia e la guerra in Ucraina hanno esaltato il ruolo del Terzo settore, che affianca l'intervento pubblico in settori chiave come l'assistenza, la salute, lo sport e la cultura.

C'è quindi da attendersi una ulteriore crescita dei contribuenti che scelgono di assegnare il 5x1000 con un conseguente aumento dei fondi erogati.

Si può poi stimare che questa importante fonte di finanziamento si traduca in un valore sociale da 3 a 5 volte superiore al valore dei contributi, grazie al prezioso lavoro dei volontari che operano negli enti del Terzo settore. Fra i primi dieci beneficiari, che in totale assorbono oltre un quarto delle risorse, figurano colossi del non profit, impegnati nel

16 M. Fattore (2011), *C'è una "leva" senza trucchi che trasforma 1 euro in 12*, in *ilSussidiario.net*, 5 luglio.

campo della ricerca e della salute. Il primo posto nel 2020 è stato della Fondazione AIRC (ricerca contro il cancro), con 68 milioni, seguita dalla Fondazione Piemontese per la ricerca sul cancro (11,9 milioni), da Emergency (11,6 milioni), da Medici senza frontiere (8,1 milioni) e dall'Istituto Europeo di Oncologia (7,7 milioni).

**Tabella 1.3 Boom in dieci anni per il 5x1000**

Anno	Enti ammessi	Var. %	Numero scelte	Var. %	Erogazioni	Var. %
2011	33.400		11.823.000		321.336	
2022	73.400	+120%	15.043000	+27%	518.550	+61%

Fonte: Elaborazione Fondazione per la Sussidiarietà su dati Agenzia delle Entrate

**Tabella 1.4 I primi dieci enti beneficiari nel 2020 (Dati in migliaia di euro)**

Ente	Contributo 2020
Fondazione AIRC	68.523
Fondazione Piemontese per la ricerca sul cancro	11.908
Emergency	11.648
Medici senza frontiere	8.123
Istituto Europeo di Oncologia	7.691
Lega del Filo d'Oro	7.628
Associazione italiana contro le leucemie	6.643
Save the Children	6.008
Fondazione dell'Ospedale Pediatrico Anna Meyer	5.631
Fondazione Italiana Sclerosi Multipla	5.172

Fonte: Elaborazione Fondazione per la Sussidiarietà su dati Agenzia delle Entrate



## 2. La crisi sociale globale

*Alberto Brugnoli e Samuele Rosa*

### 2.1 Introduzione

L'ultimo rapporto della Banca Mondiale sulle disuguaglianze<sup>1</sup> conferma che nel 2021, dopo tre decenni di globalizzazione nei mercati di beni e servizi, sotto la spinta di una crescente integrazione dei mercati dei capitali, le disuguaglianze globali rimangono estremamente pronunciate: sono grandi oggi quanto lo erano all'inizio del XX secolo, ma a fronte di una ricchezza molto più elevata e molto più concentrata. Inoltre, la pandemia da Covid-19 ha esacerbato queste disuguaglianze globali.

I dati mostrano che l'1% più ricco ha assorbito quasi il 40% di tutta la ricchezza aggiuntiva accumulata dalla metà degli anni Novanta, con un'accelerazione dal 2020. Altre analisi, parte del lavoro condotto dall'economista Branko Milanovic<sup>2</sup>, suggeriscono che l'82% della crescita di ricchezza che si è verificata nel 2016 è andata all'1% dei più ricchi; mentre la metà più bassa non ha visto alcuna crescita in ricchezza. L'1% più ricco detiene, quindi, più ricchezza di tutto il resto del mondo.

Questi trend dovrebbero essersi confermati, se non acuiti, durante gli ultimi tre anni segnati dalla pandemia: gli incrementi dei valori di borsa – in un periodo peraltro marcato da una crisi della produzione e occupazione mondiale – hanno riguardato le imprese attive nel settore dell'e-trade e quelle al vertice del settore tecnologico, che hanno spinto per un poderoso spostamento verso il lavoro in remoto.

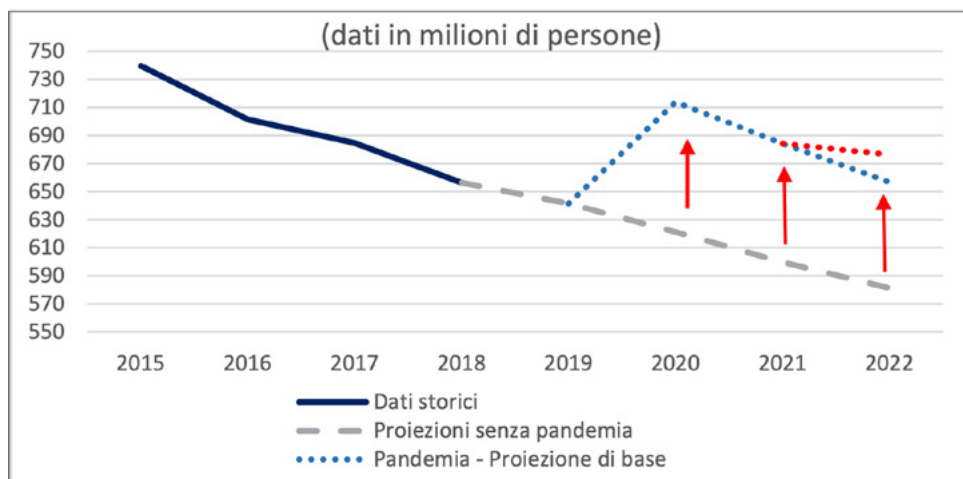
A ben guardare, la disuguaglianza globale è diminuita negli ultimi tre decenni, soprattutto spinta dalla crescita elevata che si è prodotta nel continente asiatico. Tuttavia, nella maggior parte dei Paesi, in particolare nelle economie più avanzate, la disuguaglianza interna è aumentata.

Come tanti studi segnalano, un'elevata disuguaglianza può essere dannosa per la stabilità macroeconomica e per una crescita sostenuta a lungo termine. Un'eccessiva disuguaglianza può erodere la coesione sociale, portando alla polarizzazione politica. Questo può minare alla base il consenso per riforme di medio e lungo termine, che richiedono sforzi prolungati che vadano al di là del ciclo politico, riducendo in questo modo la crescita economica.

Questi trend relativi alle disuguaglianze si sommano a quelli inerenti la povertà estrema, sui quali si erano visti progressi negli ultimi decenni. Sempre secondo la Banca Mondia-

1 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36883/9781464817304.pdf>

2 B. Milanovic (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press.

**Figura 2.1 Povertà estrema, anni 2015-2022**

Fonte: Lakner et al. (2022), *Poverty & Inequality Platform, Macro and Poverty Outlook*, <https://blogs.worldbank.org/opendata/pandemic-prices-and-poverty>

le, la pandemia ha causato una inversione senza precedenti nella riduzione della povertà, esacerbata dall'aumento dell'inflazione e dagli effetti della guerra in Ucraina.

Si stima che queste crisi combinate porteranno a un ulteriore 75-95 milioni di persone che vivranno in condizioni di povertà estrema nel 2022, rispetto alle proiezioni pre-pandemia. Di seguito diamo conto degli sviluppi delle disuguaglianze negli ultimi decenni, guardando alle differenti dimensioni in cui esse si manifestano e suggerendo indicazioni per percorsi di policy che facciano leva sullo sviluppo del capitale sociale.

## 2.2 La disuguaglianza nella teoria economica

Lo studio dei fattori che spiegano l'esistenza di profonde disuguaglianze di reddito e ricchezza nelle società inserite in una economia di mercato, è stato un tema che ha avuto alterne fortune nella ricerca economica.

Nella spiegazione di queste dinamiche, contenuta nella famosa curva di Kuznets<sup>3</sup>, si asserisce che è il processo di sviluppo che segue alla trasformazione da società rurale a economia avanzata, a produrre una riduzione necessaria delle disuguaglianze. In questa lettura, la disuguaglianza (misurata dal coefficiente di Gini – una misura del grado di concentrazione del reddito) inizialmente tende a crescere, perché la fascia di popolazione che beneficia della transizione verso una economia moderna, e che vive nei centri urbani, vede la propria produttività – e quindi il proprio salario – crescere maggiormente rispetto al resto della popolazione.

In parte, questo vantaggio è spiegato dalla istruzione necessaria per agganciarsi ai settori in forte crescita. In seguito, il vantaggio competitivo viene condiviso con una parte crescente della popolazione, portando a un aumento generalizzato di produttività e a una

3 S. Kuznets (1955), *Economic Growth and Income Inequality*, in *American Economic Review*, v. XLV, marzo, <https://assets.aeaweb.org/asset-server/files/9438.pdf>

riduzione delle disuguaglianze; questo processo viene sostenuto da una tassazione più progressiva e dall'estendersi dell'accesso all'istruzione. Ne risulta una curva a U rovesciata, che illustra, semplificando al massimo, questa idea: si lasci fare all'economia di mercato e, nel tempo, le disuguaglianze sono destinate a ridursi. In fondo, questa lettura ha alimentato tanti discorsi a riguardo della *Trickle-Down economy*<sup>4</sup>; la crescita economica si sarebbe estesa e avrebbe toccato tutti, se solo la si fosse lasciata fare.

In realtà, questa non era una teoria ma una spiegazione, basata su dati empirici che sostenevano in qualche modo questa idea di una economia capace di ridurre le disuguaglianze, in particolare nelle fasi di transizione dalle economie a base rurale. Non esistevano dati statistici per fare una analisi della evoluzione della disuguaglianza con metodologie rigorose, sul lungo periodo e rispetto a tanti Paesi. Ma, per semplificare, tanti economisti erano in fondo persuasi che, qualora questi dati fossero stati prodotti, avrebbero in qualche modo confermato l'idea inerente alla curva di Kuznets.

### 2.3 Disuguaglianza di reddito – crescita relativa

Questa convinzione è stata messa in profonda discussione dai lavori del famoso economista Branko Milanovic, che si è occupato di economia delle disuguaglianze prima in Banca Mondiale e, in seguito, presso la City University of New York, dove dirige lo Stone Center on Socio-economic Inequality. Ci rifacciamo agli studi presentati in un libro molto interessante – *Global Inequality. A new Approach for the Age of globalization*<sup>5</sup>. Il libro mette insieme una quantità enorme di dati sul reddito (prima e dopo tasse e trasferimenti della popolazione-unità familiari) riferiti a più di 120 Paesi in un periodo di 30 anni.

L'arco temporale della ricerca – grosso modo dal 1988 alla prima parte del nuovo millennio – è significativo, poiché è stato caratterizzato da un intenso dispiegarsi delle forze della globalizzazione. Si guarda al reddito – espresso in parità di potere d'acquisto, all'inizio di questo periodo – e se ne registra l'aumento – sempre espresso in parità di potere di acquisto – dopo trent'anni: si ordinano queste variazioni reali per la popolazione mondiale. Se la spiegazione sottesa alla curva di Kuznets fosse stata valida – se cioè le economie capitalistiche avessero una forza “endogena” capace di ridurre (*ipso facto*) le disuguaglianze – ci si sarebbe attesi che l'incremento di reddito in termini reali avrebbe toccato in modo importante i redditi bassi e medi, rispetto a quelli alti. Invece ne esce una sorta di curva a elefante, con il corpo a crescere e, dopo la testa, una caduta della retta prima di un aumento finale, come di una proboscide<sup>6</sup>.

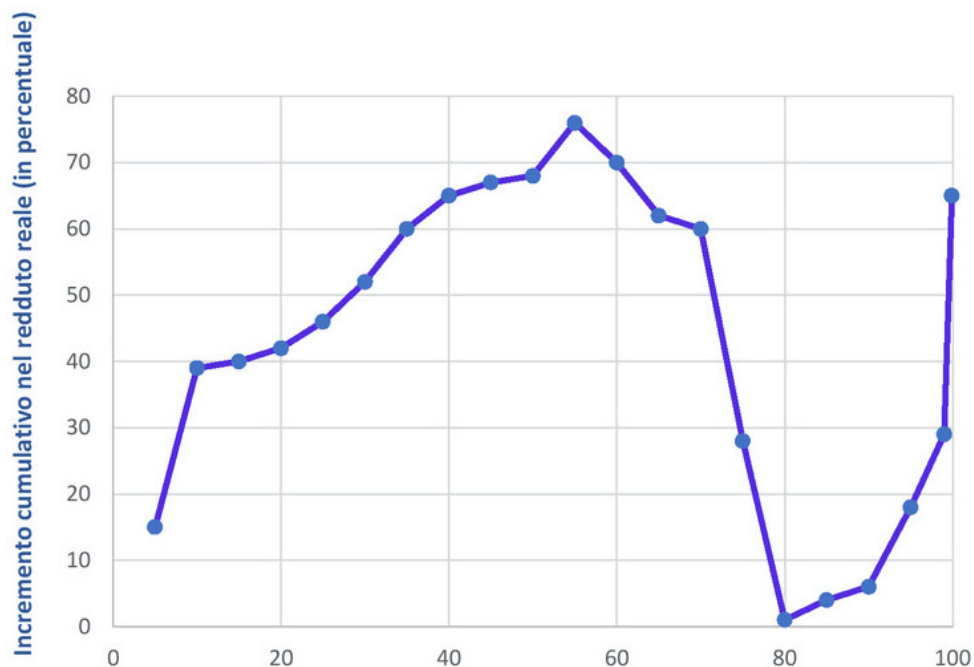
I dati dimostrano che la crescita di reddito è stata sostenuta “solo” attorno al 50° percentile (il punto mediano) e attorno ai redditi molto alti (l'1% dei più ricchi e, ancor di più, il decimo di questo 1%, o il millesimo dei più ricchi). In mezzo, tra il 50° percentile e i super ricchi, ci sono stati incrementi contenutissimi, in pratica una stagnazione in termini reali. Quindi, negli ultimi trent'anni, si è vista una crescita astronomica dei redditi già altissimi, una stagnazione dei redditi medio alti e una crescita di quelli medio bassi. C'è stata una stagnazione anche dei redditi bassissimi, quelli la cui crescita è essenziale per far uscire le persone dalla povertà estrema dei cui sviluppi abbiamo dato conto in apertura.

4 Teoria economica secondo cui una politica favorevole ai ceti più alti, stimolando l'economia e la crescita, finisce per apportare benefici anche ai meno abbienti.

5 B. Milanovic (2016), cit.

6 *Ibidem*.

**Figura 2.2 Incrementi relativi in termini di reddito per capita, per livello globale di reddito: 1988-2008**



Fonte: Lakner-Milanovic (2013), *World Panel Income Distribution*

Questa la descrizione a livello globale. Quali Paesi o gruppi di Paesi sono dietro questi dati? Intanto, per quanto riguarda i vincitori (la parte al centro della curva), va detto che per 9 /10 si tratta di Paesi che appartengono alle economie emergenti dell'Asia. La Cina ha un posto ovviamente importante, ma vi sono altre nazioni come la Thailandia, il Vietnam, l'Indonesia e, ovviamente, l'India. In alcuni casi gli aumenti sono stati spettacolari; i redditi delle persone che vivono nei centri urbani in Cina sono aumentati di tre volte in termini reali, sono praticamente raddoppiati negli altri Paesi asiatici.

Ora guardiamo alla parte bassa della curva, verso destra. Si tratta di popolazioni con un reddito ancora più alto di quello delle popolazioni asiatiche cui si faceva cenno, ma sono individui (nuclei familiari) i cui redditi in termini reali sono stagnanti, si collocano in questa posizione solamente persone che vivono in Paesi ricchi (circa tre quarti appartengono alla vecchia Europa, agli Stati Uniti e all'Australia/Nuova Zelanda). Corrispondono alla cosiddetta parte bassa delle rispettive classi medie; la realtà è che per questa classe e in questi Paesi non vi sono stati quasi incrementi in termini reali negli ultimi decenni, mentre in termini relativi si sono viste riduzioni rispetto alle altre fasce in forte crescita, soprattutto il famoso 1%. La metà di chi appartiene a questo gruppo è americana – dei 70 milioni di super ricchi, circa la metà sono americani (36 milioni; o il 12% della popolazione americana totale).

Questi dati segnalano che l'ineguaglianza di reddito all'interno dei Paesi avanzati è aumentata, dato che una grande parte della popolazione ha visto i redditi reali ristagnare, mentre la parte composta dai più ricchi si è ampliata.



## 2.4 Disuguaglianza – crescita assoluta

I dati appena presentati descrivono la crescita di reddito avvenuta negli ultimi decenni relativamente al punto di partenza. È ovviamente interessante dare conto della crescita di reddito in termini assoluti; riorganizziamo, quindi, gli stessi dati sui redditi degli individui e delle unità familiari e vediamo come sono cresciuti in termini assoluti. Si normalizza l'incremento del reddito mondiale dal 1988 a 100 e si evidenzia come esso sia stato distribuito negli ultimi trent'anni (sempre in termini reali) tra le diverse classi di reddito. Quello che emerge è che quasi la metà della crescita di reddito è andata verso il 5% della popolazione più ricca a livello globale. Ovviamente, una concentrazione di reddito aggiuntivo nelle fasce più ricche non può che avere acuito le disuguaglianze, a dispetto delle previsioni di Kuznets.

Come indicato, i dati di Milanovic coprono trent'anni a partire dal 1988 ma, guardando a dati più recenti, si vede che questi trend si rafforzano.

Innanzitutto, Milanovic ha avuto il grande merito di averci aperto gli occhi: non è che non si avesse una cognizione della crescente disuguaglianza, ma il suo lavoro ha inserito nel dibattito dati concreti, che hanno proiettato nuova luce al tema della disuguaglianza e a cosa può esserne causa in termini di coesione sociale a livello globale. Ovviamente, immaginare che questi trend possano rafforzarsi nei decenni a venire pone una serie di problematiche ma, innanzitutto, bisogna capire bene come siamo arrivati a questo punto. Questi dati, in fondo, rendono evidente quello che era già in qualche modo chiaro: la globalizzazione ha sicuramente permesso a un numero enorme di persone di uscire dalla povertà – il che è positivo – ma è stata anche associata alla forte stagnazione delle condizioni di vita della classe media dei Paesi ricchi. Inoltre, le condizioni di lavoro sono cambiate, con un aumento di forme flessibili e meno stabili.

Esiste poi l'aspetto psicologico: la stagnazione ha portato tanti a proiettare la situazione attuale nel futuro, aggravando le aspettative. Infatti, mentre la giovane generazione del dopoguerra ha sperimentato una crescita di benessere diffusa e ha potuto proiettare nel futuro aspettative positive (che incidono nelle scelte di consumo e investimento) il rischio è che le generazioni odierne guardino al futuro con aspettative estreme e totalmente negative.

Inoltre, la globalizzazione è stata sostenuta dall'apertura dei mercati dei beni e dei servizi, oltre che da una integrazione esponenziale dei mercati finanziari, a cui sono seguiti trasferimenti di produzione e di lavoro al di fuori dei Paesi più avanzati. Questo ha portato fatalmente a considerare la globalizzazione in termini conflittuali.

## 2.5 Disuguaglianza di reddito nei Paesi avanzati

Per quanto riguarda i benefici della globalizzazione nei Paesi avanzati, ci rifacciamo in parte alle considerazioni di Joseph Stiglitz<sup>7</sup>, che sono prevalentemente riferite alla realtà americana, ma danno suggerimenti utili anche per gli altri Paesi avanzati.

Il reddito medio del 90% degli americani nella parte bassa della distribuzione (che in pratica raccoglie la quasi totalità della popolazione), ha visto una sostanziale stagnazione di reddito in termini reali negli ultimi trent'anni. Bisogna chiarire che i dati si riferiscono

7 J. Stiglitz (2011), *Of The 1%, By The 1%, For The 1%*, in *Vanity Fair*, 31 marzo, <https://www.vanityfair.com/news/2011/05/top-one-percent-201105>

al periodo sino al 2011, ma vista l'evoluzione della concentrazione maggiore di reddito segnalata dalla Banca Mondiale (che indica come i redditi siano aumentati soprattutto per la fascia alta dei redditi stessi) è probabile che questo trend sia immutato negli ultimi quarant'anni.

Infatti, nello stesso tempo, il reddito del top 1% è raddoppiato in termini reali e questo ha contribuito alle disuguaglianze. Non solo, guardando alla parte ancora più alta della distribuzione, notiamo come il compenso dei CEO (che sono dentro l'1 per mille della distribuzione, e partono da redditi altissimi) è aumentato di quasi il 1.000%.

Stiglitz commenta come questo trend non sia facilmente correlabile alla crescita di produttività dei manager (che almeno darebbe una giustificazione economica), ma piuttosto al potere di mercato (letteralmente, di trattativa) all'interno di una sala del consiglio di amministrazione di una corporation, il che riflette la governance specifica dell'impresa di capitale negli Stati Uniti e l'orientamento agli interessi degli shareholder. Bisogna tenere conto, anche per capire il terreno in cui nascono i dibattiti durante le elezioni americane, che il livello medio dei redditi più bassi (il primo decile), in termini reali, è rimasto allo stesso livello negli ultimi sessant'anni.

A questo punto va fatto un commento. Le teorie che sostengono l'idea che le economie di mercato debbano dilatarsi e, ipso facto, le disuguaglianze diminuiranno in qualche modo, sostengono che le politiche pubbliche (volte a definire le regole del gioco e a ristabilire secondo valori fondanti i punti di partenza) non sono così importanti. Ma questa è una ipotesi che non vale in tutti i casi. Negli stessi anni di globalizzazione profonda, altri Paesi avanzati come la Francia (ma anche come l'Italia e la Germania), non hanno visto un incremento delle disuguaglianze così elevato. Questo introduce un punto fondamentale: se si parla delle forze della globalizzazione, si parla di forze che operano in modo simile ovunque. Se gli effetti delle stesse sono diversi, significa che vi sono policy e quadri istituzionali che hanno un ruolo nel governare queste forze e determinarne l'impatto. Le forze del mercato non operano nel vuoto, ma in un contesto in cui le politiche hanno sempre un ruolo importante. Il mondo non è piatto.

Questo porta a una considerazione sulle *Trickle-Down Economies* che suggeriscono di lasciare che del processo economico benefici chi è al vertice così che tutti ne traggano vantaggio. Senza preoccuparsi della distribuzione del reddito. Alcuni economisti come Bob Lucas hanno sostenuto con forza che la disuguaglianza è il primo di tutti gli argomenti di cui parlare è più odioso e velenoso.

Invece, il discorso sulle opportunità – da cui discende che la crescita può essere orientata alla riduzione delle disuguaglianze – dipende anche dalle policy e dalle regole del gioco. Vi sono tanti modi di misurare il grado di opportunità di un sistema economico; si cerca, fondamentalmente, di misurare i risultati generali (*attainment*) di una generazione rispetto a quella precedente e di quantificare quanto questi risultati dipendono dal punto di partenza (dalle famiglie di appartenenza) rispetto ad altre dimensioni più collegate al merito e al tessuto sociale. I dati suggeriscono che, almeno dopo un certo livello, le disuguaglianze di reddito riducono le opportunità e in questo spiccano gli Stati Uniti, l'Inghilterra e, purtroppo, l'Italia. Altri Paesi europei (come Francia e Germania) sono messi meglio e, da questo punto di vista, i meglio posizionati sono i Paesi scandinavi.

## 2.6 Disuguaglianza di ricchezza

Passiamo ad alcuni indicatori che riguardano la ricchezza. Anche in questo caso, possiamo dire che, negli anni della sua maggiore espansione, la globalizzazione è associata alla più grande inegualità.

I dati che presentiamo provengono dai rapporti e dai dati elaborati da OxFam<sup>8</sup>; immaginiamo di ordinare la popolazione mondiale in base alla ricchezza, dalla più povera alla più ricca. Aggreghiamo ora tutta la ricchezza posseduta dalla prima metà della popolazione mondiale e chiediamoci: quante persone, tra le più ricche, detenevano la stessa ricchezza di questa metà più povera del mondo? Nel 2010 erano 388 persone. Questo dato appare già indicativo di una concentrazione di ricchezza molto marcata, con meno di 400 persone che detengono quello che altri tre miliardi e mezzo, insieme, possiedono. Ovviamente questo dato dice anche della povertà, in termini di ricchezza detenuta, di questa metà della popolazione. Teniamo presente che in economia non contano solo i livelli, ma i trend e chiediamoci: dal 2010 questa concentrazione di ricchezza che trend ha conosciuto? La risposta è che negli anni fino al 2017 questo numero è sceso a 8. Questo dato è ancora più significativo se si considera che l'1% più ricco del mondo possiede più del doppio della ricchezza di 6,9 miliardi di persone.

Approfondendo l'analisi, si evidenzia come, nel 2016, l'82% della ricchezza addizionale "creatasi" (inclusi gli incrementi di valori di borsa e l'aumento del valore degli immobili) sia andata al top 1%, mentre la metà più bassa in termini di ricchezza detenuta non abbia visto alcuna crescita. Quindi, anche in termini di ricchezza (e non solo di reddito), i big winners sono certamente stati il famoso top 1%. Chi ha perso appartiene alla fascia bassa della classe media dei Paesi cosiddetti più avanzati.

## 2.7 La quota per fattori di produzione

La quota di PIL che riflette il reddito da lavoro (tolti i famosi 1%) si è ridotta – in America – dal 75% al 60% negli ultimi trenta/quarant'anni, nonostante la produttività sia anche cresciuta, tendenzialmente. Ma dopo gli anni Ottanta del secolo scorso, la crescita di produttività non è risultata in crescita rispetto ai redditi.

Sempre in America, ma vale anche per altri Paesi, l'investimento in capitale non è cresciuto. Usando stime come l'approccio allo stock perpetuo, si vede che il rapporto tra stock di capitale e valore aggiunto è diminuito. Questo, secondo economisti come Stiglitz, indica che il reddito generato riflette anche crescenti monopoli o oligopoli, cioè, in ogni caso, una caduta del contributo dell'innovazione alla crescita di ricchezza e, quindi, una crescita delle posizioni di rendita.

## 2.8 Disuguaglianza e Covid

Anche nel caso dell'impatto della pandemia da Covid-19 sulle disuguaglianze il quadro è molto più complesso di quanto si possa credere.

8 OxFam Int. (2017), *An Economy for the 99%*, Oxfam Briefing Paper, January 2017, <https://www.oxfam.org/en/research/economy-99>. I calcoli prodotti da OxFam utilizzano dati sulla ricchezza degli individui più ricchi inclusi in *Forbes Billionaires* e dati sulla ricchezza del 50% più povero inclusi in *Credit Suisse Global Wealth Databook 2016*. Altri calcoli conducono a stime simili, segnalando una notevole concentrazione di ricchezza, che è un multiplo della già alta concentrazione in termini di reddito.

Ovviamente, un primo sguardo mostra un quadro drammatico. Il grave impatto della pandemia è chiaramente visibile nei numeri: oltre 3,1 milioni di morti (in aumento), 120 milioni di persone spinte verso la povertà estrema e una massiccia recessione globale. Con l'aumento della sofferenza e della povertà, alcuni dati mostrano un incremento anche a un altro estremo: la ricchezza dei miliardari.

Rispetto al rapporto tra Covid e aspettativa di vita, i dati suggeriscono che la pandemia ha, paradossalmente, avuto un impatto maggiore nei Paesi avanzati, riflettendo, tra l'altro, la struttura per età più avanzata della popolazione nei Paesi più ricchi e l'avvento di una malattia la cui letalità è altamente selettiva per età. Probabilmente hanno giocato un ruolo anche le aspettative di vita più elevate, una maggiore urbanizzazione e la diffusione della pandemia lungo le principali rotte commerciali.

Dal punto di vista del rapporto tra Covid e PIL pro capite, dato che i Paesi ricchi hanno subito un crollo della attività più marcato – e la Cina ha continuato a crescere a ritmi sufficienti –, Angus Deaton, premio Nobel per l'Economia, dimostra che l'ineguaglianza “tra” Paesi è diminuita. Questo approccio tratta i Paesi come unità di misura, se consideriamo la popolazione effettiva – e quindi ragioniamo sull'impatto della inegualità di ogni persona – il Covid ha aumentato le disuguaglianze, in particolare per l'impatto severissimo che la pandemia ha avuto in India.

Per il momento, tuttavia, sembra certamente plausibile che la disuguaglianza all'interno di molti Paesi sia in aumento, data l'evidenza dell'aumento della povertà e l'aumento dei redditi miliardari. Ci sono buone ragioni per aspettarsi che la pandemia abbia creato nuove disuguaglianze e abbia esacerbato i divari di reddito preesistenti all'interno dei Paesi; ci sono prove storicamente confermate in molti Paesi che le persone che entrano nel mercato del lavoro durante una grave recessione guadagnano meno delle generazioni che le precedono e che le seguono e che queste differenze persistono per molti anni. Inducendo una massiccia recessione globale, la pandemia da Covid-19 ha sicuramente creato nuove disuguaglianze tra coorti di giovani.

## 2.9 Condizioni pre-esistenti

La pandemia ha anche esacerbato le disuguaglianze preesistenti nel mercato del lavoro, soprattutto perché la capacità di lavorare a distanza è altamente correlata con l'istruzione e, quindi, con i guadagni pre-pandemia. Nonostante tutti i discorsi sui “lavoratori essenziali” e tutti “in questo insieme”, la cruda realtà è che è probabile che le perdite di lavoro e di reddito abbiano colpito più duramente i lavoratori meno qualificati e non istruiti e questo incide maggiormente sulle famiglie più povere.

Nelle economie in via di sviluppo, il mercato del lavoro è, generalmente, sovraccarico di informalità: quando il lavoro meno qualificato è prevalentemente informale, i lavoratori non hanno accesso ai programmi di congedo o all'assicurazione contro la disoccupazione. Date le preesistenti differenze razziali e occupazionali di genere, è probabile che l'esacerbazione di queste disuguaglianze nel mercato del lavoro le abbia accresciute a dismisura in molti Paesi. Inoltre, con l'onere del tempo aggiuntivo richiesto per l'assistenza all'infanzia e le faccende domestiche che gravano in modo sproporzionato sulle donne, è pensabile che la disuguaglianza di genere nei guadagni sia aumentata ulteriormente.

Anche i mercati dei capitali hanno svolto, probabilmente, un ruolo non banale nel generare disuguaglianza durante la pandemia. Nella risposta al diffuso collasso economico di

marzo e aprile 2020, le principali banche centrali mondiali hanno ulteriormente allentato la politica monetaria, iniettando enormi quantità di liquidi nei mercati finanziari. Tale liquidità aggiuntiva si è tradotta in un aumento dei prezzi delle merci e ha sicuramente contribuito a mantenere alti i prezzi delle attività finanziarie. È il motivo principale per cui i mercati azionari sono cresciuti, mentre le economie che li sostengono erano in stasi. Questi interventi di politica monetaria erano mossi da buone intenzioni ed è probabile che abbiano contribuito a prevenire molti fallimenti e a preservare i posti di lavoro, hanno tuttavia gonfiato il valore dei beni e, soprattutto, delle attività finanziarie delle persone ricche e hanno molto a che fare con la crescita generalizzata dei redditi miliardari.

## 2.10 Considerazioni finali

Il Fondo Monetario ha portato avanti numerosi studi su questi temi. Un'implicazione chiave dei risultati è che è difficile separare le analisi della crescita e della distribuzione del reddito; il ruolo immediato delle policy, tuttavia, è meno chiaro.

Una maggiore disuguaglianza può ridurre la durata della crescita e renderla meno inclusiva e ciò suggerisce che l'attenzione alla disuguaglianza possa portare significativi benefici a lungo termine per la crescita. In prospettiva, la riduzione della disuguaglianza e la crescita sostenuta e inclusiva possono quindi essere due facce della stessa medaglia. Allo stesso tempo, altri studi hanno evidenziato l'importanza del capitale sociale nel sostenere, parimenti, una crescita più inclusiva e resiliente. In un mondo interconnesso e marcato da relazioni di dipendenza reciproca complesse, il tema della crescita inclusiva è messo in rapporto alla resilienza che nasce da rapporti di mutualità e sostegno a livello di comunità. Ad esempio, è stato messo in evidenza come la risposta alla pandemia da Covid-19 sia stata più efficace – e abbia quindi prodotto meno conseguenze negative in termini di decessi e di impatto economico – in società marcate da un elevato grado di civismo, in cui i cittadini esprimevano una partecipazione attiva e consideravano i rapporti di interdipendenza come essenziali per la qualità della vita.

Questa considerazione apre un campo tuttora inesplorato ma che promette di dare suggerimenti rilevanti. Una delle politiche più importanti – e forse meno comprese – per mettere le basi per una società più coesa e resiliente, riguardano le politiche relative al capitale sociale. Questo termine, che è stato approfondito dai lavori di Robert Putnam<sup>9</sup>, non indica solo l'importanza dei *bonding bonds* (legami di appartenenza) ma anche dei *bridging bonds* (legami che permettono di cogliere un elemento di reciprocità e coesione anche con gruppi differenti). Questo mix è fondamentale e Putnam suggerisce che il declino del capitale sociale sia stato l'asset più svalutato nel *balance sheet* delle economie avanzate. La lista degli spunti per policy costruttive è molto lunga. Giova qui ricordarne due. Da una parte, si tratta di rafforzare i luoghi esperienziali in cui si impara a cooperare, propriamente nella consapevolezza che lavorare per il bene comune è il migliore investimento per il bene di tutti. Questo introduce la familiarità come meccanismo non solo di mercato (in cui le transazioni avvengono solo sotto forma di scambio di equivalenti – come aveva chiarito l'economista Karl Polanyi) ma soprattutto di reciprocità, in cui ci si allena a un “dare per crescere insieme”. In questo contesto la scuola e gli ambiti associativi giocano

9 R.D. Putnam (2001), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.

un ruolo fondamentale e sono creatori delle precondizioni stesse di una crescita sostenibile.

Una seconda implicazione riguarda l'impresa e il suo necessario riorientamento ai portatori di interesse (*stakeholder orientation*) e non solo agli azionisti (*shareholder orientation*). Stanno crescendo le analisi che vedono nello stakeholder business – propriamente inquadrato in un ecosistema marcato da biodiversità (con differenti forme di imprese che competono e cooperano nel mercato) – l'ancora per costruire le basi di una crescita sostenibile, mostrando come una quota di imprese di questo tipo sono state importanti per non minare l'occupazione durante la crisi, come accade più sovente alle imprese che agiscono sotto l'imperativo della distribuzione degli utili su base trimestrale.

Come creare le condizioni per costruire capitale sociale in questi due ambiti importanti (educazione e impresa) è una sfida di alto livello, che chiama a raccolta le forze migliori di una società. Il problema è che la crisi rende le riforme in questo campo ancora più urgenti.

### 3. Individuo, sussidiarietà e sviluppo sociale: un'analisi statistica

Gian Carlo Blangiardo, Matteo Mazziotta e Giorgio Vittadini

#### 3.1 Introduzione

Il tema della misurazione di fenomeni socio-economici complessi ha accresciuto, negli ultimi anni, la letteratura di statistica, economia, sociologia e persino psicologia. La ricerca della metodologia che possa puntualmente rendere leggibile un fenomeno multidimensionale, ossia composto da numerose dimensioni o indicatori, ha recentemente appassionato i ricercatori di diverse discipline non sempre contigue. In sostanza, si tratta di fornire un'immagine nitida che possa fotografare, semplificandola, la realtà complessa che ci circonda.

L'obiettivo del presente contributo consiste, in primo luogo, nel fornire una risposta robusta all'ipotesi di una relazione tra:

- sentimento di fiducia, soddisfazione, apertura delle persone (in breve, “sentimento di sé relazionale”);
- la partecipazione ad attività collettive, sociali, civiche, politiche (in breve “sussidiarietà”);
- lo sviluppo sociale.

Si tratta di tre fenomeni complessi, rappresentati da più domini e sicuramente da molteplici indicatori elementari. L'approccio metodologico adottato vuole, da un lato, ridurre la multidimensionalità con l'ausilio di indici composti e, successivamente, sviluppare alcune analisi in grado di dare risposte alla domanda di ricerca.

Partiamo dall'assunto che analizzare la sussidiarietà è compito arduo sin dalla scelta della definizione che meglio possa adattarsi agli obiettivi della ricerca e del presente Rapporto. Si vuole provare a fissare un *framework* teorico basato su un'idea di persona consapevole, responsabile della propria crescita, aperta alla sua dimensione relazionale.

Al fine di operativizzare tali fenomeni, sono stati selezionati alcuni degli indicatori regionali del Benessere Equo e Sostenibile (BES) dell'Istat. Come noto, il progetto BES è uno dei più avanzati esercizi al mondo di misurazione del Benessere inteso come fenomeno multidimensionale. Il progetto, che ha festeggiato i dieci anni dalla sua ideazione, rappresenta – tra tutti gli uffici di statistica ufficiale dei Paesi sviluppati – il primo tentativo di utilizzo di indici composti per la misurazione di un fenomeno così importante per la vita

dei cittadini. La sintesi degli indicatori, al fine di trovare una misura del benessere, deve essere intesa in un'ottica di superamento della visione "PIL-centrica" – ossia limitata alla considerazione del Prodotto Interno Lordo – che ha caratterizzato la letteratura sul tema fino alla fine degli anni Novanta del secolo scorso.

Nel presente contributo, le analisi sono svolte per due momenti temporali distinti: nel primo vengono considerati indicatori con aggiornamento temporale al 2019 e al 2020 – di fatto il resoconto di una situazione pre-Covid – mentre nel secondo ci si è collocati in un contesto di piena pandemia (aggiornamento al 2021). Quindi, nel seguito, si analizzerà, da un lato, la relazione esistente tra i tre fenomeni sopra citati (prima domanda di ricerca) e, dall'altro, si cercherà di capire se, e in che modo, la pandemia stia agendo sui fenomeni stessi modificandone le interrelazioni (seconda domanda di ricerca).

### 3.2 Dal framework ai numeri: la matrice dei dati

Come si è accennato, definire e misurare un fenomeno sono obiettivi gravosi perché il rischio di distorcere la realtà è elevato. Tenendo sempre a mente che ciò che è mal definito è certamente anche mal misurato, è bene partire da una definizione condivisa del concetto e, successivamente, passare alla fase di misurazione.

Tra questi due passaggi ce n'è un altro, ossia la scelta degli indicatori elementari che sono le dimensioni con le quali vogliamo rappresentare il nostro fenomeno oggetto di studio (Mazziotta e Pareto, 2020). Nel caso in esame, la situazione è decisamente più complicata poiché di fenomeni multidimensionali ne abbiamo individuati tre e, di conseguenza, è necessario selezionare tre batterie di indicatori elementari che ben li possano modellare. Tale fase di operativizzazione può richiedere anche un ulteriore passaggio intermedio, ossia la selezione di domini del fenomeno al cui interno collocare gli indicatori elementari. E, per l'appunto, così si è proceduto, passando a individuare i domini che potessero interpretare bene i tre fenomeni che si vogliono mettere in relazione di dipendenza.

La Tabella 3.1 è un quadro sinottico dei fenomeni oggetto di interesse, con i domini e gli indicatori elementari selezionati dalla banca dati del BES. Tale selezione è mossa dalla volontà sia di recepire le evoluzioni dello sviluppo sociale in Italia (povertà, disuguaglianza, fattori di *empowerment*), sia dall'impatto che una cultura sussidiaria ha proprio sullo sviluppo sociale.

Il fenomeno "Sentimento di sé relazionale", è ben rappresentato nei domini: "Relazioni sociali", in cui sono presenti indicatori di soddisfazione per le relazioni di vicinanza e la fiducia generalizzata; "Istruzione e formazione"; "Lavoro e conciliazione tempi di vita", con indicatori di soddisfazione e percezione; "Politica e istituzioni", con indicatori di fiducia verso istituzioni dello Stato; "Benessere soggettivo", con indicatori di percezione della propria vita attuale e futura; "Paesaggio e patrimonio culturale"; "Ambiente", con indicatori di preoccupazione per fattori legati ai cambiamenti climatici. Da questi domini e indicatori si rende evidente la percezione di sé nello spazio delle affettività e del contesto sociale in cui si vive, nonché il sentimento del futuro per ciò che possa riservare al proprio *modus vivendi*.

Al fenomeno "Sussidiarietà", intesa come partecipazione ad attività collettive, sociali, civiche, politiche, è riconducibile il dominio "Relazioni sociali", in cui sono presenti indicatori di partecipazione alle migliori esperienze di condivisione di attività volte al bene collettivo e ausilio a realtà più disagiati.



Il fenomeno “Sviluppo sociale” è inevitabilmente ben rappresentato da un numero rilevante di domini che cercano di disegnarne tutti i contorni, anche i più sfumati: il dominio “Salute”, con gli indicatori di speranza di vita e quelli più strettamente connessi agli stili di vita; il dominio “Istruzione e formazione”, con indicatori del grado di scolarizzazione e competenze fondamentali, nonché misure di abbandono della ricerca di arricchimento della propria capacità di incidere nella società complessa; il dominio “Lavoro e conciliazione tempi di vita”, con indicatori di occupazione e giusta remunerazione, anche al fine di catturare evidenze relative a disuguaglianze non solo legate al genere; il dominio “Benessere economico”, con indicatori legati al reddito, la povertà, la deprivazione materiale e l'esclusione sociale; il dominio “Politica e istituzioni”, con indicatori legati alla partecipazione femminile alla vita politica, sociale ed economica del Paese; il dominio “Sicurezza”, che presenta indicatori legati a reati violenti, atti predatori e percezione di paure connesse all'ordine pubblico; il dominio “Paesaggio e patrimonio culturale”, che include, tra gli altri, indicatori di erosione degli spazi rurali; il dominio “Ambiente”, con indicatori di pressione dell'uomo verso l'ambiente, intesa come contaminazione di aria e acqua (dolce e salata), rischio di frane e alluvioni, trattamento dei rifiuti; il dominio “Innovazione, ricerca e creatività”, che include indicatori legati alla digitalizzazione della popolazione; il dominio “Qualità dei servizi”, che presenta indicatori di assistenza agli anziani ed efficienza ospedaliera.

**Tabella 3.1 Gli indicatori del BES per la sussidiarietà (2019, 2020 e 2021)(\*)**

Sentimento di sé relazionale	<p><b>Relazioni sociali:</b> 1. Soddisfazione per le relazioni familiari; 2. Soddisfazione per le relazioni amicali; 3. Persone su cui contare (oltre a parenti stretti); 9. Fiducia generalizzata.</p> <p><b>Istruzione e formazione:</b> 14. Lettura di libri e quotidiani.</p> <p><b>Lavoro e conciliazione tempi di vita:</b> 12. Soddisfazione per il lavoro svolto; 13. Percezione di insicurezza dell'occupazione.</p> <p><b>Politica e istituzioni:</b> 2. Fiducia nel Parlamento italiano; 3. Fiducia nel sistema giudiziario; 4. Fiducia nei partiti; 5. Fiducia nelle Forze dell'ordine e nei Vigili del fuoco.</p> <p><b>Benessere soggettivo:</b> 1. Soddisfazione per la propria vita; 2. Soddisfazione per il tempo libero; 3. Giudizio positivo sulle prospettive future; 4. Giudizio negativo sulle prospettive future.</p> <p><b>Paesaggio e patrimonio culturale:</b> 10. Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita; 11. Preoccupazione per il deterioramento del paesaggio.</p> <p><b>Ambiente:</b> 8. Soddisfazione per la situazione ambientale; 9. Preoccupazione per la perdita di biodiversità; 10. Preoccupazione per i cambiamenti climatici.</p>
Sussidiarietà	<p><b>Relazioni sociali:</b> 4. Partecipazione sociale; 5. Partecipazione civica e politica; 6. Attività di volontariato; 7. Finanziamento delle associazioni; 8. Organizzazioni non profit.</p>

Sviluppo sociale	<p><b>Salute:</b> 1. Speranza di vita alla nascita; 2. Speranza di vita in buona salute alla nascita; 3. Indice di salute mentale; 4. Mortalità evitabile; 5. Multicronicità e limitazioni gravi (75 anni e più); 11. Eccesso di peso; 12. Fumo; 13. Alcol; 14. Sedentarietà; 15. Adeguata alimentazione.</p> <p><b>Istruzione e formazione:</b> 2. Persone con almeno un diploma (25-64 anni); 3. Laureati e altri titoli terziari (30-34 anni); 4. Passaggio all'università; 5. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; 6. Giovani che non lavorano e non studiano (NEET); 8. Competenza alfabetica non adeguata; 9. Competenza numerica non adeguata; 10. Competenze digitali elevate; 12. Laureati in discipline tecnico-scientifiche (STEM).</p> <p><b>Lavoro e conciliazione tempi di vita:</b> 1. Tasso di occupazione (20-64 anni); 2. Tasso mancata partecipazione al lavoro; 3. Trasformazioni da lavori instabili a lavori stabili; 4. Occupati con lavori a termine da almeno 5 anni; 5. Dipendenti con bassa paga; 8. Occupati non regolari; 9. Rapporto tra i tassi di occupazione (25-49 anni) delle donne con figli in età prescolare e delle donne senza figli.</p> <p><b>Benessere economico:</b> 1. Reddito disponibile lordo pro capite; 2. Disuguaglianza del reddito netto (s80/s20); 3. Rischio povertà; 4. Ricchezza netta media pro capite; 5. Povertà assoluta (incidenza); 6. Grave deprivazione materiale; 7. Grave deprivazione abitativa; 8. Grande difficoltà ad arrivare a fine mese; 9. Bassa intensità di lavoro.</p> <p><b>Politica e istituzioni:</b> 6. Donne e rappresentanza politica in Parlamento; 7. Donne e rappresentanza politica a livello locale; 8. Donne negli organi decisionali; 9. Donne nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa.</p> <p><b>Sicurezza:</b> 1. Omicidi volontari; 2. Furti in abitazione; 3. Borseggi; 4. Rapine; 5. Violenza fisica sulle donne; 6. Violenza sessuale sulle donne; 7. Violenza nella coppia; 8. Preoccupazione di subire una violenza sessuale; 9. Percezione di sicurezza camminando soli quando è buio; 10. Paura di stare per subire un reato; 11. Presenza di elementi di degrado nella zona in cui si vive; 12. Percezione del rischio di criminalità.</p> <p><b>Paesaggio e patrimonio culturale:</b> 1. Spesa corrente dei comuni per la cultura; 2. Densità e rilevanza del patrimonio museale; 3. Abusivismo edilizio; 4. Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana; 5. Erosione dello spazio rurale da abbandono; 6. Pressione delle attività estrattive; 7. Impatto degli incendi boschivi; 8. Diffusione delle aziende agrituristiche; Densità di verde storico.</p> <p><b>Ambiente:</b> 1. Emissioni di CO2 a altri gas clima alteranti; 2. Consumo materiale interno; 3. Dispersione da rete idrica comunale; 4. Conferimento dei rifiuti urbani in discarica; 5. Qualità dell'aria – PM2,5; 6. Coste marine balneabili; 7. Disponibilità di verde urbano; 11. Siti contaminati; 12. Popolazione esposta al rischio frane; 13. Popolazione esposta al rischio alluvioni; 14. Trattamento delle acque reflue; 15. Aree protette; 16. Energia elettrica da fonti rinnovabili; 17. Impermeabilizzazione del suolo da copertura artificiale; 18. Rifiuti urbani raccolti.</p> <p><b>Innovazione, ricerca e creatività:</b> 8. Utenti regolari di internet; 9. Disponibilità in famiglia di almeno un computer e della connessione a internet; 12. Occupati con competenze digitali complessive di base o elevate (20-64 anni).</p> <p><b>Qualità dei servizi:</b> 2. Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata; 12. Emigrazione ospedaliera in altra regione; 13. Rinuncia a prestazioni sanitarie.</p>
------------------	---

(\*) In grassetto sono indicate le dimensioni (domini) del BES, mentre i numeri identificano gli indicatori elementari entro ogni dominio.

Ciò premesso, dal punto di vista delle analisi si è proceduto a calcolare un indice composito per ciascun dominio (seguendo il metodo che verrà descritto nel paragrafo seguente) e, successivamente, un indice composito “riassuntivo” per ognuno dei tre fenomeni oggetto di studio. Le misure di sintesi consentono una lettura più agevole e offrono la possibilità di mettere in relazione, in modo più immediato, gli stessi tre fenomeni.

### 3.3 Metodo di sintesi

Al fine di rendere leggibile un fenomeno complesso, così come descritto brevemente nel paragrafo introduttivo, è necessario applicare metodi statistici che possano ridurre la multidimensionalità. Solitamente i metodi additivi per la costruzione di indici compositi, come la media aritmetica, si basano su requisiti e hanno alcune proprietà che spesso non sono desiderabili oppure risultano difficili da soddisfare. Ad esempio, se si assume una completa sostituibilità tra le dimensioni dell'indice, può accadere che il deficit in una componente possa venir compensato dal surplus in un'altra. Solitamente, per numerosi fenomeni socio-economici, non è accettabile una completa compensabilità tra i singoli indicatori ed è richiesta una distribuzione “equilibrata” dei valori (Mazziotta e Pareto, 2013). Il metodo proposto in questa sede intende fornire la misura sintetica di un insieme di indicatori che sono considerati “non sostituibili”, ovvero è necessario che tutte le dimensioni del fenomeno siano “bilanciate” (Mazziotta e Pareto, 2016). L'indice di Mazziotta e Pareto (MPI) è concepito per soddisfare le seguenti proprietà: (i) normalizzazione degli indicatori con un criterio specifico che li depura sia dall'unità di misura che dalla loro variabilità; (ii) sintesi indipendente da una “unità ideale”, dato che un insieme di “valori ottimali” è arbitrario, non univoco e può variare nel tempo; (iii) semplicità di calcolo; (iv) facilità di interpretazione<sup>1</sup>. Il metodo consente di costruire una misura “robusta” e meno “sensibile” all'inclusione o all'esclusione di un singolo indicatore (Mazziotta C. et al., 2010). La scelta di tale metodo di sintesi, sia per la misurazione dei domini che per i fenomeni, è mossa dalla consapevolezza che il percorso di ricerca svolto in Istat per il BES abbia prodotto un metodo che tiene in considerazione tutte le proprietà desiderabili di un indice composito e che quindi possa, analogamente, fornire una fotografia nitida dei tre fenomeni oggetto di studio<sup>2</sup>.

### 3.4 Analisi e risultati

Al fine di rispondere alla prima domanda di ricerca, ossia la costruzione di misure di sintesi che possano dimostrare un leggibile legame, da un lato, tra l'impatto del “Senti-

1 Queste proprietà possono essere soddisfatte con il seguente approccio. Com'è noto, distribuzioni di indicatori diversi, misurati in modo diverso, possono essere confrontate mediante la trasformazione in scarti standardizzati. Pertanto, si convertono gli indicatori elementari in modo che oscillino tutti entro la medesima scala, con media 100 e scostamento quadratico medio pari a 10: i valori così ottenuti saranno compresi all'incirca nell'intervallo 70-130. In questo tipo di normalizzazione, il “vettore ideale” è l'insieme di valori medi ed è facile identificare sia le unità al di sopra del valore di riferimento (valori superiori a 100), sia le unità al di sotto della stessa (valori inferiori a 100). Inoltre, la normalizzazione con scarti standardizzati consente di liberare gli indicatori dalla loro variabilità e di assegnare loro lo stesso peso.

In tale contesto, si introduce un coefficiente di penalità che dipende, per ciascuna unità, dalla variabilità degli indicatori rispetto al valor medio (“variabilità orizzontale”): tale variabilità è misurata attraverso il coefficiente di variazione. L'approccio proposto penalizza il punteggio di ogni unità (la media aritmetica dei valori standardizzati) con una quantità che è direttamente proporzionale alla “variabilità orizzontale”. Lo scopo è di favorire le unità che, a parità di media, presentano un maggiore equilibrio tra i valori degli indicatori (Mazziotta e Pareto, 2020).

2 Per ulteriori dettagli si rimanda alle citazioni bibliografiche.

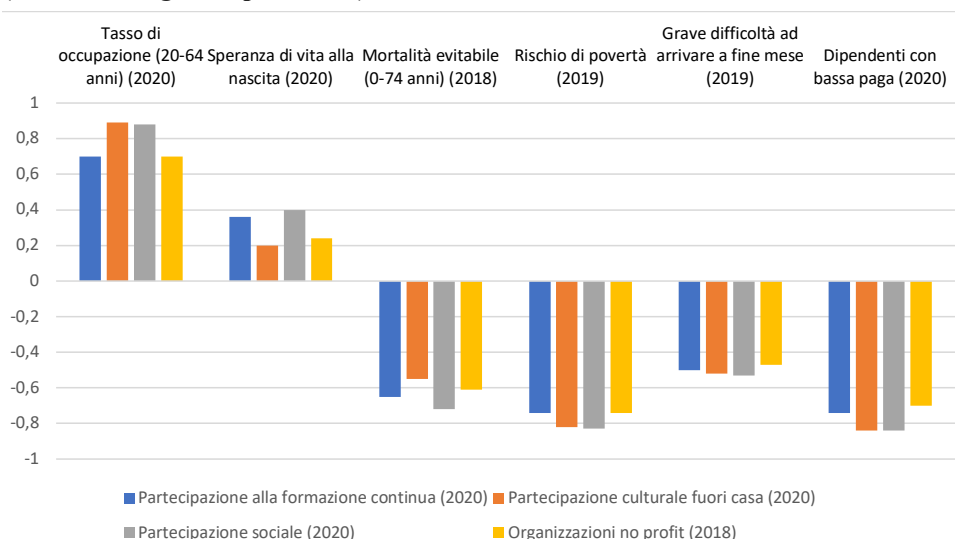
mento di sé relazionale” e la “Sussidiarietà”, come partecipazione ad attività collettive, sociali, civiche, politiche, quindi come contributo all’utilità pubblica del privato sociale e, dall’altro, tra “Sussidiarietà” e “Sviluppo sociale”, si è fatto ricorso a un calcolo di indici compositi, corredato da appropriate analisi della correlazione nonché all’applicazione di modelli di regressione lineare.

### 3.4.1 Analisi della correlazione

Proprio dalla correlazione tra le diverse serie regionali degli indicatori si vuole partire per mettere in relazione alcuni *key indicators* e comprenderne la dipendenza reciproca. Come è noto, il coefficiente di correlazione lineare varia tra -1 (correlazione negativa o proporzionalità inversa) e +1 (correlazione positiva o proporzionalità diretta); valori prossimi a 0 certificano l’indipendenza lineare, o meglio l’incorrelazione, dei fenomeni oggetto di analisi.

La Figura 3.1 mostra chiaramente come gli indicatori di “Sussidiarietà” siano molto correlati con il tasso di occupazione. Il significato statistico di tale relazione è da intendersi come una sorta di diretta proporzionalità a doppio senso, ossia nelle regioni in cui è più alto il tasso di “Sussidiarietà” aumenta anche il tasso di occupazione e viceversa: una sorta di dipendenza reciproca. Tale relazione positiva è costantemente più contenuta con un altro fondamentale indicatore di salute: la speranza di vita. Sembrano particolarmente interessanti le correlazioni marcatamente negative tra gli indicatori di “Sussidiarietà” e la mortalità evitabile, il rischio di povertà, la grave difficoltà ad arrivare a fine mese, i dipendenti con bassa paga. Non inclusa nel grafico, è emersa anche una significativa correlazione negativa (con indice pari a -0,71) tra la presenza di organizzazioni non profit e l’incidenza dei NEET, ossia i giovani che non lavorano e non studiano: all’aumentare delle organizzazioni diminuiscono i giovani che potremmo definire “senza futuro”.

**Figura 3.1 Correlazione tra Sussidiarietà e alcuni key indicators di sviluppo sociale (Italia, dati regionali pre-Covid)**



### 3.4.2 Indici compositi e regressioni lineari

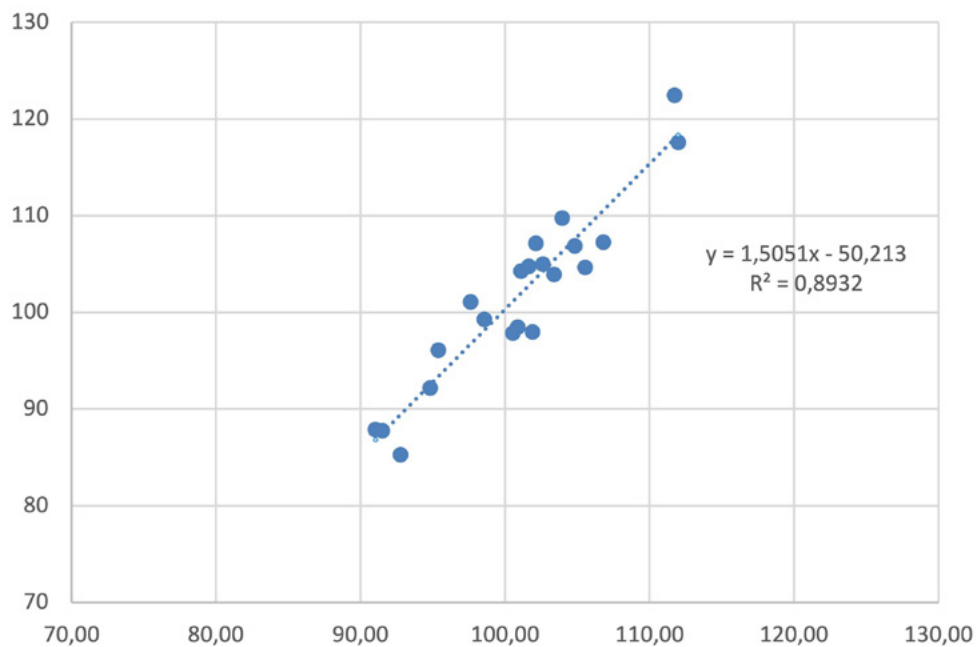
Come già detto, la multidimensionalità consente di rappresentare un fenomeno attraverso l'utilizzo di più indicatori; se dal punto di vista teorico otteniamo una maggiore completezza informativa, dal punto di vista statistico è necessario ridurre la complessità per riuscire a leggere meglio il fenomeno oggetto di studio. Per far ciò, è necessario ricorrere all'applicazione di indici compositi. In precedenza è stato brevemente presentato il metodo MPI che, ad oggi, è uno dei più usati nella letteratura internazionale poiché consente di ottenere misure di sintesi molto robuste.

Al fine di poter interpretare in modo più semplice il set di indicatori che rappresenta ciascuno dei tre fenomeni oggetto di studio, "Sentimento di sé relazionale", "Sussidiarietà" e "Sviluppo sociale", si è calcolato un indice composito (con il metodo MPI) per ciascuno di essi. Ovviamente, nel caso del "Sentimento di sé relazionale" e dello "Sviluppo sociale", sono stati prima calcolati gli indici compositi di ciascun dominio (per esempio, uno per salute, uno per ambiente e territorio, ecc.) e successivamente è stato calcolato l'indice composito degli indici compositi.

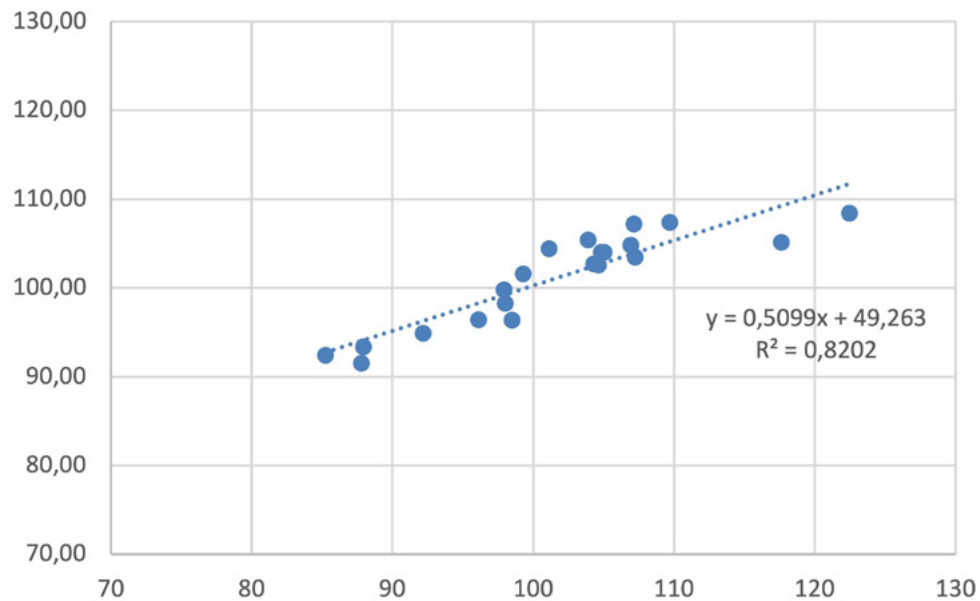
**Tabella 3.2 Indici compositi regionali per i tre fenomeni (pre-Covid)**

Regioni	Sentimento di sé e del contesto	Sussidiarietà	Sviluppo sociale
Piemonte	101,1	104,3	102,7
Valle d'Aosta	106,8	107,2	103,5
Liguria	105,6	104,6	102,6
Lombardia	101,7	104,8	104,0
Bolzano/Bozen	112,0	117,6	105,2
Trento	111,7	122,4	108,4
Veneto	102,1	107,1	107,2
Friuli-Venezia Giulia	103,9	109,7	107,4
Emilia-Romagna	104,8	106,9	104,9
Toscana	103,4	103,9	105,4
Umbria	102,6	105,0	104,0
Marche	97,6	101,1	104,4
Lazio	98,6	99,3	101,6
Abruzzo	100,5	97,9	99,8
Molise	101,9	98,0	98,3
Campania	91,5	87,8	91,5
Puglia	94,8	92,2	94,9
Basilicata	95,4	96,1	96,4
Calabria	92,8	85,2	92,4
Sicilia	91,0	87,9	93,4
Sardegna	100,9	98,5	96,4
Italia	100,0	100,0	100,0

**Figura 3.2** Regressione tra Sussidiarietà (y) e Sentimento di sé relazionale (x)



**Figura 3.3** Regressione tra Sviluppo sociale (y) e Sussidiarietà (x)



Come accennato, così facendo otterremo tre misure complessive, una per ciascuno dei tre fenomeni e, a questo punto, le analisi saranno più semplici e utili a comprendere se esistono legami e dipendenza reciproca. Alcune cartografie aiuteranno a cogliere meglio, visivamente, la geografia di tali relazioni.

Dalla Tabella 3.2, considerato 100 il valore dell'Italia, è semplice individuare le regioni che presentano valori sopra o sotto tale termine di riferimento.

Il coefficiente di correlazione tra il “Sentimento di sé relazionale” e la “Sussidiarietà” tra le regioni nel loro complesso è pari a +0,95 e anche la cograduazione (il valore del legame tra i ranghi, cioè tra le posizioni nelle graduatorie) è molto alta e positiva (+0,91).

Il coefficiente di correlazione tra “Sussidiarietà” e “Sviluppo sociale” delle regioni nel loro complesso è pari a +0,91 (la cograduazione è pari a +0,90). Tali analisi dimostrano la forte dipendenza reciproca tra questi tre fenomeni: i legami statistici sono molto forti e sembrano avvalorare le relazioni anche teoriche poste dalla domanda di ricerca.

Per accertare meglio tali relazioni di dipendenza si procede al calcolo di due regressioni lineari.

Una prima mette in relazione la “Sussidiarietà” (variabile dipendente o di risposta) e il “Sentimento di sé relazionale” (variabile indipendente).

La retta di regressione (linea tratteggiata in Figura 3.2) è prossima alla nuvola dei punti (che rappresentano le regioni italiane); infatti, il coefficiente di determinazione, che misura la bontà di adattamento della retta ai punti stessi, è di circa 0,9 (1 vuol dire perfetto adattamento). Ciò significa che il “Sentimento di sé relazionale” influenza molto la “Sussidiarietà”, pertanto tale relazione è decisamente forte e dimostra la validità dell'ipotesi che sta alla base della prima parte della domanda di ricerca.

La seconda regressione vuole misurare l'impatto della “Sussidiarietà” sullo “Sviluppo sociale”.

In tal senso la Figura 3.3 mostra come anche tale impatto sia forte, in quanto il coefficiente di determinazione risulta essere pari a oltre 0,82. Anche questa parte della domanda di ricerca sembra dunque potersi dire dimostrata.

### 3.4.3 Cosa cambia al tempo del Covid?

La seconda domanda di ricerca vuole analizzare i contraccolpi che la pandemia sta avendo sui tre fenomeni.

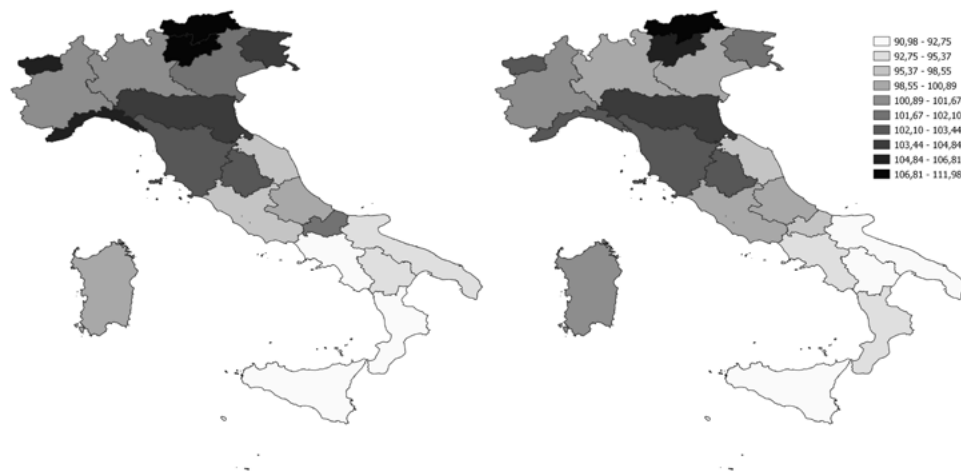
Con l'uscita del Rapporto BES 2022<sup>3</sup>, è possibile confrontare la situazione pre-Covid con il momento in cui la pandemia è in atto. In Tabella 3.3 si possono apprezzare gli indicatori compositi dei tre fenomeni, calcolati con l'aggiornamento dei dati dall'ultimo Rapporto BES, ossia in piena pandemia. Il 100 rappresenta, come di consueto, il valore Italia.

Poiché le Tabelle 3.2 e 3.3 presentano indici compositi che, avendo una diversa base dovuta all'anno di riferimento, non sono paragonabili tra di loro in termini assoluti, ai fini di un confronto tra “prima e durante” si sono considerati i ranghi e quindi le posizioni delle singole regioni.

Per comprendere gli eventuali cambiamenti tra i due periodi si procede al confronto, per ciascuno dei tre fenomeni, dei ranghi delle regioni, sia attraverso un indice di cogradua-

3 Istat, *Rapporto BES 2021: il benessere equo e sostenibile in Italia*, 21 aprile 2022, [https://www.istat.it/it/files/2022/04/BES\\_2021.pdf](https://www.istat.it/it/files/2022/04/BES_2021.pdf)

**Figura 3.4 La cartografia del Sentimento di sé relazionale (pre-Covid a sinistra e durante il Covid a destra)**



zione (la correlazione tra ranghi di cui si è già fatto uso), sia con il calcolo della differenza assoluta media di rango, ossia di quante posizioni in media si sposta la generica regione. Le regioni che hanno perso più posizioni sono quelle che hanno subito maggiormente l'effetto della pandemia. Inoltre, l'analisi è stata arricchita con alcune cartografie dell'Italia in cui alle regioni sono state assegnate differenti tonalità di colore a seconda del valore dell'indice composito: più alto è il valore, e quindi il fenomeno è più marcato (in senso positivo), più scura è la tonalità di colore.

**Tabella 3.3 Indici compositi regionali per i tre fenomeni (durante il Covid)**

Regioni	Sentimento di sé relazionale	Sussidiarietà	Sviluppo sociale
Piemonte	101,6	101,9	101,3
Valle d'Aosta	103,3	106,8	103,4
Liguria	102,3	104,2	101,9
Lombardia	100,6	104,6	103,4
Bolzano/Bozen	110,0	118,7	105,5
Trento	106,4	120,6	108,3
Veneto	100,0	106,2	105,9
Friuli-Venezia Giulia	101,7	108,8	105,2
Emilia-Romagna	103,7	106,6	104,5
Toscana	102,8	106,1	105,1
Umbria	102,2	105,5	103,1
Marche	98,2	101,1	103,0
Lazio	100,5	100,6	101,6



Abruzzo	100,3	99,4	100,3
Molise	98,1	92,0	96,7
Campania	93,8	88,5	92,3
Puglia	92,5	91,8	94,9
Basilicata	92,1	91,9	96,8
Calabria	95,3	88,4	93,6
Sicilia	91,0	87,4	93,2
Sardegna	101,1	100,9	96,3
Italia	100,0	100,0	100,0

La Tabella 3.4 mostra per il fenomeno “Sentimento di sé relazionale” il rango delle regioni nei due distinti momenti di riferimento degli indicatori elementari. Il coefficiente di cograduazione delle due colonne è pari a 0,92, a dimostrazione che ci sono degli spostamenti ma non sono così marcati. Nel dettaglio, il Molise perde sei posizioni e il Veneto cinque; mentre il Piemonte, il Lazio e la Sardegna ne guadagnano tre. La differenza media assoluta di rango è pari a 1,91, il che significa che in media ogni regione ha cambiato quasi due posizioni, probabilmente a causa della pandemia.

**Tabella 3.4 Ranghi del fenomeno “Sentimento di sé relazionale” (prima e durante il Covid)**

Regioni	“Sentimento di sé relazionale” prima del Covid	“Sentimento di sé relazionale” durante il Covid	Differenza di rango
Piemonte	12	9	3
Valle d'Aosta	3	4	-1
Liguria	4	6	-2
Lombardia	11	11	0
Bolzano/Bozen	1	1	0
Trento	2	2	0
Veneto	9	14	-5
Friuli-Venezia Giulia	6	8	-2
Emilia-Romagna	5	3	2
Toscana	7	5	2
Umbria	8	7	1
Marche	16	15	1
Lazio	15	12	3
Abruzzo	14	13	1
Molise	10	16	-6
Campania	20	18	2
Puglia	18	19	-1

Basilicata	17	20	-3
Calabria	19	17	2
Sicilia	21	21	0
Sardegna	13	10	3

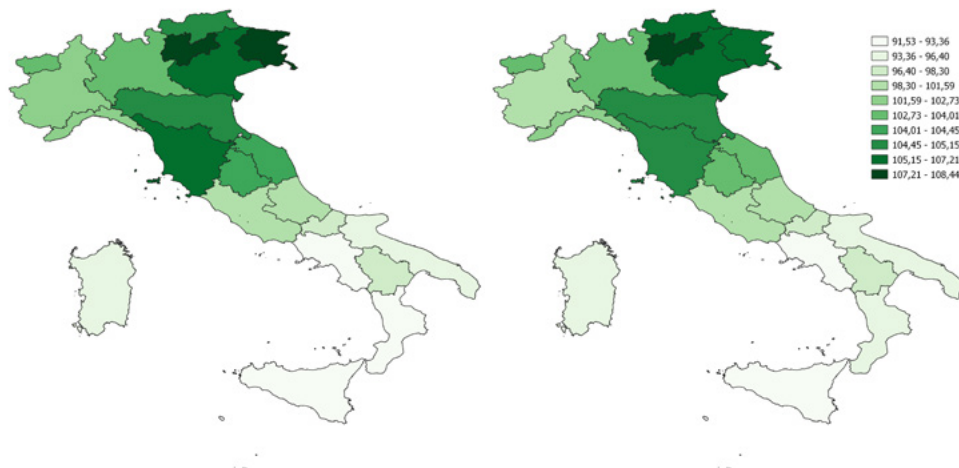
L'indice composito del fenomeno multidimensionale "Sentimento di sé relazionale" presenta una distribuzione geografica moderatamente definita, in cui le province autonome di Trento e Bolzano hanno un livello sensibilmente più elevato del resto del Paese che, comunque, sembra diviso in tre gruppi con unità simili all'interno: Nord, Centro e Mezzogiorno. La differenza nei due momenti temporali, separati dall'avvento del Covid, è più marcata al Nord dove si registra un peggioramento per tutte le regioni: ciò sembra imputabile all'incidenza della prima ondata del virus che, per l'appunto, ha maggiormente colpito proprio le regioni settentrionali.

**Tabella 3.5 Ranghi del fenomeno "Sussidiarietà" (prima e durante il Covid)**

Regioni	"Sussidiarietà" prima del Covid	"Sussidiarietà" durante il Covid	Differenza di rango
Piemonte	10	11	-1
Valle d'Aosta	4	4	0
Liguria	9	10	-1
Lombardia	8	9	-1
Bolzano/Bozen	2	2	0
Trento	1	1	0
Veneto	5	6	-1
Friuli-Venezia Giulia	3	3	0
Emilia-Romagna	6	5	1
Toscana	11	7	4
Umbria	7	8	-1
Marche	12	12	0
Lazio	13	14	-1
Abruzzo	16	15	1
Molise	15	16	-1
Campania	20	19	1
Puglia	18	18	0
Basilicata	17	17	0
Calabria	21	20	1
Sicilia	19	21	-2
Sardegna	14	13	1

La Tabella 3.5 presenta il rango delle regioni per il fenomeno “Sussidiarietà” nei due distinti momenti di riferimento degli indicatori elementari: prima e durante la pandemia. I cambiamenti sono decisamente meno marcati rispetto al fenomeno “Sentimento di sé relazionale”, infatti il coefficiente di cograduazione è pari a 0,98 e la differenza media assoluta di rango è pari a 0,86 ossia, in media, ciascuna regione cambia meno di una posizione.

**Figura 3.5** La cartografia della “Sussidiarietà” (pre-Covid a sinistra e durante il Covid a destra)



La cartografia del fenomeno “Sussidiarietà” presenta una geografia decisamente più marcata rispetto al “Sentimento di sé relazionale”; la distinzione in tre gruppi è più netta, infatti la tonalità di blu è decisamente più intensa al Nord; lo è meno al Centro ed evidentemente più chiara nelle regioni del Mezzogiorno di Italia. Sembra interessante notare, pur senza anticipare troppo le conclusioni, che la variabilità del composito di questo fenomeno è maggiore rispetto agli altri due. Vale a dire: la “Sussidiarietà” evidenzia una distanza più accentuata tra le regioni. Il confronto temporale attraverso la cromaticità delle due cartografie presenta una situazione decisamente simile con un lieve peggioramento al Nord e miglioramento al Centro e al Sud.

Infine, la Tabella 3.6 presenta il rango delle regioni per il fenomeno “Sviluppo sociale” nei due distinti momenti di riferimento degli indicatori elementari: prima e durante la pandemia. I cambiamenti sono decisamente simili al fenomeno “Sussidiarietà” e meno marcati rispetto al fenomeno “Sentimento di sé relazionale”: il coefficiente di cograduazione è pari a 0,97 e la differenza media assoluta di rango è pari a 1,05 ossia, in media, ciascuna regione cambia circa una posizione.

**Tabella 3.6 Ranghi del fenomeno “Sviluppo sociale” (prima e durante il Covid)**

Regioni	“Sviluppo sociale” prima del Covid	“Sviluppo sociale” durante il Covid	Differenza di rango
Piemonte	11	13	-2
Valle d’Aosta	10	8	2
Liguria	12	11	1
Lombardia	9	7	2
Bolzano/Bozen	5	3	2
Trento	1	1	0
Veneto	3	2	1
Friuli-Venezia Giulia	2	4	-2
Emilia-Romagna	6	6	0
Toscana	4	5	-1
Umbria	8	9	-1
Marche	7	10	-3
Lazio	13	12	1
Abruzzo	14	14	0
Molise	15	16	-1
Campania	21	21	0
Puglia	18	18	0
Basilicata	16	15	1
Calabria	20	19	1
Sicilia	19	20	-1
Sardegna	17	17	0

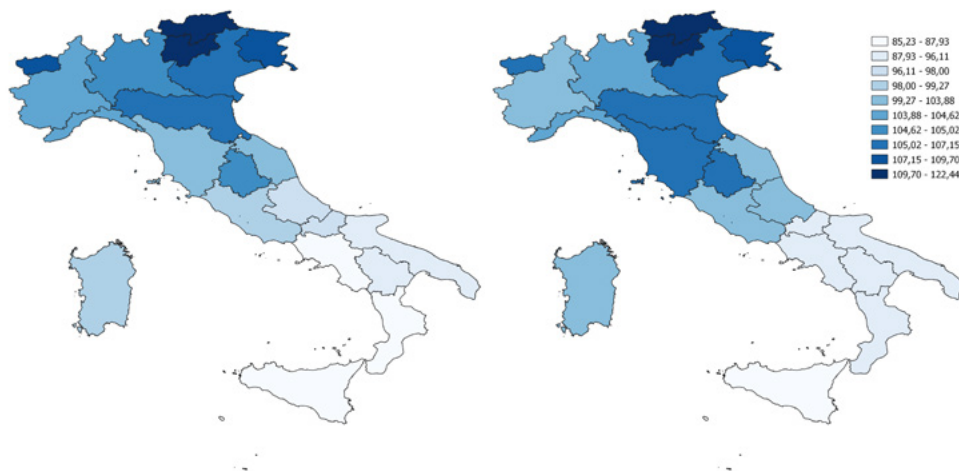
La cartografia del fenomeno “Sviluppo sociale” ricalca sostanzialmente le tonalità degli altri due fenomeni, pur presentando una dispersione più contenuta. Anche in questo caso la divisione in tre gruppi sembra riproporsi, magari con la particolarità che al Settentrione è possibile scorgere valori dell’indice composito più elevati per il Nord-est rispetto al Nord-ovest. Il confronto temporale, attraverso le tonalità di verde, mostra una sostanziale invarianza: leggermente meglio la provincia autonoma di Bolzano e la Calabria; un lieve peggioramento per il Friuli-Venezia Giulia e le regioni del Centro.

### 3.5 Conclusioni

Lo studio e le analisi del presente contributo vogliono non solo disegnare una geografia regionale dell’Italia in termini di propensione a un “Sentimento di sé relazionale” e alla “Sussidiarietà”, intesa come partecipazione ad attività collettive di tipo sociale, ma soprattutto comprendere se l’effetto finale di questi fenomeni multidimensionali è lo “Sviluppo sociale”.

Il paradigma di lavoro prevede, dapprima, la definizione dei fenomeni; successivamente l’individuazione di una batteria di domini e indicatori elementari che possano ben rap-

**Figura 3.6 La cartografia dello Sviluppo sociale (pre-Covid a sinistra e durante il Covid a destra)**



presentarli al fine di calcolare un indice composito per ciascuno dei tre. Infine, una serie di analisi di dipendenza che possano dimostrare la prima delle due domande di ricerca: il fenomeno “Sentimento di sé relazionale” ha un impatto sul fenomeno “Sussidiarietà”? E la stessa “Sussidiarietà” ha un impatto sul fenomeno “Sviluppo sociale”?

Le analisi statistiche effettuate a coppia, così come poste dalla domanda di ricerca, sembrano decisamente sostenere la tesi che esiste un legame molto stretto e l'effetto a catena è piuttosto evidente. Non solo i coefficienti di correlazione sono molto alti, con valori superiori a +0,9, ma le due analisi di regressione dimostrano che il “Sentimento di sé relazionale” influenza la “Sussidiarietà” e la “Sussidiarietà” stessa influenza il grado di “Sviluppo sociale” sul territorio.

Inoltre, volendo fare un focus su alcuni indicatori elementari di “Sussidiarietà” (per esempio la formazione continua, la cultura, il Terzo settore), risulta molto evidente che essa è correlata positivamente con alcuni *key indicators* che rappresentano le “cose buone” della vita: il lavoro e la salute. Di contro, sono correlati negativamente, e in modo marcato, con aspetti sfavorevoli della vita di una persona quali: la mortalità evitabile, il rischio di povertà, la grave difficoltà ad arrivare a fine mese e la presenza di dipendenti con bassa paga. La seconda domanda di ricerca si è posta l'obiettivo di analizzare eventuali effetti della pandemia da SARS-CoV-2 sui tre fenomeni oggetto di studio. Si premette che sembra necessario – e auspicabile – ripetere l'analisi seguente negli anni a venire, in modo da avere una serie storica più completa (magari con lievi strascichi del virus) e un quadro maggiormente definito per arrivare a conclusioni più robuste.

Data la limitatezza dei dati è possibile verificare solo il cambiamento di ranking delle regioni nel contesto nazionale.

Le regioni che peggiorano il loro ranking hanno subito maggiormente l'effetto del Covid, mentre in quelle che migliorano il ranking l'effetto del Covid è più limitato.

In ogni caso, il confronto tra i ranghi regionali ottenuti dal calcolo degli indici compositi ha mostrato che in media, relativamente al fenomeno “Sentimento di sé relazionale”, un

moderato livello di peggioramento si è riscontrato nel Nord del Paese, ossia nell'area maggiormente colpita dalla prima ondata di pandemia.

Tra i tre fenomeni, pare che la dimensione della “Sussidiarietà” abbia cambiato meno la posizione delle ragioni all'interno del ranking: ogni regione si muove in media meno di una posizione e, addirittura, sono sette le regioni che restano con lo stesso ranking. Dodici regioni cambiano una sola posizione e la Toscana migliora la sua performance di ben quattro posti. Anche il fenomeno “Sviluppo sociale” non sembra mutare la differenza tra regioni, tanto che ogni regione cambia in media una sola posizione. Sei regioni mantengono lo stesso rango (ma quattro sono nel Mezzogiorno e occupavano già prima della pandemia posizioni non di vertice) e ben otto migliorano la loro performance.

In conclusione, i dati sembrano mostrarci una realtà in cui – nonostante il virus e le sue restrizioni dal punto di vista della vita sociale abbiano influito nel nostro stato psichico aumentando il livello di preoccupazione e intaccando la nostra fiducia personale e nel prossimo – la partecipazione sociale, e soprattutto la sussidiarietà, restano comportamenti che riflettono valori ed esperienze fondamentali della nostra esistenza.

### **Riferimenti bibliografici**

- M. Mazziotta, A. Pareto (2020), *Gli indici sintetici*, Giappichelli editore, Torino.
- M. Mazziotta, A. Pareto (2016), *On a Generalized non-Compensatory Composite Index for Measuring Socio-economic Phenomena*, in *Social Indicators Research*, Vol. 127, N. 3, pp. 983-1003.
- M. Mazziotta, A. Pareto (2013), *Methods for Constructing Composite Indices: One for All or All for One?*, in *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, Vol. LXVII, N. 2, pp. 67-80.
- C. Mazziotta, M. Mazziotta, A. Pareto, F. Vidoli (2010), *La sintesi di indicatori territoriali di dotazione infrastrutturale: metodi di costruzione e procedure di ponderazione a confronto*, in *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, vol. 1, pp. 7-33.

## 4. La ricerca della felicità pubblica come fattore di sviluppo sociale

Luca Antonini

### 4.1 Diritti e doveri come lati d'una stessa medaglia

“Questo Paese non si salverà e la stagione dei diritti e delle libertà si rivelerà effimera se in Italia non nascerà un nuovo senso del dovere”.

È Luciano Violante, nel suo *Il dovere di avere doveri*<sup>1</sup>, a ricordare questa consapevole affermazione di Aldo Moro, pronunciata in un suo discorso pochi giorni prima di essere sequestrato e poi assassinato dalle Brigate Rosse.

È una frase passata alla storia come il suo testamento politico. È emblematica: la stagione dei diritti e delle libertà era quella uscita vincente dal '68, ma lui lega – in modo realistico e drammatico, libero da ogni enfasi e superficialità – la sopravvivenza di quei diritti e di quelle conquistate libertà al rinascere del senso del dovere.

Non è un caso, perché quelle parole attualizzano e riecheggiano la stessa prospettiva scolpita nella Costituzione italiana all'art. 2, alla cui formulazione proprio Aldo Moro concorse in modo determinante: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

È qui il “segreto dell'articolo” come disse, presentandone la formulazione, il presidente della Commissione dei 75 Meuccio Ruini: nella Costituzione italiana diritti e doveri costituiscono i lati di una stessa medaglia: “vorrei aggiungere un rilievo che era certamente nel pensiero stesso dei proponenti, i quali hanno aderito alla mia tenace insistenza perché si mettano insieme come lati inscindibili, come due aspetti dei quali uno non si può scervere dall'altro, i diritti e i doveri. [...] Il segreto dell'articolo è qui. Nello stesso tempo che si riconoscono i diritti inviolabili della persona umana, si ricorda che vi sono doveri altrettanto imprescindibili dei quali lo Stato richiede l'adempimento”<sup>2</sup>.

Non è una questione formale o moralistica, al contrario: qui batte proprio il cuore della nostra Costituzione, che è tutta diretta a porre al centro l'uomo reale, l'*homme situé* per usare la celebre espressione di Georges Burdeau, cioè la persona situata dentro la società, immersa nei legami sociali, e non, come più volte ha sottolineato Paolo Grossi<sup>3</sup>, l'indi-

1 L. Violante (2014), *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, p. 23.

2 Camera dei deputati (1970), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Roma, seduta del 24.3.1947, p. 595.

3 P. Grossi (2007), *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, pp. 148 ss.

viduo astratto – nel senso di *ab-stractus*, cioè tirato fuori dal suo contesto storico – del giusnaturalismo sei/settecentesco che si fondava su uno stato di natura “che, in realtà, non esisteva in nessun luogo”<sup>4</sup>.

Non è un mondo “di Robinson Crusoe”, di individui isolati e senza relazioni, quello designato dalla Costituzione italiana: significativamente i Titoli da I a IV, che compongono la Parte I, “Diritti e doveri”, sono dedicati ai “Rapporti”, declinati in civili, etico-sociali, economici, politici.

## **4.2 L’originaria nozione di felicità pubblica implicata nella dichiarazione di indipendenza USA: *The Pursuit of Happiness* secondo Hannah Arendt**

Hannah Arendt ha scoperto qualcosa di simile al “segreto” dell’art. 2 della Costituzione italiana con riguardo – si farebbe fatica a crederlo se non fosse per l’autorevolezza della fonte – al “processo costituente” americano.

La Arendt pone al centro della sua attenzione il notissimo proclama della dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d’America del 4 luglio 1776: “Noi teniamo per certo che queste verità siano di per se stesse evidenti, che tutti gli uomini sono creati eguali, che essi sono dotati dal loro Creatore di certi Diritti inalienabili, che tra questi vi siano la Vita, la Libertà e il perseguimento della Felicità”.

Si ripropone quindi di esplorare il retroterra nascosto, in termini di esperienza, dietro questa affermazione sulla ricerca della felicità, simile, in un’analisi a prima vista, a “uno slogan insignificante”, “che apparentemente attribuisce agli uomini”, con le parole di Howard Mumford Jones, “lo sgradevole privilegio d’inseguire un fantasma e di abbracciare una delusione”<sup>5</sup>.

Lo strumento principale su cui fa leva è uno strano passaggio nelle ultime lettere scambiate fra Thomas Jefferson e John Adams, quando, “alla fine della loro lunga vita ed in un’attitudine riflessiva, hanno sentito il bisogno di spiegarsi l’uno con l’altro”.

Uno degli argomenti che discutevano di frequente era la morte, che ambedue attendevano “più con disponibilità che con riluttanza, con completa equanimità, in uno spirito egualmente remoto dall’angoscia e dal *taedium vitae*. E quando, in questa atmosfera di tranquillità e di calma, venne posta la questione della vita in un aldilà, Jefferson – che forse non aveva mai condiviso la convinzione di John Adams che la credenza in una condizione futura con ricompense e punizioni fosse indispensabile per le comunità civilizzate – concluse una delle sue lettere come segue: ‘Potessimo incontrarci nuovamente là a Congresso, con i nostri antichi colleghi, e ricevere con loro il suggello dell’approvazione: Ben fatto, buoni e fedeli servitori’ (corsivi miei)”<sup>6</sup>.

Certamente, continua la Arendt, “Jefferson parla scherzando, o piuttosto con la sovrana ironia che la vecchiaia conferisce a quelli che sono in pace con se stessi, il cui innato orgoglio è rimasto intatto sotto i trionfi e i disastri della vita. Tuttavia, al di là dell’ironia, c’è la candida ammissione che la vita al Congresso – le gioie del discorso, della legislazione,

4 H. Arendt (2004), *Le origini del totalitarismo. Le teorie razziali prima dell’imperialismo*, Einaudi, Torino, p. 226.

5 H. Arendt (1962), *Action and the “Pursuit of Happiness”*, in *Politische Ordnung und Menschliche Existenz*, Beck, München, pp. 1-16, trad. it. G. Rametta, in <https://www.marxists.org/italiano/arendt/felicita.htm>

6 *Ibidem*.



del disbrigo degli affari, del persuadere ed essere persuaso – erano così conclusivamente la preguistazione di una eterna beatitudine come le delizie della contemplazione per la devozione medievale”.

Da questa prima conclusione, l’Arendt trae un ulteriore argomento, che è funzionale a rivalutare la famosa espressione sulla ricerca della felicità e a porla sotto una nuova e inedita luce: in effetti, all’epoca, nel pieno splendore del pensiero liberale, il paradigma classico dei diritti era senza ombra di dubbio il consolidatissimo binomio, di matrice lockiana, *Liberty and Property*, piuttosto che quello, in apparenza del tutto inusuale, del “Pursuit of Happiness”<sup>7</sup>.

“È un fatto strano” afferma, “e naturalmente spesso notato, che mentre Jefferson stava abbozzando la Dichiarazione d’Indipendenza, abbia cambiato la formula corrente con la quale venivano elencati gli inalienabili diritti umani da ‘vita, libertà e proprietà’ in ‘vita, libertà e ricerca della felicità’. Più strano ancora è che nei dibattiti che precedettero l’adozione dell’abbozzo di Jefferson, questa modifica non venisse discussa; e questa curiosa mancanza di attenzione per una fraseologia che, nel corso dei secoli seguenti, ha contribuito più di ogni altra parola o concetto a un’ideologia specificamente americana, ha bisogno di una spiegazione almeno quanto la frase stessa. È senz’altro possibile che questa originale mancanza di attenzione fosse dovuta all’alta considerazione in cui la famosa ‘facilità di penna’ di mr. Jefferson era tenuta”<sup>8</sup>.

Ma poi precisa che è assai più probabile “che il cambiamento sia sfuggito all’attenzione perché la parola ‘felicità’ occupava un suo posto nel linguaggio politico pre-rivoluzionario, cosicché assumeva, in questo contesto, un suono abbastanza familiare”<sup>9</sup>.

La spiegazione decisiva di questo “fatto strano”, che ha addirittura condotto a eclissare il più noto dei diritti liberali, la proprietà, è che per gli americani – sottolinea la Arendt – parlare di “felicità pubblica” era facile e immediato, “perché avevano provato l’esperienza della libertà pubblica prima della rivoluzione, nelle assemblee delle città e dei distretti in cui erano abituati a deliberare sugli affari pubblici e nelle quali, secondo John Adams, ‘i sentimenti del popolo si vennero in primo luogo a formare’. Essi sapevano che le attività connesse con questi affari non costituivano un peso, ma davano a quelli che le svolgevano in pubblico un sentimento di felicità che non potevano acquistare da nessun’altra parte”<sup>10</sup>.

È una considerazione da non perdere, a nessun livello e che può peraltro evidenziare, seppure per certi aspetti e con i debiti *distinguo*, una sorprendente ma effettiva analogia con quel clima di valori che, come si è visto, ha segnato l’Assemblea costituente italiana.

### 4.3 La breve vita di questa originaria nozione di felicità pubblica

Va considerato, peraltro, che questa concezione della felicità, nascosta nelle pieghe della storia del nascente Stato americano, non era estranea nemmeno alla cultura italiana di quello stesso periodo: nel 1749 il modenese Ludovico Antonio Muratori pubblicava il volume *Della pubblica felicità*, sulla quale fondava la tesi centrale dell’Umanesimo ci-

7 Cfr. L. Antonini (1996), *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Giuffrè, Milano, pp. 34 ss.

8 H. Arendt (1962), cit.

9 *Ibidem*.

10 *Ibidem*.

vile, ovvero il desiderio “del Bene della Società [...] o sia della Pubblica Felicità”, che nasce dalla virtù.

Nella tradizione di pensiero dell’economia civile, infatti, un posto di rilievo era occupato proprio dal discorso sulla felicità pubblica, che comportava una forte rivalutazione della dimensione relazionale dell’essere umano<sup>11</sup>.

Questa prospettiva di una felicità pubblica, alimentata dalle virtù, tuttavia, sia in un contesto che nell’altro, si rivelerà effimera e non riuscirà a radicarsi.

In riferimento a quello americano, osserva la Arendt, “Tocqueville una volta ha giustamente osservato che ‘di tutte le idee e i sentimenti che avevano preparato la rivoluzione, in senso stretto i primi a scomparire sono stati il concetto e il gusto della libertà pubblica’. E *mutatis mutandis*, si può dire lo stesso per la nozione di felicità pubblica in America, dove ‘ricerca della felicità’ venne quasi immediatamente usata e intesa senza l’aggettivo che originariamente la qualificava. Fu per motivi storici quanto teoretici che questa fatale scomparsa giunse a prodursi”<sup>12</sup>.

Analogamente avvenne in Europa: come nota Stefano Zamagni, il “progetto economico della tradizione civile italiana subisce un’eclissi pressoché totale nella seconda metà dell’Ottocento, in concomitanza con l’ingresso ‘ufficiale’ della matrice filosofica utilitaristica nella teoria economica. In particolare, la felicità cessa di essere l’oggetto principale di studio dell’economia, per cedere il posto all’utilità e soprattutto alla teoria delle preferenze basata sul ‘nudo fatto della scelta’ (secondo l’espressione di Vilfredo Pareto)”<sup>13</sup>.

#### 4.4 Riscoprire la felicità pubblica oggi

Su questa “fatale scomparsa” è tempo di tornare a riflettere: è enorme la perdita di capitale sociale che può produrre il dissolversi di una cultura con a tema questa dimensione relazionale della felicità.

Uno sconsiderato passaggio da una cultura del “noi” a una cultura dell’“io”, degenerando in una “convivenza senza rapporto”<sup>14</sup>, determina conseguenze gravi nella vita di una democrazia, come dimostrato da Robert Putnam in *Bowling Alone*, dove, dando ragione del titolo, muove la sua profondissima analisi dall’osservazione di un fenomeno apparentemente banale, quello per cui negli USA sempre più, si gioca a bowling da soli, mentre una volta si era soliti farlo a squadre<sup>15</sup>.

L’impoverimento può quindi manifestarsi in un disagio sociale dalle mille facce: dall’astensionismo elettorale all’esaltazione dell’antipolitica, dall’apatia per la discussione pubblica al disprezzo delle istituzioni, con esiti schizofrenici che possono variare dall’esaltazione narcisistica fino all’annientamento nichilistico.

11 Cfr. S. Zamagni (2012), “*Felicità pubblica*”, *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Economia*, in [https://www.treccani.it/enciclopedia/felicit%C3%A0-pubblica\\_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/felicit%C3%A0-pubblica_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero%29/). Cfr., inoltre, L. Bruni (2018), *La pubblica felicità. Economia civile e political economy a confronto*, Vita e Pensiero, Milano.

12 H. Arendt (1962), cit.

13 S. Zamagni (2012), cit.

14 Cfr. J. Prades (2008), *Occidente: l’ineludibile incontro*, Cantagalli, Siena, pp. 7 ss.; M. Cartabia (2010), *Diritti umani e pluralità delle culture: un percorso possibile*, in J. Prades, a cura di, *All’origine della diversità*, Guerini e ass. - Fondazione per la Sussidiarietà, Milano, pp. 37 ss.

15 R. Putnam (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.

Per questo appare importante lo sforzo per riscoprire l'anima più profonda della nostra tradizione costituzionale, che si raccorda, sviluppandoli, ai ricordati filoni di pensiero, che consapevolmente già avevano posto al centro dell'attenzione il tema di una felicità che era pubblica perché aveva a che vedere con il bene comune.

È importante, anche perché la possibilità di fare esperienza di un sentimento di felicità che, per riprendere l'espressione della Arendt, "non è possibile acquistare da nessun'altra parte" evidenzia lo scarto che esiste rispetto alle illusioni e ai paradossi della felicità privata o egoistica, come quella indotta da un utilitarismo senza alcun punto di fuga ideale<sup>16</sup> ovvero dal consumismo: afferma Zygmunt Bauman che questo stimola la ricerca della felicità ma il consumatore non è mai felice, perché più ha e più è infelice<sup>17</sup>; o come quella promessa dal denaro, che secondo Charles Pequy, ha invece "raccolto in sé tutto ciò che c'era di velenoso nel temporale, ed ora è fatta [...] lo strumento di misura di scambio e di valutazione ha invaso tutto il valore che serviva a misurare, scambiare, valutare. Lo strumento è diventato la materia e l'oggetto e il mondo"<sup>18</sup>.

In questa ricerca non ritengo improprio partire dalla mia esperienza personale, perché questa dimensione, appunto quella della felicità pubblica, mi è divenuta più familiare constatando (potrei dire: anch'io similmente a Robert Putnam) un dato di per sé banale (ma, del resto, anche la mela che Isaac Newton vide cadere non era un fatto eclatante), ovvero che il tempo che ho già trascorso nella veste di giudice costituzionale mi è sembrato scorrere con un'incredibile velocità: sono ormai più di tre anni che sono stato eletto dal Parlamento per questo ruolo, eppure sembra davvero ieri.

Ho scoperto poi che questa sensazione non solo è comune ai miei colleghi ma che anche ciascuno di quelli che hanno già esaurito il loro mandato concordano nel ritenere che i nove anni (un tempo che non è certo minimale) siano passati come un soffio.

Mi sono interrogato su questo fatto e ho dovuto constatare che la stessa sensazione di un tempo che sfugge l'avevo avvertita in altri momenti della mia vita, come innanzitutto quelli in cui, da ragazzo, potevo dedicarmi al mio hobby preferito: la pesca sportiva. Anche allora la bellezza dell'alba, dell'immergersi nella natura, della sfida con il mondo sommerso, ecc. facevano sì che le ore passassero con una velocità che quasi mi feriva. Lo stesso, poi, era avvenuto per i momenti più belli dell'esperienza affettiva, l'incanto dell'innamoramento, e così via.

In effetti, se ci si riflette, è difficile sfuggire all'esperienza che tanto più il momento è felice, tanto più velocemente sembra consumarsi il tempo.

A questa prima constatazione, tuttavia, ho dovuto aggiungere un'altra: se, ad esempio, il tempo dell'hobby non fosse rimasto quello di una parentesi rispetto (allora) allo studio e fosse diventato il tempo ordinario, l'incanto non sarebbe continuato e nemmeno quell'esperienza avrebbe potuto sfuggire all'inevitabile assalto del tedio di leopardiana memoria:

16 Cfr. J. Carrón (2013), *Educazione/Senza memoria dell'io, avremo figli senza libertà*, in *ilSussidiario.net*, 1 febbraio, <https://www.ilsussidiario.net/news/educazione/2013/2/1/educazione-carr-n-senza-memoria-dell-io-avremo-figli-senza-liberta/359699/>: "Mi colpisce la sintonia con quanto diceva don Giussani nel 1992, in una intervista al *Corriere della Sera*: 'Mi spaventa [...] l'Italia. [...] È una situazione civile dove non c'è un ideale adeguato, dove non c'è nulla che ecceda l'aspetto utilitaristico. Un utilitarismo perseguito senza alcun punto di fuga ideale'".

17 Cfr. Z. Bauman (2010), *Consumo dunque sono*, Laterza, Bari, trad. it M. Cupellaro.

18 C. Pequy (2011), *Il denaro*, Castelvecchi, Bologna, p. 63.

“ma se un discorde accento fere l’orecchio, in nulla torna quel paradiso in un momento”<sup>19</sup>. D’altra parte, come dimostrato da Freud, il “principio di piacere” deve essere bilanciato e regolato dal “principio di realtà”, per non decadere nel deserto dell’asocialità.

Un tempo ordinario (non è certo una parentesi: impegna i giorni e a volte anche le notti) e “sociale”, invece, è quello passato nel compito di giudice della Corte costituzionale.

Eppure, è un tempo che continua a scorrere molto veloce, non certo complicato dalla noia. Questa esperienza mi ha quindi portato a verificare l’intuizione di Hannah Arendt: lo studiare con la massima attenzione tutti i casi sottoposti al giudizio della Corte, i confronti con i miei assistenti, la massima attenzione a tutti i fattori delle fattispecie e alle conseguenze che sulla vita concreta di alcune o tante persone potrà avere una decisione, le lunghe, e a volte accese e senza tregua, discussioni in camera di consiglio, la dedizione alla scrittura delle sentenze di cui sono redattore, la lettura di quelle degli altri: tutto questo, a volte immane, lavoro, non è un peso, ma determina, nel suo svolgimento, “un sentimento di felicità che non si può acquistare da nessun’altra parte”: ecco perché il tempo sembra scorrere tanto veloce.

Questa la conclusione: una vera felicità ha, in qualche modo, una natura strutturalmente sociale. Difficilmente si può sfuggire alla constatazione che non può esistere una duratura esperienza di felicità cui risulti strutturalmente estranea questa dimensione: la felicità “privata”, in fondo, si può definire tale anche in quanto è, appunto, privata di qualcosa, che non è secondario.

Certo, la felicità pubblica non è a buon mercato, perché, in forma e intensità diverse, implica sempre un certo sacrificio. Ma ho compreso che questo può essere inteso secondo l’etimologia latina (*sacrum facere*), dove assume una connotazione non antitetica alla felicità stessa.

Tale conclusione, cui sono pervenuto, non può che essere paradigmatica: non è certo solo l’esercitare una specifica funzione pubblica (come nel mio caso che ho descritto) a rendere possibile questa esperienza, che è in fondo immanente, più in generale, in qualsiasi attività, anche la più umile e nascosta, che abbia a vedere con il bene comune e la libertà sociale, come ad esempio svolgere una attività di volontariato.

Può quindi concorrere anche a riscattare una certa povertà delle narrazioni politiche e – a volte – anche del dibattito culturale, cercare di approfondire gli ambiti in cui può realizzarsi una relazione tra un impegno civico e il concetto di felicità pubblica.

Questa prospettiva, peraltro, rientra del resto tra i valori di fondo sottesi a due recenti pronunce della Corte costituzionale sulle quali è opportuno soffermarsi.

## **4.5 Due recenti sentenze della Corte costituzionale e i rispettivi valori di fondo**

### *4.5.1 La sentenza n. 131 del 2020 e l’amministrazione condivisa*

Nella sentenza n. 131 del 2020 la Corte costituzionale ha indicato gli enti del Terzo settore, disciplinati dal relativo Codice del 2017, come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a “perseguire il bene comune” (art. 1), a svolgere “attività di interesse generale” (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art.

19 G. Leopardi (1831), *Sopra il ritratto di una bella donna*, in *Canti*, XXXI, Laterza e figli, Bari.

8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97).

In quanto tali, essi vengono identificati come soggetti rappresentativi della “società solidale”, che costituiscono “sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale”, e tali da produrre “effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della ‘società del bisogno’”.

La sentenza propone questo inquadramento degli enti del Terzo settore all’interno di una precisa ricostruzione del significato del principio di sussidiarietà previsto dall’art. 118, quarto comma, Cost.

Secondo la sentenza, infatti, tale articolo “ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della ‘profonda socialità’ che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una ‘azione positiva e responsabile’ (sentenza n. 75 del 1992): fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all’origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso”.

Pertanto, continua la sentenza, nell’art.118, ultimo comma, della Costituzione, “valorizzando l’originaria socialità dell’uomo (sentenza n. 75 del 1992), si è quindi voluto superare l’idea per cui solo l’azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una ‘autonoma iniziativa dei cittadini’ che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese”.

In questo modo, si “è identificato così un ambito di organizzazione delle ‘libertà sociali’ (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle ‘forme di solidarietà’ che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese ‘tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente’ (sentenza n. 309 del 2013)”.

Dopo queste affermazioni, la sentenza si dedica quindi ad approfondire la portata del principio di amministrazione condivisa.

A questo riguardo, la Corte sottolinea la centralità dell’art. 55 del codice del Terzo settore, come significativa attuazione del principio di sussidiarietà.

Rinsaldando le odierne espressioni del Terzo settore alla gloriosa tradizione nazionale di solidarietà libera delle società di mutuo soccorso, delle opere caritatevoli e dei monti di pietà, antecedente alla nascita dei sistemi pubblici di welfare, la Corte riconosce il contributo di queste iniziative allo sviluppo sociale, culturale ed economico del Paese.

Infatti, così afferma: “è quindi in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all’ultimo comma dell’art. 118 Cost., che l’art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell’azione sussidiaria – strut-

turando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nell'art. 1, comma 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e quindi dall'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328)".

Da questo punto di vista, la pronuncia evidenzia che l'art. 55 CTS pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, "nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti e in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona", il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS.

Tali elementi sono quindi valorizzati come "la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale".

Per cui, sostiene ancora la pronuncia, si instaura "tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la 'co-programmazione', la 'co-progettazione' e il 'partenariato' (che può condurre anche a forme di 'accreditamento') si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico".

A queste affermazioni segue poi una puntualizzazione di particolare interesse che bypassa le preoccupazioni che erano state espresse in modo particolare dal parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018 che aveva fornito – venendo per questo fortemente criticato dalla dottrina più attenta agli enti del Terzo settore<sup>20</sup> – una interpretazione alquanto restrittiva del citato art. 55 del CTS.

Infatti, la sentenza evidenzia come la suddetta disposizione del CTS si ponga in un ambito dove anche a livello dell'Unione Europea è riconosciuta una dimensione particolare a questo fenomeno di organizzazione sociale, al punto di ritenerlo un canale distinto rispetto a quello più specifico dell'applicazione del principio di libera concorrenza che riguarda il settore più specificamente tipico delle imprese *for profit*.

Afferma infatti la sentenza, "il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico".

Secondo la sentenza, quindi, "lo stesso diritto dell'Unione – anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli

20 Si veda a questo proposito le considerazioni svolte nel documento Aa.Vv. (2019), *Il diritto del Terzo settore preso sul serio*, in *welforum.it*, 28 gennaio.

appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell'Unione Europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione Europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 'Spezzino' e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) – mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)". L'importanza della sentenza n. 131 del 2020 appare, in conclusione, quella di affermare che il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ai fini dell'edificazione di una "società solidale", si riconnette ai valori fondanti dell'ordinamento giuridico. In questi termini la sentenza pare fornire una lettura costituzionale degli "enti del Terzo settore" come espressione delle "libertà sociali", diretta a definire giuridicamente un tipo di rapporto fra Terzo settore e pubblica amministrazione in grado di "valorizzare" tale ruolo degli ETS.

Se, infatti, il Terzo settore manifesta geneticamente, come afferma la sentenza, "una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale", non sarebbe coerente sottoporre quel rapporto alle medesime regole previste per tutti i soggetti operanti nell'ordinamento, per cui si impone – nella logica costituzionale – la creazione di un "nuovo" "canale di amministrazione condivisa", alternativo a quello del profitto e del mercato, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico, bensì "sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico".

Ne consegue, quindi, che l'accordo che si instaura fra PA ed ETS costituisce l'approdo finale di un "diverso rapporto tra il pubblico e il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico". L'art. 55 CTS, quindi, anziché sovvertire il quadro normativo di diritto comune di derivazione euro-unitaria, assume la funzione di norma promozionale non solo strumentale a dare "corpo" al quadro costituzionale, bensì pure coerente con il diritto europeo.

In tal senso, il disegno complessivo che ne risulta non mira a incidere direttamente sugli assetti concorrenziali del mercato, bensì a stabilire una originale e innovativa forma di collaborazione tra ETS e PA.

#### 4.5.2 *Il seguito normativo alla sentenza n. 131 del 2020*

Alla sentenza n. 131 del 2020 è stato dato un duplice seguito: da un lato il legislatore ha introdotto una norma di coordinamento fra i "sistemi normativi" del Codice del Terzo settore e del Codice dei contratti pubblici e dall'altro il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha adottato specifiche Linee guida sulla amministrazione condivisa<sup>21</sup>.

21 Cfr. L. Gori (2022), *Terzo settore e costituzione*, Giappichelli, Torino; L. Gori (2021), *Linee guida sul rapporto*

Sul primo aspetto va infatti segnalato che oggi sono espressamente fatte salve nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) le specifiche modalità previste dal CTS: artt. 30, comma 8, 59, comma 1, e 140, comma 1, come modificati, rispettivamente, dall'art. 8, comma 5, lettere 0a, a-quater, e c-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

Quanto al secondo, con il D.M. n. 72 del 2021 sono state adottate dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali le Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore).

Esse integrano e interpretano le disposizioni di cui all'art. 55, 56 e 57 del Codice del Terzo settore.

Tali linee guida nella parte introduttiva hanno cura di precisare che con le norme di cui agli artt. 55, 56 e 57 del CTS non si realizza “una semplice sottrazione rispetto alle norme di derivazione euro-unitaria che disciplinano il rapporto fra soggetti privati e PP.AA., bensì l'applicazione di altre norme che, nel rispetto del quadro normativo europeo, riescono a svolgere più efficacemente quella funzione di promozione richiesta dall'art. 118, comma 4 Cost.”.

Si precisa quindi che, senza deflettere dalla necessità di una piena applicazione dei principi che governano il procedimento amministrativo ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di un corpus di principi posti a presidio dell'imparzialità e del buon andamento della PA, si è comunque in un ambito che non è quello del Codice dei Contratti pubblici.

La scelta del legislatore viene peraltro inquadrata anche alla luce del diritto euro-unitario, precisando che i Trattati non impongono alcun modello di welfare nazionale e che è riconosciuta un'ampia libertà agli Stati membri di organizzare i propri servizi di interesse generale (SIG) nel modo che ritengono più opportuno, nel rispetto del loro contesto costituzionale.

È il legislatore nazionale, quindi, secondo le Linee guida, che contrassegna tali attività come “di interesse generale” e le assegna agli enti del Terzo settore, che perseguono in via esclusiva finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza fine di lucro, attraverso l'iscrizione in un pubblico registro.

Le Linee guida, pertanto, concludono che, da un lato, il diritto dell'Unione Europea trova nel Codice del Terzo settore una sua più compiuta attuazione; dall'altro, sul versante nazionale, si perviene a una chiara ripartizione degli ambiti di competenza fra il CTS e il Codice dei contratti pubblici, “i quali – armonicamente e in forma complementare – disciplinano le procedure di affidamento dei servizi pubblici, in relazione all'ambito nel quale ricadono e al fine perseguito”.

In conclusione, l'art. 55 del Codice del Terzo settore e le Linee guida si pongono oggi come uno strumento operativo per le pubbliche amministrazioni per attivare gli istituti di “amministrazione condivisa”.

È noto infatti che la pubblica amministrazione tende ad adeguarsi lentamente alle novità legislative, soprattutto in un caso come questo, dove l'art. 55 del Codice del Terzo Set-



tore mira a un coinvolgimento di soggetti esterni che non può ritenersi usuale nel nostro ordinamento, dove il modello più consueto è invece quello che vede la pubblica amministrazione monopolizzare l'analisi dei bisogni e la programmazione, per poi semmai coinvolgere con la tradizionale via della gara di appalto i soggetti esterni.

Spostare, in determinati settori, la pubblica amministrazione da questo assetto consolidato non è affatto facile, per cui l'emanazione delle Linee guida può costituire uno strumento realmente utile ad accompagnare questa evoluzione, che peraltro implica da parte degli ETS la responsabilità di mostrarsi all'altezza di questa apertura di fiducia, perché solo in tal modo si potrà realizzare in modo compiuto l'innovazione prevista dall'art. 55 del Codice.

#### *4.5.3 La sentenza n. 72 del 2022: l'azione degli ETS come una forma moderna di concorso alla spesa pubblica e il valore del volontariato*

Quella appena descritta è una evoluzione che richiede un ammodernamento anche culturale; da questo punto di vista è opportuno segnalare un'altra sentenza di rilievo su questo tema: la n. 72 del 2022 che ha anch'essa una portata molto significativa.

In questa pronuncia la Corte costituzionale ha precisato che il sistema degli enti del Terzo settore esprime un pluralismo sociale che affonda le sue radici nei "principi fondamentali della Costituzione in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà che l'art. 2 Cost. pone 'tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico' (sentenza n. 75 del 1992) e a concorrere all' 'eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione' (sentenza n. 500 del 1993)".

Inoltre, ha anche affermato che le attività di interesse generale svolte senza fini di lucro da questi enti realizzano una forma alternativa di concorso alla spesa pubblica, mostrando assonanza con quelle posizioni dottrinali che ritengono che già destinando gli utili ad attività di interesse generale si persegua quel concorso alla spesa pubblica di cui parla l'art. 53 Cost.<sup>22</sup>.

Secondo la sentenza, infatti, gli enti "che scelgono di svolgere attività economica – accettando i correlati vincoli, primo dei quali la rinuncia alla massimizzazione del profitto – possono essere considerati operatori di un 'mercato qualificato', quello della welfare society, distinto da quello che invece risponde al fine di lucro", per cui "l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale)".

La sentenza ha anche evidenziato la centralità che il Codice del Terzo settore assegna al volontariato e in riferimento a tale forma di impegno civico ha affermato che la persona è "chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa" (sentenza n. 75 del 1992).

Si tratta della sottolineatura di un "modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo" (sentenza n. 75 del 1992), che ha assunto carattere sistematico nella

22 Cfr. A. Giovannini (2022), *Terzo settore: il profitto sociale come nuovo genere di ricchezza*, in *Riv. Dir. Trib.*, I, pp. 29 ss.

giurisprudenza di questa Corte, portando a evidenziare come all'origine dell'azione volontaria vi sia l'emergere della natura relazionale della persona umana che, nella ricerca di senso alla propria esistenza, si compie nell'apertura al bisogno dell'altro (sentenze n. 131 del 2020 e n. 228 del 2004).

In tal modo, conclude la sentenza, il volontariato, smentendo l'assioma hobbesiano dell'*homo homini lupus*, "costituisce una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche".

Si tratta di una affermazione importante, perché, come è stato evidenziato in dottrina, la sentenza "valorizza la proiezione del Terzo settore e del volontariato verso la politica e le istituzioni del Terzo settore. La Corte intende richiamare le trasformazioni positive che si determinano, grazie all'attivismo civico, sulla rappresentanza politica, sulla funzione amministrativa, sulla fiscalità ecc."<sup>23</sup>. E, potremmo aggiungere, nella direzione della felicità pubblica.

Sarebbe pertanto importante, in conclusione, considerare con attenzione la possibilità di "misurare" la felicità pubblica e rilevarne le implicazioni, ad esempio verificando in che misura quegli altri 5 milioni di volontari che in Italia si dedicano a un impegno civico, rappresentano persone che in qualche misura si percepiscono realizzate e che, ad esempio, rispettano l'ambiente, vanno a votare, pagano le imposte, sono disposte all'accoglienza, si vaccinano, ecc.

Potrebbe essere questa un'importante prospettiva di rilevazione del capitale sociale del nostro Paese.

23 L. Gori (2022), *Sentenza consulta/ Non tutto è mercato: quando la Costituzione sta col terzo settore*, in *ilSussidiario.net*, 22 marzo, <https://www.ilsussidiario.net/news/sentenza-consulta-non-tutto-e-mercato-quando-la-costituzione-sta-col-terzo-settore/2310905/>; nonché Id. (2022), *Volontariato costituzionale*, in *il Corriere della Sera, Buone Notizie*, 19 aprile.

**SECONDA PARTE**

**LE POLITICHE EUROPEE E NAZIONALI  
PER LA RIPRESA E L'INCLUSIONE SOCIALE**



## 5. Politiche e strumenti dell'Unione Europea per la ripresa e l'inclusione sociale

*Alberto Brugnoli, Marco Contardi e Cristian Matraia*

### 5.1 Promuovere un modello di crescita più equo, sostenibile e inclusivo

L'Unione Europea promuove il benessere dei suoi popoli. Per perseguire tale finalità, il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) prevede che l'Unione si adoperi per lo sviluppo sostenibile e la solidarietà tra gli Stati membri e tra le generazioni, combattendo l'esclusione sociale e sostenendo la coesione economica, sociale e territoriale. Nella ripartizione delle competenze stabilita dal TFUE, l'Unione Europea presenta tuttavia una competenza concorrente con gli Stati membri per quanto concerne la politica sociale e la politica di coesione economica, sociale e territoriale, esercitando tali competenze nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

A seguito degli effetti della crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008, che hanno aggravato i divari sociali esistenti, nel corso del 2017 gli Stati membri e gli organi dell'Unione Europea si sono impegnati a lavorare per un'Europa più sociale. Tale impegno si è poi tradotto nell'adozione del pilastro europeo dei diritti sociali che svolge il ruolo di guida per la realizzazione di risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide di un contesto sempre più instabile.

Alla base del pilastro europeo dei diritti sociali vi è la constatazione che progresso economico e sociale sono sempre più interconnessi e che è necessario concentrare gli sforzi dell'Unione e degli Stati sulla costruzione di un modello di crescita più inclusivo e sostenibile, migliorando la competitività dell'Europa e rendendola più adeguata agli investimenti, alla creazione di posti di lavoro e al rafforzamento della coesione sociale. Se si vuole contribuire al benessere e alla prosperità delle nostre società ed economie, è, infatti, necessario sostenere tutti coloro che fanno parte della società.

La focalizzazione sulla dimensione sociale è presente anche nelle priorità politiche della Commissione europea per il periodo 2019-2024 e nell'agenda strategica del Consiglio europeo. Con il nuovo mandato, infatti, il Consiglio europeo ha individuato quale priorità della sua agenda strategica quella di “costruire un'Europa più verde, equa, sociale e a impatto climatico zero”.

Nell'ambito dei propri orientamenti politici<sup>1</sup>, la Commissione europea si è posta l'ambi-

1 Commissione europea (U. V. der Leyen) (2019), *Un'unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf)

zioso obiettivo di far sì che l'Europa guidi la transizione verso un pianeta in salute e un nuovo universo digitale, unendo le persone e adeguando l'economia sociale di mercato alle sfide di un mondo sempre più instabile. Per cogliere tale sfida, la Commissione intende valorizzare al meglio le forze, i talenti e il potenziale dell'Europa, partendo dall'uguaglianza e dalla creazione di opportunità per tutti.

Il programma politico della Commissione europea, in particolare, è basato sulla duplice transizione verde e digitale e su sei tematiche ambiziose. Con la prima priorità *un green deal europeo*, la Commissione intende fare dell'Europa il primo continente a impatto climatico zero, garantendo una transizione equa per tutti. La Commissione, con la priorità *un'economia che lavora per le persone*, intende invece puntare a traguardi più ambiziosi in termini di equità sociale e prosperità, conciliando sociale e mercato in un'economia moderna attraverso il pilastro europeo dei diritti sociali. La terza priorità posta dalla Commissione è quella di *un'Europa pronta per l'era digitale*, ossia un'Europa più ambiziosa nello sfruttare le opportunità dell'era digitale e che consenta di emancipare le persone attraverso l'istruzione e le competenze.

Con lo scoppio della pandemia da Covid-19 e la crisi che ne è conseguita, si è innescata un'accelerazione della transizione verso un'Europa più verde, digitale e sociale e i diversi provvedimenti adottati – e le risorse rese disponibili – mostrano la rilevanza attribuita a questa triplice transizione.

## 5.2 Il rafforzamento delle esigenze di un'Europa più sociale

Nonostante da diverso tempo l'Unione Europea investa una parte rilevante del proprio bilancio nella politica di coesione, permangono ancora forti differenze tra le diverse regioni d'Europa e tra le varie componenti della società, con persistenti disparità in termini di occupazione, livello di istruzione, disponibilità di alloggi e assistenza sanitaria.

L'ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale<sup>2</sup> restituisce una fotografia di tali disparità e del positivo contributo della politica di coesione, stimolando un dibattito su come adeguare gli strumenti della policy alle nuove sfide che un mondo più instabile pone ai policy maker. Per i decisori pubblici è evidente il fabbisogno di ragionare su come la policy può contribuire a evitare che sorgano nuove disparità o che si inasprescano quelle esistenti. Infatti, sebbene siano stati fatti progressi significativi in diversi campi, restano ancora importanti sfide strutturali da affrontare adeguatamente.

La pandemia ha causato un grave shock all'economia dei Paesi dell'Unione Europea, con profonde conseguenze socioeconomiche e nuove disuguaglianze. La crisi che è scaturita dalla pandemia ha aggravato divari da lungo tempo radicati nelle nostre società, tra cui l'iniqua distribuzione del reddito e della ricchezza e le disparità nell'accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione. Gli effetti negativi, inoltre, si sono concentrati sulle nuove generazioni e sui settori in cui prevalgono lavoratori a basso reddito (viaggi, ristorazione e intrattenimento), che sono stati particolarmente colpiti dagli effetti della crisi. Dal momento che la pandemia ha accelerato i processi di automazione e digitalizzazione, la domanda di forza lavoro altamente qualificata è cresciuta, mentre i lavoratori scarsa-

2 COM(2022) 34 del 4.2.2022. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni *sull'ottava relazione sulla coesione: la coesione in Europa in vista del 2050*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0034&from=IT>

mente qualificati sono stati di fatto esclusi dal mercato del lavoro. È probabile che ciò possa contribuire a incrementare la disoccupazione di lunga durata e possa ostacolare la reintegrazione dei lavoratori. Inoltre, i segmenti vulnerabili della società sono stati i più duramente colpiti dalla chiusura delle scuole e delle università. Le conseguenze della crisi pandemica rendono più urgente e indifferibile l'attuazione di misure volte a sostenere una ripresa equa e inclusiva.

Al rafforzamento delle esigenze di un'Europa più sociale contribuisce anche l'attuazione della duplice transizione verde e digitale perseguita dalla Commissione europea. Nei prossimi anni, la crescita dell'Unione Europea sarà guidata dalle transizioni verde e digitale, che porteranno nuove opportunità ma richiederanno al contempo cambiamenti strutturali significativi per le economie territoriali che rischiano di generare ulteriori disparità regionali. Gli effetti sul benessere derivanti dalla digitalizzazione e dalla decarbonizzazione saranno probabilmente distribuiti in modo disomogeneo: le famiglie a basso e medio reddito, che utilizzano una parte rilevante del loro reddito disponibile per i prodotti alimentari e i servizi essenziali come l'alloggio, l'energia e i trasporti, ne risentiranno maggiormente in quanto il costo delle emissioni sarà internalizzato, con conseguenti aumenti del prezzo di alcune attività economiche rispetto ad altre.

Il modo in cui tali transizioni verranno gestite determinerà se le stesse contribuiranno al benessere di tutti i cittadini, ovunque essi vivano, oppure vi saranno nuovi squilibri. Senza una chiara visione territoriale di come attuare tali processi e senza il faro del pilastro europeo dei diritti sociali, sempre più persone potrebbero manifestare una sfiducia e un disagio per politiche che non prendono in considerazione l'impatto negativo generato sui territori da tale transizione. La sfiducia nella transizione equa e inclusiva potrebbe alimentare il malcontento nei confronti della democrazia e dell'Unione Europea. Le indagini dell'Eurobarometro mostrano che i cittadini hanno più fiducia nei governi regionali e locali che non nelle autorità nazionali e europee. Per rispondere a tali sfide, è dunque essenziale coniugare la transizione verde e digitale con una transizione sociale per una società più equa e inclusiva, che applichi appieno i principi del partenariato e della sussidiarietà.

Altri fenomeni da considerare con riferimento alle disparità economiche, sociali e territoriali sono i cambiamenti nell'ordine globale e nella demografia. La recente invasione dell'Ucraina a opera della Federazione Russa ha compromesso la sicurezza e la stabilità a livello europeo e mondiale. Gli Stati dell'Unione si trovano ad affrontare alcune sfide immediate attinenti, in particolare, ai flussi di profughi, alla sicurezza e alle possibili contromisure da parte della Russia. Questa crisi rischia di incidere negativamente sulle disuguaglianze attraverso una riduzione della crescita economica, un incremento dei prezzi dell'energia e problemi sulla catena di approvvigionamento e sulla fiducia dei cittadini europei.

In tale contesto è importante ripristinare il consenso e la fiducia delle persone in una società più equa e inclusiva, combattendo le disuguaglianze e aumentando la coesione sociale. Per far ciò, gli Stati membri, cui rimane in capo la gran parte delle responsabilità delle politiche sociali, dovrebbero cogliere le opportunità offerte dalle diverse iniziative poste in essere dall'Unione e utilizzare meglio i finanziamenti comunitari per affrontare gli effetti sociali ed economici delle disparità territoriali e sociali.

### 5.3 L'azione dell'Unione Europea per un modello di crescita equa e inclusiva

A partire dal pilastro europeo dei diritti sociali, l'azione della Commissione ha consentito l'approvazione di una serie di provvedimenti volti a favorire la realizzazione di un percorso di crescita più equo e inclusivo. La gran parte di tali provvedimenti è costituita da comunicazioni e raccomandazioni che tentano di fissare delle linee guida o coordinare l'azione degli Stati membri in determinati settori. Vi sono tuttavia anche regolamenti e direttive che intervengono su campi specifici di competenza dell'Unione Europea.

Adottando un criterio cronologico, è possibile ricordare i principali provvedimenti dell'ultimo triennio che contribuiranno a definire un nuovo modello di crescita inclusiva. La Commissione europea nel luglio 2020 è intervenuta per affrontare la sfida dello sviluppo delle competenze delle persone e del loro adeguamento agli obiettivi della duplice transizione verde e digitale. Tramite l'*Agenda europea delle competenze*<sup>3</sup>, l'Unione Europea ha sviluppato un piano quinquennale finalizzato a mobilitare i partner pubblici e privati per sostenere i cittadini e le imprese nello sviluppo e nell'utilizzo di competenze maggiori e migliori. Con tale agenda, in particolare, la Commissione intende fare del diritto all'apprendimento permanente una realtà e attuare il primo principio del pilastro europeo dei diritti sociali. L'agenda per le competenze comprende dodici azioni organizzate intorno a quattro elementi costitutivi: un patto per le competenze volto a promuovere un'azione comune che massimizzi l'impatto degli investimenti volti a migliorare le competenze della forza lavoro; azioni volte a garantire che le persone abbiano le competenze necessarie per lavorare; strumenti e iniziative per sostenere le persone nei loro percorsi di apprendimento permanente; un quadro per sbloccare gli investimenti nelle competenze. Nel corso del 2020 è poi stato pubblicato il *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*<sup>4</sup> (COM(2020) 758) con il quale la Commissione definisce un quadro di riferimento per rafforzare e integrare le politiche di integrazione e inclusione in tutta l'Unione Europea, definendo un'ampia agenda di inclusione sociale. Nello stesso anno al fine di costruire una economia equa e sostenere una crescita inclusiva, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa ai *Salari minimi adeguati*<sup>5</sup>, nel rispetto delle tradizioni nazionali e dell'autonomia delle parti sociali.

La Commissione europea nel 2021 ha poi presentato la raccomandazione relativa a *Un sostegno attivo ed efficace all'occupazione*<sup>6</sup> (EASE) in seguito alla crisi da Covid-19, fornendo orientamenti sulle politiche attive del mercato del lavoro. Tale raccomandazione invita gli Stati membri a elaborare pacchetti strategici coerenti, che combinino misure

- 3 COM(2020) 274 del 1.7.2020. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0274&from=EN>
- 4 COM(2020) 758 del 24.11.2020. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758&from=SV>
- 5 COM(2020) 682 del 28.10.2020. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682>
- 6 Raccomandazione (UE) 2021/402 della Commissione del 4 marzo 2021 *relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi COVID-19*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0402&from=IT>



volte a colmare le carenze di competenze e ad aiutare le persone a orientarsi con successo nella transizione verde e digitale.

Con il *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*<sup>7</sup> (COM(2021) 102) la Commissione ha innanzitutto definito tre obiettivi ambiziosi per il 2030, inerenti il tasso di occupazione, la partecipazione ad attività di formazione e il numero di persone a rischio di povertà o a rischio esclusione sociale. L'adozione del piano si inserisce nel dibattito e nelle richieste di un processo di ripresa con una forte dimensione sociale. Nel piano, la Commissione ha proposto azioni a livello europeo per l'ulteriore attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali al fine di costruire un'Europa sociale più forte per una transizione e una ripresa giusta. Gran parte delle azioni che riguardano l'occupazione e i posti di lavoro di qualità, le competenze e l'uguaglianza, la protezione sociale e l'inclusione, sono rivolte alle autorità nazionali, regionali e locali.

Nel 2021, pochi mesi dopo la pubblicazione del piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, la Commissione europea con il regolamento (UE) 2021/1060 ha stabilito il quadro di azione per il *FESR*, il *FSE+*, il *Fondo di coesione e altri fondi*, fissando gli obiettivi strategici e le regole di programmazione, di sorveglianza e di valutazione, di gestione e di controllo dei fondi dell'Unione attuati in regime di gestione concorrente. Nell'ambito del regolamento sono stati fissati 5 obiettivi strategici da perseguire con il sostegno dei fondi comunitari, tra cui quello più rilevante per il tema della transizione più equa e inclusiva è rappresentato dall'obiettivo "un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali".

Contemporaneamente, oltre al regolamento generale sui fondi strutturali sono stati approvati i regolamenti che disciplinano i singoli fondi: il regolamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e il regolamento (UE) 2021/1057 relativo al Fondo europeo sociale plus.

In complementarietà a tali fondi, con il regolamento (UE) 2021/1056, è stato istituito il *Fondo per una transizione giusta* che ha il fine di sostenere le persone, le economie e l'ambiente dei territori che devono far fronte a gravi sfide socioeconomiche derivanti dal processo di transizione verso gli obiettivi 2030 dell'Unione per l'energia e il clima e verso un'economia climaticamente neutra dell'Unione entro il 2050. Il fondo, in particolare, dovrebbe contribuire ad affrontare gli effetti sociali, occupazionali, economici e ambientali della transizione verde.

Nello stesso anno, la Commissione europea ha presentato la comunicazione *Pronti per il 55%* (COM(2021) 550)<sup>8</sup> che fornisce una serie di proposte per realizzare l'obiettivo climatico dell'Unione Europea per il 2030, nel cammino verso la neutralità climatica. Per garantire una maggiore solidarietà ed equità sociale, la comunicazione presenta la proposta della Commissione affinché si istituisca un nuovo *Fondo sociale per il clima*<sup>9</sup> che

7 COM(2021) 102 del 4.3.2021. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF)

8 COM(2021) 550 del 14.7.2021. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *"Pronti per il 55%": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=HR>

9 COM(2021) 568 del 14.7.2021. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che istituisce il*

dovrebbe fornire i finanziamenti specifici agli Stati dell'Unione per sostenere i cittadini più colpiti al fine di accompagnare l'introduzione dello scambio di quote di emissioni nel settore dei trasporti stradali e dell'edilizia. Il Fondo dovrebbe quindi contribuire ad attenuare i costi per le persone più esposte agli aumenti dei prezzi dei combustibili fossili durante la transizione, promuovendo l'equità e la solidarietà e mitigando al contempo il rischio di povertà energetica e di mobilità.

Con la comunicazione sui vantaggi della *Digitalizzazione per il futuro del lavoro*<sup>10</sup> (COM(2021) 761) la Commissione europea è intervenuta sul tema della transizione digitale per garantire che la stessa non generi nuove disuguaglianze. La Commissione, in particolare, ha proposto un'insieme di misure volte a migliorare le condizioni di lavoro mediante piattaforme digitali. L'obiettivo perseguito dalla Commissione, infatti, è quello di far sì che l'economia digitale si sviluppi in modo sostenibile, favorendo nuovi modelli di business che creino nuovi e migliori posti di lavoro, tenendo alti gli standard sociali.

Con il Piano d'azione per l'economia sociale<sup>11</sup> (COM(2021) 778), la Commissione europea ha proposto una serie di interventi per il periodo 2021-2030, volti a potenziare l'innovazione sociale, sostenere lo sviluppo dell'economia sociale e a rafforzarne il potere di trasformazione economica e sociale.

L'economia sociale rappresenta per l'Unione Europea una componente strategica del nuovo modello di crescita sostenibile e contribuisce alla priorità politica "Un'economia al servizio delle persone". Se il pilastro europeo dei diritti sociali rappresenta la bussola della ripresa dell'Europa per garantire che nessuno venga lasciato indietro, l'economia sociale, grazie al suo radicamento territoriale, può costituire il faro per la crescita sostenibile offrendo soluzioni a molte delle sfide e problematiche sociali che si presentano oggi. Il potenziale dell'economia sociale in termini di promozione della coesione sociale e di creazione di posti di lavoro è così rilevante che la Commissione europea si è impegnata a sottolinearne l'importanza nell'ambito del meccanismo europeo di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione.

A fine 2021, la Commissione ha poi pubblicato una serie di orientamenti strategici per incoraggiare gli Stati membri ad agire per una "transizione equa e inclusiva verso la neutralità climatica". La proposta di raccomandazione<sup>12</sup> affronta le problematiche occupazionali e sociali derivanti dalla transizione, ponendo l'attenzione sulle esigenze delle persone e delle famiglie che dipendono fortemente dai combustibili fossili e che potrebbero essere maggiormente colpite dalla transizione verde. La proposta comprende misure

*Fondo sociale per il clima*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e77b047-e4f0-11eb-a1a5-01aa-75ed71a1.0022.02/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e77b047-e4f0-11eb-a1a5-01aa-75ed71a1.0022.02/DOC_3&format=PDF)

- 10 COM(2021) 761 del 9.12.2021. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Migliori condizioni di lavoro per un'Europa sociale più forte: sfruttare appieno i vantaggi della digitalizzazione per il futuro del lavoro*, [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12828-Migliorare-le-condizioni-di-lavoro-dei-lavoratori-delle-piattaforme-digitali\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12828-Migliorare-le-condizioni-di-lavoro-dei-lavoratori-delle-piattaforme-digitali_it)
- 11 COM(2021) 778 del 9.12.2021. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0778>
- 12 COM(2021) 801 del 14.12.2021. Proposta di raccomandazione del Consiglio *relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0801&from=EN>

e orientamenti per definire e attuare pacchetti strategici organici per una transizione verde equa, al fine di fornire un sostegno attivo a un'occupazione di qualità, garantire l'accesso a un'istruzione, una formazione e un apprendimento permanente inclusivi e di qualità, prevedere sistemi fiscali e previdenziali e sistemi di protezione sociale equi e garantire l'accesso a servizi essenziali e alloggi a prezzi accessibili nel quadro della transizione verso la neutralità climatica.

Recentemente con la *Comunicazione sul lavoro dignitoso*<sup>13</sup> (COM(2022) 66) la Commissione europea ha descritto in che modo l'Unione Europea intende rispondere alle sfide poste dalla duplice transizione verde e digitale e da altre megatendenze a livello mondiale, ponendo la promozione del lavoro dignitoso al centro di una transizione giusta e di una ripresa inclusiva, sostenibile e resiliente dalla pandemia.

#### **5.4 Il quadro finanziario europeo per una ripresa e una crescita sostenibili e inclusive**

Dalla fine del 2020, dopo uno degli anni più complessi della sua storia, l'Unione Europea ha iniziato a guardare al suo futuro.

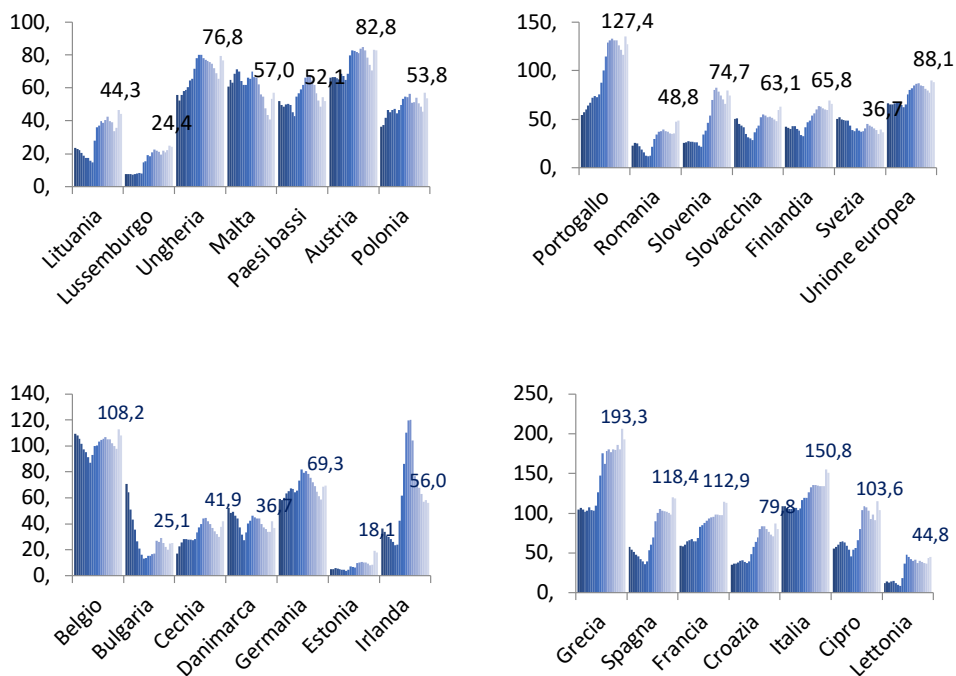
L'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita e l'approvazione del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza Covid hanno consentito agli Stati membri di fornire un sostegno dell'ordine del 6,6 % del PIL nel 2020 e del 7,1 % del PIL nel 2021. Ciò ha contribuito a salvaguardare la stabilità e a sostenere la ripresa economica, ma al contempo ha incrementato il rapporto del debito pubblico/PIL per molti Paesi, rendendo necessario spostare il focus dell'azione dell'Unione dalla necessità di sostenere l'economia e i settori in difficoltà a quella di agevolare una ripresa veloce, robusta e inclusiva.

La crisi del 2008 e le precedenti crisi hanno dimostrato come gli investimenti siano spesso soggetti a tagli drastici durante la crisi, nonostante la loro importanza per garantire una ripartenza dell'economia.

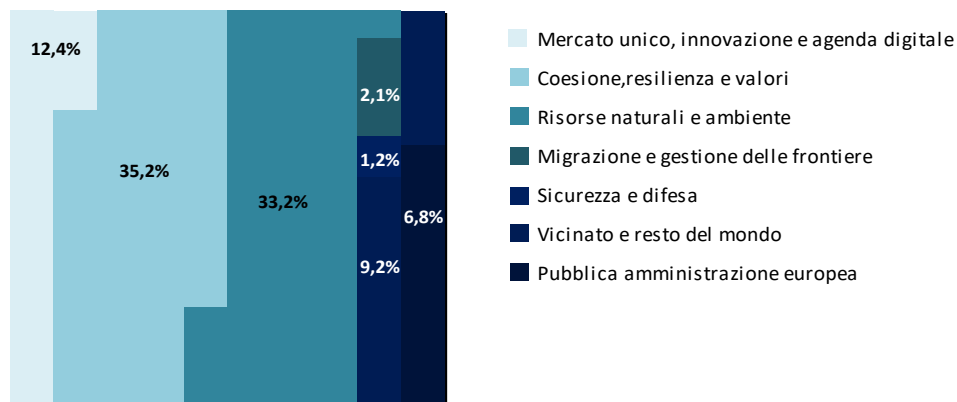
In vista di tale ripresa, l'Unione Europea – a fine 2020, attraverso il regolamento (UE) 2020/2093 – ha definito il quadro finanziario pluriennale, ossia il bilancio di medio periodo dell'Unione, che stabilisce i massimali annui degli stanziamenti per le differenti politiche europee. La durata del quadro finanziario pluriennale è di sette anni a partire dal 1° gennaio 2021 sino al 31 dicembre 2027. Tenuto conto dell'impatto della pandemia da Covid-19, con il quadro finanziario pluriennale l'Unione ha inteso garantire le basi di una transizione equa e inclusiva verso un futuro verde e digitale, che sostenga l'autonomia strategica dell'Unione nel lungo termine e che la renda resiliente ai futuri shock.

Complessivamente è previsto che l'Unione Europea renda disponibile per il periodo 2021-2027 circa 1.078 miliardi di euro ai prezzi del 2018. Tali risorse saranno per la gran parte dedicate alle due politiche chiave del nuovo modello di crescita sostenibile che l'Unione Europea si è data. Circa 377 miliardi di euro, pari al 35,2% del bilancio dell'Unione saranno destinati alle politiche di coesione, mentre circa 356 miliardi di euro andranno a finanziare le politiche dell'Unione nel settore delle risorse naturali e dell'ambiente.

13 COM(2022) 66 del 23.2.2022. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo *sul lavoro dignitoso in tutto il mondo per una transizione giusta e una ripresa sostenibile*, [https://www.senato.it/web/docuorc2004.nsf/b02bc7eed0eda6e2c12576ab0041cf0c/e7174f2f8d31670fc12587fb00635367/\\$FILE/COM2022\\_0066\\_IT.pdf](https://www.senato.it/web/docuorc2004.nsf/b02bc7eed0eda6e2c12576ab0041cf0c/e7174f2f8d31670fc12587fb00635367/$FILE/COM2022_0066_IT.pdf)

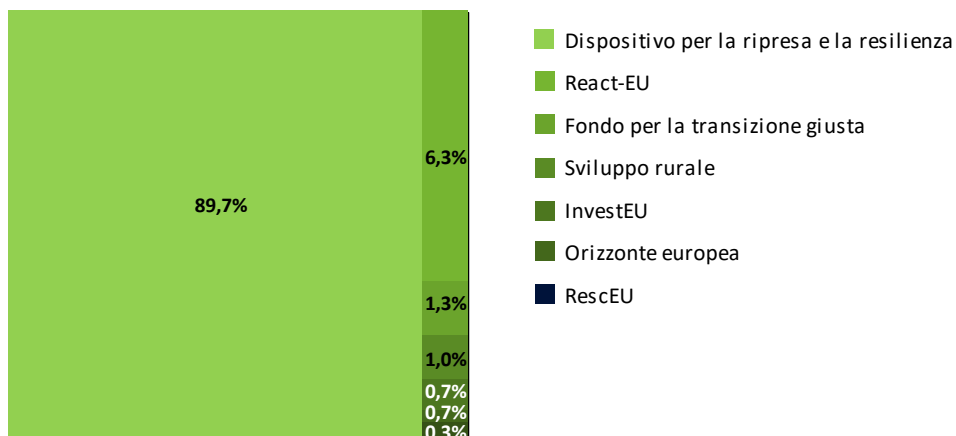
**Figura 5.1 Evoluzione del rapporto tra debito pubblico e PIL tra il 2000 e il 2021**

Fonte: Eurostat

**Figura 5.2 Ripartizione delle risorse del quadro finanziario pluriennale per rubrica**

Fonte: Regolamento (UE) 2020/2093

Per favorire la ripresa, evitando che la stessa sia disomogenea tra i differenti Stati e che vi sia un incremento di disuguaglianze, l'Unione Europea ha poi reso disponibile risorse finanziarie supplementari e straordinarie con il regolamento (UE) 2020/2094 che istituisce lo strumento dell'Unione per la ripresa, cioè un programma eccezionale e coordinato di

**Figura 5.3 Ripartizione delle risorse dello strumento per la ripresa per programma**

Fonte: Regolamento (UE) 2020/2094

sostegno economico e sociale, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, in particolare verso quelli che sono stati colpiti in modo particolarmente grave.

I finanziamenti dello strumento dell'Unione per la ripresa ammontano complessivamente a 750 miliardi di euro che sono ripartiti tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza (672,5 miliardi di euro, di cui 360 miliardi di euro in prestiti e 312,5 miliardi di euro in sovvenzioni), l'iniziativa React-EU (47,5 miliardi di euro), il Fondo per una transizione giusta (10 miliardi di euro), lo sviluppo rurale (7,5 miliardi di euro), il programma Orizzonte Europa (5 miliardi di euro), il programma rescEU (1,9 miliardi di euro) e il programma investEU (5,6 miliardi di euro).

Complessivamente, per la realizzazione della propria strategia di ripresa e crescita, l'Unione Europea renderà disponibile nel ciclo di bilancio 2021-2027 più di 1.800 miliardi di euro ai prezzi del 2018, che saranno in larga parte finanziati con le risorse proprie di cui alla decisione (UE) 2020/2053: dazi doganali e applicazione di aliquote sul gettito IVA, sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati e sul reddito nazionale lordo degli Stati membri. La decisione (UE) 2020/2053 nell'autorizzare mezzi supplementari straordinari e temporanei per far fronte alle conseguenze della crisi da Covid-19, ha anche conferito alla Commissione il potere di contrarre sui mercati dei capitali prestiti per un importo massimo di 750 miliardi di euro. Con lo strumento dell'Unione per la ripresa, in particolare, viene potenziata la strategia di finanziamento<sup>14</sup> basata sulle emissioni obbligazionarie con condivisione di rischio a livello comunitario che è stata anche adottata, seppure con scala differente, nell'ambito dell'iniziativa SURE<sup>15</sup>.

14 COM(2021) 250 del 14.4.2021. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al consiglio *relativa a una nuova strategia per il finanziamento di NextGeneratioEU*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0250&from=IT>

15 Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19.5.2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=IT>

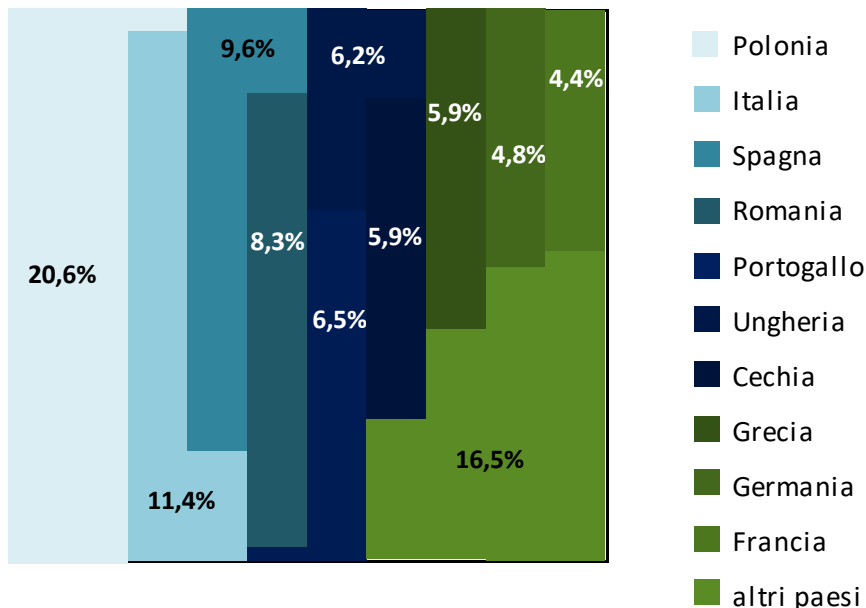
### 5.4.1 Il contributo della politica di coesione

Il TFUE prevede all'articolo 174 che l'Unione Europea, al fine di rafforzare la propria coesione economica, sociale e territoriale, debba mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, e che rivolga un'attenzione particolare alle zone rurali, alle zone interessate dalla transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici. Il trattato, al successivo articolo, impone all'Unione di sostenere la realizzazione degli obiettivi di coesione attraverso il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (sezione "orientamento"), il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di sviluppo regionale, la Banca europea per gli investimenti e altri strumenti. Una parte di tali fondi viene eseguita in regime di gestione concorrente con gli Stati membri.

Le risorse dei fondi della politica di coesione sono inserite nell'ambito del quadro finanziario pluriennale. Con la decisione (UE) 2021/1131 è stata stabilita la ripartizione annuale delle risorse globali per il FESR, FSE e del Fondo di coesione. Complessivamente i diversi Stati membri hanno a disposizione circa 322 miliardi di euro ai prezzi del 2018, ovvero circa 363 miliardi di euro a prezzi correnti. Di questi circa 215 miliardi di euro a prezzi correnti sono destinati al FESR mentre circa 98 miliardi di euro sono destinati al FSE+.

Nel corso del 2021, con il regolamento (UE) 2021/1060, sono state definite le regole finanziarie applicabili a tali fondi per promuoverne l'attuazione coordinata e armonizzata. I fondi della politica di coesione dell'Unione Europea possono concorrere al finanziamento di un ampio ventaglio di attività a sostegno della ripresa e crescita sostenibile e inclusiva. Al fine di conseguire le priorità dell'Unione, è previsto che i fondi concentrino il loro

**Figura 5.4 Ripartizione delle risorse della coesione per Paese**



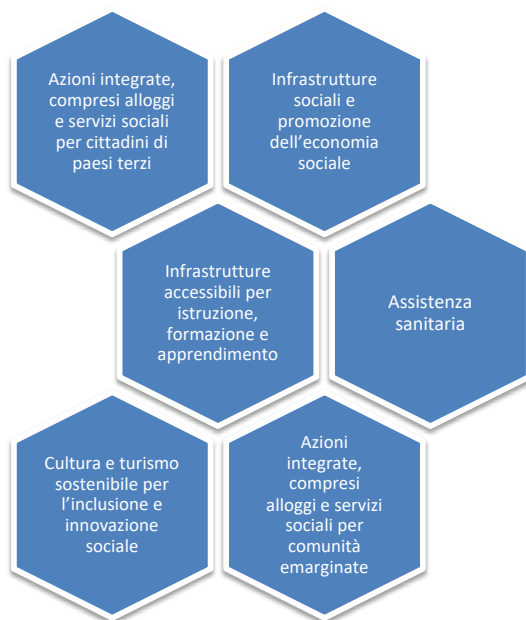
Fonte: Rielaborazione su dati decisione (UE) 2021/1131

sostegno su un numero limitato di obiettivi strategici rispondenti alla missione specifica di ciascun fondo nel rispetto degli obiettivi posti dal Trattato. Per il periodo 2021-2027, l'Unione Europea prevede che i 5 obiettivi strategici su cui possano essere investiti il FESR e il FSE+ siano:

1. un'Europa più competitiva e intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
2. un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi nonché della mobilità urbana sostenibile;
3. un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità;
4. un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
5. un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali.

È evidente l'attenzione dell'Unione Europea per la crescita sostenibile e inclusiva e per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, cui contribuiscono congiuntamente sia il FESR che il FSE+. Inoltre, nel dare attuazione a tali obiettivi, i fondi strutturali europei devono rispettare alcuni principi orizzontali, tra cui il perseguimento dello sviluppo sostenibile, della parità tra uomini e donne e della prevenzione di qualsiasi discriminazione.

**Figura 5.5 Campo di intervento del FESR con riferimento all'obiettivo strategico di un'Europa più sociale e inclusiva**



Il perseguimento di tali principi contribuisce positivamente e rafforza l'impatto della politica di coesione sul perseguimento di un'Europa più sociale e inclusiva.

Ciascun regolamento specifico, poi, definisce regole più dettagliate in merito agli ambiti di intervento, agli obiettivi specifici e alla concentrazione del sostegno. Con il regolamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione è stato definito il campo di intervento dei due fondi che, con riferimento all'obiettivo di un'Europa più sociale e inclusiva, prevede il sostegno a infrastrutture sociali, all'assistenza sanitaria, alle infrastrutture per l'istruzione, agli alloggi sociali e alla promozione dell'economia sociale.

Il FESR contribuisce anche alla rimozione delle disuguaglianze e alla promozione di una crescita sostenibile e inclusiva, sostenendo il miglioramento dei servizi pubblici e lo sviluppo di imprese più sostenibili anche socialmente.

Nel nuovo periodo 2021-2027, con il regolamento (UE) 2021/1057, il Fondo Sociale Europeo si trasforma nel Fondo Sociale Europeo plus che diviene lo strumento principale dell'UE per investire nelle persone e attuare il pilastro europeo dei diritti sociali, accorpando il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e programmi quali l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG), il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) e il programma d'azione dell'Unione in materia di salute. Il FSE+ mira a sostenere gli Stati membri nel conseguire livelli elevati di occupazione, una protezione sociale equa e una forza lavoro qualificata e resiliente,

**Figura 5.6 Campo di intervento del FSE+ con riferimento all'obiettivo strategico di un'Europa più sociale e inclusiva**





pronta per il mondo del lavoro del futuro, coerentemente con i principi enunciati nel pilastro europeo dei diritti sociali. In particolare, il FSE+ interviene a sostegno del miglioramento dell'occupazione e della partecipazione al mercato del lavoro, dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, dell'inclusione attiva, dell'integrazione socioeconomica, dell'accesso a servizi di qualità e dell'integrazione sociale delle persone a rischio povertà o di esclusione sociale.

Il FSE+ prevede tre componenti. La prima, attuata in regime di gestione concorrente, prosegue l'esperienza di quanto fatto con il FSE ed eroga assistenza materiale di base alle persone indigenti. La seconda componente, attuata in regime di gestione diretta e indiretta, si riferisce ad azioni intese a promuovere l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI). La terza componente, attuata in regime di gestione diretta, riguarda le misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana.

È importante interrogarsi sul modo in cui la politica di coesione, insieme alle altre politiche dell'Unione Europea, possa contribuire a una ripresa e a una crescita più sostenibile e inclusiva. Da molto tempo l'Unione Europea ricorre alla politica di coesione e, soprattutto, a fondi come il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo per attenuare le disuguaglianze sia tra i diversi Paesi dell'Unione che al loro interno. Le relazioni elaborate dalla Commissione sulla politica di coesione<sup>16</sup>, tuttavia, mostrano la difficoltà, in taluni casi, di incidere sulle disuguaglianze e disparità territoriali, soprattutto in quelle regioni meno sviluppate che si trovano in una situazione di “trappola di sviluppo”. La Commissione a tal proposito ha invitato le regioni meno sviluppate a promuovere l'istruzione e la formazione, aumentare gli investimenti in ricerca e innovazione e, soprattutto, migliorare la qualità delle proprie istituzioni. L'ultima relazione sulla coesione segnala poi come siano stati compiuti significativi progressi nel miglioramento dell'occupazione e dell'inclusione sociale, ma come al contempo restino importanti sfide strutturali. Per la riduzione di tali disparità, la Commissione ritiene che si debbano promuovere una maggiore crescita dell'occupazione e una riduzione del divario di genere. Più in generale, la Commissione promuove un ampio dibattito sulla politica di coesione post 2027 e su come possano essere affrontate le nuove cause di disparità. Al momento le proposte elaborate riguardano il rafforzamento del meccanismo per la transizione giusta, la diversificazione dell'attività economica e il rafforzamento delle politiche basate sui territori e sugli strumenti territoriali. Il dibattito è tuttavia aperto e si attendono le proposte dei portatori di interesse.

#### 5.4.2 Il contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza

Con il regolamento (UE) 2021/241<sup>17</sup> è stato istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza che è finanziato con 672,5 miliardi di euro dello strumento dell'Unione per la ripresa. L'esperienza della precedente crisi economica e finanziaria del 2009 ha dimostrato l'importanza di una reazione coordinata e urgente per far fronte alle conseguenze

16 Si veda ad esempio COM(2022) 34 del 4.2.2022. Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni *sull'ottava relazione sulla coesione: la coesione in Europa in vista del 2050*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0034&from=IT>

17 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 *che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, Regolamento (UE) 2021/241, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=IT>

economiche e sociali, nonché agli effetti di ripresa e crescita asimmetrici per i diversi Stati membri e regioni d'Europa.

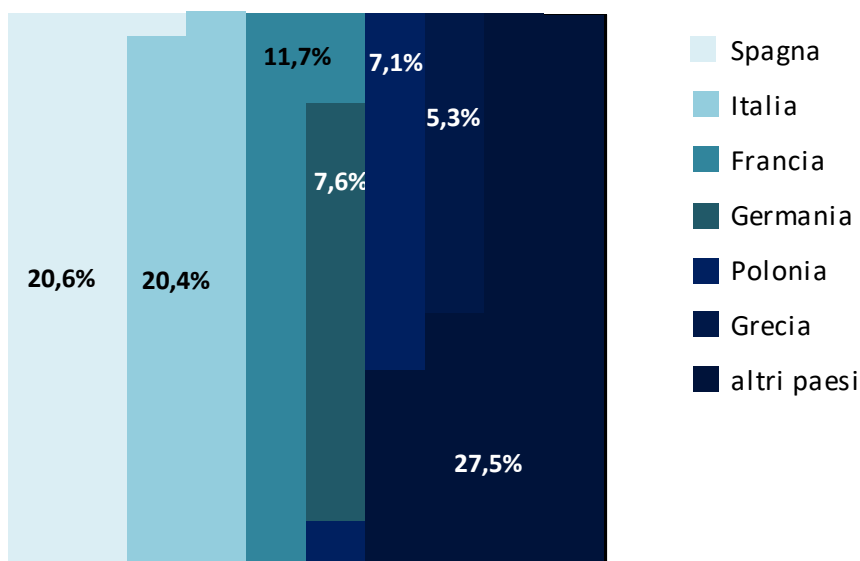
Con il dispositivo per la ripresa e la resilienza viene posto in essere un programma eccezionale e coordinato di sostegno economico e di riforme, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati dell'Unione. Come per i programmi per la politica di coesione, ci si attende un contributo rilevante rispetto all'ambiziosa agenda politica dell'Unione Europea, volta a garantire una ripresa sostenibile, equa e inclusiva e a rendere l'Unione Europea più resiliente ai futuri shock.

In particolare, più della metà dei 312,5 miliardi di euro di sostegno a fondo perduto previsti dal dispositivo sono stati destinati a Spagna, Italia e Francia per accelerare l'attuazione di riforme sostenibili e gli investimenti pubblici correlati sino alla fine del 2026.

Il dispositivo è uno strumento basato sui risultati, posto che l'erogazione dei fondi è subordinata al conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi concordati tra Stati e Unione Europea nell'ambito dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

Tale impostazione è conseguente alla scelta di finanziare il dispositivo attraverso il ricorso al mercato dei capitali e obbligazioni verdi, la cui emissione procederà in parallelo con la rendicontazione delle spese da parte degli Stati membri e garantirà agli stessi le risorse necessarie a condizioni molto vantaggiose. Per la parte di prestiti, infatti, gli Stati membri – come l'Italia – beneficeranno dell'elevato rating delle emissioni dell'Unione Europea e del periodo di grazia di 10 anni. Grazie a tale meccanismo, inoltre, non saranno richiesti nell'immediato contributi nazionali aggiuntivi al bilancio dell'Unione Europea.

**Figura 5.7 Ripartizione delle risorse a fondo perduto del dispositivo per la ripresa e resilienza**



Il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza è rivolto a sei pilastri:

- transizione verde;
- trasformazione digitale;
- crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- coesione sociale e territoriale;
- salute e resilienza economica, sociale e istituzionale;
- politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

Con riferimento alla dimensione sociale e della transizione equa, i piani nazionali contribuiranno direttamente ad attuare il pilastro europeo dei diritti sociali nonché i nuovi obiettivi in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà presentati al vertice di Porto 2021.

Il dispositivo ha previsto che almeno il 37% della dotazione dei piani per la ripresa e la resilienza fosse allocato sulla transizione verde e che almeno il 20% della dotazione fosse invece programmato per la transizione digitale. Non sono stati imposti vincoli di concentrazione sulla spesa sociale, come suggerito – ad esempio – dal Comitato economico e sociale europeo.

Negli scorsi mesi è stata presentata la prima relazione<sup>18</sup> sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, che ha lo scopo di fare il punto sull'attuazione del programma e che presenta alcune analisi sul contributo dei piani all'attuazione dei differenti pilastri. Da tale relazione emerge come circa il 40% della dotazione dei piani approvati al 2021 per un importo di circa 177 miliardi di euro riguardi direttamente o indirettamente misure a sostegno della *transizione verde* e per un certo numero di piani è superato in maniera sostanziale l'obiettivo climatico del 37% stabilito nel regolamento (UE) 2021/241. Con riferimento al secondo pilastro, ossia la *trasformazione digitale*, le riforme e gli investimenti previsti dai diversi Stati membri dovrebbero assorbire il 26% della dotazione dei piani per un importo complessivo di circa 117 miliardi di euro.

Nell'ambito del terzo pilastro, *crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, sono state inserite le riforme e gli investimenti che dovrebbero mirare a rafforzare il potenziale di crescita e consentire una ripresa sostenibile dell'economia dell'Unione, promuovendo peraltro anche l'economia sociale. Le risorse destinate – direttamente o indirettamente – a tale pilastro, complessivamente circa 223 miliardi, riguardano settori molto diversi, dal sostegno alle PMI per la ricerca, allo sviluppo e all'innovazione, alle riforme volte a migliorare il contesto imprenditoriale o la competitività.

Alle misure che, direttamente o indirettamente, contribuiscono al quarto pilastro della *coesione sociale e territoriale*, in base ai dati della Commissione europea, sono stati destinati circa 193 miliardi di euro, in gran parte (72%) per infrastrutture e servizi territoriali. Le misure incluse nei piani comprendono riforme e investimenti per migliorare le infrastrutture territoriali e i servizi forniti a livello locale, per rafforzare i sistemi di protezione sociale, sostenere la creazione di posti di lavoro, il miglioramento delle competenze e la modernizzazione del rispettivo mercato del lavoro.

18 COM(2022) 75 del 1.3.2022. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_2022\\_75\\_1\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_75_1_it.pdf)

**Figura 5.8 Pilastri del dispositivo per la ripresa e la resilienza**

L'occupazione e le politiche attive del lavoro rappresentano delle azioni chiave di quasi tutti i piani nazionali che, in particolare, comprendono investimenti e riforme per aumentare la partecipazione delle donne, dei giovani e dei gruppi vulnerabili al mercato del lavoro, sostenere la creazione di posti di lavoro e la transizione verso nuove professioni e settori, migliorare i risultati, il funzionamento e la resilienza dei mercati del lavoro.

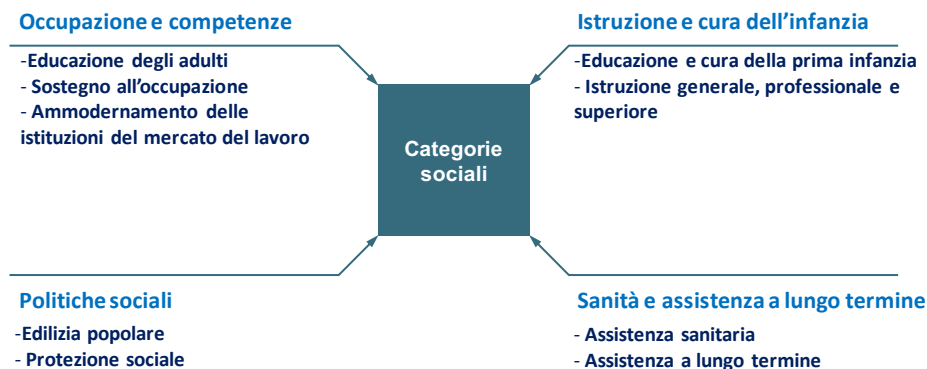
Esse comprendono inoltre misure volte a migliorare l'accesso a un'istruzione e a una formazione di qualità lungo tutto l'arco della vita, l'istruzione digitale, compresi il miglioramento delle competenze e la riqualificazione professionale per gli adulti in età lavorativa, al fine di garantire che possano approfittare di un ambiente in rapida evoluzione e beneficiare appieno delle transizioni verde e digitale.

I piani destinano poi al quinto pilastro, quello relativo alla *salute, alla resilienza economica, sociale e istituzionale* circa 78 miliardi, programmati prevalentemente sul rafforzamento dell'assistenza sanitaria e sulla riforma della pubblica amministrazione.

Infine, all'ultimo pilastro relativo alle *politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani* i piani hanno destinato complessivamente circa 49 miliardi di euro, che sono programmati per misure volte a migliorare la resilienza dei sistemi di istruzione degli Stati membri e a sostenere l'occupazione giovanile.

Appare evidente che il successo del dispositivo dipenderà in maniera rilevante da quanto le risorse finanziarie saranno spese dagli Stati membri in maniera tempestiva ed efficace.

**Figura 5.9 Aree di intervento e categorie sociali previste dalla metodologia per la rendicontazione della spesa sociale**



Certamente, l'impatto riformatore del dispositivo si manifesterà e aumenterà nel corso degli anni, con l'attuazione di riforme e investimenti, nel pieno rispetto dei diritti e dei valori fondamentali dell'UE.

La Commissione europea, al momento, ha istituito un quadro di valutazione della ripresa e della resilienza<sup>19</sup> che consentirà di mostrare i progressi dell'attuazione dei piani in ciascuno dei pilastri previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il quadro prevede anche degli indicatori comuni da utilizzare per riferire sui progressi e che, con riferimento ai pilastri più specificatamente rivolti alla crescita sostenibile e inclusiva, riguardano il numero di partecipanti in un percorso di istruzione o di formazione, il numero di persone che hanno un lavoro, la capacità delle classi nelle strutture per la cura dell'infanzia e nelle strutture scolastiche nuove o modernizzate.

Per favorire l'accountability rispetto agli obiettivi definiti dalla Commissione europea nel settore sociale, e più in particolare in riferimento al pilastro europeo dei diritti sociali, è stata definita una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale<sup>20</sup>.

La metodologia prevede che la Commissione assegni ciascuna riforma e misura – a connotazione eminentemente sociale – a una area di intervento individuata dalla metodologia e che si riferisce a 4 grandi categorie sociali: a) occupazione e competenze; b) istruzione e cura dell'infanzia; c) sanità e assistenza a lungo termine; d) politiche sociali.

La valutazione dell'iniziativa mostra dei punti di forza ma anche di debolezza. Indubbiamente è positivo che la coesione economica, sociale e territoriale, sia integrata nei sei pilastri del dispositivo per la ripresa e la resilienza, che i criteri di valutazione dei piani di ripresa e resilienza comprendano il loro impatto sociale, e che gli Stati debbano chiarire in che modo i piani per la ripresa e la resilienza contribuiscano alla parità di genere e

19 Regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione del 28 settembre 2021 *che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2106>

20 Regolamento delegato (UE) 2021/2105 della Commissione del 28 settembre 2021 *che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, definendo una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2105&from=IT>

alle pari opportunità per tutti. Con riferimento agli elementi di debolezza, sembra che le risorse dedicate effettivamente alle politiche sociali coprano soltanto una parte limitata del fabbisogno esistente. Inoltre, non sempre la definizione e l'attuazione del piano sono accompagnate da un effettivo ed efficace coinvolgimento delle parti sociali e del partenariato economico e sociale.

#### *5.4.3 Stimolare gli investimenti privati per la ripresa e crescita sostenibile e inclusiva*

Parte delle risorse del quadro finanziario pluriennale e del dispositivo dell'Unione per la ripresa sono adoperate dalla Commissione europea per orientare le imprese verso investimenti sostenibili, conformemente agli obiettivi del piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile. È evidente, infatti, che le sole risorse pubbliche non sono sufficienti per soddisfare i fabbisogni sociali che vi sono a livello di Unione Europea.

La relazione *Boosting investment in social infrastructure*<sup>21</sup> della task force ad alto livello sugli investimenti nelle infrastrutture sociali in Europa, ha stimato una carenza complessiva di investimenti nelle infrastrutture e nei servizi sociali pari ad almeno 1500 miliardi di euro per il periodo compreso tra il 2018 e il 2030, in particolare nei settori dell'istruzione, della formazione, della sanità e dell'edilizia abitativa.

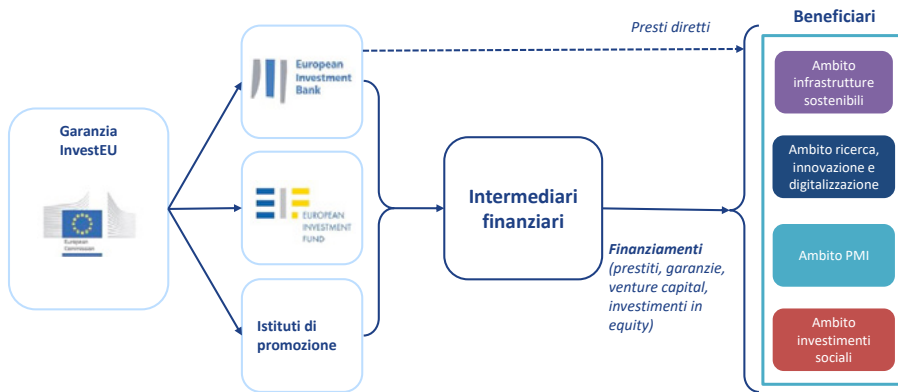
La Commissione europea – per cogliere la sfida di colmare parte di tale gap, con il regolamento (UE) 2021/523 – ha istituito il programma InvestEU che dispone di una dotazione di circa 26 miliardi che saranno adoperati per concedere garanzie per sostenere operazioni di finanziamento e investimento effettuate dai diversi intermediari finanziari che contribuiscono alle politiche dell'Unione Europea. Il sostegno del programma, congiuntamente a quello degli altri investitori, dovrebbe consentire di mobilitare più di 372 miliardi di investimenti in tutta l'Unione Europea, contribuendo alla ripresa e alla crescita sostenibile.

Il programma InvestEU sostituisce e raggruppa gli strumenti finanziari attivati dall'Unione Europea nel ciclo 2014-2020 per conseguire i diversi obiettivi di Europa 2020, incluso il FEIS, e ha l'ambizione di attirare finanziamenti privati per la realizzazione di investimenti coerenti con gli obiettivi dell'Unione Europea. In particolare, l'obiettivo generale del programma è di sostenere gli obiettivi dell'Unione Europea mediante operazioni di finanziamento e di investimento che contribuiscano, tra l'altro, alla resilienza e all'inclusione sociale, alla capacità di innovazione dell'Unione e alla promozione della coesione economica, sociale e territoriale.

Tra gli obiettivi specifici del programma, invece, vi è quello di aumentare la disponibilità e migliorare l'accesso alla microfinanza e ai finanziamenti per le imprese sociali, sostenere le operazioni di finanziamento e di investimento in relazione agli investimenti sociali e alle abilità e alle competenze sociali e sviluppare e consolidare i mercati degli investimenti sociali.

Il programma InvestEU opera mediante quattro ambiti di intervento dedicati alle infrastrutture sostenibili; alla ricerca, all'innovazione e digitalizzazione; alle PMI; e agli investimenti sociali e competenze.

21 Commissione europea, Direzione generale degli Affari economici e finanziari, L. Franssen, G. Bufalo, E. Reviglio (2018), *Boosting investment in social infrastructure in Europe: report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe*, Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2765/794497>

**Figura 5.10 Schema di funzionamento del fondo InvestEU**

Il programma InvestEU ha pianificato di destinare circa 2,8 miliardi di euro all'ambito relativo agli investimenti sociali e alle competenze, che sosterrà i seguenti settori: la microfinanza, il finanziamento dell'imprenditoria sociale, l'economia sociale, nonché le misure per promuovere la parità di genere, le competenze, la formazione e i servizi connessi, le infrastrutture sociali (compresi le infrastrutture sanitarie ed educative, l'edilizia popolare e gli alloggi per studenti), l'innovazione sociale, la salute e l'assistenza a lungo termine, le attività culturali e creative a finalità sociali e l'integrazione delle persone vulnerabili, ivi compresi i cittadini di Paesi terzi.

## 5.5 Nessuna crescita sostenibile senza un social deal

Stati, imprese e cittadini, in un clima di crescente instabilità, sono chiamati ad affrontare insieme le sfide poste dal conseguimento degli SDGs, inclusa la sfida di non lasciare indietro nessuno. Nell'ambito del clima di crescente incertezza, un'Europa più verde, digitale e sociale rappresenta, comunque, il simbolo della visione del futuro condivisa tra UE e Stati membri. Appare evidente che la transizione verso paradigmi economici più verdi e più digitali determinerà costi economici e sociali che rischiano di incrementare le disuguaglianze presenti a livello europeo, peggiorando la coesione economica e sociale delle regioni e dei gruppi più svantaggiati e mettendo persino in crisi il perseguimento di tali transizioni. Pertanto, come anche rilevato dagli stessi organi dell'Unione Europea<sup>22</sup>, appare evidente che non potrà esserci alcun green deal senza un social deal integrato. In altre parole, anche a seguito del crescere delle disuguaglianze derivanti dapprima dalla pandemia di Coronavirus e recentemente dalla crescita dei prezzi dell'energia, è necessario promuovere una piena applicazione del pilastro europeo dei diritti sociali, colmando anche il gap di infrastrutture e investimenti sociali esistente.

Il pilastro europeo dei diritti sociali e il relativo piano d'azione forniscono un quadro d'azione coerente e ambizioso, che comprende tre obiettivi principali per il 2030 nei settori dell'occupazione, delle competenze e della riduzione della povertà. Agli Stati membri e

22 Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "Nessun Green Deal senza Social Deal" (parere d'iniziativa), 2021/C 341/03 del 20.2.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IE1591&from=IT>

alle amministrazioni regionali e locali è richiesto un impegno politico forte, in grado di coinvolgere gli attori pertinenti sul campo – tra cui le parti sociali, la società civile e soprattutto l'economia sociale – nell'elaborazione e nell'attuazione di politiche di sostegno efficaci e di misure di accompagnamento. La Commissione europea, infatti, ha invitato gli Stati membri, le parti sociali e gli altri attori coinvolti a porre le norme sociali stabilite nel pilastro al centro delle riforme e degli investimenti previsti nei programmi cofinanziati dai fondi europei.

L'UE, tramite le risorse finanziarie rese disponibili dai suoi programmi sulla politica di coesione e dai programmi per la ripresa e la resilienza, fornirà, indubbiamente, un sostegno importante ai diversi livelli di governo per ridurre le disparità regionali e sociali. Ci si può interrogare sulla mancanza di meccanismi di concentrazione della spesa sul pilastro sociale, a differenza di quanto avviene per la transizione verde e digitale, tuttavia, le risorse europee rappresentano una importante fonte di finanziamento, in un periodo in cui diversi Stati membri non sono riusciti a garantire l'addizionalità della spesa e lo stato delle finanze pubbliche non consente di destinare ulteriori risorse alle politiche sociali.

Certamente il gap di investimenti da affrontare è enorme, se rapportato alle risorse pubbliche che sono state rese disponibili anche sacrificando l'equità intergenerazionale. La frammentazione e la dispersione delle risorse sulle varie misure potrebbe limitare poi l'impatto sulle differenti politiche. Inoltre, occorre assicurare coerenza e sinergie tra i differenti strumenti di sostegno, per evitare che le pressioni per un rapido assorbimento del dispositivo per la ripresa riducano l'attenzione e la capacità di gestione e realizzazione della politica di coesione. Su tutto, poi, pesa la necessità di garantire la sostenibilità del debito pubblico con aggiustamenti di bilancio gradualmente accompagnati da una robusta crescita economica e una revisione del patto di stabilità e crescita, che consenta di proseguire nelle politiche di investimento tramite, ad esempio, una *golden rule*, aumentando il margine di manovra ciclico e consentendo una maggiore flessibilità.

Grazie al programma InvestEU, una parte degli investimenti privati andranno a sostenere gli obiettivi dell'Unione Europea nell'ambito del pilastro europeo dei diritti sociali. Il progresso degli esperti della piattaforma per la finanza sostenibile, con riferimento alla tassonomia sociale, dovrebbe garantire un ulteriore contributo da parte degli investitori privati. Nell'ambito degli investimenti rivolti al pilastro europeo dei diritti sociali, nella piena applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, un ruolo fondamentale potrà poi essere giocato dall'economia sociale, grazie alla sua capacità di fare comunità, creare relazioni e capitale sociale e dare soluzioni, anche innovative, ai problemi delle persone, garantendo durabilità e sostenibilità economica. I soggetti dell'economia sociale contribuiscono al cambiamento socio-economico, creando nuove opportunità di apprendimento, vita e occupazione, nonché servizi alternativi e infrastrutture di sostegno nelle comunità. Anche le altre tipologie di imprese dovrebbero poi ricevere i più opportuni orientamenti/incentivi affinché possano contribuire a una società più equa e inclusiva, anche favorendo e promuovendo la consultazione e la partecipazione dei lavoratori agli organi di gestione delle imprese.

Infine, un ruolo di primo piano dovrebbe essere rivestito anche dal partenariato istituzionale e sociale, che dovrebbe essere maggiormente coinvolto nell'attuazione delle diverse misure della politica di coesione e dei piani per la ripresa e la resilienza, al fine di generare fiducia, apportare una migliore conoscenza delle problematiche, contribuire alla risoluzione di eventuali difficoltà e sostenere la coesione sociale.



## **6. Politiche e strumenti nazionali per la ripresa e l'inclusione sociale (il PNRR e la Missione per l'Inclusione sociale)**

*Mario Caputo e Alberto Gambescia*

### **6.1 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia: struttura e dimensioni finanziarie**

La novità rappresentata da Next Generation EU (NGEU) ha senza dubbio modificato in maniera sostanziale il quadro di riferimento finanziario del bilancio pluriennale 2021-2027 dell'Unione Europea, che ha di fatto portato la rubrica 2 sulla coesione a un valore complessivo di oltre 1.000 miliardi di euro. In altri termini, la rubrica 2 del bilancio europeo 2021-2027 vale da sola l'intero bilancio del periodo 2014-2020.

NGEU impatta trasversalmente su molti ambiti di intervento del bilancio comunitario, ma senza dubbio il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF), istituito con il Regolamento 2021/241, è la novità più rilevante in quanto finanzia i Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR).

Nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU, l'Italia ha ricevuto risorse afferenti al Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) per un importo complessivo pari a 191,5 miliardi di euro da impiegare nel periodo 2021-2026 attraverso l'attuazione del PNRR.

Al fine di finanziare tutti i progetti ritenuti validi e in linea con la strategia del PNRR, le risorse complessive sono state integrate con il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per 15,6 miliardi di euro; con l'istituzione del Fondo Nazionale Complementare, un ulteriore ammontare pari a 30,6 miliardi di euro e con le risorse pari a 13 miliardi di euro che sono state assegnate per il tramite del Fondo REACT-EU (ricompreso in NGEU e finalizzato a sostenere la coda di programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali). L'integrazione con questi ulteriori fondi oltre la facility sulla ripresa e la resilienza porta il PNRR dell'Italia a un valore complessivo di 235,1 miliardi di euro.

L'ulteriore aspetto caratterizzante del PNRR è che questo si configura non solo come un programma di investimenti, che sono 134, ma anche come un programma di 63 riforme strutturali articolate in tre macro-tipologie: riforme orizzontali (ad esempio, pubblica amministrazione e giustizia), riforme abilitanti (ad esempio, norme su appalti pubblici, ICT, legge sulla concorrenza, corruzione, federalismo fiscale, riduzione del tax gap) e riforme settoriali (ad esempio, lavoro, istruzione, università, trasporti, disabilità, ecc.).

Riforme strutturali e investimenti sono articolati in sei missioni prioritarie di intervento per il periodo 2021-2026, e segnatamente:

1. Transizione digitale, con un budget pari a 40,32 miliardi di euro, il 21,0% del totale;
2. Transizione verde, con un budget pari a 59,47 miliardi di euro, il 32,1% del totale;
3. Infrastrutture per la mobilità sostenibile, con un budget pari a 25,40 miliardi di euro, il 13,2% del totale;
4. Istruzione e ricerca, con un budget pari a 30,88 miliardi di euro, il 16,3% del totale;
5. Inclusione e coesione, con un budget pari a 19,81 miliardi di euro, il 10,37% del totale;
6. Salute e resilienza, con un budget pari a 15,63 miliardi di euro, l'8,63% del totale.

Le sei missioni si suddividono a loro volta in 16 componenti che si attuano attraverso le 63 riforme citate e 134 investimenti. Dei 191,5 miliardi di euro che compongono la quota RRF del PNRR italiano, 68,9 miliardi sono sovvenzioni e 122,6 miliardi sono prestiti. Della dotazione complessiva, circa 51,4 mld sono destinati a progetti in essere.

È evidente quanto la previsione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza rappresenti una rilevante novità nei rapporti finanziari tra Stati membri e Unione Europea, che attiva i prestiti da un debito “comune” europeo, individua i PNRR come contratti di performance e non come programmi di spesa e pone l'accento sulla capacità di dimostrare risultati tangibili, con il conseguimento di Target e Milestones, indicati nel Piano e che sono complessivamente 527. Questo significa che è stato individuato un set di traguardi e obiettivi associati a riforme e investimenti da conseguire entro scadenze prestabilite e le *tranche* di pagamento da parte della Commissione avverranno sulla base del soddisfacente conseguimento degli obiettivi e non sulla base della spesa effettivamente erogata.

Altri aspetti caratterizzanti il PNRR dell'Italia sono i tre principi trasversali che lo strutturano. Si tratta, in particolare, della transizione digitale, della transizione verde e del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente e il principio della parità di genere, dei giovani e del riequilibrio territoriale.

Da questa veloce ricostruzione<sup>1</sup> emergono alcune chiare caratteristiche del PNRR, che incrocia temporalmente nel suo periodo di attuazione la programmazione 2021-2027 dei

**Figura 6.1 Struttura del PNRR**



Fonte: [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it)

1 Per tutte le informazioni di dettaglio sulle caratteristiche, le modalità attuative e notizie riferite al PNRR si può far riferimento al portale nazionale dedicato <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>

Fondi strutturali. Quale potrà essere la complementarità tra questi strumenti per evitare il rischio di sovrapposizioni o spiazzamenti degli investimenti pubblici, soprattutto a livello territoriale, è uno dei temi prioritari ai quali prestare attenzione nei prossimi anni.

Anche per questo, per la gestione del PNRR, è stato adottato un modello di governance multilivello. Presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stato istituito, ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021<sup>2</sup>, il Servizio centrale per il PNRR, cui è stata affidata, con il supporto dell'Unità di missione PNRR e delle altre strutture del Dipartimento, la responsabilità del coordinamento operativo.

Le Amministrazioni centrali, titolari di interventi PNRR (Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri), hanno la responsabilità dell'attuazione delle riforme e degli investimenti (Misure) previsti. È a queste che spetta il compito primario di presidiare e vigilare sull'esecuzione degli interventi progettuali del PNRR, in modo costante, tempestivo ed efficace, e di garantire il raggiungimento dei relativi M&T. Inoltre, in base a quanto disposto dall'articolo 8 del decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, convertito in legge n. 108 del 29 luglio 2021, presso ogni Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR, è stata prevista l'istituzione di una Struttura di missione dedicata all'attuazione delle misure di riferimento del Piano.

Nella struttura del PNRR dell'Italia la coesione e l'inclusione hanno un grande rilievo, che ha assunto la dignità di una delle 6 missioni e che mobilita una quantità di risorse ingente per migliorare il livello delle prestazioni dei servizi alle persone e per il mercato del lavoro. Di seguito una analisi di dettaglio della missione 5 del PNRR.

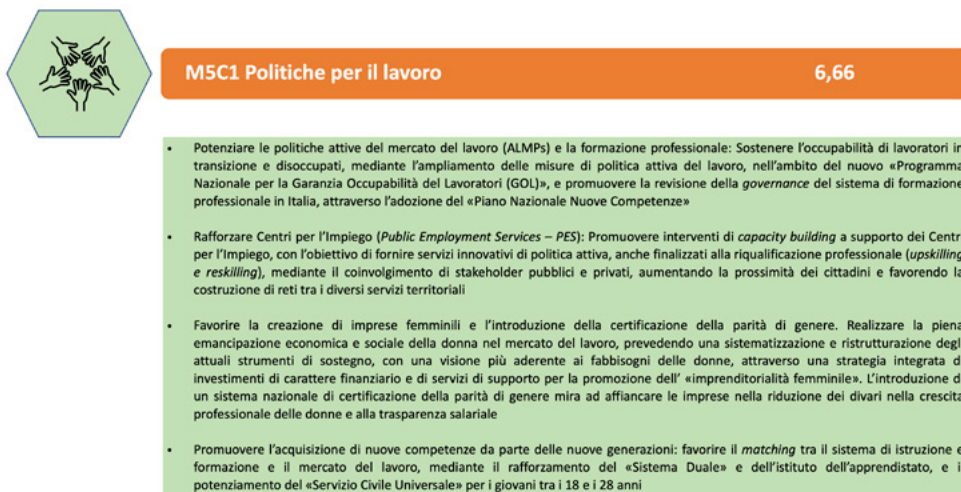
## 6.2 La missione 5: “Coesione e inclusione”

La missione 5 del PNRR, “Coesione e inclusione”, riveste una parte importante nel quadro complessivo degli interventi previsti, soprattutto con riferimento al perseguimento degli obiettivi trasversali a tutto il Piano. Si tratta di interventi di contrasto alle discriminazioni di genere, sostenendo lo sviluppo di attività femminili, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani e di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Le politiche di sostegno all'occupazione e la formazione dei lavoratori sono considerate imprescindibili per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale. In particolare, la capacità di fornire garanzie di reddito e sociali durante i periodi di disoccupazione e l'attenzione alla qualità dei posti di lavoro creati sono decisive per la modernizzazione del Paese.

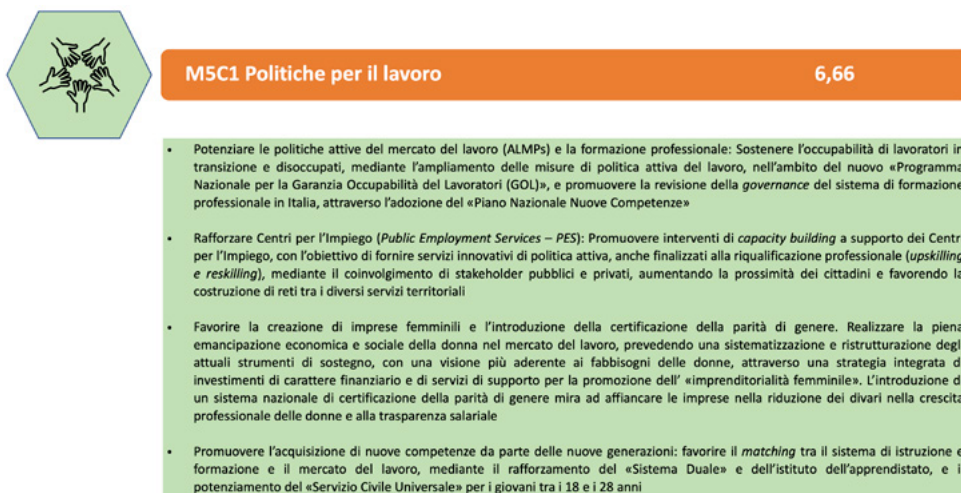
La missione 5 mobilita risorse per circa 20 miliardi di euro e si esplicita in tre componenti che rispondono alle raccomandazioni della Commissione europea n. 2 per il 2019 e n. 2 per il 2020, e che saranno accompagnate da una serie di riforme che sostengono e completano l'attuazione degli investimenti. Le tre componenti sono:

1. Politiche per il lavoro
2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore
3. Interventi speciali per la coesione territoriale

2 Decreto Legislativo n. 77 del 31 maggio 2021 “Semplificazioni”, convertito con la Legge n. 108 del 2021, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 181 del 30-07-2021 – Suppl. Ordinario n. 26.

**Figura 6.2 La struttura della missione 5 del PNRR**

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Next Generation Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2021

**Figura 6.3 Gli obiettivi generali della componente 1 della missione 5 (M5C1)**

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Next Generation Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2021

### 6.3 La componente 1 (M5C1): “Politiche per il lavoro”

La componente 1 “Politiche per il lavoro” ha l’obiettivo di promuovere la trasformazione del mercato del lavoro, migliorare l’occupabilità e le competenze dei lavoratori. Si articola in sette misure per un valore complessivo di 6,66 miliardi di euro. Gli investimenti previsti sono cinque e le riforme sono due, e si rivolge principalmente al potenziamento dei Centri per l’impiego, alla creazione di imprese femminili, al Servizio civile universale. Come si evince dai dati riportati in Tabella 6.1, 800 milioni di euro del budget totale di questa componente della missione 5 fanno riferimento a progetti in essere per il potenziamento dei Centri per l’impiego e per il Servizio civile universale. Il resto del budget si riferisce a progetti nuovi, per un ammontare complessivo di oltre 5,8 miliardi di euro.

La componente di budget principale è riferita al potenziamento delle politiche attive del mercato del lavoro (ALMPs in sigla), che assorbono 4,4 miliardi di euro di nuovi progetti, quasi i 2/3 del budget complessivo della componente. Altre due importanti voci di intervento della componente 1 sono quelle della creazione di imprese femminili, con 400 milioni di euro di nuovi progetti previsti e gli interventi per il sostegno del sistema duale (formazione e lavoro) con 600 milioni di euro di budget.

La transizione verso un’economia basata sulla conoscenza necessita di competenze adeguate che scontano una difficoltà strutturale di sostegno nel sistema italiano. Per favorire la produttività e la competitività delle imprese, sono necessari interventi di sostegno all’apprendimento lungo tutto l’arco della vita dei lavoratori, che la componente mette al centro della propria azione. Il Piano, nella missione 5, punta alla formazione e al miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche, per favorire la mobilità dei lavoratori e aumentare le occasioni di lavoro duraturo. Si prevede, inoltre, l’introduzione di una riforma organica e integrata in materia di politiche attive e formazione, nonché misure specifiche per favorire l’occupazione giovanile, attraverso l’apprendistato duale (ossia con l’unione di formazione e lavoro) e il Servizio civile universale. L’incremento del numero di giovani che possono accedere al Servizio civile, si accompagna

Tabella 6.1 Quadro finanziario di dettaglio delle misure e sub-misure della missione 5 “Coesione e inclusione” - Componente 1 “Politiche per il lavoro”

Descrizione Misura	Descrizione Submisura	Investimento o Riforma	Prestito o Sovvenzione	Amministrazione Titolare	Importo Totale	Importo Progetti in essere	Importo FSC	Importo Progetti nuovi
Potenziamento dei Centri per l'impiego (PES)	Potenziamento dei Centri per l'impiego (PES)	Investimento	Sovvenzione	MILPS - Min Law Pol	600.000.000,00 €	400.000.000,00 €	- €	200.000.000,00 €
Creazione di imprese femminili	Creazione di imprese femminili	Investimento	Prestito	MISE - Min Svil Eco	400.000.000,00 €	- €	- €	400.000.000,00 €
Sistema di certificazione della parità di genere	Sistema di certificazione della parità di genere	Investimento	Sovvenzione	PCM - Min Pari Opp	10.000.000,00 €	- €	- €	10.000.000,00 €
Sistema duale	Sistema duale	Investimento	Sovvenzione	MILPS - Min Law Pol	600.000.000,00 €	- €	- €	600.000.000,00 €
Servizio civile universale	Servizio civile universale	Investimento	Sovvenzione	PCM - Min Pol Giov	650.000.000,00 €	400.000.000,00 €	- €	250.000.000,00 €
ALMPs e formazione professionale	ALMPs e formazione professionale	Riforma	Sovvenzione	MILPS - Min Law Pol	4.400.000.000,00 €	- €	- €	4.400.000.000,00 €
Lavoro sommerso	Lavoro sommerso	Riforma	Sovvenzione	MILPS - Min Law Pol	- €	- €	- €	- €

Fonte: [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it), osservazione al 26 aprile 2022

a un innalzamento della qualità dei programmi e progetti in cui i giovani vengono impegnati. È inoltre introdotto un sostegno specifico all'imprenditorialità delle donne, con l'obiettivo di favorire la loro indipendenza economica, e un sistema di certificazione della parità di genere.

L'Amministrazione centrale maggiormente coinvolta nell'attuazione della componente 1 della missione 5 è il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), che è titolare di due investimenti (Potenziamento dei Centri per l'impiego e Sistema duale) e di tutte e due le riforme previste (Potenziamento del mercato del lavoro e della Formazione professionale e contrasto al lavoro sommerso).

Come già ribadito, le misure a titolarità del Ministero del Lavoro nell'ambito della missione 5 del PNRR hanno come obiettivo principale quello di riformare il sistema delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale, al fine di introdurre e implementare livelli essenziali delle prestazioni (LEAP) e di favorire l'occupabilità dei lavoratori in transizione e delle persone disoccupate e inoccupate, con particolare attenzione ai soggetti considerati vulnerabili e più distanti dal mercato del lavoro, come i giovani, le donne, gli over 50 e i disoccupati di lungo periodo.

Nel quadro complessivo della componente, una particolare rilevanza assume la Riforma 1.1 sulle politiche attive del lavoro e formazione, che vede il Ministero del Lavoro affiancato dall'Agenzia nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) nella sua attuazione. La riforma prevede la promozione di un sistema attivo del mercato del lavoro più efficiente grazie a servizi specifici per l'impiego e piani personalizzati di attivazione del mercato del lavoro. Il perno è rappresentato dalla creazione di un programma nazionale "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" (GOL) che dovrà consentire di fornire servizi su misura ai disoccupati, potenziando così i loro percorsi di attivazione<sup>3</sup>. Contemporaneamente, il sistema della formazione professionale sarà potenziato promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione e lavoro e sviluppando un sistema inclusivo di apprendimento permanente.

Il 31 dicembre 2021 il Ministero del Lavoro ha conseguito il traguardo previsto per la M5C1, che era l'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze (che ricomprende anche il Programma GOL, assieme al Sistema Duale e al Fondo Nuove Competenze), legato all'investimento relativo al rafforzamento dei Centri per l'impiego.

Il quadro di Milestone e Target del Ministero del Lavoro per il 2021 e il 2022 vede le milestone per il 2021 tutte conseguite, mentre per il 2022 la previsione è di conseguire due milestone e un target, tutti entro la fine del quarto trimestre.

Le altre amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione della M5C1, sono il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero per le Politiche giovanili e il Ministero per le Pari opportunità.

Il Ministero per lo Sviluppo Economico è responsabile dell'attuazione dell'intervento per la creazione di imprese femminili, con una previsione di budget di 400 milioni di euro, di cui 160 milioni di euro per il Fondo Impresa Donna.

Con un decreto del 24 settembre 2021 il MISE ha istituito il Fondo Impresa Donna e

3 Il Ministero del Lavoro specifica che i beneficiari della Garanzia accederanno ai servizi erogati entro 4 mesi dal momento in cui sarà maturato il diritto e che il programma sarà gestito in stretta collaborazione con le Regioni, che saranno responsabili della programmazione e dell'attuazione, mentre il livello centrale definirà il livello minimo dei servizi.

con un decreto congiunto con il Ministero per le Pari opportunità e la Famiglia del 24 novembre 2021, il Ministero dello Sviluppo Economico ha disciplinato la realizzazione dell'investimento 1.2 della componente 1 della missione 5 del PNRR.

Il 30 marzo 2022, il MISE ha pubblicato l'Avviso pubblico per l'avvio della presentazione delle domande dal 5 maggio, secondo uno scadenziario programmato per nuove imprese o consolidamento di imprese esistenti tra fine maggio e inizio giugno 2022.

Le azioni messe in campo dal Ministero dello Sviluppo Economico relativamente al sostegno all'imprenditorialità femminile hanno consentito di conseguire le due Milestones previste per il 2021, mentre non ci sono traguardi e obiettivi per il Ministero dello Sviluppo Economico riferite a questa missione e componente.

Il Ministero per le Pari opportunità e la Famiglia ha, invece, una Milestone da conseguire entro il quarto trimestre del 2022, relativa al sistema di certificazione della parità di genere e i relativi meccanismi di incentivazione per le imprese, con l'indicazione delle norme tecniche del sistema, l'identificazione dei meccanismi di incentivazione e con, infine, la realizzazione di un sistema informativo.

Infine, il Ministero per le Politiche giovanili è coinvolto nell'attuazione della M5C1 con specifico riferimento al Servizio civile universale. La misura punta a stabilizzare il numero di operatori volontari e a promuovere l'acquisizione di competenze chiave per l'apprendimento permanente in linea con la Raccomandazione del Consiglio 2018/C/189/01.<sup>4</sup> Con questo intervento si vuole raggiungere un risultato importante: incrementare di 120.000 unità il numero dei giovani che compiono un percorso di apprendimento non formale per lo sviluppo di competenze trasversali.

Per le annualità finanziarie 2021-2022-2023, le risorse a disposizione sono pari a 650 milioni di euro.

La misura si articola su tre cicli, ciascuno dei quali impegna un arco temporale di circa due anni. I giovani svolgeranno attività presso gli enti di Servizio civile nell'ambito di progetti della durata da 8 a 12 mesi.

I progetti sono contenuti in programmi connessi ai numerosi settori che caratterizzano il Servizio civile universale, quali:

- assistenza;
- protezione civile;
- patrimonio ambientale e riqualificazione urbana;
- patrimonio storico, artistico e culturale;
- educazione e promozione culturale, paesaggistica, ambientale, dello sport, del turismo sostenibile e sociale;
- agricoltura in zona di montagna, agricoltura sociale e biodiversità.

Ciascun programma risponde a uno degli obiettivi individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e si inquadra in uno dei 15 specifici ambiti di azione identificati nel Piano triennale del Servizio civile universale. Sono attivi e regolarmente in corso il primo e il secondo ciclo, mentre il terzo prenderà avvio entro il 2023<sup>5</sup>.

4 Consiglio europeo, *Raccomandazione del consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente* (Testo rilevante ai fini del SEE), (2018/C 189/01). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:189:FULL&from=RO>

5 Cfr. <https://www.politichegiovani.gov.it/servizio-civile/pnrr/>

La componente 1 della missione 5 del PNRR vedrà nel corso del 2022 la realizzazione di una parte consistente delle previsioni, con target quantitativi importanti che rappresenteranno la prova più importante della capacità attuativa delle amministrazioni coinvolte.

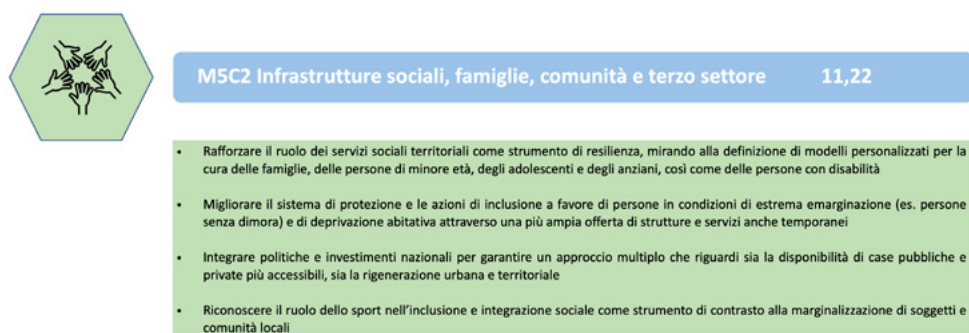
## 6.4 La componente 2 (M5C2): “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore”

Alla base di questa componente della missione 5 del PNRR sta la considerazione che, nonostante gli importanti sforzi compiuti negli ultimi anni, le politiche sociali e di sostegno alle famiglie devono essere rafforzate in misura maggiore. Ancora più importante la conseguenza che “queste politiche vanno inserite in una programmazione organica e di sistema che abbia lo scopo di superare i sensibili divari territoriali esistenti, con la finalità di migliorare l’equità sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”<sup>6</sup>.

In questa direzione si orientano le scelte del Piano di destinare risorse significative alle infrastrutture sociali per attuare efficaci politiche a sostegno delle famiglie, dei minori, delle persone con gravi disabilità e degli anziani non autosufficienti. “Si tratta di interventi pensati per favorire la socializzazione, sostenere percorsi di vita indipendente, anche con la ristrutturazione di alloggi che sfruttino le tecnologie innovative per superare le barriere fisiche, sensoriali e cognitive che sono di impedimento allo svolgimento autonomo degli atti della vita quotidiana”<sup>7</sup>.

La componente 2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore” della missione 5 del PNRR si articola in 9 misure e 15 sotto-misure per un valore complessivo di 11,22 miliardi di euro. Gli investimenti previsti sono tredici e le riforme sono due, e si rivolge principalmente al sostegno delle persone vulnerabili, alla casa come diritto, nonché allo sport come fattore di inclusione sociale. Le riforme previste fanno riferimento, invece, alla predisposizione della legge quadro sulla disabilità e alla riforma relativa alle persone anziane non autosufficienti. Come si evince dai dati riportati nella Tabella 6.2, tre misure prevedono interventi per budget significativi. Si tratta della misura relativa ad in-

**Figura 6.4** Gli obiettivi generali della Componente 2 della missione 5 (M5C2)



Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Next Generation Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2021

6 Cfr. Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2021, p. 202

7 *Ibidem*, p. 203



vestimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, per il quale sono previsti interventi per 3,3 miliardi di euro gestiti dal Ministero dell'Interno. In questo caso, 2,8 miliardi sono però destinati a sostenere progetti in essere e i rimanenti 500 milioni sono finanziati con la componente PNRR finanziata dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

Un'altra importante voce di budget di questa componente è rappresentata dal sostegno ai Piani urbani integrati che, tra componente fondo dei fondi della BEI e componente di investimento diretto, mobilita oltre 2,75 miliardi di euro, sempre a titolarità del Ministero dell'Interno.

La misura riferita all'attuazione del Programma innovativo della qualità dell'abitare, a titolarità del Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili (MIMS), prevede un budget complessivo di 2,8 miliardi, dei quali 477 milioni riferiti a progetti in essere, e la rimanente parte sostenuta per 800 milioni dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

Tra le altre amministrazioni coinvolte nell'attuazione della M5C2 compare nuovamente il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha un ruolo guida per realizzare gli investimenti relativi al sostegno delle persone vulnerabili, al sostegno a percorsi di autonomia per persone con disabilità e all'attuazione di investimenti di *housing first* e stazioni di posta.

Gli investimenti della componente 2 sono completati dal progetto sport e inclusione sociale, a titolarità del Dipartimento Sport della Presidenza del consiglio.

Le riforme previste sono due, la legge quadro sulla disabilità (a titolarità del dipartimento per le disabilità della Presidenza del consiglio) e la riforma relativa alle persone anziane non autosufficienti, in capo al Ministero del Lavoro.

Per l'attuazione degli investimenti previsti in questa componente, si prevede di potersi avvalere del contributo del Terzo settore. “La pianificazione in co-progettazione di servizi, sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore”<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione, il Ministero del Lavoro ha predisposto ed esposto a dicembre 2021 il Piano Operativo per la presentazione da parte degli ambiti sociali territoriali di proposte di adesione alle progettualità di cui alla missione 5 “Inclusione e coesione”, componente 2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore”. Il Piano si riferisce agli investimenti relativi al sostegno alle persone vulnerabili e alla prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti, ai percorsi di autonomia per persone con disabilità e a interventi di *housing* temporaneo e stazioni di posta. A metà febbraio è stato pubblicato l'Avviso pubblico rivolto agli ATS per la presentazione dei progetti, ultimo passaggio di una fase preliminare di raccolta di manifestazioni di interesse degli ATS da parte di regioni e province autonome.

Il 31 marzo del 2022 è scaduto il termine per la presentazione delle proposte progettuali, che ha visto la pubblicazione degli esiti l'11 maggio 2022. I progetti ammessi hanno un valore di oltre 1,25 miliardi di euro con una ripartizione geografica per regioni degli interventi che è quella riportata nella Tabella 6.3.

**Tabella 6.2 Quadro finanziario di dettaglio delle misure e sub-misure della missione 5  
“Coesione e inclusione” - Componente 2 “Politiche per il lavoro”**

Descrizione Misura	Descrizione Submisura	Investimento o Riforma	Prestito o Sovvenzione	Amministrazione Titolare	Importo Totale	Importo Progetti in essere	Importo FSC	Importo Progetti nuovi
Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione	Intervento 1) Azioni volte a sostenere le capacità genitoriali e prevenire la vulnerabilità delle famiglie e dei bambini	Investimento	Sovvenzione	MLPS - Min. Lav Pol	84.600.000,00 €	- €	- €	84.600.000,00 €
Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione	Intervento 2) Azioni per una vita autonoma e deistituzionalizzazione per gli anziani	Investimento	Sovvenzione	MLPS - Min. Lav Pol	307.500.000,00 €	- €	- €	307.500.000,00 €
Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione	Intervento 3) Rafforzare i servizi sociali domiciliari per garantire una dimissione assistita precoce e prevenire il ricovero in ospedale	Investimento	Sovvenzione	MLPS - Min. Lav Pol	66.000.000,00 €	- €	- €	66.000.000,00 €
Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione	Intervento 4) Rafforzare i servizi sociali e prevenire il burn out tra gli assistenti sociali	Investimento	Sovvenzione	MLPS - Min. Lav Pol	42.000.000,00 €	- €	- €	42.000.000,00 €
Percorsi di autonomia per persone con disabilità	Percorsi di autonomia per persone con disabilità	Investimento	Sovvenzione	MLPS - Min. Lav Pol	500.000.000,00 €	- €	- €	500.000.000,00 €
Housing First (Innanzitutto la casa) e stazioni di posta	Housing First (innanzitutto la casa) e stazioni di posta	Investimento	Sovvenzione	MLPS - Min. Lav Pol	450.000.000,00 €	- €	- €	450.000.000,00 €
Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	Investimento	Prestito	MINT - Min. Interno	3.300.000.000,00 €	2.800.000.000,00 €	500.000.000,00 €	- €
Piani urbani integrati	Piani urbani integrati - Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura	Investimento	Prestito	MLPS - Min. Lav Pol	200.000.000,00 €	- €	- €	200.000.000,00 €
Piani urbani integrati	Piani urbani integrati - Fondo di fondi della BEI	Investimento	Prestito	MINT - Min. Interno	272.000.000,00 €	- €	- €	272.000.000,00 €
Piani urbani integrati	Piani urbani integrati	Investimento	Prestito	MINT - Min. Interno	2.493.800.000,00 €	- €	- €	2.493.800.000,00 €
Programma innovativo della qualità dell'abitare	Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PiriQuA) - Riquilibrare e incrementare dell'edilizia sociale, ristrutturazione e rigenerazione della società urbana, miglioramento dell'accessibilità e sicurezza urbana, mitigazione della c	Investimento	Prestito	MIMS - Min. Infr. Mob	1.400.000.000,00 €	477.000.000,00 €	- €	923.000.000,00 €
Programma innovativo della qualità dell'abitare	Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PiriQuA) - Interventi ad alto impatto strategico sul territorio nazionale	Investimento	Prestito	MIMS - Min. Infr. Mob	1.400.000.000,00 €	- €	800.000.000,00 €	600.000.000,00 €
Progetto Sport e inclusione sociale	Progetto Sport e inclusione sociale	Investimento	Prestito	PCM - Dip. Sport	700.000.000,00 €	- €	- €	700.000.000,00 €
Legge quadro sulle disabilità	Legge quadro sulle disabilità	Riforma	Sovvenzione	PCM - Dip. Disabilità	- €	- €	- €	- €
Riforma relativa alle persone anziane non autosufficienti	Riforma relativa alle persone anziane non autosufficienti	Riforma	Sovvenzione	MLPS - Min. Lav Pol S	- €	- €	- €	- €

Fonte: Elaborazioni su dati [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it)

**Tabella 6.3 Importo progetti ATS ammessi a finanziamento per regione (dati in milioni di euro)**

REGIONE/P.A.	Importo progetti (Milioni di Euro)
Sicilia	83,6
Calabria	37,7
Puglia	81
Basilicata	11,1
Campania	109,1
Molise	8,2
Sardegna	32,7
Lazio	149,6
Abruzzo	30,9
Umbria	16,9
Toscana	91,1
Marche	32,1
Emilia Romagna	105,1
Liguria	39,5
Piemonte	84,2
Veneto	88,7
Lombardia	198,3
Valle d'Aosta	6,4
P.A. Bolzano	9,9
P.A. Trento	11,1
Friuli Venezia Giulia	23,9

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Sono attualmente in corso le procedure per la firma degli atti convenzionali con gli ATS e quindi procedere con l'erogazione degli anticipi.

Con riferimento ai Piani urbani integrati, in capo al Ministero dell'Interno, le città metropolitane hanno presentato le proprie proposte di Piani Integrati il 22 marzo 2022 e il 22 aprile successivo il Ministero dell'Interno – di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – ha pubblicato il decreto di ammissione al finanziamento di 31 piani, per un importo complessivo di poco oltre 2,7 miliardi di euro. Le risorse per ciascuna città metropolitana sono quelle riportate nella Tabella 6.4.

Le progettualità riguardano investimenti finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate e alla rigenerazione e rivitalizzazione economica, con attenzione particolare alla creazione di nuovi servizi alla persona e alla riqualificazione delle infrastrutture, permettendo la trasformazione di territori vulnerabili in città intelligenti e sostenibili, attraverso:

- manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico;
- miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione degli edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo e al potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e sportive;
- interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento a trasporti e consumo energetico, per migliorare la qualità ambientale e

**Tabella 6.4 Progetti integrati urbani delle città metropolitane ammessi a finanziamento**

Città	Importo PUI (milioni di euro)
Bari	182
Bologna	157,3
Cagliari	101,2
Catania	185,5
Firenze	157,2
Genova	141,2
Messina	132,1
Milano	277,3
Napoli	351,1
Palermo	196,2
Reggio Calabria	118,6
Roma	330,3
Torino	234
Venezia	139,6
<b>TOTALE</b>	<b>2703,6</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno (2022)

l'avanzamento digitale delle aree urbane sostenendo le tecnologie digitali e quelle che producono minori emissioni di CO<sub>2</sub>.

Una cospicua parte di risorse del PNRR è stata invece indirizzata, come accennato in precedenza, a progetti di rigenerazione urbana già in essere. Le opere ammesse e finanziate alla selezione al 31 dicembre 2021 sono 1.784, a fronte di 2.325 ammesse, con un numero di enti locali beneficiari pari a 483. Il budget ripartito è stato pari a 3,4 miliardi di euro. L'ammontare del contributo assegnato a ciascun ente è stato determinato attraverso il valore dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), assegnando maggiori risorse ai comuni che presentano un valore dell'indice più alto.

Il bando sulla qualità dell'abitare, Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PinQua) è stato chiuso dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili con la selezione di 159 proposte progettuali, per un valore complessivo di 2,8 miliardi di euro. Il PinQua era stato avviato negli anni scorsi con finanziamenti nazionali per 800 milioni di euro ed è stato poi ricondotto al PNRR con l'aggiunta di 2,8 miliardi di euro. Dei 159 progetti finanziati, 8 sono classificati come progetti pilota ad alto rendimento. Si tratta dei progetti di Messina, Brescia, Milano, Bari, Lamezia Terme, Ascoli Piceno, Genova e Regione Lombardia. Gli interventi previsti sono finalizzati a ridurre il disagio abitativo aumentando il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, a rigenerare il tessuto socio-economico dei centri urbani, a migliorare l'accessibilità, la funzionalità e la sicurezza. Ad aprile 2022 sono partite le prime gare per l'avvio della realizzazione degli interventi.

L'investimento in capo al dipartimento per lo sport, riferito al progetto sport e inclusione sociale ha visto, invece, la pubblicazione dell'invito a manifestare interesse rivolto a comuni capoluogo con più di 20.000 abitanti e a tutti gli altri comuni con più di 50.000 abitanti, per assegnare un budget pari a 538 milioni di euro. L'avviso di manifestazione

di interesse si è chiuso il 22 aprile 2022 e sono in corso le valutazioni delle proposte ammissibili.

Come risulta dall'analisi effettuata, la componente 2 della missione 5 è particolarmente avanzata in termini di selezione degli interventi. Oltre 10, 8 miliardi di euro di progetti sono stati selezionati o in via di scelta a seguito di processi di selezione messi in campo dalle amministrazioni titolari. I soli tre interventi riferiti alla rigenerazione urbana della M5C2 del PNRR rappresentano circa 9 miliardi degli oltre 11 previsti. La fase attuativa degli interventi selezionati sarà particolarmente delicata, in quanto gli interventi dovranno essere conclusi entro dicembre 2026.

## 6.5 La componente 3 (M5C3): “Interventi speciali per la coesione territoriale”

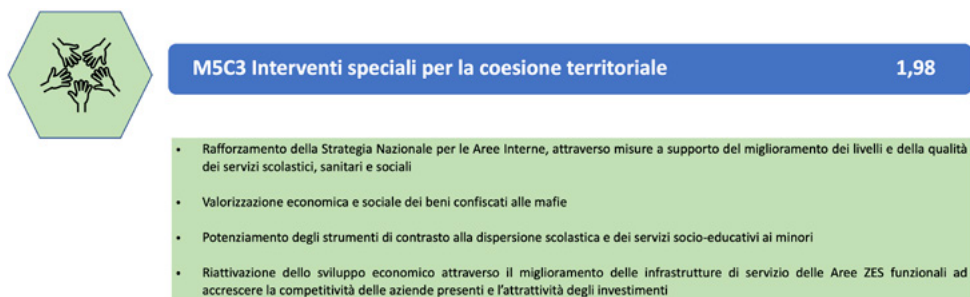
Gli interventi speciali per la coesione territoriale sono la terza componente della missione 5. Nello specifico, la componente 3 (M5C3) “si propone di ridurre i divari tra le aree del Paese. Nello specifico, essa mira ad affrontare le disparità:

- demografiche e nei servizi, connesse alle distanze tra le aree urbane e quelle interne/rurali, montane e periferiche, per garantire gli stessi livelli di servizi essenziali e il rilancio di specifiche vocazioni produttive;
- nello sviluppo delle competenze, in una prospettiva di innovazione che coinvolge imprese, centri di ricerca ed enti pubblici;
- socio-economiche e negli investimenti nelle regioni meridionali, dove la crisi economica colpisce una filiera più debole e un mercato del lavoro più frammentato”<sup>9</sup>.

La componente 3 della missione 5 si articola in 4 misure e 9 sub-misure, per un importo complessivo pari a 1,98 miliardi di euro. Delle 9 sub-misure, 8 sono investimenti e l'altra è una riforma che riguarda la semplificazione delle procedure relative alle Zone Economiche Speciali.

Gli investimenti sono riferiti alle aree interne, alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie a fini sociali, piuttosto che volti a combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno. Questi investimenti sono tutti in capo alla titolarità del Ministero per il Sud, ai quali si aggiunge il Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili per gli interventi infrastrutturali per le ZES, riferiti a quattro tipologie di soggetto attuatore, RFI, ANAS,

**Figura 6.5** Gli obiettivi generali della componente 3 della missione 5 (M5C3)



Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Next Generation Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2021

9 <https://www.ministroperilsud.gov.it/attuazione-misure-pnrr/>

Regioni e Autorità di Sistema Portuale.

Lo stato di attuazione della componente 3 – di competenza del Ministero per il Sud – vede tutti i bandi pubblicati per la selezione delle proposte progettuali. In particolare, sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne sono stati attivati due interventi, uno relativo al potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità – con un budget di 725 milioni di euro e disciplinato con il bando pubblicato a marzo 2022, che ha visto una proroga della scadenza per la presentazione dei progetti a giugno 2022, con un’aggiudicazione degli interventi prevista a dicembre 2022 e un target fissato a dicembre 2025 in termini di più servizi per 2 milioni di cittadini. Un secondo bando da 100 milioni di euro è invece destinato a interventi sui servizi sanitari di prossimità, e in particolare sul consolidamento delle farmacie rurali, prevedendo che a beneficiarne ne siano almeno 2.500 nei due step dell’intervento tra il 2023 e il 2026.

Sul versante della valorizzazione dei beni confiscati, il bando da 300 milioni di euro è stato pubblicato a dicembre 2021 e la scadenza è stata prorogata più volte fino ad aprile 2022. Si prevede di aggiudicare gli

**Tabella 6.5 Quadro finanziario misure missione 5 “Coesione e inclusione” - Componente 3 “Interventi speciali per la coesione territoriale”**

Descrizione Misura	Descrizione Submisura	Investimento o Riforma	Prestito o Sovvenzione	Amministrazione Titolare	Importo Totale	Importo Progetti in essere	Importo FSC	Importo Progetti nuovi
Strategia nazionale per le aree interne	Area interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	Investimento	Sovvenzione	PCM - Min Sud	725.000.000,00 €	225.000.000,00 €	400.000.000,00 €	100.000.000,00 €
Strategia nazionale per le aree interne	Area interne - Strutture sanitarie di prossimità territoriale	Investimento	Sovvenzione	PCM - Min Sud	100.000.000,00 €	- €	- €	100.000.000,00 €
Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	Investimento	Sovvenzione	PCM - Min Sud	300.000.000,00 €	- €	- €	300.000.000,00 €
Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore	Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore	Investimento	Sovvenzione	PCM - Min Sud	220.000.000,00 €	- €	- €	220.000.000,00 €
Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore RFI	Investimento	Prestito	MIMS - Min Infr Mob	98.000.000,00 €	- €	98.000.000,00 €	- €
Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore Anas	Investimento	Prestito	MIMS - Min Infr Mob	46.000.000,00 €	- €	46.000.000,00 €	- €
Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore AdSP	Investimento	Prestito	MIMS - Min Infr Mob	131.000.000,00 €	- €	131.000.000,00 €	- €
Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore Regioni	Investimento	Prestito	MIMS - Min Infr Mob	355.000.000,00 €	- €	325.000.000,00 €	30.000.000,00 €
Semplificazione delle procedure e rafforzamento dei poteri del Commissario nelle Zone Economiche Speciali	Semplificazione delle procedure e rafforzamento dei poteri del Commissario nelle Zone Economiche Speciali	Riforma	Prestito	PCM - Min Sud	- €	- €	- €	- €

Fonte: [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it), osservazione al 26 aprile 2022

appalti a giugno 2024 e di realizzare gli interventi su 100 beni entro giugno 2025 per arrivare a 200 entro giugno 2026.

Infine, il Ministero per il Sud interviene anche con un avviso pubblico per interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo settore. L'obiettivo è sostenere il Terzo settore nel Mezzogiorno coinvolgendo almeno 20.000 minori entro giugno 2023 per arrivare a 44.000 entro giugno 2026, mobilitando risorse per 220 milioni di euro. La scadenza per la presentazione delle domande era marzo 2022 e sono in corso le valutazioni delle proposte progettuali presentate.

Per quanto riguarda, invece, la riforma in capo al Ministero per il Sud relativa al rafforzamento delle ZES, il target è stato raggiunto a dicembre 2021 con la previsione di semplificazioni relative alle procedure ZES nei provvedimenti legislativi per la governance e le semplificazioni legate agli interventi del PNRR.

Il quadro sullo stato di attuazione della componente 3 della missione 5 (M5C3) si completa con gli interventi infrastrutturali per le ZES in capo al MIMS.

Nell'ambito dei Piani strategici di sviluppo delle ZES coinvolte, sono previste diverse progettualità infrastrutturali. Le principali necessità sulle quali si prevede di intervenire sono le seguenti:

- collegamento di “ultimo miglio”: realizzare efficaci collegamenti tra le aree portuali e industriali e la rete infrastrutturale ferroviaria e stradale facente parte delle reti di trasporto principali, così da consentire ai distretti produttivi di ridurre tempi e costi nella logistica;
- digitalizzazione e potenziamento della logistica, urbanizzazioni green e lavori di efficientamento energetico e ambientale nelle aree retro-portuali e nelle aree industriali appartenenti alle ZES;
- potenziamento della resilienza e della sicurezza dell'infrastruttura connessa all'accesso ai porti.

La ripartizione delle risorse a disposizione delle singole ZES è avvenuta con un decreto interministeriale del Ministro per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili e il Ministro per il Sud del 3 dicembre 2021 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 4 gennaio 2022.

La ripartizione delle risorse per le ZES è stata quella riportata nella Tabella 6.6.

**Tabella 6.6 Zone Economiche Speciali - Investimenti PNRR**

ZES	Importo (milioni di)	Numero di interventi previsti		
		Ultimo miglio	Logistica	Resilienza porti
Abruzzo	62,9	5	2	3
Campania	136	6	4	
Adriatica	83	6	16	1
Ionica	108,1	2	7	
Calabria	111,7	7	1	3
Sicilia Orientale	61,4	6		
Sicilia Occidentale	56,8	1	1	1
Sardegna	10	1		

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero per il Sud (2021)

## 6.6 Conclusioni

Le analisi sulla programmazione e lo stato di attuazione della missione 5 del PNRR restituiscono un quadro caratterizzato da uno stato di avanzamento in linea con le previsioni. La fase di preparazione dei bandi per la selezione dei progetti (o il negoziato per l'allocazione delle risorse) ha seguito i cronoprogrammi previsti al netto di alcune proroghe di scadenza legate a esigenze specifiche su alcune tipologie di interventi per le quali i territori si sono rivelati un po' meno pronti.

La fase di selezione è, tuttavia, ancora in pieno svolgimento e su alcune tipologie di avvisi – in passato – ha dimostrato di richiedere anche un tempo talvolta lungo, soprattutto quando i progetti da valutare sono quantitativamente molto numerosi. Il coinvolgimento del Terzo settore, ad esempio, e la capacità di produrre proposte progettuali già dimostrata in altre occasioni, devono essere tenute in debito conto per non allungare inevitabilmente i tempi di realizzazione dei progetti e allontanare il conseguente raggiungimento dei target. D'altro canto, nel caso di avvio della realizzazione in capo agli enti territoriali o ad altre amministrazioni pubbliche, si entra nella delicatissima fase della gestione delle procedure di appalto, rispetto alle quali gli interventi legislativi predisposti per semplificare le procedure dovranno dimostrare la loro reale efficacia.

Indubbiamente, la rilevanza del tema dell'inclusione e della coesione sociale nell'ambito del PNRR è grande, e bisognerà ora monitorare con attenzione la fase realizzativa e il reale incremento delle prestazioni.



**TERZA PARTE**

**GLI ATTORI PRIVATI PER UNA RIPRESA ECONOMICA  
SOCIALMENTE SOSTENIBILE**



## 7. La rilevanza dell'economia sociale in Italia

Gianluca Salvatori, Francesco Scarpato e Alessia Schiavone<sup>1</sup>

### 7.1 Il concetto di economia sociale

Fin dalle sue prime espressioni, l'economia sociale ha svolto un ruolo di crescente importanza per lo sviluppo sociale ed economico del Paese, ruolo poi confermato dalla resilienza dimostrata durante la crisi finanziaria del 2008 e, più recentemente, dalle risposte tempestive e capillari a fronte dell'emergenza sanitaria ed economica generata dalla pandemia da Covid-19. Le organizzazioni dell'economia sociale (OES) assolvono non soltanto una fondamentale funzione di sostegno ai beneficiari più svantaggiati della popolazione, ma sempre più diffusamente offrono beni e servizi di cui usufruisce tutta la comunità, creando non solo valore sociale, ma anche economico e occupazionale.

Il riconoscimento di una funzione così centrale passa inevitabilmente per la sua definizione, ma se la categoria dell'economia sociale è relativamente recente per l'Italia, a livello europeo la costruzione di questo concetto ha oltre cinquant'anni.

Pur avendo origine nel XIX secolo, la definizione di economia sociale si concretizza in Europa a partire dagli anni Settanta del XX secolo, grazie alla spinta del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), organo consultivo dell'Unione con il compito principale di rappresentare tutte le organizzazioni dei lavoratori e dei loro datori di lavoro, che diventa in questo periodo punto di riferimento per riunire associazioni, cooperative e mutue in conferenze e iniziative comuni. È proprio in questi anni che nasce in Francia il "Comité national de liaison des activités mutualistes, coopératives et associatives" (Comitato nazionale di coordinamento delle mutue, cooperative e associazioni) che nel 1980 pubblica una *Charte de l'économie sociale* (Carta dell'economia sociale). L'economia sociale veniva qui definita come "l'insieme di organizzazioni non appartenenti al settore pubblico che operano in modo democratico e i cui membri hanno pari diritti e doveri e che adottano uno specifico regime di proprietà e di distribuzione degli utili, impiegando l'avanzo di gestione per espandere la propria organizzazione e migliorare l'offerta di servizi ai propri membri e alla società".

Da questo momento prende avvio il lungo percorso verso il riconoscimento istituzionale dell'economia sociale e la strutturazione di politiche europee specifiche. Un primo impor-

<sup>1</sup> Fondazione Italia Sociale è una fondazione di diritto privato, costituita con la legge di riforma del Terzo settore (legge 106/2016) e vigilata dal Ministero del Lavoro. È nata per dare valore alla responsabilità civica e favorire lo sviluppo del Terzo settore in Italia, raccogliendo risorse da destinare a progetti nazionali, di interesse sociale e pubblico, in grado di generare sviluppo economico e sociale e aumento dell'occupazione. Fondazione Italia Sociale promuove la conoscenza e l'educazione al civismo, tramite lo studio della filantropia e del Terzo settore e le diverse attività dell'iniziativa BeCIVIC.

tante passaggio avviene nel 1989 quando la Commissione europea, tramite la comunicazione al Consiglio europeo dal titolo *Le imprese dell'economia sociale e la realizzazione del mercato europeo senza frontiere*<sup>2</sup>, propone la creazione di una base giuridica europea per le cooperative, le associazioni e le mutue. Nello stesso anno viene istituita l'Unità Economia Sociale all'interno della Direzione generale XXIII della Commissione. Nei decenni successivi, inoltre, il Parlamento europeo e il CESE pubblicano una serie di relazioni, pareri e risoluzioni che contribuiscono a rafforzare il valore aggiunto rappresentato dall'economia sociale.

Nel 2009, sotto la guida del Parlamento europeo, viene adottato il cosiddetto Rapporto Toia<sup>3</sup> che riconosce l'economia sociale come partner sociale per la realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona per un'economia più competitiva e dinamica<sup>4</sup>.

Nel 2011, con la presidenza Barroso, la maggiore attenzione da parte della Commissione europea verso l'economia sociale si concretizza con la Social Business Initiative (SBI), che rappresenta il primo vero e proprio piano d'azione per sviluppare un ecosistema in grado di promuovere e facilitare l'accesso ai fondi da parte delle imprese sociali, semplificare il quadro normativo e dare maggiore visibilità al settore dell'economia sociale. Sebbene la SBI abbia rappresentato una non trascurabile apertura verso modelli economici orientati a valori non riducibili esclusivamente al profitto, essa è ancora troppo legata alla visione per la quale al crescere dei bisogni sociali, le soluzioni innovative sarebbero state più facilmente reperibili nel settore privato rispetto a quello pubblico. A fronte di uno Stato che non può più soddisfare in modo efficiente tutte le emergenze sociali, la risposta è il riferimento del mondo anglosassone al *social entrepreneurship* inteso soprattutto come trasposizione della cultura delle start-up ad ambiti e tematiche sociali. Nel corso del successivo decennio, tuttavia, la SBI si è gradualmente distanziata dalla sua matrice iniziale anche su sollecitazione delle stesse organizzazioni dell'economia sociale e degli studiosi che a esse si sono dedicati.

I fautori della SBI hanno progressivamente preso atto che la realtà europea poteva già contare su una lunga tradizione di organizzazioni e di forme di impresa attive in ambito sociale, non finalizzate primariamente al lucro, ma che potevano fornire importanti soluzioni e colmare il gap lasciato dallo Stato nell'erogazione di servizi e nella risposta ai bisogni. Dall'originale impostazione si è quindi via via passati a una versione delle policy europee fondata sul riconoscimento – al di fuori delle imprese convenzionali e delle istituzioni pubbliche – di una grande pluralità di esperienze, tutte caratterizzate da specifici modelli organizzativi maturati nel tempo e già operanti in diversi Paesi, che potevano essere inclusi sotto il termine di “economia sociale”.

Su questa base, a dicembre 2021 la Commissione europea lancia il Social Economy Action Plan<sup>5</sup>, che riconosce l'economia sociale come un ecosistema autonomo, dotato di una funzione fondamentale sia per la coesione sociale che per la crescita economica e occupazionale negli Stati membri. Il piano europeo per l'economia sociale non è solo un atto di indirizzo politico, ma il suo contenuto è puntuale e concreto. Non si limita infatti a

2 Per approfondire: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51990AC1046&from=FR>

3 Parlamento europeo (2009), Relazione sull'economia sociale, A6/0015/2009, relatrice Patrizia Toia.

4 Lo scopo della Strategia di Lisbona è realizzare un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare tre obiettivi strategici: 1) una crescita economica sostenibile, 2) nuovi e migliori posti di lavoro e 3) una maggiore coesione sociale.

5 European Commission, Social Economy Action Plan (2021), <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=en>

enunciare raccomandazioni e priorità, ma elenca puntigliosamente una serie di azioni e di strumenti finanziari a disposizione, su cui la Commissione si impegna per i prossimi anni, con un investimento maggiore ai 2,5 miliardi di euro previsti dalla programmazione precedente. È notevole, dunque, il salto di qualità rispetto alla frammentazione del periodo precedente e all'interno del piano di azione i vari interventi sono collegati e si rinforzano l'uno con l'altro:

- lo *sviluppo di politiche e cornici giuridiche* va di pari passo con il tema del riconoscimento pubblico presso una platea più ampia possibile;
- il tema dell'*accesso alla finanza* viene declinato in termini di strumenti dedicati che non si esauriscono nella creazione di opportunità solo per gli investitori, ma aprono all'utilizzo combinato di una varietà di risorse, dalle donazioni filantropiche ai fondi pensione, fino ai fondi di risparmio a finalità sociale;
- il tema dello *sviluppo delle competenze* “parla” con quello delle iniziative per aumentare l'attrattività dell'economia sociale tra i giovani;
- lo stesso *dispositivo per la ripresa e la resilienza*, con 732,8 miliardi di euro in sovvenzioni e prestiti, offre agli Stati membri notevoli opportunità di finanziare riforme e investimenti nell'imprenditoria sociale e inclusiva.

L'Action Plan non è un episodio isolato e a confermarlo concorrono due ulteriori elementi. Il primo è l'impegno assunto dalla Commissione di presentare entro un anno al Consiglio europeo, dunque ai governi dei Paesi membri, una specifica Raccomandazione perché il piano venga trasferito anche nelle politiche nazionali. Cruciale è quindi che venga accolto l'invito rivolto ai governi nazionali di adottare strategie e misure per lo sviluppo dell'economia sociale.

La seconda indicazione dell'impegno eurocomunitario è emersa dall'inserimento dell'economia sociale, come nuovo ecosistema specifico, nell'ambito della Strategia industriale europea. L'economia sociale diventa così un settore essenziale non solo ai fini delle politiche sociali, ma anche per le strategie industriali della Commissione, al pari degli altri 13 sottosistemi che compongono il quadro delle politiche comunitarie. Una scelta dietro alla quale si può leggere la convinzione che la politica europea, per misurarsi con temi complessi come la transizione ecologica o la (ri)generazione di posti di lavoro dignitosi, non può fare a meno di guardare all'apporto delle organizzazioni che compongono il settore dell'economia sociale.

Sul versante delle definizioni, l'Action Plan riconosce e dà una risposta al grande pluralismo di forme giuridiche e organizzative che caratterizza i diversi Paesi europei, tracciando un chiaro perimetro definito in base a criteri che non lasciano spazio a fumose ibridazioni. La diffusione e la crescita del numero, della rilevanza economica e sociale e delle tipologie organizzative che hanno caratterizzato l'insieme delle organizzazioni che si collocano tra il settore pubblico (di cui condividono gli obiettivi) e quello privato a scopo di lucro, ha reso progressivamente più sentita la necessità di trovare una comunità di intenti europea, anche attraverso un concetto e una definizione in grado di dare all'insieme un'identità riconoscibile.

Appartengono alla definizione di economia sociale della Commissione europea cinque categorie di enti che forniscono beni e servizi ai loro membri o alla società in generale:

cooperative<sup>6</sup>, società di mutuo soccorso, associazioni (compresi gli enti di beneficenza), fondazioni e imprese sociali. Per quanto in ogni Paese le forme giuridiche possano differenziarsi in relazione al contesto nazionale, queste cinque forme hanno in comune:

- l'essere entità private,
- l'essere indipendenti dalle autorità pubbliche,
- mettere al centro il primato delle persone, nonché del fine sociale e/o ambientale rispetto al profitto,
- essere vincolate a reinvestire la maggior parte dei propri utili in attività di interesse collettivo o generale,
- essere gestite secondo criteri democratici o comunque partecipativi.

## 7.2 Stato dell'arte in Europa e in Italia

Oltre che a livello europeo, anche a livello nazionale c'è stato un progressivo riconoscimento negli ambiti politici e giuridici del concetto di economia sociale. Soprattutto in quei Paesi europei dove la materia si caratterizza per una forte tradizione di interazione fra associazioni, cooperative e mutue.

Il primo Paese pioniere in tal senso è stata la Francia che, nel 1981, ha istituito la *Délégation interministérielle à l'économie sociale* o DIES, una delegazione interministeriale per l'economia sociale collocata all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel Paese transalpino il concetto si è poi evoluto e, a partire dagli anni 2000, si è iniziato a dare spazio alla nozione allargata di *economia sociale e solidale*, che rimarca il carattere solidaristico dell'economia sociale come modello alternativo agli altri attori tradizionali di mercato. Il culmine di questa identificazione è arrivato con la legge del 2014 su *L'économie sociale et solidaire*<sup>7</sup>.

Leggi specifiche sull'economia sociale sono state approvate a livello nazionale anche in Spagna (2011), Grecia (2011 e 2016), Portogallo (2013), Romania (2016) e, a livello regionale, in Belgio (Vallonia, Bruxelles e Fiandre).

In Spagna, il processo di istituzionalizzazione dell'economia sociale è iniziato negli anni Novanta ed è culminato con l'adozione della *Ley 5/2011 de Economía Social*, la prima legge nazionale sull'economia sociale in Europa, seguita nel 2013 dalla *Lei 30 de Bases de Economía Social* portoghese. Sia in Spagna che in Portogallo, le leggi non si sono sostituite alle disposizioni normative precedenti, ma hanno aggregato diverse forme giuridiche sotto un unico concetto.

Diversi, invece, i casi di Romania (2015), Grecia (2016) e Slovacchia (2018) che hanno più recentemente introdotto leggi quadro sull'economia sociale che disciplinano direttamente il funzionamento di tutte le forme giuridiche coinvolte, comprese le imprese sociali.

6 Nella definizione di cooperative sono incluse: cooperative di consumatori, cooperative di produttori, cooperative di lavoro, cooperative sociali e piattaforme cooperative (ovviamente sono possibili sovrapposizioni).

7 La legge francese definisce così l'economia sociale e solidale: "L'économie sociale et solidaire est composée des activités de production, de transformation, de distribution, d'échange et de consommation de biens ou de services mises en œuvre par des structures de l'ESS".

**Tabella 7.1 Leggi in materia di economia sociale nei principali Paesi europei**

Paese	Tipo	Titolo della legge/del piano
Bulgaria	Legge	Legge nazionale sulle imprese dell'economia sociale e solidale del 18 Ottobre 2018 (entrata in vigore a maggio 2019)
Croazia	Piano	Strategia per lo sviluppo dell'imprenditoria sociale nella Repubblica di Croazia per il periodo 2015-2020 (2015)
Danimarca	Legge	Legge 711 "Lov om registrering af sociale og økonomiske virksomheder" del 25/06/2014 sulla registrazione delle imprese socioeconomiche (entrata in vigore nel gennaio 2015)
Francia	Legge	Loi n. 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (Legge nazionale sull'economia sociale e solidale)
	Accreditamento	Accreditamento in qualità di ESUS (Entreprise Solidaire d'Utilité Sociale – impresa solidale di utilità sociale). Le imprese dell'economia sociale (qualunque sia la loro forma giuridica) sono ammissibili all'accREDITamento ESUS qualora soddisfino determinati criteri definiti dalla legge
Grecia	Legge	Economia sociale e imprese sociali (2011)
	Legge	Legge 4430/2016 sull'economia sociale e solidale (2016) (Legge nazionale sull'economia sociale e solidale)
Italia	Legge	Legge n. 106 del 6 giugno sulla riforma del Terzo settore (2016), Decreto legge sull'impresa sociale (2017), Decreto legge Codice del Terzo settore (2017)
Lituania	Legge	Ordinanza n. 4-207 del ministero dell'Economia sul "concetto di imprenditorialità sociale" (aprile 2015)
Lussemburgo	Legge	Legge del 12 dicembre 2016 sulla creazione di imprese con impatto sociale
Malta	Progetto di legge e marchio	Nel giugno 2015 Malta ha presentato un progetto di legge sulle imprese sociali volto a definire sia una nuova forma giuridica di "impresa sociale", sia un marchio di "organizzazione sociale".
Paesi Bassi	Legge	Legge sulle imprese sociali (2012)
Polonia	Piano	Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej (Programma nazionale per lo sviluppo dell'economia sociale) 2014-2018, 2019-2023
Portogallo	Legge	Lei 30 (8 maggio 2013) de Bases da Economia Social e o Código Cooperativo (Legge nazionale sull'economia sociale)
Romania	Legge	Legge 219/15 sull'economia sociale, 23 luglio 2015
	Ordinanza	Norme metodologiche per l'applicazione della legge sull'economia sociale sono state adottate con decisione del governo n. 585, 10 agosto 2016
Slovenia	Legge	Legge sull'imprenditoria sociale (2011)
Slovacchia	Legge	Legge sull'economia sociale e sulle imprese sociali (2018)
Spagna	Legge	Ley 5/2011, de 29 de marzo 2011, de Economía Social (Legge nazionale sull'economia sociale)

Fonte: CIRIEC (2017)

Altri Paesi<sup>8</sup> sono invece ancora contraddistinti da una marcata divisione tra le diverse tipologie di organizzazioni non profit. In questi contesti il concetto di economia sociale ha attecchito meno perché, anziché essere promosso come ecosistema unico, risulta frammentato tra diverse componenti, come ad esempio il settore del volontariato, il Terzo settore, la cooperazione sociale, le imprese sociali, ecc. con la conseguenza di avere un più debole riconoscimento in termini giuridici e una minore visibilità a livello politico. Questo è stato il caso dell'Italia, dove, nonostante il peso storico ed economico che riveste all'interno del Paese, l'economia sociale è un tema ancora poco frequentato e non pienamente riconosciuto. La frammentazione del campo in tre componenti principali (1. cooperative e mutue tradizionali, 2. imprese e cooperative sociali, 3. associazioni e organizzazioni non profit), ciascuna delle quali impegnata a difendere i propri confini, non ha aiutato l'affermazione dell'economia sociale come approccio unificante in grado di dare all'intero settore la visibilità e l'autorevolezza che merita.

Un miglioramento in tal senso si è avuto con la riforma del Terzo settore che, con la legge delega 106/2016 (Riforma del Terzo settore), il d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore) e il d.lgs. n. 112/2017 (nuova disciplina dell'impresa sociale), ha razionalizzato il variegato e confuso apparato di norme presenti nel nostro ordinamento e ha assegnato una precisa identità giuridica al Terzo settore. Il Codice del Terzo settore ha fornito quindi, per la prima volta, una definizione di ente del Terzo settore, individuandone le diverse tipologie e delineando, attraverso l'istituzione del relativo Registro unico nazionale (RUNTS), un sistema più omogeneo e coerente sul versante dei controlli e degli adempimenti. Si considerano infatti enti di Terzo settore (ETS): le organizzazioni di volontariato (ODV), le associazioni di promozione sociale (APS), gli enti filantropici, le imprese sociali (incluse le cooperative sociali), le reti associative, le società di mutuo soccorso, le fondazioni, le associazioni e altri enti di carattere privato diversi dalle società iscritti nel registro unico nazionale.

Agli ETS è vietato distribuire utili, con l'eccezione delle imprese sociali che potranno distribuirne una quota minoritaria rimanendo all'interno di limiti rigorosi. Requisito indispensabile per l'assunzione della qualifica di ETS è poi lo svolgimento in via esclusiva o principale di una o più attività di interesse generale tra quelle elencate all'art. 5 del Codice del Terzo settore.

Proprio l'introduzione del concetto di attività di interesse generale ha ampliato gli ambiti di intervento e ha riconosciuto al Terzo settore un ruolo maggiormente pervasivo e di servizio per l'intera comunità e non limitato alle persone svantaggiate. Tuttavia, la riforma delinea un Terzo settore italiano che rimane ancora un sottogruppo dell'economia sociale così come definita dall'Unione Europea. Il concetto di Terzo settore promosso dal Codice ha incluso infatti nel perimetro solo due delle tre componenti dell'economia sociale, escludendo le cooperative diverse dalle sociali, e non ha sciolto del tutto le tensioni tra l'anima più imprenditoriale e quella più associativa. Ne è un esempio il tema della fiscalità, ancora in attesa di conferma da parte della Commissione europea, che continua a tenere in sospenso il completamento del percorso di riforma. Il risultato è che oggi la consapevolezza dell'importanza del settore è comunque cresciuta, ma la sensazione è che si sia persa l'occasione di un inquadramento che avrebbe potuto mostrare fino in fondo la rilevanza di tutta l'economia sociale come modello alternativo di azione rispetto a quello

8 Italia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Svezia, Lettonia, Malta, Polonia, Regno Unito, Bulgaria, Grecia, Ungheria, Irlanda e Slovenia.



dello Stato e dell'impresa tradizionale. Anche nel rapporto con il settore pubblico, benché con i principi di co-progettazione e co-programmazione la riforma abbia decisamente innovato il modello delle collaborazioni tra organizzazioni non profit e pubblica amministrazione, nella pratica c'è ancora una grande distanza da colmare per favorire riferimenti chiari e funzionali. Inoltre, l'impostazione delle competenze ministeriali quando si tratta di non profit, cooperazione ed economia sociale, risulta ancora frammentata. Tre sono infatti i Ministeri che intervengono in materia: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sui temi del Terzo settore, il Ministero dello Sviluppo Economico su quelli delle imprese cooperative, e – novità recente, e ancora in parte indefinita – il Ministero dell'Economia e delle Finanze per la delega all'economia sociale.

La sovrapposizione di responsabilità politiche diverse, unita alla frammentazione delle competenze e delle rappresentanze, sono certamente un fattore che non contribuisce al posizionamento dell'economia sociale nel quadro delle politiche nazionali e tantomeno la sua proiezione in ambienti internazionali. Una frammentazione legislativa e politica ha come naturale conseguenza la difficoltà nel disporre di database e dati oggettivi e ufficiali che permettano di restituire la dimensione complessiva dell'economia sociale nel nostro Paese. Tuttavia, aggregando banche dati e sottoinsiemi provenienti da diverse fonti, è comunque possibile delineare un quadro che, sebbene ancora parziale, conferma la rilevanza numerica e valoriale dell'economia sociale italiana.

### 7.3 I numeri dell'economia sociale

Per un quadro esaustivo dell'economia sociale in Italia, la principale fonte di informazioni è data dal rapporto pubblicato da Euricse (European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises) e Istat nel 2021<sup>9</sup>. Il report *L'economia sociale in Italia* ha cercato di ricomporre la frammentazione statistica dei dati sulle OES (Organizzazioni dell'Economia Sociale) per fornire una sintesi completa delle loro caratteristiche, peculiarità, diffusione e distribuzione geografica e settoriale. I dati aggregati tengono quindi in considerazione sia la componente delle imprese sociali, delle cooperative sociali e non sociali, sia la componente delle altre organizzazioni non profit, in particolare associazioni e fondazioni. Per la parte delle cooperative non sociali i dati derivano principalmente dai registri statistici: *Asia imprese attive*, *Asia occupazione* e *Frame SBS*<sup>10</sup>. Per le altre categorie (cooperative sociali, associazioni, fondazioni e organizzazioni non profit in generale) la base importante di partenza è rappresentata dal Censimento permanente delle Istituzioni non profit condotto da Istat. Il Censimento è composto da due tipi di informazioni: i) il registro statistico del settore non profit, che fornisce annualmente informazioni sulle principali caratteristiche delle unità attive del settore<sup>11</sup>; ii) una rilevazione campionaria di tipo multiscopo che, con cadenza pluriennale, analizza aspetti economici e sociali delle organizzazioni non profit.

9 Euricse, Istat (2021).

10 Per approfondire: Registro statistico delle imprese attive (<https://www.istat.it/it/archivio/263692>); <https://www.istat.it/it/archivio/216752>; <https://www.istat.it/it/archivio/249448>

11 Il registro dalle organizzazioni non profit è costituito dalle unità giuridico-economiche di natura privata, dotate o meno di personalità giuridica, che producono beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita, e che operano sotto il vincolo della non distribuzione, anche indiretta, di profitti o di altri guadagni ai soggetti che la hanno istituita, che la controllano o finanziano.

Nel 2017, ultimo anno di cui si dispone di un aggiornamento omogeneo, l'economia sociale in Italia, formata da cooperative, associazioni, fondazioni e altre istituzioni non profit, era costituita da 394.968 organizzazioni, oltre 1,5 milioni di dipendenti e più di 5,5 milioni di volontari. Se comparati con il 2015, i dati confermano l'andamento in crescita del settore, sia in termini di numero di unità economiche attive (+ 4,2%) sia in termini di numero di dipendenti utilizzati (+ 3,5%). Questa crescita ha contribuito a rafforzare anche la rilevanza del settore rispetto al complesso del sistema produttivo italiano fino a portare l'economia sociale a rappresentare l'8% del settore privato come numero di organizzazioni e il 12,7% come numero di dipendenti.

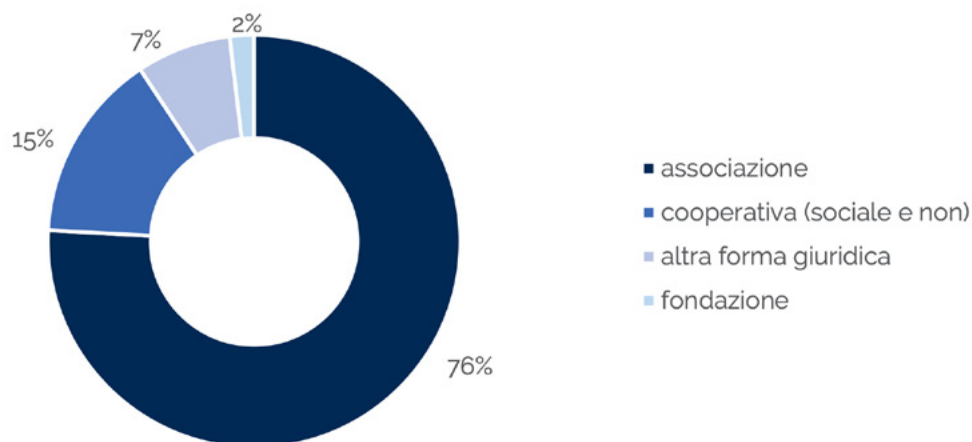
**Tabella 7.2 OES e dipendenti, valori assoluti e variazione percentuale. Anni 2015-2017**

anno 2015		anno 2017		Variazione (%)	
numero OES	dipendenti	numero OES	dipendenti	numero OES	dipendenti
379.176	1.493.830	394.968	1.545.972	+ 4,2%	+ 3,5%

Fonte: Euricse, Istat

Analizzando lo status giuridico, emerge come il 76% dell'economia sociale sia costituito da associazioni, il 15% da cooperative il 2% da fondazioni e il 7% da altre forme giuridiche, sezione che comprende gli enti ecclesiastici, le società di mutuo soccorso, le società sportive, le imprese sociali e altri enti con forma giuridica privata.

**Figura 7.1 Ripartizione delle OES per forma giuridica (%). Anno 2017**



Fonte: Euricse, Istat

Se si considera la forza lavoro, le proporzioni si invertono: il principale bacino occupazionale dell'economia sociale è rappresentato infatti dalle cooperative che, pur essendo di gran lunga meno numerose delle associazioni, impiegano oltre i tre quarti dei dipendenti (più di 1,1 milioni). Nelle associazioni, invece, ha un ruolo decisivo la figura del volontario: nel 2015, infatti, oltre 5 milioni di persone, equivalenti al 90% di tutti i volontari delle

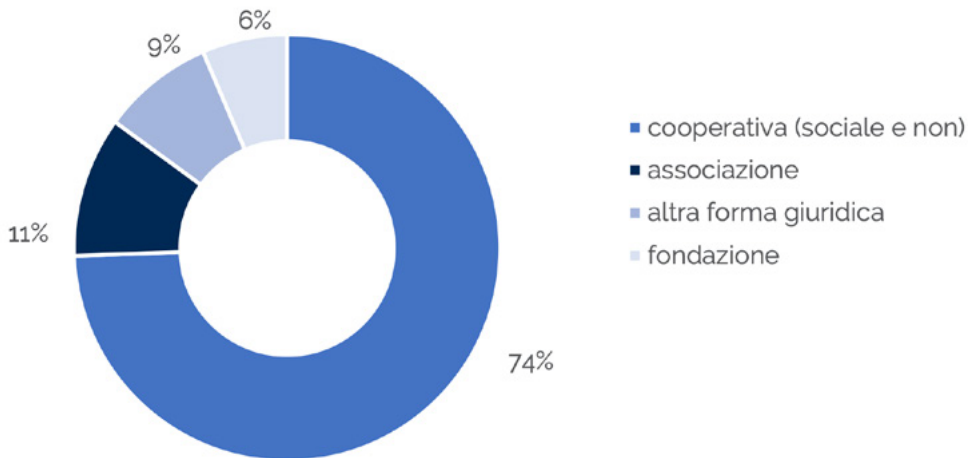
organizzazioni dell'economia sociale, hanno dedicato il loro tempo gratuitamente per le attività di una o più associazioni.

**Tabella 7.3 Numero OES, dipendenti e volontari distinti per forma giuridica. Anno 2017**

forma giuridica	n. OES	n. dipendenti	n. volontari
associazione	299.669	164.518	5.020.809
cooperativa	58.545	1.150.414	43.781
altra forma giuridica	29.251	131.194	401.957
fondazione	7.503	99.846	62.211
<b>totale</b>	<b>394.968</b>	<b>1.545.972</b>	<b>5.528.758</b>

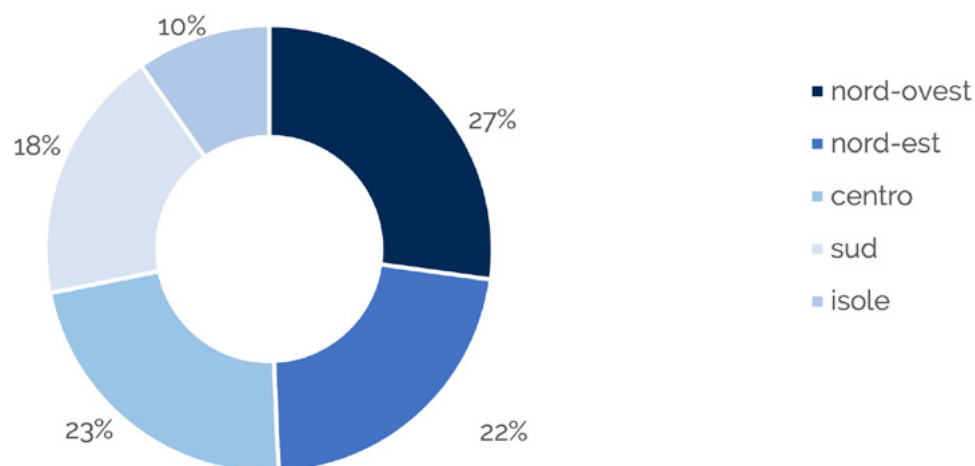
Fonte: Euricse, Istat

**Figura 7.2 Dipendenti delle OES per forma giuridica (%). Anno 2017**



Fonte: Euricse, Istat

In riferimento alla distribuzione geografica, risulta che circa la metà (49%) delle OES ha sede al Nord, mentre al Centro, al Sud e nelle Isole opera rispettivamente il 23%, il 18% e il 10% delle organizzazioni.

**Figura 7.3 Ripartizione delle OES per area geografica (%). Anno 2017**

Fonte: Euricse, Istat

A livello regionale, nel 2017, il 15% delle OES erano attive in Lombardia, il 10% nel Lazio e circa l'8% in Veneto, Piemonte ed Emilia-Romagna. Tre regioni da sole assumono complessivamente poco meno della metà di tutti i dipendenti: la Lombardia ne occupa il 20%, l'Emilia-Romagna il 14% e il Lazio il 13%. Tra le regioni meridionali si distinguono per il contributo in termini di dipendenti, la Puglia con il 5% e la Campania con il 4%. Se si approfondisce il profilo dei dipendenti e si fa un confronto con il resto delle imprese, emerge che l'economia sociale rappresenta un mondo dinamico e con caratteristiche particolari. Le donne rappresentano il 57,2% dei dipendenti a fronte del 39,2% nelle altre imprese. Rispetto all'età, si rileva una maggiore concentrazione nella classe 30-49 anni (55,4%), mentre gli over 50 costituiscono il 31,8%, un dato più alto di quello delle imprese tradizionali. In riferimento alla qualifica professionale, si registra che le OES hanno un numero maggiore di operai (57% vs 53,3%) e hanno circa la stessa percentuale di impiegati (38,2% vs 37,7%), mentre il numero dei quadri è inferiore (1,4% vs 3,8%). Se si mettono in relazione genere e qualifiche invece, emerge che la quota di donne impiegate come dirigenti è nettamente superiore nell'economia sociale (26,1% vs 15,4%).

Per quanto riguarda le tipologie di contratto, l'80,8% dei dipendenti impiegati nelle OES ha un contratto a tempo indeterminato, percentuale leggermente inferiore a quella rilevata nelle altre imprese (l'85,1%). Sotto l'aspetto del regime orario, il 45,9% dei dipendenti delle OES usufruisce del part-time.

Complessivamente, i dipendenti delle organizzazioni dell'economia sociale sono più istruiti rispetto alla media nazionale: le OES hanno infatti un maggior numero di personale laureato (21,4% vs 14,6%), mentre i titoli di studio più diffusi sono in linea con quelli delle altre imprese, con una predominanza del diploma di scuola secondaria superiore (32,7%) e del diploma di licenza secondaria di primo grado (28,9%).

**Tabella 7.4 Il profilo dei dipendenti delle OES e delle altre imprese. Anno 2017**

	OES	imprese
<b>Sesso</b>		
femmine	57,2%	39,2%
maschi	42,8%	60,6%
non indicato	0,0%	0,2%
<b>classi di età</b>		
15-29 anni	12,8%	16,4%
30-49 anni	55,4%	55,3%
50 e più	31,8%	28,0%
non indicato	0,0%	0,3%
<b>qualifica professionale</b>		
operaio	57,0%	53,3%
impiegato	38,2%	37,7%
quadro	1,4%	3,8%
apprendista	0,8%	3,6%
dirigente	0,5%	0,9%
altro dipendente	2,1%	0,7%
<b>carattere dell'occupazione</b>		
tempo indeterminato	80,8%	85,1%
tempo determinato	19,2%	14,9%
<b>regime orario</b>		
tempo pieno	54,1%	73,2%
tempo parziale	45,9%	26,8%
<b>titolo di studio</b>		
nessun titolo e attestato di scuola primaria	3,7%	3,3%
diploma di licenza di scuola secondaria di I grado	28,9%	29,9%
attestato/diploma di qualifica professionale	7,0%	7,5%
diploma di scuola secondaria superiore e formazione post secondaria	32,7%	39,5%
diploma di istruzione terziaria, laurea di I livello, diploma accademico di I livello	8,4%	4,2%
laurea magistrale e diploma accademico di II livello	13,0%	10,4%
dottorato di ricerca	0,2%	0,2%
dato mancante	6,1%	5,0%

Fonte: Euricse, Istat

Questi dati indicano in generale un personale mediamente giovane, qualificato e con una forte predominanza di forza lavoro femminile, di gran lunga superiore a quella riscontrata nel settore profit. L'economia sociale, quindi, non solo contribuisce a contrastare il croni-

co problema dell'occupazione femminile in Italia, ma concorre anche a colmare il gap di genere nelle posizioni apicali delle organizzazioni.

Poiché non si hanno dati ufficiali economici relativi a tutte le organizzazioni dell'economia sociale, per avere un'idea del fatturato, delle principali uscite e fonti di finanziamento, occorre far riferimento al *Censimento delle Istituzioni non profit* del 2015 condotto da Istat<sup>12</sup>. Quest'ultimo coinvolge 336.275 organizzazioni non profit in cui però non sono comprese le cooperative diverse da quelle sociali. I dati sono quindi da considerarsi per difetto, in quanto l'apporto economico delle cooperative di lavoro è sicuramente molto rilevante per una stima complessiva del fatturato totale dell'economia sociale.

Le entrate delle istituzioni non profit così come definite da Istat hanno registrato una forte crescita (+10%) dal 2011 al 2015, con un incremento di circa 6,5 miliardi di euro, per un valore totale di oltre 70 miliardi di euro, corrispondente a oltre il 4% del PIL nazionale.

Di rilievo sono le variazioni nelle origini di tali entrate tra il 2011 e il 2015. Analizzando infatti nello specifico le fonti di finanziamento, nel 2015 i *contributi annui degli aderenti* rappresentavano la prima voce di entrata (27%) superando i *proventi da convenzioni con enti pubblici* (25%). In generale, si evidenzia un forte calo dei contributi provenienti a vario titolo da enti pubblici nazionali o internazionali che, complessivamente, nei quattro anni considerati, hanno diminuito il loro apporto di circa 1,8 miliardi di euro. Di contro, si hanno aumenti in tutte le altre voci: in particolare la vendita di beni e servizi (+4 miliardi di euro circa) e i contributi degli aderenti (+2,4 miliardi di euro).

A fronte di questi dati non stupisce che l'85,5% delle OES abbia come fonte di finanziamento principale le entrate di natura privata, mentre solo il 14,5% ha come entrate prevalenti i sostegni pubblici.

**Tabella 7.5 Entrate delle organizzazioni non profit per voci di provenienza. Anni 2011-2015**

voci di entrata in milioni di €	anno 2011	% sul totale '11	anno 2015	% sul totale '15	diff v.a. '11-'15	diff % '11-'15
sussidi e contributi a titolo gratuito da istituzioni e/o enti pubblici nazionali e internazionali	€ 3.260	5,1 %	€ 2.448	3,5%	-€812	- 24,9%
proventi/entrate da contratti e/o convenzioni con istituzioni e/o enti pubblici nazionali e internazionali	€ 18.646	29,2%	€ 17.662	25,1%	-€ 984	-5,3%
contributi annui aderenti	€ 16.810	26,3%	€ 19.250	27,3%	€ 2.439	14,5%
proventi/entrate derivanti dalla vendita di beni e servizi	€ 11.936	18,7%	€ 16.113	22,9%	€ 4.177	35%

contributi, offerte, donazioni, lasciti testamentari e liberalità	€ 4.585	7,2%	€ 4.858	6,9%	€ 2.734	6%
proventi/entrate derivanti dalla gestione finanziaria e patrimoniale	€ 4.332	6,8%	€ 5.656	8%	€ 1.324	30,6%
altri proventi/entrate di fonte privata	€ 4.372	6,8%	€ 4.413	6,3%	€ 40	0,9%
<b>totale</b>	<b>€ 63.940</b>	<b>100%</b>	<b>€ 70.399</b>	<b>100%</b>	<b>€ 6.460</b>	<b>10,1%</b>

Fonte: Istat

Anche per le uscite si è registrato un incremento che testimonia come è cambiata la struttura delle organizzazioni non profit in questi ultimi anni. L'incremento più elevato in valore assoluto è legato alle *spese per i dipendenti*, aumentate di oltre 2,2 miliardi di euro (+13%), e a quelle per i collaboratori (+473 milioni di euro, pari a +25,7%). Elevato risulta anche l'incremento di *oneri tributari/imposte e tasse*, passati da quasi 1,3 a circa 1,8 miliardi di euro, con un incremento percentuale di oltre il 43%.

**Tabella 7.6 Uscite delle organizzazioni non profit per destinazioni di spesa. Anni 2011-2015**

voci di uscita (in milioni di €)	anno 2011	% sul totale	anno 2015	% sul totale	diff v.a.	diff %
oneri/spese per i dipendenti	€ 17.533	30,5%	€ 19.817	32,3%	€ 2.285	13%
oneri/spese per i collaboratori	€ 1.842	3,2%	€ 2.314	3,8%	€ 473	25,7%
rimborsi spese ai volontari	€ 885	1,5%	€ 1.091	1,8%	€ 206	23,3%
acquisti di beni e servizi	€ 21.861	38,1%	€ 21.601	35,2%	€ -260	-1,2%
sussidi, contributi ed erogazione a terzi	€ 6.779	11,8%	€ 7.131	11,6%	€ 353	5,2%
oneri/spese derivanti dalla gestione finanziaria patrimoniale	€ 2.568	4,5%	€ 2.541	4,1%	€ -28	-1,1%
oneri tributari/imposte e tasse	€ 1.266	2,2%	€ 1.812	3%	€ 546	43,1%
altri oneri/spese	€ 4.662	8,1%	€ 5.051	8,2%	€ 389	8,3%
<b>totale</b>	<b>€ 57.396</b>	<b>100%</b>	<b>€ 61.359</b>	<b>100%</b>	<b>€ 3.963</b>	<b>6,9%</b>

Fonte: Istat

Questi dati indicano la progressiva strutturazione e professionalizzazione del settore, che contribuisce in maniera considerevole e crescente anche alle entrate pubbliche tramite imposte e tasse.

Sulla totalità delle organizzazioni dell'economia sociale si ha invece a disposizione il calcolo del valore aggiunto complessivo, un aggregato che consente di apprezzare la crescita del sistema economico in termini di nuovi beni e servizi messi a disposizione della comunità. Nel 2015, l'economia sociale in Italia registrava un valore aggiunto complessivo di oltre 49 miliardi di euro, rappresentando il 6,7% del valore aggiunto dell'economia privata. Sono principalmente le cooperative a contribuire alla formazione del valore aggiunto con una quota del 60%, pari a 28,6 miliardi di euro (8,1 miliardi di euro le sociali, 20,5 miliardi di euro le non sociali). A seguire, le associazioni con 12,5 miliardi di euro, le istituzioni non profit di altra forma giuridica con 4,7 miliardi di euro e le fondazioni con 3,3 miliardi di euro.

Le differenze tra le diverse forme giuridiche riguardano anche il valore aggiunto medio, con le cooperative sociali che raggiungono un valore medio di 566.851 euro, seguite dalle fondazioni con 509.048 euro, dalle altre cooperative con 458.587 euro e infine le associazioni con 43.558 euro.

**Tabella 7.7 Valore aggiunto dell'economia sociale per forma giuridica. Anno 2015**

forma giuridica	valore aggiunto (migliaia di €)
cooperativa	28.613.181
<i>coop non sociali</i>	20.528.190
<i>coop sociali</i>	8.084.991
associazione	12.498.651
altra forma giuridica	4.738.028
fondazione	3.284.093
<b>totale</b>	<b>49.133.952</b>

Fonte: Istat

Per approfondire e comprendere appieno il peso economico delle OES, è utile analizzare i settori di attività in cui operano. In generale, le OES rivestono un ruolo trasversale e capillare, operando in quasi tutti i principali settori del tessuto economico italiano. Tuttavia, presentano una concentrazione maggiore nei settori delle attività artistiche, sportive e di intrattenimento (37%). Al secondo posto, per consistenza numerica, si trovano le OES impegnate in *altri servizi* (35%) che includono in prevalenza le attività sindacali, religiose, politiche, filantropiche, ricreative, di tutela dei diritti, di difesa ambientale e di solidarietà internazionale. Al terzo posto vi è il settore della sanità e assistenza sociale (11,3%) che, però, è il più significativo dal punto di vista economico: il valore aggiunto generato dalle OES in questo campo di attività è pari a 12,7 miliardi di euro, corrispondenti al 25,9% del totale. Seguono i settori del trasporto e magazzinaggio (5,9 miliardi di euro, 11,9% del totale), degli altri servizi (5,4 miliardi di euro, 11,0%) e dei servizi di supporto alle imprese (4,6 miliardi di euro, 9,3%).

Il settore delle attività culturali, sportive e ricreative, pur essendo il più numeroso, pesa



molto meno in termini di valore aggiunto (5,3%), presumibilmente perché è per la maggior parte composto da associazioni, la categoria meno commerciale tra quelle dell'economia sociale.

**Tabella 7.8 Numero e valore aggiunto delle OES per attività economica. Anno 2015**

settori di attività economica	OES		valore aggiunto	
	numero assoluto	%	valore assoluto (migliaia €)	%
attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	140.569	37	2.624.157	5,3
altre attività di servizi	132.746	35	5.381.915	11
sanità e assistenza sociale	42.768	11,3	12.692.215	25,9
istruzione	15.612	4,1	3.530.273	7,2
costruzioni	8.796	2,3	1.084.297	2,2
noleggio agenzia viaggio servizi supporto imprese	8.638	2,3	4.577.110	9,3
trasporto e magazzinaggio	7.628	2	5.870.692	11,9
attività manifatturiere	4.977	1,3	3.232.971	6,6
attività professionali	4.731	1,2	638.607	1,3
commercio ingrosso e dettaglio riparazioni autoveicoli	4.025	1,1	3.856.426	7,8
attività servizi alloggio e ristorazione	2.866	0,8	1.006.363	2
servizi informazione e comunicazione	2.63	0,7	373.092	0,8
altri settori	2.111	0,6	574.35	1,2
attività finanziarie e assicurative	1.079	0,3	3.691.484	7,5
<b>totale</b>	<b>379.176</b>	<b>100</b>	<b>49.133.952</b>	<b>100</b>

Fonte: Euricse, Istat

Infine, le OES possono essere distinte per tipo di attività economica svolta, tra unità market che operano prevalentemente sul mercato e sono orientate alla produzione di beni e servizi vendibili, e unità non market che offrono gratuitamente beni e servizi o li vendono a un prezzo non economicamente significativo. La componente market prevale quasi totalmente in attività come la manifattura, le costruzioni, il commercio, il trasporto e magazzinaggio, i servizi immobiliari, l'alloggio e la ristorazione, le agenzie di viaggio e i servizi alle imprese. Diversamente, le attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento, e le altre attività di servizi, hanno una caratterizzazione prettamente non market. Nelle tradizionali attività di welfare come istruzione, sanità e assistenza sociale, le OES si dividono equamente in market e non market.

Tale distinzione permette di identificare con chiarezza quale parte dell'economia sociale ha un maggiore impatto economico e occupazionale. Emerge infatti che il 41,3% delle realtà che presentano un orientamento market, impiegano il 93,9% degli addetti complessivi dell'economia sociale e generano circa il 90% del valore aggiunto complessivo.

D'altra parte, le organizzazioni non market impiegano meno addetti (il 6,1% del totale), si avvalgono prevalentemente di personale non retribuito (63,8% dei volontari attivi nell'economia sociale) e generano circa il 10,1% del valore aggiunto dell'intero settore.

**Tabella 7.9 Tipo di attività economica per forma giuridica. Anno 2015**

tipo di attività economica	associazione	fondazione	cooperativa	altra forma giuridica	totale
market	30,6%	39,7%	100%	27,5%	41,3%
non market	69,4%	60,3%	0%	72,5%	58,7%
totale	286.942	6.451	59.027	26.756	379.176

Fonte: Euricse, Istat

Quello che emerge da tutti questi dati è, dunque, una realtà in costante crescita sia in termini economici sia dal punto di vista occupazionale, che delinea il profilo di un settore tutt'altro che marginale nel complesso dell'economia italiana.

## 7.4 I conti satellite

Il quadro quantitativo e qualitativo sopra delineato tenta di fornire una sintesi esaustiva delle principali caratteristiche strutturali dell'economia sociale e della sua evoluzione nel tempo. Tuttavia, i dati presentati non sono ancora pienamente sufficienti per operare comparazioni anche a livello internazionale.

Al fine di valutare quindi l'effettivo contributo dell'economia sociale al sistema economico, risulta evidente l'esigenza di avere a disposizione statistiche attendibili con cui superare la frammentazione e la dispersione delle informazioni tra le diverse banche dati disponibili. A conferma di questa necessità, negli ultimi 20 anni sono state avviate numerose iniziative, sia in ambito accademico che da parte degli istituti nazionali di statistica. La prima iniziativa nel campo dell'economia sociale è stata l'elaborazione di una metodologia per misurare e confrontare su scala internazionale il settore delle organizzazioni senza scopo di lucro. *The Comparative Nonprofit Sector Project* (Progetto di comparazione per il settore senza scopo di lucro), promosso dal Center for Civil Society della Johns Hopkins University, ha contribuito alla stesura dello *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts* (Manuale per le istituzioni non profit nel sistema di contabilità nazionale), adottato nel 2002 dalle Nazioni Unite<sup>13</sup>. Questa iniziativa è stata integrata dal CIRIEC (Centro internazionale di ricerca e informazione sull'economia pubblica, sociale e cooperativa) con il *Manual for Drawing up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy: Co-operatives and Mutual Societies*, un manuale per la redazione dei conti satelliti delle imprese dell'economia sociale: società cooperative e mutue. Fino ad arrivare al Social Economy Action Plan, nel quale la Commissione europea ha sottolineato, ancora una volta<sup>14</sup>, la necessità di mettere a punto conti satellite nazionali dedicati alle organizzazioni dell'economia sociale.

13 United Nations, Department of Economic and Social Affairs - Statistics Division 2003.

14 Alcuni esempi: Parlamento Europeo 2009; Council of the European Union 2015; European Commission 2021.

I conti satelliti sono uno strumento internazionalmente riconosciuto per misurare tutti gli aspetti di un dato segmento economico: forniscono una rappresentazione dettagliata di un determinato settore o aspetto della vita sociale ed economica, legato ai conti centrali degli istituti nazionali di statistica. In questo modo, contribuiscono in maniera coerente e integrata alla comprensione dell'economia di un settore preciso che non è possibile esaminare nell'ambito del quadro generale. La metodologia specifica per la realizzazione di un conto satellite, al fine di garantire una coerenza e comparabilità tra i diversi settori istituzionali, prevede:

- la creazione di un registro statistico dei soggetti partendo dai file identificativi delle imprese;
- la composizione di tabelle con dati aggregati, ricavati dalle fonti esistenti riguardanti il reddito, la produzione e le retribuzioni versate;
- la creazione di nuovi dati sul settore, a partire da fascicoli amministrativi specifici oppure dalla formazione di nuovi dati per mezzo di indagini condotte presso piccole organizzazioni o famiglie;
- la compilazione dei dati raccolti.

I conti satellite rappresentano quindi la soluzione più valida per ottenere una visione chiara e armonizzata dell'economia sociale in modo compatibile con il quadro generale dei conti nazionali e comparabile a livello internazionale.

Alcuni Paesi europei hanno già elaborato conti satellite per l'economia sociale: Belgio, Bulgaria, Portogallo, Romania, Polonia e Spagna. In particolare, in Portogallo, la realizzazione del conto satellite è prevista dalla legge nazionale sull'economia sociale, mentre in Polonia è stata la conseguenza di un accordo con il Fondo sociale europeo (FSE). Anche in Italia si stanno facendo dei significativi passi in avanti in questa direzione e nella Legge di bilancio 2022, è stata inserita una norma che affida al Ministero dell'Economia e delle Finanze un fondo autonomo per consentire all'Istat di istituire un conto satellite sull'economia sociale. Istat, quindi, avrà il compito di sviluppare i conti satellite annuali del settore dell'economia sociale in Italia per gli anni 2021-2023 e li metterà a regime nella produzione statistica corrente della contabilità nazionale per una loro diffusione a cadenza regolare.

## Riferimenti bibliografici

- CIRIEC (2006), J. Barea, J. L. Monzón, *Manual for drawing up the satellite Accounts of Companies in the Social Economy: co-operatives and mutual societies*, European Commission, [https://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2022/03/manual\\_satellite\\_accounts\\_2006\\_EN.pdf](https://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2022/03/manual_satellite_accounts_2006_EN.pdf)
- CIRIEC (2012), European Economic and Social Committee, *The social economy in the European Union*, [https://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2015/12/EESC\\_CIRIECReport2012\\_EN.pdf](https://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2015/12/EESC_CIRIECReport2012_EN.pdf)
- CIRIEC (2017), European Economic and Social Committee, *Recent evolutions of Social Economy in the European Union*, [https://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2017/10/RecentEvolutionsSEinEU\\_Study2017.pdf](https://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2017/10/RecentEvolutionsSEinEU_Study2017.pdf)
- Council of the European Union (2015), *The promotion of the social economy as a key driver of economic and social development in Europe*, Council Conclusions, 7 dicembre, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15071-2015-INIT/en/pdf>
- Euricse, Istat (2021), *L'economia sociale in Italia. Dimensioni, caratteristiche e settori chiave. Rapporto di ricerca*, <https://www.istat.it/it/files//2021/05/Leconomia-sociale-in-Italia.pdf>

- European Commission (2020), C. Borzaga, G. Galera, B. Franchini, S. Chiomento, R. Nogales, C. Carini, *Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Comparative synthesis Report*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=it&pubId=8274>
- European Commission (2021), *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions, COM/2021/778 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0778>
- European Commission (2021), *Staff Working Document accompanying the Social Economy Action Plan*.
- Istat (2015), *Censimento delle istituzioni non profit*, <https://www.istat.it/it/files/2017/12/Nota-stampa-censimento-non-profit.pdf>
- Istat (2019), *Struttura e profili del settore non profit*, <https://www.istat.it/it/archivio/262507>
- Impresa Sociale* (2022), Numero 1/2022, <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/numero/rivista-num-1-2022>
- Parlamento europeo (2009), *Relazione sull'economia sociale*, A6/0015/2009, relatrice Patrizia Toia; [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0015\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0015_IT.html)
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs-Statistics Division (2003), *Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts, Studies in Methods*, Series F., No. 91, New York, [https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf\\_91e.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf)

## 8. Il sistema cooperativistico

*Giuseppe Guerini*

La sussidiarietà è un concetto insito nell'economia mutualistica, basata sulla partecipazione diretta di una pluralità di portatori di interesse che si uniscono per perseguire obiettivi comuni, rispondendo a bisogni – mettendosi in gioco direttamente – e per condividere risorse e processi decisionali. Tanto che si potrebbe affermare che le cooperative organizzano la sussidiarietà in forma d'impresa. Lo hanno fatto riuscendo anche a organizzare la solidarietà e la responsabilità sociale in un modello imprenditoriale, inventando sostanzialmente l'impresa sociale e dimostrando che solidarietà sociale e attività economicamente rilevanti, non solo potevano essere generative ma, in una prospettiva sussidiaria, riuscivano anche a essere più efficaci dello Stato nel rispondere a bisogni sociali emergenti, come hanno saputo fare le cooperative sociali a partire dagli anni Settanta del secolo scorso.

Prima di tornare alle cooperative sociali, facciamo brevemente riferimento al ruolo esercitato dalle cooperative in due contesti basilari dell'economia e del welfare, ben prima della nascita delle cooperative sociali: le cooperative di abitanti per l'accesso alla prima casa; le cooperative di lavoro per la promozione di occupazione e partecipazione dei lavoratori.

### 8.1 Cooperative tra casa e lavoro

Attive fin dall'inizio del secolo scorso, le cooperative di abitanti hanno avuto una grande espansione e per circa trent'anni – fra la metà degli anni Sessanta e i primi anni Novanta del secolo scorso – hanno svolto una funzione basilare per democratizzare l'accesso alla casa in proprietà per ampie fasce della popolazione delle classi lavoratrici popolari, consentendo a moltissime famiglie di accedere ad abitazioni a prezzi accessibili.

Il meccanismo principale di questo successo si basava su una forte alleanza tra politiche pubbliche e cooperative, grazie a una legislazione che, proprio in una logica di partenariato pubblico privato, vedeva i Comuni acquisire terreni (a volte anche col meccanismo dell'esproprio) per assegnarli in uso alle cooperative che costruivano alloggi per le persone che si univano in cooperativa e potevano accedere non solo a un alloggio su cui non gravavano i costi di acquisto del terreno, ma potevano anche beneficiare di mutui in preammortamento grazie alle convenzioni tra banche e cooperative. In questo modo anche chi non aveva una dotazione iniziale ampia, poteva comprare una casa. La funzione economica e sociale fu quella di consentire a milioni di famiglie di entrare in possesso della casa, con un mercato regolato e tutelato che svolgeva anche

una funzione di moderata “redistribuzione” della ricchezza patrimoniale per il tramite delle cooperative.

Con gli anni Novanta l’imporsi delle visioni neoliberaliste – anche nelle politiche pubbliche – ha gradualmente ridotto, fino a farle del tutto scomparire, le iniziative di convenzionamento per l’edilizia economica popolare e molte cooperative. Così, mentre la bolla speculativa nel settore edilizio andava gonfiandosi, anche molte cooperative di abitazione si lasciarono trasformare dalla finanziarizzazione e dalla fiducia incondizionata nella “mano invisibile del mercato” e cominciarono ad acquistare terreni a prezzi di mercato, iniziarono la costruzione di case prima di avere i soci, che si aggregavano alle cooperative semplicemente come acquirenti di un alloggio costruito o in fase di costruzione.

L’esplosione della bolla e la crisi finanziaria del 2008 lasciarono le cooperative con un enorme carico di alloggi invenduti e una altrettanto grande esposizione finanziaria che portò al fallimento o alla liquidazione di moltissime cooperative. La conseguenza fu che, proprio nel momento in cui gli effetti della crisi finanziaria avrebbero reso più necessaria la funzione anticiclica delle cooperative e la funzione redistributiva di politiche per l’accesso alla casa, ci siamo trovati senza strumenti: le cooperative di abitazione decimate e le pubbliche amministrazioni prive di politiche per l’accesso alla casa.

Oggi sono invece cooperative sociali, fondazioni ed enti di Terzo settore che stanno animando iniziative di housing sociale, a dimostrare che abbiamo bisogno di un’economia sociale che sappia correggere sia i limiti del mercato, sia quelli delle politiche pubbliche, che non riescono a essere incisive in vista di una riduzione delle diseguaglianze e di una politica di sistema per la democratizzazione del mercato della casa.

Quello della mutualità del lavoro è un ambito nel quale le cooperative hanno svolto una funzione importante, in particolare per dare dignità e organizzazione a settori come quello dei servizi, della movimentazione merci, del turismo e della cultura, che erano marginali e sottovalutati in un Paese passato rapidamente dall’essere prevalentemente agricolo all’essere manifatturiero.

Le cooperative, organizzando il lavoro frammentato, prevalentemente nel settore dei servizi, sviluppano capacità di adattamento, flessibilità e inclusività che si dimostrano particolarmente efficaci nel rispondere anche alla trasformazione del tessuto industriale italiano degli anni Ottanta, diventando lo strumento col quale si realizzarono molte esternalizzazioni di processi produttivi e, in particolare, quelle legate alla logistica. Se da un lato questi processi hanno contribuito a far crescere il volume di attività di molte cooperative, dall’altro l’allungamento delle “catene di produzione del valore” e il generale impoverimento della parte di valore aggiunto – creato dalle economie occidentali, destinato a remunerare il lavoro – hanno allontanato i lavori e i lavoratori più poveri dai core business, per affidarli a imprese interinali e cooperative, che spesso hanno finito per essere usate strumentalmente per ridurre ulteriormente il costo del lavoro, accettando di collocarsi nelle parti più periferiche delle catene di produzione del valore economico. Certamente in questa posizione continuano a svolgere una funzione di integrazione e inclusione nel mercato del lavoro ma hanno perso la sfida di renderlo più democratico ed equo.

Se quanto detto rappresenta una forte criticità, al contrario la funzione delle cooperative di lavoro nei processi di esternalizzazione o di riqualificazione industriale appare molto

significativa nel cosiddetto “workers buy-out” che – anche grazie a una legge illuminata adottata nel 1986 (legge Marcora) – ha consentito di accompagnare oltre 500 cooperative nate da aziende in crisi e create dai lavoratori riuniti. Si tratta certamente di uno dei più interessanti esempi di politiche attive del lavoro ispirate da un approccio sussidiario, ma anche uno strumento di politiche industriali capaci di sostenibilità e inclusione.

## **8.2 Casa, lavoro e... comunità. La mutualità si allarga e si apre verso le comunità locali: nascono le cooperative sociali**

A partire dagli anni Settanta del secolo scorso, si è affacciato il fenomeno più innovativo e interessante delle cooperative sociali, che troveranno poi un riconoscimento legislativo nel 1991, la cui portata più rilevante, per la cultura mutualistica, fu l'introduzione della mutualità allargata a una pluralità di portatori di interesse e l'elezione della solidarietà sociale, come parte integrante dei processi organizzativi e motivazionali, per rispondere a bisogni sociali. Questo dilata la funzione delle cooperative, che da organizzazioni che rispondono ai soci, divengono organizzazioni che, perseguendo obiettivi di interesse generale, rispondono alle comunità locali.

Le cooperative sociali, creando partnership con le amministrazioni locali, contribuiscono a innovare il sistema di welfare locale, creando servizi e infrastrutture per rispondere da un lato a bisogni emergenti, dall'altro contribuendo fortemente allo smantellamento delle “istituzioni totali” in cui ancora – fino agli anni Ottanta – proseguiva la segregazione sociale di disabili, malati di mente, minori allontanati dalle famiglie.

Organizzando la solidarietà in forma d'impresa e rispondendo ai bisogni emergenti, le cooperative sociali hanno contribuito a portare la dimensione imprenditoriale nel sistema di welfare italiano, creando un mercato che ha dato vita a un sistema caratterizzato da circa 12.000 imprese – 9.000 sono quelle aderenti all'Alleanza Cooperative Italiane<sup>1</sup> – nelle quali sono impiegati oltre 400.000 lavoratrici e lavoratori, in gran parte occupati nell'ambito dei servizi di cura alla persona, educativi, sociali e sociosanitari. Si stima che queste cooperative raggiungano quotidianamente circa sette milioni di cittadini italiani. Oltre a questa funzione – centrata sull'erogazione di servizi socioassistenziali, educativi e sanitari – le cooperative sociali, nella forma delle cosiddette cooperative sociali di tipo b, hanno svolto e svolgono una funzione decisiva per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate che, grazie alle cooperative sociali, hanno trovato una importante occasione di riscatto e reinserimento sociale.

## **8.3 Mutualità e sussidiarietà: servire l'interesse generale, organizzando la solidarietà**

Nell'evoluzione dell'esperienza italiana, la comparsa delle cooperative rappresenta un fenomeno di grande interesse, che nel tempo ha attratto anche molte attenzioni da parte di ricercatori e decisori politici ben oltre il confine italiano. Non abbiamo qui lo spazio per ripercorrerne la storia, per questo cercherò di concentrare l'attenzione su come questa esperienza abbia contribuito a dare nuove interpretazioni della funzione mutualistica e

1 Alleanza delle Cooperative Italiane è un'associazione che assicura un coordinamento stabile e una rappresentanza integrata tra le tre principali associazioni italiane di rappresentanza delle cooperative: AGCI, Confcooperative, Legacoop.

sociale delle cooperative, rendendo attuale e profetico il messaggio originario di tutte le esperienze in questo campo: la solidarietà e il mutuo aiuto tra le persone diventano forza imprenditoriale organizzata, capace di realizzare trasformazioni sociali ed economiche destinate a realizzare e produrre “beni comuni”.

Che le cooperative, di qualsiasi settore, avessero una funzione sociale – determinata proprio da una forma di mutualità condivisa tra i soci e che organizza attività economiche che non si esauriscono nella ricerca dell’interesse dei propri membri – era un principio riconosciuto giuridicamente, anche nella Costituzione italiana del 1947, che all’articolo 45 affida al legislatore il compito di promuovere le cooperative per la loro funzione sociale. La crescita delle cooperative sociali ha seguito l’andamento delle politiche di welfare e ha saputo usare il modello cooperativo mutualistico costruendo, attraverso la solidarietà e l’assunzione della funzione sociale, risposte ai bisogni delle persone identificati prevalentemente come bisogni individuali: l’assistenza alle persone con disabilità, a persone emarginate o a rischio di emarginazione e in generale a persone con una fragilità accerata. A questi bisogni la “mutualità allargata” e la missione solidaristica hanno risposto con l’organizzazione imprenditoriale di servizi, assumendo un compito per conto della comunità, spesso intermediato dalle autorità pubbliche locali. In questo senso le cooperative sociali sono state, prevalentemente, cooperative di servizi, e la mutualità allargata ha svolto la funzione pubblica di risposta a un interesse generale.

Negli ultimi anni, tuttavia, i bisogni delle persone stanno cambiando rapidamente e non basta più organizzare servizi di cura e assistenza per svolgere appieno quella funzione di interesse generale e di costruzione del bene comune che ha caratterizzato il recente passato.

Le cooperative sociali più attente e coinvolte nelle loro comunità locali, infatti, stanno sempre più intercettando domande complesse e – da organizzazioni di servizio, impostate sull’erogazione di prestazioni di assistenza e cura – stanno sempre più diventando delle piattaforme comunitarie con una pluralità di funzioni di promozione e sostegno al protagonismo dei cittadini: si occupano infatti di housing sociale, di riqualificazione urbana, di animazione culturale, di turismo sociale e accessibilità, di agricoltura sociale, di orientamento al lavoro, di formazione e istruzione.

Si profilano così nuove forme di interpretazione del concetto di mutualità allargata, così come di quello di operatori economici vocati a perseguire l’interesse generale, necessarie per un migliore discernimento tra modelli di cooperazione, per individuare le forme che meglio possono contribuire a ripensare il modello di organizzazione economica e l’idea di sviluppo, come del resto si propone la stessa Commissione europea con il Piano d’azione per l’economia sociale varato nel dicembre 2021<sup>2</sup>.

#### **8.4 Welfare e responsabilità sociale: le cooperative come piattaforme per ricucire le fratture sociali nell’Italia delle fragilità**

Protezione sociale e welfare sono una fondamentale infrastruttura della democrazia sostanziale, sono un patrimonio prezioso, tipico degli Stati europei, fortemente legato al modello di sviluppo economico perseguito in particolare dai Paesi che hanno edificato il progetto unitario europeo. Per diversi decenni il welfare, principalmente ancorato allo

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0778&from=EN>



status di lavoratore dei cittadini, ha svolto una funzione di contenimento delle disegualianze e ha continuato a crescere parallelamente all'aumentare del benessere economico. Anche in Italia, per molto tempo, il sistema di welfare – inteso in senso ampio, comprendendo quindi il sistema della scuola pubblica e il servizio sanitario nazionale – ha svolto una funzione importante di collante del “patto sociale”, che ha assicurato servizi sanitari e istruzione di qualità accessibili a tutti, con una funzione inclusiva ed egualitaria fondamentale.

La coesione tra cittadini, imprese e Stato si è costruita con un legame forte tra welfare e lavoro, dove la protezione sociale è stata assicurata dalla condizione di lavoratore e dalla tenuta dei legami familiari. Le persone più fragili o disagiate rimanevano ai margini della società ed erano eventualmente destinatarie di politiche pubbliche prevalentemente di carattere assistenziale, “sussidiate” da una importante rete di interventi caritativi.

La vulnerabilità sociale, il disagio, i bisogni assistenziali erano percepiti dalla politica e dal sentire comune come fenomeni ai margini della società: si parlava così di persone “sfortunate”, negli ambienti in cui si guardavano con occhi più benevoli, oppure di persone “devianti”, nei contesti in cui lo sguardo era maggiormente giudicante.

Per alcuni, invece, le situazioni di bisogno e cura assistenziale sono diventate un'esperienza trasversale che interessa tutti gli strati sociali. Infatti, se ci soffermiamo a riflettere con qualche attenzione in più, vediamo che la “vulnerabilità sociale” e i bisogni di cura assistenziale e relazionale attraversano sempre più frequentemente le esistenze normali.

La perdita di autonomia, la disabilità prolungata, le solitudini profonde ed estreme, non sono più problemi di chi vive ai margini della società, ma si trovano sempre più vicine alla vita e alla quotidianità di tutti noi. Questo non significa che il bisogno di cura o la non autosufficienza siano uguali per tutti, poiché in questi stessi anni – purtroppo – la divaricazione e le disegualianze sono andate aumentando, significa però che la domanda di prestazioni di welfare riguarda tutta la società.

L'invecchiamento della popolazione – seppure gravata dalla perdita di oltre due anni nell'aspettativa di vita causata dalla pandemia – non cambia ma, anzi, incrementa le previsioni circa l'aumento delle situazioni di non-autosufficienza, che continueranno a esercitare una forte pressione sul sistema di welfare – anche per effetto della trasformazione delle famiglie e del sistema previdenziale – che rischia di aprire voragini nella possibilità per molti di potersi assicurare una vecchiaia dignitosa e protetta.

L'orientamento alle soluzioni individuali (le badanti) ha dato risposte importanti, ma la sua sostenibilità nel tempo è limitata, inoltre rappresenta una soluzione che finisce per isolare ancora di più le persone fragili. Questo processo è ulteriormente enfatizzato se consideriamo la crescente frammentazione dei nuclei familiari, con il 44% delle famiglie composte da un solo adulto e con 8 milioni di persone che vivono sole.

Cresce quindi il divario tra i bisogni emergenti e le risorse pubbliche disponibili: ad esempio, il tasso di presa in carico delle persone non autosufficienti è, in media nazionale, del 10% – considerando le strutture residenziali e diurne – e del 30% considerando anche le ore di assistenza domiciliare<sup>3</sup> che hanno una intensità assistenziale media di 17 accessi all'anno per ogni utente. Il livello di copertura medio crolla ulteriormente in molte regioni

3 R. Tidoli, I servizi domiciliari per la non autosufficienza in Italia. Lo stato dell'arte di SAD e ADI - Il Rapporto NNA 2017/2018, <http://www.lombardiasociale.it/2018/01/12/servizi-domiciliari-la-non-autosufficienza-italia/>

del Sud, dove i servizi per le cure domiciliari sono ancora poco presenti. Accade così che si è ampiamente diffuso, in tutto il Paese, un ampio mercato informale delle prestazioni di cura, che vede nella presenza di circa un milione di assistenti familiari (più comunemente chiamate badanti) che di fatto rappresenta la principale forma di risposta che gli italiani hanno “auto-organizzato” per far fronte alle loro esigenze.

Per questo bisognerà sfruttare al meglio il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, a cominciare dalle due missioni che hanno una stretta e diretta afferenza alla sostenibilità sociale: la missione cinque, *Coesione sociale*, che si propone di intervenire per migliorare le politiche del lavoro e l’infrastruttura sociale agendo su famiglie, comunità e Terzo settore; e la missione sei *Salute*, che investe su reti di prossimità, assistenza sanitaria territoriale, innovazione tecnologica e digitalizzazione.

Tuttavia, a una prima impressione, pare proprio che il principio di sussidiarietà e la valorizzazione delle formazioni sociali, delle fondazioni e delle associazioni di Terzo settore non siano tra le priorità metodologiche del PNRR.

Servizi sociali e sociosanitari sono fra gli ambiti di intervento sui quali le cooperative sociali, gli enti di Terzo settore e gli enti religiosi hanno contribuito a infrastrutturare una diffusa rete di servizi, promuovendo da un lato i servizi di prossimità e le prime esperienze di assistenza domiciliare, inventando di fatto il welfare di prossimità nei territori; dall’altro, promuovendo la de-istituzionalizzazione delle strutture sociali e sanitarie, grazie alla quale sono state letteralmente emancipate e strappate alla segregazione migliaia di persone con disabilità e malati psichici.

Tuttavia, nel corso degli ultimi due decenni, la forte crescita di domanda di servizi per la non autosufficienza ha portato a una importante crescita di nuove forme di “istituzionalizzazione” dei servizi sociosanitari, la cui manifestazione più evidente si può individuare nelle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA), fortemente impostate su un modello gestionale burocratico e mercatista per quanto riguarda il piano amministrativo e finanziario, e su quello sanitario/ospedaliero per l’offerta di servizi.

I limiti di questa evoluzione si sono manifestati in modo drammatico in Lombardia e nella provincia di Bergamo con l’esplosione della pandemia da Covid-19, che ha letteralmente travolto un sistema ospedaliero che si credeva eccellente e un sistema di RSA che aveva continuato a incrementare gli standard sanitari, a scapito di quelli sociali e relazionali. Allo stesso modo i servizi per le cure domiciliari si strutturano sempre di più sul fronte sanitario, ma senza riuscire a investire in forma decisiva sulla effettiva copertura dei bisogni crescenti.

## **8.5 Ospedali di comunità e case della salute: quale spazio per la sussidiarietà?**

Tra i meriti del PNRR, in relazione al sistema sociosanitario, soprattutto per quanto riguarda la reazione post-pandemia, possiamo indicare la rivalutazione della medicina di territorio, delle cure di prossimità, l’integrazione tra sociale e sanitario, ma soprattutto la nuova parola d’ordine: comunità.

La missione cinque per la Coesione sociale fa riferimento alle comunità su cui investire per creare condizioni di sviluppo e occupazione nei territori, contrastare la povertà favorendo legami sociali; la missione sei individua negli Ospedali di comunità e nelle Case della comunità le strutture promotrici di un modello di intervento multidisciplinare,

nonché i luoghi privilegiati per la progettazione di interventi di carattere sociale e di integrazione sociosanitaria.

Case della comunità e Ospedali di comunità sono indicati come interventi prioritari da realizzare entro il 2026, con l'ambizioso obiettivo di allestirne quasi 1300.

Si tratta, quindi, di un grande passo avanti e di una grande occasione per ridefinire il sistema di welfare, a cui guardare con grande interesse e attenzione. Tuttavia, non mancano motivi di preoccupazione circa l'effettiva sostenibilità di questi ambiziosi obiettivi; il primo dubbio riguarda proprio l'idea di sostenibilità che accompagna il PNRR, incentrata sulla riduzione dell'attenzione agli impatti ambientali o energetici, insomma la sostenibilità come pura ecologia, senza alcuna traccia di una visione che contempra la sostenibilità sociale – intesa come capacità di pensare alla salute e alla coesione sociale oltre una logica di tipo prestazionale. Rimane cioè una visione della tutela della salute come risultato di standard prestazionali, cioè di produzione di servizi e interventi fortemente strutturati – quando si tratta di servizi sanitari – meno strutturati e quindi anche meno valorizzati economicamente – quando si tratta di interventi relativi alla coesione sociale.

Prendiamo ad esempio le Case della comunità, introdotte dalla nuova legge regionale della Lombardia, che costituiranno il punto unico di accesso alle prestazioni sanitarie e saranno il punto di riferimento per i malati cronici, che verranno presi in carico da équipes multidisciplinari, gestite prevalentemente da medici di medicina generale in associazione. Anche nel PNRR le Case della comunità sono definite come strutture sanitarie, promotrici di un modello di intervento multidisciplinare, per la progettazione di interventi di carattere sociale e di integrazione sociosanitaria, dove il Medico di Medicina Generale e il Pediatra di Libera scelta lavorano in équipe, in collaborazione con gli infermieri di famiglia e gli specialisti ambulatoriali a cui si aggiunge, quasi come appendice, la figura dell'assistente sociale. In pratica, una Casa della comunità che nasce priva di figure che operino sulla promozione della comunità stessa, sulle reti relazionali, sull'educazione e la tessitura di legami sociali, che sono l'essenza di una comunità. In sostanza sono Case della comunità professionale sanitaria, una sorta di camera del lavoro sociosanitario, di cui la comunità nel suo complesso è solo il beneficiario passivo.

Ma un vero welfare di comunità andrebbe sviluppato a partire dal coinvolgimento delle persone che formano e costituiscono la comunità, in una logica di corresponsabilità.

Nella Casa della comunità disegnata dalla riforma sanitaria della Lombardia, la figura chiave è quella del Medico di Medicina generale, incoraggiato ad agire in forma associata anche cooperativa, ma non in forma di cooperativa multistakeholder, come le cooperative sociali o le cooperative di comunità aperta alla collettività dei beneficiari, bensì come cooperative limitate alle professioni sanitarie.

Nella Casa della comunità disegnata dal PNRR, la figura chiave sembra essere l'infermiere di famiglia – già introdotto dal Decreto-legge n. 34/2020 – che, incardinato al settore delle cure primarie e della sanità pubblica, viene descritto come il professionista responsabile dei processi infermieristici in famiglia e nelle comunità, con una visione quantomeno velleitaria circa la possibilità effettiva che uno sparuto numero di infermieri possa realmente assumere questa funzione in modo diffuso e capillare, come il riferimento alla comunità e alla famiglia potrebbe fare intendere.

In entrambi i casi, le figure chiave, si tratti di medici o di infermieri, sono risorse sempre più scarse e appare assai improbabile che nell'arco di pochi anni si possano inserire nel

sistema sanitario nuove leve sufficienti a coprire questi nuovi servizi senza sguarnire altri fronti del sistema sanitario o di welfare. Già se ne avvertono i preoccupanti segnali nelle RSA, nelle strutture sociosanitarie per disabili o nei servizi di Assistenza Domiciliare Integrata che non solo fanno sempre più fatica a reclutare infermieri e medici, ma spesso vedono quelli in forza abbandonare i servizi a favore delle strutture della sanità pubblica. L’Ospedale di comunità, invece, sarà la struttura della rete sanitaria territoriale che si occuperà di ricoveri brevi e di pazienti con necessità di interventi sanitari a media o bassa intensità clinica, con una dimensione che andrà dai venti ai quaranta posti letto. Avrà una gestione prevalentemente infermieristica in collaborazione con i medici di medicina generale, configurandosi così molto simile alle Case della comunità. In questo caso, ovviamente, la definizione di “ospedale” giustifica e spiega la prevalente caratterizzazione sanitaria; tuttavia, anche in questo caso, mi pare che la scelta sia quella di disegnare il profilo strutturale, ma non vi sia una valutazione complessiva della sostenibilità sociale e di sistema, in particolare rispetto alle modalità di reperimento di medici e infermieri.

Volendo essere sbrigativi si potrebbe dire che si sono individuate, per via legislativa, le case e gli ospedali, ma ora serve costruire le comunità. Si sono definiti gli standard strutturali e gestionali, ma non è stata considerata la sostenibilità sociale complessiva del sistema. In particolare, se Case e Ospedali di comunità si dovranno contendere medici e infermieri sottraendoli a quelle che sono già le componenti deboli del sistema di welfare – strutture residenziali, diurne e domiciliare per persone non autosufficienti (anziani e disabili) – appare subito evidente che andremo incontro a un problema di sostenibilità che pare non essere stato del tutto considerato.

Nemmeno le risorse stanziare dal PNRR per la telemedicina – che insieme andranno a potenziamento dei servizi di assistenza domiciliare – sembrano essere adeguatamente programmate nella logica di un welfare sostenibile, responsabile e comunitario.

Infatti, i servizi domiciliari di oggi presentano importanti limiti di estensione, accessibilità e adeguatezza di intensità, in rapporto alla diffusione e alla consistenza dei fenomeni di non autosufficienza, a cui è impossibile rispondere solo incrementando prestazioni comunque insufficienti, senza investire davvero sull’innovazione e sull’integrazione tra reti sociali e reti sociosanitarie. Eppure, già nel 2020 il Forum del Settore della Lombardia, insieme a una rete di altre associazioni e con il sostegno di ANCI aveva elaborato un documento con dieci proposte<sup>4</sup> per una nuova assistenza domiciliare in Lombardia. In quel documento si faceva riferimento ad alcune dimensioni del welfare locale e “autogestito” dalle famiglie di cui sostanzialmente non vi è traccia nei progetti relativi a Case e Ospedali di comunità che, a questo punto, avranno di comunitario solo la collocazione amministrativa e territoriale, insomma un modo diverso per descrivere le strutture di decentramento del sistema sanitario.

Introdurre le Case di comunità senza ridefinire l’assistenza domiciliare, significa riconoscere che questa non può concentrarsi esclusivamente sull’erogazione di prestazioni sanitarie standardizzate, ma deve offrire anche sostegni di natura sociale che considerino le fragilità moderate e il contesto di vita dei destinatari. Le comunità sono prima di tutto luoghi da abitare, a cominciare dalla propria residenza familiare, dalle case delle persone che formano la comunità con i loro nuclei familiari.

4 <https://www.secondowelfare.it/innovare/dieci-proposte-per-una-nuova-assistenza-a-domicilio-in-lombardia/>

Istituire la figura dell'infermiere di comunità senza un pensiero strategico sul supporto sistematico ai caregiver, cioè i componenti delle famiglie (quasi sempre donne) che si fanno carico del parente non autosufficiente, non risponde certo alla programmazione per un welfare sostenibile. Senza considerare, inoltre, che un pilastro del sistema di welfare italiano è totalmente autogestito dalle famiglie, in gran parte in modo informale, attraverso le assistenti familiari, per nulla ricomprese nella programmazione delle Case e degli Ospedali di comunità. Viene quindi da chiedersi a quali comunità stessero pensando gli estensori del PNRR e i legislatori che hanno istituito infermieri, Ospedali e Case delle comunità.

In sostanza l'approccio alla comunità che PNRR e Sistema sanitario stanno immaginando è un approccio terapeutico, come a dire "le comunità sono malate e vanno guarite con infermieri e medici che erogano prestazioni" – anziché assumere una prospettiva più sociale e promozionale che riconosca le comunità come sistemi vulnerabili e fragili, ma allo stesso tempo ricche di risorse relazionali e umane importanti, che richiedono di essere accompagnate e sostenute nella presa in carico reciproca, in una prospettiva di cura prima di tutto delle relazioni.

In questo quadro di trasformazione non contribuiscono alla sostenibilità del sistema alcune rigidità burocratiche pretese e difese dagli ordini professionali sanitari, che in alcuni casi mantengono un atteggiamento di difesa corporativa di alcune posizioni che stanno irrigidendo il sistema, impedendo ad esempio ad altre figure professionali, quali gli OSS (operatori sociosanitari) e gli educatori professionali (che operano in strutture sociosanitarie diurne o residenziali) di effettuare alcune prestazioni molto semplici quali la somministrazione di farmaci, che costringono molte strutture a contrattualizzare infermieri che però sono sempre meno disponibili in un mercato del lavoro caratterizzato da una grande scarsità. Ora, con la centralità assegnata di nuovo alle figure professionali sanitarie per quelli che dovrebbero essere i due elementi principali dell'infrastruttura del sistema di salute di territorio, Case e Ospedali di comunità, il rischio di fare di questa innovazione un decentramento degli ospedali o una rivisitazione dei distretti sanitari appare piuttosto evidente.

La comunità, infatti, è il luogo della messa in comune delle risorse e delle debolezze, la comunità nasce inoltre come luogo in cui l'umanità si riconosce vulnerabile e fragile. Una vulnerabilità che è connaturata alla comunità, che è somma delle imperfezioni e incompiutezze umane. La comunità è luogo e dimensione che sa di non poter annullare le fragilità, deve farci i conti e deve misurarsi con l'incertezza. La scienza e le tecnologie ci avevano dato l'illusione di poter addomesticare incertezze e vulnerabilità, inducendoci a credere che la comunità fosse superata dalle "community" – senza luoghi o con luoghi molteplici, iper-specializzati e dominati dalla tecnica e dalle professionalità – che sono assolutamente indispensabili, ma vanno rimodulate con una riscoperta delle comunità come luoghi di relazioni da abitare. In questo senso ritengo un errore la configurazione delle Case e degli Ospedali di comunità come luoghi di specializzazione sanitaria, proprio in un tempo in cui la pandemia ci ha dimostrato come a fianco delle risposte medicali, sanitarie (a cominciare dai vaccini) dobbiamo introdurre la risposta sociale, culturale, relazionale e, soprattutto, un approccio che assuma la prospettiva della sostenibilità.

## 8.6 Responsabilizzare la società civile per rendere sostenibile il sistema di welfare

Per dare sostenibilità al sistema di welfare ed evitare che progetti importanti come quelli delle Case e degli Ospedali di comunità si trasformino in semplici decentramenti tecnici o amministrativi, serve introdurre un grande sforzo di innovazione e ri-progettazione del sistema di welfare per affrontare le sfide che nei prossimi anni metteranno a dura prova la tenuta del sistema di sanitario e di protezione sociale.

È importante interrompere la deriva inerziale della spesa pubblica per i trasferimenti monetari, il che non significa immaginare di strutturare un sistema istituzionalizzato delle prestazioni assistenziali irrigidite in servizi standardizzati, privando i cittadini della possibilità di scegliere ed essere attivamente coinvolti nell'affrontare i loro bisogni, ma del resto l'erogazione monetaria di sussidi e aiuti non aumenta certo la libertà di scelta dei cittadini se, di fatto, la risposta privatizzata, nel chiuso della propria casa con l'assunzione di una badante, rimane l'unica opzione disponibile.

Occorre invece iniziare a gettare le basi per agire di più nella direzione di responsabilizzare e orientare verso soluzioni condivise, più difficili da organizzare e culturalmente distanti dalla consuetudine che si è instaurata, ma che sono la strada da percorrere se vogliamo dare sostenibilità e qualità a un sistema di protezione sociale sempre più appesantito. Per questo bisognerebbe trasferire gradualmente la spesa verso il sostegno, ad esempio, di "buoni-servizio", che cittadini e famiglie possano utilizzare per acquistare prestazioni all'interno di un mercato regolato, nel quale la funzione pubblica si impegni a vigilare sulla qualità delle prestazioni, premiando risposte aggregate e condivise in reti di comunità e non le soluzioni individuali che aumentino la solitudine delle persone fragili.

Bisogna sostenere le famiglie, su cui ricade l'impegno nell'assistenza, premiando chi investe nella cura. È fondamentale introdurre un sistema di detrazioni più incisive di quelle già previste per i costi sostenuti dalle famiglie nell'acquisto di beni e servizi assistenziali; detrazioni fiscali, che andrebbero certo a vantaggio delle famiglie, sostenendo natalità e presa in carico delle non-autosufficienze, ma favorirebbero, inoltre, l'emersione di lavoratori in nero e sosterebbero la rete dei servizi.

Occorre per questo trovare nuove forme in grado di ricostruire un sistema di welfare innovativo e composito che, oltre a essere strumento di coesione sociale, sappia essere anche una chiave per nuove occasioni di sviluppo, come possono essere le imprese dell'economia sociale. Il welfare non è, infatti, un costo ma un investimento e oggi nelle economie mature il sistema di welfare e protezione sociale è indispensabile ad assicurare la tenuta e la competitività del sistema produttivo ed economico.

Quello che appare certo è, però, che ad assicurare sostenibilità al sistema di welfare italiano non possono essere più soltanto le risorse di finanza pubblica, serviranno nuove architetture per il finanziamento della protezione sociale, che sappiano comporre risorse pubbliche e private, ma soprattutto serviranno, nei prossimi anni, grandi capacità di innovazione e coinvolgimento della popolazione, responsabilizzazione di tutti gli attori sociali ed economici del territorio, capacità di integrazione e mobilitazione di risorse economiche e di capitale umano pubbliche e private. Un programma di sviluppo per il welfare integrato a un "piano industriale ecologico e sociale" che crei le condizioni per dare un futuro al lavoro ricollocandolo al centro dell'attenzione delle politiche di sviluppo economico.

Una tendenza, quella del trasferimento monetario, che purtroppo trova conferma anche nelle più recenti misure di contrasto alla povertà, a cominciare dal Reddito di cittadinanza, che sono impostate principalmente sul trasferimento monetario deresponsabilizzante. Bisognerebbe, invece, spingere in direzione di una maggiore proattività dei soggetti sociali, da responsabilizzare e chiamare a una risposta mutualistica comunitaria, come avvenuto in moltissimi casi nelle esperienze pionieristiche delle prime cooperative sociali e secoli prima con le fondazioni o gli enti morali che fecero nascere le prime esperienze di istituzioni di beneficenza e assistenza.

Restituire protagonismo ai territori, alle città, alle comunità locali, usando le forme organizzative e partecipative di Terzo settore (cooperative sociali, fondazioni, associazioni, imprese sociali) come luoghi di relazione, è la condizione necessaria per costruire luoghi di lavoro e di incontro per le persone, che sono il fondamento della coesione sociale.

Costruire luoghi per abitare, non semplicemente spazi dove risiedere o lavorare, ma comunità dove si incontrano i destini. Realizzare queste intenzioni oggi, in un'epoca di grandi trasformazioni, richiede di immaginare le istituzioni della politica regionale come organizzazioni aperte di incontro per realizzare innovazione sociale.

### **8.7 Se il welfare è un bene comune c'è bisogno di imprese che sappiano appartenere alle comunità**

Il welfare ha definitivamente smesso di essere un tema esclusivo delle politiche pubbliche, così come ha smesso di riguardare esclusivamente fasce di popolazione marginale. Il welfare riguarda tutti ed è un potente strumento di sviluppo oltre che un settore fondamentale di investimento e crescita occupazionale. Un bene comune a tutto tondo. Che però non può risolversi nella sola dinamica negoziale o di mercato.

La sostenibilità del sistema di welfare futuro non può che reggersi sulla capacità di responsabilizzare i diversi attori in un'idea di integrazione di funzioni e risorse, capace di attivare in prima istanza i cittadini, le diverse articolazioni del sistema pubblico, il sistema economico e imprenditoriale, le parti sociali e il Terzo settore.

Tutto questo interpella e provoca le potenzialità e il significato del modello cooperativo e dell'economia mutualistica, stimola a muoversi nella direzione di responsabilizzare l'organizzazione delle risposte ai bisogni delle persone verso soluzioni condivise, più difficili da organizzare e culturalmente distanti dalla consuetudine che si è instaurata, ma che sono la strada da percorrere se vogliamo dare sostenibilità e qualità a un sistema di protezione sociale sempre più appesantito. Le cooperative sono potenzialmente uno strumento per costruire risposte aggregate e condivise, in reti di comunità, e non le soluzioni individuali che aumentino la solitudine delle persone fragili.

Le cooperative hanno il potenziale per innovare un sistema di servizi socioassistenziali che risponde agli stessi bisogni, principalmente allo stesso modo, da trent'anni a questa parte: anziani, disabili e minori sottratti alle famiglie. Appare invece debole l'attenzione alle nuove emergenze sociali, tra le quali soprattutto: il fenomeno dei giovani ritirati, che non studiano e non lavorano, cosiddetti NEET; la gestione delle separazioni genitoriali critiche; i bisogni sociali specifici che si accompagnano all'immigrazione e alle "seconde generazioni"; le patologie psichiche e le nuove forme di dipendenza e le ludopatie che non sono più fenomeni che interessano fasce marginali o "disagiate" della popolazione, ma sono sempre più diffuse in vari strati della popolazione.

Per mettere a frutto questo potenziale, le cooperative sociali dovrebbero cercare di prestare attenzione ai due esempi citati in apertura di questo articolo: le cooperative di abitazione e le cooperative di lavoro che, concentrandosi sulla dimensione prestazionale e sulle dinamiche della domanda-offerta di beni e servizi, hanno finito per trascurare la dimensione mutualistica rispondendo alle domande e ai bisogni dei mercati prima che alle esigenze dei soci e delle comunità locali. Questo rischio ora riguarda molto da vicino le cooperative sociali – anche in relazione alle scelte della pubblica amministrazione di trasformare i sistemi di welfare sociale e sociosanitario in “market-place” e non in sistemi di responsabilità pubblica condivisa – alle quali viene richiesto di concentrarsi nell'erogazione di prestazioni e di rinunciare alle funzioni di attori sociali.

Quindi, se il welfare riguarda tutti ed è un potente strumento di sviluppo oltre che un settore fondamentale di investimento e crescita occupazionale, le cooperative sociali possono svolgere un ruolo per responsabilizzare i diversi attori in un'idea di integrazione di funzioni e risorse, capace di attivare in prima istanza i cittadini, il sistema economico e imprenditoriale, le parti sociali e il Terzo settore.

Per perseguire questi obiettivi ambiziosi, le cooperative devono però saper recuperare una capacità di innovazione sociale che ritrovi la volontà di essere un agente di trasformazione sociale ed economica, che punti a cambiare il mercato e non semplicemente ad adattarvi, né tantomeno limitandosi a essere erogatori di prestazioni di servizi per conto della pubblica amministrazione.

L'innovazione che viene richiesta, per dare sostenibilità al welfare, impone di ripensare anche quel concetto di “mutualità allargata”, che è stata la grande novità portata dalle cooperative sociali nel pensiero economico e giuridico cooperativo, che deve trovare una stagione nuova per re-interpretare il ruolo delle forme di organizzazione solidaristica, partecipata e condivisa per attivare operazioni di trasformazione e innovazione sociale, economica e istituzionale. Una re-interpretazione di ruolo che potrebbe beneficiare delle potenzialità introdotte in Italia con la recente riforma dell'impresa sociale.

Questo ripensamento è indispensabile affinché le cooperative possano trovare il modo di essere promotrici di servizi e innovazioni, per collocarsi nel filone dell'economia circolare, dell'economia di condivisione, della sostenibilità e della sfida digitale.

Le cooperative potrebbero mettere in gioco, in questi nuovi contesti dell'economia digitale, la specifica propensione a generare e ridistribuire risorse nei territori e nelle comunità locali, una versione rinnovata della mutualità allargata, in grado di proiettarsi verso il futuro anche grazie all'ausilio delle nuove tecnologie.

Un pensiero specifico dell'economia sociale e delle forme mutualistiche potrebbe dare un contributo importante, in particolare, su cinque grandi temi: promozione e tutela della qualità della vita (welfare in senso ampio); promozione e tutela della qualità dell'ambiente e dei luoghi dell'abitare (sostenibilità); accessibilità e qualità del cibo; condivisione e diffusione di energia rinnovabile; democratizzazione del possesso dei dati e delle reti di comunicazione.

Molte cooperative sociali cercano di sviluppare una maggiore propensione all'innovazione per non restare relegate al ruolo di meri erogatori di servizi e per cercare di essere promotrici di servizi e innovazione, anche con l'intenzione di collocarsi nel filone dell'economia circolare, dell'economia di condivisione, della sostenibilità e della sfida digitale. Si tratta



di temi che trovano una forte corrispondenza con i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile promossi dalle Nazioni Unite, ma sono soprattutto argomenti che mettono in evidenza la necessità di interrompere la deriva che sempre più sta facendo crescere le disuguaglianze. Queste nuove condizioni aprono a questo punto uno scenario di grandissimo interesse e tutto da esplorare per le imprese cooperative, che possono aggiungere alla funzione sociale mutualistica interna anche quella più ampia delle imprese sociali, che recentemente sono state introdotte nella legislazione europea e italiana, come forme organizzate di attività economiche destinate a realizzare obiettivi sociali di interesse generale. In una certa misura tutte le cooperative possono quindi muoversi in una dimensione di mutualità più ampia e vocata all'interesse generale.

### **8.8 L'impresa sociale: un'occasione per innovare**

La comparsa sulla scena dell'impresa sociale può e deve essere una grande occasione per tutto il movimento cooperativo, per ripensare e rendere più attuale e moderno il concetto di mutualità, trasformando questo principio "per specialisti" in un concetto vivente, che si possa alimentare e nobilitare con il dialogo con le comunità locali, con la partecipazione, con la sussidiarietà e la ricerca del bene comune.

In un certo senso, la qualifica di impresa sociale potrebbe consentire a qualsiasi cooperativa – che voglia operare rilanciando la dimensione sociale e partecipativa della grande domanda di condivisione – di trovare spazio nelle piattaforme virtuali, proponendo una "mutualità 4.0" che sia però radicata nella vita reale delle persone, nella ricerca di lavoro, di qualità dei consumi e della vita, di relazioni, di cura dell'ambiente, di promozione e partecipazione alla cultura e alla conoscenza.

L'impresa sociale potrebbe consentire alle cooperative di reinventare il mutualismo, aggringendo alla reciprocità degli interessi tra i soci, quella allargata delle proprie comunità di vita e di lavoro. Una mutualità che sposa l'interesse generale e diventa generativa, trasformando aree di "mercato" in aree di sviluppo inclusivo. Con questa operazione, il movimento cooperativo si trova davanti alla possibilità di proiettare il principio mutualistico nel nuovo millennio.

La formula della "porta aperta" e dell'adesione volontaria dei soci fa di una cooperativa/impresa sociale una piattaforma di partecipazione ad alto potenziale e, da un certo punto di vista, mette le cooperative nella condizione di essere imprese sociali con una marcia in più, quella della partecipazione e della responsabilità verso una platea di soci teoricamente illimitata.

Per esplorare e sviluppare questo potenziale serve, tuttavia, muoversi rapidamente e ripartire dalla valutazione di quanto realmente il fondamento mutualistico è solido e autentico, perché servirà saper partire dai soci attuali delle cooperative, per conquistare i potenziali soci di domani su cui far decollare un potenziale di sviluppo e di crescita economica e sociale che continui a rendere moderna e attuale la scommessa cooperativa di un'economia sociale democratica e partecipata.

L'accesso al futuro welfare digitale per tutti i cittadini sarà una delle grandi questioni dei prossimi decenni e, quindi, una delle missioni delle cooperative sociali dovrà essere quella di contenere la crescita delle disuguaglianze nell'accesso ai servizi di cura.

Per questo serve tornare alle origini dell'esperienza mutualistica, alla capacità e specificità della cooperativa sociale che nasce e si sviluppa nelle comunità locali, a diretto contatto

coni bisogni delle persone ma anche con la possibilità di coinvolgere i portatori di interesse nella costruzione delle risposte alle loro domande di protezione sociale.

Ecco perché le cooperative sociali devono sviluppare la capacità di utilizzare il potenziale di queste nuove tecnologie per sviluppare al meglio la propria funzione, per “rappresentare” e quindi dare legittimità e cittadinanza alle varie forme di lavoro nell’ampio settore del “welfare del futuro”.

Lavoro e welfare sono il cuore dell’esperienza delle cooperative sociali che devono sapersi rilanciare anche nel contesto dell’economia digitale, a partire dalla loro abilità, dimostrata nell’organizzare risposte a bisogni emergenti, passando dall’esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo che hanno saputo portare a fattore produttivo persone espulse dal mercato del lavoro e dai sistemi economici tradizionali. Ora si tratta di trovare il modo per mettere a frutto quella creatività per cercare di rendere democratica, accessibile e inclusiva la nuova rivoluzione industriale ed economica guidata da digitalizzazione e intelligenza artificiale.

Serve pensare a un sistema di welfare che, oltre alla protezione sociale, possa investire per sviluppare punti di attenzione alla politica sociale dedicati alle trasformazioni della “rivoluzione digitale”.

Cooperative e imprese sociali devono e possono continuare a svolgere un ruolo importante per rilanciare un’idea di giustizia sociale e di coesione, dove una maggiore responsabilità delle persone verso il bene comune diventi la base su cui costruire un modello di sviluppo economico e sociale sostenibile e inclusivo, che ha bisogno di un progetto di città e un’idea di territorio che sappiano valorizzare la prossimità, le reti relazionali solidali, riscoprire il mutualismo e una diversa idea di economia, che riparta dalla creazione di valore e smetta di rincorrere l’estrazione di valore, soprattutto quando in gioco ci sono la salute e la cura delle persone.

## 9. Le fondazioni ed enti filantropici per lo sviluppo sociale: un potenziale ancora da sprigionare

Carola Carazzone

### 9.1 Il riconoscimento istituzionale del ruolo delle fondazioni ed enti filantropici: da erogatori ad attori di sviluppo sociale

La filantropia di un Paese, con le sue caratteristiche distintive, con una sua cultura di riferimento, con una sua specifica storia ed evoluzione, è una componente essenziale della società in generale e della società civile in particolare.

La questione di che ruolo abbia, o possa avere, la filantropia nella e per la società e per lo sviluppo sociale, va al cuore delle nozioni stesse di filantropia e di sviluppo e della relazione tra essi: quale filantropia? Quale sviluppo? Quale filantropia per quale sviluppo? Quale ruolo della filantropia per lo sviluppo sociale?

A me spetta qui cercare di approfondire la prima e la quarta domanda. Altri analizzeranno la nozione di sviluppo sociale. Qui mi limito, riguardo a essa, a richiamarne la non neutralità in riferimento al quadro teorico di Amartya Sen e alla Agenda 2030 e, quindi, a intendere lo sviluppo sociale come parte integrante dello sviluppo umano e sostenibile. Generalizzando e semplificando, pertanto, le grandi domande sottese sono: la filantropia mira a mantenere lo *status quo* o a perseguire lo sviluppo sociale? Si accontenta di alleviare un po' di sofferenza, tamponare emergenze, restaurare un po' di bellezza o ambisce a promuovere cambiamento sociale, spostare potere, abilitare partecipazione, agency, coesione sociale?

Assistere, lenire, restaurare oppure agire per un mondo più giusto, più equo, più salubre, sono ruoli molto diversi.

Il vissuto degli ultimi mesi rende queste domande estremamente attuali. Le fondazioni ed enti filantropici – oggi più che mai – hanno la capacità e la forza di contribuire a fare la differenza per un nuovo modello di sviluppo sostenibile dal volto umano, le cui pietre angolari sono ancorate nelle comunità territoriali, ma costantemente e indissolubilmente connesse allo scenario nazionale e internazionale.

Le fondazioni ed enti filantropici, infatti, detengono un enorme potenziale, che risiede nelle risorse private messe a sistema per il bene comune. Risorse non solo finanziarie, ma immobiliari, sociali, relazionali e intellettuali (tecnicamente si parla di *continuum of capital*<sup>1</sup>: financial, intellectual, human, social capital) e il loro grande valore aggiunto risiede nella qualità delle risorse, più che nella quantità; nel fatto che possono assumersi

1 <https://avpn.asia/the-continuum-of-capital/>

rischi, sperimentare, fallire – che è poi l'unico processo per promuovere cambiamento. A differenza degli “erogatori” pubblici, le fondazioni private sono indipendenti, agili, flessibili e, a differenza della politica, possono avere una visione di lungo periodo durante il quale un cambiamento sociale può realizzarsi.

L'identificazione di questo potenziale e il riconoscimento del ruolo delle fondazioni ed enti filantropici comporta immaginare nuovi paradigmi di azione con le istituzioni pubbliche, con gli altri enti del Terzo settore, con le università, con le aziende, con i media, tra cui: partenariati strategici di lungo periodo tra pari, approcci collaborativi, collaborazione strutturale con altri stakeholders, approccio sistemico alla complessità.

Nel nostro Paese, come in altri, questo riconoscimento non è scontato e a lungo l'essenza, il ruolo distintivo, l'unicità del valore delle fondazioni ed enti filantropici per lo sviluppo sociale, umano e sostenibile, è rimasto poco compreso o comunque sottostimato.

Per decenni, a partire dal secondo dopoguerra, in Italia, ma anche in Europa, non è stato chiaro a quale ambito la filantropia afferisse: se a un settore prettamente finanziario in quanto meri patrimoni destinati a uno scopo (come previsto nel codice civile del 1942) o enti di erogazione (come previsto nella legislazione sulle Fondazioni di Origine Bancaria) o se, invece, gli enti della filantropia istituzionale fossero a pieno titolo organizzazioni del Terzo settore e quindi afferissero a pieno titolo al grande mondo della società civile.

A livello globale, il primo inconfutabile riconoscimento istituzionale del ruolo strategico della filantropia – non solo come finanziatore privato ma come stakeholder chiave della società civile per la realizzazione di politiche pubbliche – è avvenuto nell'ambito della Agenda 2030<sup>2</sup>.

A livello europeo, il primo preciso riconoscimento istituzionale del ruolo chiave della filantropia è avvenuto nel 2019 con l'adozione del Parere esplorativo del CESE - Comitato economico e sociale europeo, l'organo consultivo dell'Unione Europea<sup>3</sup> e poi ribadito inconfutabilmente nel 2021 nel Piano di azione europeo per l'economia sociale.

- 2 In particolare, in seguito al Summit di Addis Abeba su *Development financing* nell'agosto 2016, gli enti filantropici possono contribuire in molti modi all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: in qualità di promotori, possono sostenere l'integrazione degli SDGs nelle loro strategie e farsene promotori nei loro network; in qualità di finanziatori, co-finanziatori, catalizzatori di risorse anche in partnership con donatori pubblici; in qualità di innovatori, assumendosi il rischio di sperimentare, testare nuove idee e iniziative pilota, adottare approcci innovativi, creare nuove coalizioni. Una guida introduttiva sul tema è RPA (2019), *Philanthropy and the SDGs: getting started*, <https://www.rockpa.org/wp-content/uploads/2019/04/04-12-RPA-SDG-Guide-A-Final-WEB.pdf>. Si possono poi vedere in merito le piattaforme SDGPhilanthropy.org e SDGFunders.org. In Italia, è da segnalare l'approccio adottato da Fondazione Compagnia di San Paolo nel piano strategico 2021-2024. A riguardo si veda F. Bersanetti, F. Candela, P. Mulassano (2021), *Doing Philanthropy at the Time of the Sustainable Development Goals: The Case of Fondazione Compagnia di San Paolo*, in *The Foundation Review*, December, <https://scholarworks.gvsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1587&context=tfr>
- 3 CESE- Comitato economico e sociale europeo (2019), *Parere su “La filantropia europea: un potenziale inutilizzato”, parere esplorativo richiesto dalla presidenza rumena, (2019/C 240/06)*, Relatore: P. Sorin Dandea, in cui il CESE ha riconosciuto pienamente il valore aggiunto complementare e innovativo che la filantropia può apportare alla coesione e alla promozione dei valori dell'Unione enunciati all'articolo 2 del trattato UE, tra i quali il rispetto della dignità umana, i diritti umani e lo Stato di diritto e l'impegno della filantropia per una società incentrata sulla coesione sociale, sulla cittadinanza attiva, sulla realizzazione delle aspirazioni di ciascuno e sulle pari opportunità. Per quanto riguarda il ruolo della filantropia, il CESE, pur sottolineando che la filantropia non può sostituirsi al “modello di Stato sociale europeo” (protezione sociale basata sulla solidarietà, servizi pubblici, dialogo sociale) e ai solidi sistemi di protezione sociale basati sulla giustizia fiscale e su politiche occupazionali efficaci, riconosce alla filantropia il ruolo di catalizzatore dell'innovazione e di nuove idee e metodologie per risolvere i problemi della società. Il CESE raccomanda che i governi nazionali e gli enti locali prevedano incentivi per le donazioni private per scopi di utilità pubblica, in un quadro di giustizia fiscale.

A livello italiano, in una visione che confonde il fine con uno degli strumenti, le fondazioni sono spesso state definite e percepite come enti di erogazione.

La tendenza a far coincidere l'identità delle fondazioni con l'attività erogativa è estremamente limitata e limitante e non dà conto né del valore né delle potenzialità.

Innanzitutto, guardare alle fondazioni come meri enti erogatori significa trasformare un mezzo in un fine. Le erogazioni non sono un fine, sono solo uno strumento – meglio, uno di vari strumenti – attraverso cui le fondazioni perseguono i propri obiettivi di missione per il bene comune.

In secondo luogo, fa implicitamente intendere che le erogazioni siano l'unica leva a disposizione delle fondazioni. Ma il portfolio a loro disposizione, per perseguire i propri scopi istituzionali, è molto più diversificato e trasformativo e include, per esempio: l'attivazione di relazioni e connessioni, l'impiego del patrimonio in investimenti correlati alla missione o in imprese sociali, la presentazione di garanzie e prestiti, l'accreditamento di enti del Terzo settore presso altri partner strategici, il dialogo strategico con altri attori locali, pubblici e privati, la sperimentazione di *policies*.

Ben lungi dall'essere meri “enti erogatori” o peggio sofisticati bancomat, le fondazioni oggi possono essere attivatori di capitale sociale, catalizzatori di diversi tipi di risorse e capacità per lo sviluppo sociale, abilitatori e propulsori di innovazione sociale, in grado di stimolare direttamente o attraverso la partnership con i tanti soggetti operanti sul territorio, processi di innovazione e sperimentazione in campo ambientale, civile, culturale, economico e sociale, di cui possono beneficiare non solo la comunità ma anche le politiche pubbliche locali.

A livello italiano, un punto di non ritorno per il riconoscimento del ruolo strategico della filantropia per lo sviluppo sociale del nostro Paese è segnato dalla definizione degli enti filantropici nell'ambito del codice del Terzo settore del 2017.

Anche se c'è ancora molto da fare – e durante il periodo sindemico troppo spesso le fondazioni ed enti filantropici sono stati considerati meri “erogatori” se non in una prospettiva di “deriva tampone” per cercare di colmare le lacune del sistema di risposta alla crisi – il vissuto degli ultimi due anni ha senz'altro amplificato la visibilità delle fondazioni ed enti filantropici a tutti i livelli – locale, nazionale e internazionale –, accelerando il processo di riconoscimento istituzionale già precedentemente in corso.

Il contrappeso di un pieno riconoscimento istituzionale del ruolo per lo sviluppo sociale del Paese delle fondazioni ed enti filantropici, soprattutto dove si estendesse a promuovere politiche di incentivi o benefici fiscali, sarà l'esposizione della filantropia a un nuovo scrutinio pubblico in merito a criteri di legittimità e credibilità, responsabilità e trasparenza.

## 9.2 La nozione di filantropia istituzionale

Facciamo ora un passo indietro, per definire a quale nozione di “filantropia” facciamo riferimento.

Ai fini di questo contributo, facciamo riferimento al concetto di filantropia istituzionale<sup>4</sup> come ambito specifico e distintivo rispetto al grande mondo della cultura del dono,

4 In merito si veda Philea (2019), *Institutional Philanthropy Spectrum*, <https://philea.eu/how-we-can-help/knowledge/institutional-philanthropy-spectrum/>, A. Powell, W. Seldon, N. Sahni (2019), *Re-imagining institutional philanthropy*, in *Stanford Social Innovation Review*, [https://ssir.org/articles/entry/reimagining\\_institutional\\_philanthropy#](https://ssir.org/articles/entry/reimagining_institutional_philanthropy#)

che si differenzia in particolare dalla beneficenza occasionale e dalle donazioni una tantum.

L'ampia nozione di "filantropia istituzionale" comprende l'ambito sociale ed economico animato da organizzazioni senza fini di lucro che stabilmente catalizzano risorse, principalmente ma non solo economiche, provenienti da diverse fonti e le ridistribuiscono sotto diverse forme – elargizioni, investimenti, beni, servizi – per il bene comune e per finalità di utilità sociale, solidarietà e sviluppo umano, sociale, economico, civile e culturale.

Le organizzazioni della filantropia istituzionale si distinguono dalle organizzazioni di volontariato che, per finalità simili, catalizzano principalmente l'attività gratuita delle persone e dalla galassia delle imprese sociali che finanziano la loro attività principalmente attraverso scambi commerciali.

Assifero, l'associazione italiana delle fondazioni ed enti filantropici, è diventata nel tempo il punto di riferimento del sistema filantropico italiano – con l'esclusione delle Fondazioni di Origine Bancaria che afferiscono all'Acri<sup>5</sup>– e associa oggi le principali fondazioni private (di famiglia, d'impresa e di comunità) e altri enti filantropici, espressione di una volontà comune italiana ove saperi, tradizioni, competenze e risorse finanziarie vengono messi a frutto per lo sviluppo sociale, umano e sostenibile del nostro Paese e di contesti internazionali.

### 9.3 La definizione degli enti filantropici nel Codice del Terzo settore

Assifero ha fortemente voluto e promosso il riconoscimento giuridico e la definizione degli enti filantropici come forma precipua della filantropia istituzionale, nella riforma del Terzo settore. L'ente filantropico, in base agli articoli 37 e 38 del Codice del Terzo settore (CTS) è una tipologia di Ente del Terzo settore (ETS) che può assumere la forma di associazione riconosciuta o fondazione (quindi con personalità giuridica di diritto privato), con la finalità di erogare denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale. Gli enti filantropici traggono le risorse economiche necessarie allo svolgimento della propria attività principalmente da contributi pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari, rendite patrimoniali e attività di raccolta fondi<sup>6</sup>.

Siamo convinti che, nonostante i limiti intrinseci e l'incompletezza della riforma, oltre alle lungaggini della sua entrata in vigore, il riconoscimento giuridico dell'ente filantropico come specifica tipologia di ETS, destinatario di una specifica disciplina normativa nonché di una sezione ad hoc del Registro unico, possa essere un passo fondamentale per superare la nozione di enti di erogazione e favorire lo sviluppo di una filantropia strategi-

5 Le Fondazioni di Origine Bancaria sono organizzazioni non profit, private e autonome, nate all'inizio degli anni Novanta dalla riforma del sistema del credito. Sono 86, differenti per dimensione e operatività territoriale, e intervengono in diversi campi, dal welfare alla cultura, dall'innovazione all'ambiente, dall'educazione alla ricerca. La missione delle fondazioni è accompagnare lo sviluppo culturale, sociale ed economico delle comunità di riferimento e dell'intero Paese. Dalla loro nascita hanno erogato circa 26 miliardi di euro (dati al 31 dicembre 2020) attraverso più di 400mila iniziative e investito significative risorse per perseguire gli obiettivi di missione indicati dalla legge: l'utilità sociale e la promozione dello sviluppo economico. Le risorse utilizzate per realizzare le progettualità delle fondazioni sono tratte dagli utili generati dagli investimenti dei loro patrimoni, che complessivamente ammontano a circa 40 miliardi di euro. Per approfondimenti si può fare riferimento all'Acri - associazione italiana delle Fondazioni di Origine Bancaria, <https://www.acri.it/fondazioni/>

6 Al vincolo della personalità giuridica per gli enti filantropici corrisponde il requisito di avere un patrimonio minimo di 30.000 euro (ex art 22, comma 4 del CTS).

ca promuovendo, allo stesso tempo, un processo di polarizzazione del mondo complessivo delle fondazioni tra quelle dedite all'azione filantropica e quelle impegnate in varie forme di operatività imprenditoriale.

La fattispecie giuridica fondazionale, infatti, nel nostro ordinamento giuridico è neutra e può essere assunta sia da imprese sociali sia da enti filantropici.

Tale processo di polarizzazione sarà fondamentale per lo sviluppo di tutto il mondo del Terzo settore. Il Codice, infatti, risponde a un disegno ambizioso e, nel complesso, abbastanza riuscito: dare una struttura organica e articolata al riconoscimento istituzionale al fenomeno complessivo del Terzo settore. Una visione in linea con il principio di sussidiarietà e che pone il nostro Paese all'avanguardia nel panorama europeo nel riconoscimento delle potenzialità della concreta partecipazione dei cittadini alla gestione diretta della cosa pubblica.

Il problema è che un disegno ambiziosissimo e lungimirante è stato realizzato in larga misura guardando nello specchietto retrovisore. Si è, in una certa misura, persa l'opportunità, che doveva essere connaturata a un disegno codicistico, di distinguere e regolare in modo chiaro le diverse forme organizzative, sulla base delle diverse funzioni loro riconosciute (e non del dato soggettivo formale), all'interno di un disegno armonico del Terzo settore. Andavano distinte in modo più chiaro le realtà che svolgono una funzione redistributiva/partecipativa, da quelle impegnate in una funzione produttiva. Tra le prime, l'unica definita con nitidezza è la forma dell'ente filantropico, mentre anche la forma delle organizzazioni di volontariato è stata annacquata ammettendo la possibile prevalenza dei lavoratori; riguardo alle forme proprie dell'attività produttiva, si è mantenuto l'equivoco irrisolto della decommercializzazione delle attività istituzionali.

Dunque, una visione ambiziosa, sicuramente riconoscibile nella sinopia sottesa al Codice, è stata poi annacquata, da un lato, dalla mancanza di coraggio abrogativo delle norme precedenti, con il consueto affastellamento di strati giuridici sovrapposti "per aggiunta", tipici delle riforme legislative italiane e, dall'altro, dall'astensione da alcune scelte un po' più coraggiose in grado di favorire la modernizzazione istituzionale di alcuni comparti del Terzo settore.

Inoltre, purtroppo, l'attuazione della riforma sconta un non completo allineamento, che per altro fa parte della tradizione italiana, tra profilo civilistico e profilo fiscale.

Per quanto riguarda gli enti filantropici, manca un profilo fiscale adeguato, profilo che dovrebbe presentare alcune peculiarità rispetto a quello degli enti che svolgono attività operative di natura imprenditoriale.

L'assenza di provvedimenti fiscali specifici relativi agli enti filantropici rende meno attraente, sia per le fondazioni già costituite, sia per quelle che si potranno costituire, la scelta di una propria ridefinizione, anziché in base alla vecchia normativa del Codice civile del 1942, in base alla nuova fattispecie di enti filantropici prevista dal Codice del Terzo settore con conseguente iscrizione al RUNTS.

#### **9.4 L'art. 55 e 56 del Codice del Terzo settore e la co-programmazione con la pubblica amministrazione per lo sviluppo sociale: quali prospettive per gli enti filantropici?**

In riferimento al ruolo delle fondazioni ed enti filantropici per lo sviluppo sociale, non si può non richiamare la rilevanza dell'art. 55.

La sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale sull'articolo 55 del CTS ha aperto un nuovo orizzonte, un nuovo tipo di alleanza tra gli enti filantropici e la pubblica amministrazione. In un Paese in cui la collaborazione tra istituzioni ed enti filantropici è stata finora caratterizzata da pochissima conoscenza reciproca e molti stereotipi impliciti da entrambe le parti – da un lato considerazione dell'ente filantropico come bancomat a cui richiedere ex post di tappare i buchi del welfare in difficoltà, dall'altro sperimentazione in autonomia e consegna chiavi in mano di un progetto di successo perché venga scalato dall'ente pubblico – l'art. 55 apre la strada per una nuova epoca di rapporti pubblico-privato per la quale ci si dovrà dotare di nuove competenze e modalità operative a partire dall'interno della governance e leadership delle proprie organizzazioni.

L'art. 55 rappresenta una delle norme, se non la norma più importante, del Codice del Terzo settore perché è quella che più specificamente e concretamente dà attuazione al principio di sussidiarietà, fondamento costituzionale e ragion d'essere del Terzo settore, e perché delinea una frontiera di modernizzazione del nostro Paese nel segno della libertà, della giustizia e della partecipazione attiva e significativa.

L'art. 55 afferma che, nei rapporti tra Stato e Terzo settore, il tradizionale sistema gerarchico-competitivo del “paradigma bipolare” imperniato su rapporti asimmetrici, di tipo verticale, tra “controparti” va sostituito con quello cooperativo, radicandolo in prassi amministrative caratterizzate da meccanismi di accreditamento, dialogo e collaborazione tra PA e cittadini, sin dall'avvio dei processi di analisi, valutazione e decisione, verso quella “amministrazione condivisa”, espressamente richiamata dalla sentenza della Corte Costituzionale 31/2020 e che da anni Fondazione per la Sussidiarietà e Labsus<sup>7</sup> vanno propugnando come effettivo vettore di innovazione e di sviluppo sociale.

L'art. 55 apre nuove opportunità per lo sviluppo sociale a livello locale e nazionale e, allo stesso tempo, costringe tutte le organizzazioni del Terzo settore, e quindi anche gli enti filantropici, a immaginare un proprio nuovo e adeguato ruolo e nuove modalità di dialogo e relazione con la PA.

È una grande sfida culturale, strategica e organizzativa che comporta la necessità di nuove competenze, processi, strumenti.

Per gli enti filantropici si possono immaginare, poi, almeno due ruoli specifici in relazione alla co-programmazione con la PA, oltre al ruolo di co-finanziatori: un ruolo decisivo nel rafforzamento delle capacità e delle competenze (*capacity building*) degli altri ETS, troppo spesso strangolati in “cicli della fame” delle proprie organizzazioni in una modalità di lavoro per progetti<sup>8</sup> e un ruolo decisivo nell'innescare processi di collegamento e aggregazione tra ETS e nel supportare tra essi dinamiche collaborative.

Per quanto riguarda il *capacity building* degli altri ETS, sarà necessario modificare in profondità approcci consolidati e investire su nuove competenze fortemente alternative a quelle ispirate dal mainstream mercatista, finanziarizzato e concorrenziale, proponendo capacità di visioning sistemico, di gestione della complessità, di analisi di ecosistemi e la collaborazione come approccio, la cooperazione come metodo, l'imprenditorialità sociale, la valutazione di impatto.

Proviamo solo pensare, a titolo di esempio, cosa significhi promuovere metodologie di

7 Si veda sulla amministrazione condivisa <https://www.labsus.org>.

8 C. Carazzone (2018), *Due miti da sfatare per evitare l'agonia del Terzo settore*, in *Vita*, marzo, <http://www.vita.it/article/2018/03/26/due-miti-da-sfatare-per-evitare-lagonia-del-terzo-settore/146361/>



marketing o fund raising di tipo collaborativo anziché competitivo. Mutando la prospettiva d'approccio, si aprono straordinarie frontiere di studio, ricerca, formazione<sup>9</sup>.

È abbastanza evidente poi che, anche per la stessa filantropia istituzionale, si pone il problema di come mettersi su questa lunghezza d'onda. I tradizionali bandi per la selezione di progetti andranno ripensati, e il dialogo con i partner destinatari delle risorse andrà costruito su nuove basi, improntate a un patto collettivo su visioni, missioni e strategie di lungo periodo.

A tal fine, sarà necessario individuare nuovi ambiti di finanziamento e, contemporaneamente, nuove modalità di finanziamento e rendicontazione.

Oggi più che mai, in una prospettiva di sviluppo sociale, è necessario superare modelli lineari dall'alto verso il basso, erogatore- beneficiario, che risultano inadeguati e obsoleti. Non certo per ritornare ai finanziamenti a pioggia degli anni Ottanta, ma per passare dal controllo degli input al raggiungimento degli outcome, da una rendicontazione delle microattività a una rendicontazione di impatto, da una logica delle controparti a una logica di partnership strategica orientata alla missione. È un falso mito che meno spendi per la struttura, più dai per la causa.

I “costi di struttura” non sono il nemico della causa, sono parte fisiologica del lavoro per quella causa. Senza costi di struttura, la causa semplicemente non si raggiunge.

Gli enti filantropici, se adottano approcci più abilitanti e meno pianificanti, hanno la possibilità di creare quelle condizioni abilitanti imprescindibili per l'innovazione sociale, muovere creatività, imprenditività, capacità sia di cogliere opportunità sia di rispondere a nuove minacce inaspettate.

Oggi più che mai è fondamentale investire sulle reti, sulle comunità di pratica, sugli scambi e condivisioni, sulla circolazione delle idee, il confronto, l'accelerazione dei processi di apprendimento collettivo, sulla attivazione e sviluppo di fiducia sociale, capitale sociale, coesione sociale.

L'accreditamento degli ETS presso partner strategici, il dialogo strategico con altri attori, pubblici e privati, la co-programmazione con la pubblica amministrazione, la sperimentazione di *policies*, la partecipazione alla programmazione europea 2021-2027 attraverso il capacity building degli ETS può fare una enorme differenza per lo sviluppo sociale di un Paese dove pochissimi ETS sono in grado di accedere ai fondi europei. Se non saranno gli enti filantropici a investire sulla capacitazione degli enti, il rischio è che il nostro Paese – e in particolare le persone più vulnerabili – rimanga ai margini delle importanti opportunità di sviluppo sociale, umano e sostenibile, offerte dall'Europa per il 2021-2027.

## 9.5 Le fondazioni di comunità

Un ambito specifico, di vitale importanza per lo sviluppo sociale in tutta Europa, è poi quello delle fondazioni di comunità.

Ancora troppo poco conosciute dal grande pubblico e poco riconosciute nel nostro Paese come partner strategico di sviluppo sociale, le fondazioni di comunità rappresentano oggi un attore fondamentale anche del sistema filantropico italiano. L'ambito della filantropia

9 Si veda per esempio Ashoka et al. (2020), *Accogliere la complessità. Verso una comprensione condivisa del finanziamento e supporto al cambiamento sistemico*, <http://assifero.org/wp-content/uploads/2020/05/Accogliere-la-complessità-Ashoka-e-Assifero.pdf>

di comunità si sta espandendo in tutto il mondo e lo ha fatto in maniera esponenziale negli ultimi 25 anni. È un ambito giovane, dinamico e profondamente radicato nel tessuto locale.

La prima fondazione di comunità è stata costituita a Cleveland (USA), nel 1914. Oggi ce ne sono più di qualche migliaio in tutti i continenti.

In Europa il movimento delle fondazioni di comunità si è sviluppato a pieno ritmo solo a partire dagli anni Novanta del secolo scorso. Oggi operano 850 fondazioni di comunità in 22 Paesi europei<sup>10</sup>.

In Italia il movimento delle fondazioni di comunità è nato nel 1999 con le fondazioni di Lecco e Como, e oggi conta 44 fondazioni di comunità e altre 7 in fase avanzata di costituzione.

Diverse per origine, dimensioni, visione e modalità operative, e profondamente radicate nel tessuto della comunità di riferimento, le fondazioni di comunità sono enti filantropici con enorme potenzialità strategica e di impatto.

Frutto moderno di una tradizione millenaria di solidarietà comunitaria diffusa in moltissimi Paesi del mondo, le fondazioni di comunità negli Stati Uniti furono inizialmente create all'inizio del XX secolo per separare la gestione dei fondi nei trust dall'utilizzo degli utili prodotti da quella gestione patrimoniale.

Le prime fondazioni di comunità negli Stati Uniti, dunque, nacquero da fondi donati da persone ricche dopo la loro morte al fine di restituire – *give back* – alla propria comunità parte della ricchezza ottenuta e goduta in vita.

Il modello tradizionale americano di fondazione di comunità venne creato per abilitare giuridicamente un *variance power*, la facoltà di variare la destinazione e usare gli utili prodotti dalla gestione del patrimonio in base ai bisogni della comunità tramite una decisione del consiglio di amministrazione della fondazione, senza dover interpellare appositamente ogni volta un tribunale, come avrebbe invece richiesto una qualsiasi fondazione privata senza donatori viventi.

Questo modello di fondazione di comunità incentrato sul concetto di fondazione come patrimonio destinato a uno scopo, si basa su alcuni elementi caratterizzanti: crescita del patrimonio, gestione dei fondi patrimoniali, servizi ai donatori costitutori di tali fondi, gestione patrimoniale e redistribuzione degli utili alla comunità attraverso l'erogazione di contributi con bandi, diffusione di una cultura del dono e raccolta fondi.

Le fondazioni di comunità sono cresciute del 75% negli ultimi 25 anni e sono diverse per origine, contesto di riferimento, missione. Esse sono intrinsecamente locali – persone locali, risorse locali, donatori locali, asset locali, capacità locali, officer locali, fiducia e capitale sociale locali.

La comunità può essere piccola come un quartiere, grande come una città o una regione o perfino una nazione (King Badouin Foundation in Belgio è un esempio emblematico).

La maggior parte delle fondazioni di comunità ha un patrimonio, ma la grandezza di esso può variare dai 9 miliardi del patrimonio della fondazione di comunità della Silicon Valley a un minimo patrimonio finanziario cui si aggiungono altri tipi di asset (per esempio la concessione per l'utilizzo di un monumento per trent'anni).

10 ECFI - European Community Foundations Initiative (2022), *Community Foundations report 2022*, [https://www.communityfoundations.eu/fileadmin/ecfi/knowledge-centre/Community\\_Foundations\\_in\\_2022\\_-\\_Summary\\_of\\_the\\_field\\_research.pdf](https://www.communityfoundations.eu/fileadmin/ecfi/knowledge-centre/Community_Foundations_in_2022_-_Summary_of_the_field_research.pdf)

Detto questo, le fondazioni di comunità hanno alcune caratteristiche distintive che ci aiutano a definire la tipologia in modo inclusivo e dinamico, a geometria variabile.

Il GFCF - Global Fund for Community Foundations<sup>11</sup> identifica tre componenti fondamentali nelle organizzazioni della filantropia di comunità: asset/ beni (non solo in senso finanziario, ma anche di altro tipo – immobiliari per esempio, che costituiscono una base di risorse di lungo periodo); capacità (competenze di lungo termine, come relazioni, leadership, partecipazione, rappresentanza) e fiducia (ownership e gestione locale, decisioni trasparenti sulle erogazioni che allargano il capitale sociale della comunità).

Tutte le fondazioni di comunità, dunque, hanno ownership e governance locali e sono gestite localmente.

Tutte sono entità giuridiche indipendenti, caratterizzate da una ownership diffusa, con più stakeholder, non sono di proprietà di una singola persona o di una singola famiglia o di un singolo ente.

Tutte sono costituite per restare e sono, dunque, in grado di avere una visione di lungo periodo e, potenzialmente, di costruire capitale sociale, fiducia, asset e capacità, nella comunità, con la comunità e per la comunità in un approccio olistico e intersezionale.

Oggi lo sviluppo di migliaia di fondazioni di comunità in contesti estremamente diversi nel mondo ha dimostrato, innanzitutto, che non esiste un singolo paradigma applicabile ovunque, un prototipo da replicare *one size fits all*. Anzi, la pluralità dei modelli di fondazioni di comunità e il pluralismo che caratterizza – direi, intrinsecamente e per natura – il radicamento in una comunità locale è una enorme ricchezza.

In secondo luogo, questo avvincente sviluppo ha messo a nudo la questione fondamentale che riguarda ciascuna fondazione e ciascuna comunità e che va dritta alla visione e alla missione della fondazione di comunità stessa: quale ruolo avere nell'affrontare le grandi sfide civili, climatiche, culturali, economiche e sociali che la comunità ha di fronte.

Generalizzando e semplificando, come meri enti erogatori esse potrebbero esistere in splendido isolamento interagendo in modo minimale con altri stakeholder o con la comunità stessa.

Il vero patrimonio della fondazione di comunità è la comunità stessa, non solo le risorse economiche ma anche l'insieme di relazioni, competenze, valori, rapporti fiduciari che solo una fondazione di comunità riesce a innescare o a potenziare, attivando o sviluppando capitale sociale. La comunità e il suo benessere, in questa visione, sono il fine; la fondazione stessa è un mero strumento.

Le fondazioni di comunità diventano enti attivatori di capitale sociale perché sono in grado di chiamare attorno al tavolo tutti coloro che, su specifiche problematiche, hanno capacità, esperienze, competenze, asset – materiali e immateriali – da mettere a disposizione. Grazie alle caratteristiche uniche che le contraddistinguono (autorevolezza, neutralità, indipendenza, permanenza e olisticità) sono in grado di svolgere questo ruolo di coordinamento e di “chiamata alla responsabilità”, anche in attuazione dell'art 55 del CTS, in modo estremamente efficace.

Allo stesso tempo essendo enti attivatori di capitale sociale, diventano catalizzatori di risorse finanziarie e non finanziarie, sempre più spesso partendo dagli asset di una comu-

11 Si veda il knowledge centre di GFCF-Global Fund of Community Foundations, <https://globalfundcommunityfoundations.org>

nità e non dai meri bisogni, ribaltando cicli di dipendenza che negli ultimi 40 anni hanno caratterizzato tanta parte della progettazione sociale e del rapporto donatori-beneficiari.

In tante parti del mondo ci sono fondazioni di comunità che stanno trasformando il modo tradizionale di finanziare, di investire, di erogare sperimentando *policies* e approcci innovativi e nuove modalità di finanziamento, diverse dai bandi, attraverso policy di scouting, dialogo costante, accreditamento e costruzione di relazioni di fiducia basate sulla condivisione della missione e meccanismi di comparazione degli obiettivi strategici.

Queste fondazioni di comunità stanno costruendo alleanze e partnership strategiche su missioni, che scardinino la relazione erogatore-beneficiario di progetto, verso un modello in cui il partner finanziatore e il partner implementatore stanno in una relazione di partnership strategica e reciprocità vitale e non di dipendenza top-down.

Il loro ruolo in Italia può diventare molto significativo in attuazione dell'art. 55, a patto che si investa sul loro sviluppo con strategie efficaci sia da parte del governo sia da parte di altre fondazioni (Fondazioni di Origine Bancaria, fondazioni di famiglia, fondazioni di impresa) che nella filantropia istituzionale di comunità possono appunto trovare non solo dei re-distributori (re-granters) ma degli attori di sviluppo sociale a livello locale.

## 9.6 Conclusioni

In questo breve excursus, ho cercato di tracciare un quadro d'insieme sul ruolo specifico e distintivo della filantropia per lo sviluppo sociale, segnando alcuni passaggi chiave nell'evoluzione del concetto di filantropia istituzionale durante gli ultimi decenni, da enti di erogazione a enti filantropici. Con uno sguardo ampio, seppur a volo d'uccello, ho voluto dedicare uno piccolo spazio di approfondimento alle fondazioni di comunità in quanto particolarmente significative in una visione di sviluppo sociale di un Paese profondamente ancorata a livello locale e, allo stesso tempo, fortemente connessa a livello nazionale e internazionale. È mancato invece lo spazio per un approfondimento sulla *venture philanthropy* e il ruolo del capitale filantropico nello spettro dell'impact<sup>12</sup>, temi interessantissimi e di grande attualità non solo per lo sviluppo delle imprese sociali e dell'economia sociale, ma per lo sviluppo sociale complessivo.

12 Si veda in merito EVPA- European Venture Philanthropy Association <https://evpa.eu.com/about-us/what-is-venture-philanthropy>

## 10. Grandi imprese profit, PMI e Benefit Companies

*Franco Amelio, Giuseppe Milici e Giangiacoimo Guida*

### 10.1 Introduzione. Perché la sostenibilità è importante per le imprese?

Nei capitoli 5 e 6 del presente Rapporto, si è trattato di come le policy attuate dall'Unione Europea e dallo Stato italiano si siano indirizzate a sostegno di una ripresa più equa e sostenibile e del ruolo degli enti del Terzo settore, delle imprese sociali, del sistema cooperativistico e delle fondazioni filantropiche (capitoli 7, 8 e 9).

Nel presente capitolo sarà esaminato il ruolo di un altro attore della trasformazione e transizione verso un nuovo modello di sviluppo e di finanza sostenibile, ovvero il mondo delle imprese profit.

L'attenzione globale dei Paesi ai temi di sostenibilità sociale e ambientale, gli accordi internazionali e le policy europee, hanno acceso l'attenzione del mondo finanziario verso investimenti definiti "sostenibili", istituendo strumenti economici volti a sostenere progetti con impatti sociali e ambientali positivi. Il ritorno economico non è più il parametro unico per gli investitori, ma sono le performance ESG (Environmental, Social, Governance) a diventare misura della salute delle imprese.

In questo scenario si inserisce il mondo delle imprese profit. La crescente presa di coscienza sul tema dell'impegno sociale e sullo sviluppo sostenibile come valore aggiunto al solo profitto economico, è alimentata da un consistente flusso di capitali che richiedono requisiti specifici di sostenibilità alle imprese profit che ne vogliono usufruire.

La ripresa economica post pandemica passa così attraverso il rispetto di target sociali e ambientali delle imprese profit, che permetta così uno sviluppo sostenibile nei prossimi decenni.

### 10.2 Cos'è la finanza sostenibile?

Con finanza sostenibile si intende il processo decisionale che prende in considerazione le tematiche ambientali, sociali e di governance (ESG) in merito a investimenti finanziari. La prospettiva dei benefici sociali e ambientali e del ritorno economico di questo tipo di attività è a lungo termine, spesso infatti ci vogliono anni prima che il percorso di sostenibilità possa dare i propri risultati ma, in una prospettiva tradizionale di finanza, questo non coincide con gli interessi economici degli investitori e delle imprese che richiedono risultati nel breve periodo, soprattutto in termini di ritorno economico. D'altra parte, però, tali progetti e le attività economiche che tengono in considerazione le *tematiche ambientali* come, ad esempio, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, la conservazione della biodiversità, la prevenzione dell'inquinamento e l'economia circolare, che

valutano gli aspetti *sociali* di disuguaglianza, inclusività, relazioni di lavoro, investimenti nel capitale umano e nelle comunità, nonché questioni relative ai diritti umani, riescono a ridurre i rischi e a massimizzare i benefici, con performance che si allineano e persino superano investimenti che considerano aspetti di rischio prettamente finanziario. A supporto di ciò, ad esempio, sempre più società di asset management e rating includono nelle loro metodologie di valutazione del rischio i principi di sostenibilità e valutano le performance ESG come imprescindibili.

In sintesi, si può definire finanza sostenibile l'insieme degli strumenti finanziari che, pur sostenendo la crescita economica, ne riducono la pressione sull'ambiente, valorizzandone gli aspetti sociali e di governance.

### *10.2.1 Impegno europeo verso una finanza sostenibile*

Questo nuovo tipo di finanza, definita sostenibile, ha un ruolo chiave nello sviluppo degli obiettivi del Green Deal Europeo, così come nel raggiungimento degli impegni internazionali dell'Unione Europea in materia di clima e sostenibilità.

L'obiettivo dell'Unione Europea è quello di indirizzare i privati verso investimenti e imprese che sostengano la transizione verso un'economia climatica neutra, resiliente ai cambiamenti climatici, efficiente sotto il profilo delle risorse ed equa, a supporto degli investimenti derivanti dal denaro pubblico. Da qui si determina come la finanza sostenibile sia di cruciale importanza per il sostegno di un'economia resiliente e una ripresa sostenibile dagli effetti della pandemia da Covid-19.

L'Unione Europea è sicuramente il punto di riferimento internazionale sul tema della crescita sostenibile. I suoi sforzi per costruire un'economia basata sulla drastica riduzione delle emissioni e sull'uso sostenibile delle risorse naturali, si è consolidata soprattutto dopo l'Accordo di Parigi sul clima<sup>1</sup>.

L'11 dicembre 2019 la Commissione europea ha sviluppato una nuova strategia di crescita resiliente ai cambiamenti climatici a lungo termine, con l'obiettivo finale di trasformare l'Europa nel primo continente climaticamente neutro, nel 2050. Questa strategia è il Green Deal che nel gennaio 2020 si è tradotto in un piano d'investimenti sostenibili da un trilione di euro solo nei prossimi dieci anni.

Cosa significa questo? Significa creare un contesto economico che stimoli sia il settore pubblico che quello privato nell'investire in progetti allineati agli obiettivi e agli impegni europei.

Più nel dettaglio, il 17 settembre 2020 la Commissione ha presentato il suo piano di riferimento climatico per il 2030, con un aumento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030 rispetto al 1990.

L'UE deve investire circa 350 miliardi di euro in più ogni anno nel decennio 2021-2030 rispetto al decennio precedente, al fine di raggiungere questi obiettivi in materia di clima ed energia per il 2030. L'UE sta già dando impulso per contribuire ad attrarre gli investimenti necessari con il Fondo europeo per gli investimenti strategici e altre iniziative. Tuttavia, la portata della sfida degli investimenti va oltre la capacità del solo settore pubblico. Il settore finanziario ha un ruolo chiave da svolgere nel raggiungimento di tali obiettivi<sup>2</sup>.

1 <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/climate-change/paris-agreement/>

2 [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en)

Il risultato atteso è reindirizzare gli investimenti futuri verso un concetto di azienda sostenibile e verso tecnologie nuove che non solo riducano gli impatti negativi di tali imprese, ma che permettano di generarne di positivi per ambiente e società. Un'economia circolare, resiliente ai cambiamenti climatici e a basse emissioni di carbonio, è possibile ma, come anticipato, in una prospettiva a lungo termine. La forte componente verde della finanza sostenibile si propone di rendere i flussi finanziari coerenti con un percorso verso basse emissioni di gas serra e uno sviluppo resiliente ai cambiamenti climatici<sup>3</sup>.

La finanza sostenibile è lo strumento giusto per sostenere lo sforzo delle imprese e degli investitori, nel reinterpretare il concetto di finanza stessa in cui il ritorno associato all'investimento non è più solo economico ma sociale e ambientale.

### *10.2.2 Interesse del mondo finanziario verso le imprese sostenibili*

Come detto precedentemente, l'attenzione internazionale dei policy maker verso i temi di sostenibilità, non solo ha generato una presa di coscienza delle imprese sull'importanza di questi temi, ma ha inoltre prodotto un consistente e crescente flusso di capitali e strumenti finanziari a supporto di tali imprese.

Si è determinata, quindi, una evoluzione in termini di trasparenza e disponibilità di informazioni nel settore finanziario e una conseguente crescita del volume di investimenti definiti sostenibili e responsabili. Questo incremento è costante di anno in anno, sia in termini di capitali movimentati che di numero di società che aderiscono a framework volontari come i Principles for Responsible Investments (PRI) delle Nazioni Unite, i Principles for Responsible Banking (PRB) o i Principles for Sustainable Insurance (PSI)<sup>4</sup>.

Secondo un sondaggio globale condotto da Natixis, il 56% degli investitori istituzionali ritiene che i fattori ESG mitigano i rischi sociali e di governance. Nella sezione governance, gli investitori si concentrano principalmente su corruzione (60%), trasparenza (48%) ed etica aziendale (43%), con solo il 22% che si concentra sui diritti degli azionisti. Per quanto riguarda gli aspetti sociali, vi è una chiara attenzione ai diritti umani; il 54% degli investitori afferma che le questioni relative ai diritti umani sono importanti nella loro considerazione, con la salute e la sicurezza dei dipendenti che seguono con il 45%. L'uguaglianza di genere si colloca al 27%, vicino alle pratiche di lavoro (29%)

Allineare il portafoglio di investimenti con i propri valori personali è importante per circa l'80% degli investitori, il 50% dei quali sottolinea l'importanza di non perdere la performance finanziaria. I rischi ESG sono sempre più visti come un rischio materiale, il 38% degli investitori afferma, infatti, che l'analisi ESG aiuta a ridurre il rischio principale.<sup>5</sup>

Tale presa di posizione degli investitori, come detto, non solo ha determinato l'aumento di capitali, ma ha favorito nuovi strumenti di finanziamento per le imprese e per i progetti sostenibili che vedremo nei prossimi paragrafi più nel dettaglio.

3 [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en)

4 Deloitte - Osservatorio Nazionale sulla Rendicontazione Non Finanziaria | 3° edizione, marzo 2021

5 2021 Frankfurt School of Finance & Management - CESFi | Unità 1 – Finanza sostenibile: dalla nicchia al mainstream

### 10.2.3 Migliori performance ESG = migliori performance finanziarie?

Lo sforzo dei policy-maker di indirizzare il mondo della finanza verso investimenti i cui benefici abbiano impatti positivi in ambito socio-ambientale, in uno scenario a lungo termine, non può prescindere dalla redditività economica, elemento chiave per rendersi attrattivi agli occhi degli investitori privati.

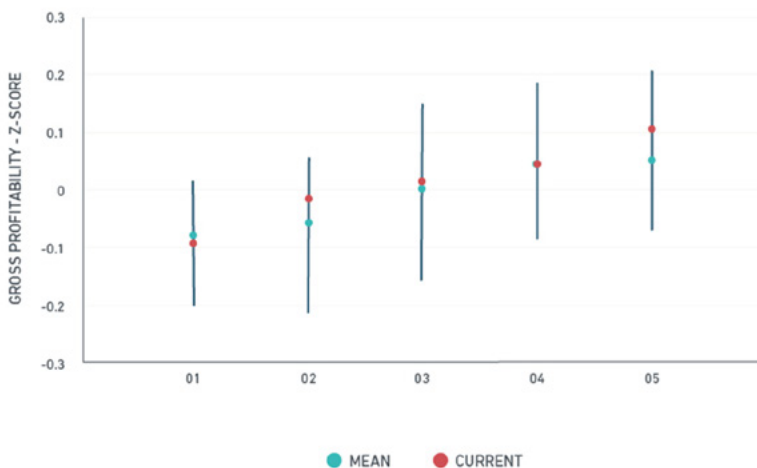
Ebbene, le performance in termini di ROI degli investimenti che presentano score ESG buoni, non solo sono allineati alle performance degli investimenti “classici”, in cui è valutato solo il rischio finanziario, ma persino ne superano le prestazioni.

In generale, potremmo dire che – riducendo il rischio associato a temi ambientali, sociali e di governance – è possibile anche ridurre il rischio finanziario e di default associato all’investimento, questo è dovuto al fatto che le ripercussioni di tali rischi, nel momento in cui si materializzano, sono strettamente legate all’investimento e si ripercuotono in modo severo su esso. Portiamo l’esempio di una società A che operi in un settore in cui i temi ambientali sono critici e che non adotti misure sufficienti a mitigarli e, invece, una società B che adotti policy attente verso gli stessi rischi. È evidente – per un investitore – come il rischio associato alla società A, anche a parità di performance finanziarie, sia più alto rispetto a quello legato alla società B.

In uno studio MSCI, i ricercatori si sono concentrati sulla comprensione di come le caratteristiche ESG abbiano portato a effetti finanziariamente significativi. Lo studio ha esaminato il modo in cui le informazioni ESG incorporate nelle azioni vengono trasmesse al mercato azionario. Esaminando il flusso di cassa, le società con rating ESG elevato sono più competitive e generano rendimenti anomali, spesso portando a una maggiore redditività e a pagamenti di dividendi, soprattutto se confrontate con società con rating ESG basso, come evidenziato nella Figura 10.1.

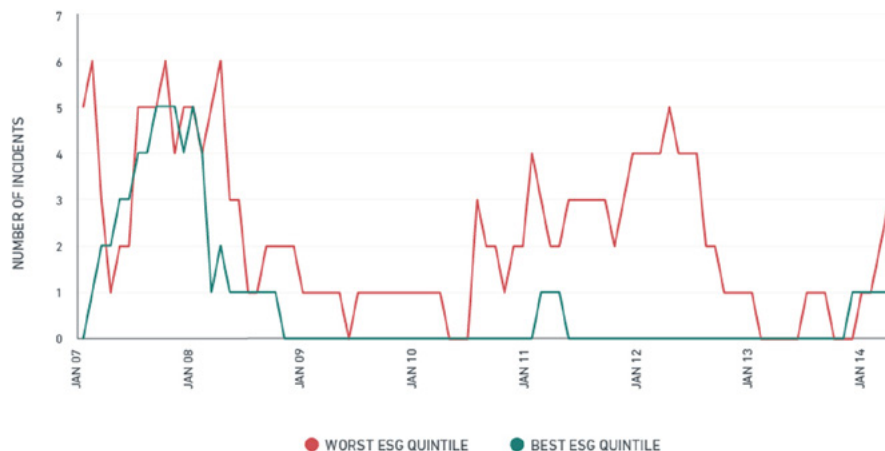
Come spiegato in precedenza, anche analizzando il rischio idiosincratco, le società con rating ESG elevato hanno registrato una minore frequenza di incidenti di rischio idiosincratco. Al contrario, le società con bassi rating ESG avevano maggiori probabilità di subire incidenti gravi.

**Figura 10.1** Redditività lorda dei quintili ESG





**Figura 10.2 Ampia frequenza di drawdown del quintile ESG superiore rispetto a quello inferiore**



Fonte: MSCI, *ESG 101: What is Environmental, Social and Governance?*, <https://www.msci.com/esg-101-what-is-esg>

### 10.3 Qual è il ruolo delle imprese profit nel determinare una crescita più equa e sostenibile dal punto di vista sociale?

Come si evince da quanto esposto precedentemente, l'importanza degli aspetti non finanziari – o ESG – è così trasversale che essi dovranno essere sempre più integrati nelle strategie e nelle reportistiche aziendali, facendo sì che il sistema finanziario e gli investitori siano sempre più informati circa la sostenibilità dei loro investimenti. Ciò comporterà una domanda sempre crescente di dati riguardanti gli aspetti non finanziari, che necessiterà al tempo stesso un concreto miglioramento della trasparenza verso gli stakeholder e l'adozione di metriche comuni per misurare gli impatti ambientali e sociali e le proprie performance in relazione agli obiettivi preposti<sup>6</sup>.

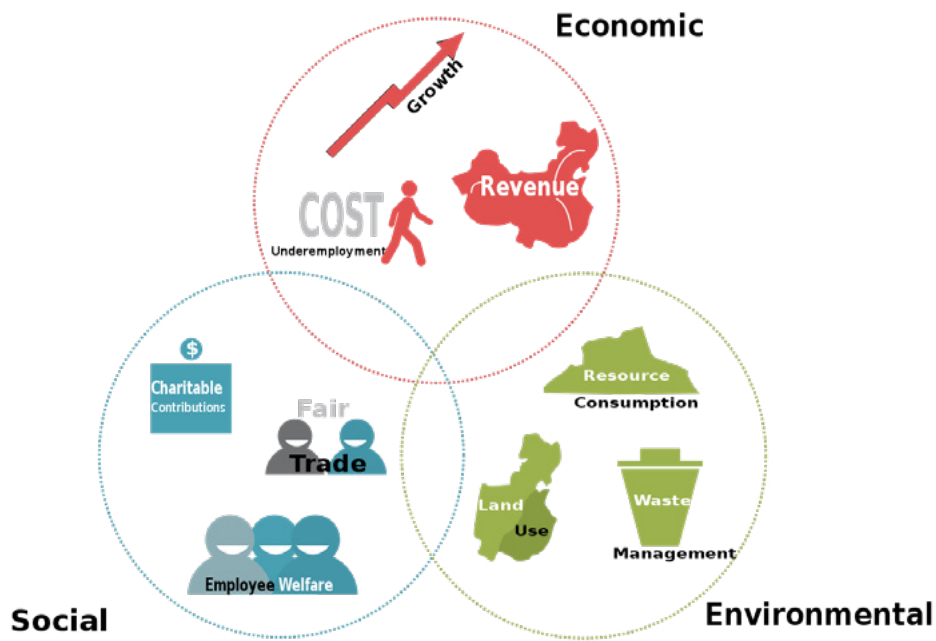
Le imprese profit si trovano così davanti all'esigenza di un sostanziale cambio di mentalità e alla necessità di includere i principi di sostenibilità ed eticità nei loro processi decisionali e gestionali.

#### 10.3.1 Integrazione della sostenibilità nella gestione dell'impresa

John Elkington, ritenuto un'autorità in materia di responsabilità d'impresa e sviluppo sostenibile, formulò per la prima volta il concetto di "Triple Bottom Line (TBL)"<sup>7</sup> nel 1994. Nella contabilità aziendale tradizionale, ci si riferisce al concetto di "linea di fondo" come al "profitto" o alla "perdita" che viene registrata su un rendiconto di entrate e spese. Nel framework TBL le imprese si allontanano dalla tradizionale unica linea di fondo, cioè quella del profitto, per indirizzarsi verso un approccio più avanzato che tenga conto anche di altre due linee, le "persone" e il "pianeta". Il profitto, quindi, viene associato alla

6 Osservatorio Nazionale sulla Rendicontazione Non Finanziaria (2022), 4° edizione, febbraio, [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/audit/OsservatorioDNF2022\\_Deloitte.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/audit/OsservatorioDNF2022_Deloitte.pdf)

7 <https://www.johnelkington.com/archive/TBL-elkington-chapter.pdf>

**Figura 10.3** Grafico che descrive i tre tipi di linee di fondo

Fonte: "Triple bottom line - Wikipedia" [https://en.wikipedia.org/wiki/Triple\\_bottom\\_line](https://en.wikipedia.org/wiki/Triple_bottom_line)

misura di quanto l'impresa sia socialmente e ambientalmente responsabile, componendo così le tre P – People, Planet, Profit. Solo considerando tutte e tre le P è possibile per una società comprendere veramente i costi delle proprie azioni.

Nel considerare i propri impatti, un'impresa deve avere un approccio olistico che tenga conto di tutti gli outcomes desiderati e di quelli che le proprie attività possono avere su ambiente e società.

È evidente come una gestione sostenibile dell'impresa diventi più rilevante in scenari come quelli di Paesi in via di sviluppo, dove le condizioni al contorno sono più critiche e le ripercussioni sul business più drastiche. Questo vale, ad esempio, per il settore della produzione dell'abbigliamento circa i temi sociali e invece per l'estrazione di risorse naturali circa i temi ambientali.

In particolare, per le imprese è diventato prioritario, rispetto alle proprie attività, concentrarsi sui temi legati ai cambiamenti climatici, che hanno accelerato notevolmente la loro urgenza. Cambiare paradigma permette non solo di minimizzare i costi e massimizzare i profitti sul breve termine, ma anche portare benefici alla redditività sul lungo termine.

### 10.3.2 Gestire gli aspetti di sostenibilità per le imprese

Nel paragrafo precedente abbiamo visto come il management può integrare la sostenibilità nella governance e nei valori dell'impresa, ma questo è solo il primo step. Infatti, il concetto di sostenibilità deve essere declinato al servizio/prodotto erogato dall'azienda (ad esempio integrando aspetti di eticità, rispetto e tutela dell'ambiente e di Circular Eco-

nomy). Infine, i principi di sostenibilità faranno parte del modello di business dell'impresa, esteso in modo olistico e trasversale a integrato a tutti i suoi processi.

Conseguenzialmente, l'azienda che integri questi principi nel suo modello di business in modo coerente e organico, ha la possibilità di creare un impatto positivo sulla società e divenire modello ed esempio per altre imprese, non solo mitigando quelli che sono gli output negativi (e.g. ridurre le emissioni) ma generando outcome positivi su tutti gli altri attori che gravitano intorno all'impresa (e.g. favorire l'economia locale). Come vedremo più avanti, la capacità di comunicare agli stakeholders questi aspetti, misurarli e descriverli è determinante ed è un aspetto imprescindibile nella strategia di sostenibilità.

Quanto descritto sopra è il punto d'arrivo per l'impresa, cioè integrare in modo olistico tutti gli aspetti di sostenibilità nella propria identità; questo percorso è composto di molti step ed è graduale, ma porta per l'azienda diversi benefici.

### *10.3.3 Opportunità della sostenibilità per l'impresa*

Abbiamo intuito da quanto descritto sopra che integrare la sostenibilità nel proprio modello di business genera per le aziende benefici e opportunità, che di seguito identificheremo ed elencheremo in modo analitico.

#### *Sostenibilità e rischi*

Un'analisi delle prestazioni della propria impresa su temi ambientali e sociali permette di valutare non solo le opportunità, ma anche i rischi associati a questi temi. Ad esempio, considerazioni in merito al cambiamento climatico nel lungo periodo, aiutano l'azienda a prevederne gli impatti sul suo business sia diretti che indiretti, valutando strategie di diversificazione sia del business che della catena di fornitura.

#### *Sostenibilità e gap tecnologico*

Investire in sostenibilità a livello produttivo – ad esempio riducendo i consumi e gli sprechi attraverso l'efficientamento del processo – significa per l'azienda non solo una riduzione dei costi ma, implicitamente, un allineamento alle best practice nel settore, beneficiando di un vantaggio competitivo rispetto a peer che non applicano principi di sostenibilità e comprendendo in modo esaustivo il proprio posizionamento sul mercato, anticipando obblighi di legge. La sostenibilità è anche un'opportunità per implementare la qualità, sia di prodotti che di servizi.

#### *Sostenibilità e reputazione*

Essere sostenibili significa per l'impresa allinearsi ai più alti standard per tutti i temi cruciali del mondo del lavoro: salute e sicurezza dei lavoratori, protezione dell'ambiente e qualità del prodotto, ma anche impegno sociale e inclusione. Unitamente a una strategia di stakeholder engagement efficace, il raggiungimento degli SDGs, sviluppare una catena di fornitura sostenibile e integrare la tutela dei diritti umani nel proprio modello di business, contribuisce a consolidare positivamente la reputazione di un'azienda.

#### *Sostenibilità e profitto*

Abbiamo già detto di come le imprese non possano prescindere dal profitto e, anche in

questo caso, la sostenibilità può essere lo strumento corretto per differenziarsi sul mercato in modo positivo, sia agli occhi dei consumatori che degli investitori.

Poter etichettare il proprio prodotto o servizio con un label di sostenibilità, si sta rendendo necessario. La “generazione z” e di conseguenza i mercati principali, prestano sempre più attenzione all’impegno sociale e ambientale delle imprese che riescono a differenziarsi sul mercato.

Se è vero che approcciare la sostenibilità in modo rigoroso può tradursi in costi anche significativi di investimento per l’azienda, è altresì vero che i “nuovi” consumatori sono disposti a spendere di più per prodotti e servizi che abbiano il valore aggiunto della sostenibilità. Ne consegue la possibilità di attrarre i nuovi flussi di capitali e di accedere a strumenti e iniziative finanziari dedicati al mondo della sostenibilità e a chi applica i suoi principi. Il Green Deal europeo è solo un esempio di strumento dedicato alla crescita sostenibile e a progetti e aziende che ne rispettino criteri e principi.

### *10.3.4 Pandemia, sostenibilità e ripresa economica in Italia*

La pandemia ha avuto un impatto drastico sul processo di transizione descritto precedentemente, rallentandolo in modo inevitabile. Tuttavia, a livello europeo, si è trasformata in una potenziale opportunità per riuscire a ripartire, seguendo la via tracciata dagli obiettivi ambiziosi che le istituzioni si sono poste in ambito di sostenibilità. La Commissione UE a fine maggio 2020 ha presentato il programma Next Generation EU, il piano – meglio noto come Recovery Fund – che punta a mobilitare 750 miliardi di euro e a potenziare il budget per attuare le politiche ritenute necessarie a contenere gli impatti economico-sociali della crisi sanitaria da Covid-19 e per avviare la ripresa<sup>8</sup>.

In Italia Il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), prevede quote d’investimento per i progetti green (37%) e digitali (20%), in totale le risorse stanziare nel Piano sono pari a 191,5 miliardi di euro, ripartite in sei missioni:

- Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura - 40,32 miliardi
- Rivoluzione verde e transizione ecologica - 59,47 miliardi
- Infrastrutture per una mobilità sostenibile - 25,40 miliardi
- Istruzione e ricerca - 30,88 miliardi
- Inclusione e coesione - 19,81 miliardi
- Salute - 15,63 miliardi

Per finanziare ulteriori interventi il governo italiano ha approvato un Fondo complementare con risorse pari a 30,6 miliardi di euro<sup>9</sup>.

## **10.4 L’importanza delle informazioni di carattere non finanziario**

In questo contesto è importante che le aziende siano coerenti e che si utilizzino strumenti chiari di trasparenza e comunicazione delle proprie performance in ambito di sostenibilità, per posizionarsi chiaramente nel ranking ESG del mercato e tra i suoi peer. In Italia il reporting di sostenibilità, in allineamento con le direttive europee, è regolamentato,

8 A European Green Deal | European Commission (europa.eu)

9 <https://www.mise.gov.it/index.php/it/68-incentivi/2042324-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-i-progetti-del-mise>

vedremo quali sono gli obblighi e per quali tipo di aziende, ma prima cercheremo di quantificare la dimensione del fenomeno.

Come riportato dalla quarta edizione dell'Osservatorio Nazionale sulla Rendicontazione Non Finanziaria di Deloitte<sup>10</sup>, in Italia la sensibilità sui temi di sostenibilità è in aumento e dall'analisi delle DNF (Dichiarazioni non finanziarie) del 2020, è emersa una crescente maturità delle società italiane a livello di reportistica non finanziaria. In termini di scelta di collocazione della DNF, tra le diverse opzioni offerte dalla normativa, la maggioranza delle società ha optato per un documento distinto dalla relazione sulla gestione (84% delle dichiarazioni censite) e di queste il documento "stand alone"<sup>11</sup> risulta essere l'opzione maggiormente diffusa (77% del totale). Gli standard di rendicontazione definiti dal Global Reporting Initiative (GRI) si confermano come lo standard di riferimento adottato da tutte le società incluse nel campione di analisi, allo stesso modo si evidenzia un crescente utilizzo di altri framework di rendicontazione in combinazione con il GRI, tra cui l'<IR> Framework (14 nel 2020 e 15 nel 2019) e il SASB (12 nel 2020 e 5 nel 2019). In particolare, l'opzione di applicazione dei GRI Standards "in accordance - Core" si conferma anche per le DNF 2020 la scelta principale da parte del campione di analisi e risulta in aumento rispetto all'anno precedente (78% vs 73%); in calo invece l'utilizzo dell'opzione "GRI-Referenced" (20% rispetto al 25% nel 2019).

#### *10.4.1 Differenti tipologie di reporting delle performance non finanziarie*

Introduciamo brevemente le tipologie di reportistica non finanziaria, cercando di capire meglio quali siano le differenze dei loro contenuti.

*Bilancio ambientale*: descrive le politiche aziendali in tema di tutela ambientale ed è un documento informativo volontario.

*Bilancio sociale*: similmente al bilancio ambientale, descrive come l'azienda gestisce gli aspetti sociali e quali sono gli impatti del suo business sulla società. In questo caso però il report è obbligatorio per gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate, comunque denominate, superiori a 1 milione di euro (art. 14, comma 1 decreto legislativo n. 117/2017); i centri di servizio per il volontariato (art. 61, comma 1, lettera l, decreto legislativo n. 117/2017); le imprese sociali (art. 9, comma 2, decreto legislativo n. 112/2017), ivi comprese le cooperative sociali (4) i gruppi di imprese sociali (con l'obbligo, ai sensi dell'art. 4, comma 2, decreto legislativo n. 112/2017, di redigerlo in forma consolidata)<sup>11</sup>. Per tali aziende il Bilancio dovrà essere redatto in conformità alle linee guida ministeriali. Ciò non vieta comunque di adottare tale documento anche a società non rientranti nell'obbligo.

*Bilancio di sostenibilità*: che, in effetti, racchiude i precedenti due e ha il compito di rendicontare e raccontare quali sono le policy, le azioni e le performance che l'azienda consegue su temi ambientali e sociali, descrivendone la struttura di governance. Per garantire la qualità, la trasparenza e la comparabilità dei Bilanci di sostenibilità, vengono adottati degli standard di rendicontazione.

Esistono diversi standard di rendicontazione, tutti con l'intento di identificare dei KPIs

10 Osservatorio Nazionale sulla Rendicontazione Non Finanziaria (2022), 4° edizione, febbraio, [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/audit/OsservatorioDNF2022\\_Deloitte.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/audit/OsservatorioDNF2022_Deloitte.pdf)

11 Documenti e norme - lavoro.gov.it, <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/Pagine/Documenti-e-Norme-Ministro.aspx>.

(Key Performance Indicators), sia trasversali che specifici per settore, utili a quantificare le performance ESG dell'impresa. Citiamo, ad esempio, quelli predisposti dalla Sustainability Accounting Standards Board Foundation (SASB), con sede negli Stati Uniti, un'organizzazione indipendente senza scopo di lucro per la definizione di standard, o i Sustainable development key performance indicators (SD-KPI), indicatori ESG rilevanti per la performance aziendale in diversi settori. Lo standard SD-KPI 2016-2021 è stato lanciato a settembre 2016 con il supporto del Ministero tedesco dell'Ambiente e delle Costruzioni e del Sustainability Accounting Standards Board e, infine, i più utilizzati e noti GRI (Global Reporting Initiative standards)

Il GRI è attualmente la fonte più importante al mondo per il reporting di sostenibilità. L'attuale quarta versione "G 4" è stata lanciata nel 2016 ed è composta da:

- GRI 101: Fondazione
- GRI 102: Per riportare informazioni contestuali su un'organizzazione
- GRI 103: Riportare l'approccio gestionale per ogni argomento materiale
- GRI 200, 300, 400: Segnalare informazioni specifiche per ogni argomento materiale

Secondo il GRI, un "argomento materiale" è un "argomento che riflette i significativi impatti economici, ambientali e sociali di un'organizzazione di reporting; o che influenzi sostanzialmente le valutazioni e le decisioni degli stakeholder". Lo standard include l'approccio gestionale e le informative specifiche per argomento. Sempre più spesso gli indicatori di sostenibilità vengono inclusi nel bilancio finanziario, nel cosiddetto "Bilancio integrato".

Infine la Dichiarazione non Finanziaria (DNF) che si distingue dal Bilancio di sostenibilità, per il fatto di non avere carattere volontario, ma di essere obbligatoria per alcune entità e regolamentata nelle sue parti secondo la definizione che si trova nella Direttiva 2014/95/UE, in Italia recepita dal Il D. Lgs. 254/2016.

All'articolo 3 del decreto vengono chiariti i contenuti minimi per il DNF:

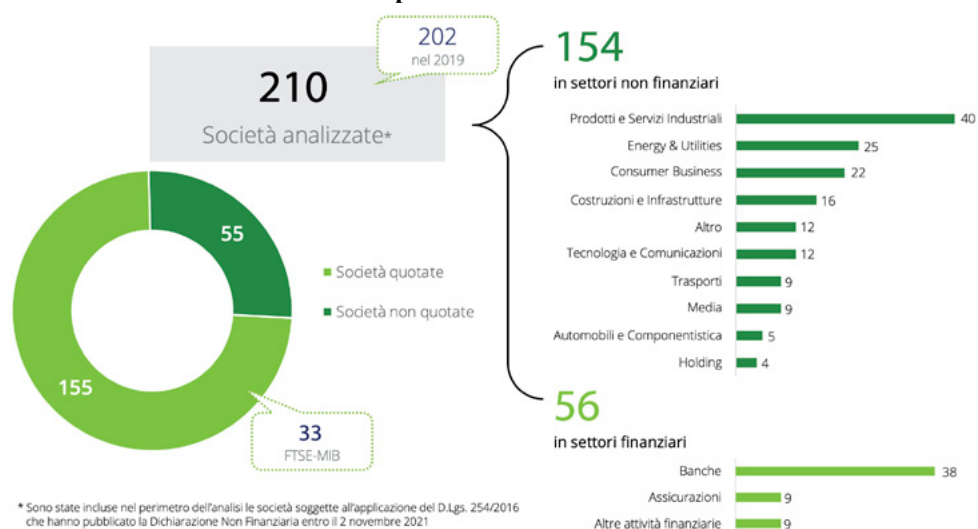
- a. il modello aziendale di gestione e organizzazione delle attività dell'impresa
- b. le politiche praticate dall'impresa
- c. i principali rischi, generati o subiti, connessi ai suddetti temi e che derivano dalle attività dell'impresa, dai suoi prodotti, servizi o rapporti commerciali, incluse, ove rilevanti, le catene di fornitura e subappalto
- d. l'utilizzo di risorse energetiche, distinguendo fra quelle prodotte da fonti rinnovabili e non rinnovabili, e l'impiego di risorse idriche
- e. le emissioni di gas a effetto serra e le emissioni inquinanti in atmosfera
- f. l'impatto, ove possibile sulla base di ipotesi o scenari realistici anche a medio termine, sull'ambiente nonché sulla salute e la sicurezza, associato ai fattori di rischio, o ad altri rilevanti fattori di rischio ambientale e sanitario
- g. aspetti sociali e attinenti alla gestione del personale, incluse le azioni attuate per garantire la parità di genere, le misure volte ad attuare le convenzioni di organizzazioni internazionali e sovranazionali in materia, e le modalità con cui è realizzato il dialogo con le parti sociali
- h. rispetto dei diritti umani, le misure adottate per prevenirne le violazioni, nonché le azioni attuate per impedire atteggiamenti e azioni comunque discriminatori
- i. lotta contro la corruzione sia attiva sia passiva, con indicazione degli strumenti a tal fine adottati.

Inoltre, è importante sottolineare che la società ha la responsabilità di garantire che la relazione sia stata redatta e pubblicata in conformità a quanto richiesto nel decreto.

La norma non prevede una modalità obbligatoria per pubblicare i risultati della DNF, dipende dall'azienda se presentarla come documento indipendente o integrato, ad esempio nel rendiconto finanziario.

Di seguito (Figura 10.5) vengono riportati i risultati di uno studio effettuato dall'Osservatorio Nazionale sulla Rendicontazione Non Finanziaria di Deloitte nel 2021<sup>12</sup>, su un campione analizzato composto da 210 DNF, inclusivo anche di 18 società che hanno redatto Dichiarazioni non finanziarie su base volontaria. All'interno del campione sono presenti 155 società quotate, di cui 33 facenti parte dell'indice azionario FTSE-MIB.

**Figura 10.5 DNF e volontarietà, studio effettuato dall'Osservatorio Nazionale sulla Rendicontazione Non Finanziaria per il 2021**



Fonte: Osservatorio Nazionale sulla Rendicontazione Non Finanziaria (2022)

La maggior parte delle società analizzate (154) opera in settori non finanziari, nonostante il settore finanziario interessi comunque una quota rilevante, pari a circa un quarto del campione, per un totale di 56 società, tra le quali 38 gruppi bancari e 9 assicurazioni. Relativamente ai settori non finanziari, sono presenti prevalentemente società operanti nei seguenti settori: Prodotti e Servizi Industriali, Consumer Business, Energy & Utilities, e Costruzioni e Infrastrutture.

#### 10.4.2 DNF per le Grandi imprese profit – obbligatorietà

Ma quali società devono scrivere il DNF? Come anticipato, in Italia la direttiva europea 2014/95/UE è stata recepita dal Decreto Legislativo n. 254 del 2016, istituendo l'obbligatorietà

12 Osservatorio Nazionale sulla Rendicontazione Non Finanziaria (2022), 4a edizione, febbraio, [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/audit/OsservatorioDNF2022\\_Deloitte.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/audit/OsservatorioDNF2022_Deloitte.pdf)

go di redigere e pubblicare la Dichiarazione Non Finanziaria per tutti Enti di Interesse Pubblico (EIP) che abbiano avuto in media, durante l'esercizio finanziario, un numero di dipendenti superiore a cinquecento e, alla data di chiusura del Bilancio, abbiano superato almeno uno dei due limiti dimensionali di seguito:

- a. totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 20 milioni di euro;
- b. totale dei ricavi netti delle vendite e delle prestazioni: 40 milioni di euro.
- c. Gli EIP vengono definiti nell'articolo 16, comma 1, D. Lgs.27 gennaio 2010, n. 39 e tra gli altri includono banche, imprese di assicurazione, società di gestione risparmio e investimento, intermediari finanziari e società quotate nei mercati regolamentati.

#### *10.4.3 L'importanza delle DNF volontarie per le Piccole e Medie Imprese*

Come detto in precedenza, sempre più aziende, pur non sottoposte all'obbligo del decreto, allineano il loro Bilancio di sostenibilità ai requisiti richiesti per il DNF. Questo sottolinea come per le aziende sia importante rendicontare i propri impatti sull'ambiente e sulla società.

Si palesa per le PMI virtuose la possibilità di anticipare gli obblighi di legge in merito al reporting non finanziario e di comunicare in modo trasparente i propri meriti e le proprie iniziative lodevoli, evitando fenomeni di green e social washing, che possono procurare danni reputazionali considerevoli.

Per le aziende nuove al tema della sostenibilità, il DNF è uno strumento imprescindibile per comprendere il proprio posizionamento rispetto a competitors, poter individuare criticità e ostacoli a lungo termine per il proprio business e avviare una strategia di sostenibilità.

### **10.5 Conclusioni. Qual è il futuro delle imprese**

Emerge senza dubbio da quanto descritto nei precedenti paragrafi, che la sostenibilità è la strada tracciata per il futuro della finanza e delle imprese. A riprova di ciò il 21 aprile 2021 una nuova proposta di direttiva è stata pubblicata, la Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), che porterà un aggiornamento delle direttive precedenti in tema di rendicontazione finanziaria e DNF.

Si prevede dal 2023 una considerevole estensione del perimetro degli enti per i quali la DNF sarà obbligatoria. Tutte le società con titoli quotati sui mercati regolamentati dell'UE saranno coinvolte, le PMI quotate avranno tre anni aggiuntivi per conformarsi alla Direttiva, mentre le Microimprese sono esonerate.

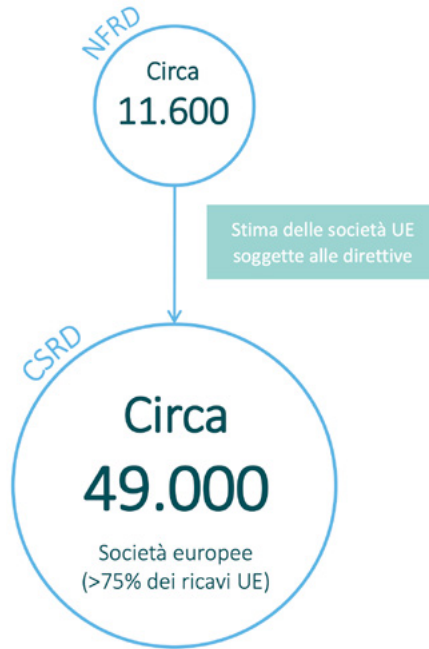
Inoltre, sono incluse tutte le grandi società europee non quotate che soddisfino almeno due dei seguenti criteri:

- ricavi netti oltre EUR 40M
- attivo di Stato Patrimoniale oltre EUR 20M
- dipendenti oltre 250
- Società extra-UE quotate su mercati regolamentati europei

Se le società soggette alla direttiva al momento sono circa dodicimila, si prevede che questo numero arriverà a quasi cinquantamila dopo l'aggiornamento della direttiva.

Quindi, in poco più di cinque anni gli obblighi per la redazione delle DNF si estenderanno notevolmente. Le nuove politiche globali e l'attitudine dei policy maker lasciano



**Figura 10.6 Stima delle società UE soggette alle direttive**

presumere che ulteriori misure verranno attuate nei prossimi anni, rese necessarie anche per mantenere gli impegni degli agreement internazionali di riduzione delle emissioni e sviluppo sostenibile che abbiamo visto in precedenza.

### 10.5.1 Un nuovo modo di fare impresa, le B Corp®

Se è vero che molte imprese stanno aspettando gli obblighi di legge per integrare la sostenibilità nelle proprie strategie di business, altre stanno già facendo il passo successivo, evolvendosi verso un nuovo modo di fare impresa. Sono le B-Corp.

Dal 2006 esiste una certificazione a livello internazionale per imprese che integrano nel proprio oggetto sociale obiettivi di impatto positivo per l'ambiente e la società. Ovviamente l'obiettivo di creare profitto e dividendi per gli azionisti permane, ma il concetto di ritorno dell'investimento viene riscritto. Gli outcomes positivi delle azioni intraprese dall'impresa, non si traducono solo in valore monetario, ma in valore etico e di responsabilità verso l'ambiente, valore condiviso di cui tutti gli attori coinvolti possono beneficiare.

### 10.5.2 Le società benefit in Italia

Dal 2014, le B Corp® certificate italiane hanno promosso un progetto politico e giuridico coordinato da Mauro Del Barba, senatore, primo firmatario del Disegno di Legge sulle Società Benefit depositato nell'aprile 2015. La normativa italiana sulle Benefit Corporation è stata sviluppata da un gruppo internazionale di giuristi, imprenditori e altri stakeholder, in armonia con la disciplina delle Benefit Corporation esistente negli USA

e attualmente introdotta anche in Colombia (2018), Porto Rico (2018), Ecuador (2019), Canada - British Columbia (2019), Perù (2020) e Ruanda (2021). Il disegno di legge sulle Società Benefit è poi confluito nella legge di stabilità 2016.

La disciplina delle società benefit è contenuta nella legge n. 208 del 28/12/2015 (legge di Stabilità 2016) Art.1, Commi 376-384 ed è entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2016<sup>13</sup>, l'Italia è stata la prima in Europa e seconda nel mondo solo agli USA a introdurre la forma giuridica di Benefit Corporation.

Per le società benefit esiste l'obbligo di depositare annualmente una valutazione degli impatti positivi e negativi generati dalle proprie attività a livello ambientale e sociale trasversalmente a tutti gli stakeholders coinvolti, documento indipendente dal Bilancio di sostenibilità e che presenta complessità rilevanti dovute al massimo grado di soggettività dell'analisi degli outcome sia che essi siano desiderati o meno.

In conclusione, l'impresa profit avrà sicuramente un ruolo chiave nel lungo periodo per sostenere e diventare punto di riferimento nella ripresa economica sostenibile, in Europa e in Italia.

13 <https://www.societabenefit.net/cosa-sono-le-societa-benefit/>

**QUARTA PARTE**  
**LA FINANZA A IMPATTO SOCIALE**



# 11. ESG, EU taxonomy e mercati finanziari

Silvana Signori

## 11.1 Introduzione

Per fronteggiare le crisi evocate e analizzate in più parti del presente Rapporto, nonché, più in generale, per raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati dalle Nazioni Unite con l'Agenda 2030 e i suoi 17 Obiettivi (OSS-Obiettivi di Sviluppo Sostenibile o più comunemente indicati come SDGs-Sustainable Development Goals) e i target stabiliti dall'Accordo di Parigi e dalle politiche ambientali e sociali dell'Unione Europea, è facilmente intuibile come sarà necessaria una cospicua e inedita movimentazione di risorse finanziarie, sia pubbliche che private, a supporto di una “giusta transizione”.

Secondo una stima delle Nazioni Unite, infatti, l'attuazione dell'Agenda 2030 richiederà dai 5 ai 7 mila miliardi di dollari di investimenti annui<sup>1</sup>, mentre la Commissione europea valuta che il raggiungimento degli obiettivi climatici previsti dall'EU Green Deal richiederà fino a 260 miliardi di euro di nuovi investimenti annui nel prossimo decennio<sup>2</sup>.

Oggi più che mai, è quindi necessario che gli attori finanziari riorientino i loro sforzi verso azioni e interventi in grado di generare effetti positivi sull'ambiente e sulle persone. Gli investitori possiedono, infatti, strumenti preziosi e potenti per generare tali effetti, non solo indirizzando i loro capitali verso imprese, prodotti o progetti sostenibili, ma anche cercando di modificare il comportamento delle aziende attraverso il dialogo e l'*engagement*. Inoltre, se l'attenzione ai temi della sostenibilità fino a pochi anni fa era una prerogativa di pochi attori finanziari specializzati, ora l'integrazione dei criteri ESG (Environmental, Social and Governance) sta divenendo una pratica diffusa per mitigare il rischio dell'investimento e per garantire rendimenti di medio-lungo termine. Come evidenziato nel Report della Global Sustainable Investment Alliance<sup>3</sup>, nei 5 grandi mercati analizzati (Europa, US, Canada, Austrasia e Giappone), l'investimento sostenibile ha raggiunto all'inizio del 2020, i 35,5 trilioni di dollari, con un incremento del 15% negli ultimi due anni (2018-2020) e del 55% negli ultimi quattro anni (2016-2020). Una tendenza che, secondo le stime, è destinata a crescere ulteriormente.

Scopo del presente capitolo è quello di introdurre il fenomeno degli investimenti socialmente responsabili, tracciando alcune direttive storiche e presentando alcune tendenze evolutive, per poi focalizzarsi sulle recenti iniziative dell'Unione Europea a

1 [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2014ch4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2014ch4_en.pdf)

2 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf)

3 GSIR (2021), *Global Sustainable Investment Review 2020*, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.gsi-alliance.org/>

supporto di una più chiara definizione e regolamentazione della finanza per lo sviluppo sostenibile.

## 11.2 L'investimento sostenibile e responsabile (SRI)

Nel recente rapporto pubblicato a ottobre del 2021, l'European Sustainable Investment Forum (Eurosif) definisce l'investimento sostenibile e responsabile (SRI da Sustainable and Responsible Investment) come un approccio all'investimento orientato al lungo termine, che integra i fattori ambientali, sociali e di governance (ESG) nella ricerca, analisi e selezione dei titoli all'interno di un portafoglio. Esso integra la tradizionale analisi finanziaria con quella ESG, per creare valore per l'investitore e generare benefici per la società, anche attraverso il coinvolgimento delle aziende per influenzarne il comportamento<sup>4</sup>.

Seguendo questa definizione, l'investimento sostenibile e responsabile si fonda su tre aspetti fondamentali:

1. generare rendimenti per l'investitore e benefici per la società nel suo complesso;
2. assumere un orientamento al medio-lungo periodo;
3. integrare i criteri ESG nella selezione e nella gestione dei titoli<sup>5</sup>.

Le politiche di investimento SRI possono essere declinate attraverso diverse strategie, che possono essere utilizzate singolarmente o congiuntamente nella gestione di un portafoglio e/o alle diverse sue classi di attivo (azioni, obbligazioni, ecc.). Ognuna di queste strategie è contraddistinta da specifici obiettivi, metodologie e modalità di attuazione.

Di seguito una breve descrizione di quelle maggiormente diffuse, ricomprendendole nelle tre macrocategorie dello *screening*, dell'*engagement* o *shareholder activism* e dell'*impact investing*.

### 11.2.1 Lo screening

Se si ripercorre la storia degli investimenti socialmente responsabili, si può notare come, tradizionalmente, una delle procedure maggiormente adottata dai primi investitori etici (che oggi chiameremmo "sostenibili") sia lo *screening*, ossia la pratica di selezionare i titoli in cui investire sulla base di criteri non strettamente economico-finanziari.

I primi investitori etici adottavano questa modalità per escludere dal proprio portafoglio di investimenti aziende, settori economici, attività o pratiche che non erano coerenti con il proprio set di valori<sup>6</sup>. Si trattava – e tutt'oggi si tratta – di un'attività di *screening negativo*, nel senso che l'intento è quello di escludere società, settori o Paesi coinvolti in attività contrarie a una dimensione etico-valoriale.

4 Eurosif (2021), *Eurosif Report 2021. Fostering Investor Impact – Placing it at the heart of sustainable finance*, Disponibile al seguente indirizzo: <https://www.eurosif.org/news/eurosif-report-2021/>

5 Questa definizione è coerente con quella proposta dal Forum per la Finanza Sostenibile (si veda, ad esempio, il Report 2019 dal titolo *L'Unione Europea e la finanza sostenibile: impatti e prospettive per il mercato italiano*, <http://finanzasostenibile.it/attivita/lunione-europea-e-la-finanza-sostenibile-impatti-e-prospettive-per-il-mercato-italiano/>).

6 Tradizionalmente si riconoscono i primi investimenti etici nei comportamenti di alcuni movimenti religiosi del Nord America (principalmente protestanti, quaccheri e metodisti), che, nella seconda metà del XVIII secolo, si rifiutavano di finanziare imprese che traevano profitti da attività contrarie alla morale cristiana, quali la tratta degli schiavi o il commercio di armi, o nocive per la salute, quali la concia o altre produzioni chimiche.

Oggi lo *screening negativo* viene applicato a livello di singolo fondo o di intere gestioni patrimoniali e interessa principalmente il settore degli armamenti, seguito da quello del tabacco, dell'energia nucleare, della pornografia, del gioco d'azzardo, della produzione e consumo di prodotti alcolici e della pratica del testare i prodotti sugli animali.

Seppur molto diffusa, se praticata da sola, questa strategia spesso non è considerata un vero e proprio SRI. Il fatto che per tutti coloro che escludono un settore, ci saranno altrettanti investitori disposti ad acquistare titoli in quello stesso ambito, implica che l'impatto a livello sia aziendale che di società nel suo complesso sia limitato, facendo venir meno uno dei principi tipici della finanza sostenibile.

Per questa ragione, la pratica di esclusione viene affiancata da altre pratiche di *screening* cosiddetto *positivo*, ossia di inclusione o integrazione. Tra queste, la più diffusa è l'affiancamento, nella fase di analisi dei possibili investimenti, di criteri ESG ai più tradizionali indicatori economico-finanziari. Attraverso tale combinazione vengono selezionati i titoli che meglio rispecchiano un'attività sostenibile. Il processo di integrazione è focalizzato sull'impatto (positivo o negativo) potenziale che un'azienda o uno Stato può generare con la sua attività. L'intensità e le modalità di integrazione possono variare in base alle classi di investimento, ma l'obiettivo di tale strategia è sempre la valutazione dei rischi e delle potenzialità che i fattori ESG possono avere sul valore di un titolo e/o sulla società in generale.

Sempre nell'ambito dell'attività di inclusione, in tempi più recenti rispetto alla classica integrazione ESG, si sono sviluppati anche i cosiddetti investimenti tematici (*sustainability themed investment*) e gli investimenti basati sul rispetto di norme o standard internazionali (*norms-based investment*).

I *sustainability themed investment* si focalizzano su uno o più temi specifici, spesso connessi alle dimensioni ESG o più recentemente agli SDGs. Se negli anni passati non esisteva un vero tema predominante, negli ultimi anni l'attenzione e il focus degli investitori si è spostato prevalentemente a favore del cambiamento climatico e dei temi inerenti all'accessibilità, al consumo e alla gestione della risorsa idrica<sup>7</sup>. Altre tematiche interessate da questa tipologia di investimento sono: le energie rinnovabili, l'efficienza energetica, il trasporto sostenibile, il settore delle costruzioni, l'utilizzo della terra, l'agricoltura e la forestazione e l'amministrazione dei rifiuti.

Il *norm-based screening* consiste, invece, nel selezionare titoli di società che aderiscono a specifici standard e/o norme internazionali definite da organismi sovranazionali, quali, ad esempio, le Nazioni Unite. Alcuni esempi sono le Linee Guida OCSE per le multinazionali, il Global Compact e, più recentemente, i *Guiding Principles on Business and Human Rights*, entrambi implementati dalle Nazioni Unite.

Sempre nell'ambito delle strategie di *screening* una pratica sempre più diffusa è la selezione delle *Best-in-class*, ossia delle imprese con le migliori performance ESG all'interno di un settore considerato problematico. La finalità strategica è quella di premiare aziende che, seppur appartenenti a settori critici, si distinguono per buone prestazioni. Ciò riduce il rischio associato alla completa esclusione di settori ritenuti problematici dal punto ambientale e/o sociale, considerando le imprese capaci di ottenere i punteggi migliori.

7 Si veda, ad esempio, il rapporto Eurosif (2018), <https://www.eurosif.org/news/eurosif-2018-sri-study-is-out/>

### 11.2.2 *L'engagement e lo shareholder activism*

Il termine “engagement” viene utilizzato per indicare l’attività di coinvolgimento del management delle società in cui si investe, con l’obiettivo di rendere maggiormente consapevoli le imprese su specifiche tematiche ESG e, dove necessario, cercare di influenzare i loro comportamenti. L’*engagement* è quindi un processo consapevole attraverso il quale, una volta identificate delle aree di miglioramento per singole aziende, l’investitore cerca di assistere, persuadere e controllare le politiche poste in atto dall’azienda stessa per incrementare le performance socio-ambientali.

Tale pratica può consistere nella semplice ricerca del dialogo oppure in un intervento più significativo attraverso l’esercizio del diritto di voto o del diritto di porre mozioni all’assemblea dei soci; in quest’ultima accezione l’attività viene comunemente detta *shareholder activism* o “azionariato attivo”. Le motivazioni che spingono verso questo tipo di investimento sono legate alla possibilità di utilizzare i diritti derivanti dalla proprietà di un titolo per interagire con una società con performance ESG non conformi alle attese degli investitori o comunque migliorabili.

### 11.2.3 *L'impact investing*

Seppur tutte le pratiche SRI cerchino in modo più o meno esplicito di generare un impatto positivo sugli enti emittenti (aziende o Stati) e/o sulla società in generale, in tempi più recenti rispetto alle altre strategie è stata introdotta una modalità di investimento specificatamente definita “ad impatto”.

L’*impact investment* è una forma di investimento destinata ad aziende, organizzazioni e fondi intenzionati a generare in modo esplicito e misurabile un impatto sociale e/o ambientale positivo. Gli investimenti sono spesso orientati a progetti specifici, distinti dalla filantropia poiché l’investitore mantiene la proprietà del denaro investito, aspettandosi un ritorno finanziario positivo. Tra le più diffuse forme di *impact investment* vi sono il microcredito e i fondi per l’imprenditoria sociale.

Gli elementi distintivi di questa modalità di investimento sono:

- *intenzionalità*: ovvero l’intenzione di generare un impatto sociale e/o ambientale positivo e misurabile;
- *addizionalità*: ovvero la possibilità di generare un impatto addizionale grazie all’investimento effettuato;
- *misurazione*: ossia la capacità di rendere conto in modo trasparente in merito alle prestazioni finanziarie, sociali e ambientali degli investimenti.

La Figura 11.1 rappresenta la distribuzione delle diverse strategie adottate dagli investitori SRI nel 2020 nelle cinque principali aree geografiche.

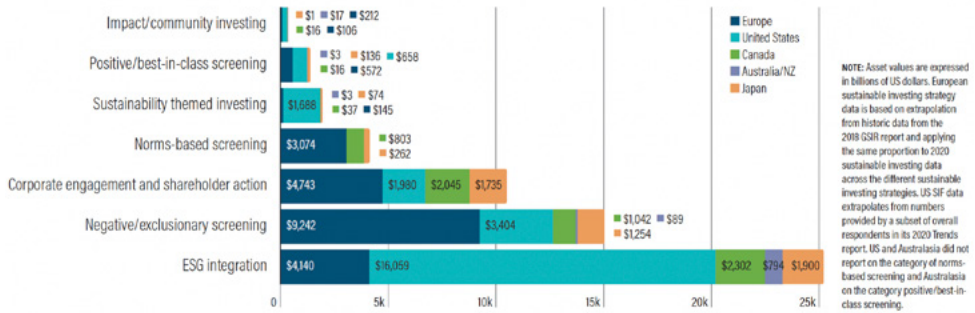
Come si può notare dalla Figura 11.2, fatta eccezione per lo *screening norms-based*, tutte le strategie adottate dagli investitori SRI sono cresciute negli ultimi anni. Questo a ulteriore evidenza della crescita della finanza sostenibile in Europa e nel resto del mondo.

### 11.2.4 *Performance e agenzie di rating ESG*

Affinché le varie strategie più sopra presentate trovino effettiva applicazione, è necessario raccogliere ed elaborare dettagliate informazioni sugli enti emittenti e sulle loro pratiche. Con questo scopo sono nate e operano agenzie di rating specializzate nell’analisi ESG.

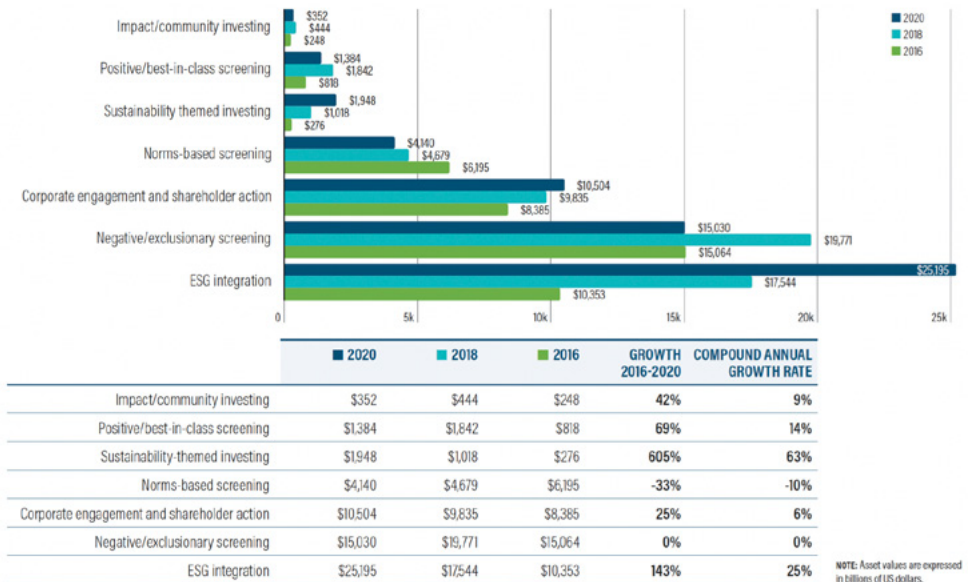


**Figura 11.1 Gli investimenti sostenibili – distribuzione per strategia e area geografica 2020**



Fonte: Global Sustainable Investment Review, 2020, p. 11

**Figura 11.2 Trend globale di crescita degli SRI per strategia (2016-2020)**



Fonte: Global Sustainable Investment Review, 2020, p. 11

Tale analisi riguarda diversi aspetti delle tre macro-aree ESG: ambiente, sociale e governance.

Solitamente ogni area è analizzata attraverso un ricco set di indicatori che rispecchia le strategie delineate dall'impresa, le azioni implementate e le relative performance. A ogni aspetto viene attribuito un certo punteggio e con la somma dei punteggi assegnati, ed eventualmente ponderati, si perviene alla valutazione complessiva, cioè al rating, dell'azienda o ente esaminato.

La raccolta delle informazioni necessarie per l'analisi e l'assegnazione dei rating avviene mediante l'accesso a diverse fonti: dati forniti dalle aziende, informazioni raccolte

da diversi stakeholder (quali ONG, sindacati, ecc.), informazioni pubbliche (raccolte, ad esempio, attraverso i media) e/o database specializzati.

Nonostante la presenza di numerose agenzie di rating e il prezioso contributo di analisi, la mancanza di una chiara definizione di investimento socialmente responsabile e, di conseguenza, di metodologie e metriche di valutazione standardizzate ha creato, nel tempo, diverse criticità, prime fra tutte la scarsa confrontabilità e quindi la poca chiarezza dell'offerta e delle potenzialità di questo strumento per il supporto allo sviluppo sostenibile. La mancanza di trasparenza nei metodi di valutazione utilizzati dalle agenzie, nonché l'elevata disomogeneità nei prodotti, strategie e tipologie di investimento offerta, ha, soprattutto negli anni scorsi, limitato la domanda a un gruppo di investitori particolarmente sensibile e motivato, dissuadendo molti degli investitori, anche di grandi dimensioni, dall'orientarsi massicciamente verso l'investimento sostenibile.

Per porre rimedio a queste criticità, diverse agenzie internazionali stanno cercando di definire e regolamentare con maggior chiarezza il settore. L'Unione Europea, in particolare, sta assumendo un ruolo di leader nell'implementazione di politiche e regolamentazioni finalizzate allo sviluppo della finanza sostenibile. L'introduzione di un linguaggio e di una visione condivisa sono stati infatti identificati come elementi chiave per colmare il divario tra gli investimenti necessari e quelli effettivi per sostenere la transizione verso un modello di crescita sostenibile<sup>8</sup>. Il prosieguo del presente capitolo si concentrerà quindi sugli sforzi dell'Unione Europea per definire e implementare un piano d'azione per la finanza sostenibile in Europa.

### 11.3 L'Unione Europea e il piano per la finanza sostenibile

Con la sottoscrizione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite e dell'Accordo di Parigi sul clima nel 2015, l'Unione Europea ha posto la sostenibilità ambientale e l'inclusione sociale al centro delle proprie politiche.

Nell'ambito del "solo" Accordo di Parigi, l'Unione si è impegnata a raggiungere, entro il 2030, tre importanti obiettivi:

- ridurre di almeno il 55% (rispetto ai livelli del 1990) le emissioni di gas a effetto serra<sup>9</sup>;
- portare la quota di consumo energetico da fonti rinnovabili ad almeno il 32%;
- incrementare l'efficienza energetica di almeno il 32,5%.

Per raggiungere tali risultati la Commissione europea ha stimato che, nel periodo 2021-2030, sarà necessario investire ogni anno 350 miliardi di euro in più rispetto al periodo 2011-2020. Inoltre, per garantire che tale transizione verso un'economia climaticamente neutra avvenga in modo giusto e socialmente equo, il piano di ripresa economica post pandemia Next Generation EU e il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 hanno previsto un impegno di spesa di 1800 miliardi di euro<sup>10</sup>.

8 Forum per la Finanza Sostenibile (2019), *L'Unione Europea e la finanza sostenibile. Impatti e prospettive per il mercato italiano*, cit.

9 Obiettivo inizialmente fissato al 40%.

10 COM(2018) 97 del 8 marzo 2018, *Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile* e COM(2020) 562 del 17 settembre 2020, *Stepping up Europe's 2030 climate ambition - Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people*. Oltre quelli sopra citati, sussiste una significativa necessità di investimenti volti a garantire

L'Unione Europea sta già compiendo passi significativi nella raccolta di capitale da parte delle autorità pubbliche (si pensi, ad esempio, all'impegno del Gruppo Banca Europea per gli Investimenti con la Climate Bank Roadmap 2021-2025), ma, dal momento che la portata degli investimenti richiesti si estende ben oltre la capacità del settore pubblico, l'obiettivo e la grande sfida è cercare di indirizzare i flussi finanziari privati verso attività e prodotti sostenibili.

Alla base del divario finanziario tra investimenti disponibili e necessari per raggiungere gli obiettivi climatici ed energetici, nonché una delle principali ragioni identificate dalla Commissione europea come ostacolo al finanziamento delle infrastrutture sociali necessarie ad affrontare le questioni di ineguaglianza e di inclusività, vi è la mancanza di chiarezza fra gli investitori in merito a che cosa costituisca un investimento sostenibile<sup>11</sup>.

Per questa ragione, già a dicembre 2016 la Commissione europea ha costituito un gruppo di esperti con il compito di elaborare raccomandazioni funzionali allo sviluppo di una finanza sostenibile (High-Level Expert Group on Sustainable Finance - HLEG).

Sulla base dei suggerimenti dell'HLEG, a marzo 2018, la Commissione europea ha pubblicato il *Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile*<sup>12</sup> con l'obiettivo di:

1. riorientare i flussi di capitali verso investimenti sostenibili al fine di realizzare una crescita sostenibile e inclusiva;
2. gestire i rischi finanziari derivati dai cambiamenti climatici, dall'esaurimento delle risorse, dal degrado ambientale e dalle questioni sociali, nonché
3. promuovere la trasparenza e la visione a lungo termine nelle attività economico-finanziarie.

Con questo primo piano d'azione, l'Unione ha introdotto tre elementi fondamentali per la promozione della finanza sostenibile in Europa:

1. un sistema di classificazione o "tassonomia" delle attività sostenibili,
2. un quadro di riforma in materia di informativa per le imprese finanziarie e non finanziarie e
3. degli strumenti di investimento, compresi indici di riferimento, norme e marchi.

Tali elementi sono ripresi e ampliati nella successiva comunicazione *Strategia per finanziare la transizione verso un'economia sostenibile*<sup>13</sup>. Qui di seguito vengono brevemente presentati.

### 11.3.1 Tassonomia dell'UE

Il cardine del lavoro della Commissione europea attorno al tema della finanza sostenibile è la tassonomia. Il Regolamento 2020/852 o tassonomia<sup>14</sup> fornisce un sistema di classifi-

la riqualificazione e lo sviluppo delle competenze e il sostegno alle transizioni del mercato del lavoro, ai fini del conseguimento degli obiettivi energetici e climatici.

11 COM(2018) 97 del 8 marzo 2018, *Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile*.

12 *Ibidem*.

13 COM(2021) 390 del 6 luglio 2021, *Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy*.

14 Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisca gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 (GU L 198 del 22.6.2020, p. 13).

cazione solido che consente alle imprese finanziarie e non finanziarie di condividere una definizione comune di sostenibilità.

### *Tassonomia verde*

Il primo regolamento si è concentrato sulla tassonomia cosiddetta “verde”, focalizzandosi sulla classificazione delle attività economiche che possono essere definite “ecosostenibili”. In specifico, la tassonomia comprende una lista di attività economiche accompagnate da criteri tecnici che ne misurano l’impatto ambientale. Le attività sono selezionate in base alla possibilità di contribuire a sei obiettivi ambientali e climatici identificati dalla Commissione europea in:

1. mitigazione del cambiamento climatico;
2. adattamento al cambiamento climatico;
3. uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine;
4. transizione verso l’economia circolare, con riferimento anche alla riduzione e riciclo dei rifiuti
5. prevenzione e controllo dell’inquinamento;
6. protezione della biodiversità e della salute degli eco-sistemi.

Per essere eco-compatibile, un’attività deve soddisfare i seguenti quattro requisiti:

1. contribuire positivamente e in modo sostanziale ad almeno uno dei sei obiettivi ambientali sopracitati;
2. non produrre impatti negativi su nessun altro obiettivo (principio conosciuto come “do no significant harm”);
3. essere svolta nel rispetto di garanzie sociali minime (per esempio, quelle previste dalle convenzioni dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro-ILO da International Labour Organization);
4. rispettare i criteri tecnici identificati dal Technical Expert Group on Sustainable Finance (TEG)<sup>15</sup>.

Secondo la proposta del TEG la tassonomia dovrebbe includere:

- attività già compatibili con uno scenario a zero emissioni nel 2050 (per esempio, i mezzi di trasporto a zero emissioni);
- attività che contribuiscono alla transizione verso un’economia a zero emissioni nel 2050, pur non ancora coerenti con tale scenario (per esempio, gli impianti di generazione di energia elettrica a basse emissioni);
- attività che rendono possibili quelle incluse nelle due precedenti categorie (per esempio, la realizzazione di turbine eoliche o l’installazione di caldaie a elevata efficienza energetica)<sup>16</sup>.

15 Il Technical Expert Group on Sustainable Finance (TEG) è un gruppo di esperti incaricati nel 2019 dalla Commissione europea di fornire le proprie raccomandazioni riguardo le nuove normative per una finanza sostenibile. Compito del TEG era individuare le attività economiche in grado di contribuire a raggiungere l’obiettivo emissioni zero entro il 2050 e i relativi criteri di selezione. A settembre 2020 il lavoro del TEG è stato sostituito dall’istituzione della Platform on Sustainable Finance.

16 Esempi riferiti al primo obiettivo “Mitigazione del cambiamento climatico” e tratti da Forum per la Finanza Sostenibile, 2019, *L’Unione Europea e la finanza sostenibile. Impatti e prospettive per il mercato italiano*, cit..

A partire dal 1 gennaio 2022 agli operatori dei mercati finanziari è chiesto di rendicontare se, e in quale misura, gli investimenti dei prodotti finanziari sono allineati alla tassonomia verde, anche se, in questa prima fase la Commissione ha licenziato i criteri tecnici solamente per i primi due dei sei obiettivi ambientali e climatici (mitigazione dei e adattamento ai cambiamenti climatici).

Il 2 febbraio 2022 la Commissione ha approvato un nuovo atto delegato complementare dove vengono definiti, sempre per i primi due obiettivi, i criteri specifici anche per il settore gas e nucleare. Tale atto è ora sotto scrutinio del Parlamento e del Consiglio UE. Nel corso del 2022 sono attese ulteriori azioni per i restanti quattro obiettivi (l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; la transizione verso un'economia circolare; la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi).

### *Tassonomia sociale*

Un importante, nuovo tassello è inoltre rappresentato dalla pubblicazione, avvenuta il 28 febbraio 2022 da parte della Platform on Sustainable Finance, del *Report finale sulla tassonomia sociale*. Il documento aggiorna il rapporto presentato a luglio 2021 e sottoposto a consultazione pubblica.

Come ben delineato nel Report stesso la tassonomia sociale ha trovato ispirazione da precedenti documenti licenziati dall'Unione Europea, quali: l'European pillar of social rights e l'associato piano d'azione; l'European Social Charter; l'EU Charter on Fundamental Rights; e l'European Convention on Human Rights. Inoltre, il Report colloca la tassonomia sociale nell'ambito delle attuali normative europee in materia di finanza e governance sostenibili, ricordando come tali processi siano caratterizzati dalle azioni legate più in generale alla tassonomia sostenibile, alla proposta di direttiva sulla comunicazione societaria sulla sostenibilità (CSRD-Corporate Sustainability Reporting Directive), alla regolamentazione in materia di *disclosure* sulla finanza sostenibile (SFDR-Sustainable Finance Disclosure Regulation) e alle iniziative in tema di corporate governance (SCG-Sustainable Corporate Governance initiative).

Seguendo la struttura della tassonomia ambientale, il nuovo sistema di classificazione si propone di definire gli obiettivi sociali e le attività che contribuiscono in modo sostanziale al loro raggiungimento. Conformemente a quanto adottato dai più diffusi documenti internazionali sui diritti umani, i macro-obiettivi sociali inseriti nella tassonomia sono stati definiti sulla base della tipologia di stakeholder impattata dalle diverse attività economiche lungo l'intera catena del valore. L'auspicio è che la futura tassonomia sociale possa focalizzarsi attorno a tre gruppi principali di stakeholder e ai benefici che le attività economiche possono apportare alle loro vite e al loro benessere. Essi sono stati identificati nelle seguenti categorie:

- lavoratori
- consumatori
- comunità

La struttura suggerita per la tassonomia sociale consiste quindi in tre obiettivi, ognuno dei quali rivolto a un differente gruppo di stakeholder:

1. lavoro dignitoso (compreso quello dei lavoratori di tutta la value-chain);
2. adeguati standard di vita e benessere dei consumatori e utilizzatori finali di un bene;
3. comunità e società sostenibili e inclusive.

Partendo da questi tre macro-obiettivi, la tassonomia sociale si completa con una serie di altri sotto-obiettivi, al fine di guidare gli investitori nel prendere in considerazione aspetti specifici, come salute e sicurezza, housing, remunerazione dei lavoratori e non discriminazione.

Come per la tassonomia verde, per essere considerata sostenibile dal punto di vista sociale, un'attività deve fornire un contributo sostanziale a uno dei tre obiettivi sopra citati, senza arrecare danni significativi a nessuno degli altri due (secondo il principio "do no significant harm") e rispettando clausole minime di salvaguardia, che saranno definite attraverso uno o più report dedicati.

Il contributo sostanziale si può concretizzare in tre modi:

- attraverso benefici sociali addizionali generati dall'attività stessa;
- evitando e affrontando gli impatti negativi su lavoratori, consumatori e comunità;
- tramite attività abilitanti, che consentono ad altre attività di portare benefici sociali.

Il Report non è vincolante per la Commissione, che potrà decidere se e come procedere con il suo recepimento, rappresenta però un importante nuovo tassello nell'ottica di una finanza orientata alla sostenibilità.

### *11.3.2 Informativa obbligatoria per le imprese finanziarie e non finanziarie*

Come ben specificato nella Comunicazione 390 del 2021, è fondamentale che gli investitori abbiano tutte le informazioni necessarie per prendere decisioni corrette e consapevoli. Di pari passo con i piani strategici in materia di finanza sostenibile, si sta quindi progressivamente assistendo a una riforma del sistema di rendicontazione delle imprese europee. Il 6 luglio 2021 la Commissione europea ha approvato un atto delegato in ottemperanza all'art. 8 della tassonomia. L'articolo 8 prevede infatti che le aziende soggette alla NFRD (Non Financial Disclosure Regulation – direttiva sulla comunicazione aziendale di informazioni di carattere non finanziario che verrà revisionata e ampliata dalla CSRD) pubblichino informazioni sull'allineamento delle proprie attività alla tassonomia. In specifico, le imprese non finanziarie dovranno pubblicare informazioni sulla quota di fatturato, di spese in conto capitale e di spese operative relative ad attività allineate alla tassonomia, mentre alle società finanziarie è richiesto di pubblicare indicatori chiave di performance (Key Performance Indicator-KPI) che esprimano la percentuale di allineamento alla tassonomia degli asset in gestione. L'applicazione dei requisiti sarà graduale e avverrà tra il 2022 e il 2024. Inoltre, nell'aprile 2021, la Commissione europea ha pubblicato una proposta di Direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità (Corporate Sustainability Reporting Directive-CSRD) che aggiornerà la direttiva sulla Non Financial Disclosure Regulation (NFDR) e richiederà alle imprese europee con più di 250 dipendenti e a tutte le PMI quotate nei mercati europei di fornire una serie di informazioni su rischi e impatti ESG. Gli obblighi di comunicazione seguiranno il cosiddetto principio di "doppia rilevanza" e comprenderanno, quindi, sia l'impatto delle attività di un'impresa sull'ambiente e sulla società, che i rischi operativi e finanziari affrontati da un'impresa a causa della sua esposizione a favore (o meno) della sostenibilità.

Per integrare gli obblighi di informativa sopra menzionati, è stato inoltre necessario includere le preferenze in materia di sostenibilità anche nell'attività di consulenza finanziaria. Il Regolamento 2019/2088, in vigore a partire dal marzo 2021, richiede ai consulenti e agli operatori finanziari di comunicare se e come le scelte d'investimento e i prodotti offerti integrino considerazioni ESG. In sostanza, operatori e consulenti devono effettuare una *disclosure* in base alla tassonomia EU, specificando come integrano i rischi ESG nei processi decisionali, se e come le politiche di remunerazione siano coerenti con l'integrazione dei rischi ESG e come individuano, analizzano e si impegnano a ridurre i principali impatti negativi delle proprie politiche d'investimento su ambiente e temi sociali.

**Tabella 11.1 Regime UE di informativa sulla sostenibilità per le imprese finanziarie e non finanziarie**

<b>Strumento</b>	<b>Regolamento tassonomia</b>	<b>Proposta di direttiva relativa alla comunicazione societaria sulla sostenibilità (CSRD)</b>	<b>Regolamento relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (SFRD)</b>
<b>Ambito di applicazione</b>	Tutte le imprese soggette alla direttiva in materia di comunicazione societaria sulla sostenibilità. Operatori del mercato finanziario	Tutte le imprese di grandi dimensioni dell'Unione e tutte le imprese quotate, anche PMI (eccetto le microimprese quotate)	Operatori del mercato finanziario che offrono prodotti di investimento e consulenti finanziari
<b>Informativa</b>	Per le imprese non finanziarie: Fatturato, spese in conto capitale e spese operative derivanti dai prodotti o dalle attività associate alla tassonomia. Per le imprese finanziarie: Percentuale di allineamento alla tassonomia	Comunicazione sulla base delle norme formali d'informativa e soggetta a revisione esterna. Principio di doppia materialità: rischi e impatti ESG	Informativa a livello di entità e di prodotto relativa ai rischi per la sostenibilità e ai principali impatti negativi
<b>Stato</b>	Applicabile da gennaio 2022	In fase di negoziato; applicazione prevista a partire dal 2023	Applicabile dal 10 marzo 2021

Fonte: Adattato da: COM (2021) 390 del 6 luglio 2021

Per completare il quadro normativo europeo in tema di finanza sostenibile e ESG *disclosure* da parte degli investitori istituzionali, è importante ricordare altre due direttive, già in vigore da qualche anno:

- Direttiva UE 2016/2341 sulle attività e sulla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (IORP II);
- Direttiva UE 2017/828 sull'impegno a lungo termine degli azionisti (Shareholder Rights – SRD II).

La Direttiva IORP II – recepita in Italia dal Decreto Legislativo 147/2018 in vigore dall'1 febbraio 2019 – evidenzia come i temi di sostenibilità siano importanti per la politica d'investimento e per la gestione dei rischi dei fondi pensione. Tali soggetti sono infatti tenuti a dichiarare se prendono in considerazione i criteri ESG nelle scelte d'investimento e come li integrano nella gestione dei rischi. In particolare, la norma fa riferimento alla rendicontazione dei temi ESG in relazione a: sistema di governance; politiche d'investimento; valutazione e gestione dei rischi e informativa agli iscritti e ai potenziali aderenti. Nel caso in cui non adottino criteri ESG, gli operatori previdenziali devono motivare tale scelta secondo il principio del “comply or explain”.

La Direttiva *Shareholder Rights* ha invece l'obiettivo di incoraggiare un approccio di lungo periodo e un maggior attivismo degli investitori istituzionali nell'esercizio del diritto di voto connesso alla partecipazione al capitale azionario delle imprese investite. Tale previsione riflette l'auspicio di un più ampio e responsabile dialogo tra investitori ed emittenti.

Seppure queste due Direttive (IORP II e SRD II9) non introducano alcun obbligo di integrazione dei fattori ESG nelle scelte di investimento, le previsioni in esse contenute dovrebbero contribuire a far aumentare la consapevolezza dei doveri degli investitori istituzionali in merito alla gestione dei rischi legati agli aspetti ESG nella valutazione delle proprie performance e migliorare l'informativa agli investitori finali.

### *11.3.3 Strumenti di investimento, compresi indici di riferimento, norme e marchi*

Per facilitare l'allineamento delle strategie di investimento degli operatori del mercato finanziario agli obiettivi climatici e ambientali dell'Unione, fornendo agli operatori una maggiore trasparenza, l'Unione Europea sta lavorando anche su specifici strumenti, indici di mercato e marchi. Ad esempio, la Commissione sta adottando una proposta legislativa relativa alle obbligazioni verdi europee<sup>17</sup> e l'estensione del marchio Ecolabel UE ai prodotti finanziari.

Il Regolamento 2019/2089 aveva già introdotto, alla fine di novembre del 2019, due tipologie di benchmark climatici:

- i benchmark di transizione climatica (Climate Transition Benchmark), che selezionano i titoli in base agli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra degli emittenti;
- i benchmark allineati all'Accordo di Parigi (Paris-aligned Benchmark), che permettono di costruire portafogli allineati a uno scenario di aumento della temperatura media globale contenuto entro 1,5°.

Inoltre, sempre il Regolamento 2019/2089 richiede alle società che elaborano gli indici di mercato di divulgare informazioni su come integrano i temi di sostenibilità nelle metodologie di costruzione dei diversi benchmark.

Di nuovo con l'obiettivo di creare espliciti standard di riferimento, la Commissione ha recentemente presentato un nuovo regolamento che delinea l'European Green Bond Standard, a cui gli emittenti, sia privati che pubblici potranno aderire volontariamente.

<sup>17</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle obbligazioni verdi europee, COM/2021/391 final del 6.7.2021.



In modo inequivocabile, l'Unione Europea si è posizionata come il leader mondiale nella promozione di una finanza a sostegno dello sviluppo sostenibile, spingendo per azioni concrete e quadri normativi che promuovano chiarezza e trasparenza<sup>18</sup>. Gli ambiti di intervento e le azioni previste dalla Comunicazione n. 390 del 2021 testimoniano un impegno concreto anche per i prossimi anni. Essi sono:

1. finanziare la transizione verso la sostenibilità mediante strumenti e politiche volti a consentire agli attori di tutti i settori economici di finanziare i propri piani di transizione ecologica, a prescindere dal loro punto di partenza;
2. rendere la finanza sostenibile più inclusiva nei confronti di PMI e singoli individui, fornendo loro strumenti e incentivi adeguati ad accedere a fondi e finanziamenti per la transizione;
3. rafforzare la resilienza del sistema economico e finanziario nei confronti dei rischi legati ai fattori di sostenibilità;
4. aumentare il contributo del settore finanziario alla sostenibilità;
5. monitorare una transizione ordinata e garantire l'integrità del sistema finanziario dell'UE;
6. promuovere un consenso globale a un'ambiziosa agenda per la finanza sostenibile globale, attraverso iniziative e forum internazionali sui temi della finanza sostenibile e sostenendo i Paesi partner dell'UE nei processi di transizione verso un modello di sviluppo sostenibile.

## 11.4 Conclusioni

Per accompagnare la transizione verso un'economia più giusta, sostenibile e inclusiva, è necessario, oggi più che mai, che gli investitori rifocalizzino i loro impegni in quei settori o in quelle attività che possono generare impatti ambientali e sociali positivi. Gli investitori giocano, infatti, un ruolo chiave nella transizione dell'economia reale verso un modello di crescita climaticamente neutro e più inclusivo, coerente con l'Accordo di Parigi e con gli SDGs delle Nazioni Unite.

Da tempo alcuni investitori integrano le considerazioni ambientali, sociali e di governance (ESG) nelle loro decisioni di investimento, mirando sia a mitigare i rischi che a migliorare il rendimento a lungo termine dei loro portafogli, ma occorre ora un impegno più incisivo e diffuso.

Negli ultimi anni, l'Unione Europea si è posizionata come leader mondiale nella promozione di una visione comune di finanza sostenibile, promuovendo azioni e introducendo quadri normativi che favoriscono una definizione condivisa di sostenibilità e che dovrebbero quindi garantire maggior chiarezza e trasparenza. Elementi, questi, fondamentali per generare fiducia negli investitori e ri-orientare i flussi di capitale verso attività coerenti con gli obiettivi ambientali e sociali definiti a livello internazionale, europeo e nazionale.

Il percorso avviato è promettente, ma le sfide sono numerose e decisamente ambiziose. Sarà necessario un *commitment* da parte di tutti gli operatori economici e istituzionali per la diffusione di una cultura della sostenibilità che vada oltre la convenienza economica

18 Per ulteriori approfondimenti si veda anche Forum per la Finanza Sostenibile (2019), *L'Unione Europea e la finanza sostenibile. Impatti e prospettive per il mercato italiano*, cit.

di breve periodo e guardi invece agli obiettivi di medio-lungo periodo e al necessario supporto in una delicata fase di transizione.

Occorrerà, ad esempio, rafforzare ulteriormente le possibili sinergie tra mercati finanziari e gli altri settori economici e tra policy makers e *practitioners*, per trovare risposte concrete anche laddove non esiste un “business case for sustainability”, ossia dove gli investimenti sostenibili potrebbero non trovare un immediato riscontro economico o generarlo in un tempo non compatibile con la sostenibilità dei diversi attori economici.

Le possibili partnership tra diversi soggetti, nel rispetto degli specifici ruoli e responsabilità, e una visione globale, integrata e solidale di sviluppo sostenibile sono, infatti, presupposti fondamentali per un sostegno (anche finanziario) concreto e reale alla transizione verso un modello di economia sostenibile e inclusiva.

## 12. *Impact investing*. Strategie d'investimento “impact”. Fattori chiave per comunicare con gli investitori, finanziari e filantropici

Tommaso Saltini

### 12.1 Introduzione

*Impact investing* significa investire in imprese, organizzazioni o fondi, con l'intenzione di generare impatto positivo, ambientale e sociale, assieme a ritorno finanziario.

L'uso della parola *impact*, si riferisce all'intento di fare la differenza, in particolare rispondendo ai bisogni primari delle persone, nel nostro Paese come nel mondo, favorendo uno sviluppo economico equo nel rispetto e nella tutela dell'ambiente.

L'*impact investing* è pertanto una forza positiva per lo sviluppo inclusivo e rispettoso dell'ambiente e della comunità, da inquadrare quale orientamento a investire per fare del bene unitamente al generare ricchezza (Agrawal e Hockerts 2019; Badré 2018; Giraud 2015; Bugg-Levine e Emerson 2011; Godeke e Pomares 2009).

Oggi guardano all'*impact investing* diverse categorie di attori, dagli investitori istituzionali quali i fondi di fondi, i fondi pensioni, le compagnie assicurative, le banche multilaterali di sviluppo, i *family offices*, individui con grandi patrimoni, ma anche organizzazioni tradizionalmente legate alla filantropia quali ONG, enti religiosi, fondazioni private<sup>1</sup>. L'*impact investing* riesce anche a mobilitare fondi istituzionali legati a programmi governativi, sia a livello Paese, sia per rafforzare le attività internazionali di cooperazione e sviluppo.

Gli investitori d'impatto e i veicoli gestori da essi utilizzati, definiti da strategie d'impatto, investono sia sui mercati regolamentati sia in imprese non quotate. Taluni valorizzando progetti imprenditoriali promossi anche da categorie differenti di enti non profit, raggruppati recentemente in Italia nella cornice normativa degli enti del Terzo settore (ETS), ovvero enti che hanno il divieto di distribuire utili, a eccezione delle imprese sociali che hanno comunque vincoli molto stretti.

Gli investitori d'impatto, quali fondi di *venture capital*, che investono in imprese non quotate, utilizzano principalmente capitale di rischio, unitamente a strumenti di debiti e strumenti ibridi. Gli investitori d'impatto, quali le fondazioni, che guardano anche agli enti del Terzo settore, utilizzano principalmente strumenti di debito e solo quando possibile capitale di rischio, unitamente all'assegnazione di donativi o utilizzo di capitale di dono per offrire supporto tecnico e servizi.

1 <https://thegiin.org/impact-investing/need-to-know/#what-is-impact-investing>

Sovvenzioni sono talvolta utilizzate per accompagnare le società e/o le organizzazioni finanziate a superare difficoltà specifiche, consolidare gli obiettivi *impact* e favorire il raggiungimento della sostenibilità economica (Broccardo e Mazzuca 2020; Gianoncelli e Boiardi 2017; Landström 2017).

Per sostenere business d'impatto, soprattutto accrescendo l'innovazione dei loro processi operativi nell'ottica di ampliare l'impatto positivo generato, serve rafforzare e facilitare l'accesso a risorse finanziarie, incoraggiando le attività di fondi e fondazioni *impact* e il loro utilizzo di strumenti e soluzioni creative e ibride capaci di utilizzare capitale di debito, capitale di rischio e, quando possibile, anche forme alternative di dono, utilizzando risorse pubbliche o private<sup>2</sup>.

Possono fungere da veicoli di *impact investing*, per investire nelle prime fasi di sviluppo del ciclo di vita delle imprese, anche programmi di incubazione e accelerazione, piattaforme di *crowdfunding*<sup>3</sup> e network di *business angels*<sup>4</sup>.

Sia nel nord che nel sud del mondo, come anche in Italia, seppur con un numero limitato di attori, distinte categorie d'investitori e di filantropi hanno dato vita negli ultimi anni a società, fondi o fondazioni veicolo – con modelli di business ibridi orientati a investire capitale di rischio, strumenti di debito e talvolta anche dono – al fine di generare con diversa intensità ritorno d'impatto (sociale e ambientale) e ritorno finanziario. Importante precisare che le due tipologie di ritorno devono obbligatoriamente coesistere perché si possa parlare di *impact investing*, seppure con equilibrio di intensità differente a seconda della specificità di ciascun veicolo e relativa strategia d'investimento *impact*.

L'impatto positivo che si vuole generare deve essere intenzionalmente predeterminato, deliberatamente perseguito e misurato. Il ritorno d'impatto generato dalle imprese o organizzazioni finanziate, è il modo in cui il soggetto veicolo codifica i propri obiettivi e riporta ai propri investitori, confermando il perseguimento degli obiettivi presentati dalla strategia d'investimento (Bouri et al. GIIN-2018; Gianoncelli e Boiardi EVPA-2018; Dagers e Nicholls 2016).

Considerando l'uso sempre più estensivo, e tal volta improprio, del termine *impact investing* è emersa la necessità di definire gli elementi prioritari da elaborare in una strategia d'investimento *impact*, da comunicare agli investitori e rispetto ai quali organizzare il sistema di monitoraggio e misurazione (Barber et al., 2020; Agrawal e Hockerts 2019; Findlay et al. 2019). È fondamentale pertanto delineare una strategia chiara, intenzionalmente incentrata sul perseguimento di un'agenda di impatto.

L'*impact investing* trova negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs<sup>5</sup>), una importante cornice nell'ambito della quale fare business per raggiungere traguardi comuni, ovvero cercando soluzioni a questioni importanti ri-

2 European Commission (2021), Building an economy that works for people: an action plan for the social economy;, dicembre.

3 Raccolta di fondi/finanziamenti, per lo più tramite WEB, da gruppi di persone (crowd-folla) che decidono di sostenere, investire in un progetto comune avviato da altre persone o organizzazioni. Le tipologie di finanziamento possono essere differenti e dare vita a diversi modelli di crowdfunding: per donazione, per ricompensa, per intermediare investimenti di capitale di rischio e forme di prestito collettivo.

4 I business angels (in italiano: investitori informali) sono soggetti privati che apportano capitali in una impresa nascente in cambio di capitale di rischio della stessa, diventandone socio. Oltre all'apporto di capitale finanziario, il business angel apporta anche la sua esperienza e la sua rete di relazioni.

5 <https://sdgs.un.org/goals>; <https://unric.org/it/agenda-2030/>

guardanti lo sviluppo economico e sociale, quali la povertà, la fame, la salute, l'istruzione, il cambiamento climatico, l'uguaglianza di genere, l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, l'urbanizzazione, l'ambiente e l'uguaglianza sociale.

Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile chiamano a un'azione comune non solo i governi, ma anche tutto il settore privato dalla filantropia alla finanza, passando per il fare impresa. I governi, le ONG, le fondazioni erogatrici, le organizzazioni di *venture philanthropy*<sup>6</sup>, unitamente agli imprenditori, manager e investitori, sono chiamati a interagire con le imprese e la finanza, per indirizzare risorse importanti verso gli obiettivi comuni (UNDP 2019; Morris et al. 2019; Dhar et al. GIIN 2018).

Gli SDGs includono i criteri ambientali, sociali e di governo ESG<sup>7</sup> che delineano da tempo le strategie d'investimento degli investitori responsabili. Tenere come riferimento per le decisioni d'investimento criteri ambientali, sociali e di governo, unitamente alla cornice offerta dagli obiettivi e dai traguardi di sviluppo sostenibile, aiuta a rafforzare l'intenzionalità verso traguardi impact e a fissare metriche di riferimento per la misurabilità dell'impatto.

Nei paragrafi successivi vengono identificati e presentati i fattori chiave che i manager di un veicolo *impact* (società, fondo o fondazione), orientati a investire in imprese non quotate e/o in enti del Terzo settore, devono trattare nel definire i contorni della strategia d'investimento *impact*. L'obiettivo è quello di offrire un contributo per meglio delineare fondamenti strategici operativi dell'*impact investing*, rafforzarne l'intenzionalità e l'identità, offrendo elementi prioritari da considerare per elaborare e presentare una strategia *impact* ai vari target d'investitori potenzialmente sensibili.

Differenti strategie *impact*, con differente peso dato al ritorno d'impatto e al ritorno finanziario potranno così catalizzare distinte categorie d'investitori chiamati, a seconda della responsabilità assunta verso i propri azionisti, a investire risorse verso veicoli *impact* strutturati per finanziare imprese e/o organizzazioni capaci di raggiungere traguardi d'impatto e nello stesso tempo di assicurare ritorno finanziario.

La selezione dei fattori chiave e i suggerimenti espressi in questo contributo sono il frutto di un lavoro svolto a due livelli: uno studio puntuale della letteratura relativa a temi di sviluppo dell'industria del *venture capital* in mercati emergenti e, più specificatamente, sull'*impact investing*, includendo i numerosi report pubblicati dalle associazioni network che si adoperano per diffondere e orientare la visione dell'*impact investing* e favorire condivisione di esperienze e conoscenza (ricordo tra le principali: EVPA; The GIIN; Toniic institute, e il variegato sistema UN<sup>8</sup>); un'analisi empirica qualitativa impostata per osservare il comportamento di un panel di soggetti veicolo, quali fondazioni e fondi di *venture capital*, che utilizzano risorse dichiarandosi *impact investors*<sup>9</sup>. Per questa

6 <https://evpa.eu.com/about-us/what-is-venture-philanthropy>

7 <https://www.investopedia.com/terms/e/environmental-social-and-governance-esg-criteria.asp>

8 EVPA - European Venture Philanthropy Organisation – [evpa.eu.com/](http://evpa.eu.com/); The GIIN - Global Impact Investing Network – [thegiin.org/](http://thegiin.org/); Toniic institute – [toniic.com/](http://toniic.com/); Nazioni Unite – [un.org/](http://un.org/) il sistema delle Nazioni Unite è composto da organi istituzionali e da numerose agenzie, programmi, fondi e istituti specializzati.

9 Il panel analizzato comprende 82 veicoli che dichiarano d'investire perseguendo impatto. Di questi 58 sono classificabili come Impact Venture Capital e investono con una strategia Finance first+Impact; 24 sono principalmente organizzazioni di *venture philanthropy* che investono secondo una strategia Impact first + Finance. 55 sono europei, di cui 20 italiani. 14 nord americani, 7 della regione Middle East North Africa, 4 latino americani, e 2 del sud est asiatico.

seconda parte di analisi sono state considerate le informazioni disponibili sul web, sui bilanci e, in alcuni casi, sugli strumenti di comunicazione e reportistica interna elaborati dai manager dei soggetti veicolo per comunicare con i propri investitori.

## 12.2 Differenti strategie per differenti investitori

Donatori e investitori, filantropia e finanza, avvicinano l'*impact investing* provenendo da esperienze e culture diverse, dando vita a soggetti veicolo che utilizzano metodi e strumenti analoghi, ma con prospettive strategiche distinte (Bouri et al. GIIN-2018; OECD 2014, 2015; Koh et al. 2012).

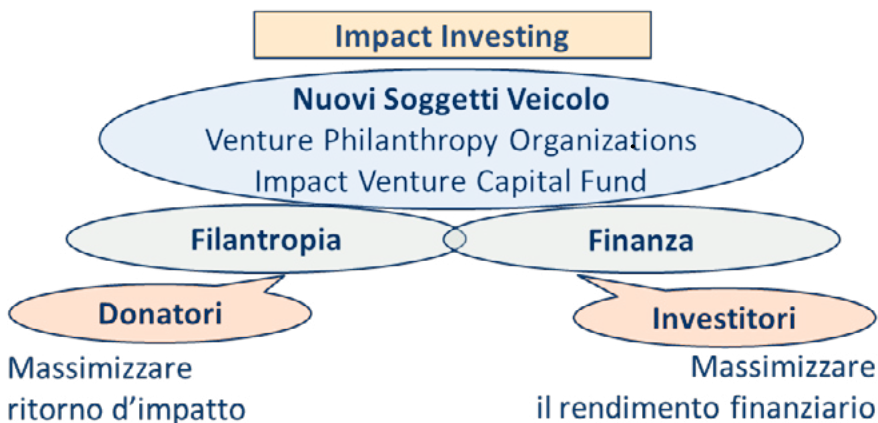
La filantropia tradizionale muove verso le organizzazioni di *venture philanthropy* e la finanza sul capitale di rischio converge verso il *venture capital* d'impatto.

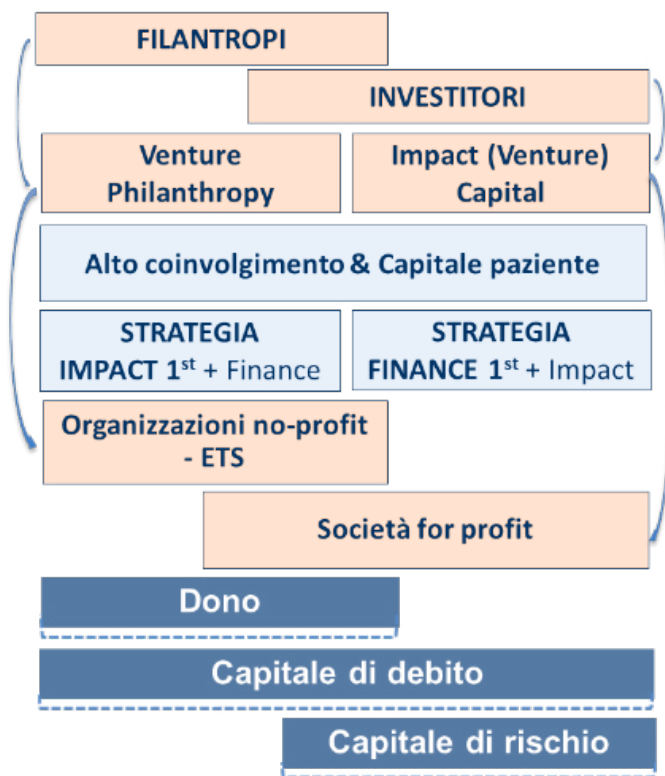
Gli investitori di capitale di rischio iniziano sempre più a mettere a tema l'obiettivo di generare impatto positivo sul bene comune e di collaborare a un reale sviluppo. Nello stesso tempo si riscontra sempre più un maggior numero di filantropi, individui e organizzazioni orientate a pianificare un uso del dono in grado di generare un impatto a lungo termine, investendo in modelli di business sostenibili e, pertanto, agendo come investitori utilizzando consequenzialmente donativi, capitale di debito e capitale di rischio.

I soggetti veicolo che operano come investitori *impact* a supporto di business d'impatto, possono operare come entità legali non profit (principalmente fondazioni) o enti giuridici profit (in Italia quali fondi SGR, o società di capitali). Nel primo caso identifichiamo i soggetti veicolo quali organizzazioni di *venture philanthropy* e nel secondo caso come fondi d'*impact venture capital*.

Tutti i soggetti veicolo *impact* investono seguendo una strategia *impact*, che deve sempre deliberatamente essere impostata al fine di generare ritorno d'impatto e ritorno finanziario. I due fattori devono coesistere, seppure con pesi differenti (Agrawal e Hockerts 2019; Kohler et al. 2011). La strategia *impact* ben definita diventa il modo con cui il soggetto veicolo codifica la propria intenzionalità, e comunica le differenze di peso date al ritorno d'impatto e al ritorno finanziario.

**Figura 12.1 Impact investing, convergenza tra filantropia e finanza**



**Figura 12.2 Impact investing, differenti strategie**

Le organizzazioni di *venture philanthropy* investono principalmente per generare impatto, secondo le regole usate nell'industria del *venture capital*, focalizzandosi in business sociali apportatori di soluzioni a vantaggio di popolazione target e a protezione dell'ambiente, coinvolgendo principalmente partner e investitori che provengono da posizioni di filantropia.

Il focus principale è sul risolvere problemi, rispondere a bisogni primari. Il rendimento finanziario atteso è solitamente inferiore a quello di mercato e l'opzione di una performance negativa è contemplata anche se mai perseguita deliberatamente. Il fine del *venture philanthropy* è quello di rafforzare la struttura delle imprese o delle organizzazioni e sostenerle con trasferimento di conoscenze e competenze. Si tratta di un sostegno e affiancamento pluriennale, a lungo termine, volto a dare stabilità ai soggetti finanziati (Gianoncelli e Martinez EVPA-2020; Calderini et al. 2018; Gianoncelli, Boiardi EVPA-2017; Grossmann et al. 2013).

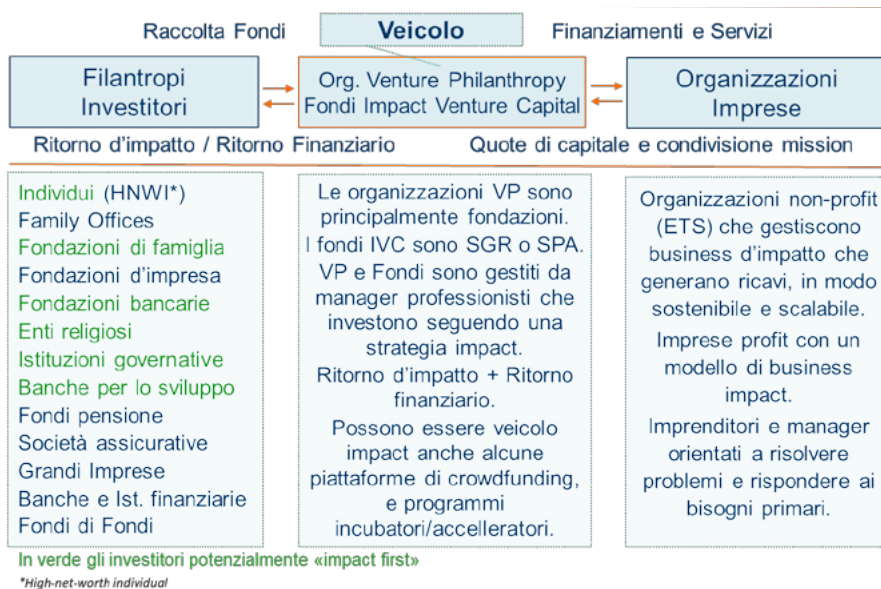
I fondi di *venture capital impact* investono seguendo una strategia orientata a generare un ritorno finanziario in linea con gli standard di mercato, unitamente a un forte impegno a generare impatto (Barber et al. 2020; Vecchi 2016). Il ritorno d'impatto non è facoltativo e deve essere raggiunto parallelamente al raggiungimento del ritorno finanziario. L'intenzionalità con cui l'investitore persegue gli obiettivi d'impatto, insieme all'aspettativa di un ritorno economico, caratterizza il modello di business del veicolo investiture.

I veicoli di *venture capital impact* non utilizzano il dono, ma in taluni casi le società in portafoglio possono cogliere vantaggi, quali il supporto tecnico e gestionale, provenienti da programmi governativi, o promossi da agenzie per lo sviluppo multilaterali, istituzioni finanziarie per lo sviluppo o altri enti non profit quali, ad esempio, le organizzazioni non governative (ONG). I fondi di *venture capital impact* possono raccogliere fondi oltre che da fondazioni, individui e *family offices* anche da investitori istituzionali quali i fondi pensione, le società assicurative, le imprese, le banche e le istituzioni finanziarie.

Anche in Italia si riscontra una convergenza creativa tra gli investitori nel capitale di rischio e le istituzioni filantropiche più strutturate. Entrambe le categorie d'investitori, infatti, stanno contribuendo a strutturare nuovi soggetti veicolo che combinano, pur con pesi differenti, obiettivi d'impatto e obiettivi finanziari. Questi soggetti sono tutti accomunati da un alto grado di coinvolgimento con l'impresa o l'organizzazione finanziata e dall'apertura a continuare il partenariato per un periodo lungo, investendo pertanto capitale definito paziente. L'obiettivo ultimo è quello di rendere sostenibili nel tempo – e scalabili – un sempre maggior numero di business d'impatto.

I differenti investitori sviluppano e perseguono strategie *impact* diverse, che variano non solo per il differente peso dato al ritorno d'impatto e al ritorno finanziario, ma anche per il differente modo di guardare ai “fattori chiave” correlati al generare impatto. Tenere conto in modo sistematico di questi fattori è cruciale per evitare di utilizzare il termine *impact* unicamente per ragioni di marketing e scadere così nell'*impact washing*<sup>10</sup> (Gianoncelli e Boiardi EVPA-2018).

**Figura 12.3 Impact investing, diversi investitori e diversi veicoli**



10 Il termine *impact washing* viene utilizzato quando si etichetta come investimenti d'impatto, investimenti che non generano un reale impatto positivo, ma solo ritorno finanziario con un profilo di rischio in linea con i rendimenti attesi dal mercato. Il termine *impact investing* viene in questi casi utilizzato per motivi di marketing e non sostanzialmente.



Per rafforzare l'ecosistema dell'*impact investing* e poter coinvolgere differenti categorie d'investitori *impact* – e pertanto più risorse possibili – è importante che sorgano soggetti diversi che operano seguendo strategie diverse, con pesi differenti tra ritorno d'impatto e ritorno finanziario.

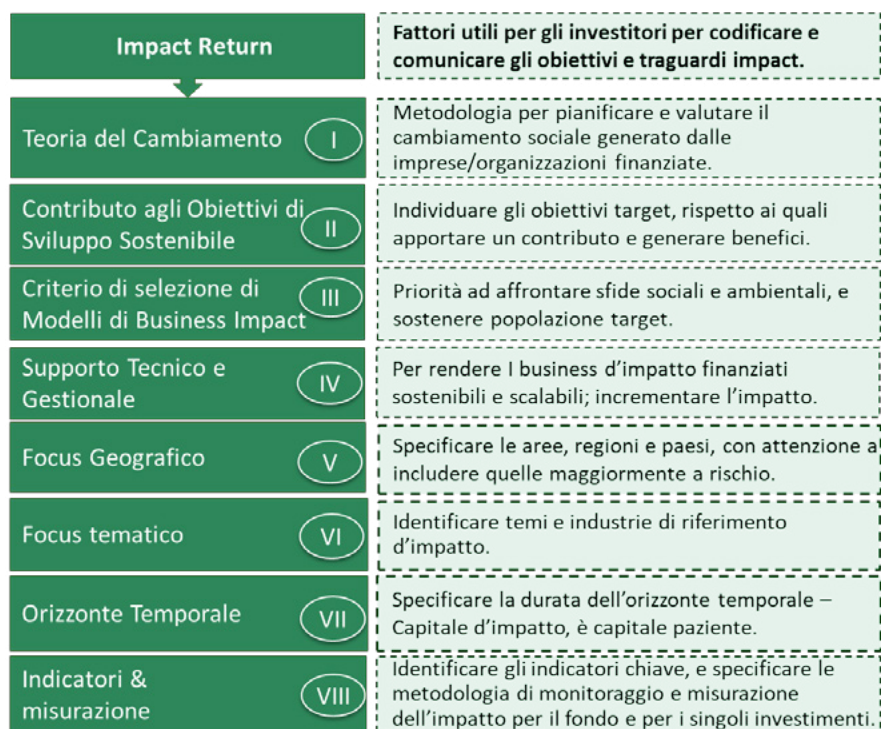
### 12.3 Fattori chiave per delineare una strategia d'investimento impact

Per orientare i manager dei soggetti veicolo nella messa a punto e comunicazione di una strategia d'investimento *impact*, si consiglia di tenere in considerazione i seguenti fattori:

1. La teoria del cambiamento.
2. Orientamento verso gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.
3. I criteri per selezionare modelli di business d'impatto.
4. Il supporto tecnico e gestionale offerto ai business finanziati.
5. Il focus geografico di riferimento.
6. I settori tematici o settori industriali di riferimento.
7. L'orizzonte temporale del fondo.
8. La metodologia adottata per gestire e misurare l'impatto.

Questi fattori sono rilevanti perché condizionano il ritorno d'impatto. Considerarli attentamente permette una migliore gestione dei processi che generano impatto e supporta i processi di misurazione. È importante considerare questi fattori e condividere il relativo

**Figura 12.4 Strategia d'investimento impact, fattori chiave**



posizionamento rispetto a essi con gli investitori, gli imprenditori e tutte le parti coinvolte nel fare impresa, tenendo conto dei contesti di riferimento in cui le imprese e organizzazioni finanziate operano.

### 12.3.1 La teoria del cambiamento

La teoria del cambiamento è una metodologia specifica applicata per pianificare e valutare progetti e investimenti che promuovano il cambiamento sociale. Si tratta di uno strumento utile per rappresentare in modo esplicito come e perché ci si attende un cambiamento attraverso uno specifico intervento filantropico o investimento (Brest 2010). Formulando la teoria del cambiamento si arriva a esplicitare i cambiamenti (*outcome*) che si vogliono generare attraverso i prodotti e i servizi delle iniziative promosse o imprese finanziate (*output*). Per questo è importante illustrare la strategia che si intende adottare per raggiungere gli obiettivi di cambiamento dichiarato e descrivere le singole azioni in cui si articola la strategia.

La teoria del cambiamento rappresenta il punto di partenza per avviare un percorso di monitoraggio e valutazione delle attività previste, per verificare l'esistenza dei cambiamenti auspicati e, laddove possibile, stabilire l'esistenza di una relazione causale fra gli interventi svolti e i cambiamenti osservati<sup>11</sup>.

La teoria del cambiamento è uno strumento inizialmente utilizzato nell'ambito della filantropia strategica, ma nel tempo sempre più raccomandato a chi opera nell'ambito dell'*impact investing* (Jackson 2013), sia come organizzazioni di *venture philanthropy*, sia come fondi *venture capital* d'impatto. La teoria del cambiamento diventa così la base rispetto alla quale monitorare e misurare i traguardi d'impatto del fondo o della fondazione quale

**Figura 12.5 Teoria del cambiamento del fondo SIFA**



Fonte: Stability Impact Fund Africa, Cordaid Investment Management

<sup>11</sup> <https://www.fondazionecriplo.it/static/upload/gui/guida-teoria-del-cambiamento-quadro-logico-2020.pdf>

soggetti veicolo, chiarendo e rafforzando le relazioni con gli investitori dalla fase raccolta di capitale fino alla fase di disinvestimento.

Sarà inoltre importante elaborare la teoria del cambiamento anche per i singoli investimenti, e conseguentemente considerarla strumento utile per monitorare e misurare i risultati d'impatto delle singole imprese e organizzazioni finanziate e gestite in portafoglio.

A seguire la rappresentazione sintetica della teoria del cambiamento di **Stability Impact Fund** promosso dalla Fondazione Cordaid. Si tratta di un fondo di *venture capital* d'impatto che ha sede in Olanda e investe in piccole medie imprese e istituzioni di micro-finanza nei Paesi dell'Africa sub-sahariana. Il fondo guarda con attenzione all'imprenditorialità femminile e giovanile e, in generale, a business capaci di generare opportunità di lavoro per la popolazione più povera. L'obiettivo ultimo è quello di sostenere la crescita economica di Paesi in via di sviluppo e di realizzare nello stesso tempo un equo ritorno finanziario. Hanno investito nel fondo individui, fondazioni, enti religiosi ed enti governativi.

### 12.3.2 Orientamento verso gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)

I Paesi membri delle Nazioni Unite hanno adottato nel 2015 gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs), noti anche come *Global Goals*. Gli SDGs sono 17 obiettivi interconnessi, ulteriormente sviluppati in 169 traguardi (*targets*), stabiliti al fine promuovere un futuro migliore e più sostenibile per tutti. I 17 obiettivi rappresentano un invito universale all'azione per sostenere lo sviluppo economico e sociale, includendo la lotta alla povertà, la protezione del pianeta, il diritto alla salute e all'istruzione, l'accesso all'acqua e all'energia, il lavoro, la crescita economica inclusiva e sostenibile, il cambiamento climatico e la tutela dell'ambiente, l'urbanizzazione, i modelli di produzione e consumo, l'uguaglianza sociale e di genere, la giustizia e la pace<sup>12</sup>. Gli SDGs sono conosciuti anche come Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile<sup>13</sup>.

Gli SDGs rappresentano una provocazione non solo per i governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, ma anche per tutti gli attori grandi, medi e piccoli dell'economia e della finanza mondiale. Tutti siamo chiamati a fare business e generare ricchezza, simultaneamente promuovendo la crescita economica, la giustizia sociale e la sostenibilità ambientale.

Sebbene siamo potenzialmente d'accordo che vi siano oggi, grazie alla maggiore interconnessione data dagli sviluppi tecnologici, maggiori possibilità di garantire l'accesso per tutti a beni e servizi primari, occorrono ancora molti sforzi per allocare risorse finanziarie e sostenere iniziative sociali e imprenditoriali orientate con efficacia ad accrescere uno sviluppo equo e integrale.

L'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* chiama a cooperare attori diversi, dalle istituzioni pubbliche a quelle private, dalla filantropia alla finanza. Gli SDGs rappresentano pertanto una cornice all'interno della quale individuare business d'impatto su cui inve-

<sup>12</sup> [un.org/sustainabledevelopment/](http://un.org/sustainabledevelopment/);

<sup>13</sup> [sdgs.un.org/2030agenda](http://sdgs.un.org/2030agenda)

stire, a supporto dello sviluppo economico e sociale di aree e Paesi più in difficoltà e una parte di popolazione a forte rischio esclusione. La chiamata all'azione degli SDGs, rivolta in modo nuovo anche agli imprenditori e investitori, abbraccia la cornice di riferimento utilizzata nel processo decisionale in materia di investimenti sostenibili dei fattori ambientali, sociali e di *governance* (ESG). Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile rafforzano la direzione e l'intenzionalità, fornendo un linguaggio comune e indicatori globali utili per definire, gestire e misurare l'impatto. Inoltre, mentre gli investimenti ESG sono più radicati nel "non causare danni", gli SDGs mirano a mobilitare investimenti per generare valore e creare attivamente cambiamenti sociali, ambientali ed economici a lungo termine (Morris et al. 2019).

Per gli investitori d'impatto, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile forniscono elementi utili per integrare non solo la strategia, ma tutto il processo d'investimento, in particolare la fase di raccolta delle opportunità e la prima selezione (*deal flow* e *deal screening*), ma anche la fase di definizione degli accordi che regolerà lo scambio azioni-capitale (*deal structuring*), la fase di monitoraggio e gestione degli investimenti e, soprattutto, la strategia di uscita (*exit strategy*) che dovrà assicurare la durata nel tempo del ritorno d'impatto (Dhar, et al. GIIN-2018).

Interessante ricordare il progetto SDGs Impact, iniziativa dell'UNDP<sup>14</sup> (United Nations Development Programme) nata per facilitare e aumentare gli investimenti a supporto dell'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. Nell'ambito di questo progetto sono stati fissati gli standard per indirizzare verso tempi SDGs Impact i manager dei fondi di *venture capital* e *private equity*<sup>15</sup>.

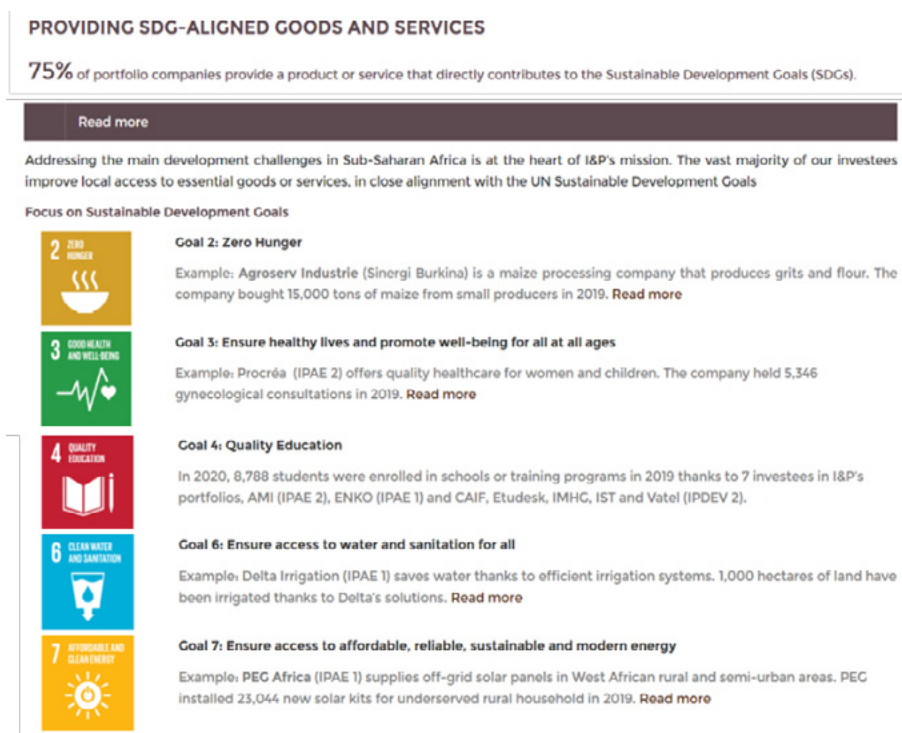
Definire una strategia d'impatto significa, pertanto, mobilitare fondi verso imprese e organizzazioni con modelli di business orientati a risolvere problemi e a soddisfare bisogni primari specificati nella vasta cornice dell'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. Problemi e bisogni chiedono nuove soluzioni, e queste possibili risposte rappresentano vaste opportunità di business d'impatto.

Gli investitori a impatto e gli imprenditori a impatto sono attori chiamati a esaminare, investire e sviluppare modelli di business che contribuiscono agli SDGs.

Di particolare interesse per il riferimento agli SDGs il fondo *impact venture capital* francese **Investisseurs & Partenaires** (I&P), focalizzato a investire in piccole e medie imprese africane (cfr. Figura 12.6). I&P è una realtà che comunica in modo strutturato gli obiettivi d'impatto e orienta le proprie scelte d'investimento verso modelli di business che apportano un contributo diretto nell'ambito di alcuni obiettivi e traguardi di sviluppo sostenibile. I&P gestisce tre fondi, l'ultimo – lanciato nel 2019 – ha raccolto 75 milioni di euro coinvolgendo sia investitori istituzionali, quali società di assicurazioni e banche per lo sviluppo, sia investitori privati (Investisseurs & Partenaires, [www.ietp.com](http://www.ietp.com)).

14 [undp.org/](http://undp.org/)

15 [sdgimpact.undp.org/private-equity](http://sdgimpact.undp.org/private-equity)

**Figura 12.6 Il focus SDGs di I&P**

Fonte: Investisseurs & Partenaires

### 12.3.3 I criteri adottati per selezionare modelli di business d'impatto

L'attività di raccolta e selezione di potenziali investimenti è, per i soggetti veicolo che investono capitale di rischio in imprese non quotate, l'attività principale e forse più difficile. Le selezioni vengono fatte seguendo le priorità strategiche previamente condivise con gli investitori e attraverso un lavoro accurato di pianificazione finanziaria, portato avanti in comune con i soggetti imprenditoriali delle imprese target.

Per i veicoli, fondazioni *venture philanthropy* e fondi di *venture capital impact*, è prioritario – e ancora più complesso – stabilire i criteri con i quali analizzare e misurare poi nel tempo il ritorno *impact* delle organizzazioni o imprese finanziate. È determinante accertarsi degli obiettivi d'impatto sociali e ambientali di ogni singola società partecipata, valutando la potenzialità *impact* dei singoli modelli di business.

Per stabilire se un modello di business è d'impatto, cioè favorisce sviluppo economico equo e sostenibile, occorre principalmente guardare se si:

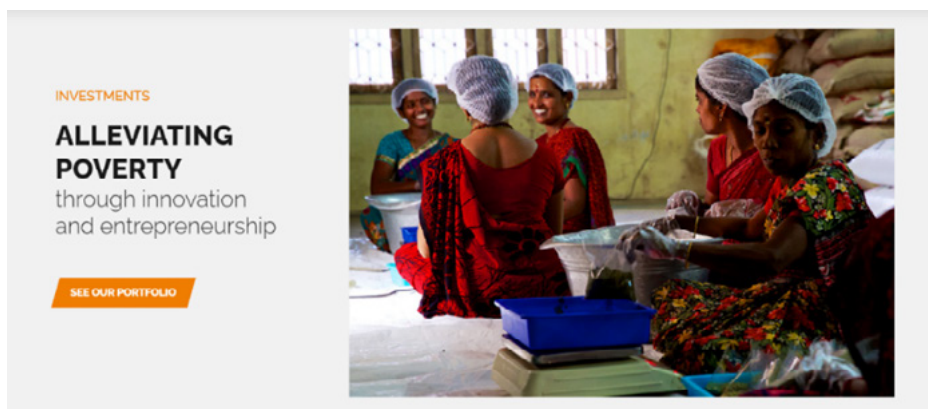
- favorisce l'accesso a beni e servizi primari a popolazione povera e a rischio esclusione, a condizioni accessibili;
- produce e distribuisce in modo ecosostenibile, rispettando l'ambiente, o se si producono prodotti e servizi a diretto beneficio di tematiche ambientali;
- crea occupazione a condizioni dignitose a popolazione target.

Con il termine “popolazione target” ci si riferisce a tutti coloro che, nei differenti Paesi e contesti, hanno difficoltà ad accedere a prodotti e servizi primari. Popolazione target sono, ad esempio, i lavoratori disoccupati o le persone che, a seconda dei contesti, fanno più fatica a entrare nel mercato del lavoro, come spesso capita ai giovani e alle donne, o alle persone con disabilità fisiche e mentali, nonché a tutta la popolazione povera, senza reddito, che vive sotto la soglia di indigenza. Raggiungere questi target di popolazione rappresenta un obiettivo primario per gli imprenditori e gli investitori d’impatto (Bass et al. GIIN-2020).

Un modello di business d’impatto deve poter funzionare, generare ricavi e assicurare una buona redditività, nel rispetto di ogni singola persona, della comunità, dell’ambiente e, quindi, con un’attenzione ultima a essere sostenibile nel lungo termine, generando così un impatto positivo misurabile e duraturo. L’obiettivo *impact* della maggioranza delle fondazioni e fondi *impact* del panel considerato consiste nel miglioramento della qualità della vita delle persone e comunità, nonché nel rendere più efficienti i processi produttivi di beni e l’erogazione di servizi primari anche in contesti complessi, traducibile altresì in aumento dei redditi o in una riduzione dei prezzi.

Per valutare le potenzialità d’impatto di un modello di business è anche fondamentale valutare la motivazione verso i temi *impact* delle persone con ruoli apicali nelle organizzazioni e imprese finanziate. Imprenditori e manager devono sentire l’urgenza e il valore del fare business, risolvendo problemi, rispondendo a bisogni primari e, simultaneamente, devono avere la capacità di creare consenso verso i temi *impact* e fare network, coinvolgendo tutti gli attori implicati nell’organizzazione e nell’impresa, quali azionisti, dipendenti, consulenti, fornitori e clienti. Una strategia d’*impact investing* prevede, pertanto, il selezionare e l’investire in modelli di business con buone potenzialità di crescita, caratterizzati da capacità di generare impatto in correlazione al profitto.

**OPES LCEF Impact Fund** è un veicolo non profit di *impact investing* che fornisce capitale paziente e supporto manageriale alle imprese sociali che sono nella loro fase iniziale e che cercano soluzioni per contrastare la povertà. OPES LCEF Impact Fund nasce dalla fusione operativa della Fondazione OPES e del Low Carbon Enterprise Fund (LCEF) costituito nel Regno Unito nel 2007. La fondazione OPES è stata costituita in Italia nel 2012 con il supporto di alcune fondazioni e realtà del Terzo settore. OPES raccoglie primariamente capitale di dono che viene investito in imprese con modelli di business *impact* principalmente in Africa orientale e India. La strategia d’investimento *impact* di OPES è orientata a investire in imprese che aiutano a risolvere i problemi globali di povertà e disuguaglianza sociale. L’obiettivo ultimo è quello di contrastare la povertà sostenendo l’innovazione e l’imprenditorialità.

**Figura 12.7 L'orientamento a ridurre la povertà di OPES LCEF Impact Fund**

Fonte: OPES LCEF Impact Fund

#### 12.3.4 Il supporto tecnico e gestionale offerto ai business finanziati

Un elemento chiave da considerare per definire la strategia di investimento a impatto consiste nel precisare le attività a supporto per rafforzare le capacità imprenditoriali tecniche e gestionali delle imprese e organizzazioni finanziate. È rilevante identificare il livello di assistenza che si intende offrire per accompagnare nuove idee di business a divenire modelli di business funzionanti, profittevoli ed efficaci nel generare impatto.

Un intenso livello di coinvolgimento del team di gestione del veicolo investitore con le organizzazioni e società finanziate è importante per accompagnare a generare, gestire, misurare e rendere duraturi nel tempo gli obiettivi e traguardi d'impatto.

Il modello di business delle fondazioni di *venture philanthropy* e dei fondi di *impact venture capital* si caratterizza per l'alto grado di coinvolgimento necessario per trasferire conoscenze e competenze. Si tratta di un sostegno e affiancamento pluriennale, a lungo termine, volto a strutturare la *governance* in modo solido e dare stabilità all'organizzazione o impresa offrendo vari servizi.

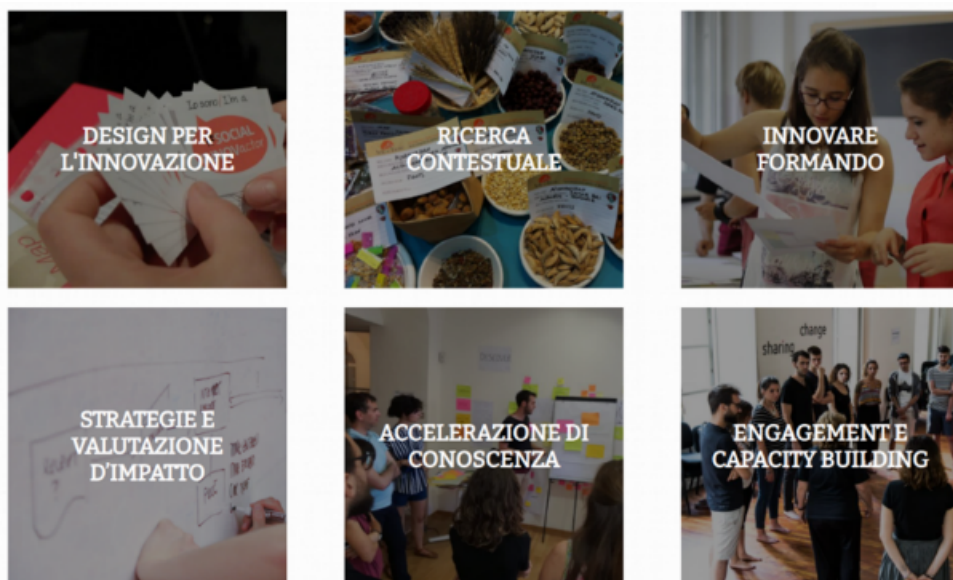
Tra i servizi offerti ricordiamo, in particolare, la condivisione del proprio network di relazioni collegate al settore industriale di riferimento e alla comunità finanziaria, utile per recuperare risorse anche con il capitale di debito, o per ulteriori necessità di capitale di rischio. Importante, inoltre, l'affiancamento offerto per migliorare i processi di gestione, amministrazione, controllo, ma anche la comunicazione e il marketing. Rilevante, inoltre, sottolineare l'impegno prefigurato per sviluppare le competenze dei manager e degli imprenditori, offrendo formazione sistematica e supportando l'innovazione tecnologica (Bass e Pineiro 2017; Landström 2017).

Costruire una relazione stabile e duratura tra il team del veicolo investitore e gli imprenditori e i manager delle imprese e organizzazioni finanziate è un elemento centrale perché la partnership duri nel tempo e porti frutti, ovvero buoni ritorni d'impatto misurabili e il ritorno finanziario atteso.



**Social Fare Seed Srl** è un veicolo privato fondato nel 2017 da *impact investor* per investire in imprese e startup a impatto sociale, selezionate tramite le call FOUNDA-MENTA e accelerate da SocialFare (programma di accelerazione per startup a impatto sociale). Gli investitori del veicolo supportano i team in accelerazione anche con un vasto network di contatti, sinergie e opportunità nazionali e internazionali. Il veicolo Social Fare Seed investe nei progetti sviluppati e assistiti dal Centro per l'Innovazione Social Fare. Attraverso la ricerca, la formazione e il co-design si sviluppano soluzioni innovative per dare risposte alle pressanti sfide sociali. Tra gli investitori di Social Fare Seed ricordiamo la Compagnia di San Paolo, Finde spa, la Fondazione CRC, Fondazione Magnetto e la congregazione dei Giuseppini del Murialdo, ente fondatore della prima impresa sociale denominata Social Fare.

**Figura 12.8 I servizi a supporto di Social Fare Seed**



Fonte: Social Fare, Centro per l'Innovazione Sociale

### 12.3.5 Il focus geografico

Investire per generare impatto, significa guardare con priorità ad aree e regioni depresse. Si tratta di affrontare la sfida di investire in contesti e Paesi meno stabili, con regolamentazioni più incerte, infrastrutture deboli, sistemi economici e finanziari complessivamente fragili. Investire in attività imprenditoriali in un Paese in via di sviluppo può essere, da un lato, un compito impegnativo e rischioso per il ritorno finanziario atteso, ma nello stesso tempo significa maggiori possibilità di generare un ritorno d'impatto, di servire il bene comune e promuovere un cambiamento.



Investire in Paesi meno sviluppati comporta costi e rischi maggiori, anche legati alla complessità e fragilità degli assetti legali e fiscali. Serve inoltre investire maggiormente in formazione, per colmare lacune culturali e tecniche, e considerare la possibilità di rientrare dagli investimenti in tempi più lunghi, necessari per favorire e consolidare uno sviluppo imprenditoriale stabile sostenibile (Bannick et al. 2015; Gianoncelli e Martinez EVPA-2020).

È importante ricordare che il focus geografico verso aree più depresse e a rischio può caratterizzare l'azione di organizzazioni di *venture philanthropy* e fondi di *impact venture capital* che operano in Paesi più maturi e stabili, ma con sviluppo poco omogeneo tra le diverse categorie di cittadini e spesso tra aree urbane e rurali.

Investire in Paesi con reddito pro-capite basso e in aree dove ampi target di popolazione non hanno accesso a beni primari quali il cibo, l'acqua, e a servizi quali l'assistenza sanitaria e l'educazione, significa implementare una strategia d'investimento con forte orientamento a generare impatto. L'elemento geografico può comunque non essere sufficiente se il modello di business delle imprese finanziate dal veicolo investitore *impact* non è legato al rispetto dell'ambiente e delle persone.

L'apertura a investire per sostenere lo sviluppo economico di Paesi in via di sviluppo e aree depresse caratterizza l'operato della maggior parte delle fondazioni e fondi analizzati, in Italia e nel mondo.

**Insitor Partners** è una iniziativa interessante, promossa da investitori privati italiani. Il primo fondo pilota nasce nel 2009 con l'intento di investire in piccole e medie imprese in Asia, in particolare in Cambogia, Myanmar, India e, successivamente, anche in Pakistan. Nel 2015 nasce il veicolo Insitor Impact Asia Fund registrato a Singapore. Nel 2021 è stato lanciato un secondo fondo che sarà operativo nella prima metà del 2022.

Insitor rappresenta un caso di eccellenza per chiarezza nell'impostazione strategica e intenzionalità a operare quale veicolo per gli investimenti d'impatto. La strategia d'investimento dei fondi Insitor dichiara in modo esplicito il desiderio e l'impegno a fare uscire le persone dalla povertà, selezionando imprese con modelli di business volti a offrire beni e servizi accessibili a target di clientela a basso reddito.

La strategia d'investimento *impact* di Insitor è focalizzata a investire in alcuni Paesi del sud est asiatico, tra cui figurano Cambogia, India, Pakistan e il Myanmar (o Birmania), Paesi fortemente segnati da problemi sociali e fragilità strutturali (Insitor Partners, [www.insitorpartners.com](http://www.insitorpartners.com)).

### 12.3.6 I settori tematici di riferimento

Le strategie di investimento di fondazioni e fondi *impact* si contraddistinguono per il focus a investire in imprese e organizzazioni che operano all'interno di settori tematici per loro natura sensibili agli obiettivi *impact*.

Le organizzazioni coinvolte nella diffusione di una cultura dell'*impact investing* sono impegnate a orientare gli investitori verso aree tematiche di riferimento per le imprese e contestualizzabili all'interno della cornice fissata dagli SDGs.

**Figura 12.9 Il focus di Insitor verso consumatori a basso reddito in Paesi in via di sviluppo**



Fonte: Insitor Partners

Nell'ambito dell'iniziativa delle Nazioni Unite PRI (Principi per l'Investimento Responsabile)<sup>16</sup>, in collaborazione con numerosi esperti e realtà collegate, è stato creato un documento chiamato *Impact Investing Market Map*<sup>17</sup> che contiene informazioni su dieci aree tematiche di impatto ambientale e sociale che per loro natura sono collegate al tema della sostenibilità e agli SDGs.

Lo scopo è quello di aiutare gli investitori a orientare risorse verso imprese che forniscono risposte alle sfide sottolineate nell'ambito degli SDGs, e allineare la gestione e la misurazione dell'impatto ai target specifici e agli indicatori raccomandati. Per questo vengono forniti indicatori di riferimento (KPI) utili per aiutare a selezionare imprese con modelli di business d'impatto da finanziare e per avere parametri condivisi per la misurazione delle performance. I dieci settori tematici identificati dall'iniziativa PRI sono: efficienza energetica, edilizia sostenibile (bioedilizia), energie rinnovabili, agricoltura sostenibile, gestione sostenibile delle foreste (silvicoltura sostenibile), acqua (risorse idriche), edilizia agevolata, educazione, salute, finanza inclusiva (Morriesen 2018).

Altra iniziativa interessante da ricordare è quella del Toniic Institute<sup>18</sup> che, con l'obiettivo di indirizzare verso temi *impact*, ha sviluppato il *Toniic SDG Impact Theme Framework*<sup>19</sup>. Si tratta di un utile supporto per allineare gli obiettivi *impact* agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile attraverso l'individuazione di 60 settori tematici, correlati ai differenti obiettivi e target.

16 Principles for responsible investments è un'iniziativa nata per favorire una maggiore integrazione delle tematiche ESG (ambientali, sociali e di governance) nelle strategie d'investimento degli investitori istituzionali.

17 PRI/Principles for responsible investments (2018), Impact Investing Market Map

18 Toniic Institute è una comunità internazionale di impact investors e filantropi a cui aderiscono angel investors, fondazioni, fondi di investimento, società di investimento, family offices; cfr. [toniic.com/](http://toniic.com/)

19 [toniic.com/sdg-framework/](http://toniic.com/sdg-framework/)

Un contributo importante per inquadrare i settori tematici di riferimento dell'*impact investing* proviene anche dal documento *IRIS+, Thematic Taxonomy*<sup>20</sup>, pubblicato da the GIIN nel 2019 e aggiornato nel 2021. Il documento individua categorie e temi di riferimento *impact*, sempre in linea con gli SDGs, e fornisce strumenti utili per gestire e misurare l'impatto.

I temi di impatto selezionati e trattati dal documento *IRIS+* sono i seguenti: agricoltura (sicurezza alimentare e agricoltura sostenibile); aria pulita; conservazione della biodiversità e degli ecosistemi; clima; diversità e inclusione; accesso a un'istruzione di qualità; occupazione; energia pulita e accesso all'energia; finanza inclusiva; salute e nutrizione; territorio (conservazione delle risorse naturali, silvicoltura sostenibile e gestione del territorio); oceani e zone costiere (conservazione e gestione delle risorse marine); contrasto all'inquinamento; edilizia sociale e bioedilizia; gestione dei rifiuti; acqua (gestione delle risorse e servizi igienico-sanitari).

Unitamente a questi temi, possono essere considerati d'impatto anche altri settori quali, ad esempio, in particolare in Italia, la cultura (arte, musica e spettacolo), la conservazione del patrimonio culturale, il turismo sostenibile e responsabile.

Nel definire una strategia d'investimento *impact*, l'identificazione con settori tematici per loro natura d'impatto, facilita il processo di individuazione degli indicatori di performance, e pertanto di gestione e misurazione dell'impatto generato. Per le fondazioni e fondi veicolo *impact*, diventa importante allineare la propria strategia a settori tematici sensibili e, così, investire con l'intento di sviluppare soluzioni e portare risposte ai bisogni prioritari a essi collegati, unitamente all'obiettivo di generare buoni ritorni finanziari.

**Figura 12.10 Strategia di investimento di a|impact**



Fonte: Avanzi Etica Sicaf Euveca SpA

**alimpact** è un veicolo di investimento italiano che supporta lo sviluppo e la crescita di piccole e medie imprese e startup innovative che hanno la missione di generare un impatto sociale, ambientale e culturale positivo sulla collettività. Tra i promotori di alimpact c'è la società Avanzi – Sostenibilità per Azioni e Etica sgr – e tra gli investitori ci sono Banca Etica e Fondazione Social Venture Giordano dell'Amore, oltre a family offices e investitori istituzionali. Nell'ambito della strategia d'investimento, alimpact esplicita settori tematici di riferimento.

### 12.3.7 L'orizzonte temporale del fondo

L'*impact investing* richiede un approccio paziente. È necessario investire tempo per accompagnare le imprese e le organizzazioni finanziate a crescere e consolidare le attività in modo sostenibile e generare impatto sociale e ambientale duraturo.

I fondi *impact venture capital* stabiliscono tempistiche più lunghe rispetto a quanto fanno i fondi di *venture capital* tradizionali che ambiscono a disinvestire non oltre i tre anni dall'investimento in capitale di rischio e hanno una durata complessiva di circa dieci anni. Le fondazioni che investono come organizzazioni di *venture philanthropy*, pianificano la strategia di uscita degli investimenti in portafoglio con tempi molto pazienti e operano a supporto delle imprese e organizzazioni finanziate senza vincoli di tempi prestabiliti. Il capitale paziente dell'investitore *impact* ha una maggiore tolleranza al rischio, e il processo d'investimento del soggetto veicolo è strutturato in modo flessibile in modo da assecondare le esigenze particolari delle imprese e delle organizzazioni finanziate, in relazione agli obiettivi d'impatto.

È sempre vincolante, comunque, per tutte le differenti categorie di veicoli che operano come investitori *impact*, disinvestire programmando nel tempo la vendita delle quote di capitale. Questo può avvenire sia quando gli obiettivi di ritorno d'impatto e ritorno finanziario sono stati raggiunti, sia quando è evidente che essi non possono più essere raggiunti.

**Figura 12.11 La strategia di Acumen e il capitale paziente**



ti. Nel disinvestire è fondamentale prendere decisioni circa i nuovi possibili investitori, che devono anch'essi avere una strategia in linea con gli obiettivi d'impatto (Gianoncelli e Martinez EVPA-2020). Il processo di disinvestimento di fondi e fondazioni che operano come investitori *impact* prevede l'elaborazione di un report finale di misurazione e valutazione dell'impatto generato, strumento importante di rendicontazione verso gli investitori del soggetto veicolo.

**Acumen** è un ente non profit nato a New York nel 2001 grazie all'investimento iniziale di Rockefeller Foundation, Cisco Systems Foundation e altri filantropi privati. Acumen raccoglie donazioni e opera come *venture capital*, investendo capitale paziente in imprese principalmente operanti in Paesi dell'Africa, del Sud Est Asiatico e in America Latina. Le risorse vengono impiegate selezionando imprese e imprenditori capaci di coinvolgere nel lavoro i poveri con dignità e rispondere ai bisogni primari dei potenziali consumatori a basso reddito. I settori tematici di riferimento sono principalmente servizi sanitari, acqua, abitazione, energie alternative e agricoltura sostenibile.

Per Acumen è prioritario investire in modo paziente, con un orizzonte temporale a lungo termine per ogni investimento e, nello stesso tempo, con un'alta tolleranza al rischio. Il tempo è necessario, anche in questo caso, per massimizzare l'impatto sociale e ambientale perseguito. Oltre all'uso di capitale paziente (capitale di rischio e capitale di debito), Acumen provvede ad accompagnare le imprese finanziate con un'ampia gamma di servizi importanti per consolidare la gestione e favorire la scalabilità del modello di business.

### 12.3.8 La metodologia adottata per gestire e misurare l'impatto

Il tema della gestione e misurazione del ritorno d'impatto è una componente cruciale di una strategia d'investimento di questo tipo. Si tratta di un argomento complesso che necessita di approfondimenti dedicati ma che è utile inquadrare brevemente.

Il soggetto veicolo, fondo o fondazione, deve misurare l'impatto da esso complessivamente generato a partire dagli obiettivi fissati lavorando sulla teoria del cambiamento e relativi *output* e *outcome*. La misurazione di *output* e *outcome* avviene tramite appositi indicatori, definiti in fase di definizione della strategia, sia quantitativi che qualitativi.

Il processo di gestione e misurazione dell'impatto è essenziale per rispondere alle attese degli azionisti, sia investitori privati sia investitori istituzionali. Il processo coinvolge i manager del soggetto veicolo, gli imprenditori e gli impiegati delle imprese e organizzazioni, oltre a tutti i possibili target di beneficiari dell'impatto generato da prodotti e servizi immessi sul mercato dalle realtà finanziate (Bass et al. GIIN-2020; Hehenberger et al. EVPA-2015). Da diverse organizzazioni network sono stati sviluppati strumenti e metodi per aiutare gli investitori a gestire e misurare il ritorno d'impatto. Tra i più rilevanti è utile ricordare: l'iniziativa di B Lab, B Impact Assessment<sup>21</sup> e il sistema collegato GIIRS rating<sup>22</sup>;

21 B Impact Assessment, è un'iniziativa B Lab, ente non-profit che ha creato e promuove la certificazione B Corporation – [bcorporation.net/it-it/programs-and-tools/b-impact-assessment](http://bcorporation.net/it-it/programs-and-tools/b-impact-assessment)

22 GIIRS – [b-analytics.net/giirs-funds](http://b-analytics.net/giirs-funds)

i documenti di GIIN sempre sui temi di *Impact Measurement and Management*<sup>23</sup> e, in particolare, il sistema IRIS+, messo a punto per misurare, gestire e ottimizzare il ritorno d'impatto<sup>24</sup>; i documenti pubblicati da EVPA sul tema *Impact Measurement and Management*<sup>25</sup>; il progetto SDG Impact di UNDP, che condivide standards di misurazione e gestione dell'impatto in nesso con gli SDGs<sup>26</sup> e l'iniziativa UN/PRI<sup>27</sup> già richiamata nel paragrafo dedicato ai settori tematici. Una misura sintetica ancora molto utilizzata per valutare l'impatto è l'uso del metodo SROI (ritorno sociale sull'investimento), uno strumento che permette di catturare e monetizzare il valore sociale generato dalle attività di un'organizzazione.

Importante è tenere presente che alcune metriche standard potrebbero non essere allineate alla missione del veicolo investitore e, quindi, potrebbe essere necessario creare metriche personalizzate. Investitori, manager e imprenditori possono misurare il ritorno d'impatto generato dal proprio fondo, organizzazione e impresa non solo seguendo metodi e procedure standard, ma anche alternativamente scegliendo di sviluppare un proprio metodo, personalizzato alla propria specifica realtà e modellato sulle peculiarità strategiche.

Due elementi importanti devono essere considerati nel mettere a punto la strategia d'investimento *impact*, circa la misurazione dell'impatto: il tempo a disposizione per generare, gestire e misurare il ritorno d'impatto rispetto a ogni singolo investimento, e le risorse necessarie che possono essere impegnate e dedicate sul tema gestione e misurazione d'impatto. Questi fattori condizionano le scelte sui metodi di misurazione e influenzano complessivamente i processi e gli strumenti di rendicontazione verso gli azionisti di riferimento.

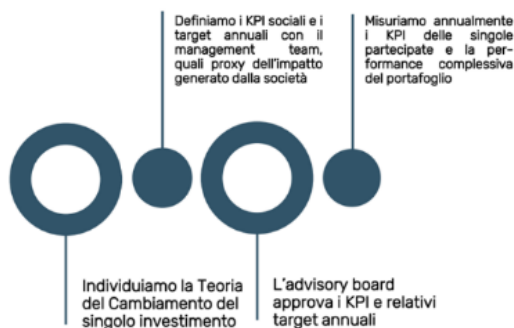
Una volta decisi gli indicatori per *output* e *outcome*, il team del soggetto veicolo, fondo o fondazione, lavora per raccogliere sistematicamente i dati e, di conseguenza, analizzarli

**Figura 12.12 La misurazione del ritorno di impatto di Oltre Impact**

### Come misuriamo i "social impact goal" delle aziende

Per ogni deal, la sua Teoria del Cambiamento (TOC)

Ogni investimento si basa sulla Teoria del Cambiamento (ToC) che viene valutata prima dell'investimento e, principalmente, in modo comparativo con soluzioni esistenti che affrontano lo stesso bisogno sociale.



Fonte: Oltre Impact

23 GIIN/IMM – [thegiin.org/imm](http://thegiin.org/imm)

24 GIIN/IRIS – [iris.thegiin.org](http://iris.thegiin.org)

25 EVPA/IMM – [evpa.eu.com/knowledge-centre](http://evpa.eu.com/knowledge-centre)

26 SDG Impact – [sdgimpact.undp.org](http://sdgimpact.undp.org)

27 PRI – Principles for Responsible Investment – [unpri.org](http://unpri.org)

e valutarli. Il processo di misurazione aiuta i manager a identificare e definire possibili correttivi, ed eventualmente a rivedere la strategia nell'ottica di migliorare il ritorno d'impatto e il ritorno finanziario atteso.

Considerata la complessità del tema, la metodologia scelta e messa a punto deve essere mantenuta simultaneamente lineare e flessibile. Occorre sapersi correggere e migliorare nel corso dei tempi d'investimento e disinvestimento. Misurare e gestire l'impatto è un lavoro che caratterizza costantemente l'operato dei manager del soggetto veicolo e il loro rapporto con gli imprenditori e il personale delle imprese o delle organizzazioni finanziate.

**Oltre Impact** è un fondo di *impact venture capital* italiano, che investe in imprese innovative che affrontano le principali sfide sociali e ambientali, ben identificate dagli SDGs. Il fondo offre sostegno finanziario, strategico e manageriale a imprese con alto potenziale di crescita, con il fine di massimizzare rendimento e impatto. Oltre Impact comunica con precisione nell'ambito della propria strategia d'investimento come viene misurato il ritorno d'impatto ([oltreimpact.com](http://oltreimpact.com)).

## 12.4 Conclusioni

L'*impact investing* guarda alla finanza come strumento al servizio del bene comune. Lo stesso strumento, usato bene o male, può portare alla creazione o distruzione di valore. La finanza può giocare un ruolo importante per generare maggiore prosperità e orientare risorse verso uno sviluppo attento, equo e sostenibile. Maggiore prosperità richiede una maggiore cooperazione tra attori e investitori diversi, e coraggio a orientare risorse verso aree e settori a rischio.

Nuovi soggetti veicolo, quali fondazioni *venture philanthropy* e fondi *venture capital impact*, operano sul mercato seguendo strategie diverse d'investimento d'impatto, ma sempre caratterizzati dall'intenzionalità di servire il bene comune, sradicare la povertà e proteggere l'ambiente.

Una strategia d'investimento *impact* orienta verso aziende o organizzazioni sulla base della potenzialità del loro modello di business a generare profitti finanziari, unitamente alla determinazione a fare business risolvendo problemi sociali e ambientali, rispondendo a bisogni primari. Occorre pertanto approcciare realtà e progetti target d'impatto con metodo, pianificando, generando e valutando il cambiamento sociale e ambientale nella cornice degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

Serve selezionare imprese e organizzazioni con modelli di business d'impatto, orientati a settori sensibili, che guardano a target di popolazione più debole, che necessitano di risposte nuove ed efficaci nonché operanti in aree geografiche e contesti maggiormente a rischio.

Per dare un contributo *impact*, servono passione ed energia per programmare e realizzare soluzioni creative, facendo leva sull'innovazione tecnologica e sull'utilizzo di risorse finanziarie, sapendo coinvolgere differenti categorie d'investitori. Tutte le parti coinvolte, investitori, team di gestione del veicolo, imprenditori e manager delle aziende e organizzazioni finanziate, devono sentire e partecipare al raggiungimento degli obiettivi d'impatto.

L'*impact investing* chiama all'azione attori diversi chiedendo passione e creatività nuove, orientate a cercare soluzioni innovative e sostenibili ai grandi problemi sociali e ambientali che affliggono e minacciano il nostro mondo.

### Riferimenti bibliografici

- A. Agrawal and K. Hockerts (2021), *Impact investing: review and research agenda*, in *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, vol. 33 n. 2, pp. 153-181.
- B. Badré (2018), *Can finance save the world? Regaining power over money to serve the common good*, Berrett-Koehler Publishers, Oakland, pp. 1-37.
- M. Bannick, P. Goldman and M. Kubzansky (2021), *Frontier capital – early stage investing for financial returns and social impact in emerging markets*, Omidyar Network, <https://omidyar.com/frontier-capital-early-stage-investing-for-financial-returns-and-social-impact-in-emerging-markets/>
- B.M. Barber, A. Morse and A. Yasuda (2021), *Impact investing*, in *Journal of Financial Economics*, vol. 139, issue 1, pp. 162-185.
- R. Bass and A. Pineiro (2017), *Beyond investment: the power of capacity building support*, GIIN- Global Impact Investing Network, <https://thegiin.org/research/publication/capacity-building>
- R. Bass, H. Dithrich, S. Sunderji and N. Nova (2020), *The state of impact measurement and management practice*, GIIN- Global Impact Investing Network, 2<sup>nd</sup> ed., <https://thegiin.org/research/publication/imm-survey-second-edition>
- A. Bouri, A. Mudaliar, H. Schiff, R. Bass and H. Dithrich (2018), *Roadmap for the future of impact investing: reshaping financial markets*, GIIN- Global Impact Investing Network, <https://thegiin.org/research/publication/giin-roadmap>
- P. Brest (2010), *The power of theories of change*, in *Stanford Social Intervention Review*, vol. 8, n. 2.
- E. Broccardo e M. Mazzuca (2020), *Impact Investing: il quadro internazionale*, in *Sussidiarietà e... finanza sostenibile. Rapporto sulla Sussidiarietà 2019/2020*, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano, pp. 146-170.
- A. Bugg-Levine and J. Emerson (2011), *Impact investing: transforming how we make money while making a difference*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 85-108.
- M. Calderini, V. Chiodo and F.V. Michelucci (2018), *The social impact investment race: toward an interpretative framework*, in *European Business Review*, 30, pp. 66-81.
- J. Daggars and A. Nicholls (2016), *Academic research into social investment and impact investing: the status quo and future research*, in *Routledge Handbook of Social and Sustainable Finance*, Routledge, Oxford.
- A. Dhar, H. Dithrich and A. Pineiro (2018), *Financing the sustainable development goals: impact investing in action*, GIIN- Global Impact Investing Network, <https://thegiin.org/research/publication/financing-sdgs>
- S. Findlay and M. Moran (2019), *Purpose-washing of impact investing funds: motivations, occurrence and prevention*, in *Social Responsibility Journal*, vol. 15, n. 7, pp. 853-873.
- A. Gianoncelli and P. Boiardi (2017), *Financing for social impact / The key role of tailored financing and hybrid finance*, EVPA-European Venture Philanthropy Association, [https://evpa.eu.com/download/EVPA\\_Financing\\_for\\_Social\\_Impact\\_2017\\_online.pdf](https://evpa.eu.com/download/EVPA_Financing_for_Social_Impact_2017_online.pdf)



- A. Gianoncelli and P. Boiardi (2018), *Impact strategies – how investors drive social impact*, EVPA-European Venture Philanthropy Association, <https://evpa.eu.com/knowledge-centre/publications/impact-strategies>
- A. Gianoncelli and A.P. Martinez (2020), *The investing for impact toolkit*, EVPA-European Venture Philanthropy Association, [https://evpa.eu.com/download/EVPA\\_Investing\\_for\\_Impact\\_Toolkit\\_2020.pdf](https://evpa.eu.com/download/EVPA_Investing_for_Impact_Toolkit_2020.pdf)
- G. Giraud (2015), *Transizione ecologica. La finanza a servizio della nuova frontiera dell'economia*, EMI, Bologna.
- S. Godeke and R. Pomares (2009), *Solutions for impact investors: from strategy to implementation*, The Rockefeller Philanthropy Advisors, New York, <https://thegiin.org/research/publication/solutions-for-impact-investors-from-strategy-to-implementation>
- P. Gompers and J. Lerner (1999), *The venture capital cycle*, The MIT Press, Cambridge.
- Grossman A., Appleby S. and Reimers C. (2013), *Venture philanthropy: its evolution and its future*, Harvard Business School, Background Note 313-111.
- L. Hehenberger, A.M. Harling and P. Scholten (2015), *A practical guide to measuring and managing impact*, EVPA-European Venture Philanthropy Association, <https://evpa.eu.com/knowledge-centre/publications/measuring-and-managing-impact-a-practical-guide#report>
- E.T. Jackson (2013), *Interrogating the theory of change: evaluating impact investing where it matters most*, in *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 3/2, pp. 95-110, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/20430795.2013.776257>
- H. Koh, A. Karamchandani and R. Katz (2012), *From blueprint to scale: the case for philanthropy in impact investing*, Monitor Group-Acumen Fund, [https://acumen.org/wp-content/uploads/2017/09/From-Blueprint-to-Scale-Case-for-Philanthropy-in-Impact-Investing\\_Full-report.pdf](https://acumen.org/wp-content/uploads/2017/09/From-Blueprint-to-Scale-Case-for-Philanthropy-in-Impact-Investing_Full-report.pdf)
- J. Kohler, T. Kreiner and J. Sawhney (2011), *Coordinating impact capital: A new approach to investing in small and growing business*, Santa Clara University-Aspen network of development entrepreneurs, <https://www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/files/content/docs/ande/Coordinating-Impact-Capital.pdf>
- H. Landström (2017), *Advanced Introduction to Entrepreneurial Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- K.A. Morriesen (2018), *Impact Investing Market Map*, PRI-Principles for Responsible Investment, UNEP Finance Initiative and UN Global Compact, <https://www.unpri.org/download?ac=5426>
- J. Morris, J. Wyne, C. Kennedy-Cuomo and M. Cosak (2019), *Institutional intentionality: aligning institutional investors with the global SDG agenda*, 17 Asset Management, Princeton.
- OECD (2014), *Venture Philanthropy in Development: Dynamics, Challenges and Lessons in the Search for Greater Impact*, OECD Publishing, pp. 10-16; pp. 41-53, <https://www.rockefellerfoundation.org/report/venture-philanthropy-in-development-dynamics-challenges-and-lessons-in-the-search-for-greater-impact/>
- OECD (2015), *Social impact investment: building the evidence base*, OECD Publishing.
- L.M. Salomon (2014), *New frontiers of philanthropy: a guide to the new tools and new actors that are reshaping global philanthropy and social investing*, Oxford University Press.

UNDP (2019), *SDG impact standards for private equity funds*, Impact Management Project UNDP SDG Impact, [https://sdgimpact.undp.org/assets/SDG-Impact-Standards-for-Private-Equity-Funds-Version\\_1\\_0.pdf](https://sdgimpact.undp.org/assets/SDG-Impact-Standards-for-Private-Equity-Funds-Version_1_0.pdf)

V. Vecchi, F. Casalini and S. Caselli (2016), *Impact investing as a societal refocus of venture capital: the perspective of mature economies*, Greenleaf Publishing - SDA Bocconi.

## **13. La cruna dell'ago: investimenti ESG, misurabilità di impatto e sostenibilità economico-sociale della transizione**

La strada stretta della sostenibilità per investitori e mercati finanziari

*Federico Merola*

### **13.1 La cinghia di trasmissione tra risparmio e investimenti responsabili: il contributo degli investitori istituzionali alla “sostenibilità” ambientale e sociale**

A partire dalla fine degli anni Novanta, uno dei più rilevanti cambiamenti nel funzionamento dei moderni sistemi economici occidentali è legato alla trasformazione radicale del loro processo di accumulazione del capitale connesso alla crescita esponenziale degli investitori istituzionali, soprattutto di matrice previdenziale.

In ragione dell'inversione dei megatrend demografici, il tradizionale sistema pensionistico pubblico retributivo – finanziato dall'elevato rapporto tra contributi e prestazioni annuali (in ragione del favorevole rapporto demografico tra lavoratori e pensionati) – ha dovuto ridurre progressivamente il proprio ruolo, fino a un minimo trattamento di base, integrato da sistemi previdenziali privati prevalentemente contributivi, costituiti da fondi pensione e/o prodotti assicurativi (secondo e terzo pilastro)<sup>1</sup>.

In definitiva, la crescita esponenziale di formule previdenziali private e contributive ha dato luogo in tutti i Paesi OCSE alla crescita esponenziale di una massa di risparmio privato ma istituzionale, in cerca di rendimenti di medio-lungo termine, con le connesse implicazioni di responsabilità per l'economia, la società e l'ambiente. In una parola, per le future generazioni.

In area OCSE il risparmio istituzionale di matrice previdenziale – ovvero quello accumulato, detenuto e gestito da fondi pensione e assicurazioni vita – ha superato il livello del PIL (con l'Italia in coda al di sotto del 50%).

La crescita esponenziale di questa nuova massa di risparmio per sue caratteristiche diversa dal risparmio individuale e d'impresa, ha modificato profondamente la morfologia complessiva del risparmio aggregato dei Paesi occidentali. Tale variazione si è riflessa in una modifica sostanziale della domanda per i mercati finanziari che ha di conseguen-

<sup>1</sup> In tale generale contesto vi possono essere casi molto specifici, come ad esempio in Italia quello delle casse di previdenza privatizzate dei liberi professionisti, che costituiscono un primo pilastro per gli aderenti ma che sono interamente alimentate da versamenti privati, senza alcun impegno o garanzia da parte dello Stato. Si tratta, come vedremo, di un primo pilastro organizzato su principi di sussidiarietà e solidarietà intercategoriale, impostato sempre più su basi contributive e quindi sulla relazione tra contributi, investimenti e future prestazioni.

za determinato profondi cambiamenti nell'offerta di prodotti. La disponibilità di questi investitori a impiegare importanti risorse a medio-lungo termine ricercando rendimenti adeguati<sup>2</sup> e poco volatili, anche tramite posizioni illiquide, li ha avvicinati a imprese (Private Equity e Private Debt), innovazione (Venture Capital); infrastrutture e immobiliare (in entrambi i casi, sia lato equity che debito). Generando così la nascita di gestori specializzati in questi ambiti ovvero, in una parola, più vicini all'economia reale. La natura intimamente responsabile di investitori abituati a ragionare in maniera intergenerazionale li ha portati a valutare con crescente attenzione gli effetti ultimi del loro agire, ponendo attenzione all'intero ciclo degli investimenti effettuati sotto i tre profili essenziali: sviluppo economico, sostenibilità ambientale ed equilibrio sociale.

Così la crescita di soggetti responsabili, intermedi tra Stato e mercato (nuovi corpi intermedi fortemente ispirati a principi di sussidiarietà), e la relazione strutturale tra previdenza privata e mercati finanziari, ha dato impulso ai temi della sostenibilità ambientale e sociale, rilanciati nel 2006 dall'ONU con i suoi principi di investimento responsabile (Principles of Responsible Investments – “PRI”), declinati nei tre profili: Environmental, Social & Governance (“ESG”).

Accanto agli investitori istituzionali di matrice previdenziale, particolarmente rilevanti in termini di masse gestite, ha avuto luogo un sempre maggiore sviluppo di investitori sociali e socialmente responsabili, che nell'esaltazione del principio di sussidiarietà, hanno contribuito a scrivere importanti capitoli della sostenibilità sociale e ambientale. Quello degli investitori sociali è divenuto un comparto sempre più innovativo e rilevante nelle economie occidentali, espressione della democrazia economica e laboratorio instancabile di innovazione sociale. Il merito particolare di questo comparto dell'economia è quello di aver molto spesso osato di più, costruendo di sovente progetti coraggiosi, alternativi e di successo, gestiti direttamente da imprese dedicate e con particolare enfasi sulla risoluzione di specifici problemi sociali.

### **13.2 Breve storia della sostenibilità (1) - La traversata nel deserto: il percorso di definizione e declinazione degli investimenti responsabili e dei principi di sostenibilità**

Possiamo per semplicità narrativa dividere il recente percorso verso sistemi economici più sostenibili in tre fasi: a) quella iniziale della proposta, della diffusione e della progressiva definizione dei principi di investimento responsabile (PRI & ESG)(2006 - 2015); b) quella intermedia della sempre migliore definizione e misurazione degli obiettivi, anche tramite strumenti di rating e tassonomici (2015 - 2021); c) infine quella della presa di coscienza del complesso trade-off tra l'urgenza di agire e la sostenibilità economica e sociale della transizione (2021 in poi).

Partiamo dalla prima fase che, per semplicità, facciamo convenzionalmente iniziare nel

2 Ovvero in grado di ottimizzare il rendimento per un determinato *risk appetite framework* (RAF), così da poter perseguire un ragionevole equilibrio tra contributi riscossi (non eccessivamente elevati per non deprimere il reddito disponibile) e prestazioni finali (non eccessivamente ridotte per dare al lavoratore un trattamento previdenziale adeguato). Tale esigenza è ancora più sentita dai sistemi previdenziali privati di primo pilastro, come in Italia quello delle Casse di Previdenza privatizzate, in quanto tali sistemi devono ricercare il più conveniente equilibrio tra prudenza ed efficienza, ovvero, in termini tecnici, devono raggiungere la più elevata funzione di rischio-rendimento per una data RAF.

2006, anno in cui le Nazioni Unite hanno proposto l'adozione universale di principi di investimento responsabili (PRI – Principles for Responsible Investment) funzionali al processo di *transizione* verso un'economia maggiormente attenta alle esternalità negative, ambientali e sociali, con l'intento di avvicinare i mercati finanziari agli investimenti responsabili e sostenibili (sinteticamente denominati ESG)<sup>3</sup>.

In maggiore dettaglio, i PRI sono inizialmente enunciati tramite i seguenti impegni:

- a. incorporare parametri ambientali, sociali e di governance (ESG) nell'analisi finanziaria e nei processi di decisione riguardanti gli investimenti;
- b. essere azionisti attivi e incorporare parametri ESG nelle politiche e pratiche di azionariato;
- c. esigere la rendicontazione su parametri ESG da parte delle aziende oggetto di investimento;
- d. promuovere l'accettazione e implementazione dei Principi nell'industria finanziaria;
- e. collaborare per migliorare l'applicazione dei Principi;
- f. rendicontare periodicamente sulle attività e progressi compiuti nell'applicazione dei Principi.

Alla base di questi principi vi è l'assunto che per creare valore nel lungo periodo, sia necessario un sistema finanziario globale economicamente efficiente e sostenibile. In pratica, la *sostenibilità degli investimenti* ha richiesto e richiede innanzitutto una *transizione dei mercati finanziari*, degli *strumenti* e delle *policy* che ne governano l'azione, in una catena complessa che, come vedremo, al cospetto dell'urgenza di agire solleva l'interrogativo sulla *sostenibilità di tale urgenza per i sistemi economici in transizione*.

Compiuto il primo passo, si trattava di diffondere i PRI a livello globale e superare l'iniziale genericità dei principi ESG, per tradurla in precise strategie di investimento. Un contributo degno di nota è arrivato dal Forum europeo per gli investimenti sostenibili e responsabili (Eurosif) – associazione paneuropea dedicata alla promozione della sostenibilità attraverso i mercati finanziari – la quale, prendendo spunto dalle evoluzioni spontanee dei mercati finanziari, ha proposto nel suo report annuale del 2012 (dunque, 6 anni dopo l'enunciazione dei PRI) le *principali sette strategie di investimento ESG*, identificate come riportato nella Tabella 13.1.

Dopo alcuni anni di elaborazione costante dei PRI e dei principi ESG, arriva il 2015, anno che rappresenta una ulteriore svolta internazionale sul fronte della sostenibilità. Proprio nel 2015, infatti, sono stati sottoscritti dai governi di tutto il mondo importanti accordi che hanno sancito una decisa accelerazione fornendo linee guida volte al perseguimento di uno sviluppo economico e sociale sostenibile, capaci di assicurare il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità di soddisfare quelli delle generazioni future. Tra gli accordi internazionali rilevanti del 2015 possiamo richia-

3 Appare corretto ricordare che in realtà già a partire dagli anni Settanta del secolo scorso si era messo in moto un processo di sensibilizzazione ai temi ambientali e sociali che, nella seconda metà degli anni Novanta e all'inizio del corrente secolo, avevano dato luogo a una crescente attenzione agli investimenti green. La definizione di sviluppo sostenibile ancora oggi universalmente riconosciuta risale al 1987 e si trova nel Rapporto della Commissione sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite ("WCED" - World Commission on Environment and Development), presieduta dalla norvegese Gro Harlem Brundtland, *Our Common Future*, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

**Tabella 13.1 Strategie di investimento ESG**

<b>Strategia</b>	<b>Descrizione</b>
<b>ESCLUSIONE</b>	Strategia d'investimento che prevede l'esplicita esclusione di singoli emittenti o settori o paesi dall'universo investibile, sulla base di determinati principi e valori (es. armi, tabacco).
<b>IMPACT INVESTING</b>	Investimenti in imprese, organizzazioni e fondi realizzati con l'intento di generare un impatto sociale e ambientale misurabile e in grado, allo stesso tempo, di produrre un ritorno economico per gli investitori.
<b>NORM – BASED SCREENING</b>	Investimenti selezionati sulla base del rispetto di norme e standard internazionali. Gli standard più utilizzati sono quelli definiti in sede OCSE, ONU, Agenzie ONU tra cui UNHCR, ILO, UNEP, UNICEF.
<b>BEST IN CLASS</b>	Attività di selezione dei titoli in portafoglio secondo criteri ambientali sociali e di governance, privilegiando gli emittenti migliori all'interno di un settore, una categoria o una classe di attivo.
<b>INVESTIMENTI TEMATICI</b>	Approccio che seleziona gli emittenti in portafoglio secondo criteri ambientali, sociali e di governance focalizzandosi su uno o più temi.
<b>INTEGRAZIONE CRITERI ESG</b>	Analisi approfondita del comportamento delle aziende in termini di ricadute ambientali, sociali e di governance. Nonostante la difficoltà nell'elaborazione di indicatori relativi a questi aspetti, negli ultimi anni l'utilizzo dei criteri ESG è in forte crescita.
<b>ENGAGEMENT E VOTO</b>	Dialogo costruttivo con gli emittenti su questioni di sostenibilità e nell'esercizio dei diritti di voto. Obiettivo: influenzare positivamente i comportamenti dell'impresa e ad aumentarne il grado di trasparenza.

mare l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile (in seguito "Agenda 2030")<sup>4</sup> e l'Accordo sul clima di Parigi.

L'Agenda 2030 è stata sottoscritta da tutti i governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite come "programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità" e ha individuato 17 obiettivi – denominati Sustainable Development Goals-SDGs – che i Paesi firmatari si sono impegnati a raggiungere entro il 2030 e che – accanto alle 7 strategie ESG – sono entrati a far parte del cruscotto di valutazione degli investitori. Attraverso questi 17 obiettivi principali (che hanno a loro volta 169 sotto-obiettivi), il vago concetto di sostenibilità è stato finalmente declinato in maniera assai più analitica, associando meglio il tema economico-sociale a quello ambientale in un approccio integrato di contestuale perseguimento.

L'accordo sul clima di Parigi del 2015 (di seguito Accordo di Parigi) è un trattato globale tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), raggiunto il 12 dicembre 2015 e riguardante precisi obiettivi di riduzione di emissioni di gas serra a partire dal 2020. L'accordo ribadisce il necessario supporto dei mercati finanziari e degli investitori istituzionali al perseguimento di tali obiettivi globali di riduzione delle emissioni. "Il contenuto dell'accordo è stato negoziato dai rappresentanti di 196 Stati alla XXI Conferenza delle Parti dell'UNFCCC a Le Bourget, vicino a Parigi, in Francia. Il 4 novembre 2016 l'Accordo di Parigi entra in vigore, essendo state soddisfatte le condizioni che chiedevano la ratifica da parte di almeno 55 Paesi che rappresentino almeno il 55% delle emissioni globali di gas a effetto serra. Nel novembre 2018, 195 membri dell'UNFCCC hanno firmato l'accordo e 183 hanno deciso

4 Si veda [https://www.unric.org/it/images/Agenda\\_2030\\_ITA.pdf](https://www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf). Il paragrafo 54 della Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/RES/70/1 del 25 settembre 2015 include gli obiettivi e i target. Il progetto portato avanti dall'ONU include tutti i 193 Stati membri delle Nazioni Unite e la società civile globale, inclusi gli investitori istituzionali sottoscrittori dei PRI.

di farne parte. L'obiettivo di lungo periodo dell'Accordo di Parigi è quello di rafforzare la risposta mondiale alla minaccia posta dai cambiamenti climatici, nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi volti a eliminare la povertà, e tenendo conto del principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali. In particolare, l'accordo vuole adempiere agli obiettivi fissati con le seguenti strategie:

- a. mantenendo l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali<sup>5</sup> e proseguendo l'azione volta a limitare tale aumento a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici;
- b. aumentando la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e promuovendo la resilienza climatica e lo sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra, con modalità che non minaccino la produzione alimentare;
- c. rendendo i flussi finanziari coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra e resiliente al clima.

Per conseguire l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura, le parti firmatarie mirano a raggiungere il picco mondiale di emissioni di gas a effetto serra al più presto possibile, riconoscendo che ciò richiederà tempi più lunghi per i Paesi in via di sviluppo, e a intraprendere rapide riduzioni in seguito, in linea con le migliori conoscenze scientifiche a disposizione, così da raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissioni e gli assorbimenti antropogenici di gas a effetto serra nella seconda metà del XXI secolo<sup>6</sup>.

Sia l'Agenda 2030 che l'Accordo di Parigi confermano la fiducia riposta nei mercati finanziari come cinghia di trasmissione degli obiettivi enunciati e delle politiche proposte. In linea con l'impostazione dei PRI dell'ONU del 2006.

In questo scenario, acquistano particolare rilievo almeno quattro fattori fondamentali: a) *la sfida ambientale* intesa come tutela dell'ecosistema-Terra, soprattutto in materia di clima (riscaldamento globale); b) la centralità dei mercati finanziari per la trasmissione al sistema economico degli obiettivi e delle politiche responsabili; c) la sfida sociale ovvero di *contenimento delle divaricazioni sociali*, tanto a livello di singolo Paese quanto di rapporto tra varie aree del pianeta; d) la sfida geopolitica globale, ovvero *l'equilibrio complessivo internazionale* e le relazioni tra le macro aree del pianeta, con una popolazione che raggiungerà la ragguardevole cifra di circa 10 miliardi di individui nel 2050 (contro i 0,5 miliardi stimati nel 1550 e i 2,5 miliardi del 1950).

In definitiva il 2015 costituisce un anno di rilevante discontinuità nell'azione a tutela del pianeta, configurando un deciso balzo in avanti a livello globale nella quantificazione di precisi obiettivi di contenimento al cambiamento climatico e, quindi, di ripartizione degli impegni tra i numerosissimi Paesi aderenti. Tutti obiettivi che si trasferiscono istantaneamente sui mercati finanziari, costringendo gli operatori di tali mercati a declinare e misurare sempre meglio le proprie strategie ESG.

A questo punto, la felice congiuntura di un risparmio in cerca di futuro e di un futuro in cerca di investimenti sostenibili di medio-lungo termine sembra aver trovato nei PRI

5 Ovvero la temperatura media del periodo 1850-1900.

6 [https://it.wikipedia.org/wiki/Accordo\\_di\\_Parigi\\_\(2015\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Accordo_di_Parigi_(2015))

ONU – declinati nelle 7 strategie ESG e nei 17 SDGs – il perno di relazione tra i bisogni espressi dalla nuova previdenza privata contributiva (solidaristica e sussidiaria) e quelli espressi dalla necessità di uno sviluppo economico sostenibile a livello globale.

All'azione spontanea e diretta degli investitori e dei mercati finanziari si è affiancata prima quella delle istituzioni sovranazionali (World Bank- IFC e BEI, per fare due esempi) e quindi quella di specifiche normative nazionali e sovranazionali, a elevato potere diffusivo (per es. la IORP II che rende le valutazioni ESG necessarie per i fondi pensione dell'UE oppure l'integrazione degli aspetti ESG negli stress test previsti dall'EIPOP per le assicurazioni). Si è così ampliato a dismisura il numero degli investitori istituzionali di fatto aderenti ai principi ESG, anche se non direttamente firmatari dei PRI ONU.

Il grande merito di questa iniziale espansione del tema della sostenibilità è stato quello della diffusione universale dei PRI ONU e della conseguente progressiva articolazione, definizione e misurazione dei contenuti. Dunque, sebbene inizialmente l'attenzione all'argomento sia stata prevalentemente d'immagine e di comunicazione, dando origine al noto fenomeno del greenwashing, vi è stata comunque un'evoluzione positiva che ha portato innanzitutto all'ampia diffusione globale dei PRI – soprattutto nei Paesi occidentali – e, quindi, al progressivo affinamento delle strategie ESG prevalenti, con sempre maggiore attenzione alla definizione di obiettivi più precisi e sistemi di misurazione più sofisticati.

### **13.3 Breve storia della sostenibilità (2) – L'era della misurazione: affinamento delle strategie ESG; i Rating ESG e il Green New Deal europeo (tassonomia)**

Nel momento in cui così tanti Paesi hanno condiviso un percorso comune in nome della sostenibilità, dandosi precisi obiettivi quantitativi legati ad analisi e proiezioni scientifiche sempre più approfondite, quali quelle condotte dal Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*)<sup>7</sup>, investitori e mercati finanziari non hanno potuto più procedere solo tramite strategie generiche e politiche di marketing. La sostenibilità è diventata qualcosa di più sostanziale. È iniziata l'era della misurazione.

Le strategie ESG, il contenuto sociale e ambientale degli investimenti, la materialità dei bilanci di sostenibilità e gli assetti complessivi delle società, sono diventati oggetto di sempre più accurata definizione e misurazione.

In quanto alle strategie di investimento ESG, quelle più sostanziali e profonde – come l'investimento tematico, l'integrazione di criteri ESG e l'impact investing – hanno cominciato ad avere maggiore diffusione e articolazione. L'analisi quantitativa degli effetti relativi all'intero ciclo dell'investimento e alla complessiva struttura aziendale, hanno gradualmente preso il sopravvento nelle analisi costi-benefici o di impatto rispetto alla semplice valutazione dell'“ultimo miglio” di uno specifico investimento. Le analisi dei rischi fondamentali hanno esteso il loro orizzonte d'attenzione agli effetti del cambiamento climatico, per la componente ormai inevitabile e per quella da contrastare.

7 Foro scientifico dell'ONU formato nel 1988 da due organismi delle Nazioni Unite, l'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM) e il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) allo scopo di studiare il riscaldamento globale.



La lotta al greenwashing si è intensificata e istituzionalizzata. Innanzitutto, la competizione sui mercati finanziari ha spontaneamente accresciuto la tendenza ad adottare strategie ESG sempre più profonde e strumenti di analisi e misurazione sempre più evoluti. La sostenibilità è entrata nelle matrici di valutazione dei rischi e nelle metriche di analisi dei progetti. Fino alla crescente adozione di “rating ESG” per imprese e progetti, concessi da operatori e da agenzie private, in molti casi costituiti con questo unico e specifico fine.

L'adozione di rating ESG quale elemento distintivo di società e progetti e la diffusione dei bilanci di sostenibilità secondo principi e criteri di materialità sempre più avanzati, ha aperto le porte alla sorveglianza attiva da parte delle autorità di vigilanza. Sia tramite la regolazione dei principi di redazione di tali documenti che attraverso il controllo di corrispondenza a tali regole e, in generale, alle dichiarazioni dei gestori e delle società quotate<sup>8</sup>.

Ma, nonostante il lodevole intento di formulare giudizi professionali e indipendenti a beneficio dei mercati finanziari, i sistemi di rating ESG mostrano ancora limiti sostanziali che ne riducono la significatività. Analisi comparative<sup>9</sup> mostrano, infatti rilevanti differenze qualitative e quantitative tra i vari “ESG rating provider”, con il risultato che ciascun operatore economico o progetto può di fatto scegliere tra i numerosi “rating ESG” disponibili quello economico più adatto al suo caso specifico, senza che il mercato riesca ad apprezzare il significato effettivo di quel giudizio.

Resta, comunque, il beneficio della tendenza a valutare sempre più nel merito i profili ESG e quindi il costante e incessante progresso di sofisticazione e affinamento di tutti questi meccanismi di misurazione.

Tra i principali ESG rating provider segnaliamo Standard&Poors (ESG Score); MSCI; London Stock Exchange (FTSE Russell); Moody's (Vigeo Eiris); Carbon Disclosure Project (CDP) e MorningStar (Sustainalytics):

1. *S&P Global ESG Scores*: attribuisce un rating alle società con un valore numerico tra 0 e 100;
2. *MSCI*: attribuisce un rating alle società con un valore da CCC a AAA;
3. *FTSE Russell*: attribuisce un rating alle società con un valore numerico tra 0 e 5;
4. *Vigeo Eiris*: attribuisce un rating alle società con un valore numerico tra 0 e 100;
5. *CDP*: attribuisce un rating alle società con un valore numerico tra D ed A;
6. *Sustainalytics*: attribuisce un rating alle società con un valore numerico tra 100 e 0 (ovvero un “reverse rating” che rappresenta il rischio della società in ragione del suo approccio alla sostenibilità. Rischio migliore è rischio = 0).

A questi ESG rating provider se ne aggiungono altri specializzati. Ad esempio, con specifico riferimento alle infrastrutture: GRESB; Envision (ISI - Institute for Sustainable Finance); SuRe (Global Infrastructure Basel Foundation - GIB); CEEQUAL (Building Research Establishment - BRE Group); ISCA (Infrastructure Sustainability Council of Australia), SASB (Sustainability Accounting Standards Board); IFC performance stan-

8 Si veda da ultimo il progetto di regolamentazione della SEC americana proposto a giugno 2022 e l'attenzione crescente di BCE, Consob e Banca d'Italia.

9 Per una analisi comparativa si veda la recentissima pubblicazione OECD (2022), *ESG ratings and climate transition. An assessment of the alignment of e-pillar scores and metrics*, e la citata bibliografia, <https://www.oecd.org/publications/esg-ratings-and-climate-transition-2fa21143-en.htm>

dards, equator principles (International Finance Corporation - World Bank); GRI Standards (Global Sustainability Standards Board - GSSB).

Come già osservato, la difformità di criteri di misurazione e giudizio di questi strumenti non toglie a tutte queste iniziative il merito di aver aperto il fronte della misurazione complessiva del contributo specifico di imprese e progetti alla sostenibilità, avviando un lungo percorso di evoluzione e apprendimento che certamente porterà in futuro maggiore selezione, omogeneità e chiarezza.

Un contributo in questa direzione potrà venire anche dall'esercizio tassonomico di più ambiziose visioni di policy, come ad esempio il Green Deal dell'UE, a oggi il più avanzato esperimento politico internazionale nel campo della sostenibilità.

Come noto, il Green Deal, approvato definitivamente a gennaio 2020 dal Parlamento Europeo, è un insieme di politiche proposte dalla Commissione europea con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050 (primo continente al mondo), adottando un piano di valutazione d'impatto per innalzare ad almeno il 55% l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE entro il 2030 (andando quindi oltre gli obiettivi di Parigi del 2015). L'intenzione è quella di rivedere ogni legge vigente in materia di clima per perseguire questi obiettivi specifici attraverso un programma serrato e un monitoraggio implacabile. Inoltre, ci si propone di introdurre nuove normative in materia energetica (transizione energetica) e sull'economia circolare, la ristrutturazione degli edifici, la biodiversità, l'agricoltura e l'innovazione.

Per realizzare gli obiettivi concreti del Green Deal, l'UE è dovuta partire da una tassonomia, ovvero dal primo vero, serio tentativo di classificazione giuridica univoca e complessiva delle attività economiche ai fini dell'inclusione nel "cerchio magico" della sostenibilità.

La tassonomia dell'UE è un sistema di classificazione che stabilisce l'elenco di attività economiche univocamente ritenute sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale. Un tale esercizio di classificazione svolge un ruolo fondamentale nella elaborazione delle specifiche normative dell'UE ma, inevitabilmente, finisce anche con l'incidere sulla definizione degli obiettivi ESG delle società e degli investitori privati. Ciò in quanto la tassonomia fornisce a imprese, investitori e responsabili politici definizioni uniformi per le attività economiche considerate sostenibili.

Per tale ragione, nell'ambito dell'introduzione della tassonomia europea, è stata costituita una "piattaforma sulla finanza sostenibile", ovvero un gruppo permanente di esperti della Commissione istituito ai sensi del regolamento sulla tassonomia, con il compito di sviluppare ulteriormente la tassonomia stessa. Un'iniziativa che si innesta chiaramente sul Piano d'azione dell'UE in materia di finanza sostenibile, già lanciato prima del Green Deal con l'obiettivo di: a) riorientare i flussi di capitale verso investimenti ESG; b) gestire i rischi finanziari derivanti dal cambiamento climatico, dall'esaurimento delle risorse e dalle questioni sociali; c) promuovere e rafforzare la trasparenza nella misurazione delle effettive performance in materia di sostenibilità.

Il regolamento sulla tassonomia è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 22 giugno 2020 ed è entrato in vigore il 12 luglio 2020<sup>10</sup>. Esso stabilisce sei obiettivi ambientali che devono essere sviluppati e articolati in dettaglio:

10 [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en)

1. Mitigazione del cambiamento climatico
2. Adattamento ai cambiamenti climatici
3. Uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine
4. Transizione verso un'economia circolare
5. Prevenzione e controllo dell'inquinamento
6. Tutela e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi

Sono previste 4 condizioni generali che un'attività economica deve soddisfare per potersi qualificare come sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale:

- contribuire positivamente ad almeno uno degli obiettivi ambientali definiti dalla Commissione Europea;
- non arrecare un danno significativo (in inglese “*Do Not Significant Harm – DNSH*”) a nessun altro obiettivo;
- rispettare i criteri tecnici definiti;
- essere in linea con garanzie sociali minime;

Lo sviluppo della tassonomia e l'applicazione delle 4 condizioni generali pretese da ogni attività economica hanno tuttavia fatto emergere un problema non banale che ci pone dinnanzi alla principale difficoltà nell'effettivo perseguimento degli obiettivi del Green Deal dell'UE e, più in generale, nella sfida globale in materia di sostenibilità sociale e ambientale: quella della sostenibilità della transizione di fronte al trade-off tra l'urgenza dei profondi cambiamenti necessari per i sistemi economici e sociali e la tollerabilità degli effetti economici e sociali su tali sistemi.

### **13.4 Breve storia della sostenibilità (3) - La cruna dell'ago: il dilemma della sostenibilità della transizione<sup>11</sup>**

Tutto l'apparato concettuale sviluppatosi dalla proposta ONU dei PRI nel 2006 fino alla tassonomia del Green Deal dell'UE ha mantenuto sempre un punto fermo: la centralità dei mercati finanziari e degli investitori, soprattutto istituzionali e sociali, quale cinghia di trasmissione degli obiettivi e delle *policy* di sostenibilità ambientale e sociale (ESG) sugli operatori economici.

In tale prospettiva un percorso di crescente concretezza è stato effettivamente compiuto dal 2006 a oggi, sulla base dei seguenti passaggi:

- a. definizione sempre più chiara, articolata e precisa, degli obiettivi, sia ambientali che sociali;
- b. misurazione dell'impatto degli investimenti e quindi del contributo al perseguimento degli obiettivi generali;
- c. affinamento e approfondimento delle metriche di misurazione, con estensione all'intero ciclo economico di riferimento;
- d. elaborazione di sistemi di valutazione comparativa dell'adesione ai principi ESG di investitori, operatori, progetti e aziende (rating ESG);

11 Si veda in proposito S. Cingolani (2022), *L'insostenibile sostenibilità. Tutti la invocano, pochi sanno come ottenerla*, in *Il Foglio*, 4 giugno, <https://www.ilfoglio.it/economia/2022/06/04/news/1-insostenibile-sostenibilita-tutti-la-invocano-in-pochi-sanno-come-ottenerla-4072406/>

- e. classificazione delle attività ai fini della sostenibilità (es. tassonomia dell'UE), nell'ambito di articolate politiche pubbliche (Green Deal);
- f. estensione delle analisi di sostenibilità alla valutazione dei rischi fisici, sociali e di transizione (su stimolo delle banche centrali).

Tuttavia, tale sforzo si è svolto in un perimetro dato, che ha lasciato fuori dal “campo di gioco” elementi fondamentali rispetto agli obiettivi di salvaguardia del pianeta e della nostra specie. Considerando questo limite di non poco conto, occorre sollevare almeno due interrogativi: quello relativo alla sufficienza di tutto questo apparato programmatico incentrato sui mercati finanziari e quello relativo alla sostenibilità di questo stesso apparato programmatico.

Il primo punto è, per molti versi, il più delicato e anche il meno dibattuto. Esso si sostanzia nell'assenza di risposte a interrogativi fondamentali per il successo degli obiettivi di salvaguardia del pianeta e della nostra specie, rimasti carsicamente sotto traccia:

- *Controllo demografico*: ha senso immaginare un'iniziativa globale volta al perseguimento di una sostenibilità dei sistemi economici e sociali senza porsi il tema del numero di abitanti del pianeta che è destinato – a breve – a raggiungere l'impressionante valore di oltre 10 miliardi di individui?
- *Compatibilità con la geopolitica di relazione e dominio dei Paesi che compongono la geografia politica del mondo*: ha senso immaginare un'iniziativa globale volta al perseguimento di una sostenibilità dei sistemi economici e sociali, senza porsi il tema di un nuovo assetto geopolitico complessivo che superi le permanenti pulsioni a politiche di predominio fondate sulla forza militare – abitualmente utilizzata – oltre che economica?
- *Praticabilità della suddivisione degli obiettivi tra Paesi più avanzati e altri Paesi*: ha senso immaginare un'iniziativa globale volta al perseguimento di una sostenibilità dei sistemi economici e sociali senza misurare davvero la praticabilità di una pur comprensibile divisione di obiettivi tra Paesi avanzati, che hanno quindi “consumato più risorse naturali”, e Paesi meno avanzati, che reclamano un residuo “diritto di impatto sulla natura”? L'urgenza di agire, che evidentemente prescinde da valutazioni e ragioni storiche, consente logiche di tolleranza?
- *Compatibilità della natura umana con l'enorme sforzo di “altruismo generazionale” richiesto*: la natura umana, individualmente – ma ancor più socialmente – incline al soddisfacimento egoistico dei propri bisogni, è culturalmente pronta nella sua larga maggioranza planetaria all'immane sforzo di altruismo generazionale richiesto dagli obiettivi necessari a perseguire la sostenibilità ambientale e sociale del pianeta?
- È sostenibile il rapporto tra obiettivi dati e tempo disponibile?

La presenza di questioni irrisolte di questa portata ai fini del successo della transizione globale verso la sostenibilità, riduce istantaneamente il grado di ottimismo, senza tuttavia scalfire la consapevolezza dell'inevitabilità del percorso intrapreso e la necessità di espanderne la condivisione a livello internazionale.

Il secondo aspetto, invece, che parte dall'ultimo interrogativo del primo, si collega direttamente alle criticità che emergono oggi a seguito dello sviluppo programmatico delle idee lanciate 16 anni fa dall'ONU. Infatti, il passaggio dall'enunciazione alla misurazione

della sostenibilità degli investimenti ha sollevato nuove sfide e posto ostacoli inattesi, che hanno reso la strada assai più impervia del previsto.

Lo sviluppo del Green Deal europeo, in particolare, e del connesso sistema tassonomico, ha fatto emergere il complesso trade-off di fronte al quale ci troviamo: quello tra l'urgenza dell'agire, dettata dal rapido processo di cambiamento climatico in atto (che non aspetta i tempi di mediazione della politica) e la sostenibilità economico-sociale della transizione, laddove questa richiede cambiamenti e sforzi tanto repentini quanto profondi – nonché asimmetrici sui vari Paesi del mondo – che non hanno precedenti nella storia dell'umanità. C'è una strettissima “cruna dell'ago” da superare per perseguire gli obiettivi che noi stessi, consapevolmente, ci siamo dati.

Una questione talmente complessa che rischia di rallentare il Piano d'azione sulla finanza sostenibile e lo stesso agire responsabile degli investitori e degli operatori economici. Infatti, senza una effettiva composizione degli elementi dialettici di questo trade-off da parte dei policy maker, l'intero impianto della transizione verso la sostenibilità rischia il cortocircuito.

Per capire la complessità della situazione dinanzi alla quale ci troviamo, concentriamo per semplicità di analisi il ragionamento su tre elementi critici: a) l'estrema difficoltà incontrata dall'UE nello sviluppare il primo obiettivo della tassonomia e le contraddizioni connesse; b) la complessità di coniugare l'urgenza di agire con la sostenibilità economica e sociale della transizione, riflessa nella definizione del concetto di DNSH (Do Not Significant Harm) nell'ambito della tassonomia; c) l'impatto sul valore complessivo di progetti e imprese, ancora non manifesto ma prevedibilmente assai rilevante, delle future misurazioni dei rischi fisici e di transizione laddove poste in essere, come le banche centrali e lo stesso Piano d'azione sulla finanza sostenibile richiedono.

#### *13.4.1 Le difficoltà di sviluppo della tassonomia verde europea*

La mitigazione del cambiamento climatico richiede una urgente e sostanziale transizione dei sistemi economici e sociali dei Paesi occidentali. In particolare, è richiesta una urgente e sostanziale transizione energetica – visto il contributo primario di questo specifico ambito al cambiamento climatico – che sposti rapidamente le fonti di approvvigionamento dell'energia da quelle fossili a quelle rinnovabili. Gli obiettivi che l'UE si è data sono ambiziosi e sulla carta compatibili con l'urgenza richiesta. Ma sono politicamente, socialmente ed economicamente sostenibili?

Secondo gli estremi difensori di una transizione energetica veloce, il cambiamento climatico è già in atto e, anzi, è in forte accelerazione. Non attende i nostri tempi, siamo noi che ci dobbiamo adattare ai suoi. Non è possibile negoziare con il pianeta. Possiamo farlo solo con noi stessi. E per questo non è possibile concederci molto tempo ed eccessive tolleranze.

Secondo i difensori di una transizione più graduale, non abbiamo la capacità e non ci siamo preparati a un passaggio così rapido e per certi versi sconvolgente. Ci sarebbero enormi costi economici e sociali inaccettabili per i cittadini-elettori. Di più: un approccio “estremistico” alla transizione rischierebbe, proprio per la sua insostenibilità di fatto, di rallentare il processo di cambiamento, allontanando così, al di là delle buone intenzioni, il perseguimento effettivo degli obiettivi dichiarati. Secondo i sostenitori di tale impostazione, dobbiamo darci, quindi, delle tolleranze, anche se apparentemente spostano nel

tempo gli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico, peraltro basati su proiezioni che, in fondo, non sono certezze.

Di solito la tecnologia è il fattore “elastico” che comprime il tempo. Per questo l’UE sta dedicando risorse ingenti allo sviluppo di nuove tecnologie come quelle fondate sulla produzione e stoccaggio di idrogeno verde o sul nucleare pulito. Ma anche la ricerca ha i suoi tempi e, sebbene il Covid ci abbia mostrato le capacità straordinarie e imprevedibili dell’intelligenza umana, non si può scommettere sulla tempistica di sviluppo di nuove tecnologie.

In tale situazione è comprensibile che vi siano state nell’UE spinte a porre meno enfasi sull’urgenza di abbandonare il gas – per esempio – in quanto le rinnovabili sono ancora incostanti e inaffidabili (oltre ad avere impatti ambientali rilevanti sul paesaggio). Gran parte degli stessi ambientalisti, ad esempio nel nostro Paese, hanno visto nello sviluppo vertiginoso di rinnovabili e idrogeno verde un pericolo per il paesaggio storico-culturale e naturalistico dell’Italia. Sorvolando, tuttavia, sul fatto che quello stesso paesaggio subirà comunque un cambiamento rilevante proprio per effetto del cambiamento climatico, soprattutto se non saremo in grado di contenerlo. Le lobby e i gruppi di cittadini sono naturalmente disorientate al cospetto di un trade-off così radicale, che esige prepotentemente rinunce a radicati fattori culturali e, quindi, identitari.

In definitiva, ci troviamo di fronte al più grande esercizio di bilanciamento delle scelte della storia recente, che trova possibili esempi comparativi solo nel successo o nella tragedia di popolazioni antiche<sup>12</sup>.

È per questo che, nello sviluppo della tassonomia verde, non sono mancate le critiche al Green Deal dell’UE da parte di alcuni Stati membri e organizzazioni non governative.

Da un lato Greenpeace ha sostenuto che le politiche dell’accordo non sono abbastanza radicali e che quest’ultimo non riuscirà a rallentare in modo accettabile il cambiamento climatico. Dall’altro lato si è sostenuto che il Green Deal potrebbe essere persino distruttivo per l’Unione Europea nella sua forma attuale in ragione delle asimmetrie degli effetti sui Paesi membri. Mentre alcune nazioni europee sono in procinto di eliminare l’uso del carbone come fonte di energia, molte altre fanno ancora molto affidamento su di esso (Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria) e non riuscirebbero a transitare rapidamente verso un altro assetto (ma vale lo stesso per Italia e Germania, rispetto al gas). E che dire del nucleare tradizionale? Per alcuni (la Francia) fonte pulita di energia e per altri potenzialmente devastante?

Proprio l’esperienza della tassonomia europea dimostra come l’impatto economico di un accordo così radicale abbia conseguenze disomogenee e asimmetriche sui vari Stati e, quindi, sulle diverse popolazioni dei Paesi coinvolti. Immaginiamo cosa potrebbe accadere se simili policy fossero esplose a livello planetario.

Per tale ragione l’UE ha dovuto riconoscere la presenza di questi problemi cercando di implementare un meccanismo finanziario di sostegno all’asimmetria degli sforzi, per conseguire una transizione più “giusta”. Ma per fare questo ha anche dovuto cedere molto terreno alla radicalità dei principi che nascono dall’urgenza degli obiettivi.

12 Si veda al riguardo J. Diamond (2004), *Collasso: come le società scelgono di morire o vivere*, Einaudi, Torino.

### *13.4.2 Il difficile compromesso tra rapidità d'azione e sostenibilità della transizione: le contorsioni del concetto di "Do Not Significant Harm" nell'ambito della tassonomia verde dell'UE<sup>13</sup>*

Come abbiamo visto, la tassonomia verde dell'UE prevede 4 condizioni generali che un'attività economica deve necessariamente soddisfare per potersi qualificare come sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale. Particolarmente rilevanti dal punto di vista concettuale sono le prime due e, ancor di più, la seconda:

- contribuire positivamente ad almeno uno degli obiettivi ambientali definiti dalla Commissione europea;
- non arrecare un danno significativo (DNSH) a nessun altro obiettivo.

Se considerate congiuntamente tali condizioni richiamano il concetto di "ottimo paretiano". Certamente bello a dirsi ma difficile a farsi. E in effetti l'accoppiata delle due concezioni nasconde una rilevante insidia concettuale.

In particolare la seconda condizione generale è stata oggetto di accesa disputa interpretativa.

Nel quadro della strategia del Green Deal lanciata dalla Commissione europea, il principio del DNSH è stato considerato qualificante per la eleggibilità di un investimento e l'introduzione di tale principio risponde al bisogno di assicurare che i progressi nel perseguimento di un obiettivo non vengano realizzati a spese di altri obiettivi, producendo così un saldo netto potenzialmente nullo o persino negativo. La disputa più accesa è emersa immediatamente e con riferimento alla transizione energetica.

Il Regolamento applicativo della tassonomia – che chiarisce quando un'attività economica arreca un danno significativo a uno degli obiettivi ambientali – ha inizialmente introdotto delle ipotesi estremamente rigide volte a ottenere benefici assoluti e non relativi. A titolo esemplificativo, ha ritenuto non eleggibili le attività con "significative emissioni di gas a effetto serra" ovvero con "aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti", valutando tali circostanze in termini assoluti e non in rapporto con la situazione preesistente.

Coerentemente, nella sezione energia del Regolamento delegato non sono stati inizialmente inseriti tra le attività green né la generazione elettrica da gas naturale né quella da energia nucleare, mentre le reti di trasporto e distribuzione del gas naturale sono state incluse solo nei limiti in cui l'investimento riguardasse la loro riconversione o riqualificazione per la trasmissione di idrogeno; inoltre, nel campo dei rifiuti non è stata considerata eleggibile l'attività di incenerimento<sup>14</sup>.

In questi termini estremi, il principio di DNSH è stato poi adottato dal Regolamento del PNRR, influenzando anche i mercati finanziari, che lo hanno assunto come riferimento. Peraltro, l'adozione del principio di DNSH ha subito nella sua traslazione al PNRR un ulteriore irrigidimento, sia pur interpretativo. In sintesi, ai fini della valutazione dei progetti meritevoli di finanziamento ai sensi del PNRR, la valutazione dell'impatto ambientale deve essere effettuata in termini assoluti e non confrontando l'impatto del progetto con la situazione preesistente.

13 Si veda al riguardo l'analisi accurata di Claudio De Vincenti (2021), *Il principio del Do no significant harm (DNSH)*, Astrid, 31 dicembre, che è stata qui ampiamente ripresa nei suoi passaggi essenziali.

14 Cfr. nota 13.

Certo, l'interpretazione di "valutazione in termini assoluti" del principio di DNSH data inizialmente dal PNRR era comunque riferita alle sole "attività economiche per le quali esiste un'alternativa tecnologicamente ed economicamente praticabile a basso impatto ambientale". Ma comunque, il cambiamento immediato di intere strutture e filiere industriali richiede tempi tecnici di implementazione e di innovazione tecnologica che possono andare oltre l'orizzonte temporale del 2030 e possono produrre impatti sociali ed economici non sostenibili<sup>15</sup>.

È comprensibile, quindi, che l'interpretazione iniziale sia stata gradualmente moderata. L'energia nucleare – ad esempio – è stata considerata positiva per la mitigazione dei cambiamenti climatici, sia pure con una serie di prescrizioni riguardanti la sicurezza degli impianti e la loro localizzazione, il trattamento delle scorie, il monitoraggio dell'attività. Analogamente, si è dovuto prendere atto della necessità di poter ancora utilizzare il gas come elemento di transizione energetica, laddove possa essere utile a ridurre l'impatto di altre soluzioni preesistenti giungendo più rapidamente all'abbattimento di emissioni<sup>16</sup>.

Gli elementi di ponderazione del principio di DNSH suggeriti da autorevoli commentatori sono principalmente due<sup>17</sup>:

- adottare un criterio di valutazione dell'impatto ambientale di tipo *comparativo*, in quanto ciò che conta per accelerare l'abbattimento delle emissioni o dell'inquinamento è il beneficio ambientale netto di un investimento e la sua rapidità di realizzazione;
- effettuare la valutazione comparativa considerando l'investimento nel quadro complessivo della strategia di transizione verde che lo Stato membro adotta. Pertanto, un progetto va confrontato con quelle alternative che possono essere concretamente – non astrattamente – implementate con una tempistica e su una scala equivalente ai fini del conseguimento dei target di transizione programmati.

Il punto critico fondamentale dal quale nasce tale proposta da parte di Claudio De Vincenti è che una interpretazione estremistica e rigida del principio di DNSH, volta a perseguire unicamente benefici assoluti (emissioni zero) e non anche relativi (riduzione dell'impatto ambientale rispetto alla situazione preesistente) rischierebbe di essere inattuabile e, quindi, di fatto rallenterebbe il processo di transizione invece di accelerarlo.

Nonostante un certo alleggerimento effettivo del principio di DNSH, per andare incontro a una serie di legittime preoccupazioni è evidente che proprio tale principio riflette in pieno la dialettica tra l'urgenza e la sostenibilità della transizione dei nostri sistemi economici. Il tema non è affatto di banale soluzione in quanto, per esempio, sarà naturale incorrere in ulteriori trade-off tra i diversi obiettivi stabiliti dalla tassonomia.

In definitiva, ci si potrebbe spesso trovare a confrontare soluzioni teoricamente più efficaci, ma difficilmente implementabili, con soluzioni meno radicali ma solo "relativamente" positive (ovvero rispetto alla situazione pregressa). Pertanto, il superamento di questi molteplici trade-off richiederà una sempre più sofisticata e complessa ponderazione dei costi e dei benefici di ogni investimento, con la convergenza del principio di DNSH verso una declinazione "sostenibile".

15 Cfr. nota 13.

16 Le previsioni a livello globale dell'Agenzia Internazionale dell'Energia stimano che nel complesso il consumo finale di gas naturale risulterà nel 2030 solo per un 10% inferiore al livello attuale.

17 Tali riflessioni, come le precedenti, richiamano quanto messo in evidenza da C. De Vincenti, *op. cit.*



La presenza di un trade-off così asfittico pone il tema della misurazione della probabilità di uscire vincitori da un tale impasse identificando una via d'uscita e di speranza che plasticamente ammorbidisce la durezza delle scelte di fronte alle quali ci troviamo. Il principale elemento plastico di cui dispone da sempre l'umanità nel suo rapporto con la natura è la tecnologia. Appare, nel caso specifico, molto difficile riuscire davvero a con-trastare efficacemente l'immissione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera nei termini necessari a perseguire gli obiettivi globali che ad oggi l'umanità si è data e che tempo per tempo è chiamata a innalzare di fronte ai suoi conti-nui fallimenti. I limiti all'azione globale richiamati all'inizio del paragrafo 13.4 sono troppo ampi e profondi. Per questa ragione il fronte di ricerca forse più importante, insieme a tutti gli altri che occorre comunque por-tare avanti, è quello relativo al rapido sviluppo di efficaci tecnologie estrattive di CO<sub>2</sub> dall'atmosfera, da affiancare alla migliore tecnologia di cui al momento già disponiamo: quella degli alberi.

### *13.4.3 Il fuoco sotto la cenere: la valutazione del rischio fisico e di transizione. Un "reset" del sistema economico?*

Come abbiamo visto, il percorso verso la sostenibilità richiede valutazioni complesse, trade-off sfidanti e bilanciamenti accurati tra obiettivi diversi. Non c'è la direzione unica che si potrebbe auspicare.

L'esperienza più recente – nel laboratorio più avanzato del pianeta che è quello dell'UE – ha sollevato un non semplice interrogativo sulla sostenibilità della transizione dei sistemi economici verso un assetto compatibile con gli equilibri ambientali e sociali, nei tempi richiesti dalle circostanze. La drammaticità e rapidità del cambiamento climatico rende così brevi i tempi di reazione necessari al perseguimento degli obiettivi prefissati da sollevare una non banale verifica di fattibilità delle politiche annunciate, sia sotto il profilo economico che sociale.

Inoltre, il percorso seguito sin qui – a partire dal 2006 – ha tenuto fuori dal gioco una serie di temi non secondari per il successo nella sfida della sostenibilità, dei quali ci siamo occupati nel paragrafo 13.4<sup>18</sup>.

Ma c'è un ulteriore livello di complessità da affrontare nell'immediato e che, necessariamente, dovrà rientrare nel perimetro di attenzione dei mercati finanziari e degli investitori istituzionali: quello degli effetti della componente di cambiamento climatico che non è più possibile evitare.

Come sappiamo, il contrasto al cambiamento climatico serve ormai solo a evitare il peggio perché, purtroppo, entro certi limiti il cambiamento climatico è già in atto e non sarà più possibile fermarlo completamente. Si può solo rallentare, sperando nel lungo periodo in una inversione di tendenza.

Ebbene, la componente di cambiamento climatico già in essere – o che non si potrà ormai evitare nei prossimi decenni – avrà una serie di conseguenze inevitabili quali, ad

18 Ma i quesiti sul concetto di sostenibilità si rinnovano continuamente di fronte all'evolvere dello scenario planetario. Ad esempio, l'aggressione della Russia all'Ucraina e la guerra conseguente ci ha posto di fronte a un nuovo trade-off: poiché la guerra non è un'attività ESG, favorevole alla sostenibilità ambientale e sociale del pianeta, l'incremento di investimenti "difensivi" in armi e strutture militari – oggi esclusi dagli investimenti ESG – può essere una utile forma di dissuasione dei conflitti in presenza di instabilità politica e in assenza di un impegno globale condiviso di disarmo. Visto in questa prospettiva, l'investimento in armi destinate alla dissuasione, se tale distinzione fosse possibile, potrebbe essere considerato un investimento ESG oppure, nell'ottica delle strategie di esclusione, resta sempre e comunque un'attività non eleggibile?

esempio, l'innalzamento delle acque; l'erosione delle coste di terre emerse; la desertificazione di ampie fette del pianeta; i connessi processi migratori; l'aumento di fenomeni naturali estremi e altre manifestazioni, non tutte facilmente prevedibili. Con conseguenze sul sistema economico e sociale finora mai stimate e la cui misurazione potrà prevedibilmente determinare un down-rating generale dell'intero spazio economico e sociale globale.

In definitiva, possiamo dire che tutto il consumo ambientale del passato – mai misurato fino a oggi nei bilanci aziendali, nelle analisi costi-benefici dei progetti e nel PIL delle nazioni – si manifesterà nei prossimi decenni come esternalità negativa di impatto sui valori economici delle imprese e delle nazioni che quel consumo ambientale hanno generato.

Dunque, mentre la transizione a un'economia climaticamente neutra e più circolare comporta al tempo stesso rischi e opportunità per tutto il sistema economico e i mercati finanziari, i danni fisici causati dai cambiamenti climatici e dal degrado ambientale possono avere un impatto negativo anche rilevante sull'economia reale e il comparto finanziario.

Il primo a mettere in guardia sui potenziali effetti dirompenti del cambiamento climatico sul sistema economico e finanziario internazionale fu l'allora governatore della Banca d'Inghilterra, Mark Carney, prima nel 2015 e poi negli anni successivi mise in luce l'emersione di nuovi rischi per la stabilità finanziaria e lo sviluppo economico. In particolare, Carney indicò due rischi specifici di cui tenere conto: i rischi fisici, relativi all'impatto del cambiamento climatico sugli asset materiali, e i rischi di "transizione", derivanti dall'evoluzione delle normative in materia di contrasto al cambiamento climatico e dall'impatto sulle imprese e i loro modelli di business<sup>19</sup>.

Nel 2018, la Banca Centrale europea ha fatto proprie queste riflessioni e ha sollecitato le banche dei Paesi membri a integrare le proprie valutazioni con un'analisi dei rischi fisici e di transizione delle aziende in portafoglio, in quanto fattori determinanti per la stabilità degli istituti creditizi.

A supporto di tale operazione, la stessa BCE, ancora nel 2020, ha redatto una specifica Guida che illustra le modalità con cui le banche dei Paesi membri sono chiamate a comunicare e gestire i rischi climatici e ambientali<sup>20</sup>. Come si legge nel testo "la Guida espone la visione della BCE in merito a una gestione sicura e prudente dei rischi climatici e ambientali nell'ambito del quadro prudenziale vigente, descrivendo le sue aspettative riguardo a come gli enti dovrebbero tenere conto di tali rischi [...] nella formulazione e attuazione delle strategie aziendali e dei sistemi di governance e di gestione dei rischi".

Anche questa iniziativa della BCE si inserisce, peraltro, nel quadro definito dal Piano d'azione sulla finanza sostenibile lanciato dalla Commissione europea, questa volta con l'obiettivo di uniformare e potenziare gli strumenti a disposizione delle banche per valutare l'impatto di questa nuova categoria di rischi.

19 M. Carney (2015), *Breaking the tragedy of the horizon - climate change and financial stability*, speech given at Lloyd's of London, 29 settembre, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability.pdf?la=en&hash=7C67E785651862457D99511147C7424FF5EA0C1A>

20 European Central Bank, Banking Supervision (2020), *Guide on climate-related and environmental risks. Supervisory expectations relating to risk management and disclosure*, novembre, [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.202011finalguideonclimate-relatedandenvironmentalrisks~58213f6564\\_en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.202011finalguideonclimate-relatedandenvironmentalrisks~58213f6564_en.pdf)

La risposta del sistema bancario europeo non è stata tuttavia particolarmente “entusiasta”. La stessa BCE, in un altro suo documento del 2020, ha denunciato i ritardi del sistema bancario dell'Unione Europea<sup>21</sup> nel fornire le informazioni richieste.

La ragione del ritardo può essere facilmente intuita. Una valutazione dei rischi fisici e di transizione sull'intero portafoglio creditizio delle banche dell'UE non avrebbe potuto fare altro che evidenziare un downrating generale del portafoglio stesso, portando in evidenza rischi prima non computati nella analisi di merito di credito. Ciò avrebbe potuto dare luogo, o almeno questa può essere stata la preoccupazione delle banche dell'UE, a una svalutazione dei portafogli creditizi che banche di altri Paesi non avrebbero dovuto computare a libro. Con l'effetto indesiderato di uno svantaggio competitivo rispetto ai sistemi bancari di altre aree geografiche e, magari, una ennesima esigenza di ricapitalizzazione generalizzata.

Al fine di portarsi avanti, la BCE ha effettuato una propria ricerca sulla base degli scenari climatici sviluppati dal Network for Greening the Financial System (NGFS)<sup>22</sup>, evidenziando la possibile amplificazione dei rischi dei portafogli crediti dovuta alla non percepita concentrazione di tali rischi, a una correlazione non rilevata e alla sovrapposizione di portafogli creditizi. In definitiva, la BCE è giunta alla conclusione che la probabilità media di default dei portafogli di credito delle banche dell'area dell'euro più vulnerabili ai rischi climatici potrebbe aumentare sostanzialmente<sup>23</sup>.

A seguito di queste verifiche, la BCE ha ulteriormente stimolato il sistema bancario e finanziario all'integrazione delle proprie analisi di rischio, specificando che tali valutazioni non avrebbero determinato modifiche ai parametri di assorbimento del capitale delle banche e, quindi, alla possibile esigenza di nuove patrimonializzazioni.

Ma l'inerzia del sistema creditizio e finanziario non è stata dettata solo dal timore di effetti indesiderati. Vi è un altro problema non banale che ha rallentato l'adozione di queste valutazioni, ovvero l'assenza di modelli valutativi da parte delle banche e – a cascata – delle imprese/progetti in portafoglio.

Misurare i possibili effetti a lungo termine sugli asset fisici e, quindi, sui flussi di cassa delle imprese (rischio fisico) derivanti da fenomeni indotti dal cambiamento climatico

- 21 European Central Bank, Banking Supervision (2020), *ECB report on institutions' climate-related and environmental risk disclosures*, novembre, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ecbreportinstitutionsclimaterelatedenvironmentalriskdisclosures202011~e8e2ad20f6.en.pdf>. In questo documento la BCE ha denunciato il ritardo del sistema bancario segnalando che nessun istituto finanziario europeo aveva reso disponibile in maniera completa e soddisfacente il proprio profilo di rischio rispetto ai rischi fisici e di transizione derivanti dal cambiamento climatico e ha richiamato l'intero sistema finanziario alla classificazione e valutazione di tali rischi. Ciò per superare un rilevante problema complessivo di trasparenza dei mercati finanziari sui rischi connessi al clima e all'ambiente.
- 22 Una associazione globale di banche centrali e autorità di vigilanza che si propone di operare a sostegno di un sistema finanziario più votato alla promozione della sostenibilità, si veda NGFS-Network for Greening the Financial System (2022), *Capturing risk differentials from climate-related risks*, May, [https://www.ngfs.net/sites/default/files/medias/documents/capturing\\_risk\\_differentials\\_from\\_climate-related\\_risks.pdf](https://www.ngfs.net/sites/default/files/medias/documents/capturing_risk_differentials_from_climate-related_risks.pdf)
- 23 S. Alogoskoufis et al. (2021), *Climate-related risks to financial stability*, [https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/special/html/ecb.fsrart202105\\_02~d05518fc6b.en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/special/html/ecb.fsrart202105_02~d05518fc6b.en.html). A gennaio 2022 la BCE ha lanciato un questionario per effettuare un Climate risk stress test con il supporto del documento di NGFS, i cui risultati sono attesi per luglio 2022 ([https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ssm.pr220127~bd20df4d3a.en.html#:~:text=The%20European%20Central%20Bank%20\(ECB,ECB%20will%20publish%20aggregate%20results.\)](https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ssm.pr220127~bd20df4d3a.en.html#:~:text=The%20European%20Central%20Bank%20(ECB,ECB%20will%20publish%20aggregate%20results.))). Si veda anche *Il rischio climatico per le banche italiane: un aggiornamento sulla base di un'indagine campionaria*, Banca di Italia, giugno 2022.

sui loro territori di localizzazione – utilizzando i diversi scenari predittivi (ricondotti alla specifica geografia di interesse) – è un esercizio che richiede lo sviluppo di nuove metodologie di analisi. Così come non esistono metriche consolidate per la stima del possibile impatto sul business delle aziende dei cambiamenti normativi annunciati o anche solo presumibili dall’evoluzione del quadro generale (rischio di transizione).

Certamente, le prime analisi in questa direzione stanno ormai prendendo piede. Sarà interessante vedere quali metodologie prevarranno nell’ipotesi di una ricerca di omogeneità da parte delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari<sup>24</sup>.

È comunque prevedibile una conferma circa i timori ricorrenti ai quali abbiamo fatto cenno. Ovvero, in linea generale e in applicazione degli scenari definiti dall’International Panel on Climate Change (IPCC) delle Nazioni Unite, è lecito attendersi che il cambiamento climatico avrà un impatto medio negativo, a parità di altre condizioni, sugli assets fisici esistenti e, anche nei casi più fortunati, richiederà significativi processi di trasformazione per adeguamento alle nuove previsioni normative. Tale impatto negativo, come sostenuto anche dalla stessa BCE, “può verificarsi direttamente, ad esempio, per effetto di una minore redditività delle imprese o della svalutazione delle attività, o indirettamente tramite cambiamenti macro-finanziari”. Non vi è dubbio, tuttavia, che, al tempo stesso, la misurazione di questi nuovi rischi consenta di orientare con maggiore consapevolezza le scelte d’investimento al fine di fronteggiare le inevitabili conseguenze del cambiamento climatico. Consentendo alle aziende che non avranno paura di cimentarsi con i risultati sfidanti di queste valutazioni, di cercare un possibile vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti e le migliori soluzioni di risposta agli eventi prospettati.

In definitiva, dobbiamo prepararci e predisporci a un ampio reset dell’intero sistema economico e finanziario, per effetto della emersione del “consumo ambientale” non computato in passato nei valori di aziende e progetti e nella misurazione del PIL di ciascun Paese. Si tratterà solo di decidere come e quando organizzare questo processo di rivalutazione complessiva dei sistemi economici nazionali, anche in relazione a quanto avviene in altri Paesi, per non subirne un insostenibile effetto negativo (che potrebbe portare altri argomenti agli avversari di una transizione veloce).

Ancora una volta, il sistema creditizio e finanziario avrà un ruolo fondamentale nello stimolare gli operatori economici a effettuare queste valutazioni, così da impostare piani di investimento adatti a fronteggiare per tempo i nuovi rischi. Potranno così essere ancora una volta il sistema finanziario e gli investitori responsabili la chiave per affrontare con fiducia le nuove sfide poste dalla ricerca della sostenibilità.

24 Nel 2021 la società Arpinge Spa, nell’intento di effettuare analisi sui rischi fisici e di transizione applicati al proprio portafoglio e ai flussi di cassa di medio-lungo termine dello stesso, ha indetto una gara internazionale per individuare un soggetto esterno in grado di supportarla nello sviluppo e nell’implementazione di analisi di scenario che tengano conto anche dei rischi climatici e del loro impatto. La gara si è conclusa con l’assegnazione di un progetto di ricerca al Politecnico di Milano. Il Polimi ha elaborato metodologie originali e quindi consegnato a inizio 2022 il proprio progetto di ricerca dal titolo: *Sviluppo e integrazione di metriche di quantificazione del rischio climatico*. La ricerca ha valutato tanto il c.d. rischio fisico applicato agli asset di Arpinge, in base alla loro caratteristica funzionale e alla localizzazione, quanto il rischio di transizione, relativo alle varie linee di business di Arpinge. La ricerca è stata presentata l’8 febbraio 2022 al padiglione Italia dell’Expo di Dubai.

### 13.5 Mercati finanziari e investitori istituzionali di fronte alla complessità della sfida per la sostenibilità

In questi anni ci siamo abituati a statistiche costantemente crescenti, peraltro in maniera esponenziale, dei finanziamenti e degli investimenti ESG da parte di banche, gestori del risparmio e investitori istituzionali. In pratica, quel ruolo centrale dei mercati finanziari nella trasmissione di principi responsabili al sistema economico e produttivo, tanto auspicato dall'ONU nel 2006, sembra essersi effettivamente realizzato.

È tuttavia lecito chiedersi quale potrà essere il contributo dei mercati finanziari di fronte all'evoluzione del quadro generale e all'emersione di livelli di complessità finora inattesi. È la nuova sfida per i mercati finanziari e i loro principali protagonisti.

Senza alcuna pretesa di completezza ed esaustività, possiamo limitarci a qualche breve considerazione:

- laddove saranno adottati dei seri progetti di sfida al cambiamento climatico, con policy strutturate, dedicate alla transizione verso la sostenibilità ambientale e sociale dei rispettivi sistemi economici – come è accaduto giuridicamente nell'UE con il Green Deal – la politica farà la propria parte nel classificare le attività economiche e nell'individuare la sintesi possibile a tutti i principali trade-off che inevitabilmente si presenteranno. In questo caso i mercati finanziari potranno utilizzare direttamente i principi e i criteri previsti dalle normative per selezionare i loro investimenti ESG, scegliendo in ciascun caso la specifica declinazione di proprio interesse;
- qualora più Paesi o gruppi di Paesi dovessero adottare piani strutturati come il Green Deal dell'UE, potrebbe accadere che vi siano schemi di riferimento tassonomici e di principio difformi a livello internazionale, rispetto ai quali i mercati finanziari potrebbero prendere posizione, ovvero decidere di operare in ambiti regolamentari difformi;
- anche in assenza di policy strutturate, si è avviato uno spontaneo processo internazionale e sovranazionale che, partendo da obiettivi comuni ampiamente condivisi a livello globale, quali ad esempio gli accordi di Parigi del 2015, è riuscito a diffondere pratiche di contrasto al cambiamento climatico, facendo leva sull'adesione ai PRI di molti investitori istituzionali internazionali e istituti finanziari sovranazionali e sul loro potere diffusivo;
- costituisce un elemento estremamente positivo per la credibilità del ruolo dei mercati finanziari il fatto che si sia messo in moto un processo diffuso di verifica delle dichiarazioni (ad esempio i bilanci di sostenibilità) e di misurazione profonda degli effetti degli investimenti che si incrocia con la crescente adozione di regole di condotta e verifiche di vigilanza. Per cui il processo spontaneo dei mercati finanziari si sta arricchendo di norme e controlli volti a rendere gli obiettivi più chiari, omogenei e verificabili;
- sebbene i mercati finanziari potranno essere un fattore di accelerazione dei processi di transizione, solo la politica potrà affrontare tutti i trade-off e le complessità di questo processo. Risolvendo innanzitutto il dilemma tra urgenza e sostenibilità della transizione;
- vi sarà comunque uno sviluppo sempre più articolato del comparto della finanza sostenibile all'interno dei principali Paesi occidentali che finirà, probabilmente, per occupare nel tempo la maggior parte del mercato finanziario degli stessi Paesi<sup>25</sup>;

25 Nell'ambito dello European Green Deal un ruolo centrale viene, ancora una volta, riservato alla cosiddetta finan-

- proprio per il ruolo centrale dei mercati finanziari e degli investitori istituzionali quale cinghia di trasmissione dei principi di investimento responsabile, saranno favoriti – come dimostra una ricerca econometrica della BCE<sup>26</sup> – quei Paesi che nei passati decenni hanno costruito mercati finanziari più articolati sia sul fronte del credito – uscendo dal bancocentrismo – sia sul fronte dell’equity, in ragione di un elevato sviluppo qualitativo e quantitativo degli investitori istituzionali (in una parola, quelli che hanno completato i progetti di riforma dei propri sistemi previdenziali dando luogo a una cospicua crescita di fondi pensione e assicurazioni vita).

Restano, purtroppo, sullo sfondo i grandi quesiti insoluti di cui abbiamo parlato in precedenza, rimasti estranei al perimetro di gioco della sostenibilità, sebbene dirimenti per l’esito finale di questa grande sfida dell’intera umanità. Ed è proprio questo, forse, il punto centrale ancora irrisolto dell’intera questione: la tutela dell’ambiente e la salvezza del pianeta sono obiettivi che richiedono necessariamente un gioco cooperativo da parte dell’intera popolazione mondiale. Sarà possibile costruire questo gioco cooperativo globale a dispetto della complicata natura dell’*homo sapiens*?

za sostenibile, ovvero a un processo generalizzato di valutazione degli investimenti, soprattutto di lungo termine, alla luce dei loro effetti sull’ambiente e il sociale e delle considerazioni annesse di governance (ESG). Sotto il profilo ambientale prevale il contrasto e la mitigazione del cambiamento climatico, nonché l’adattamento al cambiamento climatico inevitabile, così come a una preservazione più ampia dell’ambiente, per esempio biodiversità, inquinamento ed economia circolare. Sotto il profilo sociale ci si riferisce al contrasto alle ineguaglianze, a un aumento della inclusività, al miglioramento delle relazioni di lavoro e a un grande investimento sul capitale umano e sulle comunità, così come sui diritti umani. Per quel che riguarda la *governance* ci si riferisce soprattutto alla struttura manageriale, alle relazioni di lavoro, agli equilibri di remunerazione, ai processi di inclusione ma, in particolare, al fatto che tutto l’aspetto ESG sia tenuto in massima considerazione ai massimi livelli decisionale, entrando in ogni processo aziendale. Il lancio del Green Deal europeo ha dato luogo ad un piano di azione europeo, una strategia per il finanziamento della transizione a una economia sostenibile e una piattaforma di *sustainable finance*. In termini molto sintetici, l’*action plan* dell’UE parte dalla dettagliata tassonomia e classificazione delle attività europee che include una piattaforma per la finanza sostenibile di consulenza e rappresentazione di tale tassonomia. Poi la creazione di *standard* per *green bond* europei; lo stimolo gli investimenti di progetti sostenibili e lo sviluppo dei benchmark di sostenibilità. Un ulteriore elemento di questa strategia sulla finanza sostenibile – come abbiamo visto – è l’inclusione della sostenibilità nei rischi di *management* e nell’incentivo al *long-termism*.

26 R. De Haas, A. Popov (2019), *Finance and carbon emissions*, Working Paper Series from European Central Bank, n. 2318/settembre, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/sepwps/ecb.wp2318~44719344e8.en.pdf>

## **QUINTA PARTE**

### **ANALISI EMPIRICHE E CASI PARADIGMATICI**





## **14. Sostenibilità, benessere e sussidiarietà: relazioni e indicatori di sintesi**

*Marco Fattore e Giorgio Vittadini*

### **14.1 Introduzione**

Nel capitolo 1 del presente Rapporto si è detto come la sussidiarietà dica il “chi” e il “come” di un sistema sostenibile. Ovvero, del fatto che l’iniziativa che nasce “dal basso”, dai cittadini e dalle aggregazioni sociali sia il motore e l’indice di uno sviluppo per l’uomo.

Esistono realtà che hanno inscritto nella loro ragione sociale l’interesse a perseguire obiettivi di utilità collettiva. Sono gli enti del Terzo settore e, più in generale, tutto il vasto universo del non profit e del privato sociale. La riforma varata nel 2016 ha messo ordine nella pletora di norme che riguardava questo comparto, difendendo alcuni importanti principi, tra i quali il ruolo costituzionale del Terzo settore, nell’idea che i cittadini che si occupano della cosa pubblica vadano protetti, così come vada salvaguardata la “biodiversità” di questi enti.

La realtà del Terzo settore italiano costituisce una best practice, nel contesto europeo, per numero di enti, numero di addetti e qualità della normativa. Vista la crescita di bisogni sociali, questo comparto non ha subito le ultime grandi crisi e ha aumentato sia il numero degli enti che degli addetti.

La sussidiarietà è una logica sistemica che tende a valorizzare le iniziative che nascono “dal basso”, a liberare energie e creatività nella risposta ai bisogni collettivi. Quindi, gli enti del Terzo settore possono essere considerati i principali protagonisti dello sviluppo sociale, grazie al loro essere espressione della cultura sussidiaria. Il loro valore non consiste solo nel sopperire alle inefficienze del welfare state, ma nel fatto che i soggetti sussidiari mettono in campo quelle capacità di lettura dei bisogni sociali emergenti, di auto-organizzazione, di strutturazione di reti e di immaginazione e realizzazione di servizi che rappresentano la condizione sistemica per lo sviluppo sociale. Infatti, in società complesse, dinamiche e non prevedibili, la capacità di cogliere tempestivamente i segni dei nuovi bisogni e di adattarvisi è preminente sul tentativo di prevedere, classificare e normare le forme del bisogno e delle possibili risposte.

Di più, la sussidiarietà è anche un’immensa agenzia educativa, che promuove una cultura dell’altro, del dono e del bene comune, generando una sensibilità e una mentalità che – nel tempo – danno forma a una società sostenibile e ne alimentano il capitale sociale. La sussidiarietà, come azione ed educazione, si svela così come metodo e asset strutturale

dello sviluppo sociale e non come semplice attore comprimario, o al più emergenziale, del bene comune.

Un ruolo, quello della sussidiarietà, che non è in competizione o in antagonismo con le istituzioni, ma che stabilisce con esse un'alleanza cooperativa, nella quale ciascuno dei due poli è potenziato dall'altro. Le istituzioni hanno, nella rete sussidiaria, un sistema flessibile e pervasivo di sostenibilità e, potenzialmente, una rete di "sentinelle" sociali, in grado di intercettare e segnalare l'emergere di nuovi bisogni, con una tempestività e una granularità territoriale che i canali istituzionali di osservazione delle dinamiche sociali non sono in grado di garantire. Le organizzazioni sussidiarie hanno, nelle istituzioni, il quadro di riferimento che può indirizzare e sostenere la loro azione, attraverso la definizione di strategie di intervento, il sostegno economico e la valutazione degli impatti. Sistema sussidiario e sistema istituzionale, cooperativamente intesi, realizzano così le condizioni per una governance adattativa dei territori, capace di muoversi nella dinamica dei bisogni, generando e rigenerando continuamente le condizioni della sostenibilità sociale. Ci sono "evidenze" e "prove" che la cultura e l'azione sussidiaria siano una componente inderogabile dello sviluppo sociale? E se ci sono, quali sono e dove si rintracciano? Rispondere a queste domande è il primo degli obiettivi di questa parte del Rapporto; e la risposta è, in un certo senso, facile: le evidenze sono intorno a noi e vi siamo immersi. Viviamo in una società in cui l'azione sussidiaria dispiega incessantemente la propria opera, rispondendo ai bisogni che incontra, sostenendo i percorsi di molti, intervenendo nelle pieghe della vita sociale e creando una trama di bene comune che, però, spesso è invisibile a chi, non essendovi coinvolto direttamente, non vede ciò che ha attorno. Per questo, vogliamo innanzitutto *oggettivare* la presenza della sussidiarietà, attraverso uno studio e una narrazione di casi e di esempi paradigmatici, per quanto possibile basata sui dati, che mostri l'"imponenza di quel che accade". La sussidiarietà è *già* un fatto. Un fatto che genera valore e che, come tale, deve essere presente alla consapevolezza di chi vive il territorio, di chi governa e di chi studia i sistemi sociali ed economici.

## 14.2 Valore della cultura sussidiaria: i quattro casi paradigmatici

Le quattro realtà del Terzo settore scelte come casi paradigmatici di cultura e azione sussidiaria riguardano organizzazioni operanti in settori differenti e diverse per dimensione, assetto giuridico e complessità diversi, in modo da dare una visione più articolata delle esperienze presenti nel territorio.

Esse sono:

- Associazione Portofranco: educazione e aiuto allo studio;
- Federazione nazionale Banche di Solidarietà: contrasto alla povertà;
- Fondazione Progetto Arca: inclusione sociale;
- Fondazione don Gnocchi: salute e assistenza sanitaria

### 14.2.1 Educazione e aiuto allo studio: Portofranco

Portofranco<sup>1</sup> è una realtà di aiuto allo studio e contrasto alla dispersione scolastica nata nel 2000 a Milano, come "luogo dove i ragazzi delle scuole superiori vengono accolti come persone e accompagnati in un percorso che li porta a concentrarsi sul proprio

1 [www.portofranco.org](http://www.portofranco.org)

successo scolastico e personale, a coltivare il rapporto con gli altri e a integrarsi nella società”<sup>2</sup>. Quotidianamente i volontari (professori, professionisti e studenti universitari) aiutano gli studenti con lezioni individuali, prenotabili mediante un’app, nello svolgimento dei compiti, nel recupero dei debiti formativi e nell’acquisizione delle conoscenze disciplinari. Sono disponibili anche servizi di orientamento per gli studenti di terza media e di ri-orientamento per gli studenti dei primi anni delle superiori, oltre a uno sportello di ascolto a cui i ragazzi possono accedere in caso di necessità e ad attività e momenti di aggregazione, per la prevenzione dei rischi di disagio, devianza ed emarginazione sociale. Vengono anche organizzate attività per i maturandi e vacanze studio. Infine, è anche possibile frequentare gli spazi per studio individuale.

Il servizio è gratuito ed è liberamente accessibile a tutti gli studenti che lo desiderano. A partire dalla prima realtà milanese, l’esperienza di Portofranco si è poi allargata ed espansa, contando circa 40 centri di aiuto allo studio, diffusi su tutto il territorio nazionale, prevalentemente in Lombardia ed Emilia-Romagna, ma con presenze significative anche nelle regioni meridionali e riuniti nell’associazione Portofranco Italia.

Contestualmente alla stesura del presente capitolo, sul *Corriere della Sera* di Milano appare un articolo a firma di Elisabetta Andreis che denuncia le difficoltà in cui versano le associazioni sul territorio, che non riescono a trovare le risorse e il personale per affrontare il crescente disagio dei giovani: “Aumenta la devianza giovanile, c’è necessità urgente di un’azione educativa forte sul territorio. Ma paradossalmente, proprio adesso, mancano gli educatori. Introvabili”<sup>3</sup>. È in questo contesto che Portofranco svolge la sua azione di aiuto allo studio e di contrasto alla dispersione scolastica.

Per fornire un’immagine della dimensione tipica dell’attività di Portofranco, nella Tabella 14.1 sono riportati alcuni dati di riferimento relativi all’anno scolastico 2018-2019, l’ultimo prima dell’inizio della pandemia da Covid-19.

**Tabella 14.1 Portofranco: studenti iscritti, presenze mensili e appuntamenti con i docenti, per l’anno scolastico 2018-2019**

a.s. 18/19	Set	Ott	Nov	Dec	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	TOT
Iscrizioni	143	373	226	82	129	144	140	86	55	34	1.412
Italiani	111	279	183	65	108	120	120	71	45	29	1.131
Stranieri	32	94	43	17	21	24	20	15	10	5	281
Presenze	98	1.195	2.025	1.263	1.720	1.850	1.889	1.486	2.111	314	13.951
Appuntamenti	103	1.125	1.901	1.211	1.673	1.787	1.862	1.410	2.029	338	13.439

Il numero di iscritti complessivo è superiore a 1.400, con una quota di stranieri pari a circa il 20%. Gli studenti provengono da più di 100 istituti e, per poco più del 50%, frequentano le classi prime e seconde, quelle in cui si concentra maggiormente il rischio di drop-out.

2 Portofranco, Fondazione EY (2020), *Io Portofranco e tu?*, settembre, [https://www.portofranco.org/wp-content/uploads/2020/09/Valutazione\\_impatto\\_sociale\\_portofranco.pdf](https://www.portofranco.org/wp-content/uploads/2020/09/Valutazione_impatto_sociale_portofranco.pdf)

3 E. Andreis (2022), *Disagio giovanile a Milano, comunità in crisi: spariscono gli educatori (precari e sottopagati), chiudono i centri d’aiuto*, 27 aprile, [https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/22\\_aprile\\_27/centri-minori-rischio-chiusura-precari-sottopagati-spariscono-educatori-famiglie-disorientate-f43ed054-c5e9-11ec-9e9f-dc9d68fb1bc9.shtml](https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/22_aprile_27/centri-minori-rischio-chiusura-precari-sottopagati-spariscono-educatori-famiglie-disorientate-f43ed054-c5e9-11ec-9e9f-dc9d68fb1bc9.shtml)

Complessivamente, durante l'anno scolastico in esame, vi sono state quasi 14.000 presenze da parte degli iscritti, concentrate soprattutto nei mesi del secondo quadrimestre, con picchi (superiori alle 2.000 presenze) nei mesi di novembre e maggio, cioè quelli immediatamente precedenti le valutazioni intermedie e finali. A queste presenze corrispondono quasi 13.500 appuntamenti con circa 350 docenti e tutor, iscritti come volontari. La materia più "richiesta" dagli studenti è, non inaspettatamente, matematica, seguita da italiano, inglese, fisica, latino e storia, per rimanere a quelle che assorbono la maggior parte delle attività di tutoraggio e aiuto, come mostrato in Tabella 14.2, dove sono riportati il numero di appuntamenti, per ciascuna disciplina.

**Tabella 14.2 Portofranco: numero di appuntamenti per le materie più richieste dagli studenti, per l'anno scolastico 2018-2019**

a.s. 18/19	Matematica	Italiano	Inglese	Fisica	Latino	Storia
Appuntamenti	3899	1590	1450	1286	1240	973

Dati analoghi si confermano anche nel presente anno scolastico, che peraltro ancora subisce le difficoltà e le regole di comportamento legate al perdurare della diffusione del Covid-19. In questo caso, il dato più interessante è che il maggior numero di iscritti (276) si è avuto nel mese di settembre, in corrispondenza del "boom" di richieste di aiuto, esploso dopo i mesi più duri della pandemia.

Questo testimonia la capacità di Portofranco di assorbire l'"impennata di bisogno" e il suo protagonismo in un momento di ripartenza e, per molti studenti, di ripresa di un percorso di studio frammentato dalle difficoltà della didattica a distanza.

Guardando invece la storia dell'associazione in un arco di tempo più lungo, considerando i sette anni prima della pandemia, Portofranco ha accolto più di 7.000 studenti in un contesto sociale come quello lombardo, dove il problema della dispersione e dei Neet (cioè, di coloro che né lavorano, né stanno seguendo percorsi di studio o di formazione) sta toccando livelli allarmanti.

Considerando che l'impatto del fallimento formativo nel nostro Paese è stimato intorno ai 3 miliardi di euro annui, si può immaginare quale sia il valore dell'azione di Portofranco – in termini di riduzione del rischio di drop-out, di disagio giovanile, di devianza e quindi di riduzione della spesa pubblica – che avrebbe dovuto essere sostenuta per far fronte alle conseguenze dei fallimenti scolastici. Per quanto non sia facile giungere a quantificazioni monetarie, negli anni in esame Portofranco ha investito l'equivalente di 1.300.000 euro per la riduzione del drop-out e l'aumento del successo scolastico, 1.600.000 euro per la riduzione del disagio giovanile e circa 5.200.000 euro in riduzione della devianza e aumento della sicurezza sociale, con una "leva" di ritorno dell'investimento stimata in circa 5,3.

#### *14.2.2 Contrasto alla povertà alimentare: Federazione nazionale Banche di Solidarietà*

L'esperienza dei Banche di Solidarietà ("BdS") nasce nel 1993 come evoluzione della rete dei Centri di Solidarietà. Questi ultimi, sorti come punti di aiuto nella ricerca del lavoro diffusi sul territorio, si erano poi trovati davanti al fenomeno dei cosiddetti working poor, cioè di coloro che, pur avendo qualche forma di occupazione, soffrivano comunque di situazioni di povertà, fragilità e rischio di esclusione sociale.

I BdS nascono quindi come luogo e strumento di contrasto alla povertà – innanzitutto alimentare – e come aiuto a singoli e a famiglie per fronteggiare situazioni di bisogno acuto. I Banchi di Solidarietà, tuttavia, non si propongono come semplici “punti di distribuzione”, ma come ambiti in cui stabilire rapporti personali e di amicizia, che hanno al centro la “ripartenza” integrale della persona, cominciando dall’affronto del suo bisogno concreto. Non sono, infatti, i beneficiari a recarsi presso i Banchi, ma sono i volontari che, periodicamente, si recano presso il domicilio degli assistiti, portando il cosiddetto “pacco alimentare”.

In questo modo si creano relazioni che consentono di affrontare bisogni anche differenti da quello alimentare e che, progressivamente, aiutano a ricostruire un contesto di rapporti che può accompagnare e aiutare le persone in difficoltà a percepire il proprio valore e, laddove possibile, a riprendere il proprio percorso di vita.

Gli alimenti vengono forniti ai BdS da diversi enti, per esempio dal Banco Alimentare, ma anche tramite iniziative indipendenti, come il Donacibo (si veda più avanti). Attualmente, i (più di) 200 BdS sono diffusi in tutto il territorio nazionale, e anche in altri Paesi, coinvolgono oltre 8.000 volontari e 100.000 beneficiari e sono raccolti nella Federazione Nazionale dei Banchi di Solidarietà.

L’impatto delle realtà del Terzo settore non è solo, o non esclusivamente, connesso ai servizi principalmente o direttamente legati alla propria ragione sociale, ma ha spesso una componente “complementare” di tipo educativo, che interagisce con il territorio, coinvolgendo persone e volontari e creando valore attraverso la generazione di un contesto e di una cultura che promuovono la coesione e la partecipazione sociale. Un esempio paradigmatico, per contenuto e ampiezza, di questo modo di procedere è fornito da uno dei più importanti progetti che i Banchi di Solidarietà conducono annualmente, nel periodo di Pasqua (ma non solo): il Donacibo.

Si tratta di una proposta che la Federazione Italiana Banchi di Solidarietà rivolge alle scuole di ogni ordine e grado, presenti sul territorio dove sono attivi i BdS, e avente come fine la raccolta di generi alimentari non deperibili, che poi vengono immagazzinati e distribuiti, durante l’anno, alle famiglie in difficoltà. Oltre a raccogliere beni alimentari, il Donacibo nasce con l’obiettivo di educare le generazioni più giovani alla solidarietà e alla condivisione, alla sostenibilità ambientale e alla lotta allo spreco e di promuovere una cultura del dono.

Questi due obiettivi, quello “fisico” e quello “educativo”, vanno tenuti presente nella lettura dei dati riportati in Tabella 14.3, relativi agli anni che vanno dal 2012 al 2017 (il progetto è continuato ed è tuttora attivo, ma i dati degli ultimi anni non sono ancora disponibili).

Il progetto coinvolge le scuole di numerose città, in un numero crescente di province – da 35 nel 2012 a 52 nel 2017 (cioè, quasi la metà delle 107 province italiane) – in quasi tutte le regioni del Paese. Contemporaneamente, le scuole passano da quasi 1.500 a circa 2000. In cinque anni sono stati raccolti 1.661.024 Kg di cibo, cioè più di 1.600 tonnellate di beni alimentari, con una media annua di oltre 270 tonnellate e una punta massima di più di 340. Se si prende come riferimento il dato fornito dal Banco Alimentare in occasione della Giornata Nazionale della Colletta Alimentare<sup>4</sup>, si tratta complessivamente di quasi

4 Un pasto equivalente corrisponde a un mix di 500 gr di alimenti, stima adottata dalla European Food Bank Federation.

3.300.000 pasti, cioè mediamente di circa 550.000 per ogni anno di raccolta, il che consentirebbe di garantire, tutti i giorni per ciascun anno, due pasti completi a 750 persone. Come abbiamo già sottolineato, il Donacibo non è significativo solo per il volume di beni alimentari donati nella settimana in cui viene proposta la raccolta, ma il suo valore sta anche nel suo impatto educativo. Il numero di bambini e ragazzi che ogni anno entrano in contatto con la dimensione del bisogno e del dono è nella maggior parte degli anni superiore a quattrocentomila. Non si tratta ovviamente di soggetti “unici”, perché una parte di essi certamente avrà partecipato a diverse edizioni della raccolta, ma rimane il fatto che nel corso degli anni centinaia di migliaia di studenti sono stati coinvolti in un’attività pro-sociale. Non è possibile quantificare l’impatto educativo di questa esperienza o tracciarne nel tempo gli effetti sui singoli partecipanti, ma è un fatto che una mentalità aperta al bisogno e disposta al dono si costruisce anche attraverso il coinvolgimento in gesti di questa natura, che provocano, mettono in moto e fanno emergere la dimensione relazionale dei soggetti.

Quattrocentomila ragazzi che, in un modo o nell’altro, vengono introdotti alla dimensione sussidiaria rappresentano una “iniezione” di capitale relazionale e sociale nel territorio; un capitale che, nel tempo, potrà crescere ed esprimersi, generando quel sostrato di sensibilità e di cultura che è il vero motore della sostenibilità sociale, come è stato messo precedentemente in evidenza.

**Tabella 14.3 Il “volume” del progetto Donacibo, tra il 2012 e il 2017**

Anno	Regioni	Province	Scuole coinvolte	Alunni partecipanti	Kg. di alimenti raccolti
2012	14	36	1.485	313.823	224.826
2013	17	39	1.810	373.491	281.844
2014	19	50	2.172	452.726	343.258
2015	18	49	1.917	421.390	264.866
2016	19	50	2.156	448.743	274.754
2017	19	52	2.047	435.088	271.476

#### *14.2.3 Inclusione sociale: Fondazione Progetto Arca*

La Fondazione Progetto Arca<sup>5</sup> nasce come associazione con finalità di solidarietà sociale nel 1994, viene successivamente costituita in Fondazione nel 2009 ed è attualmente presente in Lombardia, particolarmente nell’area milanese, in Piemonte, in Lazio e in Campania.

La Fondazione si occupa, anche in cooperazione e rete con altri enti, di sostenere i soggetti svantaggiati in termini o per aspetti fisici, psichici, economici, sociali, familiari o di qualsiasi altra natura, agendo nei campi e nei settori dell’assistenza sociale e socio-sanitaria, della beneficenza, dell’istruzione e formazione, della promozione culturale e della tutela dei diritti civili. L’azione di Arca si dipana su diverse categorie di soggetti (coloro che vivono in strada, famiglie povere, immigrati e chi soffre di dipendenze) e con diversi

tipi di intervento, che vanno dall'offerta di beni alimentari e di prima necessità, all'accoglienza in strutture e appartamenti, dall'assistenza medico-sanitaria a quella educativa, psicologica e sociale, dall'affiancamento scolastico e formativo, all'orientamento lavorativo e all'attivazione di reti di comunità.

Fondazione Arca sostiene anche progetti all'estero come, per esempio, in Costa d'Avorio (progetti educativi e di sostegno a famiglie con bambini gravemente malati) e in Grecia (aiuto ai migranti nei campi profughi); copre, inoltre, una gamma molto ampia di servizi messi in campo per supportare soggetti fragili e persone in varie condizioni di disagio sociale.

Per avere un'idea dell'ordine di grandezza dell'azione di Arca, in Tabella 14.4 sono sintetizzati i principali output dei servizi di assistenza, tratti dal Bilancio Sociale del 2020<sup>6</sup>. Più di 200.000 notti in centri di assistenza e più di 100.000 in appartamento; più di 1.500.000 tra pasti e colazioni erogate; oltre 20.000 capi di abbigliamento e più di 16.000 kit igienici distribuiti. Inoltre, decine di migliaia di ore di assistenza educativa, sanitaria (con più di 2.300 visite mediche), psicologica e legale. Il tutto in 121 sedi, con più di 360.000 ore di lavoro di personale dell'organizzazione e il coinvolgimento di 425 volontari che hanno dato più di 20.000 ore del proprio tempo. Più di 13.000 persone raggiunte e più di 2.250 accolte, con più di 21.000 interventi in strada.

Stimando i prezzi medi di mercato, i servizi erogati dalla Fondazione hanno generato un controvalore monetario di più di 23.000.000 di euro (per la precisione, 23.523.364 euro). Per avere un termine di raffronto, la spesa del Comune di Milano per le politiche sociali si aggira intorno ai 460.000.000 di euro. Quindi l'"output" stimato di Arca corrisponde a circa il 5% del bilancio per le politiche sociali milanesi.

Se il dato monetario aggregato è decisamente significativo, è altrettanto impressionante la pervasività dell'azione, la sua capacità di entrare nelle pieghe del bisogno e del territorio: 21.000 interventi in strada corrispondono a una media di quasi 60 interventi al giorno; 1.500.000 pasti o colazioni equivalgono a più di 4.000 "erogazioni" quotidiane. Ma c'è un ulteriore dato che, per certi aspetti, è altrettanto significativo, per erogare i propri servizi, Arca deve naturalmente sostenere spese di varia natura ed entità e, nel 2020, di poco superiori a 11.000.000 di euro (11.119.425 euro); se si rapporta il valore dell'output generato a quello dell'input sostenuto, si ottiene una leva economica di 2,1. Quindi Arca, vista come processo economico, riesce a raddoppiare il valore dell'input.

L'ultima colonna in Tabella 14.4 riporta i controvalori monetari e le leve economiche stimate per ciascuna componente di servizio considerata. Tra tutte, due spiccano nettamente: 4,6 per quanto riguarda le notti in reparti sanitari e 3,6 per l'assistenza alimentare; salute e cibo, due dei bisogni materiali più essenziali della persona. Questa "capacità moltiplicativa" apre un altro tema di rilievo, che tuttavia qui può solo essere citato: i processi sussidiari sono spesso altamente efficienti e garantiscono un uso fruttuoso delle risorse che li alimentano. Un'efficienza che, naturalmente, contribuisce alla sostenibilità sociale, perché consente di ridurre gli impatti economici e finanziari connessi alla messa in opera delle politiche sociali e di assistenza.

6 <https://www.progettoarca.org/images/pdf/bilanci/2020-BilancioSociale.pdf>

**Tabella 14.4 Volumi, controvalori monetari stimati e leve economiche (rapporto tra valore dell'output e valore dell'input), per le principali componenti di servizio di Arca**

Servizio	Volume	Valore economico generato	Leva economica
Notti nei centri di accoglienza	216.119	6.051.332	1,2
Notti nei reparti sanitari	13.144	1.971.600	4,6
Notti in appartamento	114.638	2.751.312	2,1
Pasti e colazioni erogate	902.090 pasti \ 622.197 colazioni	8.686.495	3,6
Ore di assistenza educativa, sociale e mediazione culturale	32.310	814.310	1,4
Ore di sostegno psicologico	3.125	190.880	1,7
Capi di abbigliamento distribuiti	20.209	362.004	2,9
Kit igienici distribuiti	16.685	250.275	1,4
Ore di assistenza medico-sanitaria	46.411	2.320.550	2,9
Ore di assistenza legale	1.551	124.080	2,5

Fonte: Progetto Arca, Bilancio Sociale 2020<sup>7</sup>

#### 14.2.4 Assistenza sociosanitaria: Fondazione don Gnocchi

La storia dell'attuale Fondazione don Gnocchi<sup>8</sup> comincia nel 1945, con l'opera di don Carlo Gnocchi a favore dei bambini e dei ragazzi mutilati (i "mutilatini") e successivamente con la cura e la riabilitazione dei soggetti colpiti da poliomielite, mettendo al centro della propria azione terapeutica e di aiuto la "rieducazione integrale dell'individuo, in un percorso che armonizza la prevenzione con la riabilitazione e pone l'uomo, con le sue potenzialità e le sue peculiarità, al centro del processo terapeutico [...]". Questa attenzione alla persona nella sua integralità, si traduce nell'ideazione e nello sviluppo di percorsi terapeutici e metodologie riabilitative originali, in cui convergono aspetti medici, psicologici ed educativi, in una spinta costante all'innovazione che, nel 1955, porta alla costituzione di un centro riabilitativo di avanguardia. Nel tempo, la Fondazione espande la propria presenza territoriale in diverse regioni italiane, ampliando i servizi di assistenza a molte altre categorie di disabilità, al punto che nessuna patologia invalidante è esclusa dallo spettro dei suoi interventi. Contemporaneamente, attraverso convenzioni e collaborazioni con le università, la Fondazione sviluppa anche la propria capacità di ricerca scientifica, divenendo un modello a livello internazionale, nel campo delle terapie riabilitative, continuando ad allargare la propria capacità di intervento sui bisogni sanitari. Dagli anni 2000, la Fondazione ha ampliato il proprio respiro internazionale, ricevendo il riconoscimento di Organizzazione Non Governativa (ONG).

Attualmente la Fondazione don Gnocchi è presente in nove regioni italiane, si avvale di oltre 5700 operatori, mettendo a disposizione più di 3700 posti letto – in 28 centri e circa 30 ambulatori – e i suoi servizi, erogati in regime di accreditamento con il Servizio Sani-

<sup>7</sup> *Ibidem*

<sup>8</sup> [www.dongnocchi.it](http://www.dongnocchi.it)



tario Nazionale, coprono l'intera gamma dei bisogni riabilitativi e assistenziali, per tutte le fasce di età e le condizioni di salute.

Centonovantaduemilaseicentoquaranta (192.640). È il numero di pazienti ambulatoriali assistiti da Fondazione don Gnocchi nel 2020, nei 27 ambulatori presenti nelle nove regioni italiane in cui essa è presente<sup>9</sup>. A questi si aggiungono: 1900 anziani assistiti in centri di degenza e nei centri diurni, 13.185 adulti e 278 minori in degenza, 623 soggetti con disabilità, 12.657 pazienti curati a domicilio e 559 persone assistite negli hospice. Per un totale di più di 220.000 (221.842) persone assistite in modi differenti. Se si considera che la popolazione italiana del 2020 sfiorava i 60.000.000 di individui, si tratterebbe di più di 1 italiano su 300.

Se si considera che la Fondazione opera in rete con il sistema sanitario nazionale, integrandosi con i processi socio-sanitari del territorio, si vede facilmente come il suo impatto – sociale ed economico – si amplifichi, diventando parte abilitante di un sistema complesso di servizi, fra loro interconnessi, e arrivando a beneficiare, direttamente o indirettamente, larga parte del territorio nazionale, a riprova di come l'alleanza cooperativa tra sussidiarietà e istituzioni alimenti il bene comune e la sostenibilità della nostre società.

#### *14.2.5 Conclusioni*

Cosa dicono questi quattro sintetici esempi? Innanzitutto, che la sussidiarietà c'è e che è pervasiva e si espande e si diffonde laddove la società esprime un bisogno. Entra nelle case, va per le strade, crea spazi e luoghi che umanizzano il territorio e lo rendono più sostenibile. E lo fa con volumi e impatti “insospettabili”, immettendo quotidianamente nella società l'equivalente di milioni di euro di servizi sociali, incontrando e prendendosi cura di migliaia di persone e coinvolgendo migliaia di volontari, avendo un impatto strutturale sui beneficiari e sui loro potenziali percorsi di vita, generando coesione, partecipazione e capitale sociale, facendo sorgere luoghi relazionali dove le persone, siano esse i beneficiari o i volontari, vengono rigenerate.

La sussidiarietà in azione è, infatti, anche una grande “piattaforma educativa” che, facendo incontrare il bisogno e creando relazioni e rapporti personali, fa maturare la sensibilità verso l'altro, diffonde una cultura del dono, della com-partecipazione e della com-passione, cioè educa a percepire l'altro come bene per sé. Questa “mentalità”, questa “cultura” dell'altro, è il punto fondativo della sostenibilità sociale, ciò che rende una società inclusiva, capace di affrontare e di condividere i bisogni che continuamente emergono, rigenerandosi continuamente.

Quello che è stato raccontato dice anche di quanto noi – come cittadini e decisori, come attori sociali e protagonisti della vita pubblica – non siamo coscienti di ciò che ci accade intorno e di cui anche noi, direttamente o indirettamente, beneficiamo. Divenire consapevoli di questo, imparare a vedere questo, è il primo passo verso la costruzione di una cultura della sostenibilità, è il primo passo di una sostenibilità che non affidi la generazione del bene comune a “sistemi talmente perfetti” – come direbbe T.S. Eliot – da non richiedere il protagonismo delle persone.

9 Fondazione Don Carlo Gnocchi (2020), *Ripartire nel segno della memoria. Bilancio di Missione*, [https://assets.ctfassets.net/3h9zedug72pl/5FYbQdVYRGtfbecWw2NpQ7/edf317816e02102b6f29b5c3f9de9419/Bilancio\\_di\\_Missione\\_2020.pdf](https://assets.ctfassets.net/3h9zedug72pl/5FYbQdVYRGtfbecWw2NpQ7/edf317816e02102b6f29b5c3f9de9419/Bilancio_di_Missione_2020.pdf)

## 14.3 Impatto e valore dei casi di studio

### 14.3.1 Chi sono i volontari: motivazione, relazionalità, impatto. L'esperienza dei Banche di Solidarietà e di Portofranco

Approfondiamo adesso il fenomeno sussidiario indagando il suo punto di origine più profondo e qualificante: la dimensione personale di coloro che lo generano.

Con questo obiettivo è stata impostata una rilevazione statistica sui volontari che operano con i Banche di Solidarietà e con Portofranco, per indagare su tre aspetti principali: (i) le *attitudini relazionali* dei volontari, (ii) le *motivazioni* che li hanno spinti e li spingono a prestare la propria opera e (iii) *l'impatto* che l'esperienza di volontariato ha su loro stessi. I questionari, di autovalutazione, sono stati somministrati via web e sono riportati in Appendice.

I questionari sono stati compilati da circa 1000 volontari dei Banche di Solidarietà e da poco più di 100 di Portofranco (che si avvale di circa 370 volontari). Alcune informazioni di riferimento sui profili dei rispondenti sono per completezza riportate in Tabella 14.5.

**Tabella 14.5 Numerosità e caratteristiche generali dei rispondenti**

	Rispon- denti	Sesso		Età (anni)			Anzianità come volontario (anni)		
		M	F	Minima	Mediana	Massima	Minima	Mediana	Massima
BdS	1036	557	479	17	56	85	0	10	35
Porto- franco	112	58	54	19	34.5	80	0	2	22

#### (i) Le attitudini relazionali dei volontari

L'attitudine relazionale dei volontari è stata indagata lungo quattro dimensioni, che catturano aspetti e sfaccettature differenti e complementari della relazionalità<sup>10</sup>:

10 Nota metodologica. Le quattro dimensioni non sono osservabili direttamente e perciò sono dette *latenti*. Per poterle indagare, a ciascuna di esse sono associati uno o più quesiti, che catturano il modo in cui queste si riflettono nell'esperienza del rispondente e nella percezione che egli ha di se stesso. Il questionario è composto da 20 quesiti sull'attitudine relazionale, che sono stati formulati partendo da questionari di valutazione delle attitudini di socialità esistenti in letteratura e scientificamente validati; a questi si aggiungono 4 domande di profilazione (*Età, Sesso, Cap di residenza e Durata del rapporto di lavoro volontario*), 6 domande sulle motivazioni (iniziali e attuali) alla base della scelta di iniziare e proseguire l'attività di volontariato, 5 domande relative all'impatto che l'esperienza ha sul volontario stesso e una domanda "collaterale", sull'aspetto della "fatica" nell'aiuto agli altri. I quesiti sulle attitudini relazionali sono stati distribuiti lungo il questionario, evitando di inserire tutte le domande relative alla medesima dimensione in posizioni contigue, per limitare il rischio di risposte polarizzate. I testi dei due questionari utilizzati per i Banche di Solidarietà e per Portofranco (sostanzialmente identici, a parte alcune differenti contestualizzazioni delle domande) sono riportati in Appendice, con l'indicazione della dimensione di relazionalità corrispondente a ciascun quesito. La logica con il quale è stato costruito il questionario è quella di valutare le dimensioni relazionali latenti, attraverso quesiti che ne catturano le possibili manifestazioni. Per questo motivo, nel testo che segue non analizzeremo singolarmente le risposte ad ognuna delle domande, ma le sintetizzeremo per valutare il livello di relazionalità della popolazione dei rispondenti, attraverso punteggi espressi su scale che assumono valori compresi tra 0 e 1. La valutazione avviene attraverso algoritmi statistici che confrontano i profili di risposta dei soggetti, sui gruppi di quesiti che insistono sulle singole dimensioni, e attribuiscono loro un punteggio sintetico, che esprime il posizionamento "alto o basso" del singolo rispondente, rispetto agli altri, su ciascuna dimensione. Per esempio, a un

- *Prosocialità* (empatia e apertura verso gli altri);
- *Engagement* (senso di responsabilità verso gli altri e il proprio contesto sociale);
- *Generatività* (attitudine a promuovere gli altri);
- *Supporto sociale* (solidità e qualità delle proprie relazioni sociali).

I giudizi relativi alle 4 dimensioni sono sintetizzati in Tabella 14.6

**Tabella 14.6 Distribuzione delle mediane dei quesiti sulla relazionalità**

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Del tutto
Banchi di Solidarietà	0	0	2	18	0
Portofranco	0	0	2	18	0

#### *Le evidenze emerse*

Per entrambe le realtà, le risposte alle domande inerenti a queste dimensioni sono concentrate nelle modalità “molto” e “abbastanza”, mentre meno frequenti sono le modalità “poco” e “per niente”. Il primo elemento che emerge dai dati è quindi che, su tutte le dimensioni considerate, il “livello” di relazionalità dei volontari di entrambe le opere è significativamente elevato. Dai risultati espressi in modalità di tipo ordinale (*per niente, poco, abbastanza, molto, del tutto*) sono stati poi ricavati, attraverso appositi algoritmi, punteggi numerici compresi tra 0 e 1<sup>11</sup> che esprimono il livello con cui ciascun rispondente si colloca su ciascuna delle dimensioni di relazionalità considerate. Le Tabelle 14.7 e 14.8 sintetizzano le distribuzioni di questi punteggi, separatamente per i volontari dei Banchi di Solidarietà e per quelli di Portofranco.

**Tabella 14.7 Sintesi delle distribuzioni dei punteggi sulle dimensioni relazionali, per i volontari dei Banchi di Solidarietà**

	<b>Prosocialità</b>	<b>Generatività</b>	<b>Engagement</b>	<b>Supporto</b>
Minimo	0,05	0,01	0,01	0,05
Primo quartile	0,45	0,59	0,51	0,53
Mediana	0,62	0,71	0,62	0,70
Media	0,60	0,70	0,64	0,66
Terzo quartile	0,74	0,84	0,79	0,82
Massimo	1,00	1,00	1,00	1,00

soggetto che su tutti i quesiti relativi alla dimensione prosociale abbia risposto *Per niente* (profilo *minimo*) sarà associato un punteggio sintetico di prosocialità pari a 0, mentre a uno che ai medesimi quesiti abbia risposto *Del tutto* (profilo *massimo*) verrà associato un punteggio pari a 1. A chi avesse invece risposto con gradi differenti, alcuni più alti alcuni più bassi, sarà associato un punteggio intermedio, che dipende (attraverso una procedura complessa che qui non viene descritta) dal confronto del suo profilo di risposta con quello degli altri e con i profili *minimo* e *massimo*. Più il profilo del rispondente è simile a quello massimo, tanto più il punteggio corrispondente è vicino a 1; analogamente, quanto più il profilo è simile a quello minimo, tanto più il punteggio sarà vicino a 0.

11 Non si tratta di un punteggio assoluto, ma di una valutazione del grado di attitudine relazionale che dipende dalla distribuzione complessiva dei profili di risposta. Per ciascuna dimensione, il punteggio di relazionalità di un rispondente dipende dalla frazione di soggetti che hanno profili di risposta totalmente o parzialmente “inferiori” al suo.

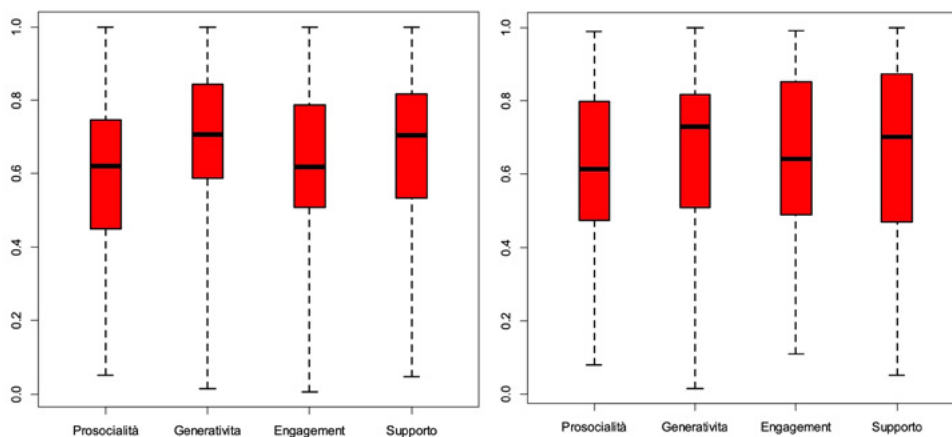
**Tabella 14.8 Sintesi delle distribuzioni dei punteggi sulle dimensioni relazionali, per i volontari di Portofranco**

	Prosocialità	Generatività	Engagement	Supporto
Minimo	0,08	0,01	0,11	0,05
Primo quartile	0,48	0,51	0,49	0,47
Mediana	0,61	0,73	0,64	0,70
Media	0,61	0,65	0,64	0,64
Terzo quartile	0,80	0,82	0,85	0,87
Massimo	0,99	1,00	0,99	1,00

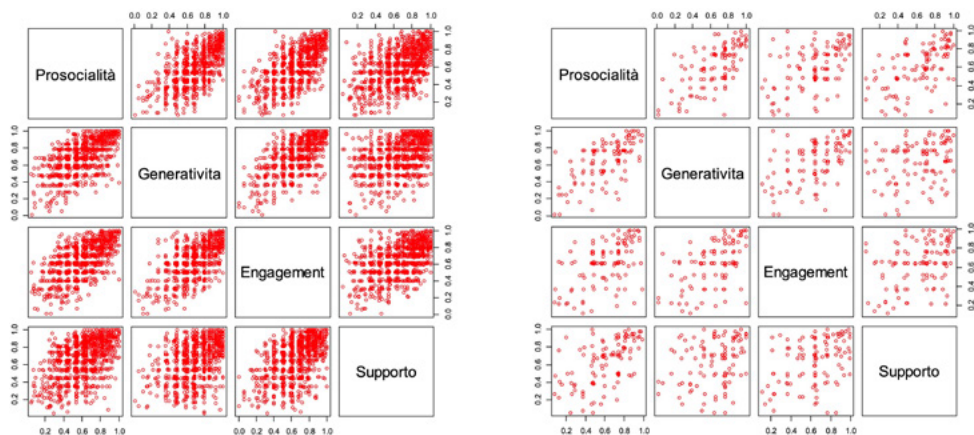
In entrambi i casi, si vede come i punteggi siano concentrati verso l'alto. Per tutte le dimensioni, il primo quartile è sempre intorno a 0,5, indicando che solo il 25% dei rispondenti consegue punteggi inferiori a questo valore; il 50% dei volontari presenta punteggi superiori a 0,6 e, per alcune dimensioni, anche a 0,7 (come indicato dalle mediane) e vi è un 25% di essi con punteggi che quasi sempre superano 0,8 (come mostrato dal “terzo quartile”). In Figura 14.1, i dati delle tabelle precedenti sono rappresentati graficamente come “boxplot” che, coerentemente con quanto appena descritto, mostrano come le distribuzioni siano concentrate nella parte medio-alta dell'intervallo compreso tra 0 e 1.

Il lato inferiore e quello superiore dei rettangoli corrispondono, rispettivamente, al primo e al terzo quartile, mentre il tratto orizzontale individua la mediana; gli estremi delle linee tratteggiate rappresentano il minimo e il massimo dei punteggi osservati. Il 50% dei rispondenti presenta punteggi compresi tra i valori individuati dai lati dei rettangoli; il 25% ha punteggi compresi nell'intervallo individuato dalla linea tratteggiata superiore e il rimanente 25% in quello individuato dalla linea tratteggiata inferiore.

Si analizzano quindi i legami reciproci tra differenti dimensioni, innanzitutto attraverso gli scatterplot che appaiono nella Figura 14.2 (dove ogni rispondente è rappresentato da un punto, collocato sugli assi corrispondenti alla coppia di dimensioni considerate).

**Figura 14.1 Distribuzione (“boxplot”) dei punteggi relativi di relazionalità, per ciascuna dimensione, per i volontari dei Banchi di Solidarietà (sinistra) e di Portofranco (destra)**

**Figura 14.2 Scatterplot delle dimensioni di relazionalità (sinistra: Banchi di Solidarietà; destra: Portofranco)**



Si vede come i punti formino figure allungate, evidenziando che al crescere di una dimensione, cresce anche l'altra. In altre parole, la qualità delle relazioni sociali, l'apertura e la responsabilità e l'attitudine a promuovere gli altri sono legate le une alle altre, come confermato dai coefficienti di correlazione riportati nelle Tabelle 14.9 e 14.10.

**Tabella 14.9 Coefficienti di correlazione tra dimensioni relazionali, per i volontari dei Banchi di Solidarietà.**

(I coefficienti variano tra -1 e +1; quanto più essi sono positivi e si avvicinano a 1, tanto più le dimensioni sono tra loro legate in senso concorde)

	Prosocialità	Generatività	Engagement	Supporto
Prosocialità	1,00	0,61	0,64	0,51
Generatività	0,61	1,00	0,63	0,42
Engagement	0,64	0,63	1,00	0,51
Supporto	0,51	0,42	0,51	1,00

**Tabella 14.10 Coefficienti di correlazione tra dimensioni relazionali per i volontari di Portofranco.**

(I coefficienti variano tra -1 e +1; quanto più essi sono positivi e si avvicinano a 1, tanto più le dimensioni sono tra loro legate in senso concorde)

	Prosocialità	Generatività	Engagement	Supporto
Prosocialità	1,00	0,65	0,53	0,57
Generatività	0,65	1,00	0,53	0,29
Engagement	0,53	0,53	1,00	0,40
Supporto	0,57	0,29	0,40	1,00

In altri termini, coloro che esprimono una forte attitudine relazionale sono “io relazionali a tutto tondo”, senza polarizzazioni su singole dimensioni. Questo vale in particolare per le dimensioni di Prosocialità, Generatività ed Engagement. La dimensione di Supporto sociale è, comunque, solo lievemente meno correlata con le altre. In effetti, questa dimensione è disomogenea rispetto alle prime tre, perché non esprime innanzitutto un’attitudine, ma la profondità e la qualità delle relazioni sociali del rispondente ed è interessante il fatto che la qualità e la significatività di queste ultime siano comunque connesse all’apertura verso gli altri: se, da una parte, una capacità relazionale agevola le amicizie significative, il dato suggerisce che sia possibile anche il viceversa, cioè che una forte radice di rapporti significativi alimenti la capacità relazionale. Si può concludere che il gesto di coinvolgersi volontariamente con Portofranco e con i Banchi di Solidarietà è la conseguenza di un desiderio di sentirsi utili e di servire gratuitamente le altre persone. In sintesi, ciò che emerge dell’indagine è quindi quella che potrebbe essere chiamata *l’esperienza di una “relazionalità circolare”*: l’attitudine verso l’altro che muove i volontari, anche nella comprensibile fatica di certe attività, viene alimentata e incrementata nel rapporto con i portatori del bisogno, svelando che nella risposta alle esigenze concrete degli assistiti si mette a tema e si risponde a un bisogno profondo della persona umana che accomuna sia i volontari che i beneficiari: il bisogno di relazione. Un bisogno che tanto più è soddisfatto, tanto più è alimentato e rilancia nella realtà con un atteggiamento di apertura che a sua volta genera coesione e sviluppo sociale.

La relazionalità genera relazionalità e, progressivamente, costruisce trame che sostengono e rafforzano la società, come le radici degli alberi di un bosco che rendono solido il terreno in cui affondano. Questo è quello che dicono i numeri, ma è anche quello che emerge dai racconti che molti volontari fanno della propria esperienza, finendo sempre con il testimoniare il proprio cambiamento, più che l’opera che prestano.

*(ii) Le motivazioni che spingono i volontari a prestare la propria opera*

Nel questionario sono presenti tre domande sulle motivazioni (“avevano bisogno di persone”, “avevo tempo libero”, “volevo sentirmi utile”) che hanno spinto i volontari a intraprendere l’attività di volontariato e tre su quelle che attualmente li spingono a proseguire (“aiutare i giovani/chi ha bisogno”; “l’abbandono scolastico/la povertà è un problema grave”; “sento il bisogno di questa esperienza”).

Le Tabelle 14.11 e 14.12 mostrano come, sia nel caso dei Banchi di Solidarietà che di Portofranco, le risposte dei volontari siano concentrate principalmente sull’*esigenza di sentirsi utili*, esigenza sulla quale il bisogno delle opere e la disponibilità di tempo libero possono aver fatto leva, conducendo alla decisione di svolgere effettivamente attività di volontariato (come si può intuire dal fatto che quote non piccole di rispondenti segnalano di essere *abbastanza* d’accordo anche su queste due motivazioni).

**Tabella 14.11** Frequenze percentuali di risposta ai quesiti relativi alla motivazione iniziale dei volontari (Banchi di Solidarietà)

<b>Banchi di Solidarietà – Volontari: Motivazione iniziale</b>					
	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Del tutto
Q29 – Avevano bisogno di persone	22.2	29.0	26.2	16.7	6.0
Q30 – Avevo tempo libero	30.9	37.1	22.9	7.6	1.5
Q31 – Per sentirmi utile	9.3	19.0	34.1	29.5	8.1

**Tabella 14.12** Frequenze percentuali di risposta ai quesiti relativi alla motivazione iniziale dei volontari (Portofranco)

<b>Portofranco – Volontari: Motivazione iniziale</b>					
	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Del tutto
Q29 – Avevano bisogno di insegnanti	30.4	33.0	26.8	9.8	0.0
Q30 – Avevo tempo libero	17.9	33.0	27.7	18.8	2.7
Q31 – Per sentirmi utile	9.8	14.3	30.4	35.7	9.8

Per quanto riguarda le ragioni che spingono a continuare l'esperienza di lavoro volontario (Tabelle 14.13 e 14.14), è molto interessante osservare che le risposte a tutte e tre le domande sono concentrate sui gradi alti di accordo: "molto" totalizza oltre il 40% delle risposte eccetto che per abbandono scolastico (32%) e "del tutto" il 15-20% delle risposte.

**Tabella 14.13** Frequenze percentuali di risposta ai quesiti relativi alla motivazione attuale dei volontari (Banchi di Solidarietà)

<b>Banchi di Solidarietà – Volontari: Motivazione attuale</b>					
	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Del tutto
Q26 – Aiutare chi ha bisogno	0.9	5.2	32.7	44.0	17.2
Q27 – La povertà è un problema grave	1.3	9.7	33.6	41.1	14.4
Q28 – Sento il bisogno di questa esperienza	0.7	2.5	20.5	47.3	29.1

**Tabella 14.14** Frequenze percentuali di risposta ai quesiti relativi alla motivazione attuale dei volontari (Portofranco)

<b>Portofranco – Volontari: Motivazione attuale</b>					
	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Del tutto
Q26 – Aiutare i giovani	1.8	9.8	17.9	49.1	21.4
Q27 – L'abbandono scolastico è un problema grave	6.2	15.2	25.0	32.1	21.4
Q28 – Sento il bisogno di questa esperienza	0.0	2.7	19.6	49.1	28.6

I volontari sono (i) consapevoli dell'importanza del problema in cui sono coinvolti (e, come si vedrà nel successivo paragrafo, dichiarano anzi che questa consapevolezza è cresciuta attraverso l'esperienza di volontariato, che li ha messi in contatto con il bisogno); (ii) desiderano aiutare chi ha bisogno e, soprattutto, (iii) sentono loro stessi il bisogno per sé di questa esperienza (un punto, questo, che le testimonianze conclusive faranno emergere con grande chiarezza). Ed è particolarmente interessante che quest'ultima motivazione sia quella su cui l'accordo dei volontari è quasi universale: sia nel caso dei volontari dei Banchi di Solidarietà che tra quelli di Portofranco, coloro che dichiarano di essere almeno "abbastanza d'accordo" su questo aspetto sono più del 95%.

Soprattutto nel caso di Portofranco, comunque, la consapevolezza della gravità del problema affrontato è lievemente meno centrale nella scelta dei volontari di proseguire la propria attività. Questa evidenza è significativa, perché plausibilmente segnala come la motivazione che sostiene il volontario nella sua azione sia più affettiva che cognitiva e più legata a un "valore anche per sé", che non all'idea di "fare la cosa giusta", per usare un'espressione attualmente molto in voga.

Questo è un punto interessante, perché dice che, sorgendo dall'io relazionale, lo sviluppo sociale non nasce innanzitutto come rinuncia a qualcosa di sé per un bene o una giustizia astratta, in una sorta di "decrecita felice del proprio bene" a favore di quello altrui; nasce invece dal percepire il bene dell'altro come bene per sé, cioè da una conoscenza e da una scoperta della propria natura e della relazionalità come bisogno comune. Non un gioco "a somma zero", ma un "incremento" di bene comune.

Tutto questo conduce a un'ulteriore considerazione, che verrà confermata successivamente: l'esperienza del volontariato educa chi la compie e le realtà che ne danno la possibilità rappresentano delle vere e proprie agenzie educative, orientate alla sostenibilità sociale.

*(iii) L'impatto sui volontari (Portofranco, Banchi di Solidarietà, Don Gnocchi)*

Uno degli aspetti più interessanti, che emerge sistematicamente dai dati e dalle testimonianze dirette di chi presta la propria opera come volontario, è l'effetto di cambiamento che l'esperienza di volontariato ha su se stessi. La relazionalità non è infatti "monodirezionale", ma struttura un'esperienza che cambia anche chi esercita l'azione volontaria perché, come abbiamo detto, fa scoprire l'altro e, attraverso questo, fa scoprire se stessi. Tutto questo si traduce in un incremento del capitale relazionale e quindi dello sviluppo sociale.

I dati riportati nelle tabelle 14.15 e 14.16 confermano questa dinamica. In particolare, la stragrande maggioranza dei rispondenti dichiara che l'esperienza di volontariato ha incrementato la propria sensibilità verso il bisogno e verso le difficoltà degli altri, cambiando anche il modo di vivere la propria quotidianità e aumentando il desiderio di condividere le proprie esperienze. Anche in questo caso, l'impatto più evidente per i volontari di entrambe le opere è quello sull'incremento dell'*attenzione alle difficoltà degli altri*, cioè su una dimensione profondamente affettiva e relazionale, mentre l'impatto meno percepito è quello sul grado di consapevolezza, che comunque è presente nell'esperienza della maggior parte dei rispondenti, a riprova del fatto che l'educazione prodotta dall'esperienza del volontariato abilita una maturazione generale della personalità. È interessante osservare come questa dinamica si rintracci tipicamente nelle realtà del Terzo settore, come



raccontano anche i bilanci sociali di Arca, che registrano come l'impatto sui volontari riguarda principalmente la loro sensibilizzazione e la loro consapevolezza, con un aumento della motivazione e del coinvolgimento nella mission dell'organizzazione.

**Tabella 14.15** Frequenze percentuali di risposta ai quesiti relativi all'impatto su se stessi dell'esperienza di volontariato con i Banchi di Solidarietà

Banchi di Solidarietà – Volontari: impatto					
	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Del tutto
Q32 – Sensibilità al tema dell'indigenza	1.1	7.6	35.2	47.2	8.9
Q33 – Attenzione alle difficoltà degli altri	0.7	4	31.9	51.7	11.2
Q34 – Vivere diversamente gli impegni quotidiani	3.2	20.8	46.5	24.9	4.6
Q35 – Condividere le esperienze che faccio	2.8	13.0	46.3	31.8	6.1
Q36 – Leggere, studiare, informarsi	7.8	33.5	44.5	12.9	1.3

**Tabella 14.16** Frequenze percentuali di risposta ai quesiti relativi all'impatto su se stessi dell'esperienza di volontariato presso Portofranco

Portofranco – Volontari: impatto					
	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Del tutto
Q32 – Sensibilità ai bisogni educativi	0.9	8.0	28.6	51.8	10.7
Q33 – Attenzione alle difficoltà degli altri	0.0	8.0	33.0	49.1	9.8
Q34 – Vivere diversamente gli impegni quotidiani	3.6	30.4	39.3	23.2	3.6
Q35 – Condividere le esperienze che faccio	1.8	16.1	49.1	30.4	2.7
Q36 – Leggere, studiare, informarsi	10.7	26.8	43.8	15.2	3.6

I dati e le percentuali riportate nelle tabelle diventano fatti concreti nei racconti dei ragazzi e delle ragazze che hanno svolto il servizio civile presso la Fondazione don Gnocchi e che sono protagonisti e testimoni di questa relazionalità che trasforma sé e gli altri. Riportiamo (in forma anonima) alcuni passaggi delle testimonianze, tratti dal sito della Fondazione<sup>12</sup>.

*M. Noi giovani volontari e gli ospiti siamo simili per una peculiarità: quella di avere una pensione verso l'Altro. In altre parole, abbiamo lo stesso "cuore" e la stessa volontà d'animo di donarci all'Altro gratuitamente. Sebbene sia consapevole delle limitazioni*

12 [https:// www.dongnocchi.it/sostienici/servizio-civile-in-fondazione/le-testimonianze](https://www.dongnocchi.it/sostienici/servizio-civile-in-fondazione/le-testimonianze)

*fisiche e cognitive delle persone con cui mi interfaccio ogni giorno, avverto questo senso di reciprocità tra me e loro: come a dire, “Io ci sono”.*

**D.** *Il servizio civile nella Fondazione don Gnocchi è un vero e proprio viaggio di un anno che sta dando a ciascuno di noi l'opportunità di vivere la realtà senza filtri, di condividere il tempo con persone sincere, trasparenti. Di più: il tempo speso durante l'esperienza è davvero un tempo pieno di amore e verità. Ogni persona che ho incrociato lungo questo percorso mi ha donato qualcosa e dato la possibilità di guardare alla quotidianità con occhi differenti. Io spero nel mio piccolo di aver fatto lo stesso. Ho vissuto molta più verità presso il Centro “Vismara-don Gnocchi” di Milano in sei mesi, che in tutta la vita fuori dalle sue mura. La spontaneità è disarmante e nel compiere passo dopo passo questo percorso – oltre a essere un'opportunità unica, ti dà la fortuna di respirare l'essenza della vita – mi sento cresciuto rispetto alla partenza e la mia vita è più bella. Proprio così: più bella!*

**E.** *[...] è stato un percorso che mi ha dato una sensibilità che prima non avevo: la sensibilità di rapportarmi al mondo esterno, alla vita, a quelle che sono le piccole attenzioni nel mondo della disabilità, a cui prima io non rivolgevo l'attenzione, o che magari vedevo, ma a cui non davo il giusto valore. Quindi ho ringraziato tanto i ragazzi disabili, perché con i loro racconti, con i loro esempi di vita e con il loro modo di essere mi hanno dato una sensibilità che altrimenti non penso avrei potuto avere e sviluppare in qualche altro contesto.*

**A.** *Questo mi ha fatto vedere la vita con uno sguardo diverso, facendomi apprezzare di più e contemporaneamente accrescendo in me il desiderio di aiutare le persone che più hanno bisogno. È un'esperienza in cui si dà, ma in cui si riceve anche tanto. Basta un sorriso di gratitudine o un abbraccio spontaneo per capire che si sta facendo qualcosa di bello e importante*

**R.** *Non ci sono parole per definire quello che puoi provare durante questo percorso. Questo in Fondazione è stato un nuovo percorso della mia vita, che mi ha aiutato non tanto dal punto di vista formativo, ma soprattutto emotivo. Era la cosa di cui avevo bisogno in quel momento. Mi ha cambiato davvero tanto.*

**A.** *La mia esperienza è stata bellissima [...] Per me è stata una crescita comunque importante, sia dal punto di vista formativo, ma soprattutto personale. Io proprio per questo ho voluto riassumere la mia esperienza con questo slogan: “Non comprendo finché non vivo”. In più, il servizio civile in Fondazione mi ha dato anche una prospettiva di vita. Questa esperienza mi ha dato uno spunto di riflessione per il mio futuro, nel senso che mettermi al servizio di qualcuno mi ha dato molta soddisfazione ed è una cosa che mi piacerebbe continuare a fare.*

**F.** *Sto imparando soprattutto a crescere come persona, a essere più paziente e ad abbracciare con il cuore aperto qualsiasi loro manifestazione d'amore. Perché quello di cui (sic) non ci rendiamo conto è che si parla di persone in grado di amare. E, sebbene*

*molti apparentemente sembra non siano in grado di comunicare, nella realtà dei fatti lo fanno molto meglio delle persone cosiddette comuni. L'ondata di affetto che ricevo e da cui vengo pervasa ogni volta che entro nel mio reparto è qualcosa che non si può descrivere, ma che auguro a tutti di provare almeno una volta nella vita.*

*E. La mia motivazione è semplicemente il voler esserci, esserci in modo consapevole, esserci in relazione, esserci in termini di condivisione, esserci inteso come volontà di poter dare il proprio contributo per cercare di migliorare il tempo di persone fragili, esserci garantendo la mia presenza attiva. [...] raramente mi sono interrogata sul reale e profondo valore del tempo e ancor di più, di come davvero valga la piena riempirlo. Ti rendi conto che ogni attimo, ogni momento, diventa quello giusto, giusto per un racconto, per un abbraccio, per un sorriso, per accogliere delle lacrime, ogni momento diventa quello giusto perché sai che ancora c'è e puoi riempirlo di significato.... Mahatma Gandhi diceva: "Chiunque abbia qualcosa che non usa, è un ladro". Doniamo i nostri sentimenti, le nostre emozioni, il nostro amore, il nostro tempo, facciamo in modo di non essere ladri di noi stessi, mettiamoci a disposizione dell'altro.*

#### *14.3.2 L'impatto sui beneficiari (Banchi di Solidarietà e Portofranco)*

Dopo avere analizzato motivazione, relazionalità e beneficio dei volontari che prestano servizio nell'Associazione Portofranco e nella Federazione Nazionale Banchi di solidarietà, ci occupiamo qui di investigare l'impatto che l'azione sussidiaria ha sui portatori del bisogno, cioè sui beneficiari dei servizi.

In particolare, vogliamo verificare se coloro che beneficiano dei servizi, oltre a ricevere un sostegno rispetto al proprio bisogno (per esempio, alimentare o educativo), migliorano il proprio benessere soggettivo, la propria autostima, se riacquisiscono valore ai propri occhi e sono quindi in grado di riprendere e migliorare il proprio percorso di vita.

Riteniamo, infatti, che questo sia il punto decisivo e qualificante della sussidiarietà, nella prospettiva dello sviluppo sociale. Lo è dal punto di vista della natura del bisogno a cui l'azione sussidiaria risponde, che nella sua specificità e concretezza contiene sempre anche una dimensione relazionale e soggettiva che ultimamente è una domanda di *benessere integrale*, e lo è dal punto di vista sociale, perché intervenire profondamente sulla persona, aiutarla a ripartire, significa metterla in grado di generare valore e benessere per sé e per gli altri, uscendo da una prospettiva puramente assistenziale, che se rimanesse l'unica, farebbe torto innanzitutto ai soggetti coinvolti.

L'indagine svolta sugli assistiti e sui beneficiari dei Banchi di Solidarietà e di Portofranco ha l'obiettivo di cogliere la percezione che essi hanno del proprio cambiamento, sotto varie dimensioni psico-sociali e di benessere soggettivo, legate alla ripresa della propria persona.

In sintesi, l'indagine racconta che l'esperienza fatta come beneficiari e fruitori dei servizi delle due opere si riflette in una crescita integrale, organica e strutturale della percezione positiva che i soggetti hanno di sé stessi, in un aumento della fiducia negli altri e, infine, in uno sguardo più aperto e ottimista sul futuro. Rispondere ai bisogni concreti (indigenza, difficoltà scolastiche, povertà educativa...), costruendo rapporti e stabilendo relazioni, fa riscoprire il valore di sé, perché sentendosi riconosciuti da altri, ci si riconosce e ci si percepisce come consistenti, come "valore". E ci si scopre non più soli, ma progressivamente

legati a un luogo di rapporti e relazioni, come a un terreno sul quale si possono piantare i piedi, per rialzarsi e dire “io”.

L’ “io relazionale” e l’ “io-che-riparte” sono quindi due poli della stessa dinamica, perché l’io riparte innanzitutto perché accresce la propria capacità e il proprio capitale relazionale. E allora la condizione per lo sviluppo sociale è la presenza di una trama di luoghi di relazione, capaci di rigenerare le persone che incontrano e con cui entrano in rapporto. Passiamo ora ai dati e alle evidenze statistiche. Ma prima di presentare in modo più articolato i risultati della rilevazione, illustriamo brevemente il modello concettuale delle dimensioni della “ripartenza dell’io”, assunto come base per l’indagine.

L’impatto sui beneficiari è stato indagato lungo quattro dimensioni differenti, che catturano aspetti e sfaccettature complementari del benessere psico-sociale<sup>13</sup>:

- *Autostima* (approvazione di se stessi e del proprio valore personale).
- *Autoefficacia* (capacità di orientare le proprie abilità cognitive, sociali, emozionali e di comportamento rispetto ai propri obiettivi).
- *Benessere soggettivo* (senso di contentezza e di equilibrio personale).
- *Fiducia in se stessi e nel futuro*.

I questionari sono stati compilati da quasi 300 beneficiari dei Banche di Solidarietà e da quasi 90 di Portofranco. Alcune informazioni di riferimento sui profili dei rispondenti sono riportate in Tabella 14.17.

**Tabella 14.17 Numerosità e caratteristiche generali dei rispondenti**

	Rispon- denti	Sesso		Età (anni)			Durata rapporto con l’opera		
		M	F	Minima	Mediana	Massima	Minima	Mediana	Massima
BdS	294	93	201	19	51	88	0	5	25
Porto- franco	87	46	41	14	16	34	0	1	5

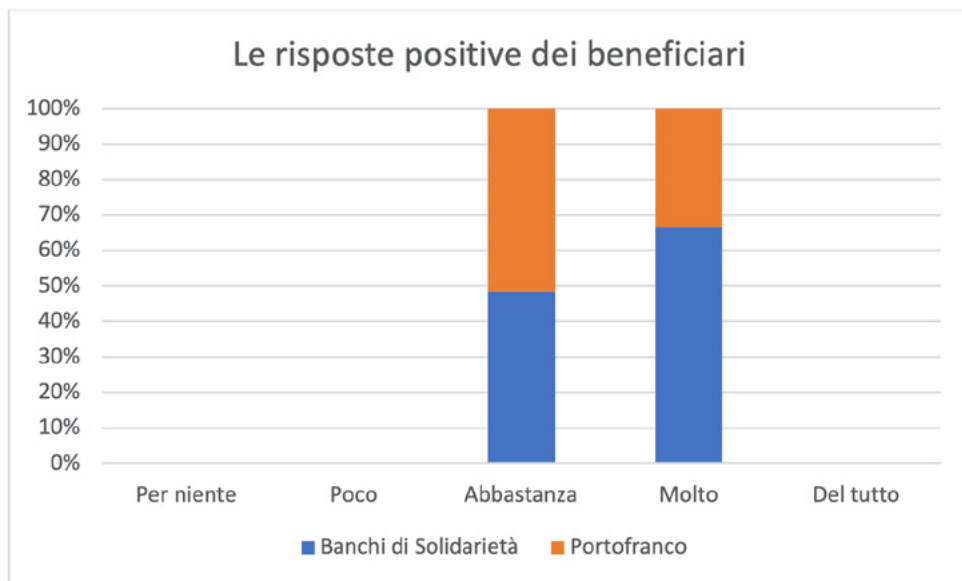
Poiché i questionari per le due opere sono in parte differenti, benché l’impianto sia il medesimo, illustriamo i principali risultati separatamente per i due casi anche se, come si vedrà di seguito, le evidenze emerse sono del tutto analoghe.

13 Nota metodologica. Come nel caso dell’indagine sui volontari, anche gli elementi che descrivono l’impatto sui beneficiari dei servizi ricevuti, sono dimensioni latenti che non possono essere misurate direttamente. Sono stati quindi impostati due questionari, con domande che indagano gli aspetti con cui ciascuna dimensione si manifesta e si esplicita nell’esperienza e nella percezione del rispondente. Analogamente alla rilevazione precedente, ciascun quesito è formulato come un’affermazione sulla quale chi partecipa all’indagine deve dichiarare il proprio grado di accordo, attraverso una scala articolata in 5 gradi ordinali (*Per niente; Poco; Abbastanza; Molto; Del tutto*). Il questionario per i beneficiari dei Banche di Solidarietà è composto da 18 quesiti sulle dimensioni del benessere psico-sociale, a cui si aggiungono 4 domande di profilazione (*Età, Sesso, Cap di residenza, Durata della relazione con l’opera*); quello per gli studenti di Portofranco è composto da 15 quesiti sul benessere, 3 relativi al miglioramento del proprio studio e 5 domande di profilazione (*Età, Sesso, Cap di residenza, Durata della relazione con l’opera, Frequenza di partecipazione allo studio*). I quesiti sulle dimensioni di benessere sono stati distribuiti lungo il questionario, evitando di inserire tutte le domande relative alla medesima dimensione in posizioni contigue, per limitare il rischio di risposte polarizzate. I testi dei due questionari sono riportati in Appendice, con l’indicazione della dimensione corrispondenti a ciascun quesito. I dati dell’indagine sono stati analizzati usando le medesime logiche e gli stessi strumenti descritti nel paragrafo sui volontari; rimandiamo alla nota metodologica di quel capitolo, per maggiori dettagli.

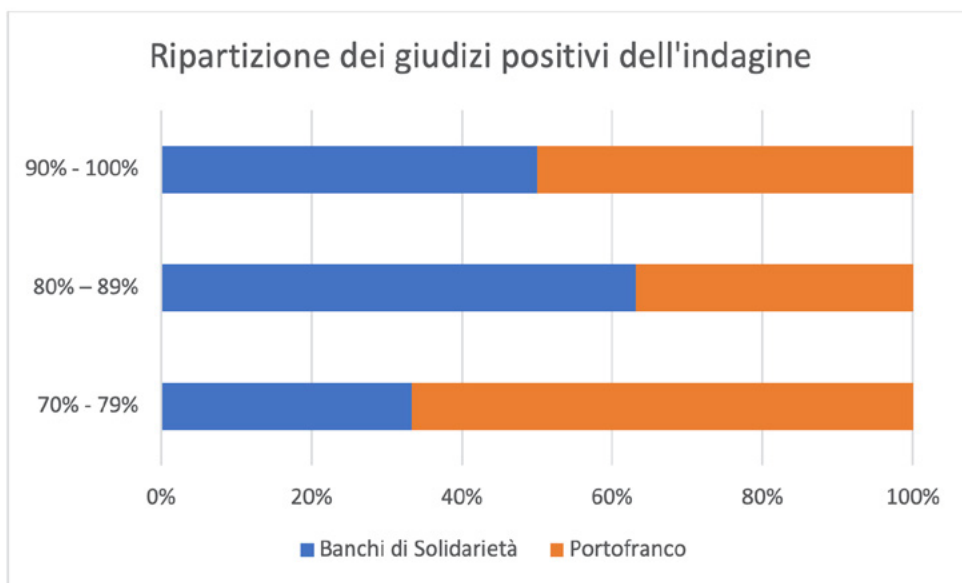
### L'impatto sui beneficiari dei Banchi di Solidarietà

La maggior parte dei partecipanti all'indagine dichiara un *impatto positivo su tutte le dimensioni di "ripartenza dell'io"*. Lo si vede dalle distribuzioni delle risposte dei beneficiari, che sono concentrate sui gradi di risposta più elevati e maggiormente "positivi".

**Figura 14.3 Distribuzione delle mediane dei quesiti sul benessere soggettivo, per i beneficiari dei Banchi di Solidarietà e di Portofranco**



**Figura 14.4 Numero di quesiti per quote dei rispondenti esprimenti giudizi "positivi" (Abbastanza, Molto, Del tutto), per i Banchi di Solidarietà e Portofranco**



Come riportato in Figura 14.3, infatti, le risposte corrispondono quasi sempre al grado *Abbastanza* o *Molto* e le quote di rispondenti sui 3 gradi più alti (*Abbastanza*, *Molto* e *Del tutto*) sono, per tutti i quesiti, sempre superiori al 70% e nella maggioranza dei casi addirittura all'80%, come descritto in Figura 14.4.

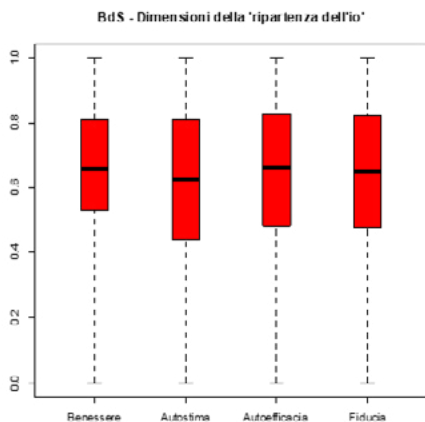
Le quote sono mediamente superiori all'80% per i quesiti relativi al *benessere soggettivo*, all'*autostima* e all'*autoefficacia* e sono solo lievemente inferiori per i quesiti sulla *fiducia* in se stessi e sulla *fiducia nei confronti del futuro*, rimanendo comunque superiori al 70%. I punteggi che esprimono in termini quantitativi tali risultati confermano le conclusioni raggiunte. I valori di minimi, massimi, mediane desumibili dalla Tabella 14.18 e dai boxplot desumibili dalla Figura 14.5 sono tutte molto elevate.

**Tabella 14.18 Sintesi delle distribuzioni dei punteggi sulle dimensioni di benessere soggettivo, per i beneficiari dei Banchi di Solidarietà**

	Benessere	Autostima	Autoefficacia	Fiducia
Minimo	0,00	0,00	0,00	0,00
Primo quartile	0,53	0,44	0,49	0,48
Mediana	0,66	0,62	0,66	0,65
Media	0,66	0,61	0,64	0,63
Terzo quartile	0,81	0,81	0,82	0,82
Massimo	1,00	1,00	1,00	1,00

Quest'ultimo dato mostra come l'impatto positivo sul "sentimento di sé", inteso come sintesi delle altre tre dimensioni, si trasferisca in modo sostanziale su quella che è la leva fondamentale per la ripresa della propria traiettoria di vita: la fiducia. La rilevazione non consente, evidentemente, di indagare nel dettaglio come i beneficiari abbiano concretamente rimesso in moto il proprio percorso personale; certamente, qualcuno lo avrà fatto in modo

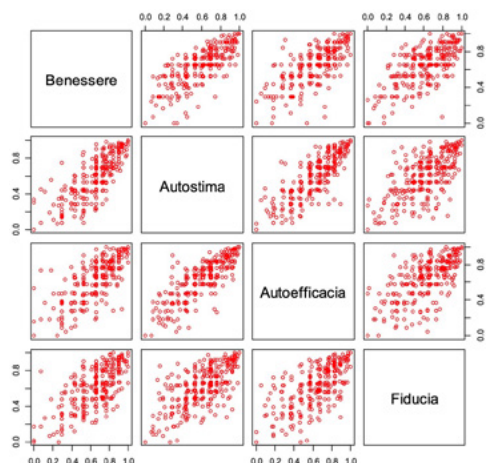
**Figura 14.5 Distribuzione dei punteggi sintetici sulle singole dimensioni di benessere soggettivo per i beneficiari dei Banchi di Solidarietà**



più deciso, altri in modo più abbozzato e altri vivranno ancora tutta la difficoltà della propria condizione. Tuttavia, quello che è importante registrare è l'evidenza della dinamica "relazione-miglioramento della percezione di sé-ripartenza", che è la cifra di una cultura della sussidiarietà.

Come è stato sottolineato in precedenza, l'azione dei Banchi di Solidarietà non consiste semplicemente nel fornire alimenti a individui o famiglie indigenti, ma lo fa *attraverso la costituzione di rapporti personali* con le figure dei volontari. È in questo alveo relazionale che l'aiuto concreto, portare il "pacchetto alimentare" per usare il gergo dei Banchi, impatta sulla percezione che i portatori del bisogno hanno di se stessi, attivando la dinamica di ripartenza che abbiamo illustrato.

**Figura 14.6 Scatterplot dei punteggi di impatto sulle dimensioni di Benessere, Autostima, Autoefficacia, Fiducia per i beneficiari dei Banchi di Solidarietà**



collocati nella parte alta dell'intervallo compreso tra 0 e 1 e, soprattutto, essi sono fortemente correlati fra loro: soggetti con punteggi alti su una dimensione, statisticamente hanno punteggi alti anche sulle altre dimensioni. L'impatto sulla persona è quindi "globale": l'"io" riparte integralmente, come benessere soggettivo, autostima, capacità di orientare le proprie potenzialità (autoefficacia) e fiducia.

I risultati sono ulteriormente confermati dai *coefficienti di correlazione* tra le quattro dimensioni, tutti positivi ed elevati. Questo dice che, tendenzialmente, chi ha punteggi elevati su una dimensione li ha anche sulle altre e che, quindi, le dimensioni del benessere soggettivo "vanno insieme".

**Tabella 14.19 Coefficienti di correlazione dei punteggi di impatto su Benessere, Autostima, Autoefficacia, Fiducia per i beneficiari dei Banchi di Solidarietà**

(I coefficienti variano tra -1 e +1; quanto più essi sono positivi e si avvicinano a 1, tanto più le dimensioni sono tra loro legate in senso concorde)

	Benessere	Autostima	Autoefficacia	Fiducia
Benessere	1,00	0,78	0,72	0,70
Autostima	0,78	1,00	0,82	0,68
Autoefficacia	0,72	0,82	1,00	0,66
Fiducia	0,70	0,68	0,66	1,00

Come è stato già sottolineato, i quesiti proposti nell'indagine hanno l'obiettivo di cogliere diversi aspetti delle dimensioni psico-sociali, per poter costruire poi punteggi sintetici su ciascuna di esse e per questo, nelle pagine precedenti, non è stato fornito il dettaglio

Che l'impatto sulla persona sia profondo è messo in evidenza dal secondo principale risultato dell'indagine e cioè che chi dichiara un impatto positivo su una delle dimensioni di "ripartenza", statisticamente lo dichiara anche sulle altre.

L'impatto è quindi strutturale e tocca tutte le sfaccettature del benessere personale, come si evince dalla Figura 14.6, dove sono riportate le distribuzioni dei punteggi sintetici di "ripartenza" e i relativi "scatterplot" a coppie, che rivelano la forte interdipendenza tra le dimensioni.

I punteggi sono stati calcolati in modo del tutto analogo a quanto fatto per l'indagine sulla dimensione relazionale dei volontari ed esprimono il livello di impatto sulle quattro dimensioni di benessere, sintetizzando le risposte ai differenti quesiti.

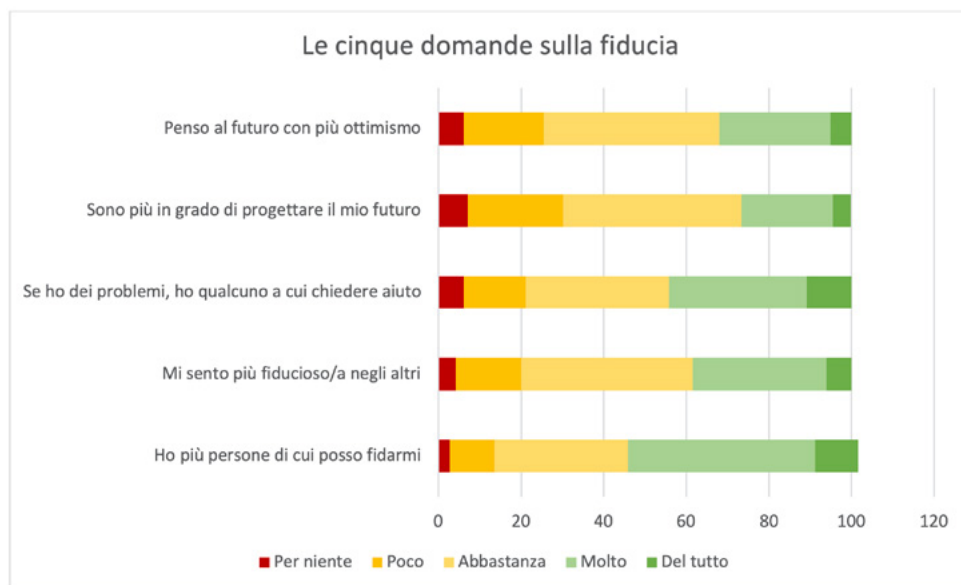
Come evidente dai grafici, i punteggi sono

delle risposte alle singole domande, che singolarmente considerate sono solo relativamente significative. È invece interessante dare il dettaglio dei quesiti sulla fiducia e sul futuro, per separare le due sotto-dimensioni e far vedere quali siano gli aspetti che i rispondenti valutano con maggiore positività. I dati sono riportati in Figura 14.7 e forniscono due evidenze principali: (i) un aumento estremamente significativo del grado di fiducia verso gli altri, sia per l'incontro con soggetti evidentemente degni di tale fiducia (i volontari), che per una ripresa della capacità di fidarsi, che questo incontro stimola e rafforza; (ii) una maggiore apertura al futuro che, come si può notare dai dati, è molto elevata, ma un po' inferiore all'aumento del grado di fiducia. Del resto, molti sono i fattori che possono portare, od ostacolare, un maggiore ottimismo per il futuro e certamente serve tempo perché la base fiduciaria si trasformi in un percorso di ricostruzione di una traiettoria personale, ma che il 70% dei rispondenti parli con maggiore sicurezza del proprio futuro è uno dei segni più distintivi dell'incidenza dei Banchi di Solidarietà sulle persone incontrate.

#### *L'impatto sui beneficiari di Portofranco*

E anche dagli studenti di Portofranco, benché con una numerosità inferiore, arriva la medesima evidenza: l'esperienza di aiuto allo studio migliora tutte le dimensioni di benessere personale, oltre ad avere un impatto positivo sullo studio. Più nel dettaglio, e seguendo lo stesso schema logico precedente, le risposte degli studenti si collocano sostanzialmente sui gradi positivi delle scale (*Abbastanza, Molto, Del tutto*), come si vede dalla distribuzione delle mediane riportate in Tabella 14.20 e nei boxplot della Figura 14.8 che mostrano come i tre gradi alti delle scale cumulino sempre almeno il 70% delle risposte e, per otto quesiti su diciotto, almeno l'80%.

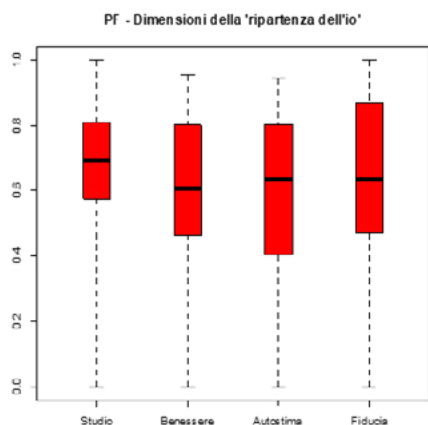
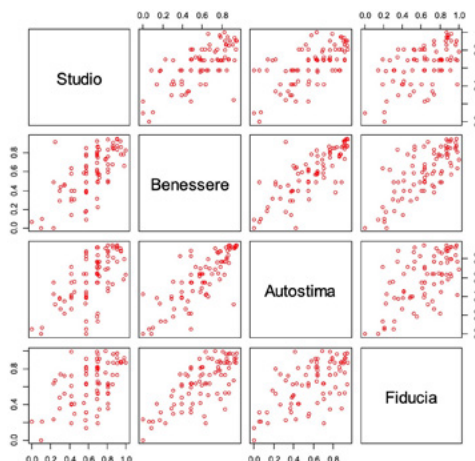
**Figura 14.7 Banchi di Solidarietà; frequenze percentuali delle risposte sui cinque quesiti relativi all'impatto percepito sulla fiducia**





**Tabella 14.20 Distribuzione dei punteggi di impatto sulle dimensioni di Studio, Benessere, Autostima e Fiducia, per gli studenti di Portofranco**

	Studio	Benessere	Autostima	Fiducia
Minimo	0,00	0,00	0,00	0,00
Primo quartile	0,57	0,46	0,41	0,47
Mediana	0,69	0,60	0,64	0,64
Media	0,64	0,60	0,60	0,64
Terzo quartile	0,81	0,80	0,80	0,87
Massimo	1,00	0,95	0,95	1,00

**Figura 14.8 Boxplot dei punteggi di impatto sulle dimensioni di Studio, Benessere, Autostima e Fiducia, per gli studenti di Portofranco****Figura 14.9 Scatterplot dei punteggi di impatto sulle dimensioni di Studio, Benessere, Autostima e Fiducia, per gli studenti di Portofranco**

Anche i dati di Portofranco confermano che l'impatto sulla persona è strutturale e migliora tutte le dimensioni psicosociali, come mostrano gli scatterplot della Figura 14.9 e le correlazioni fra le dimensioni tutte elevate e positive (Tab 14.21)<sup>14</sup>

**Tabella 14.21 Coefficienti di correlazione dei punteggi di impatto sulle dimensioni di Studio, Benessere, Autostima e Fiducia, per gli studenti di Portofranco**

(I coefficienti variano tra -1 e +1; quanto più essi sono positivi e si avvicinano a 1, tanto più le dimensioni sono tra loro legate in senso concorde)

	Studio	Benessere	Autostima	Fiducia
Studio	1,00	0,68	0,67	0,54
Benessere	0,68	1,00	0,80	0,73

14 Nel caso di Portofranco, la dimensione di Autoefficacia è stata accorpata a quella di Autostima; in aggiunta, è presente anche una misura sintetica, relativa all'impatto sullo studio e sul rendimento scolastico.

Autostima	0,67	0,80	1,00	0,63
Fiducia	0,54	0,73	0,63	1,00

La Tabella 14.22 riporta il dettaglio delle risposte sulla fiducia e sul futuro, temi particolarmente rilevanti perché qui sono coinvolti ragazzi e ragazze giovani. Come nel caso dei Banchi, anche qui si vede come gli studenti percepiscano Portofranco come un luogo di incontro con persone di cui fidarsi e come questo rimetta in moto un'attitudine alla fiducia. Ma è anche più interessante notare come questa fiducia si rifletta in modo più netto sull'ottimismo verso il futuro, qui identificato in particolare con il percorso scolastico. Nonostante la minor numerosità dei rispondenti, questo è un segnale interessante, perché insiste su un'età critica, in cui le scelte possono avere un effetto strutturale sui percorsi di vita. Intercettare il disagio educativo e scolastico, affrontarlo e "rimettere in carreggiata" i ragazzi prima che i problemi impattino in modo determinante sulle loro traiettorie di sviluppo è evidentemente un contributo decisivo al benessere loro e della società. Ed è questo ciò che il dato sulla fiducia e sul futuro racconta.

**Tabella 14.22 Portofranco: frequenze percentuali delle risposte sui quesiti relativi all'impatto percepito sulla fiducia e il futuro**

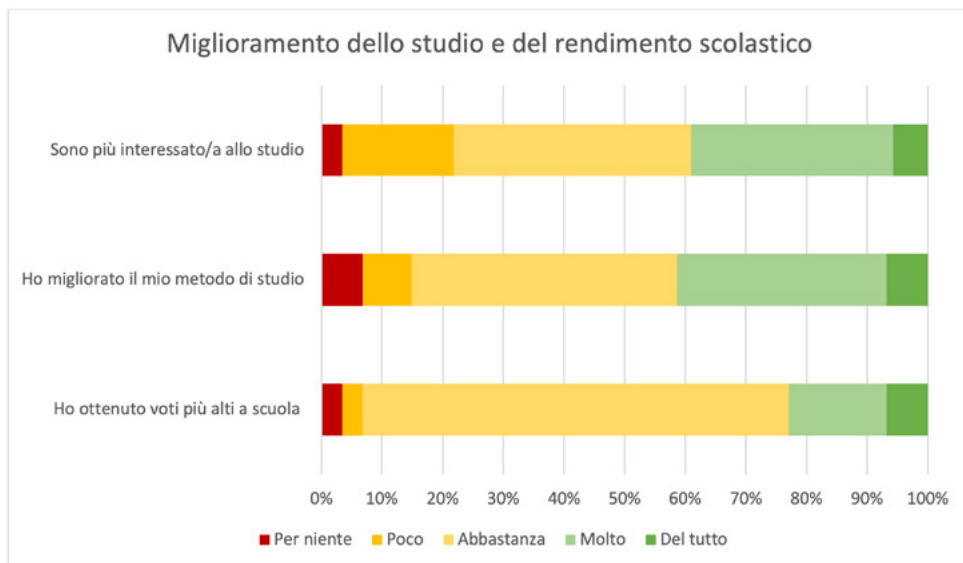
	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Del tutto
Sono aumentate le persone di cui mi fido	10.3	17.2	51.7	16.1	4.6
Se ho dei problemi ho qualcuno a cui chiedere aiuto	4.6	16.1	31.0	28.7	19.6
Sono più fiducioso/a negli altri	11.5	16.1	49.4	10.3	12.6
Penso al percorso scolastico futuro con più ottimismo	3.4	14.9	35.6	27.6	18.4

Nel caso di Portofranco, infine, è stata indagata anche la dimensione relativa al miglioramento dello studio e del rendimento scolastico, che rappresenta il punto concreto di aiuto offerto agli studenti. Come mostrato nelle tabelle e nelle figure precedenti, anche su questa dimensione di "efficacia" i rispondenti dichiarano impatti positivi. Dal dettaglio delle risposte, che riportiamo poco sotto, si vede come gli impatti più forti riguardino l'interesse verso lo studio e il metodo con cui approcciarlo; anche i voti migliorano, evidenziando gli impatti sul rendimento scolastico del cambio di atteggiamento verso lo studio e dell'aiuto concreto fornito dagli insegnanti di Portofranco, nelle singole discipline (Figura 14.10). Il miglioramento del rendimento ha certamente poi un esito sulla fiducia in se stessi e quindi sul futuro scolastico, generando un percorso circolare e virtuoso di ripresa personale, che si riconnette ai dati discussi poco sopra.

### 14.3.3 Conclusioni

Concludiamo questo capitolo con un'osservazione generale. L'obiettivo di queste pagine non è evidentemente quello di condurre uno studio sistematico sulle dinamiche della sussidiarietà, ma quello di cogliere dei segnali, di rintracciarne i tratti essenziali e portarli all'attenzione degli stakeholder, siano essi semplici cittadini o policy-maker. È un fatto,

**Figura 14.10** Portofranco; frequenze percentuali delle risposte sui quesiti relativi all'impatto percepito sullo studio



tuttavia, che le evidenze presentate nelle pagine precedenti sono confermate in molte altre realtà sussidiarie; per stare ai casi di cui siamo occupati in questo Rapporto, Progetto Fondazione Arca, in maniera autonoma, ha svolto un'indagine analoga sui propri assistiti, per valutare, tra gli altri aspetti, l'impatto che l'assistenza offerta ha sullo *sviluppo personale*, sul *benessere psicosociale* e sulle *relazioni con gli altri*, ottenendo risultati che confermano la dinamica di ripartenza che abbiamo rintracciato nell'esperienze dei Ban- chi di Solidarietà e di Portofranco. C'è dunque un tratto distintivo che fa delle esperienze sussidiarie leve privilegiate di bene comune e sostenibilità sociale: la capacità di entrare in relazione profonda con gli assistiti, facendo della risposta al bisogno concreto il punto di ingaggio di una ripresa strutturale della persona.

## Appendice

### Questionari utilizzati nella rilevazione sui volontari

<b>QUESTIONARIO VOLONTARI BANCHI DI SOLIDARIETÀ</b>		
<b>Prog.</b>	<b>Quesito</b>	<b>Dominio</b>
1	Età	/
2	Sesso	/
3	Cap di residenza	/
4	Da quanti anni faccio il volontario con i Banchi di Solidarietà	/
<i>Pensando a voi stessi e alla vostra esperienza, quanto siete d'accordo con le seguenti affermazioni? (Per niente; Poco; Abbastanza; Molto; Del tutto)</i>		
5	Nelle mie scelte quotidiane, penso alle conseguenze delle mie azioni sugli altri	Prosocialità
6	Per contribuire al benessere della comunità, è necessario collaborare con altri	Engagement
7	I miei amici sono come una famiglia	Supporto
8	Mi sento responsabile nei confronti della società/degli altri	Engagement
9	Ritengo che quello che faccio contribuisca efficacemente al benessere della mia comunità	Engagement
10	Quando ho un problema, ho qualcuno con cui parlarne	Supporto
11	Trovo interessante incontrare persone che non conosco	Prosocialità
12	Sento di aver bisogno degli altri per realizzare le mie aspirazioni	Supporto
13	Se gli altri stanno meglio, ne ho un beneficio anche io	Sostenibilità
14	A volte aiutare gli altri mi costa fatica	Altro
15	Mi sento soddisfatto/a, quando aiuto gli altri	Prosocialità
16	Mi sento parte di una comunità	Supporto
17	Nella mia vita ho ricevuto molto dagli altri	Supporto
18	Cerco di trasmettere agli altri le conoscenze che ho acquisito nella mia esperienza	Generatività
19	Ritengo di dover concretamente agire per il bene della mia comunità	Engagement
20	Penso che il mio contributo possa fare la differenza per gli altri	Engagement
21	Mi sento empatico/a verso chi è in difficoltà	Prosocialità
22	Sono contento/a se gli altri si realizzano	Generatività
23	Mi sento responsabile dell'educazione delle nuove generazioni	Generatività
24	Se posso, condivido con gli amici occasioni e opportunità	Prosocialità
25	Ritengo di avere delle responsabilità verso le generazioni future	Generatività
26	Faccio il volontario al Banco di Solidarietà per aiutare chi ha bisogno	Motivazione
27	Faccio il volontario al Banco di Solidarietà perché considero la povertà un problema grave	Motivazione

28	Faccio il volontario al Banco di Solidarietà perché sento personalmente il bisogno di questa esperienza	Motivazione
29	Ho cominciato a fare il volontario al Banco di Solidarietà perché avevano bisogno di persone	Motivazione
30	Ho cominciato a fare il volontario al Banco di Solidarietà perché avevo del tempo libero	Motivazione
31	Ho cominciato a fare il volontario al Banco di Solidarietà perché volevo sentirmi utile	Motivazione
32	Fare il volontario al Banco di Solidarietà mi ha reso più sensibile ai problemi dell'indigenza	Impatto
33	Fare il volontario al Banco di Solidarietà mi ha reso più attento alle difficoltà delle persone bisognose che incontro	Impatto
34	Fare il volontario al Banco di Solidarietà ha cambiato il mio modo di vivere i miei impegni quotidiani	Impatto
35	Da quando faccio il volontario al Banco di Solidarietà ho più desiderio di condividere con altri le esperienze che faccio	Impatto
36	Da quando faccio il volontario al Banco di Solidarietà leggo/studio/mi informo di più	Impatto

<b>QUESTIONARIO VOLONTARI PORTOFRANCO</b>		
<b>Prog.</b>	<b>Quesito</b>	<b>Dominio</b>
1	Età	/
2	Sesso	/
3	Cap di residenza	/
4	Da quanti anni faccio il volontario a Portofranco	/
<i>Pensando a voi stessi e alla vostra esperienza, quanto siete d'accordo con le seguenti affermazioni? (Per niente; Poco; Abbastanza; Molto; Del tutto)</i>		
5	Nelle mie scelte quotidiane, penso alle conseguenze delle mie azioni sugli altri	Prosocialità
6	Per contribuire al benessere della comunità, è necessario collaborare con altri	Engagement
7	I miei amici sono come una famiglia	Supporto
8	Mi sento responsabile nei confronti della società/degli altri	Engagement
9	Ritengo che quello che faccio contribuisca efficacemente al benessere della mia comunità	Engagement
10	Quando ho un problema, ho qualcuno con cui parlarne	Supporto
11	Trovo interessante incontrare persone che non conosco	Prosocialità
12	Sento di aver bisogno degli altri per realizzare le mie aspirazioni	Supporto
13	Se gli altri stanno meglio, ne ho un beneficio anche io	Sostenibilità
14	A volte aiutare gli altri mi costa fatica	Altro
15	Mi sento soddisfatto/a, quando aiuto gli altri	Prosocialità
16	Mi sento parte di una comunità	Supporto

17	Nella mia vita ho ricevuto molto dagli altri	Supporto
18	Cerco di trasmettere agli altri le conoscenze che ho acquisito nella mia esperienza	Generatività
19	Ritengo di dover concretamente agire per il bene della mia comunità	Engagement
20	Penso che il mio contributo possa fare la differenza per gli altri	Engagement
21	Mi sento empatico/a verso chi è in difficoltà	Prosocialità
22	Sono contento/a se gli altri si realizzano	Generatività
23	Mi sento responsabile dell'educazione delle nuove generazioni	Generatività
24	Se posso, condivido con gli amici occasioni e opportunità	Prosocialità
25	Ritengo di avere delle responsabilità verso le generazioni future	Generatività
26	Faccio il volontario a Portofranco per aiutare i giovani	Motivazione
27	Faccio il volontario a Portofranco perché considero l'abbandono scolastico un problema grave	Motivazione
28	Faccio il volontario a Portofranco perché sento personalmente il bisogno di questa esperienza	Motivazione
29	Ho cominciato a fare il volontario a Portofranco perché avevano bisogno di insegnanti	Altro
30	Ho cominciato a fare il volontario a Portofranco perché avevo del tempo libero	Altro
31	Ho cominciato a fare il volontario a Portofranco perché volevo sentirmi utile	Altro
32	Portofranco mi ha reso più sensibile ai bisogni educativi in generale	Impatto
33	Portofranco mi ha reso più attento alle difficoltà delle persone bisognose che incontro	Impatto
34	Portofranco ha cambiato il mio modo di vivere i miei impegni quotidiani	Impatto
35	Da quando faccio il volontario a Portofranco ho più desiderio di condividere con altri le esperienze che faccio	Impatto
36	Da quando faccio il volontario a Portofranco leggo, studio, mi informo di più	Impatto

### *Questionari utilizzati nella rilevazione sui beneficiari*

<b>QUESTIONARIO BENEFICIARI BANCHI DI SOLIDARIETÀ</b>		
<b>Prog.</b>	<b>Quesito</b>	<b>Dominio</b>
1	Età	/
2	Sesso	/
3	Cap di residenza	/
4	Da quanti anni usufruisco dei servizi dei Banchi di Solidarietà	/
<i>Pensando alla tua esperienza con i Banchi di Solidarietà, ti invitiamo a riflettere su che cosa è cambiato per te. Quanto sei d'accordo con le seguenti affermazioni? (Per niente; Poco; abbastanza; Molto; Del tutto)</i>		
5	Mi sento più sicuro di me stesso/a	Autostima
6	Ho più persone di cui posso fidarmi	Fiducia

7	Sono più soddisfatto/a della mia vita	Benessere
8	Percepisco maggiormente il mio valore	Autostima
9	Provo più gusto nel fare le cose	Benessere
10	Sono più attivo/a per cercare di migliorare la mia situazione	Autoefficacia
11	Mi sento più in grado di affrontare i problemi	Autoefficacia
12	Mi rendo più conto delle mie capacità	Autostima
13	Quando ho un problema, riesco più facilmente a trovare una soluzione	Autoefficacia
14	Sono più soddisfatto/a di me stesso	Autostima
15	Ho più fiducia in me stesso	Autostima
16	Sono più in grado di progettare il mio futuro	Futuro
17	Mi sento più capace di raggiungere i miei obiettivi	Autoefficacia
18	Mi sento di avere più energie	Benessere
19	Mi sento più fiducioso/a negli altri	Fiducia
20	Se ho dei problemi, ho qualcuno a cui chiedere aiuto	Fiducia
21	Penso al futuro con più ottimismo	Futuro
22	Mi sento più in grado di aiutare gli altri	Autostima

<b>QUESTIONARIO BENEFICIARI PORTOFRANCO</b>		
<b>Prog.</b>	<b>Quesito</b>	<b>Dominio</b>
1	Età	/
2	Sesso	/
3	Cap di residenza	/
4	Da quanti anni vado a Portofranco	/
5	Vado a Portofranco <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con continuità, durante l'anno scolastico</li> <li>• Solo in alcuni periodi dell'anno scolastico</li> <li>• Saltuariamente</li> </ul>	/
<i>Pensando alla tua esperienza con i Banchi di Solidarietà, ti invitiamo a riflettere su che cosa è cambiato per te. Quanto sei d'accordo con le seguenti affermazioni? (Per niente; Poco; abbastanza; Molto; Del tutto)</i>		
6	Ho ottenuto voti più alti a scuola	Studio
7	Sono aumentate le persone di cui mi fido	Fiducia
8	Sono in generale più contento/a	Benessere
9	Ho più stima di me stesso/a	Autostima
10	Mi piace di più studiare	Benessere
11	Sto meglio in famiglia	Benessere
12	Ho imparato ad affrontare meglio i problemi	Autoefficacia
13	Mi rendo più conto delle mie capacità	Autostima
14	Trovo più facilmente una soluzione ai problemi	Autoefficacia

15	Sono più soddisfatto/a di me stesso/a	Autostima
16	Se ho dei problemi, ho qualcuno a cui chiedere aiuto	Fiducia
17	Ho migliorato il mio metodo di studio	Studio
18	Sto meglio con i miei amici	Benessere
19	Mi sento più fiducioso/a negli altri	Fiducia
20	Sento di avere maggiori energie	Benessere
21	Ho più fiducia in me stesso/a	Autostima
22	Sono più interessato/a allo studio	Studio
23	Penso al percorso scolastico futuro con più ottimismo	Futuro



## 15. Fondazione Cariplo e il PNRR

*Sergio Urbani*

### 15.1 Fondazione Cariplo: missione e sguardo al futuro

Fondazione Cariplo è una Fondazione di Origine Bancaria che si dedica alla filantropia facendo leva sulle proprie risorse economiche, progettuali e professionali, per incentivare e supportare la realizzazione di progetti che mettano al centro il bene comune, la crescita delle persone e l'interesse collettivo. Contrastare le disuguaglianze, specialmente sostenendo le fasce più fragili della popolazione, e promuovere la crescita sociale ed economica del territorio costituiscono, oggi, i focus principali della sua missione. La sua azione, tuttavia, non si esaurisce nella capacità erogativa, ma si esprime attraverso un approccio fatto di credibilità, coinvolgimento e stimolo continuo all'innovazione, la Fondazione promuove azioni in grado di creare valore e identificazione, tessendo legami coinvolgenti nelle comunità e innescando dinamiche di collaborazione tra diversi soggetti, per produrre conoscenza, capacità di lettura del presente e generare innovazione sociale.

Negli anni, il rapporto della Fondazione con il proprio territorio di riferimento si è rafforzato e strutturato anche attraverso le Fondazioni di Comunità, presenti dal 1998 nei capoluoghi di provincia della Lombardia, a Novara e nel Verbano Cusio Ossola, che svolgono un'azione di ascolto e sostegno delle comunità, grazie alla loro vicinanza e alla conoscenza del contesto specifico di ciascun territorio.

La grande sfida per Fondazione Cariplo, oggi, è saper leggere la realtà e i suoi cambiamenti per generare valore per le comunità. Per questo, a partire dal 2020, la Fondazione ha riorganizzato la propria attività a attorno a 9 Obiettivi Strategici che rappresentano le sue aree di intervento prioritarie: la transizione demografica, il cambiamento climatico, la tutela dell'ambiente e della biodiversità, il contrasto alla povertà, il lavoro e l'occupabilità, le nuove forme della partecipazione culturale, la ricerca scientifica, i sistemi territoriali di welfare, l'abitare sociale e, infine, il capacity building delle organizzazioni non profit. Tutto questo si inserisce in un contesto di forte incertezza, ma all'interno del quale esistono anche grandi opportunità di costruzione di futuro per i territori, tra cui, ad esempio, il Piano Nazionale di Ripartenza e Resilienza.

### 15.2 Il ruolo della Fondazioni di Origine Bancaria durante la pandemia: supporto e connessione con il Terzo settore

Le Fondazioni di Origine Bancaria hanno svolto un ruolo cruciale nel supportare la società durante la pandemia. Molte Fondazioni hanno anche sostenuto gli enti del Terzo settore che offrono servizi cruciali per la comunità, aiutandoli a superare i momenti più

bui e a ripensare i loro modelli di attività nella nuova normalità post-Covid, caratterizzata da un maggior peso della tecnologia e da cambiamenti significativi e duraturi all'interno della comunità.

Durante la pandemia, Fondazione Cariplo ha colto l'urgenza di offrire sostegno immediato alla sopravvivenza alla crisi economica degli enti del Terzo settore e dei servizi essenziali che offrono alle comunità. Per questo nel 2020, in piena pandemia, ha lanciato il Bando *Lets Go!* che ha rappresentato un impegno senza precedenti dedicando 16 milioni di euro per supportare 400 iniziative nel territorio di azione della Fondazione collaborando con la Fondazione Peppino Vismara e le 16 Fondazioni di Comunità.

La risposta al bando ha reso evidente un'enorme necessità di supporto per la sopravvivenza del Terzo settore, spingendo la Fondazione a rilanciare una seconda edizione di questa iniziativa, che ha trovato grande collaborazione con Regione Lombardia, la quale ha contribuito in modo determinante con 12 milioni di euro.

Nel 2020 e nel 2021 la Fondazione è quindi intervenuta con misure straordinarie per garantire la sopravvivenza degli enti di Terzo settore e – insieme a Fondazione Peppino Vismara e Regione Lombardia – è stato possibile sostenere 1.321 enti con risorse pari a oltre 33 milioni di euro per mantenere in vita servizi e iniziative.

Tale supporto è stato associato a uno sforzo per comprendere a fondo l'entità e le caratteristiche delle organizzazioni del Terzo settore con le quali la Fondazione dialoga. In occasione del primo bando, Fondazione Cariplo ha realizzato uno studio congiunto con ISTAT per stimare l'impatto della crisi legata alla pandemia sugli enti del Terzo settore in Italia.

Lo studio ha messo in luce il valore che queste organizzazioni, capillarmente diffuse sul territorio, hanno sia a livello occupazionale ed economico e, soprattutto, il ruolo cruciale che giocano nella tenuta delle comunità. Nel 2021, la Fondazione ha invece lanciato il progetto *Mille Voci per Comprendere*, un panel di ascolto stabile per indagare più da vicino le evoluzioni e la reale condizione degli enti di Terzo settore con cui la Fondazione dialoga. L'indagine aveva l'obiettivo di sondare lo stato di salute di tali enti. Alla prima rilevazione hanno partecipato quasi 900 enti, 645 dei quali hanno fornito risposte complete a domande legate al loro stato di attività durante la pandemia, la loro condizione economica, la loro visione di futuro e anche la loro percezione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Non solo emergenza, quindi, ma anche riflessione sul futuro. Il rallentamento della situazione pandemica ha aperto un periodo di riflessione sul futuro della nostra società, alla luce della necessità di agire per spingere alla ripresa economica. Infatti, la ripresa economica post Covid si è rivelata un'occasione per ripensare il futuro della nostra società, in un periodo di continua crisi e transizione, a partire dal cambiamento climatico fino al futuro dell'istruzione. Fondazione Cariplo, in particolare, vede la ripresa attraverso gli elementi della sostenibilità – non solo nello stretto senso ambientale – ma anche in modo ampio, che includa la sostenibilità sociale e l'equità, che devono essere elementi centrali di ogni azione di transizione, perché essa avvenga davvero a beneficio di tutta la società.

### **15.3 La ripresa post-pandemica e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

In Italia, tale ripresa sta avvenendo anche grazie ai fondi del Next Generation EU, il fondo per sostenere la ripresa e il rilancio economico dei Paesi membri dell'Unione Europea,

per un valore complessivo di 750 miliardi di euro. Per accedere ai fondi, ogni Stato doveva presentare un piano nazionale di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026. L'Italia ha quindi presentato il PNRR approvato nel luglio 2021. Il piano ha un valore complessivo di 235,1 miliardi di euro, dei quali 191,5 miliardi provenienti dal Recovery and Resilience Facility e il resto da fondi complementari. Il Piano è composto da 6 missioni (digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione e salute) che condividono tre priorità trasversali: giovani, donne e sud.

Le risorse verranno erogate in Italia in dieci rate semestrali tra luglio 2021 e giugno 2026. Inoltre, a dicembre 2021, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) hanno firmato un Accordo Quadro che prevede servizi di assistenza e consulenza tecnica per gli enti locali, offerti da CDP e società a essa collegate, nelle fasi di programmazione, definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi del PNRR, con l'obiettivo di rafforzare le capacità degli enti per poter cogliere le opportunità del PNRR. Infatti, secondo l'indagine *Mille voci per comprendere* del 2021, sebbene il 28,8% degli enti del Terzo settore partecipanti pensavano che il PNRR "rappresentasse un'opportunità di sviluppo per loro attività", il 49,3% dichiarava di non aver ancora pensato all'impatto del PNRR sulle proprie attività.

#### **15.4 Il ruolo delle Fondazioni di Origine Bancaria nelle azioni del PNRR: l'esempio del Fondo per la Repubblica Digitale**

In linea con il loro contributo durante la pandemia, le Fondazioni di Origine Bancaria possono ora ricoprire un ruolo altrettanto cruciale nella ripresa e nel rilancio del nostro Paese. Le Fondazioni possono e stanno già collaborando con il governo ad assicurare una ripresa e un rilancio efficaci, esse sono infatti già coinvolte in un'azione di sistema nel sostegno del Fondo "Repubblica Digitale" grazie a un accordo sottoscritto dal Ministero per l'Innovazione Tecnologica e Transizione Digitale con l'Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio (ACRI) il 21 dicembre 2021. Il Fondo ha l'obiettivo di accrescere le competenze digitali degli italiani, sostenendo progetti rivolti alla formazione e all'inclusione digitale.

In base al più recente Digital Economy and Society Index (DESI) della Commissione europea, il 58% della popolazione italiana tra i 16 e i 74 anni (26 milioni di cittadini) non ha le competenze digitali di base, rispetto al 42% della media UE. Questo ritardo produce un impatto non solo sulla reale "cittadinanza digitale", ovvero sull'accesso ai servizi digitali della pubblica amministrazione da parte di tutti i cittadini, ma determina anche uno dei maggiori freni allo sviluppo del Paese.

In questo scenario intende intervenire il Fondo per la Repubblica Digitale nel periodo 2022-2026, mutuando la positiva esperienza del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, istituito nel 2016 grazie a un partenariato tra governo, Fondazioni e Forum del Terzo settore; il Fondo Repubblica Digitale selezionerà progetti da finanziare tramite bandi a cui potranno partecipare soggetti pubblici, privati senza scopo di lucro e soggetti del Terzo settore, da soli o in partnership. Particolare attenzione verrà riservata alla valutazione d'impatto dei progetti realizzati.

Il Fondo sarà alimentato dai versamenti effettuati dalle Fondazioni di Origine Bancaria, per un importo complessivo previsto di circa 350 milioni di euro. A fronte dei versamenti

operati, alle Fondazioni verrà riconosciuto un credito d'imposta pari al 65% per gli anni 2022 e 2023 e al 75% per gli anni 2024, 2025 e 2026.

La governance del Fondo prevede un Comitato di indirizzo strategico, composto da sei componenti, designati pariteticamente dal governo e da Acri, cui è attribuito il compito di definire le linee strategiche, le priorità d'azione, la verifica dei processi di selezione e di valutazione dei progetti e un Comitato scientifico indipendente a cui è affidato il compito di monitorare e valutare l'efficacia ex post degli interventi finanziati.

## **15.5 Fondazione Cariplo e il PNRR: competenze e reti per lavorare insieme**

Le Fondazioni di Origine Bancaria si sono attivate per offrire supporto agli enti locali nell'ottica del PNRR, attraverso la costruzione di bandi dedicati, la realizzazione di progetti coerenti con le missioni del Piano e l'istituzione di fondi rotativi. Le Fondazioni mettono a disposizione risorse finanziarie e operative, quali la loro esperienza e capacità di sperimentazione per fare sinergia sulle azioni del PNRR. Competenze, capacità e reti di questo sistema vanno viste in dialogo e in sinergia con lo sforzo dell'ente pubblico, con l'obiettivo di contribuire all'efficacia del piano.

Uno degli aspetti cruciali è la prossimità che le Fondazioni hanno con il territorio: possono quindi più facilmente connettere l'azione del governo con i territori, in quanto promotori di comunità e agenti di legame all'interno di esse. Le Fondazioni supportano quindi le comunità e gli enti locali nel partecipare attivamente al rilancio, che deve necessariamente vedere la partecipazione attiva di tutte le componenti delle nostre comunità, sfruttando le risorse e le energie che vengono dall'interno delle comunità stesse.

In questo contesto, Fondazione Cariplo può svolgere un ruolo molto importante per supportare la ripartenza e il rilancio dei territori: questa opportunità si concretizza soprattutto nel PNRR. Mettendo a disposizione le proprie competenze e la sua capacità di fare rete a complemento dello sforzo pubblico, la Fondazione può contribuire all'efficacia del PNRR e al suo raccordo con il territorio, anche facilitando il coinvolgimento dei soggetti del mondo privato e sociale.

Molti dei temi del Piano coincidono con i temi chiave su cui la Fondazione Cariplo lavora da anni, sperimentando, aggregando e promuovendo iniziative connesse, ad esempio, all'inclusione e alla coesione, al welfare sociale e sanitario, alla cultura, alla ricerca scientifica e alla transizione digitale, al contrasto ai cambiamenti climatici, alla mobilità sostenibile. In alcuni campi, come quello dell'edilizia sociale, universitaria e della rigenerazione urbana, l'attività della Fondazione ha portato a sperimentare e promuovere anche l'integrazione tra strumenti filantropici a fondo perduto e investimenti a impatto, dando vita anche a nuovi strumenti finanziari, soggetti specializzati e schemi di partnership tra pubblico e privato (PPP). Per identificare punti e modalità di collaborazione, il primo passo è una ricognizione che identifichi in modo puntuale i temi più promettenti, quali sono i punti chiave del possibile contributo della Fondazione al PNRR, nonché l'individuazione delle iniziative rilevanti e pertinenti che sono state realizzate. La fase preliminare di questa ricognizione ha evidenziato che l'attività istituzionale della Fondazione incrocia oltre il 60% delle risorse stanziare dal Piano a livello nazionale.

## 15.6 Il PNRR e la strategia di Fondazione Cariplo

Alla luce di questa congruenza di obiettivi, Fondazione Cariplo ha inserito il PNRR nella cornice strategica del Documento Programmatico di Pianificazione Annuale 2022 (DPPA), inviduando quelle molteplici azioni del PNRR rilevanti per gli Obiettivi Strategici della Fondazione. Dalla prima analisi del PNRR approvato, nella versione di cui al Decreto del MEF del 6.8.2021, è emerso il seguente quadro di azioni che intersecano gli Obiettivi Strategici della Fondazione:

- Missione 1 - Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo: 13 azioni per un totale di 6,53 miliardi di euro a livello nazionale.
- Missione 2 - Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica: 38 azioni per un totale di 52,92 miliardi di euro a livello nazionale;
- Missione 3 - Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile: 3 azioni per un totale di 12,48 miliardi di euro a livello nazionale;
- Missione 4 - Istruzione e Ricerca: 25 azioni per un totale di 30,84 miliardi di euro a livello nazionale;
- Missione 5 - Inclusione e Coesione: 16 azioni per un totale di 14,65 miliardi di euro a livello nazionale;
- Missione 6 – Salute; 7 azioni per un totale di 11,57 miliardi di euro a livello nazionale.

Inoltre, nel DPPA, la Fondazione ha dedicato 5 milioni di euro per la collaborazione con il governo per azioni connesse con il PNRR. Questi fondi verranno utilizzati in due modalità. Da un lato Fondazione Cariplo si mette a disposizione per supportare l'attuazione del PNRR (pull), dall'altro si impegna a massimizzare e aggregare l'attenzione su temi prioritari coerenti con gli obiettivi del PNRR (push). Le 4 Aree filantropiche di Fondazione Cariplo stanno quindi approfondendo ipotesi di collaborazione con enti e istituzioni locali quali Regione Lombardia, altri enti locali e università.

Un'esempio già avviato è la sperimentazione legata alle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) in collaborazione con Regione Lombardia, avviate in un'azione sperimentale condivisa con Fondazione Compagnia di San Paolo nei rispettivi territori di azione. L'obiettivo è di stimolare la nascita di Comunità Energetiche Rinnovabili a impatto sociale attivando azioni di capacity building e assistenza tecnica per accompagnare i comuni e gli enti del Terzo settore nella progettazione.

Il PNRR dedica 2,2 miliardi di euro alla promozione delle Comunità Energetiche nei comuni sotto i cinquemila abitanti, nel contesto dell'obiettivo centrale di promozione e attuazione della transizione verde. Infatti, nel processo di transizione energetica, le Comunità Energetiche Rinnovabili rappresentano un modello di innovazione che rende protagonisti i cittadini e le istituzioni, investendoli della possibilità di utilizzare la generazione e la condivisione di energia rinnovabile per la riduzione delle emissioni climalteranti; identificandolo in questo modo come strumento di democrazia energetica e di solidarietà sociale oltre che come esempio virtuoso di uno sviluppo basato sulla cooperazione piuttosto che sulla competizione. Questo tipo di progetto nel contesto del PNRR viene quindi portato avanti da Fondazione Cariplo grazie a un modello che caratterizza il suo approccio al Piano, basato su un metodo di lavoro comune, in partnership sia con le istituzioni che con altre Fondazioni di Origine Bancaria.

Un altro esempio è l'accordo sottoscritto da Fondazione Cariplo con Regione Lombardia

e altri soggetti del territorio per l'attuazione della componente "Turismo e Cultura 4.0" (Missione 1, Comparto 3) con riferimento alla misura 2 e, in particolare, all'Intervento 2.1 "Attrattività dei borghi Linee A e B". L'accordo prevede che la Fondazione sostenga un percorso di accompagnamento per le organizzazioni del territorio – da svilupparsi nel 2022 grazie alla collaborazione con ANCI Lombardia – ai fini della candidatura dei progetti a una manifestazione d'interesse regionale.

### **15.7 Il rilancio e il capitale umano**

Uno degli obiettivi prioritari del PNRR è lo sviluppo di competenze e capitale umano nei giovani. Il PNRR non è soltanto un piano di spesa di risorse, ma deve essere l'occasione per una visione complessiva di futuro per l'Italia dopo la pandemia e la crisi conseguente. Il periodo di transizione iniziato con la pandemia ha reso infatti ancora più chiare alcune delle problematiche che già erano presenti nella nostra società e che devono essere lette in chiave di costruzione di futuro.

Una delle priorità trasversali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è l'investimento sui giovani, che, insieme alle donne, sono stati i più colpiti dalla crisi legata al Covid-19. Basti pensare che l'Italia è il primo Paese dell'Unione Europea per numero di NEET, i giovani tra i 15 e i 34 anni che non studiano, non lavorano e non fanno formazione. In Italia, i NEET hanno superato i 3 milioni, il 25,1% dei giovani italiani. Allo stesso modo, la pandemia ha sicuramente comportato un learning loss che ha avuto effetti negativi sulle competenze dei ragazzi; nelle ultime prove Invalsi, in Lombardia, la percentuale di studenti delle scuole secondarie di primo grado che non ha raggiunto il livello minimo in italiano e matematica era del 36,8% e 40,1% rispettivamente. Queste percentuali aumentano per gli studenti che provengono da contesti socio-economici e culturali più difficili. La perdita di conoscenza di molti studenti insieme alle disuguaglianze di accesso all'educazione e agli strumenti digitali, colpisce in modo più acuto i soggetti fragili e acuisce le divaricazioni all'interno della società. Questo, in primo luogo, è profondamente ingiusto e inaccettabile nei confronti del singolo, ma costituisce anche un grave ostacolo alla crescita dell'intera comunità. La perdita di capitale umano è un problema per lo sviluppo sociale ed economico di tutto il nostro Paese.

## 16. Social Progress Index: uno strumento per sostenere e promuovere la transizione verso una società socialmente equa e ambientalmente sicura

*Guido Borsani, Alessandro De Luca, Ana Victoria Arruabarrena, Pierbasilio Currò e Silvia Profeti*

### 16.1 Introduzione

Il Prodotto Interno Lordo (PIL) si è progressivamente affermato, dalla Conferenza di Bretton Woods nel 1944 in poi, come standard di riferimento internazionale per misurare il livello di ricchezza e sviluppo economico delle nostre società. La sua istituzionalizzazione, tramite meccanismi formali nazionali e internazionali (es. trattati, leggi, regolamenti, rating) lo ha posizionato nel tempo come elemento chiave dell'ordinamento della società attuale. È il caso, ad esempio, del Patto di Stabilità e Crescita (1997) e del Fiscal Compact (2012) in Europa o delle politiche del Fondo Monetario Internazionale<sup>1</sup>, dove esercita un ruolo vincolante nelle decisioni dei Governi – e di conseguenza nelle politiche che questi intraprendono.

Il PIL determina tutt'oggi la concezione del progresso, del valore, delle priorità, delle decisioni in ambito politico-economico e, quindi, i comportamenti collettivi e individuali. Opera, inoltre, come un riferimento reputazionale<sup>2</sup> di grande portata che incide sugli assetti internazionali, sui gruppi che influiscono nella definizione dell'agenda politica internazionale (es. G7 e G20) e sul sistema valoriale basato sulla fiducia che sta alle fondamenta dell'economia mondiale.

Tuttavia, la fase pandemica e post-pandemica sta portando alla luce la domanda, e la necessità, sempre più urgente di cambiare alcuni paradigmi e individuare strumenti adeguati per sostenere quella transizione verso una società sostenibile, socialmente equa, in un contesto di sicurezza ambientale<sup>3</sup>, che le agende internazionali dichiarano di voler o dover perseguire.

Considerando il ruolo del PIL nei processi decisionali, e la sua natura di indice sintetico che riflette esclusivamente la crescita tramite indicatori di natura economica senza contemplare fattori sociali e ambientali, si rende opportuno individuare nuovi strumenti che

1 E. Borghi, M. Villa, A. Villafranca (2015), *La sfida dei BRICS al sistema di Bretton Woods*, Pubblicazioni per il Parlamento e il Ministero degli Affari Esteri, ISPI, dicembre, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-sfida-dei-brics-al-sistema-di-bretton-woods-14323>

2 L. Fioramonti (2019), *Il mondo dopo il PIL*, Edizioni Ambiente.

3 K. Raworth (2017), *Doughnut economy. Seven ways to think like a 21<sup>st</sup>-Century economist*, Random House Business.

consentano di *dare visibilità* a dati e indicatori non rilevati dal PIL, ma vitali per valutare il benessere e il progresso sociale delle società in cui viviamo.

Questo dibattito si incardina su una discussione attiva da decenni a livello internazionale, all'interno del mondo accademico come in ambienti istituzionali, riguardo la capacità del PIL di misurare lo sviluppo sociale di un Paese e i divari tra diversi territori.

Nel 1968, il candidato democratico alla Presidenza americana, Robert Kennedy, nel celebre discorso alla Kansas University si pronunciò sul tema affermando che: "Il PIL non tiene conto della salute delle nostre famiglie, della qualità della loro educazione o della gioia dei loro momenti di svago... Misura tutto, in breve, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta"<sup>4</sup>.

Negli anni 2000 l'efficacia del PIL come strumento di misurazione del progresso sociale è tornata al centro del dibattito: nel 2004, durante il Forum mondiale dell'OCSE, è stato avviato un processo internazionale di riflessione comune sul tema<sup>5</sup> che ha portato nel 2007 alla sottoscrizione di un patto internazionale (Dichiarazione di Istanbul)<sup>6</sup> e nel 2008 alla creazione, su incarico del Presidente della Repubblica francese, Nicholas Sarkozy, di una commissione ad hoc per valutare come misurare statisticamente il progresso sociale della nazione con strumenti alternativi al PIL. I lavori della Commissione sulla misurazione della performance dell'economia e del progresso sociale, nota anche come Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi, hanno fornito 12 cruciali raccomandazioni per sviluppare una diversa concezione della misurazione del progresso sociale<sup>7</sup>. In particolare alcune di queste meritano di essere menzionate:

1. Rimettere i cittadini al centro dei sistemi di misurazione
2. Guardare alla distribuzione del reddito per gruppi sociali
3. Individuare un set di indicatori sociali e ambientali che comprendano salute, conoscenza, educazione, tempo libero
4. Individuare indicatori di benessere soggettivo
5. Individuare attori legittimi per stabilire il nuovo set di indicatori
6. Individuare un set di indicatori distinti per le tematiche ambientali

## 16.2 L'Indice di Progresso Sociale – Social Progress Index

A seguito di tali raccomandazioni, nel 2010, l'ONG americana Social Progress Imperative, insieme a Deloitte, Avina e Skoll Foundation quali partner globali<sup>8</sup>, ha deciso di sviluppare il Social Progress Index (SPI) con Michael Porter e Scott Stern come principali consulenti accademici. Nel panorama degli indici complementari al PIL proposti nel corso degli anni, tra cui lo Human Development Index, adottato dalle Nazioni Unite a partire dall'inizio degli anni Novanta e il Better Life Index sviluppato nel 2011 dall'OCSE, SPI rappresenta un unicum per natura e caratteristiche. La maggior parte degli indici proposti,

4 R.F. Kennedy (1968), *Discorso alla Kansas University*, 18 marzo.

5 E. Giovannini (2004), *Progress measuring progress*, in *OECD Observer*, issue 246-247, OECD Publications and Information Centre, dicembre.

6 E. Giovannini (2007), *Why measuring progress matters*, in *OECD Observer*, issue 262, OECD Publications and Information Centre, luglio.

7 J.E. Stiglitz, A. Sen, and J. P. Fitoussi (2009), *Rapporto della Commissione Sarkozy sulla misurazione della performance dell'economia e del progresso sociale*.

8 Social Progress Imperative, *Partners*, [www.socialprogress.org](http://www.socialprogress.org)



infatti, combina indicatori sociali e ambientali con indicatori economici, risultando dunque ancora inseriti in una logica orientata al progresso economico e del PIL. SPI, invece, include esclusivamente fattori ambientali e sociali e si contraddistingue per il fatto di essere un indice sintetico, di semplice lettura e facilmente comparabile con indicatori di natura economica.

SPI è costituito da un framework composto da tre elementi architettonici: dimensioni, componenti, indicatori. Le dimensioni esaminate sono tre e rappresentano le grandi categorie concettuali che definiscono il progresso sociale, in una scala crescente di complessità:

- **Bisogni essenziali**
- **Fondamenti del benessere**
- **Opportunità**

Ogni dimensione consta di quattro componenti, aree di progresso sociale distinte in grado di valutare il progresso nella sua interezza sia da un punto di vista di policy sia statistico. Ciascuna componente è costituita da indicatori che misurano fenomeni sociali tra loro differenti ma complementari e coerenti con la natura tematica della dimensione, valutando anche in questo caso la correlazione statistica tra gli stessi. Per guidare la selezione degli indicatori SPI rimanda ad alcune domande chiave<sup>9</sup> (Figura 16.1).

Il quadro combinato dei tre elementi architettonici consente di calcolare un indice sintetico di progresso sociale, entro un range previsto di punteggio tra 0 e 100.

### 16.3 Le caratteristiche di SPI

SPI rappresenta uno strumento innovativo per i e le policy makers in quanto è caratterizzato da alcuni principi unici:

**Figura 16.1 Struttura di SPI e domande guida per la selezione degli indicatori**

Basic Human Needs	Foundations of Wellbeing	Opportunity
<p><b>Nutrition and Basic Medical Care</b> Le persone hanno cibo sufficiente per mangiare e ricevono le cure mediche primarie?</p>	<p><b>Access to Basic Knowledge</b> Le persone hanno accesso alle basi del proprio sistema educativo?</p>	<p><b>Personal Rights</b> I diritti dei cittadini come singoli individui sono tutelati?</p>
<p><b>Water and Sanitation</b> Le persone bevono e si lavano avendo accesso ad acqua pulita e potabile?</p>	<p><b>Access to Information and Communications</b> Le persone hanno facile accesso ad idee e informazioni da qualsiasi parte del mondo si trovino?</p>	<p><b>Personal Freedom and Choice</b> I cittadini sono liberi di fare le proprie scelte di vita?</p>
<p><b>Shelter</b> Le persone vivono in abitazioni adeguate con servizi minimi?</p>	<p><b>Health and Wellness</b> Le persone hanno vite lunghe e prosperose, in salute?</p>	<p><b>Inclusiveness</b> Hanno tutti avere l'opportunità di contribuire alla costruzione della società in cui vivono?</p>
<p><b>Personal safety</b> Le persone si sentono al sicuro?</p>	<p><b>Environmental Quality</b> La società usa le risorse disponibili in maniera tale che siano accessibili anche alle future generazioni?</p>	<p><b>Access to Advanced Education</b> Le persone hanno l'opportunità di accedere ai sistemi educativi più avanzati?</p>

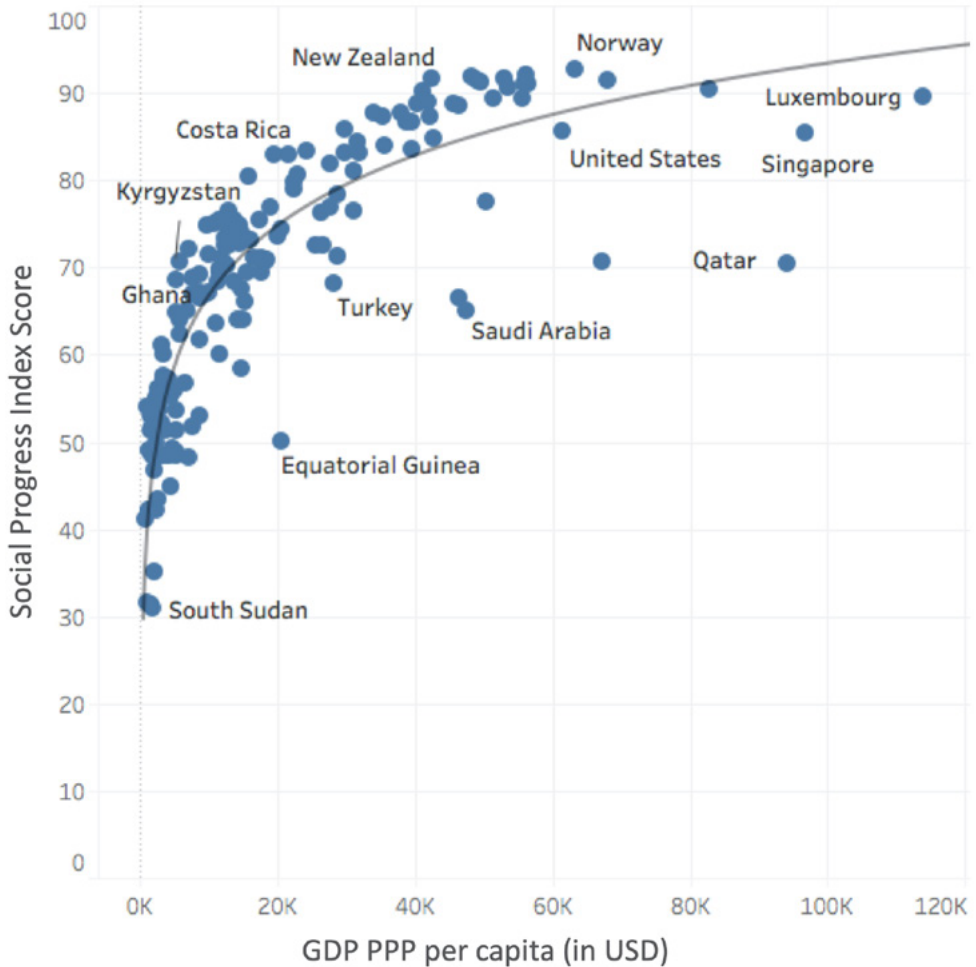
9 Social Progress Imperative, *Framework*, [www.socialprogress.org](http://www.socialprogress.org)

- Inclusione di indicatori esclusivamente sociali e ambientali: SPI parte dall'assunto di considerare il progresso sociale distinto, seppur associato, dal progresso economico e dal PIL. Per questa ragione SPI è l'unico indice a livello internazionale a includere esclusivamente *indicatori sociali e ambientali* escludendo dunque tutte le variabili economiche.
- Indice di risultato (outcome): SPI è stato concepito come *indice di risultato*, in quanto il suo obiettivo è misurare direttamente i risultati effettivi di politiche e investimenti (es. valutando il livello di competenze ottenute e il tasso di dispersione scolastica), in alternativa agli *indici di input* che valutano scelte politiche e/o investimenti fatti per raggiungere un risultato (es. valutando le direttive o gli investimenti promossi per ridurre la dispersione scolastica).
- Struttura multidimensionale, rilevante per tutte le comunità: SPI adotta una struttura multidimensionale (dimensioni, componenti, indicatori) che consente di valutare diversi aspetti del progresso sociale validi e di interesse per tutti i territori di riferimento, così da poterne comparare le diversità.
- Indice sintetico, flessibile e policy oriented: SPI è uno strumento facilmente fruibile, poiché sintetico, e policy oriented, così da poter essere utilizzato in relazione al contesto di policy in cui si colloca e ai singoli obiettivi di policy, a prescindere dal livello di sviluppo del territorio interessato. A tal fine, i e le policy makers possono partecipare al percorso di definizione dell'Indice avendo discrezionalità nella selezione degli indicatori, garantendone l'efficacia nel monitoraggio delle aree di progresso sociale ritenute più rilevanti o maggiormente critiche dal dibattito pubblico.

#### **16.4 SPI e la correlazione con componenti esogene di carattere numerico (di natura economica)**

SPI si contraddistingue per la facilità con cui si presta a essere correlato ad altri indicatori di carattere numerico tra cui, in particolare, il PIL. I punteggi ottenuti nel Social Progress Index possono infatti essere messi a confronto con i differenti livelli di PIL pro-capite dei territori in analisi, consentendo dunque una lettura integrata e completa dello sviluppo sociale ed economico (Figura 16.2).

Il grafico della Figura 16.2 illustra la comparazione tra i punteggi dell'Indice di Progresso Sociale globale 2021<sup>10</sup> e il PIL pro-capite. In linea generale, è possibile osservare un'iniziale correlazione positiva tra PIL e SPI che può essere letta come tendenza a una crescita del progresso sociale laddove sussiste una crescita del PIL pro-capite. Tuttavia, tale correlazione diminuisce all'aumentare del PIL pro-capite evidenziando che, oltre una certa soglia reddituale, sono altri i fattori determinanti nella crescita del progresso sociale. Inoltre, è possibile notare come alcuni Paesi (es. Costa Rica) – pur avendo livelli di PIL pro-capite inferiori rispetto ad altri (es. Singapore) – ottengano un punteggio superiore nel progresso sociale, evidenziando come non sempre i territori più avanzati da un punto di vista economico lo siano anche dal punto di vista sociale.

**Figura 16.2** Grafico di comparazione punteggi SPI global 2021 e PIL pro-capite

### **16.5 SPI come strumento di misurazione degli obiettivi di policy: il contributo di SPI al monitoraggio dell'Agenda 2030**

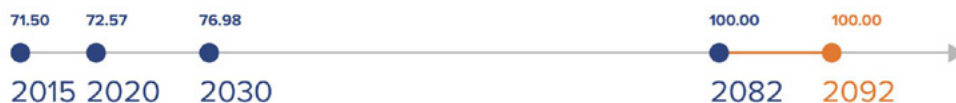
Data la natura flessibile dell'indice e la sua struttura olistica, SPI può essere adottato anche per misurare obiettivi di policy a livello internazionale, nazionale e locale, valutando il livello di correlazione esistente con quest'ultimi.

In questo frangente si rileva in particolare la capacità di SPI di misurare, monitorare e verificare l'avanzamento degli obiettivi dell'Agenda 2030 stabilita dalle Nazioni Unite e principale riferimento per i e le policy makers di ciascun livello istituzionale per le tematiche di sostenibilità. I 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), approvati nel 2015, costituiscono infatti un impegno ambizioso da parte dei leader mondiali per migliorare il benessere di tutti i cittadini e garantire la sostenibilità ambientale entro il 2030. In tale ambito, SPI rappresenta uno strumento collaudato per aiutare Paesi, regioni, città e comunità nel rag-

**Figura 16.3 Architettura SPI e corrispondenza con gli SDGs**

giungimento di questi obiettivi, fornendo una base sistematica ed empirica rispetto ai propri progressi verso il traguardo finale. Le componenti del Social Progress Index, infatti, sono riconducibili ai 17 Obiettivi, racchiudendo 131 dei 169 targets in un indice sintetico che si configura così come una misura-proxy della performance degli SDGs<sup>11</sup> (Figura 16.3).

SPI è quindi in grado di fornire, ad esempio, una previsione rispetto al raggiungimento degli Obiettivi dell'Agenda 2030 e secondo il Social Progress Index 2020, se l'andamento attuale verrà confermato, i Paesi aderenti all'Agenda 2030 raggiungeranno gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile non prima del 2092: con oltre mezzo secolo di ritardo rispetto alle aspettative. In tale contesto, si evidenzia che la pandemia da Covid-19 ha contribuito a ritardare di un decennio (2082 > 2092) la stima del conseguimento degli obiettivi basata su SPI<sup>12</sup>, come illustrato nella Figura 16.4.

**Figura 16.4 Previsione del raggiungimento dell'Agenda 2030 secondo i punteggi dell'Indice di Progresso Sociale globale 2020**

## 16.6 SPI: esempi di implementazione

Dal suo lancio nel 2014, SPI si è rapidamente diffuso a livello internazionale. L'indice è stato infatti adottato a più livelli, nazionale, regionale e locale in oltre 45 Paesi. In aggiunta, la D.G. Regio della Commissione europea, nel 2016 e nel 2020, ha scelto di avvalersi della metodologia di SPI sviluppando lo EU Regional SPI quale strumento di supporto alla politica di coesione europea per valutare e comparare i diversi livelli di benessere sociale nelle regioni europee a livello Nuts 2<sup>13</sup> (ante e post Brexit).

11 Social Progress Imperative, *The Contribution of the Social Progress Index to the Agenda 2030*

12 Social Progress Imperative, *Key findings of 2020 Social Progress Index*

13 Social Progress Imperative, *Europe*, [www.socialprogress.org/europe](http://www.socialprogress.org/europe)

In virtù della sua natura flessibile e sintetica, che consente facilmente di individuare e comunicare le aree critiche del progresso sociale, SPI ha assunto nel corso degli anni sempre maggiore rilevanza: di seguito si riassumono alcune delle esperienze di maggiore rilievo, quali best practice.

- **Indice globale SPI:** il Social Progress Index globale classifica 168 Paesi combinando 53 indicatori di risultato sociale e ambientale per calcolare un punteggio complessivo in grado di essere comparato.
- **SPI livello cantonale Costa Rica:** l'indice di progresso sociale cantonale 2019 misura la performance sociale e ambientale di 81 cantoni del Costa Rica.
- **Indice SPI delle città Colombia:** dal 2015 l'indice SPI è stato adottato per misurare il progresso sociale all'interno delle città in Colombia.
- **Indice di salute urbana (UHI) per Lambeth e Southwark:** l'indice di salute urbana è il primo indice di progresso sociale al mondo incentrato sulla salute per valutare il progresso sociale in tale ambito dei distretti londinesi di Lambeth e Southwark.
- **SPI Orange County California:** la Orange County Equity Map (OC Equity Map) è una piattaforma di dati che evidenzia le disparità sociali e sanitarie nei quartieri di Orange County su più dimensioni con un focus specifico sull'impatto del Covid-19.
- **Strumento integrato di rischio e risposta Covid:** l'obiettivo di questo strumento è quello di individuare le aree di progresso sociale maggiormente colpite dalla pandemia da Covid-19 al fine di fornire ai/alle policy makers un quadro analitico delle difficoltà dei rispettivi territori e poter dunque elaborare soluzioni guidate dall'evidenza dei dati.
- **Indice di progresso giovanile SPI:** l'indice di progresso giovanile è la misura più completa della qualità della vita dei giovani in 150 Paesi in tutto il mondo.

## 16.7 Il Social Progress Index in Italia: contesto e obiettivi

Il 30 giugno 2020, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha pubblicato l'avviso *Raccolta di proposte progettuali per l'elaborazione di modelli di rilancio degli investimenti* per acquisire studi di rilevanza strategica a carattere accademico-scientifico che avessero ad oggetto il rilancio del sistema degli investimenti, attraverso l'elaborazione di modelli socio-economici con una componente di forte innovazione e il miglioramento del rapporto informativo tra amministrazioni pubbliche e cittadini, mediante l'istituzione di nuove forme di partenariato.

In tale contesto, il partenariato composto da Fondazione Attua, Social Progress Imperative e Fondazione Deloitte ha presentato la proposta di sviluppo del primo Indice di Progresso Sociale in Italia.

Il primo Social Progress Index italiano (RESPI – Regional Social Progress Index) si propone di fornire tramite l'elaborazione di un indice sintetico, una visione completa del progresso sociale del Paese e un'analisi comparativa delle regioni italiane. Tale esigenza risulta oggi più che mai necessaria, date le disparità territoriali del Paese, in particolare tra Nord e Sud e tra aree metropolitane e interne, acuitesi ulteriormente durante i difficili anni di pandemia da Covid-19 anche a causa della scarsità di investimenti pregressi.

In tale ambito e al fine di sviluppare uno strumento in coerenza e continuità con gli importanti passi mossi in Italia a partire dal 2010 per il monitoraggio delle tematiche di so-

stenibilità, sono utilizzati esclusivamente indicatori di risultato principalmente estratti dai rapporti Istat BES e Istat SDGs per valutare gli effetti delle politiche e degli investimenti e per verificare la disponibilità dei dati per rilevarli (o dell'assenza dei medesimi).

A titolo esemplificativo, il Regional Social Progress Index italiano potrà costituire un valido strumento a supporto del monitoraggio e della pianificazione delle politiche dei seguenti ambiti:

- politica di Coesione Europea e Nazionale 2021-2027 e Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)
- Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS) e Piano di Transizione Ecologica (componente ambientale di ReSPI)
- programmazione economico-finanziaria delle politiche regionali e Strategie Regionali per lo Sviluppo Sostenibile.

L'indice sarà presentato nel corso del 2022.

## **16.8 Conclusioni: dalla stabilità alla sostenibilità, il possibile ruolo dello SPI per una governance internazionale sostenibile**

Dallo scorso secolo a oggi, il sistema di governance macroeconomica e gli equilibri politici a livello internazionale sono stati guidati e indirizzati dall'idea che il progresso economico coincidesse con quello sociale. In tal senso, gli standard di riferimento internazionali, dal sistema di Bretton Woods al Patto di Stabilità, dal Fiscal Compact alla valutazione reputazionale del peso e della rilevanza politica degli Stati da parte degli organismi internazionali, hanno infatti da sempre avuto come elemento centrale il valore di indicatori di carattere economico e in particolare del PIL.

Tuttavia, i cambiamenti socioeconomici degli ultimi trent'anni hanno reso sempre più evidente la necessità di ripensare l'attuale concezione di sviluppo delle nostre società e, di conseguenza, criteri e strumenti per valutare e interpretare il progresso tenendo conto della crescente attenzione all'individuo e al pianeta. In particolare, negli ultimi anni, la sostenibilità ha assunto un ruolo centrale nelle agende politiche internazionali e quindi negli investimenti sia del settore pubblico che privato.

Nell'ambito delle politiche pubbliche, iniziative come l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e il Green Deal Europeo hanno contribuito in maniera decisiva ad accrescere la consapevolezza da parte dei policy makers e della cittadinanza riguardo la centralità della sostenibilità.

Contestualmente, importanti cambiamenti in tale direzione sono in corso in ambito business, sia tramite l'azione delle aziende nell'adozione di misure e programmi coerenti con impegni dichiarati in ambito sostenibilità, sia attraverso l'indirizzo delle Istituzioni europee volto a rendere la sostenibilità un elemento centrale del sistema normativo europeo. In tale ambito vanno lette la proposta della Commissione di una Direttiva sulla Rendicontazione della Sostenibilità<sup>14</sup>, e il regolamento sulla tassonomia europea<sup>15</sup> del luglio 2020. In particolare, la Direttiva ambisce ad equiparare le informazioni relative alla sostenibilità delle imprese ai dati di carattere finanziario, ampliando la precedente Direttiva 2014/95/

14 Proposal of the EU Commission (2021), *Corporate Sustainability Reporting Directive*, 2021/0104.

15 Sustainable finance taxonomy Regulation 2020/852.

EU<sup>16</sup> al fine di rendere vincolanti per le imprese i criteri ESG (Environmental, Social, and Governance). La tassonomia dell'UE fornisce altresì alle aziende, agli investitori e ai responsabili politici definizioni appropriate per identificare quali attività economiche possano essere considerate sostenibili dal punto di vista ambientale.

In questo contesto si inserisce l'attuale proposta<sup>17</sup> a livello europeo di riformare e/o sostituire il Patto di Stabilità con un nuovo Patto di Sostenibilità capace di “assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri”<sup>18</sup>.

L'implementazione di un indice complementare al PIL come il Social Progress Index può rappresentare, nell'ottica di un nuovo sistema politico-economico, un'opportunità unica per definire criteri di valutazione nuovi e concettualmente differenti rispetto a quelli adottati sino a oggi a livello internazionale, nazionale e locale.

In tal senso, per supportare questa nuova visione di società, è possibile:

- integrare SPI nei principali documenti di policy e normativi a livello internazionale, europeo, nazionale e locale
- coinvolgere i e le policy makers nel processo di costruzione degli indici sopracitati, a partire, ad esempio, dal caso italiano.

I tempi sono maturi per ripensare e attuare nuovi paradigmi di società e il Social Progress Index è uno degli strumenti per supportare questa transizione. La visione e la volontà politica di coloro che possono tradurre in atti concreti tale cambiamento saranno centrali per cogliere l'occasione di costruire un futuro più equo e sostenibile, ormai non più procrastinabile.

16 Directive on non-financial reporting 2014/95.

17 F. Bruni, D. Tentori, A. Villafranca (2022), *New Fiscal Rules: The EU Beyond Covid and the War*, ISPI Policy Paper, 11 maggio.

18 Definition of sustainability according to the Eu Commission Glossary, [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu)





## 17. Fondazione Unipolis: crescita culturale, sociale e civica delle persone e delle comunità

*Maria Luisa Parmigiani*

Unipolis è la Fondazione d'impresa del Gruppo Unipol e del Gruppo UnipolSai, dei quali costituisce uno degli strumenti più rilevanti per la realizzazione di iniziative di responsabilità sociale, nel quadro della più complessiva strategia di sostenibilità.

È nata nel 1989 come Centro Europeo di Ricerca dell'Economia Sociale e dell'Assicurazione, per iniziativa dell'allora Unipol Assicurazioni, occupandosi per diversi anni, in allineamento strategico con l'impresa fondatrice, di sicurezza stradale attraverso il progetto Sicurstrada, ma altresì sviluppando attività di ricerca sul pensiero cooperativo e mutualistico, spesso in sinergia con il sistema mutualistico europeo.

La Fondazione ha assunto l'attuale denominazione Unipolis nel corso del 2007, a seguito di un percorso di riposizionamento strategico della precedente Fondazione Cesar, con il quale sono stati identificati come precipui ambiti d'intervento cultura, sicurezza, legalità e ricerca. Per circa dieci anni Unipolis ha articolato la sua attività in due principali modalità: i progetti voluti e sviluppati dalla Fondazione che hanno concorso a renderla riconoscibile nell'universo di riferimento (Culturability, Sicurstrada e l'Osservatorio Europeo della Sicurezza) e il sostegno a progetti di terzi, orientati principalmente ad attività di ricerca, riflessione e advocacy, a eccezione dello storico rapporto con Libera. Associazioni, nomi e numeri contro la Mafia.

Nel 2018 si è poi avviato un ulteriore percorso di riflessione e cambiamento organizzativo in occasione dell'adozione del primo piano triennale. Un percorso nato con l'intento, da una parte, di dotarsi per la prima volta di una pianificazione strategica pluriennale, dall'altra di abbracciare una logica di impact management per cogliere l'opportunità di confrontarsi sulla funzione di senso della Fondazione e di identificare il tipo di impatto che si intende produrre. Alla base un obiettivo ben preciso: connettere la mission di crescita culturale, sociale e civica delle persone e delle comunità, sia con le azioni delle imprese fondatrici, sia con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile sempre più al centro delle politiche nazionali e internazionali a seguito in particolare dell'impulso dell'Agenda 2030 dell'ONU. Un'esperienza che ha portato ad un più ampio rinnovamento strategico della Fondazione e all'elaborazione di nuovi strumenti di pianificazione e *accountability*. La Fondazione Unipolis di oggi lavora su tre ambiti tematici: la cultura, la mobilità e il benessere, attraverso quattro differenti approcci: i progetti propri (O.R.A., ma anche Sicurstrada e Culturability); quelli in partenariato, in cui la Fondazione coopera con l'organizzazione partner, entrando anche nell'ambito della governance e dello sviluppo

progettuale (come nel caso della costituzione di Asvis o della nascita del Forum Disuguaglianze e Diversità); le collaborazioni, in cui persiste la collaborazione fattiva ma non la partecipazione alla governance (come nel caso dell'Archivio della Generatività) e infine le erogazioni, che sono oggi rappresentate per lo più dal sostegno ai Festival, oltre a quello a beneficiari storici.

Unipolis opera con l'obiettivo principale di abilitare persone e organizzazioni per garantire le condizioni dello sviluppo del potenziale umano e delle comunità, favorendo un confronto che aumenti consapevolezza e responsabilità, ma anche attivando connessioni tra pubblico, privato e non profit, per far crescere responsabilità e consapevolezza.

La Fondazione sviluppa, per conto dei soci fondatori, le azioni sul territorio e con il territorio, orientate a logiche di partnership – in primis con il Terzo settore – per lo più sussidiarie ed anticipatorie di politiche pubbliche che possano supportare lo sviluppo sostenibile. In questi anni si è infatti assistito a una crescita esponenziale dell'ambito benessere sia in termini di volumi economici, che di numerosità e significatività delle iniziative, proprio perché si tratta delle attività più direttamente connesse alla missione fondante l'organizzazione.

La Fondazione ha sempre avuto nella governance un elemento di forte sinergia con il Fondatore, che esprime sia il Presidente sia il Consigliere delegato, per garantire un allineamento strategico tanto nelle intenzioni quanto nelle azioni. Oggi tale allineamento è altresì garantito dalla significativa e fattiva interazione con la struttura di stakeholder management del Gruppo Unipol che funge in molti casi da articolazione territoriale della Fondazione stessa per accrescere e consolidare la reputazione di Unipol sul territorio.

Nel Gruppo Unipol l'attenzione alla rendicontazione degli aspetti non finanziari è sempre stata centrale, tra le prime imprese a redigere nel 1994 un Rapporto Sociale, si è poi sempre impegnato per rimanere aggiornato sul tema, fino a produrre una Dichiarazione Non Finanziaria integrata nella Relazione di Bilancio con il Bilancio Integrato. La stessa cultura ha permeato anche la Fondazione che, dopo anni di narrazione trasparente attraverso il Bilancio di Missione, ha scelto di mettersi in discussione con lo sviluppo di una rendicontazione d'impatto.

Infatti, mentre si stava sviluppando il piano triennale, ci si è resi conto di non riconoscersi più nella modalità di redazione applicata fino a quel momento. Ancora prima dell'avvio del piano, si è quindi proceduto a cambiare il format del documento di rendicontazione annuale provando a cambiare prospettiva: si è passati dal racconto dettagliato di quanto realizzato alla narrazione di obiettivi e risultati. Il processo ha prodotto due output distinti ma dialoganti: *Unipolis in numeri* e l'*Open Report*.

*Unipolis in numeri* è il Bilancio di impatto annuale, traccia una linea rispetto all'anno precedente, permette di fermarsi a osservare quello che si è realizzato, un punto da cui ripartire per migliorarsi e progettare il futuro. *Open Report* è lo strumento di rendicontazione evolutiva con cui dialoghiamo con gli stakeholder per rafforzare il patto fiduciario, testimoniando, in diretta, l'impatto generato attraverso le nostre azioni.

Per impostarlo è stato necessario sin dall'inizio guardarsi allo specchio, fermarsi e ripensare l'identità. Il percorso intrapreso non poteva ridursi al disegno di nuove attività per il futuro. Per comprendere quale cambiamento si voleva contribuire a produrre è necessario appunto indagare l'identità e il *purpose*. Questo esercizio comporta il rischio di mettere in discussione la natura stessa della propria organizzazione, di disfarla e ricostruirla, ovvero

di scomporre i pezzi e provare a riordinarli. In questo, centrale è stato lo sviluppo di un sistema di valutazione dei risultati della Fondazione: si è capito che per essere degli agenti di cambiamento si devono definire degli obiettivi raggiungibili, monitorare le attività e valutarne l'impatto. Rendere conto non solo delle azioni ma della loro capacità trasformativa, in un processo di miglioramento continuo.

Questo processo è stato portato avanti nella convinzione che, affinché le fondazioni possano avere un ruolo importante nella creazione di valore condiviso e nella produzione di cambiamento, è necessario un cambio di paradigma, occorre passare da finalità meramente erogative a finalità di co-creazione di impatto collettivo, adottando una visione di sistema. È necessario costruire impianti che consentano un disegno comune di obiettivi, una valutazione dei risultati e una ridefinizione di strategie e metodi qualora fossero necessari per raggiungere gli effetti desiderati, affrontando il mancato raggiungimento dei risultati attraverso un discorso bidirezionale e di scambio. La rendicontazione diventa in questo modo uno strumento per ragionare prima di tutto *ex ante* e non più solo in chiave comunicativa di quanto prodotto *ex post*.

Con la volontà di provare a essere promotori di questo cambio di paradigma, si è adottato un approccio di valutazione dei risultati personalizzato, per rispondere alla dinamicità e flessibilità delle attività. Si è dapprima lavorato sugli obiettivi, per poi definire la mappa dell'impatto: a partire dalla definizione dei risultati che ci si propone di raggiungere in termini di cambiamento generato, sono stati identificati gli *outcome* e gli *output*, stabilendone specifici KPI di misurazione, e infine le azioni attraverso le quali realizzare gli impatti attesi.

Queste azioni risultano essere le parole chiave dell'agire della Fondazione, svolto attraverso programmi e progetti propri, *partnership* e collaborazioni, iniziative sostenute e supportate, su cui concentrare in modo efficace le risorse.

Come Fondazione che agisce tramite attività proprie, ma soprattutto in *partnership* con altri attori, si considera da sempre il dialogo con gli *stakeholder* strategico, anche in continuità con l'approccio *multistakeholder* del Gruppo. Con questo nuovo modello volto alla valutazione dei risultati, il loro coinvolgimento è diventato ancor più fondamentale e significativo, perché il valore creato da Unipolis dipende dalla capacità di azione di tutti i soggetti coinvolti, dai beneficiari ai partner e al pubblico destinatario, con i quali si genera valore condiviso. La relazione con gli *stakeholder* è stata imprescindibile, non solo per l'identificazione degli impatti ma anche per ragionare con loro rispetto alla capacità trasformativa dell'intera organizzazione: con il percorso avviato è stato messo in discussione il senso dell'agire della Fondazione, la sua capacità di avere un reale effetto in termini di cambiamento sulle persone e sulle comunità di riferimento, proprio grazie a un confronto aperto con tutti coloro che sono direttamente o indirettamente toccati dalle attività.

Definizione di obiettivi comuni, co-progettazione di indicatori, co-costruzione di metriche: queste alcune azioni nelle quali sono stati coinvolti gli *stakeholder* per aumentare il senso di appartenenza e identità e per favorire la co-costruzione di strumenti e metodi in modo non autoreferenziale ma intercettando bisogni e aspettative dai diversi interlocutori, sempre in coerenza con la missione della Fondazione.

Una particolare centralità è stata data ai beneficiari di Unipolis, in qualità di attori chiave per la realizzazione degli obiettivi, con i quali sono stati realizzati momenti di confronto

e scambio di idee lungo tutto il percorso, per coinvolgerli nell'intero ripensamento strategico. E alla comunità esterna, verso cui rendicontare quanto si realizza.

Al fine di implementare un approccio trasformativo della sostenibilità realmente a favore del benessere delle comunità e delle persone, è stato messo al centro l'intenzionalità di generare un impatto, spostandosi da una mera intenzione puramente rendicontativa dei risultati ex post ad una logica di gestione continuativa degli effetti prodotti con la definizione di obiettivi di cambiamento sociale ex ante. D'altro canto, però, non si può ignorare che la valutazione di impatto sia un modo di ragionare che comporta un processo inesauribile, che continuerà a evolvere con la vita della Fondazione e continuerà a essere messo in discussione proprio per renderlo efficace nel tempo.

Tra i diversi progetti sviluppati dalla Fondazione negli ultimi anni, numerosi sono stati quelli in cui si sono promosse pratiche in logica di sperimentazione, che poi portassero a promuovere modifiche nelle politiche e nei processi della pubblica amministrazione. A seguire se ne analizzano due emblematici per target e ambito d'intervento.

## culturability

Il programma nazionale "culturability" è stato avviato da Fondazione Unipolis nel 2009 con l'obiettivo di promuovere e supportare iniziative culturali che coinvolgessero attivamente le comunità locali di riferimento, nell'ottica della sostenibilità e con un legame al concetto di *capability* elaborato dal Premio Nobel Amartya Sen.

Data questa missione, nei primi anni sono state sostenute progettualità che favorissero l'accesso alla conoscenza e all'educazione da parte delle nuove generazioni, con una particolare attenzione a spazi culturali che agissero in contesti socialmente ed economicamente complessi.

Dal 2009 al 2012, Unipolis ha così contribuito alla nascita della *Bibliocasa all'Aquila* dopo il terremoto, allo sviluppo delle attività del Centro Territoriale Mammuto nel quartiere di Scampia a Napoli e della Biblioteca dei bambini e dei ragazzi le Balate nella zona dell'Albergheria a Palermo. Il sostegno prevedeva non solo un contributo economico, ma anche un processo di abilitazione e collaborazione più generale che consentisse una partnership reale, attraverso una condivisione della strategia complessiva, la messa a disposizione da parte della Fondazione di competenze del proprio staff e di consulenti dedicati, lo scambio di relazioni locali e nazionali.

A partire dal 2013, Unipolis ha poi promosso i Bandi *culturability* per sostenere sull'intero territorio nazionale iniziative promosse da organizzazioni che agissero nei settori culturale e creativo in maniera innovativa, generando al contempo un impatto sociale. Nel tempo, finalità e oggetto della call sono evolute, così come sono cambiate e maturate le realtà che si intendeva supportare. C'è stato un ridisegno costante volto a focalizzare meglio obiettivi e destinatari, alzare la soglia di accesso per i partecipanti riducendo il numero delle *application* ed elevando il livello, sperimentare modalità di supporto dei beneficiari.

Se la prima edizione era finalizzata a promuovere la nascita di nuove imprese culturali e creative in forma cooperativa promosse da under 35, in parte dalla seconda edizione 2014/15 – e in maniera esclusiva dal 2016 – il bando è stato indirizzato al sostegno dei

*nuovi centri culturali ibridi italiani nati attraverso processi di rigenerazione dal basso.*

Una decisione connessa, da un lato, all'emergere di un'attenzione verso i temi della rigenerazione e del riuso, legata alla presenza di un'ampia offerta di immobili vuoti e all'affermarsi di nuovi modi di vivere le città. Dall'altro lato, con lo studio delle progettualità partecipanti alle prime call e la consapevolezza che il modo di fare innovazione culturale e sociale di molte realtà intercettate passava spesso da un luogo fisico, epicentro non solo delle proprie attività, ma anche dei rapporti con le comunità di riferimento.

L'evoluzione del bando è stata resa possibile anche da un lavoro di valutazione e monitoraggio delle realtà sostenute, nonché da un progetto di ricerca promosso da Unipolis fra il 2017 e il 2018. In particolare, gli esiti di queste indagini hanno portato all'ideazione dell'ultima edizione di *culturability*, attualmente in fase di conclusione, che presenta alcune differenze rispetto alle precedenti. La call lanciata nel 2020, nel pieno della prima ondata della pandemia, è stata finalizzata a favorire la crescita e il rafforzamento dei centri culturali innovativi già attivi in Italia; non a far emergere nuove progettualità, ma ad accompagnare luoghi nati da almeno due anni attraverso processi di rigenerazione.

Per sintetizzare, sempre più un bando di sostegno a luoghi e organizzazioni esistenti, meno alla creazione di progetti. Inoltre, è stato eliminato il vincolo anagrafico con la richiesta che l'organo direttivo del proponente fosse composto in prevalenza da under 35. Il percorso è stato reso biennale, così da avere più tempo per conoscere i candidati e supportare – con logiche e strumenti nuovi – i selezionati nel lungo periodo.

Il sostegno è stato erogato in tre tranche, in funzione del raggiungimento di obiettivi e risultati concordati all'inizio del percorso, lavorando sulla valutazione degli impatti generati dai singoli spazi culturali sostenuti e dal programma nel suo complesso, non limitandosi a misurare a posteriori quanto prodotto, ma prevedendo che i contributi vengano erogati in un arco temporale più lungo a fronte del raggiungimento di risultati condivisi con le realtà beneficiarie. Infine, la sesta edizione è stata promossa con un ampio gruppo di partner, fra i quali si ricorda anche la Direzione Generale Creatività Contemporanea del Ministero della cultura, che collabora al programma sin dal 2017. Questa cooperazione ha avuto un ruolo importante per il riconoscimento delle realtà intercettate da *culturability*, nonché per lo sviluppo di politiche e bandi pubblici loro indirizzate.

Complessivamente, a partire dal 2013 Unipolis ha investito nei bandi quasi 2 milioni e mezzo di euro, 3.593 sono stati le proposte ricevute, 84 le iniziative alle quali è stato garantito un percorso di formazione e mentoring e 43 quelle sostenute anche con un contributo economico.

*Culturability* si è affermato negli anni come uno dei principali bandi nazionali a sostegno delle nuove realtà di innovazione culturale e sociale. Ha contribuito a far emergere il fermento delle nascenti pratiche di riattivazione dal basso, generando attenzione verso queste iniziative ed evidenziandone il valore, contribuendo così anche allo sviluppo di altri programmi di sostegno da parte di istituzioni pubbliche e private. Parallelamente, ha concorso alla sperimentazione di nuove modalità di strutturazione di un bando e della sua offerta di valore, creando una relazione maggiormente biunivoca e fiduciaria fra soggetto erogatore e beneficiario, affiancando al contributo economico *attività di formazione*, un *percorso di supporto e accompagnamento* per le organizzazioni selezionate e favorendo la *creazione di una comunità* – composta dai professionisti delle organizzazioni vincitrici

e finaliste – che si è costruita informalmente negli anni. Considerati anche questi obiettivi conseguiti, l'edizione 2020-22 chiude un ciclo dell'impegno della Fondazione Unipolis nel settore culturale, che sarà indirizzato nei prossimi mesi allo sviluppo di nuovi programmi di supporto e progettualità che si concentreranno su altri ambiti, partendo da quanto appreso e continuando a perseguire un'idea di cultura legata a processi di innovazione sociale e civica.

## O.R.A.

L'ultimo progetto realizzato in materia di mobilità sostenibile nasce in partnership con CittadinanzAttiva come progetto pluriennale e nazionale, che coinvolgesse i giovani sui temi della mobilità sostenibile. Il progetto è stato presentato alla *Settimana Europea della Mobilità 2019*, con una rete di partner che ne qualificasse il disegno, per provare ad offrire alle scuole un nuovo modello operativo culturale in tema di mobilità, rendendo protagoniste e protagonisti le studentesse e gli studenti.

Il Ministero dell'Istruzione, quello dei Trasporti e quello dell'Ambiente hanno subito aderito con convinzione, e nel frattempo due di questi hanno cambiato nome diventando Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili e Ministero della Transizione Ecologica, andando quindi a rappresentare ancora meglio nei nuovi assetti ministeriali l'essenza stessa dell'idea progettuale.

Il Progetto *O.R.A. - Open Road Alliance*, infatti, esprime innanzitutto l'auspicio che si intervenga subito per immaginare città migliori, dove la strada si configuri come un bene comune per tutti, dove ognuno possa muoversi liberamente, rispettando allo stesso tempo gli altri.

Open Road Alliance è l'alleanza dei giovani a cui è stata lanciata la sfida, chiedendo di provare a disegnare le comunità del futuro, mettendo la mobilità sostenibile al centro del loro ragionamento.

O.R.A., in coerenza con la strategia della Fondazione, si colloca nell'ambito del Goal 11 "Città e comunità sostenibili" e dei Target 11.2, 3.6, 4.7 e 12.8 degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile stabiliti dall'Agenda 2030 dell'ONU.

O.R.A. è stato prima di tutto un progetto formativo, che ha posto l'educazione al centro di un nuovo modello di mobilità più sostenibile in senso ampio – basato cioè sull'attenzione ai temi ambientali, la condivisione dei mezzi, la sicurezza, un orientamento alla multimodalità e all'interoperabilità oltre che a un approccio più sostenibile al mondo dei servizi pubblici locali.

I 140 docenti di O.R.A. sono stati i primi destinatari di questa offerta. Sono stati coinvolti in un percorso e dotati di un kit di strumenti che permettesse loro di affrontare con le proprie classi – 93 di 57 scuole secondarie di secondo grado – la mobilità in tutte le sue dimensioni. Il kit si compone di lezioni, materiali di approfondimento, attività laboratoriali che i docenti hanno potuto manipolare con i loro 1.863 studenti e studentesse, a seconda delle sensibilità e del percorso scolastico delle ragazze e dei ragazzi, delle peculiarità territoriali delle diverse città, oltre che del background culturale delle varie realtà. Si è scelto infatti di lavorare nelle 14 città metropolitane del nostro Paese, perché

si configurano come luoghi di frontiera per lo studio della mobilità e la sperimentazione di pratiche innovative, ad esempio nelle possibilità di connessione tra il centro principale e il resto delle aree.

Inizialmente pensato per svilupparsi totalmente in presenza sui territori, il progetto O.R.A. nel 2020, a causa della pandemia, è stato rimodulato in forma web inserendosi a pieno titolo nelle attività scolastiche in DAD. Una rimodulazione che ha richiesto un maggiore impegno e sacrificio sia da parte dei docenti che degli studenti, oltre che lo sforzo mentale di dover ragionare di mobilità quando tutti erano chiusi in casa. Nonostante questo, il percorso ha avuto impatti positivi e concreti sui partecipanti, rilevati dalla misurazione di impatto realizzata dall'Unità di Ricerca in Psicologia del Traffico dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Obiettivo del progetto è stato anche quello di potenziare le capacità riflessive, creative, comunicative e di lavoro in gruppo, tramite lo sviluppo di output: elaborati creativi e multimediali di diversi formati.

Al termine del percorso formativo, infatti, i moduli finali del kit destinati ai lavori di gruppo hanno accompagnato le classi verso la realizzazione di un elaborato multimediale che raccontasse la loro idea di mobilità come esito finale del percorso formativo appena concluso. Una commissione di valutazione ha selezionato i dieci migliori lavori che sono stati perfezionati dalle classi con il supporto di esperti.

Da qui è nato, nel 2021, il primo *Manifesto della mobilità sostenibile della scuola italiana*, che, attraverso differenti forme e linguaggi e per promuovere un vero cambiamento, raccoglie le istanze, le proposte e le richieste dei giovani in tema di mobilità.

Nel dettaglio, si compone di quattro sezioni: Determinazioni, Cambiamenti, Proposte e Futuro. La categorizzazione dei contenuti in queste sezioni nasce dopo aver esaminato ciò che hanno prodotto tutte le classi partecipanti. Nella sezione *Determinazioni* si trovano le definizioni che gli studenti hanno dato al concetto di mobilità sostenibile; in quella *Cambiamenti*, le trasformazioni che auspicano per le loro comunità; nella sezione *Proposte*, le innovazioni concrete che chiedono alle loro amministrazioni di realizzare e in quella *Futuro*, alcune pillole che descrivono come immaginano la mobilità del domani. Il 16 settembre 2021 il *Manifesto* è stato presentato a Roma, nel corso di un evento che ha visto la partecipazione – tra gli altri – di Enrico Giovannini, Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Il Ministro ha dato un compito ben preciso agli studenti: andare nelle 14 città metropolitane e assumere il ruolo di ambasciatori della mobilità sostenibile per le comunità in cui vivono. È lì, infatti, che devono chiedere di essere ascoltati per la realizzazione delle loro idee ed è lì che, tra la fine dello scorso anno e la prima parte del 2022, si è svolto un tour di confronto sulle proposte con le amministrazioni locali.

L'ultimo obiettivo di O.R.A. è infatti quello di offrire esperienze di incontro e scambio a livello locale e nazionale dei partecipanti con la cittadinanza e le amministrazioni. Gli amministratori sembrano recepire piuttosto bene le istanze, visto che – solo per fare alcuni esempi – ad Alberobello l'amministrazione sta prendendo in carico un progetto di recupero del sistema tratturale promosso dai nostri studenti; la Regione Puglia sta utilizzando gli spot di una classe di Bari per promuovere la mobilità sostenibile sui mezzi pubblici; a Genova il Comune ha promesso di utilizzare in città la campagna di cartellonistica realizzata dalle classi; a Reggio Calabria sta nascendo un tavolo di lavoro condiviso in cui

i ragazzi della Locride ragioneranno di mobilità e connessioni insieme a quelli del centro principale.

Gli esiti di O.R.A. hanno permesso a Fondazione Unipolis e CittadinanzAttiva di entrare a far parte della “Green Community”, la grande comunità verde lanciata dal Ministero dell’Istruzione di cui fa parte chi è interessato a sostenere le istituzioni scolastiche verso il conseguimento degli obiettivi dell’Agenda 2030 e della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. La costituzione della rete è uno dei tasselli di *RiGenerazione Scuola*, il Piano del Ministero che mira a rigenerare la funzione educativa della scuola per ricostruire il legame fra le diverse generazioni, per insegnare che lo sviluppo è sostenibile se risponde ai bisogni delle generazioni presenti e non compromette quelle future, per imparare ad abitare il mondo in modo nuovo.

In questo modo anche questo progetto ha alimentato la riflessione e la proposta di politiche pubbliche che hanno un impatto sulla qualità della vita nelle comunità.



## **18. Conclusioni. Verso un modello di sviluppo socialmente sostenibile**

*Alberto Brugnoli*

In questo capitolo conclusivo, a partire dagli approfondimenti offerti dai differenti autori nel presente Rapporto, intendiamo tracciare gli elementi fondamentali di un modello di sviluppo socialmente sostenibile, che consenta di affrontare adeguatamente le sfide attuali e cogliere appieno le opportunità che si delineano a livello nazionale ed europeo.

### **18.1 Crisi del modello di sviluppo**

Viviamo in un periodo storico irripetibile. Dapprima con la globalizzazione e successivamente con la pandemia da Covid-19, abbiamo sperimentato l'impatto dell'interconnessione e dell'interdipendenza tra le persone e i territori del pianeta.

Dopo la pandemia è emersa con forza la rilevanza della responsabilità condivisa e della capacità di temperare e conciliare l'interesse individuale con l'interesse collettivo. L'individualismo spinto che si è sviluppato con il consumismo è stato messo in crisi, mentre è cresciuta la percezione del legame universale che unisce l'intera umanità. La complessità che ci circonda richiede una visione unitaria e olistica che richiede il superamento dei vecchi modelli e un sistema in cui ciascuno di noi si prenda cura del benessere di chi ci circonda.

È altrettanto evidente che, prima ancora dello scatenarsi degli effetti negativi della pandemia da Covid-19, i fondamenti del paradigma economico contemporaneo erano già stati messi in crisi dalla crescita delle disuguaglianze, dal cambiamento climatico e dal relativo consumo delle risorse naturali e dalla perdita di centralità dell'economia reale.

Alberto Brugnoli e Samuele Rosa, a tal proposito, presentano nel loro contributo alcune misure delle crescenti disuguaglianze e della crescita della povertà. La recente crisi generata dal Covid-19 ha però accelerato processi e tendenze in atto. Tra i cittadini, ad esempio, si è diffusa una crescente sfiducia nella capacità dell'amministrazione pubblica di governare la complessità del nostro tempo e di affrontare tempestivamente le necessarie sfide economiche e sociali. Ciò ha portato a ripensare i modelli di organizzazione e offerta dei servizi pubblici. Anche laddove sono stati posti in essere ingenti piani di spesa, come nel caso del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, risulta evidente come l'efficacia dell'azione pubblica sia indissolubilmente legata alle capacità delle comunità locali e della società civile. Di pari passo alla sfiducia nell'azione della pubblica amministrazione, sembrano essere emersi anche i limiti delle imprese nel soddisfare alcuni fabbisogni chiave per le comunità, coniugando la sostenibilità economica con l'orientamento verso gli stakeholder.

## 18.2 Non vi è sviluppo sostenibile senza sussidiarietà

La pandemia ha rivelato come il benessere delle comunità dipenda dalle azioni intraprese dall'intera società e come sia ancor più indispensabile adottare la sussidiarietà quale "principio ordinatore" o "principio di riequilibrio" volto a valorizzare il contributo dei differenti attori e a orientarne le modalità di intervento. Durante la pandemia, in particolare, abbiamo sperimentato la rilevanza dell'azione sussidiaria; gli attori dell'economia sociale, ad esempio, sono intervenuti producendo dispositivi di protezione, sostenendo l'istruzione digitale, aiutando le persone bisognose e fornendo aiuto di prossimità alle comunità locali. Si è reso ancor più evidente il ruolo della sussidiarietà nel determinare il benessere e lo sviluppo sociale.

Per dare ancora più evidenza della relazione esistente tra sussidiarietà e sviluppo sociale, nel Rapporto, attraverso un approccio metodologico inedito, Gian Carlo Blangiardo, Matteo Mazziotta e Giorgio Vittadini hanno dimostrato in che misura la sussidiarietà influenzi il grado di sviluppo sociale di un territorio e hanno prodotto alcune misure di sintesi a partire dagli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES) dell'Istat. (cfr. Figura 3.1)

Tramite il calcolo di indici compositi, analisi di correlazione e l'applicazione di modelli di regressione lineare si è dimostrato come gli indicatori di "sussidiarietà" siano correlati con il tasso di occupazione e la speranza di vita: più alto è il tasso di sussidiarietà e più aumentano il tasso di occupazione e la speranza di vita. Lo studio dimostra anche la correlazione negativa esistente tra sussidiarietà e mortalità evitabile, rischio di povertà, grave difficoltà di arrivare a fine mese e dipendenti con bassa paga.

Il Rapporto mostra anche come l'impatto della sussidiarietà sullo sviluppo sociale sia alto (cfr. Figura 3.3). Adoperando i dati regionali, si evidenzia come tra le due variabili sussista un coefficiente di determinazione che misura la bontà di adattamento della retta ai punti stessi, pari a oltre lo 0,82.

Lo studio ha dimostrato infine come il "sentimento di sé relazionale", ossia la percezione delle persone nello spazio di affettività e del contesto sociale in cui vivono, influenzi molto la sussidiarietà. Dalla Figura 3.2, infatti, emerge come la retta di regressione è prossima alla nuvola dei punti delle regioni. Il coefficiente di determinazione è di circa 0,9.

La sussidiarietà riconosce il primato e la dignità di ogni persona e di tutte le persone, valorizzando il ruolo dei soggetti istituzionali e sociali a esse più prossimi, affinché questi possano rispondere, ove capaci, ai bisogni delle persone stesse nel modo più corrispondente. Marco Fattore e Giorgio Vittadini bene rappresentano l'essenzialità della sussidiarietà quale motore del bene comune. La sussidiarietà gerarchizza l'intervento e il contributo dei diversi attori dando priorità alla vicinanza al cittadino nella risposta ai bisogni collettivi. In tale quadro, il principio di sussidiarietà diviene il punto di riferimento di un "policy making adattivo", ossia di una governance flessibile e policentrica, basata sull'implementazione di processi decisionali strutturati a rete e su più livelli e in grado di agire in modo adattivo ed efficace rispetto ai fabbisogni che si presentano. Una sussidiarietà operante è la condizione strutturale perché una società possa sostenersi nel tempo, puntando a essere inclusiva e volta al benessere comune. Una cultura della sussidiarietà è necessaria per il nuovo modello di crescita sostenibile, in ragione della complessità delle società moderne che richiedono una capacità di adattamento continuo, che non può essere affidato esclusivamente allo Stato o al mercato.

Nel Rapporto, Marco Fattore e Giorgio Vittadini hanno presentato evidenze ed esperienze paradigmatiche di azione sussidiaria e del valore che la stessa riveste per determinare lo sviluppo sociale. In generale, come rilevano gli autori, viviamo in una società intrisa di azioni sussidiarie che si manifestano nelle pieghe della vita sociale e che sono tanto essenziali quanto invisibili agli occhi di chi, non essendo coinvolto direttamente, non ne percepisce la rilevanza.

### **18.3 Il capitale sociale leva strategica dei processi di sviluppo**

Una volta individuata la sussidiarietà come metodo di lavoro – e avendo come riferimento gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell’Agenda 2030 – si rende necessario comprendere come migliorare la qualità della vita e ridurre le disuguaglianze che sussistono all’interno della comunità e tra comunità differenti. Diversi think tank hanno posto al centro del dibattito il tema di come ottenere una crescita più equa. L’Unione Europea, tramite l’iniziativa del nuovo Bauhaus europeo, ha promosso la ricerca di soluzioni e idee per uno stile di vita che sia più green, inclusivo e accessibile a tutti. Allo stesso tempo, grazie all’iniziativa Next Generation EU, nel dibattito pubblico si è recuperato anche un tema rilevante per lo sviluppo sostenibile, ovvero quello dell’equità intergenerazionale. Con il pilastro europeo dei diritti sociali, inoltre, l’Unione Europea ha posto in evidenza la rilevanza della dimensione sociale nella promozione di un nuovo modello di crescita sostenibile.

Delle politiche introdotte dall’Unione per trasformare l’economia e rinnovare il modello di crescita si è discusso nel contributo di Alberto Brugnoli, Marco Contardi e Cristian Matraia. Rispetto al paradigma economico classico basato su capitale e lavoro quali principali fattori di produzione, è possibile sostenere che i nuovi paradigmi contemporanei rivalutano l’importanza del capitale sociale e del capitale naturale quali fattori essenziali per la creazione di valore e per il bene comune. Questi fattori sono stati posti al centro delle politiche europee, tanto che l’Unione, nello scorso decennio, ha sviluppato un piano d’azione per l’economia circolare e recentemente, come si è discusso nel Rapporto, è approdata all’adozione di un piano d’azione per l’economia sociale.

Il Rapporto ha inoltre evidenziato la rilevanza del capitale sociale nel determinare una società più coesa e resiliente; tutti gli autori della prima sezione hanno diffusamente rilevato tale importanza. Il capitale sociale, infatti, consente di ampliare le relazioni di fiducia, di affidabilità e di rispetto delle regole indispensabili per ogni convivenza civile e per sviluppare il benessere di tutti. Politiche quali quelle di coesione – che hanno tentato di sostenere gli investimenti dei territori senza preoccuparsi del capitale sociale disponibile – hanno dimostrato scarsa efficacia. Il capitale sociale, invece, è la leva strategica dei processi di sviluppo, facilitando informazioni e conoscenza, determinando una cultura condivisa della comunità e favorendo la generazione di fiducia, reciprocità e solidarietà. Come rilevato da Alberto Brugnoli e Samuele Rosa, la constatazione che il capitale sociale sia l’asset strategico più svalutato e sottovalutato delle economie avanzate porta all’indifferibilità di policy e misure volte a rafforzare i “luoghi esperienziali” o “palestre” in cui si impara a cooperare e lavorare per il bene comune: scuole ed economia sociale. Le scuole, in particolare, dovrebbero favorire una educazione rivolta all’attenzione verso il prossimo e al senso di comunità, sostenendo lo sviluppo di relazioni e le attività di cooperazione. In tale orizzonte, il cambiamento e lo sviluppo sostenibile si basano

sull'aspirazione e la propensione delle persone a compiere la propria vita, arricchendone il senso, occupandosi del benessere e del progresso della comunità, ponendosi a servizio della stessa.

#### 18.4 Il ruolo dell'ecosistema dell'economia sociale

Esiste un'importante relazione biunivoca fra capitale sociale ed economia sociale. Questa relazione fa sì che al centro del modello di sviluppo socialmente sostenibile vada collocata l'economia sociale. Come ben messo in evidenza da Gianluca Salvatori, Francesco Scarpat e Alessia Schiavone, l'economia sociale ha assunto nel giro di un decennio una dimensione significativa in termini di numero di organizzazioni che vi appartengono, quantità e qualità dei servizi offerti, capacità di innovazione e occupazione generata. Tale rilevanza sembra destinata a crescere in relazione ad alcune esigenze delle persone non soddisfatte adeguatamente né dal mercato né dallo Stato.

Con la comunicazione *Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale* (Piano d'azione per promuovere l'economia sociale e creare posti di lavoro)<sup>1</sup> e con la *Relazione annuale sul mercato unico 2021*<sup>2</sup> la Commissione europea ha delineato le principali sfide e le opportunità che si pongono per tale ambito, identificando l'economia sociale quale uno dei 14 ecosistemi industriali europei che contribuiscono in maniera rilevante allo sviluppo dell'economia europea e che saranno potenziati e chiamati a intensificare la collaborazione per sostenere la duplice transizione green e digitale.

Almeno a livello europeo appare ormai riconosciuto il valore e il contributo che è apportato dall'economia sociale alla crescita sostenibile e al benessere delle persone. Indubbiamente, il riconoscimento dell'economia sociale quale ecosistema industriale ne testimonia la rilevanza e favorisce la possibilità di realizzare azioni specifiche per potenziarne il contributo e favorirne la collaborazione con gli altri settori dell'industria europea.

L'economia sociale presenta una biodiversità e una ricchezza di attori che condividono tre elementi fondamentali che ne fanno i protagonisti della trasformazione del sistema economico verso un modello socialmente sostenibile. Negli attori dell'economia sociale, infatti, osserviamo il primato delle persone e del fine sociale rispetto al profitto, il reinvestimento della maggior parte degli utili prodotti per svolgere attività nell'interesse collettivo e la governance democratica e partecipativa.

Queste caratteristiche consentono all'economia sociale di fare comunità, creare relazioni e capitale sociale e offrire soluzioni, anche innovative, ai problemi delle persone, garantendo l'equilibrio tra esigenze degli shareholder ed esigenze degli stakeholder. L'economia sociale opera sul territorio e per il territorio, con un bagaglio di conoscenze e relazioni con gli ecosistemi territoriali imprescindibile.

Secondo la Commissione europea, fanno parte dell'economia sociale le cooperative, le società mutualistiche, le fondazioni, le associazioni e le imprese sociali.

1 European Commission 2021, *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions, COM/2021/778 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0778>

2 Commission staff working document, *Annual Single Market Report 2021*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0351&from=en>

Figura 18.1 Tipologie di attori dell'ecosistema dell'economia sociale



Fonte: Piano di Azione per l'Economia Sociale

Perché l'economia sociale ha un ruolo rilevante nel modello di sviluppo socialmente sostenibile di cui si sta trattando? Gli attori dell'economia sociale sono sempre stati in grado di cogliere i bisogni emergenti delle comunità perché creati appositamente dai soggetti portatori di tali bisogni o perché il loro modello partecipativo e la governance adottata hanno consentito di intercettare i fabbisogni non soddisfatti adeguatamente né dallo Stato né dal mercato in diversi settori economici. Per questo l'economia sociale rappresenta spesso l'avanguardia nello sviluppo di servizi, prodotti innovativi e nuovi mercati per una crescita più sostenibile e inclusiva. Si pensi, ad esempio, alle soluzioni apportate dall'economia sociale nei servizi alla persona, nell'agri-food, nel turismo, nell'energia, nella mobilità, nell'economia circolare e digitale. Infine, l'economia sociale rappresenta una palestra per l'educazione delle persone a una dimensione di gratuità e condivisione nello svolgimento di attività lavorative e creazione di iniziative imprenditoriali, aiutando a comprendere che l'azione economica è un mezzo e non un fine.

Tra le organizzazioni dell'economia sociale, le fondazioni rappresentano indubbiamente degli attori chiave per la costruzione del capitale sociale e per la ownership diffusa. Come segnalato da Carola Carazzone, in particolare, le fondazioni di comunità rappresentano

soggetti attivatori di capitale sociale perché sono in grado di chiamare attorno al tavolo tutti coloro che, su specifiche problematiche, hanno capacità, esperienze, competenze, asset – materiali e immateriali – da mettere a disposizione.

Maria Luisa Parmigiani, al contempo, nel descrivere l'esperienza di Fondazione Unipolis mostra come tali organizzazioni possano favorire le condizioni per lo sviluppo del potenziale umano e delle comunità, attivando connessioni tra pubblico, privato e non profit per far crescere consapevolezza e responsabilità.

Dal contributo di Giuseppe Guerini, invece, appare evidente la rilevanza storica e attuale del sistema cooperativistico nel rispondere efficacemente a bisogni sociali rilevanti, quali l'abitare e il lavoro. Secondo l'autore, peraltro, servirebbe tornare all'origine dell'esperienza mutualistica, alle specificità delle cooperative sociali che nascono e si sviluppano nelle comunità locali a diretto contatto con i bisogni delle persone, coinvolgendo anche i portatori di interesse nella costruzione delle risposte ai fabbisogni sociali. In tal modo le cooperative, organizzando la solidarietà in forma di impresa e reinventando nuove forme di mutualismo, potranno essere soggetti chiave nel "welfare del futuro".

Le organizzazioni dell'economia sociale, inoltre, dovrebbero rappresentare interlocutori chiave nell'ambito del dialogo sociale intersettoriale e nella definizione delle politiche territoriali pubbliche, assumendo la responsabilità dell'applicazione più avanzata e pervasiva della cultura sussidiaria. Indubbiamente elementi su cui occorre investire maggiormente sono la formazione e lo sviluppo delle capacità delle amministrazioni pubbliche di porre in essere concretamente attività di collaborazione con le organizzazioni dell'economia sociale, nel quadro delle possibilità offerte dalla co-programmazione e co-progettazione.

Altre azioni da implementare per rafforzare ulteriormente il ruolo dell'economia sociale sono contenute nel già citato Piano d'azione per l'economia sociale della UE che identifica 38 azioni concrete da realizzare entro il 2030, volte a rafforzare la capacità e le possibilità dell'economia sociale di essere il motore della trasformazione dell'Europa e di cooperare e collaborare con amministrazioni pubbliche e imprese per migliorare il benessere delle comunità.

**Figura 18.2 Pilastrì e azioni previste dal Piano d'Azione per l'Economia Sociale**



Il successo dell'economia sociale richiede un maggiore coinvolgimento dei differenti soggetti dell'ecosistema, dei diversi stakeholder e del settore pubblico al fine di operare in maniera condivisa, soprattutto a livello locale e regionale.

Certamente, l'adozione del principio di sussidiarietà, tendendo a valorizzare le esperienze provenienti dal basso, consente agli attori dell'economia sociale di adoperare le proprie competenze e risorse per rispondere ai bisogni della comunità.

Nel Rapporto, in particolare, sono significative le esperienze paradigmatiche – esaminate da Marco Fattore e Giorgio Vittadini – dell'Associazione Portofranco, della Federazione nazionale Banchi di Solidarietà, della Fondazione Progetto Arca e della Fondazione Don Gnocchi. Tali esperienze restituiscono l'ordine di grandezza delle potenzialità ed energie che l'economia sociale può sviluppare sul territorio.

Se al centro del modello di sviluppo socialmente sostenibile sono posti gli attori dell'economia sociale, vi sono poi tre gruppi di attori coessenziali che completano il modello e che possono potenziare in una relazione sussidiaria gli effetti e gli impatti in termini di promozione dello sviluppo sociale: le imprese private, gli attori della finanza sostenibile e le amministrazioni pubbliche.

### **18.5 Il settore privato e la convergenza verso un'economia stakeholder oriented**

Alcuni recenti studi, tra cui quello sui comportamenti d'impresa e sviluppo sostenibile dell'Istat, hanno mostrato una correlazione tra, da una parte, l'attenzione dedicata dalle imprese agli aspetti sociali, ambientali e di governance e, dall'altra parte, la maggiore produttività e redditività di tali imprese. Le imprese profit si trovano in tal modo dinanzi l'opportunità di cogliere gli effetti positivi derivanti dall'inclusione dei principi di sostenibilità nei loro processi gestionali, come discusso da Franco Amelio, Giangiacomo Guida e Giuseppe Milici. Già John Elkington con il concetto di "triple bottom line" aveva discusso di come le imprese si allontanino dal tradizionale esclusivo orientamento al profitto per indirizzarsi verso approcci più avanzati, che tengano conto delle esigenze delle "persone" e del "pianeta" e che possano consentire di massimizzare la redditività sul lungo termine.

Da tempo, siamo testimoni di come la sostenibilità sia ritenuta uno strumento per differenziarsi in maniera positiva sul mercato, incontrando l'interesse dei consumatori e degli investitori. Sebbene la ricerca di un maggiore orientamento verso la sostenibilità ambientale e sociale possa comportare almeno inizialmente dei costi di investimento significativi per l'impresa, occorre tuttavia considerare come i consumatori siano disposti a spendere maggiormente per prodotti che si caratterizzano per una maggiore sostenibilità. I dati Istat dimostrano i crescenti investimenti e l'adozione da parte delle imprese di misure per ridurre l'impatto ambientale e migliorare l'impatto sociale delle loro attività.

In tale scenario, appare di estremo interesse il ruolo delle *benefit companies* che sembrano aver trovato la soluzione per conciliare l'interesse degli shareholder con quello più ampio degli stakeholder. Si tratta di un'evoluzione delle imprese tradizionali che, oltre a perseguire finalità economiche, operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori, ambiente, attività culturali, sociali, associazioni e altri portatori di interesse. Nel contesto italiano sono state introdotte con la Legge n. 208, 28 dicembre 2015, con la denominazione di società benefit e sono caratterizzate

da una gestione volta al bilanciamento dell'interesse dei soci con l'interesse di coloro sui quali l'attività può avere un impatto. Si assiste dunque a una ibridazione di schemi di funzionamento che porta le imprese verso modelli dell'economia sociale e che consente comunque di preservare l'obiettivo di durabilità e sostenibilità economica.

## **18.6 La finanza sostenibile, i criteri ESG e il contributo al riorientamento degli investimenti privati**

Il modello di sviluppo richiede un riorientamento degli attori del sistema finanziario verso gli investimenti sostenibili, dato che le risorse pubbliche sono insufficienti rispetto ai fabbisogni che si determinano dalla transizione verso una crescita più green e socialmente equa. A livello europeo, ad esempio, si è stimato un fabbisogno di almeno 1.500 miliardi di euro per dare copertura finanziaria agli investimenti in infrastrutture e servizi sociali quali, ad esempio, istruzione, formazione, sanità ed edilizia abitativa.

Abbiamo già visto nel Rapporto *Sussidiarietà e... finanza sostenibile*<sup>3</sup> come, da tempo, gli attori del sistema finanziario contribuiscano agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Nel nuovo percorso di sviluppo socialmente sostenibile e sussidiario, agli attori della finanza sostenibile è attribuito il ruolo fondamentale di alimentare il network di quegli attori privati e pubblici che perseguono la transizione verso un nuovo modello economico. Dal Rapporto 2019/2020 è emersa la biodiversità e il pluralismo degli attori del sistema finanziario ed è stato restituito lo sforzo che le differenti categorie di attori hanno intrapreso nel coniugare l'orientamento agli shareholders con quello agli stakeholders. Attori quali le banche nazionali di sviluppo, i grandi gruppi bancari, le banche popolari, le banche di credito operativo, le fondazioni bancarie, confidi e operatori del microcredito possono tutti contribuire, nell'ambito di un adeguato approccio sussidiario, al perseguimento del benessere comune, sostenendo gli investimenti degli attori dell'economia sociale, delle imprese e della pubblica amministrazione. Nel modello di sviluppo riteniamo che vi sia la possibilità di attivare i diversi nodi o soggetti finanziari del territorio per rendere pienamente disponibili le capacità e le competenze dei differenti attori presenti sullo stesso e raggiungere efficacemente ogni attore della comunità.

In questo Rapporto, abbiamo discusso di come l'Unione Europea e le istituzioni internazionali cerchino di agevolare il riorientamento delle risorse verso gli investimenti sostenibili. Silvana Signori ha ricostruito in tale quadro le azioni dell'Unione Europea nell'ambito del piano per la finanza sostenibile.

Alberto Brugnoli, Marco Contardi e Cristian Matraia si sono focalizzati invece sull'iniziativa InvestEU. Dal Rapporto è emerso come i tre tasselli più rilevanti che dovranno facilitare l'adozione di un nuovo modello di sviluppo socialmente sostenibile e sussidiario sembrano essere costituiti dall'iniziativa InvestEU, dalla tassonomia sociale e dagli strumenti che affrontano il problema delle asimmetrie informative.

Il programma InvestEU dispone di una dotazione di circa 26 miliardi che saranno adoperati per concedere garanzie per sostenere operazioni di finanziamento e investimento effettuate dai diversi intermediari finanziari che contribuiscono alla crescita sostenibile. Il sostegno del programma, congiuntamente a quello degli altri investitori, dovrebbe con-

3 A. Brugnoli, L. Erzegovesi, G. Vittadini (2020), *Sussidiarietà e... finanza sostenibile. Rapporto sulla sussidiarietà 2019/2020*, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano.



sentire di mobilitare più di 372 miliardi di investimenti in tutta l'Unione Europea, contribuendo alla ripresa e alla crescita sostenibile. Più nello specifico, Il programma InvestEU ha pianificato di destinare circa 2,8 miliardi di euro all'ambito relativo agli investimenti sociali e alle competenze, che sosterrà i seguenti settori: la microfinanza, il finanziamento dell'imprenditoria sociale, l'economia sociale, nonché le misure per promuovere la parità di genere, le competenze, la formazione e i servizi connessi, le infrastrutture sociali (compresi le infrastrutture sanitarie ed educative, l'edilizia popolare e gli alloggi per studenti), l'innovazione sociale, la salute e l'assistenza a lungo termine, le attività culturali e creative a finalità sociali, e l'integrazione delle persone vulnerabili, ivi compresi i cittadini di Paesi terzi (cfr. Figura 5.10). Il secondo elemento che dovrebbe facilitare un maggiore orientamento dei capitali verso gli investimenti socialmente sostenibili è costituito dalla tassonomia sociale. Si tratta di un sistema di classificazione che integra la tassonomia "verde" e che si propone di definire gli obiettivi sociali e le attività che contribuiscono in modo sostanziale al loro raggiungimento.

Infine, un terzo tassello del più complessivo quadro che dovrebbe consentire di promuovere un riorientamento dei capitali verso gli investimenti sostenibili è costituito da strumenti quali informative, comunicazioni e marchi che facilitano la circolazione di informazioni in merito alle attività sostenibili svolte dai differenti attori.

### **18.7 L'amministrazione condivisa: strada maestra per la partecipazione del Terzo settore**

Il terzo gruppo di attori del modello proposto è costituito dalle amministrazioni pubbliche. Il metodo sussidiario attribuisce un ruolo primario ai corpi sociali intermedi nella costruzione del bene comune. Stato e Unione Europea nelle loro politiche cercano di sostenere tali corpi sociali, come abbiamo visto nella sezione dedicata alle politiche pubbliche. Unione Europea e Stato, infatti, cercano di promuovere un maggiore coinvolgimento dei differenti attori nel soddisfacimento dei fabbisogni delle comunità. Si è discusso dei piani d'azione per l'economia sociale, le tassonomie sociali, le direttive per abbattere le asimmetrie informative e le altre iniziative per liberare le energie dei differenti attori.

Da tempo, l'evoluzione del quadro giuridico ha consentito la realizzazione di forme di partenariato pubblico privato, grazie alle quali le competenze e le risorse delle imprese private sono rese disponibili per il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali. Con il codice del Terzo settore e più in particolare con l'articolo 55, in applicazione del principio di sussidiarietà si è riconosciuto il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nelle attività di interesse generale poste attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento. È interessante notare come il coinvolgimento degli enti del Terzo settore non avvenga esclusivamente sulla base del principio di sussidiarietà, ma sia originato anche dalla necessità di cooperazione, efficacia, efficienza, omogeneità.

Vengono dunque riconosciute le capacità degli ETS di individuazione dei fabbisogni da soddisfare e di realizzazione degli interventi necessari.

Due recenti sentenze della Corte Costituzionale che sono state oggetto di una parte del contributo di Luca Antonini hanno poi chiarito la portata di tali disposizioni. In base alla sentenza 131/2020 l'elemento qualificante di tali disposizioni è costituito dalla creazione di un nuovo canale di amministrazione condivisa, in cui non si instaura un rapporto sinallagmatico con i soggetti del Terzo settore ma che è basato "sulla convergenza di

obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico". Con la sentenza 72/2022 si riconosce che "l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale)".

### **18.8 Il modello di sviluppo socialmente sostenibile**

Nel Rapporto abbiamo discusso del superamento dei tradizionali paradigmi economici che misuravano lo sviluppo attraverso indicatori quali quello del PIL e della necessità di individuare nuovi strumenti per misurare il progresso sociale e il benessere delle comunità, quali, ad esempio, il Social Progress Index. Tale indicatore è stato oggetto del contributo di Guido Borsani, Alessandro De Luca, Ana Victoria Arruabarrena, Pierbasilio Currò e Silvia Profeti. In generale, come ha sostenuto l'economista Mahbub ul Haq "ci hanno insegnato a preoccuparci del nostro PIL perché quest'ultimo si sarebbe preso cura della povertà. Dobbiamo rovesciare questa impostazione e preoccuparci della povertà perché essa si prenderà cura del PIL".

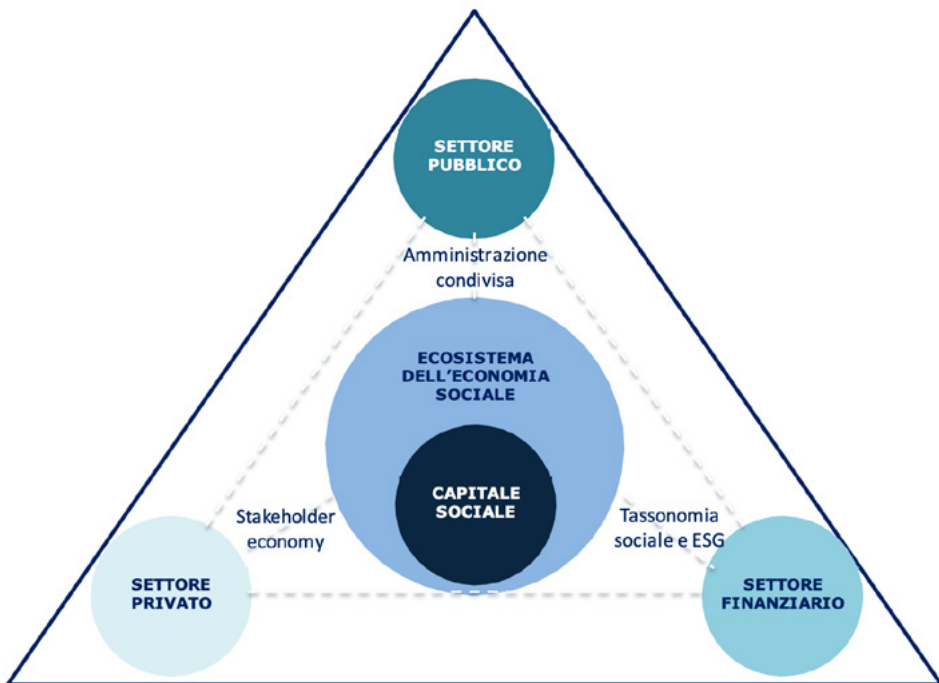
Abbiamo anche visto nel secondo capitolo del Rapporto come i tradizionali approcci economici abbiano sottovalutato il ruolo del capitale sociale quale fattore di creazione del valore e abbiano accantonato la massimizzazione della felicità ricercando l'ottimizzazione dell'utilità. Così facendo si è perso il valore della natura relazionale della persona umana e si è trascurato ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta. Già Aristotele sosteneva che il bene dell'individuo, la felicità personale, corrisponde al bene collettivo, che è la felicità di ogni singolo cittadino e quindi di tutta la comunità. Il tema della "felicità pubblica" come fattore di sviluppo sociale, è stato ampiamente approfondito nel contributo di Luca Antonini.

Ci siamo poi interrogati su come i diversi attori della comunità possano modificare il loro modo di agire o i loro obiettivi per perseguire la via della ricerca della felicità pubblica e tramite questa determinare un maggiore sviluppo sociale. Abbiamo individuato due elementi fondamentali per trasformare il modello di crescita adottato. Il primo elemento è costituito dalla sussidiarietà che rappresenta il principio ordinatore che consente di individuare "chi" dovrebbe intervenire e quale contributo dovrebbe apportare, come rilevato nel loro capitolo da Marco Fattore e Giorgio Vittadini. L'adozione di tale principio dovrebbe consentire di garantire l'efficacia dell'azione di soddisfacimento dei bisogni della comunità. Il secondo elemento base del modello è invece costituito dal capitale sociale che consente di sviluppare il network di collaborazioni, cooperazioni e più in generale di relazioni tra attori del territorio e rappresenta il fattore che può garantire la durabilità e sostenibilità dell'azione di sviluppo, come discusso nel capitolo di Alberto Brugnoli e Samuele Rosa. Una volta discusso della cultura sussidiaria e del capitale sociale quale elementi rilevanti per lo sviluppo sociale, si è esaminato il ruolo della pluralità di attori del sistema economico nel determinare un modello di sviluppo socialmente sostenibile, contribuendo attraverso il metodo sussidiario alla riduzione delle disuguaglianze, al soddisfacimento dei bisogni delle comunità e più in generale all'incremento di benessere dei cittadini.

Riteniamo che se il capitale sociale rappresenta il “fattore produttivo” strategico per la crescita socialmente sostenibile e sussidiaria, l’economia sociale può costituire il *trait d’union* tra gli attori del sistema delle imprese, gli attori del sistema finanziario e gli attori pubblici. L’economia sociale, infatti, nel modello che si propone rappresenta l’elemento chiave per la produzione di capitale e valore economico e sociale. L’economia sociale rappresenta il luogo ideale dove il capitale sociale può crescere, prosperare e rafforzarsi con un positivo effetto per il benessere delle collettività. Al contempo, l’economia sociale grazie alle sue connessioni con gli altri ecosistemi industriali consente di ampliare e diffondere il valore economico prodotto territorialmente trasformandolo in valore sociale. Per tale motivazione riteniamo che l’economia sociale sia al centro del modello.

Dal Rapporto, inoltre, sembra emergere un avvicinamento di modelli e modalità di azione dei differenti attori e una convergenza verso il *modus operandi* dell’economia sociale che, inoltre, può rappresentare un fattore che potenzia l’azione delle altre tre tipologie di attori, contribuendo a garantire una maggiore efficacia dell’azione pubblica nel campo dello sviluppo sociale e della creazione di opportunità lavorative, stringendo importanti collaborazioni con il mondo delle imprese per ampliarne i mercati e rappresentando il destinatario delle risorse degli attori finanziari destinate agli investimenti sostenibili. Il processo di convergenza dei modelli sembra essere determinato da un lato dai crescenti fabbisogni sociali che si sono sviluppati parallelamente all’incremento delle diseguglianze e dall’altro dalla ricerca di nuovi modelli caratterizzati da una maggiore efficienza nel funzionamento ed efficacia nel soddisfare i bisogni dei clienti/collettività.

**Figura 18.3 I processi di convergenza verso un modello di sviluppo socialmente sostenibile**



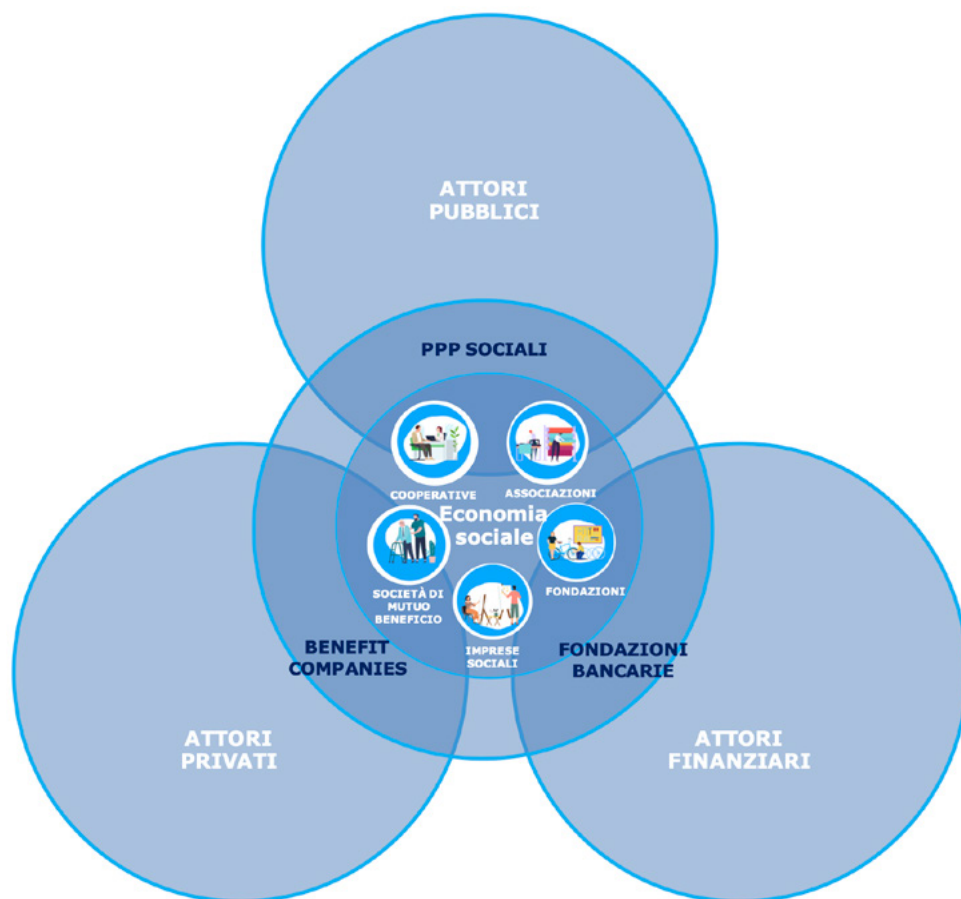
Nella Figura 18.3 si presentano alcuni processi di convergenza a partire dalle tre tipologie di attori che sono state oggetto del Rapporto.

Nel settore pubblico, le limitate risorse a disposizione e la difficoltà nel rispondere ai fabbisogni della collettività, determinano una convergenza verso la cosiddetta “amministrazione condivisa”, ossia un’amministrazione in cui le organizzazioni del Terzo settore aiutano a co-progettare e co-realizzare nuove forme di intervento per rispondere a bisogni pubblici e sociali.

Nel settore privato, tramite la cosiddetta stakeholder economy, sembra sia in atto un processo di convergenza che avvicina il mondo delle imprese for profit a quello delle organizzazioni dell’economia sociale. Le benefit companies rne appresentano l’esempio più interessante.

Nel settore finanziario la convergenza verso i modelli dell’economia sociale rappresenta un fenomeno che si è manifestato anche nello scorso secolo con attori quali ad esempio i confidi o con il credito cooperativo. Recentemente, grazie alla tassonomia sociale e agli investimenti ESG si assiste a una crescente convergenza con attori che modificano e specializzano il loro campo di azione.

**Figura 18.4 Attori chiave del modello di convergenza**



Nel modello di sviluppo socialmente sostenibile che dovrebbe essere attuato, ci si attende un ruolo e un contributo rilevante da parte delle differenti tipologie di attori che sono stato oggetto di disamina. Il modello che si propone è infatti olistico, non riducibile a una semplice aggregazione degli attori che lo compongono e che agiscono di concerto per determinare lo sviluppo sociale.

Il settore pubblico, oltre a facilitare con politiche ad hoc l'attuazione del modello, dovrebbe rendere disponibili parte delle risorse pubbliche e dovrebbe assumere la configurazione di amministrazione condivisa e aperta che si avvale delle competenze e delle risorse dell'economia sociale come discusso nei contributi di Luca Antonini e di Carola Carazzone, anche sviluppando modalità di partnership pubblico private di carattere sociale con gli Enti del Terzo Settore

Dal settore privato, invece, ci si attende una crescente attenzione verso gli investimenti sostenibili e verso quei modelli che contemperano obiettivi di profitto con impatto sulle comunità di riferimento, come emerge dalla lettura del contributo di Franco Amelio, Giangiacomo Guida e Giuseppe Milici. Se guardiamo al passato, ad esempio, si tratta di recuperare l'esperienza portata avanti da Adriano Olivetti nella sua "industria sociale" che ai nostri giorni si cerca di aggiornare tramite le *benefit companies*.

Infine, nel modello, gli attori del settore finanziario presentano ruoli differenti. Gli stessi intervengono sussidiariamente, come nel caso delle fondazioni bancarie, grazie alla loro conoscenza delle dinamiche di sviluppo locale, alla padronanza degli strumenti più efficaci nel generare impatto e alla capacità di sviluppare idee e progetti innovativi. Nel Rapporto, l'esperienza della Fondazione Cariplo testimonia le capacità e la valenza strategica di tali soggetti nell'ambito del modello proposto. Gli attori del sistema finanziario, poi, hanno anche la responsabilità di rendere disponibili agli altri attori del modello le risorse finanziarie necessarie per realizzare gli investimenti sostenibili.

Nel corso della ricerca, in particolare, abbiamo esaminato le potenzialità dell'impact investing grazie al contributo di Silvana Signori e a quello di Tommaso Saltini, riflettendo poi nel saggio di Federico Merola sulle complessità che mercati finanziari e investitori istituzionali affrontano nel cogliere la sfida dello sviluppo socialmente sostenibile.

Per sviluppare e attuare il modello è importante allenarsi a un "dare per crescere assieme", rafforzando tutti quei luoghi in cui si impara a cooperare per sviluppare felicità e benessere della comunità.

## **18.9 Applicare il modello alla nuova generazione di politiche di sviluppo**

Quale può essere il campo di applicazione del modello di sviluppo socialmente sostenibile?

Nel Rapporto abbiamo discusso delle risorse finanziarie dedicate dall'Unione Europea alla ripresa e alla crescita sostenibile e inclusiva. Abbiamo in particolare esaminato il potenziale della politica di coesione, il dispositivo per la ripresa e la resilienza e come è stato applicato a livello nazionale e infine InvestEU, lo specifico programma della politica di coesione volto a stimolare gli investimenti privati sostenibili.

Riteniamo che il modello dello sviluppo socialmente sostenibile possa rappresentare la bussola per orientare tali politiche e strumenti, ponendo al centro dell'attenzione l'ecosistema dell'economia sociale.

Abbiamo visto che il PNRR adottato dall'Italia contiene una specifica missione dedicata alla "coesione e inclusione" nell'ambito del quale è possibile avvalersi di strumenti quali la co-progettazione. Tuttavia, siamo del parere che non sia stata colta appieno la rilevanza dell'economia sociale per la trasformazione del nostro sistema economico. Altri Stati, come ad esempio la Spagna, in aderenza al piano d'azione per lo sviluppo sociale hanno previsto specifiche misure per sostenere l'economia sociale quale ecosistema in grado di generare un tessuto economico inclusivo e sostenibile.

Le opportunità di applicazione del nuovo modello e di focalizzazione delle politiche sull'economia sociale sono invece specificatamente individuate nelle politiche di coesione e nel programma InvestEU. Nel primo caso, il sostegno del Fondo Sociale Europeo+ (FSE+) e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) potrebbero essere utilmente adoperati per sostenere tramite l'economia sociale l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e lo sviluppo territoriale. Nel caso del FESR uno specifico campo d'azione è, ad esempio, quello relativo alle "infrastrutture sociali e promozione dell'economia sociale". Quasi tutti i campi di azione del FSE+ si prestano a un intervento dell'ecosistema dell'economia sociale nella piena applicazione del principio di sussidiarietà. Anche il programma InvestEU destina specifiche risorse per l'economia sociale.

Date tali opportunità, riteniamo che l'ecosistema dell'economia sociale debba attivarsi tramite i meccanismi di partenariato istituzionale e sociale previsti dalla politica di coesione per sostenere sussidiariamente l'attuazione dei programmi e garantire una migliore efficacia di tali politiche.

## **COMMENTI**





# Andrea Brandolini

*Banca d'Italia, Dipartimento Economia e statistica<sup>1</sup>*

Il Rapporto *Sussidiarietà e... sviluppo sociale* tocca temi importanti. Entrambi i termini, “sussidiarietà” e “sviluppo sociale”, sono fortemente evocativi, ma dal significato non sempre univoco. Nel terzo capitolo del Rapporto, Gian Carlo Blangiardo, Matteo Mazzotta e Giorgio Vittadini ne danno una definizione concreta, empiricamente fondata sugli indicatori regionali del Benessere Equo e Sostenibile (BES) dell’Istat: per sussidiarietà intendono la partecipazione ad attività collettive, sociali, civiche e politiche così come colta dagli indicatori del dominio “Relazioni sociali” del BES, mentre identificano lo sviluppo sociale con le condizioni materiali di vita misurate da indicatori di salute, istruzione, lavoro e reddito, oltre che di contesto ambientale.

Gli autori mostrano come esista una forte correlazione tra sussidiarietà e sviluppo sociale partendo dai risultati delle regioni italiane ma, correttamente, non ne forzano un’interpretazione causale. Fin dai tempi del libro di Robert Putnam *La tradizione civica nelle regioni italiane* (Milano, 1993), dedicato proprio a un’analisi in profondità della performance delle istituzioni regionali, si ritiene che contesti caratterizzati da alto “capitale sociale”, un concetto molto vicino a quello di sussidiarietà, facilitino non solo lo sviluppo sociale ma anche, più strettamente, quello economico. Aspetti come il grado di fiducia e l’apertura o meno delle reti interpersonali certamente influenzano il funzionamento del sistema economico ma, nonostante la ragionevolezza intuitiva, è dubbio che si potrà mai giungere a un’incontrovertibile verifica empirica, tenuto conto che “il successo del termine [capitale sociale] è finora andato di pari passo con la indeterminatezza della sua definizione e la pluralità, spesso disordinata, di misure empiriche concrete”, come hanno scritto Guido de Blasio e Paolo Sestito nell’introduzione al volume *Il capitale sociale. Che cos’è e che cosa spiega* (Roma, 2011).

A prescindere dall’esistenza o meno di questi nessi causali, è importante che ci si concentri sull’idea di sviluppo sociale e che si estenda così la valutazione del benessere umano oltre la sua dimensione strettamente monetaria. Ci sono due aspetti di rilievo in questo passaggio concettuale, peraltro colti entrambi dalla ricca batteria di indicatori del BES.

Il primo è che la valutazione del benessere di una comunità non può ignorare che le risorse materiali e immateriali non sono distribuite equamente. La “crescita inclusiva”, un obiettivo ormai divenuto centrale nel dibattito di politica economica, significa porre attenzione non solo a quanto un’economia cresca in aggregato ma anche a come i suoi abitanti partecipino al processo di crescita. Malgrado il fondamentale riconoscimento

1 Le opinioni qui espresse sono dell’autore e non riflettono necessariamente quelle della Banca d’Italia.

politico, c'è ancora molto da fare per incorporare questo obiettivo nella modellistica macroeconomica. È stato compiuto un passo avanti importante considerando modelli con "agenti eterogenei", invece di un fittizio "agente rappresentativo" che per costruzione ignora qualsiasi aspetto distributivo, ma si tende ancora a postulare che il "benessere sociale" sia dato dalla somma, solo apparentemente neutra, delle preferenze di consumo dei singoli agenti, trascurando il fatto che le preferenze delle persone sul destino della loro società – le loro opinioni politiche, quelle che dovrebbero entrare nella funzione obiettivo del decisore politico – non coincidono strettamente con il loro tornaconto personale – le preferenze che guidano le loro scelte individuali di consumo. Può sembrare una considerazione astratta, ma la teoria economica offre strumenti analitici utilizzabili. I lavori pionieristici di Anthony Atkinson e Amartya Sen hanno dimostrato che si possono valutare crescita e distribuzione congiuntamente esplicitando allo stesso tempo i giudizi di valore sottostanti. Un semplice indicatore di benessere sociale può essere ottenuto moltiplicando il reddito medio per  $(1-D)$ , dove  $D$  è un indice di disuguaglianza che varia tra 0 e 1. L'utilizzo di indici  $D$  diversi consente di mostrare quanto le conclusioni dipendano dalle differenti preferenze sociali implicite in ciascun indice. È così possibile incorporare nel processo di valutazione una pluralità di opinioni.

Vi è un secondo aspetto che caratterizza la crescita inclusiva. Inclusione non significa solamente condividere equamente i frutti della crescita economica, ma anche partecipare pienamente alla vita della società. Ciò implica uscire dagli stretti confini della performance economica per entrare nei domini non economici del benessere umano. Gestire più domini è, però, impegnativo, anche perché i nuovi domini mancano della conveniente metrica monetaria. La domanda su quali siano i domini rilevanti da considerare e i rispettivi indicatori non ha una risposta univoca, come è confermato dalla lunga genesi del BES. Il rischio di ridondanza va bilanciato con la possibilità di trascurare alcuni aspetti importanti. Le difficoltà non vanno però sopravvalutate.

In pratica, si può raggiungere un ragionevole consenso sull'elenco delle dimensioni importanti del benessere. Una volta identificate, la decisione fondamentale è se sintetizzarle in un indicatore composito o mantenerle separate. Entrambe le opzioni hanno i loro meriti. La perdita di informazioni e la dipendenza da scelte comunque arbitrarie sono insite in qualsiasi processo di aggregazione e va tenuto in buon conto un'avvertenza di Sen: "La passione per l'aggregazione ha senso in molti contesti, ma può essere futile o inutile in altri". D'altra parte, un unico numero facilita le analisi, come mostra il capitolo di Blangiardo, Mazziotta e Vittadini, ed è molto efficace nel sintetizzare problemi complessi in modo comprensibile per un pubblico non specialistico. Questo vantaggio comunicativo è importante. È probabile che una semplice classifica ordinale catturi l'attenzione dei media, e l'immaginazione delle persone, assai più di un "cruscotto" con molti valori. Un'ampia ricerca accademica ha mostrato come sia necessario prestare attenzione alle sfumature della misurazione multidimensionale, ma ne ha anche rivelato l'indubbio valore informativo.

Dare un contenuto operativo al concetto di crescita inclusiva è un esercizio impegnativo. Vuol dire affrontare a viso aperto le questioni poste da distribuzione e multidimensionalità. Gli strumenti analitici a nostra disposizione ci permettono tuttavia di raccogliere la sfida. Questo Rapporto è un contributo fattivo a far progredire le analisi in questa direzione.

# Laura Castelli

*Viceministro dell'Economia e delle Finanze*

Con l'emanazione da parte della Commissione Europea dell'Action Plan for Social Economy, pubblicato lo scorso 8 dicembre, l'economia sociale, che peraltro viene indicata tra i 14 ecosistemi industriali, assume un ruolo sempre più centrale e ci apre a un cambiamento epocale.

Dobbiamo intanto ricordare che la funzione sociale della cooperazione – e di conseguenza l'obiettivo concreto del modello dell'economia sociale nelle sue varie forme – è intrinseco nella carta costituzionale, all'art. 45, all'art. 2 poi con la tutela dei diritti fondamentali e alla promozione della rimozione degli ostacoli all'effettiva eguaglianza dell'art 3 c. 2; non solo, ma anche all'art. 118 in cui si parla proprio di sussidiarietà orizzontale, legando i perseguimenti di fini pubblici di carattere generale non esclusivamente al soggetto pubblico ma anche ai privati cittadini, organizzati spontaneamente attraverso, ad esempio, il volontariato e la cooperazione.

La funzione sociale è un filo che percorre tutta la Costituzione, ricordiamo infatti che, ultimamente, è stata anche introdotta la previsione dell'interesse delle future generazioni e, in qualche modo, si inseriscono nell'art. 9 della Costituzione sia una responsabilità intragenerazionale, sia una intergenerazionale. Senza dubbio, la modifica costituzionale è una novità estremamente significativa che fa un implicito riferimento al nuovo modello di economia che proponiamo.

In questa logica, l'Action Plan ha significato per l'Italia l'opportunità di ricalcolare il percorso finora seguito, di immaginare una nuova economia, non più ferma al significato classico, ma un'economia sociale vista come l'insieme delle attività svolte da organizzazioni private che – anche tramite la realizzazione di attività di natura economica e imprenditoriale – sono finalizzate al conseguimento di obiettivi di utilità sociale e interesse generale, contribuendo alla generazione di impatti positivi e misurabili.

Lo scenario che avremo da qui ai prossimi anni, sarà molto diverso rispetto a quello che oggi vediamo e viene ben delineato anche in questo studio.

Grazie alla delega che mi è stata conferita, per la prima volta si parla in modo strutturato di economia sociale all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), riuscendo così a incanalare l'attenzione non solo a livello sociale ma anche finanziario. Abbiamo infatti la necessità di riorganizzare gli strumenti che esistono e di ipotizzarne di nuovi, al fine di aiutare gli attori di questo mondo a prendere il posto che spetta loro nel panorama nazionale.

Il censimento permanente delle istituzioni non profit, avviato dall'Istat nel 2016, verrà presto accompagnato da un "conto satellite" dell'economia sociale. Anticipando, di fatto,

l'attuazione dell'Action Plan, con la scorsa Legge di Bilancio abbiamo, infatti, istituito un fondo "Economia Sociale" nello stato di previsione del MEF, proprio per dotarci degli strumenti necessari per realizzare un quadro chiaro dell'intero settore, uno studio del movimento della curva dei soggetti appartenenti al settore e una mappatura strutturale.

Questo come punto di partenza fondamentale per individuare anche strumenti finanziari utili e sostenibili, per lo Stato e per le realtà dell'economia sociale.

I Social Impact Bond (SIB), innanzitutto, con i quali gli investitori privati forniscono capitale per l'erogazione e la gestione di progetti a impatto sociale, a fronte dell'impegno da parte di uno o più enti pubblici di restituire l'investimento e, talvolta una remunerazione sul capitale investito, utilizzando i risparmi generati per le casse pubbliche a fronte del successo dei progetti stessi. Grazie a questo strumento il settore pubblico riesce a trasferire il rischio di supportare l'innovazione, permettendogli quindi di focalizzarsi su determinati bisogni e outcome lasciati scoperti, in tutto o in parte, dall'offerta di servizi pubblici. Infine, il SIB viene implementato anche con l'obiettivo di testare un programma che dovrà essere successivamente applicato su più larga scala (scalabilità) o in un altro territorio (replicabilità).

Un rinnovato programma, in linea con Sure, che ho ribattezzato "Sure 2.0", invece, potrebbe essere lo strumento innovativo e strutturale capace di aiutare i Paesi membri a raggiungere obiettivi specifici, sempre legati al lavoro, al welfare e alle famiglie.

Ma in un futuro, forse già con la prossima Legge di bilancio, immagino anche una norma che introduca degli indicatori ESG, in grado calcolare l'impatto sociale di un'impresa a livello contabile, garantendole la possibilità di ottenere garanzie e strumenti finanziari per una evoluzione e uno sviluppo concreto.

Le iniziative promosse sono, dunque, tante; gli obiettivi sono ambiziosi, ma nella prospettiva di respirare un mondo più sociale e solidale, le premesse ci sono.

# Giovanni Fosti

*Presidente Fondazione Cariplo*

Questa edizione del Rapporto mette al centro il nesso tra la sussidiarietà nelle sue diverse forme e lo sviluppo sociale, tema particolarmente importante in questo momento di transizione e rilancio del Paese.

Il contesto è quello di un momento in rapida trasformazione, che mette in evidenza e acuisce vulnerabilità che erano già presenti nelle nostre comunità. Il capitolo del Rapporto dedicato alla crisi sociale globale offre le evidenze di questa realtà, mostrando attraverso i dati l'aumento delle disuguaglianze all'interno delle economie avanzate: l'1% più ricco ha assorbito quasi il 40% di tutta la ricchezza aggiuntiva accumulata dalla metà degli anni Novanta, con un'accelerazione dal 2020.

Sebbene la disuguaglianza globale sia diminuita negli ultimi trent'anni, nella maggior parte delle economie avanzate (Italia inclusa), la disuguaglianza all'interno del Paese è aumentata. Inoltre, si stima che le recenti crisi combinate porteranno a un ulteriore 75-95 milioni di persone che vivranno in condizioni di povertà estrema nel 2022, rispetto alle proiezioni pre-pandemia.<sup>2</sup>

Oltre ad avere un grave impatto materiale sulla vita delle persone nel presente, l'aumento della povertà – nelle sue varie forme – ha un impatto sul futuro delle singole persone e di tutto il Paese. Affrontare questi temi diventa quindi non solo una questione “morale” che risponde a un piano valoriale dove si riconosce che non è accettabile l'esistenza di disuguaglianze così profonde all'interno della società, ma diventa anche una questione di sostenibilità e di sviluppo: appare infatti difficile pensare che un Paese in cui le singole persone hanno prospettive e possibilità di vita così diverse e disuguali possa progredire in modo significativo.

## **Lo sviluppo è reale se è anche sociale**

Per soggetti come Fondazione Cariplo, che hanno come missione la filantropia, è rilevante mettere in luce la differenza tra due tipi approcci: quello riparativo, che tende ad arginare i problemi senza però mettere a tema priorità di azione, e quello generativo che cerca di rispondere ai problemi nel presente ma con un'ottica costruttiva per il futuro. Spesso si tende a interpretare le attività legate all'economia sociale e alla promozione di comunità come “residuali” riservando loro un approccio riparativo, mentre invece la tenuta della trama dei rapporti all'interno della società ha un valore cruciale in termini di generazione di fiducia e di sviluppo.

2 Banca Mondiale (2022), World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery, p. 27.

Il capitolo del rapporto firmato da Gian Carlo Blangiardo, Matteo Mazziotto e Giorgio Vittadini, attraverso i dati BES, mostra come il grado di sussidiarietà o del “fare comunità” sia correlato positivamente allo sviluppo sociale. Un’evidenza particolarmente interessante del loro studio è che il “sentimento di sé relazionale”, che associano a indicatori come il sentimento di fiducia, la soddisfazione e l’apertura delle persone sia correlato positivamente al grado di sussidiarietà. Questo significa che i rapporti tra le persone all’interno delle comunità contano. Se le dinamiche comunitarie sono così importanti, allora le azioni che vengono portate avanti per rilanciare e ricostruire il Paese devono prendere in considerazione questa dimensione.

Capitale sociale e capitale fiduciario si influenzano a vicenda e anzi è la presenza di capitale sociale che genera le connessioni necessarie alla nascita di fiducia. E’ la teoria della capacitazione di Amartya Sen, che riconosce che per pensare allo sviluppo economico, non serve solo concentrarsi sui beni materiali ma anche sulle capacità e sulla libertà delle persone e in questo senso gli interventi di contrasto alla povertà sono efficaci se creano anche le condizioni perché le persone abbiano le capacità di *“scegliersi una vita cui (a ragion veduta) si dia valore”*.<sup>3</sup>

### **L’infrastruttura sociale come insieme di legami e opportunità**

In questo momento di ripresa, stiamo assistendo a una serie di azioni da parte di soggetti istituzionali volte a contribuire all’economia sociale. Alcuni esempi discussi nel Rapporto sono il Piano d’azione del pilastro europeo dei diritti sociali, la Missione 5 del PNRR e il Social Economy Action Plan. Il comune denominatore tra questi strumenti è la visione della dimensione sociale come fattore importante nel concetto di ripresa. È però importante sottolineare che tale “dimensione” va vista come ambito di investimento perché si tratta di una vera e propria infrastruttura che, a seconda della sua qualità, abilita l’espressione del potenziale sociale. Esattamente come una strada in buone condizioni permette a una persona di spostarsi da un luogo all’altro, così un’infrastruttura sociale robusta permette alle persone di essere sostenute, di avere un contesto di prossimità, di avere occasioni di incontro e di crescita, di avere più servizi. Persone meno isolate sono anche persone con più opportunità, che a loro volta possono offrire opportunità ad altri, contribuendo a una società più forte.

In questo senso l’infrastruttura sociale è uno dei presupposti per la crescita del capitale umano. Immaginiamo un ragazzo che provenga da un contesto fragile, con una famiglia con poche possibilità economiche e pochi strumenti culturali: l’opportunità di incontrare persone e contesti che gli aprano orizzonti di possibilità nuovi, che lo mettano in contatto con esperienze che stimolano il suo desiderio sul futuro, che lo facciano sentire parte di un luogo e di una comunità... Tutto questo, soprattutto nelle prime fasi della vita, gioca un ruolo decisivo per l’adulto che quel ragazzo diventerà e per lo sguardo che avrà rispetto alla parola “democrazia”.

L’economia sociale non va quindi vista come un mezzo per arginare problemi ma come un modo per generare condizioni di sviluppo. Questa è la visione da cui parte l’azione di Fondazione Cariplo nello stimolo e nel sostegno a quell’ecosistema vivo e attivo costituito dai soggetti del Terzo settore che ogni giorno generano opportunità per le persone dentro alle comunità.

3 A.K. Sen (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, p. 78.

# Maurizio Gardini

*Presidente Confcooperative*

Le fratture sociali si allargano. Ci sono settori che crescono e tanti altri che precipitano in una crisi sempre più drammatica. Le crisi accelerano processi che si pensava potessero essere governati nel tempo. Dobbiamo costruire risposte durevoli perché quelle offerte dalla politica sono sempre state emergenziali, basate sulla contingenza, non sistemiche. I sentimenti prevalenti sono quelli dell'incertezza e dell'isolamento, rispetto a fenomeni e processi che hanno bisogno di risposte comunitarie.

Le cooperative sono generatrici di fiducia e quindi di coesione sociale. Questa è la prima materia "scarsamente disponibile" che va rigenerata. Come mondo cooperativo contrastiamo l'idea che per affrontare l'emergenza serva soltanto una maggiore presenza del settore pubblico. Servono anche e soprattutto cittadini attivi che si prendano cura del territorio che abitano.

Dobbiamo mettere in moto quella capacità generativa che ci arriva dall'insegnamento della dottrina sociale della Chiesa in una direzione di "ecologia integrale" che pone al centro le persone attraverso uno schema di sostenibilità economica, sociale, ambientale e anche digitale, perché per noi l'innovazione è al servizio delle persone e non viceversa.

Il Paese ha un forte bisogno di fiducia e la fiducia si costruisce creando nuovi legami, consolidando quelli già esistenti, in questa fase storica la cooperazione ha un compito a cui non può sfuggire: quello di costruire il bene comune. È il momento del fare responsabile, di ripartire dalle comunità, dalla cooperazione che nasce per rianimare i territori, per rispondere a nuovi bisogni e alla richiesta di lavoro. Una società dal volto umano, mentre assistiamo a più ondate speculative che colpiscono beni primari.

Nuove fratture e diseguaglianze saranno ampliate dalla crescita già compromessa dall'escalation dei costi dell'energia e delle materie prime, aggravata poi dalla guerra nel cuore dell'Europa che sta riscrivendo gli ordini di forza geo-politico-economici mondiali. Un mix di fattori che bruceranno 3% di PIL (fonte Censis Confcooperative).

Gli squilibri presentano numeri che vanno al di là della preoccupazione: 3,3 milioni di Neet tra i 15 e i 32 anni; 3,5 milioni di lavoratori in nero; oltre 2 milioni di working poor. Un esercito di persone che in queste condizioni non riescono ad avere un orizzonte, un futuro. Dove non solo viene calpestata la dignità del lavoro, ma si assiste anche a un'evasione fiscale e previdenziale il cui risultato sarà quello di avere 6 milioni di pensionati poverissimi entro il 2040.

Il nodo lavoro va visto poi anche dalla parte delle imprese che sono pronte ad assumere, ma che non trovano personale qualificato. Un mismatch, un disallineamento tra domanda

e offerta di lavoro, che ci costa oltre 21 miliardi, l'1,2% del PIL, è questo il conto, salato, che il Sistema Italia paga a causa del mancato incontro tra offerta e domanda di lavoro. Quello che il nostro Paese sta vivendo è un paradosso che non possiamo continuare ad alimentare. Mancano all'appello oltre 233mila profili professionali adeguati alla richiesta. Come abbiamo dimostrato con il nostro focus Censis Confcooperative, il mismatch è un grande gap da sanare, con il lavoro che c'è ma i profili professionali adeguati che mancano.

Occorre uno scatto in avanti, passando da politiche passive a politiche attive per l'occupazione. Un "patto sociale" tra governo, imprese e sindacati. Non vedere le cose da questa prospettiva significa non solo rischiare di perdere le opportunità di crescita per i prossimi anni, ma anche di alimentare quella disaffezione al lavoro che si aggira minacciosamente e che può condizionare negativamente gli esiti di tanti impegni orientati alla ripresa con 2,3 milioni di disoccupati, 1 su 3 giovani e oltre 3 milioni di Neet di cui la metà donne. Ecco perché dobbiamo passare dalla resilienza alla ricostruzione.

Con il PNRR possiamo davvero scrivere la pagina del rinnovamento di cui questo Paese ha bisogno tra gap da colmare e sviluppo da incoraggiare. Un Paese con 23 milioni di lavoratori, 16 milioni di pensionati, 10 milioni di poveri e 10 milioni di studenti ha molte cose da riequilibrare. Il PNRR può rappresentare lo strumento per riuscirci.

Noi ci siamo, al servizio del Paese. È il nostro spirito. Quello di intercettare un bisogno e dargli una risposta. Quello che fa delle cooperative una delle frontiere più avanzate dell'economia civile e dell'impresa sociale; sono state protagoniste nell'emergenza, vogliono essere battistrada nella ripresa, costruttrici di bene comune in un'Italia che sugli equilibri ha molto da lavorare.



# Luca Jahier

*Già Presidente del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), 2018-2020*

La Sussidiarietà è quel fiume carsico che di tanto in tanto riappare dirimpente in superficie, ma più spesso è assai parziale in molte delle politiche pubbliche dei nostri Paesi. Eppure, proprio il tempo della pandemia, pur in presenza di decisioni e azioni delle autorità pubbliche italiane ed europee che hanno rappresentato una più forte concentrazione nella mano pubblica, ha reso evidente la forza degli attori sociali, economici e dei corpi intermedi della nostra società, nella rapidità, pienezza e consistenza delle risposte, così come della loro efficacia.

Dimostrando ancora una volta la pregnanza delle tre ragioni vincenti della sussidiarietà:

- garantendo una più ampia partecipazione, si innalza l'efficacia della risposta e dunque si contribuisce a una più forte felicità pubblica;
- estendendo la platea dei protagonisti attivi, si mobilitano risorse aggiuntive e capillari e dunque si coprono con più efficacia i bisogni, generando anche un maggiore tasso di innovazione;
- si generano risparmi consistenti, anche grazie alle tante risorse volontarie.

Per la prima volta in assoluto, questa verità ha trovato una corrispondenza pregnante nella regolamentazione europea che presiede al più consistente investimento di sempre di ripresa e resilienza, trasformativo e di solidarietà europea, il Next Generation EU. L'art 18,4q del Regolamento che presiede alla messa in opera dei rispettivi Piani nazionali, prevede infatti: l'obbligo degli Stati membri "per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi". Le Raccomandazioni della Commissione Europea spingono con decisione che lo stesso metodo sia applicato per l'implementazione, il monitoraggio e la valutazione periodica del Piano stesso, nella convinzione che solo un tale ampio coinvolgimento può garantire il sostegno e l'attuazione completa dei piani, che contengono sia riforme che azioni di investimenti trasformativi.

Il lavoro di monitoraggio messo in campo dal Comitato Economico e Sociale ha ancora recentemente evidenziato come numerose buone pratiche si siano avviate per la prima volta e l'Italia certamente eccelle più di altri. Il Next Generation, basato sul principio del "We care", assume dunque che il modo migliore per realizzarlo sia rendere davvero

protagonisti i portatori di interessi dei corpi intermedi, degli attori sociali ed economici e delle autorità locali.

In questa stessa direzione si colloca il Piano di Azione per l'Economia Sociale che l'Unione Europea ha adottato lo scorso 9 dicembre 2021, che si configura come una vera svolta, non solo in termini di salto di qualità nel riconoscimento delle enormi potenzialità dell'economia sociale europea, ma anche nel fissare le direttrici di una rotta per i prossimi dieci anni, nel quadro del futuro delle politiche sociali e industriali dell'Europa. Il suo approccio sistemico riconosce per la prima volta tale insieme di attori come uno dei cluster della infrastruttura industriale dell'Europa.

Mi sembra che anche qui ci siano tre direttrici, che spingono tali attori a un processo modernizzatore e trasformativo della loro soggettività.

La prima è che tale Piano spinge molto sulle frontiere, sulle contaminazioni, sulle intersezioni, sulla generazione di ciò che non c'è ancora e sulla capacità di innovazione, anche in più forti alleanze con il mondo profit, della finanza e delle autorità locali, per prendere il mare aperto della costruzione dell'economia europea di domani, delle sue forme industriali, di protezione sociale, di professionalità e di forme di partecipazione che saranno necessarie.

La seconda, è che spinge con decisione sulla realizzazione del principio di partenariato nel rapporto con gli enti pubblici, secondo il metodo della progettazione condivisa, spingendo a una revisione degli appalti.

Il terzo è che tutto questo, richiedendo lo sviluppo di nuove competenze progettuali, manageriali e organizzative, spinge a un investimento "imprenditivo" nella formazione e in più solide forme collettive di rappresentanza, che dovranno essere accompagnate anche da una robusta elaborazione culturale. Infatti, il Piano prevede la logica della misurazione di impatto (peraltro già propria dei PNRR) e l'elaborazione di norme giuridiche o di label europeo dell'economia sociale, oggi frantumato in troppe e diverse configurazioni nazionali e settoriali.

In tutto questo, l'esperienza e l'articolazione italiana sono considerevoli e consistenti e non si può che auspicare che esse contribuiscano per azioni e per pensiero a questa grande sfida.

## Franca Maino

*Professore associato, Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche, Università degli Studi di Milano; Direttrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare*

Come ha mostrato la pandemia, il ruolo dei territori e delle comunità locali può essere potenzialmente alto in termini di attivazione di progettualità e collaborazioni multi-attore, capaci di mobilitare risorse economiche, organizzative e ideative aggiuntive e/o di rendere più efficiente l'utilizzo di quelle già esistenti proprio nelle aree di bisogno attualmente più scoperte, perseguendo una logica aggregativa e inclusiva. Quella territoriale sembra essere anche una dimensione adatta per sperimentare innovazioni capaci di intercettare i bisogni poco tutelati.

Il “welfare territoriale” non si limita, infatti, a quanto i Comuni possono offrire con le (poche) risorse a disposizione. Il territorio si è trasformato (o si può trasformare) sempre più in un eco-sistema socio-economico e culturale nel quale le amministrazioni pubbliche e gli attori privati, profit e non profit, possono diventare attori-chiave: nel promuovere e/o facilitare processi capaci di aggregare, mettere a sistema e liberare risorse presenti (dalle risorse oggi spese *out-of-pocket* al volontariato, dalle risorse formali e quelle informali), nel favorire l'integrazione tra ambiti di policy, anche in modo inedito e non scontato, e nell'assicurare che i processi attivati seguano logiche inclusive, orientate all'innovazione e all'investimento sociale.

È in questo contesto, tra la crisi del 2008 e quella pandemica in corso, che si è fatto strada e rafforzato il “secondo welfare”, quell'insieme di interventi e progetti a finanziamento privato avviati “dal basso” da una pluralità di attori che si propongono di aggregare e mettere in circolo risorse aggiuntive per contrastare gli effetti legati ai tagli della spesa sociale e per contribuire alla sostenibilità sociale, economica e ambientale del nostro Paese. Nel corso dell'ultimo decennio “nuovi” soggetti – provenienti dalla sfera del mercato, delle associazioni intermedie, del Terzo settore (dalle associazioni di volontariato ai soggetti della cooperazione sociale), della famiglia e delle reti informali – hanno affiancato l'attore pubblico nella progettazione, sperimentazione e attivazione di interventi di welfare in un'ottica sussidiaria. Il protagonismo di questi soggetti tradizionalmente esclusi o ai margini del welfare state – seppur non esente da rischi e criticità – ha quindi favorito profondi mutamenti e proposte di rinnovamento per quel che concerne i servizi sociali.

In questa “nuova normalità” – ora sfidata dalla crisi globale scatenata dalla guerra in Ucraina e dalle numerose varianti che generano continue ondate di contagio da Covid-19, e provando a consolidare gli apprendimenti acquisiti – quale ruolo possiamo immaginare per il Terzo settore e il volontariato rispetto a un welfare in crisi ma anche in trasformazione?

Guardando indietro all'ultimo biennio, da più parti sono state evidenziate le risorse e le azioni messe in campo dalla società civile e dal volontariato.

Il Terzo settore, come emerge anche dal presente Rapporto e dal capitolo 14 in particolare, ha complessivamente dato prova di essere una risorsa preziosa e strategica anche in situazioni di emergenza, capace di reagire usando strumenti nuovi e innovativi in grado di fornire servizi essenziali, calibrati sui bisogni emergenziali. A fare la differenza sono stati il bagaglio di esperienze pregresse e la struttura organizzativa dei numerosi enti del Terzo settore territoriali, uniti alla disponibilità ad aprirsi all'innovazione e alla flessibilità, la centralità delle persone e il rafforzamento delle reti multi-attore e, ultime ma non meno importanti, le risorse economiche, tecnologiche e comunicative messe in campo nelle situazioni più difficili.

È proprio facendo leva su queste risorse che il Terzo settore è chiamato oggi a una duplice sfida: da un lato, non sottrarsi alle richieste (comprese quelle contingenti e quotidiane) che provengono dai territori continuando a essere reattivo e innovativo e, dall'altro, cogliere l'opportunità di avviare un processo profondo di rinnovamento che lo porti a rafforzarsi e a fare i conti con le criticità che lo contraddistinguono, aprendosi all'innovazione sia di prodotto (gli aiuti forniti e le iniziative proposte) sia di processo (le relazioni con gli altri soggetti pubblici e non, tra privato profit e non profit).

Il legame tra welfare territoriale e volontariato può e deve essere alimentato e reso strategico guardando alla cornice offerta dai 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 e al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. In un rinnovato rapporto tra l'eco-sistema del Terzo settore e la pluralità di attori locali, la sfida è anche per il volontariato quella di concorrere alla promozione dello sviluppo sociale del territorio e al contrasto delle crescenti disuguaglianze economiche e sociali, contribuendo all'attivazione delle comunità locali e, insieme, creare le condizioni per un'inclusione "capacitante" di soggetti fragili e poco o per nulla tutelati.

Guardando a un sistema di welfare che dalla crisi economico-finanziaria del 2008 si è trovato catapultato nella recente crisi pandemica senza avere avuto il tempo di consolidare una serie di piccoli e grandi risultati e di fare sistema tra le esperienze più innovative implementate nell'ultimo quinquennio, è possibile individuare la cornice all'interno della quale anche il Terzo settore è chiamato a dare un contributo sia ideativo sia operativo.

Gli enti del Terzo settore possono contribuire all'individuazione dei bisogni emergenti e alla promozione di misure innovative destinate a contrastare le nuove fragilità per realizzare un welfare che sia sempre più territoriale e inclusivo. Dovrebbero (ulteriormente) aprirsi a collaborazioni con soggetti pubblici e con altre organizzazioni private e al mondo produttivo, per favorire nuove sinergie e reti multi-attore.

Il Terzo settore è chiamato poi a essere complementare all'incontro tra domanda e offerta di servizi e alla professionalizzazione delle competenze, per rafforzare il cosiddetto terziario sociale oggi ancora debole in Italia. Può inoltre svolgere un ruolo strategico per aggregare la domanda di servizi e promuovere un approccio che colga le interdipendenze tra i bisogni di uno specifico territorio e generi risposte di tipo aggregativo. Altrettanto importante è poi creare connessioni tra i fornitori di servizi favorendone la co-produzione per individuare piste possibili di integrazione tra settori di intervento e prestazioni, sfruttando il potenziale delle piattaforme digitali.

In altre parole, attraverso il coinvolgimento dell'intera galassia di organizzazioni non profit, pratiche e interventi possono favorire un rinnovato protagonismo del Terzo settore generando esternalità sociali positive per il territorio e le comunità e connotando di nuove caratteristiche il welfare del presente e del futuro con un'attenzione specifica all'innovazione e alla sostenibilità sociale e ai processi di confronto e, possibilmente, di co-progettazione e co-produzione di servizi e interventi dentro reti multi stakeholder ancorate territorialmente e intenzionate a rimettere le persone e i loro bisogni al centro.

## Stefania Mancini

*Presidente di Assifero - Associazione Italiana Fondazioni e Enti Filantropici*

*Sussidiarietà e... sviluppo sociale*, il Rapporto della Fondazione per la Sussidiarietà articola il suo contenuto su una base di analisi e dati particolarmente approfonditi, ma soprattutto genera il forte sentimento di leggere un'analisi che è stata fatta ponendo la persona al centro e guardando con profonda attenzione e preoccupazione alla tenuta di uno sviluppo che sia consono all'essere umano, alla sua dignità.

Risulta, il Rapporto, tra le letture più complete a disposizione, perché analizza in dettaglio, sviscera, quelle che sono le tendenze che si sono acuite nel nostro mondo nell'ultimo biennio, collegandole e inquadrando con tratti di analisi storiche fondamentali per cogliere il trend entro cui tutti siamo immersi.

Il Rapporto, infatti, permette di estraniarsi da quel vivere ora e subito; ci stimola e ci permette di andar contro a quella cultura dell'opinione che tanto annienta la cultura dell'oggettività, del coraggio di comprendere e di poter dunque costruire un impegno socio politico con dati oggettivi alla mano.

Il contesto delineato sapientemente dal Rapporto offre una sponda di riferimento al mondo della filantropia italiana, quel mondo, quelle fondazioni ed enti filantropici soci di Assifero. Il cammino di Assifero, avviato in Italia nel 2003, è, infatti, da alcuni anni segnato da una rotta caratterizzata da un processo evolutivo delle fondazioni e degli enti filantropici. Sono soggetti di natura privata i soci di Assifero, noti in Italia come fondazioni di famiglia, fondazioni corporate, fondazioni di comunità e altri enti filantropici, tra questi enti secolari, che da centinaia di anni sono "insediati" in luoghi ove contribuiscono al welfare sociale e allo sviluppo locale in maniera costante e instancabile.

Il processo evolutivo registrato dal 2016 ha portato alla luce una nuova edizione delle fondazioni, ovvero quella di lavorare in rete, non limitare il proprio agire alle mere erogazioni e, anzi, contemplare in modo sistemico una capacità di analisi dei territori e dei bisogni, privilegiando una visione strategica che ponga le basi di uno sviluppo sostenibile. Questi soggetti si inseriscono, grazie anche alla luce della riforma del Terzo settore, in quel tessuto composito ove gli enti del Terzo settore italiano, tutti, giocano un ruolo fondamentale di presidio dei diritti e di promozione di valori e cultura, che sfociano in processi economici, in percorsi comunitari, in processi sociali altamente innovativi.

È importante, alla luce proprio del Rapporto, che vi sia una consapevolezza dei ruoli giocati e delle sfide comuni. In questo le fondazioni e gli enti filantropici di Assifero hanno, negli ultimi anni, affrontato un periodo di approfondimento, per comprendere anche il ruolo distintivo nei confronti degli altri enti che partecipano alla sussidiarietà.

Ecco che allora ci pare importante sottolineare come le risorse delle fondazioni, non solo finanziarie, ma relazionali, immobiliari, di competenza, siano con intenzionalità fattiva messe a disposizione del Terzo settore e con il Terzo settore, talvolta giocando un ruolo di ponte, che colma alcuni vacuum ormai da anni consolidati.

Si pensa, perché il lettore ne sia a conoscenza, a quel che durante la pandemia è emerso dalle stesse fondazioni ed enti filantropici. La capacità di scendere in campo e annullare proficuamente legami vincolanti di progetti che sospesi per la pandemia gravavano per esempio sulle spese correnti caricate sul progetto sostenuto dalle stesse fondazioni. È dalla pandemia che molte fondazioni hanno deciso di sottoscrivere patti in supporto alle ETS, di avallare proroghe onerose, di estendere il supporto a loro favore perché le stesse organizzazioni, i loro dipendenti e i beneficiari del loro operato, non subissero oltremodo le conseguenze della pandemia, di un'Italia che si è fermata, ma non nell'avanzare delle disuguaglianze e nell'aumentare delle povertà.

Accanto a ciò il passaggio da progetti a processi. Invertire l'approccio progettuale – che come noto si limita a scadenze per lo più triennali – per dar luogo a processi, vuol dire poter assicurare quel giusto respiro per produrre cambiamenti. Vuol dire consapevolmente agire in direzione di qualcosa di durevole, di sostenibile, che produca sviluppo culturale, sociale, economico.

Al tempo stesso, permette di verificare e stimolare lo stato di partecipazione degli enti locali, dell'amministrazione pubblica.

Giova sapere che il 2021 per Assifero, è stato un anno di crescita e di centralità associativa ma, soprattutto, ci conforta l'adesione al Rapporto, perché questo a chiare lettere evidenzia la via della sussidiarietà come unica per la sostenibilità.

Il modello sostenibile che pone al centro una responsabilità condivisa si ritrova nell'operato delle fondazioni e degli enti filantropici di Assifero, che siano esse fondazioni di famiglia, fondazioni di comunità, fondazioni corporate o altri enti.

Lavorano guardando all'interesse collettivo, seguono il faro dell'Agenda 2030 e si confrontano per essa in quella comunità competente che è oggi Assifero, e in un ecosistema di alleanze italiane e internazionale che testimonia un fare collaborativo, aperto al confronto, ponendo al centro il valore del bene comune. Lo fanno, lo facciamo, con quella responsabilità invocata e sottolineata dal Rapporto, per contribuire alla affermazione di una cultura della sussidiarietà.

# Vanessa Pallucchi

*Portavoce Forum del Terzo settore*

In seguito alle recenti crisi economiche, ambientali e sanitarie, negli ultimi due decenni si è tornati con decisione a parlare della stringente necessità di adottare un nuovo modello di sviluppo che possa definirsi realmente sostenibile. Attori sociali, policy maker, università e sindacati hanno, tra gli altri, ribadito l'urgenza di un cambio di rotta deciso e improcrastinabile.

Persino il mondo della finanza ha condiviso con enfasi una strategia che ponga come obiettivo cardine il rispetto dei criteri ESG: tutela ambientale, sociale e di governance.

Tuttavia, tale approccio è stato monopolizzato quasi del tutto dall'esclusiva attenzione nei confronti della sostenibilità ambientale, in quanto più facile da misurare, da dimostrare, da percepire.

Paradossalmente, però, sebbene risulti unanime il desiderio di ridurre significativamente l'impatto generato dalle attività umane sull'ambiente, è altrettanto unanime il giudizio degli esperti impegnati nel segnalare un'inarrestabile discesa verso un punto di non ritorno, come dimostrano i principali indicatori di impatto ambientale. Allo stesso tempo, gli studi volti a fotografare lo *status quo* dello sviluppo sociale, riportati anche nella parte iniziale dal Rapporto, delineano un quadro altrettanto preoccupante: una società globale sempre più diseguale e polarizzata.

Purtroppo, assistiamo attoniti a un susseguirsi di contromisure volte a contrastare queste crisi che, però, persistono nell'implementare azioni atte a limitare l'inquinamento e l'impatto ambientale, dimenticando che decenni di "sviluppo insostenibile" hanno provocato una profonda ferita nel tessuto sociale, consistente nella "diseguaglianza", che mina l'integrità e la stabilità delle comunità e dei territori che queste abitano.

Sembra, dunque, opportuno porre la riflessione su pilastri differenti, nel tentativo di ribaltare il paradigma che caratterizza le discussioni in materia: da un lato, è necessario ribadire che l'unico modello di sostenibilità è quello che integra la sostenibilità ambientale e quella sociale in un comune modello di sviluppo; dall'altro, va ribadito, come apprezzabilmente sostenuto nel Rapporto, che lo sviluppo sociale è la precondizione – non già la eventuale conseguenza – di uno sviluppo economico.

A tal proposito, sembra facile immaginare che tra i principali protagonisti di tale sviluppo sociale in grado di animare le comunità e attivare i territori ci saranno gli enti del Terzo settore.

Si tratta, infatti, di quelle migliaia di organizzazioni che non limitano la propria azione alla mera erogazione di servizi e alla produzione di beni, supplendo alle inefficienze dello



Stato e del Mercato, ma che sono in grado di ascoltare, analizzare e raccogliere le istanze, le necessità e le aspirazioni delle comunità, proponendo e sperimentando nuove forme di partecipazione civica e di cittadinanza attiva.

La recente Riforma del Terzo settore ha colto e valorizzato tale aspetto, dotando la pubblica amministrazione degli strumenti normativi necessari per avviare percorsi di coinvolgimento stabile del Terzo settore sia nelle fasi di programmazione politica che di progettazione operativa degli interventi di carattere sociale.

Nel corso degli ultimi decenni, a livello nazionale ed europeo, si è, con sorprendente enfasi, rivolta un'attenzione particolare al ruolo che gli attori sociali saranno chiamati a svolgere, parallelamente al crescere dei numeri che caratterizzano l'intero universo del Terzo settore. Tuttavia, va evidenziato – con rammarico – che si è trattato di un'attenzione di facciata, rimasta sospesa nell'etere e ben lontana dall'aver riflessi concreti ed effettivi.

Eppure, come evidenziato in precedenza e in tutto il Rapporto, senza la creazione di fiducia e capitale sociale – quel fertile *humus* senza il quale qualsiasi pianta stenta a crescere – nessuno sviluppo è possibile, tantomeno uno sviluppo socialmente e “ambientalmente” sostenibile.

A livello europeo, però, gli ultimi segnali sembrano incoraggianti. Il recente Action Plan on Social Economy è un chiaro indicatore della volontà politica di dare legittimazione agli attori titolari della promozione dello sviluppo umano e sociale, contribuendo, inoltre, a definire una cornice giuridica che preveda l'esistenza di enti che non sono né lo Stato e né il Mercato e con un proprio (terzo) diritto civilistico, costituzionale, fiscale. È necessaria l'opportuna chiarezza volta a far sì che tali enti non vengano assimilati, di volta in volta, a soggetti diversi, con altre specificità, caratteristiche, obiettivi e con un modello di creazione del valore lontano anni luce da quello proprio del Terzo settore.

In ultimo, merita una menzione particolare il dibattito sorto e riportato approfonditamente dal Rapporto sulla finanza a impatto. È evidentemente da apprezzare l'impegno, via via sempre più condiviso, degli operatori finanziari verso percorsi di sostenibilità. Tuttavia, occorre precisare alcuni aspetti.

Il più evidente riguarda la necessità di ribadire che, anche relativamente agli investimenti finanziari, la sostenibilità paventata debba irrinunciabilmente risultare integrale. Troppe volte abbiamo assistito alla celebrazione di interventi e finanziamenti che si dicevano “sostenibili” quando, invece, pur tutelando l'ambiente, dimostravano scarsa – laddove non nulla – attenzione alla tutela umana e sociale.

In aggiunta a ciò, sebbene – come illustrato dal report – sia crescente il numero e la portata degli investimenti “a impatto”, è ancora troppo timido l'impegno di investitori pubblici e privati diretto a fornire un sostegno concreto e determinante per i protagonisti certificati dello sviluppo sociale. Gli ETS pagano ancora la sfiducia di numerosi operatori finanziari nei loro riguardi. Risulta, dunque, necessario un investimento culturale, volto a elaborare prodotti e strumenti finanziari in grado di rispondere alle reali necessità del Terzo settore, così da dotarli della forza e della struttura necessaria per avviare reali percorsi di sviluppo sociale duraturo. Solo un'approfondita analisi del modello di costruzione del valore degli ETS potrebbe mettere gli operatori finanziari nelle condizioni di perseguire tali risultati e avviare percorsi virtuosi di coinvolgimento del Terzo settore, assicurando la promozione di uno sviluppo sociale stabile ed efficace.

# Fabio Pompei

*CEO di Deloitte Italia*

Gli anni pandemici e lo scoppio della guerra in Ucraina stanno causando drammatiche e profonde ferite nel tessuto socio-economico della nostra società, contribuendo a svelare e ad accelerare contraddizioni interne e disparità già esistenti.

A livello globale gli ultimi due anni sono stati caratterizzati dall'arresto della crescita economica, successivamente tradottosi in recessione economica e accompagnato, a livello sociale, da un aumento esponenziale della popolazione in condizioni di povertà estrema. È bene sottolineare come, ancora una volta, i principali sconfitti della crisi siano i ceti più fragili, già esposti a condizioni di povertà, precarietà lavorativa e livelli d'istruzione insufficienti. Gli effetti della crisi pandemica e dell'invasione dell'Ucraina rappresentano quindi una minaccia concreta al benessere e alla coesione sociale interna delle nostre comunità, sia nel breve che nel lungo periodo.

Tuttavia, se da un lato le recenti crisi hanno ulteriormente precarizzato la vita dei cittadini, aumentando le disuguaglianze economiche e causando un pericoloso arretramento del progresso sociale, dall'altro hanno evidenziato la necessità, non più procrastinabile, di riflettere e agire concretamente per ripensare gli attuali paradigmi delle nostre società. I "due cigni neri" che hanno colpito l'Europa, crisi pandemica e guerra in Ucraina, hanno infatti contribuito a generare una risposta politica senza precedenti da parte delle Istituzioni europee. Questo contesto offre un'opportunità unica di cambiamento, che qualora non venisse colta difficilmente potrebbe ripresentarsi in futuro: la sostenibilità ambientale, sociale ed economica rappresenta oggi, finalmente, un orientamento prioritario condiviso da policy makers italiani ed europei, imprescindibile per il raggiungimento di un nuovo tipo di società. In tale ambito, gli obiettivi del Next Generation EU legati alla transizione ecologica e digitale, la discussione riguardante la possibilità di riformare il Patto di Stabilità e Crescita immaginando un nuovo Patto di Sostenibilità europeo e un nuovo "Recovery fund" per energia e difesa, rappresentano occasioni sostanziali a livello europeo per un'inversione di rotta epocale.

Tuttavia, per cogliere appieno questa opportunità, sono richiesti un coinvolgimento e una presa di coscienza orizzontale da parte di tutti gli attori pubblici e privati in grado di incidere sul cambiamento. In particolare, va ridefinito il ruolo sociale delle grandi multinazionali e delle imprese profit, affinché strategie aziendali di successo e profittevoli siano integrate in una nuova visione strategica che posizioni il settore privato come change maker della società.

Deloitte ha risposto da anni a questa chiamata, impegnandosi in prima linea nell'elaborare soluzioni votate all'innovazione quale strumento abilitante di una transizione etica

e sostenibile che vada a beneficio di tutti, generando un impatto positivo su ciò che realmente conta nella società.

Contestualmente, per sostenere questo cambiamento di paradigma, è necessario che all'impegno di policy maker e business leader internazionali si accompagni l'elaborazione e l'implementazione di metriche e strumenti condivisi per la misurazione degli obiettivi di sostenibilità in ambito pubblico e privato.

In questo contesto si colloca la collaborazione tra il Network globale di Deloitte e il World Economic Forum, in coerenza con la proposta della Commissione Europea di una Direttiva sulla Rendicontazione di Sostenibilità, per la redazione del documento *Measuring Stakeholder Capitalism: Towards Common Metrics and Consistent Reporting of Sustainable Value Creation*<sup>4</sup> al fine di definire metriche vincolanti su scala globale per misurare la sostenibilità delle performance aziendali: i criteri ESG.

È inoltre importante sottolineare l'impegno di AICEO (Associazione Italiana dei CEO), sostanziato nella partnership con la società Winning Women institute, prima in Italia a realizzare una certificazione di parità genere per le aziende<sup>5</sup>. In tale ambito, si accoglie con estrema soddisfazione la pubblicazione da parte di UNI (Ente Italiano di Normazione) della *Prassi di Riferimento (PdR) UNI 125:2022* sulla parità di genere che riflette il prodotto del Tavolo di lavoro sulla certificazione di genere delle imprese, previsto dal PNRR, e coordinato dal Ministero delle Pari Opportunità. La *Prassi di Riferimento (PdR) UNI 125:2022* delinea in maniera chiara i requisiti per la Certificazione di parità di genere e rappresenta dunque un importante passo avanti per superare divari e discriminazioni di genere in ambito aziendale.

Infine, nell'ottica di ripensare gli attuali paradigmi sociali, Deloitte da anni affianca policy makers internazionali, europei e nazionali, promuovendo metriche innovative per la misurazione del progresso sociale, complementari alle tradizionali misure di crescita economica (PIL). In questo ambito, come descritto nel capitolo 16 del presente Rapporto, Deloitte collabora dal 2013 con l'ONG americana Social Progress Imperative, ideatrice del Social Progress Index<sup>6</sup>, primo indice sintetico che misura il progresso in termini esclusivamente ambientali e sociali, configurandosi come metrica complementare al PIL. Deloitte Italia, insieme a Fondazione Attua e Social Progress Imperative è attualmente impegnata nella realizzazione del primo Indice di Progresso Sociale su base regionale in Italia, che vedrà la luce nel prossimo mese di luglio, con l'obiettivo di fornire un quadro dettagliato e analitico delle disuguaglianze sociali tra regioni italiane.

La sostenibilità e il progresso sociale, fino a qualche anno fa, risultavano ancora essere tematiche appannaggio del mondo accademico e/o inserite nelle agende di pochi CEO e business leader illuminati. Negli ultimi anni, e in particolare a seguito della pandemia da Covid-19, questi due temi hanno assunto un ruolo sempre più rilevante nella nostra quotidianità: per questo motivo è necessario che tutti gli attori della società – cittadini, imprese profit, non profit e istituzioni – lavorino congiuntamente in questa direzione.

Il percorso verso il raggiungimento di una società equa, sostenibile e ambientalmente sicura è infatti ancora lungo e disegnato da sfide globali da affrontare insieme.

4 World Economic forum, *Measuring Stakeholders Capitalism*, 2020, [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

5 Winning Women Institute, *Gender Equality*, [www.winningwomeninstitute.org](http://www.winningwomeninstitute.org)

6 Social Progress Index, [www.socialprogress.org](http://www.socialprogress.org)

# Andrea Prete

*Presidente Unioncamere*

Fino ad alcuni anni fa, in verità non tantissimi, parlare di una imprenditoria attenta agli aspetti della coesione e dell'inclusività poteva sembrare fuori luogo rispetto a un approccio orientato a valori neo-liberistici di stampo anglosassone, tutti centrati sull'esclusivo ritorno economico degli investimenti.

In verità, se guardiamo alle caratteristiche del nostro Paese, ai sistemi di impresa diffusa sui territori, al mix di sviluppo e di valori che informano molte realtà imprenditoriali e dei distretti produttivi, ci rendiamo conto che la storia economica italiana è fortemente basata su di una cultura della sussidiarietà e della coesione. Una cultura che è variegata territorialmente, con una maggiore diffusione al Centro-Nord, testimoniato dalla più alta presenza di istituzioni del Terzo settore per 10.000 abitanti, e una più bassa diffusione al Sud, ma sempre presente e viva.

La crisi pandemica ha contribuito ulteriormente a enfatizzare questo aspetto e, infatti, c'è piena evidenza internazionale, come indicato in questo Rapporto, che laddove c'è stato un più ricco sostrato di relazioni, che rappresentano l'humus della sussidiarietà, la risposta alla pandemia da Covid-19 è stata più efficace, producendo minori conseguenze in termini sia di decessi sia di impatto economico.

Dinanzi a contesti nazionali al cui interno si sono ampliate le disuguaglianze di vario tipo, non solo in termini economici, ma anche sociali, di genere, di età, c'è stato un forte contributo della società civile nell'aumentare le connessioni e i collegamenti non solo produttivi o commerciali, ma anche in termini personali.

Sono sempre più chiare le evidenze che dimostrano come lo sviluppo economico si accompagna a quello sociale, al punto che l'inclusività è una delle condizioni della crescita in Europa. Anzi, le due chiavi della sostenibilità e della inclusività sono aspetti centrali delle iniziative di crescita per le future generazioni e – di conseguenza – rappresentano il riferimento dello stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il Rapporto ben documenta la relazione esistente tra sussidiarietà e sviluppo sociale, ma un analogo rapporto vale per lo sviluppo economico.

Nella contrapposizione, per la verità un poco manichea, tra Stato e Mercato, la valorizzazione della sussidiarietà, non solo nei rapporti sociali, ma anche in quelli di natura più squisitamente economico-produttiva, rappresenta la chiave per uno sviluppo che contemperi l'attenzione per le persone e la società con i legittimi obiettivi di profitto dell'impresa. Oggi uno degli aspetti centrali per la competitività d'impresa è rappresentato dal ruolo delle attività intangibili, tra le quali spicca in primo luogo il capitale umano. Ciò significa

che il sistema di relazioni, di cui il capitale umano è un consolidato, acquista rilievo centrale per lo sviluppo aziendale.

Il capitale di relazione diviene sotto molti versi anche più importante del capitale monetario e di quello fisico per lo sviluppo competitivo dell'impresa. E il sistema di relazioni assume la chiave di volta per una prospettiva di sviluppo più avanzata di quella tradizionale, che considera una creazione di valore che supera il solo dato quantitativo, arricchendolo con importanti aspetti di qualità.

Ecco perché da tempo come sistema delle Camere di commercio portiamo avanti una riflessione sul ruolo di quelle imprese che definiamo "coesive", che esprimono un più ricco e vasto sistema di relazioni sia al proprio interno, sia con riferimento al più ampio contesto esterno. Si tratta di imprese più attente ai temi della crescita del capitale umano, alla partecipazione ad iniziative di tipo ambientale e sociale, alla cooperazione con le istituzioni del territorio e più in generale alla collaborazione con il mondo del volontariato e delle comunità.

In altri termini sono imprese inserite in un sistema relazionale ampio e che hanno particolare convenienza ad esprimere un orientamento di questo genere. Perché una maggiore capacità di relazione, e la tendenza a valorizzare aspetti di sussidiarietà nei comportamenti imprenditoriali, sostiene anche l'innovazione aziendale.

Le analisi svolte dal nostro Centro Studi Guglielmo Tagliacarne hanno quantificato in quasi 49 mila le imprese manifatturiere che rispondono a queste caratteristiche. L'ambiente esterno conta molto, così come il più complessivo "clima sociale" del territorio e infatti, in coerenza con quanto esposto in questa sede, le imprese coesive sono più diffuse laddove la rete di relazioni civiche è più densa e i processi di partecipazione e cooperazione sociale sono più intensi.

Queste imprese sono anche più propense all'innovazione digitale e a quella green: ad esempio il 28% delle imprese coesive ha già adottato o ritiene di farlo a breve innovazioni che si collocano nell'ambito di Transizione 4.0, contro il 11% delle altre imprese, e il 39% ha investito in eco-sostenibilità contro il 19% delle altre imprese.

E sappiamo che le aziende più performanti sono oggi quelle che riescono a realizzare la duplice transizione digitale e green, governandola attraverso una adeguata qualità del capitale umano.

Di conseguenza l'attitudine a una maggiore inclusività aziendale rappresenta una precondizione anche per una migliore capacità competitiva e sotto molti versi apre anche delle inedite prospettive per policy di sviluppo della competitività più aperte e relazionali e, in sintesi, più attente agli aspetti di coesione e di sussidiarietà.

# Luigi Sbarra

*Segretario generale CISL*

Fare coesione per generare sviluppo. Non è un caso che uno strumento utile e prezioso come questo Rapporto, così approfondito e ricco di dati, di analisi e di spunti di riflessione, parta da qui, prendendo in esame l'attuale situazione delle disuguaglianze a livello globale, che poi in ogni Paese si presenta ovviamente con aspetti specifici e peculiari.

Quando si pensa alle tante sfide che abbiamo di fronte in quest'epoca così complessa, è da questo che si deve partire. Dal fatto che la pandemia – e gli effetti della guerra in Ucraina non miglioreranno certo le cose, anzi – ha accresciuto il divario fra ricchi e poveri e ha accelerato la concentrazione di reddito e ricchezza verso l'alto. Dalla consapevolezza che l'Italia, all'interno di questo trend mondiale, non fa certo eccezione e che i divari di genere, generazionali e territoriali di cui da tempo soffriamo sono aumentati, perché questi due anni hanno inferito in particolare sulle fasce deboli dell'anzianità, sul lavoro fragile e sulle sue componenti giovanili e femminili, sulle aree sottoutilizzate.

Allo stesso tempo le scosse sanitarie, sociali ed economiche prodotte dal virus hanno reso evidente la funzione essenziale e il senso stesso di un welfare universalistico quale presidio di diritti fondamentali per la persona e la collettività. Proprio la crisi, insomma, ha indotto molti Stati a tendere reti di protezione sociale che hanno difeso i cittadini e hanno complessivamente ridotto il tasso di povertà. Vuol dire che almeno nei Paesi più sviluppati, le politiche sociali sono efficaci e la povertà estrema si può ridurre. Vuol dire che dando il giusto valore, la giusta importanza, al capitale sociale, è possibile trasformare la crisi in opportunità e procedere verso un modello di sviluppo equo, inclusivo e sostenibile.

Serviranno tutti i mattoni possibili per costruire un percorso concertativo, basato sul coinvolgimento del sindacato e delle imprese, del Terzo settore e anche delle famiglie e dei singoli cittadini, realizzando nel concreto il principio di sussidiarietà, rafforzando sempre di più una vera e propria rete di coesione sociale. E, insieme, serviranno le scelte giuste e le *policies* adeguate. Tutti aspetti che, in fondo, ogni pagina di questo Rapporto esorta a tenere sempre ben presente.

La frontiera verso cui muovere è quella di una *Rerum Novarum* dell'economia nazionale ed europea, con nuovi equilibri tra capitale e lavoro, tra decisori pubblici e corpi intermedi; con relazioni sociali e industriali non fondate sull'antagonismo secco e ideologico, ma sui valori di autonomia, pragmatismo, condivisione; con la forza di rivedere meccanismi di crescita ancora poco legati al lavoro di qualità e all'economia reale per spostarli sull'unico piano possibile: quello della sostenibilità, del rispetto dell'ambiente e della qualità della vita, della garanzia di una giusta transizione ecologica e tecnologica.

Il centro di questa evoluzione deve essere la persona, con il suo protagonismo e la sua creatività. Deve essere la partecipazione, principio e pratica per cui tutti i componenti di una comunità, nessuno escluso, sono impegnati a collaborare per il raggiungimento di traguardi strategici condivisi, assumendosi una parte delle responsabilità nel processo di trasformazione del nostro paradigma di crescita. Obiettivo che richiede anche una svolta negli strumenti di democrazia economica e di attivo coinvolgimento dei lavoratori alla vita e agli utili d'impresa.

Rispetto alla carta decisiva che, come Paese, abbiamo in mano in questo momento storico, il PNRR, abbiamo sempre insistito sulla fondamentale importanza di definire una governance "sociale" dei progetti, in grado di valorizzare proprio la sussidiarietà, la capacità e le competenze di sindacato e imprese di arrivare in modo capillare nei territori per monitorare i progetti, assicurare buona qualità di spesa e tempi certi di realizzazione. Il segno solidale, mutualistico, sotto cui il Piano è nato rappresenta una conquista potenzialmente epocale. Bisogna però trasformarlo in un cammino partecipativo.

Vale per tutto ciò che riguarda le sei missioni del PNRR e i suoi tre obiettivi trasversali e per le tante altre risorse nazionali e comunitarie che arriveranno. E vale, in particolare, per la quinta missione del Piano, quella focalizzata su "Coesione e inclusione", che occupa una parte importante nel quadro complessivo degli interventi previsti e si esplicita negli ambiti decisivi delle politiche per il lavoro, delle infrastrutture sociali, della famiglia, del Terzo settore, della coesione territoriale.

Dopo di che – cosa che il Rapporto mette nella giusta evidenza – è di un'Europa sociale che c'è assoluto bisogno. Un traguardo concreto e raggiungibile, iniziando con una serie di correttivi al sistema attuale: dalla revisione del Patto di stabilità e del Fiscal compact in un'ottica di sostenibilità socio-economica alla piena e vincolante inclusione dei principi del Pilastro europeo dei diritti sociali per promuovere la convergenza "verso l'alto" dei livelli salariali, dei sistemi di contrattazione collettiva e di relazioni industriali e dei sistemi di protezione sociale, fino all'introduzione di indicatori che vadano oltre il PIL, attraverso un modello di analisi economica, sociale e ambientale impostato sul Benessere equo e sostenibile (BES). Fino ad arrivare a una nuova strategia continentale che dia piena sovranità energetica all'Unione.

Quella su cui procedere, a livello sia nazionale che europeo, è una strada "della coesione e dello sviluppo". Un nuovo Patto sociale, nazionale e comunitario, che rigeneri il tessuto sociale, ridistribuisca risorse e opportunità, accompagni le nuove generazioni verso lavori che ancora non esistono e riqualifichi i meno giovani, che contrasti il divario tra poveri e ricchi, tra uomini e donne, tra cittadini e immigrati, giovani e anziani, Nord e Sud. Per un futuro più solidale, in cui coesistano piena e buona occupazione, capacità di adattamento, produttività e innovazione. Per un'Italia e un'Europa finalmente unite, fondate sul protagonismo del lavoro, delle famiglie, delle imprese e dei corpi intermedi nella costruzione del bene comune.





## **Autori**

**Franco Amelio**, Sustainability Leader, Deloitte.

**Luca Antonini**, Giudice della Corte costituzionale.

**Ana Victoria Arruabarrena**, Public Policy Manager, Government & Public Services, Deloitte Italy.

**Gian Carlo Blangiardo**, Presidente Istat; Professore ordinario di Demografia, Università degli Studi di Milano Bicocca.

**Guido Borsani**, Government & Public Services Industry Leader, Deloitte Italy; Presidente Fondazione Deloitte.

**Alberto Brugnoli**, Professore ordinario di Economia applicata, Dipartimento di Scienze economiche, Università degli Studi di Bergamo; Direttore scientifico Fondazione per la Sussidiarietà.

**Mario Caputo**, Esperto di programmazione e valutazione di politiche pubbliche europee e nazionali per la coesione territoriale, collabora sin dalla sua creazione, nel 2003, con EUtalia.

**Carola Carazzone**, Segretario generale di Assifero - Associazione italiana delle fondazioni ed enti filantropici e Vice-presidente di Philea- Philanthropy Europe Association.

**Marco Contardi**, Cultore di Aspetti economici della rigenerazione urbana e territoriale, Dipartimento di Lingue, Letterature e Culture Straniere, Università degli Studi di Bergamo.

**Pierbasilio Currò**, Policy Analyst, Deloitte Italy.

**Alessandro de Luca**, Public Policy Leader, Deloitte Italy.

**Marco Fattore**, Professore associato di Statistica economica, Dipartimento di Statistica e metodi quantitativi, Università di Milano Bicocca.

**Franco Gallo**, Presidente emerito della Corte costituzionale e Presidente dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani.

**Alberto Gambescia**, Amministratore Unico, EUtalia, Ministero Economia e Finanze.

**Giuseppe Guerini**, Presidente di CECOP-CICOPA - Confederazione europea delle cooperative industriali di servizi e delle cooperative sociali; Presidente presso Confcooperative Bergamo.

**Giangiaco­mo Guida**, Sustainability manager in Deloitte; esperto di finanza sostenibile e valutazione dei rischi ESG.

**Filomena Maggino**, Professore ordinario di Statistica Sociale, Sapienza Università di Roma.

**Cristian Matraia**, Cultore di Sistemi territoriali e politiche per lo sviluppo, Dipartimento di Scienze economiche, Università degli Studi di Bergamo.

**Matteo Mazziotta**, Ricercatore Istat di area metodologica, si occupa della costruzione di indici compositi per la misurazione di fenomeni socio-economici complessi.

**Federico Merola**, Amministratore delegato di Arpinge Spa; Professore ordinario di International finance, Università Luiss Guido Carli, Roma.

**Giuseppe Milici**, Partner, Deloitte & Touche S.p.A.

**Maria Luisa Parmigiani**, Direttrice Fondazione Unipolis.

**Silvia Profeti**, Public Policy Senior Consultant, Government & Public Services, Deloitte Italy.

**Samuele Rosa**, Senior Economist, Fondo Monetario Internazionale (FMI).

**Tommaso Saltini**, Professore a contratto di Business Planning, Entrepreneurial Finance, Impact Investing, Università Cattolica del Sacro Cuore e ALTIS; Direttore Generale Pro Terra Sancta.

**Gianluca Salvatori**, Segretario Generale Fondazione Italia Sociale.

**Francesco Scarpat**, Project manager Fondazione Italia Sociale.

**Alessia Schiavone**, Ricercatrice Fondazione Italia Sociale.

**Silvana Signori**, Professore associato di Economia aziendale, Dipartimento di Scienze Aziendali, Università degli Studi di Bergamo.

**Sergio Urbani**, Direttore Generale Fondazione Cariplo.

**Giorgio Vittadini**, Professore ordinario di Statistica metodologica, Dipartimento di Statistica e metodi quantitativi, Università di Milano Bicocca; Presidente Fondazione per la Sussidiarietà.







